

**KOHALIKU OMAVALITSUSE TEOSTAMINE
VAHETU DEMOKRAATIA VORMIS:
KOHALIK RAHVAALGATUS JA
RAHVAHÄÄLETUS**

VALLO OLLE



TARTU ÜLIKOOLI
KIRJASTUS

Tartu Ülikooli Õigusteaduskond

TÜ õigusteaduskonna nõukogu otsusega 28.05.2002. a. on Vallo Olle väitekirjale lubatud kaitsmisele *doctor iuris* kraadi taotlemiseks TÜ õigusteaduskonna doktorikraadide kaitsmise komisjonis

Oponendid: prof., õigustead. kand. Raul Narits, Tartu Ülikool
prof., sotsiaaltead. doktor Arno Almann

Kaitsmise aeg: 05.07.2002. a. kell 12.15 õigusteaduskonnas, Näituse 20 aud. 216

Väitekirja trükkimist toetas TÜ õigusteaduskond

© Vallo Olle, 2002

Tartu Ülikooli Kirjastus
Tiigi 78, Tartu 50410
Tellimus nr. 378

SISUKORD

Sissejuhatus	9
I peatükk. Kohalik omavalitsus ja demokraatia	15
1. Kohalik omavalitsus kui omavalitsusprintsipi avaldumisevorm	15
1.1. Juriidiline omavalitsus	15
1.2. Poliitiline omavalitsus	19
1.2.1. Kohaliku omavalitsuse poliitiline tähendus	20
1.2.2. Kodanikualgatuste, kodanikuosaluse (partitsipatsiooni) ja neid soodustava tehnoloogia tähendus kohalikule omavalitsusele	23
1.2.2.1. Kodanikualgatused	23
1.2.2.2. Kodanikuosaluse ja partitsipatsioon	26
1.2.2.3. Infotehnoloogia kui osalust soodustav faktor	30
1.3. Valla- ja linnaelanike osalussfääri piiritlemine kohaliku omavalitsuse teostamisel	37
2. Kohaliku omavalitsuse ühildumisest demokraatia põhiseadusliku printsipiga	40
2.1. Demokraatia põhiseaduslik printsiip	40
2.2. Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia ühildumine ajaloolisest aspektist	43
2.3. Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia seos Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas	47
2.4. Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia põhiseadusliku printsipi struktuursete komponentide ühildumine	48
2.4.1. Kohalik omavalitsus ja rahvasuveräänsus	48
2.4.2. Kohalik omavalitsus, valimised ja rahvahääletused	49
2.4.3. Kohalik omavalitsus ja põhiõiguste ning -vabaduste kaitse ..	55
2.4.3.1. Kohalik omavalitsus põhiõiguste adreessina	55
2.4.3.2. Isiku ja isikute grupi põhiõigusest kohalikule omavalitsusele	62
2.4.3.3. Kohaliku omavalitsuse põhiõigusvõimelisusest	63
3. Demokraatia põhitüübid	65
3.1. Esindusdemokraatia ja poolvahetu demokraatia	68
3.1.1. Esindusdemokraatia	68
3.1.2. Poolvahetu demokraatia	70
3.2. Vahetu demokraatia määratlemine	71
4. Vahetu demokraatia ja esindusdemokraatia ühildumisest kohalikus omavalitsuses	79
4.1. Identsuse ja representatsiooni printsiibid	79

4.2. Eesti Vabariigi 1920., 1933. ja 1938. a põhiseadused esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia vahekorra kohalikus omavalitsuses	83
4.3. Eesti Vabariigi 1992. a põhiseadus esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia vahekorra kohalikus omavalitsuses	86
5. Vahetu demokraatia vastu suunatud põhiargumentidest	94
6. Esindusdemokraatlike institutsioonide võõrandumine elektoraadist	100
II peatükk Vahetu demokraatia instituudid	105
1. Kohalik rahvaalgatus	105
1.1. Mõiste	105
1.2. Kohaliku rahvaalgatuse klassifikatsioonist	110
1.3. Kohaliku rahvaalgatuse tähtaegadest. Rahvaalgatuse edasilükkavast ehk suspendeerivast toimest	112
1.4. Allkirjakvoorum (algatuskvoorum)	116
1.5. Allkirjade kogumine	118
1.6. Allkirjalehed	120
1.6.1. Rahvahääletuse küsimus	123
1.6.2. Algatajate põhjendus	124
1.6.3. Kulude katmise ettepanek	125
1.6.4. Rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutaja andmed	127
1.6.5. Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutanud isikute esindajate institutsioon	128
1.7. Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse kontroll. Riigi järelevalve valla- või linnavalitsuse korralduste üle kohaliku rahvaalgatuse menetluses	131
1.7.1. Esindaja(te) esindusõiguse kontroll	133
1.7.2. Rahvahääletuse küsimuse, kulude katmise ettepaneku ja algatajate põhjenduse õiguspärasuse ning allkirjakvoorumi saavutamise kontroll	133
1.7.3. Riigi järelevalve valla- või linnavalitsuse korralduste üle kohaliku rahvaalgatuse menetluses	136
1.8. Õiguskaitse valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks tunnistamise korral	138
1.8.1. Kaebuse esitamise õigust omava subjekti määratlemine	138
1.8.2. Kaebus valla- või linnavalitsuse korralduse peale tunnistada kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue õigusvastaseks	142
1.9. Volikogu tegevus valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks tunnistamise korral	143
1.10. Õiguskaitse volikogu nõustumise korral rakendada kohaliku rahvaalgatusega nõutud meedet	144

1.11. Õiguskaitse volikogu tegevusetuse korral kohaliku rahvahääletuse korraldamisel	146
2. Kohalik rahvahääletus	148
2.1. Mõiste	148
2.2. Kohaliku rahvahääletuse klassifikatsioonist	151
2.3. Kohaliku rahvahääletuse ajaloost Eesti Vabariigis	156
2.4. Positiivne ja negatiivne kataloog	163
2.5. Informatsiooni avalikustamine. Agitatsioon	168
2.6. Kohaliku rahvahääletuse menetluse tähtajad. Rahvahääletuse teel tehtud otsustuse siduva mõju tähtaeg	170
2.7. Kvoorumi ja häälteenamise nõuded	173
2.8. Rahvahääletuse korraldamise organisatsiooniline struktuur	176
2.9. Kohaliku rahvahääletuse tulemus	178
2.10. Õiguskaitse ja riigi järelevalve kohaliku rahvahääletuse korraldamisel	181
2.11. Kohaliku rahvahääletuse instituudi mõjudest hääletajaskonnale, kohaliku omavalitsuse organitele ja ühiskondlikele institutsioonidele	191
Lõppsõna	201
Summary. Exercise of local government in the form of direct democracy: local public initiative and referendum	221
Kasutatud kirjanduse loetelu	244
Kasutatud normatiivmaterjali loetelu	256
Kasutatud kohtupraktika	261
Kasutatud lühendite loetelu	264
Lisa 1	265
Lisa 2	268

tühi leht

“Inglased loevad end vabaks rahvaks, kuid nad eksivad raskesti. Tegelikult on nad vabad ainult parlamendi liikmete valimise ajal ja niipea, kui saadikud on valitud, osutub rahvas taas orjaks ja eimiskiks.”¹

SISSEJUHATUS

Avaliku võimu võõrandumine selle lähteallikast — rahvast — on muretekitavaks probleemiks mitte üksnes Eestis, vaid enamikus demokraatlikes riikides. Tänapäeval prevaleerib nii riiklikul, regionaalsel kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil esindusdemokraatlik baasmudel. Vaatamata antud süsteemi efektiivsusele, vaieldamatutele väärtustele ja saavutustele on sellesse kätketud ka sisemised vastuolud ja puudused, mille ületamiseks tuleb otsida erinevaid vahendeid. Üheks selliseks vahendiks ja võimaluseks on vahetu demokraatia, mis elab viimasel ajal läbi teatud renessanssi. Kuna demokraatia on struktureeritud ka territoriaalses lõikes, seondub see fenomen samuti kohaliku omavalitsuse teostamisega. Kohalik omavalitsus kui kodanikulähedaseim võimu teostamise vorm on demokraatliku riigikorralduse oluliseks elemendiks. Tänapäeval iseloomustab ka kohaliku omavalitsuse sisestruktuuri reeglina esindusdemokraatlik mudel. Kõigi peamiste kohaliku elu küsimuste otsustamise õigus kuulub valimisõiguse demokraatlike printsiipide alusel moodustatavate kohaliku omavalitsuse esinduskogude (volikogud, nõukogud vms) võimkonda. Sellega jagab aga kohalik omavalitsus paratamatult elektoraadist võõrandumise mõttes teatud määral riigi keskivõimu saatust. Sellise tendentsi ületamisel on paljudes Euroopa riikides eelkõige viimasel aastakümnel püütud kohalikul tasandil rohkem sisulist otsustusõigust anda kohalikele elanikele endile, viies seadusandlusse sisse kohaliku rahvaalgatuse, -hääletuse, elanike üldkoosoleku, revokatsiooni jt instituudid. Paljuski on see protsess kulgenud vastuoluliselt, ent tervikuna on tulemused siiski positiivsed, lükates ümber puhtesindusdemokraatliku mudeli pooldajate mitmesuguseid hirme, eelarvamusi ja vastuväiteid.

Eestis pole aga kohaliku omavalitsuse vahetu demokraatia vormis teostamise probleemistik vaatamata Euroopa viimase aja arengutele praktiliselt teaduslikku ja isegi puhtpublitsistlikku käsitlemist leidnud. Tegu on paljuski “valge laiguga”. Samas pole vahetu demokraatia praktiseerimine meie valdades ise-

¹ **J.-J. Rousseau.** Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. — Tallinn: Varrak, 1998, lk-d 131–132.

enesest sugugi tundmatu nähtus, vaid on leidnud kasutamist sõjajärgses Eesti Vabariigis 1920-ndate aastate teisel poolel ja 1930-ndate aastate alguses. Ka ei ole kaugeltki tegu puhthüpoteetilise võimalusega, vaid täiesti reaalse ja realistliku täiendusega kohaliku omavalitsuse senisele organisatsioonilisele korraldusele, mis uue kohaliku omavalitsuse seaduse kontekstis tuleb paratamatult kriitiliselt üle vaadata ja teha selles vajalikud muudatused. Viimaste kaudu oleks võimalik pikemaks perioodiks panna alus funktsioonivõimeliste ja kohalike elanike ulatuslikul demokraatlikul kaasotsustamisel rajanevatele kohaliku omavalitsuse üksustele. Seega omab käsitletav teema tegelikku siseriiklikku aktuaalsust. Kuid ka integreerumisel EL-i on väga oluline otsida ja rakendada erinevaid võimalusi kodanike vahetuks kaasamiseks otsustusprotsessidesse. Vahetu demokraatia instituutidel, sh kohaliku omavalitsuse tasandil, on ühtses Euroopas täita arvestatav roll kodanike avaliku võimuga identifitseerumise kindlustamisel riigi pädevuse n-ö tsentrisse voolamise ja EL-i kaudselt legitimeeritud institutsioonide ulatusliku otsustuspädevuse taustal. Seega ületab käesoleva töö teema kindlasti päevapoliitilise aktuaalsuse raamid.

Käesolevas töös leiabki käsitlemist kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis, kusjuures põhjalikumalt vaadeldakse kohalikku rahvaalgatust ja kohalikku rahvahääletust kui keskseid institute. Töö autori eesmärgiks on anda teoreetiline põhjendus vahetu demokraatia rakendamiseks meie kohaliku omavalitsuse teostamisel, tõestada selle mudeli ühildatavus PS-i normistikuga, selgitada välja vahetu demokraatia rakendamise piirid ja teha asjakohaseid etpanekuid kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse instituutide õiguslikuks sisustamiseks. Teiste sõnadega, käesolev töö on suunatud kohaliku omavalitsuse teostamisvormide rikastamiseks vajaliku teoreetilise ja normatiivse aluse loomisele ja põhistamisele. Ühtlasi täidetaks sellega meie munitsipaalõigusteadeuses praegu eksisteeriv tühi.

Püstitatud eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse töös nii demokraatia ja kohaliku omavalitsuse kui ka vahetu demokraatia ja esindusdemokraatia ühildumist, õiguslikku lubatavust ja piire meie õiguskorras, samuti kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse institute ja pakutakse välja lahendusi nende juriidiliseks sisustamiseks. Autorit on seejuures ajendanud soov rikastada meie taasiseseisvumisperioodil kohalikul tasandil toiminud esindusdemokraatlikku mudelit vahetu demokraatia komponendiga, leevendamaks avaliku võimu võõrandumist elanikkonnast. Seejuures on talle võõras vahetu demokraatia idealiseerimine ja vastandamine teistele demokraatiatüüpidele põhimõttel *à la* hea ja halb. Autor kavatseb oma töös näidata, et kohaliku omavalitsuse teostamisel on pöördumine vahetu demokraatia senisest suurema rakendamise poole võimalik ja vajalik.

Teema käsitlemisel on autor erinevates seostes rakendanud õigusteadeuslikule uurimistööle omaseid meetodeid: loogilisi (nt klassifikatsioonimeetod, mõisted, definitsioonid ja kategooriad, juriidilise iseloomustamise meetod), ajaloolis-juriidilisi meetodeid, dogmaatilisi meetodeid, sh võrdlevat meetodit. Samuti on käesolevas töös kasutatud küsitlust kui sotsioloogilist meetodit.

Töö esimeses peatükis (“Kohalik omavalitsus ja demokraatia”) käsitletakse kohaliku omavalitsuse ja demokraatia, sealhulgas vahetu demokraatia, vahetordi. Kohalik omavalitsus kui omavalitsusprintsipi avaldumisvorm on mitmetähenduslik fenomen, mis eristub teistest selle printsipi avaldumisvormidest ja omab nii juriidilist kui ka poliitilist aspekti. Viimasega seoses käsitletakse töös nii kohaliku omavalitsuse poliitilist tähendust kui ka vahetu demokraatia perspektiivist tähtsust omavaid kodanikualgatusi, kodanikuosalust selle eri tähendustes ja IT mõju osalusele, sh elektroonilise hääletamisega kaasnevaid probleeme.

Kohaliku omavalitsuse pädevusse kuulub vastavalt PS §-le 154 lg 1 kõigi kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine ja korraldamine seaduse alusel. Seejuures tuleb eristada vabatahtlikke ja kohustuslikke kohaliku elu ülesandeid. Lisaks täidab kohalik omavalitsus ka riiklikke ülesandeid e realiseerib ülekantud pädevust (PS § 154 lg 2). Vahetu demokraatia realiseerimise võimaluste hindamiseks tuleb piiritleda kohalike elanike osalusfäär ehk teiste sõnadega, analüüsida kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuuri.

Kohaliku omavalitsuse realiseerimine selle erinevates vormides on tihedalt seotud demokraatia printsipi rakendamisega. Nimetatud printsiip kujutab endast ka põhiseaduslikku printsipi, samuti on PS-s kohalikule omavalitsusele pühendatud eraldi 14. peatükk ning seda reguleerivad ka arvukad sätted PS-i teistes alajaotustes. Laiemas ajaloolises kontekstis pole demokraatia ja kohaliku omavalitsuse suhteid siiski mitte alati ühtmoodi mõistetud. Tänapäeval on Euroopas (ja ka väljaspool seda maailmajagu) tervikuna siiski jõutud arusaamisele, et kohalik omavalitsus on demokraatliku ühiskonna nurgakivi. Seda peegeldavad ka EKO-i mitmed tekstiosad, mida käesolevas töös ka eelnimetatud seose iseloomustamise eesmärgil esile tuuakse.

Demokraatia põhiseaduslikku printsipi on võimalik sisemiselt struktureerida, tuues välja järgmised komponendid:

- 1) rahvasuveräänsus kui riigivõimu omamise kriteerium;
- 2) valimised ja rahvahääletused kui rahva poolt kujundatava riikliku tahte väljendusvormide kriteeriumid;
- 3) põhiõiguste ja -vabaduste kaitse;
- 4) identsus ja representatsioon kui riigivõimu teostamise kriteeriumid.

Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia seoste uurimiseks ning avamiseks ongi vajalik käsitlus, kus demokraatiaprintsiipi eelloetletud struktuurseid komponente vaadeldaks kohaliku omavalitsuse suhtes eraldi. Käesolevas töös seda ka tehakse, kusjuures analüüsitakse siin tõusetuvad mitmesuguseid õiguslikke probleeme. Põhiõiguste ning -vabaduste kaitse küsimusele pühendatud alajaotuses käsitletakse küsimust kohalikust omavalitsusest kui põhiõiguste adressaadist ja kohaliku omavalitsuse põhiõigusvõimelisuse probleemi.

Demokraatia fenomeni puhul võib rahva (või kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike) poolt võimu teostamise vahendlikkust või vahetust aluseks võttes rääkida ka demokraatia teatud põhitüüpidest, kus skaala ühes otsas on vahetu e osalusdemokraatia ja teises liberaalne e esindusdemokraatia,

kusjuures kummagi põhitüübi raames eksisteerivad omakorda erinevad vormid. Demokraatiaalases kirjanduses eksisteerib siin küllaltki suur mõisteline kirevus, sealhulgas erineva sisuga nähtuste liigitamine sama mõiste alla kuuluvaks. Käesoleva töö teemast tulenevalt on olulised eelkõige siiski esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia määratlemine ning vastastikune vahekord kohaliku omavalitsuse teostamisel. See eeldab aga vahetu demokraatia terminoloogia käsitlemist ja antud demokraatiatüübi sisu piiritlemist. Vahetu demokraatia ja esindusdemokraatia komponentide vahekorra analüüsi raames on vajalik välja selgitada, kui kaugele on identsusprintsipi rakendamisel kohalikus omavalitsuses reaalselt võimalik minna.

Seevastu varasemate Eesti Vabariigi põhiseaduste ja kehtiva PS-i poolt kohalikule omavalitsusele õiguslikult ettenähtud esindusdemokraatliku sisestruktuuri puhul tõusetuvad küsimused selle sisulisest tähendusest, rikastamise võimalustest vahetu demokraatia elementidega, sellise rikastamise piiridest. Käsitlemist leiab ka representatsiooni olemusega lahutamatult seotud valitud esindaja iseseisvus.

Kohaliku omavalitsuse (ja mitte üksnes kohaliku omavalitsuse) vahetu demokraatia vormis teostamise võimalikkuse ja soovitatavuse põhistamiseks on vajalik vaadelda neid põhilisi argumente, mida selle demokraatiavormi oponendid tavaliselt esile toovad. Selliste argumentide kriitika on ühtlasi teatud õigustuseks ka vahetule demokraatiale. Siia lisandub ülevaade töö kirjutamise ajaks väljakujunenud ühiskondlikust situatsioonist, mis peegeldab avaliku võimu, sh kohaliku omavalitsuse organite ühiskonnast olulist võõrandumist puhtesindusdemokraatliku mudeli rakendamise tingimustes.

Käesoleva töö teises peatükis ("Vahetu demokraatia instituudid") keskendutakse vahetu demokraatia kahele põhilisele instituudile — rahvaalgatusele ja rahvahääletusele kohaliku omavalitsuse teostamisel. Vaatluse all on kohaliku rahvaalgatuse mõiste(d), klassifikatsioon ja võimalikud menetlustähtajad. Lähemat käsitlemist leiavad sellised kohaliku rahvaalgatuse olulised aspektid nagu selle edasilükkav ehk suspendeeriv mõju kohaliku omavalitsuse organite poolt rakendatavate meetmete suhtes ja allkirja- ehk algatuskvoorum, samuti allkirjade kogumise praktika.

Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatav ja kohalikul rahvahääletusel vastuvõetav otsustus omab volikogu õigusakti (määruse või otsuse) toimet. Seega peab kohaliku rahvaalgatuse korras esitatav nõue nii oma sisult kui vormilt vastama seadusega ettenähtud tingimustele. Käesolevas töös leiavad need küsimused lähemat käsitlemist.

Rahvaalgatuse käigus tuleb tagada seaduslikkuse nõude järgimine ja isikute õiguste kaitse. Sellega seoses on töös leidnud põhjalikumat käsitlemist mitmesugused riigi järelevalve ja õiguskaitse küsimused, mis võivad rahvaalgatuse käigus tõusetuda. Autor on esitanud sellega seoses ka vastavaid lahendusvõimalusi *de lege ferenda*.

Kohalikule rahvahääletusele pühendatud alajaotuses järgitakse osalt kohaliku rahvaalgatuse puhul kasutatud teemade struktuuri. Vaatluse all on kohaliku

rahvahääletuse mõiste, klassifikatsioon (siin omab keskset tähtsust jagunemine obligatoorseks ja fakultatiivseks rahvahääletuseks, volikogus algatatud rahvahääletuseks ja rahvaalgatuse korras algatatud rahvahääletuseks jne), rakendamine sõjaeelses Eesti Vabariigis seoses alkoholsete jookide kohaliku müügi-keelu kehtestamise õigusega. Käsitletakse kohaliku rahvahääletuse objektide määratlemist positiivse ja negatiivse kataloogi kaudu, informatsiooni avalikustamist, menetluse võimalikke tähtaegu ja rahvahääletuse siduvat mõju. Viimase alusel eristub teatavasti kohalik rahvahääletus õiguslikult mittesiduvast kohalikust rahvaküsitlusest. Analüüsitakse ka kvoorumi ja häälteenamuse nõudeid, rahvahääletuse korraldamise organisatsioonilist struktuuri ja kohaliku rahvahääletuse tulemust (mida mõista eduka e tulemusliku ja ebeduka e tulemusteta kohaliku rahvahääletuse all). Nagu kohaliku rahvaalgatuse puhul, eksisteerib ka kohaliku rahvahääletuse korral reaalne võimalus sattuda vastuollu kehtiva õigusega, seadusvastaselt kitsendada isikute õigusi ja vabadusi. Seepärast on käesolevas töös esitatud sellelaadseid võimalikke situatsioone ja pakutud ka vastavaid lahendusi nende esinemise korral.

Kuna vahetu demokraatia instituutide juurutamine kohaliku omavalitsuse tasandil tähendaks põhimõttelist muudatust senises kohaliku võimu teostamise mudelis, osutub vajalikuks prognoosida sellisest arengust tulenevaid võimalikke mõjutusi Eesti kohalikule elule. Tulenevalt meil vastava kaasaegse empiirilise kogemuse puudumisest saab hinnangu andmisel lähtuda sõjaeelsest siseriiklikust ja tänapäeva osas välismaisest, eelkõige Saksa ja Šveitsi, aga ka teiste maade kogemustest. Esiletõstmist väärivad eelmõjud, vahetud mõjud ja kaudsed mõjud, mõjutusobjektide osas — hääletajaskond, kohaliku omavalitsuse esinduskogu (volikogu), täidesaatev organ (valla- või linnavalitsus) ja muud organisatsioonid (erakonnad jt). Seejuures avaldub erinevate mõjurite toime sõltuvalt kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse instituutide konkreetsest õiguslikust sisustamisest mõnevõrra erinevalt.

Töös on kasutatud arvukalt erinevaid õigusteaduslikke, demokraatiauuringuid sisaldavaid kui ka muid allikaid eesti, inglise, saksa, vene ja prantsuse keeles. Eestikeelses teaduslikus kirjanduses pole vahetu demokraatia probleemid kohaliku omavalitsuse kontekstis arvestatavat tähelepanu pälvinud. Sõjaeelsest perioodist võib nimetada E. Maddisoni, kes on avaldanud arvamust kohaliku omavalitsuse vahetu demokraatia vormis teostamise kohta. Vahetut demokraatiat on konstitutsiooniõigusliku või põhiseaduslikkuse järelevalvele pühendatud töö raames käsitlenud A. Mägi, E.-J. Truuväli, R. Maruste, K. Merusk, T. Annus jt. Samas tuleb esile tõsta Saksamaal ja Šveitsis viimastel aastatel väljaantud teemakohaste uuringute väärtuslikkust. Silmapaistvate teadustööde autoritena võib siin nimetada A. Pausti, R. Kampwirthi, St. Lacknerit, F. Rehmetit, T. Weberit, D. Pavlovici, F.-L. Knemeyerit, U. Spiesi, U. Thaysenit, K. Ritgeni, K. Hernekampi jpt. Ka inglise ja vene keeles on ilmunud palju vahetut demokraatiat, sh kohalikku vahetut demokraatiat, analüüsivat kirjandust. Viimasel ajal ilmunud sisutihedatest ja ülevaatlikest töödest väärivad töö autori arvates eraldi väljatoomist I. Budge'i teos

“The New Challenge of Direct Democracy” (1996) ja H. Catt'i “Democracy in Practice” (1999). Arvestades Euroopa riikide erinevat praktikat kohaliku rahvahääletuse osas, tuleb üldistust ja võrdlevat käsitlust sisaldava materjalina nimetada Euroopa Nõukogu poolt kohalikele ja regionaalsetele omavalitsustele pühendatud sarjas väljaantud “Local referendums” (1993). Tervikuna on vahetu demokraatia kohalikul tasandil teostamise probleeme analüüsiv teaduskirjandus mahukam ja arvestatavam juhul, kui vastava riigi õiguskorras on selle demokraatiavormi instituudid leidnud sätestamist ning praktikas rakendamist, ja vastupidi.

Õigusaktidest on töös kasutatud nii siseriiklikke, rahvusvahelisi, Euroopa Liidu kui ka välisriikide, eelkõige Saksa liidumaade ja Šveitsi õigusallikaid (2. mai 2002. a normatiivse seisuga). Kohtupraktika osas on autor reeglina pöördunud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja halduskolleegiumi lahendite poole.

Riigikorralduslikest ja kohaliku omavalitsuse süsteemide erisustest tulenevalt on n-ö üks-ühesed võrdlused teiste riikide kohaliku omavalitsuse korraldustega sageli võimatud. Siiski võib teatud aspektide osas võrdlus välismaiste lahendustega näitlikustamise, vahel isegi rakenduslikel eesmärkidel osutada kasulikuks ja vajalikuks. On ju enamik Euroopa riike praeguseks ratifitseerinud EKOH-i, mis ühelt poolt tunnustab küll sellega ühinenud riikide iseseisvust kohaliku omavalitsuse korraldamisel, ent teiselt poolt näeb neile ette teatud õigusliku raamistiku ja postuleerib kohaliku võimu demokraatlikkust ning autonoomsust. Samuti on käsitletava teema osas teatud määral arvestamist väärinud meie ajalooline kogemus kohaliku vahetu demokraatia osas 1927.–1934. a.

I peatükk

KOHALIK OMAVALITSUS JA DEMOKRAATIA

1. Kohalik omavalitsus kui omavalitsusprintsibi avaldumisvorm

Tavakeeles kasutatakse omavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse mõisteid sageli sünonüümidena. Tegelikult on nende samastamine ebatäpne.

Omavalitsuse mõiste tuleneb inglisekeelsest *self-government*'ist (saksa keeles *Selbstverwaltung*, vene keeles *самостоятельное управление*, prantsuse keeles täpne vaste puudub) ja on sellisena kontinentaal-Euroopas kasutusel alates 19. sajandi keskpaigast. Printsibiina kujutab see endast väga mitmetahulist fenomeni², mis olemuslikult on vastandlik autokraatiale ja totalitarismile nii selle parempoolses ("juhiprintsiip" rahvussotsialistlikul Saksamaal ja fašistlikus Itaalias) kui ka vasakpoolses versioonis ("demokraatlik tsentralism" NSV Liidus jt nn sotsialistlikes riikides).

Reeglina mõistetakse omavalitsuse all mingi valdkonna e ala haldamist (juhtimist) asjaosaliste endi poolt vahetult või nende poolt valitud organite kaudu. Seda saab käsitleda valla- või linnaelanike (-kodanike) endi poolt oma ülesannete määratlemise ja oma poliitilise esinduskogu valimisena, seega elanike (kodanike) tugevalt väljaarenenud iseseisvusena³. Kohaliku omavalitsuse printsip võimaldab konkreetset ühiskonnaliiget aktiveerida ja integreerida, ületada riigi ja tsiviilühiskonna vastuolu ja lähendada rahvast ning riigivõimu. Oma olemuse ja eesmärgi poolest on kohalik omavalitsus selle osaliste aktiveerimine enda elu korraldamiseks⁴.

Omavalitsusprintsibil on nii juriidiline kui ka poliitiline aspekt.

1.1. Juriidiline omavalitsus

Juriidilise omavalitsuse all tuleb mõista avalike ülesannete iseseisvat e ainuvastutavat täitmist iseseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt enda

² Vt **R. Hendler**. Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. — Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG, 1984.

³ **A. Gern**. Deutsches Kommunalrecht. 2. neubearbeitete Auflage. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 68.

⁴ **K. Stern**. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrecht, Strukturprinzipien der Verfassung. 2., völlig neubearb. Aufl. — München: Beck, 1984, S. 403.

nimel ja oma organitega seaduse raames⁵. Selle vastandiks on valitsusasutuste kaudu teostatav vahetu riigihaldus.

Avaliku halduse valdkonnas rajaneb omavalitsus detsentralisatsioonil, vahetult lähedusel vastava valdkonnaga (sellega seondub subsidiaarsuse põhimõte) ja demokraatlikul legitimatsioonil (oma ülesannete täitmine sellega vahetult seotud isikute grupi poolt).

Juriidiline omavalitsus (ja ka detsentralisatsioon) tähendab vertikaalset võimulahusust. Lisaks klassikalisele horisontaalsele võimude lahususe põhimõttele (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim) eksisteerib ka võimulahususe vertikaalne dimensioon⁶. Vertikaalse võimulahususe põhimõte sisaldub PS⁷ §-s 154 lg 1. Vertikaalse võimulahususe avaldumisvormina kujutab kohalik omavalitsus endast teatud "kaitsevalli" liigselt tsentraliseeritud ja kontsentreeritud riigivõimu vastu. Liigselt tsentraliseeritud otsuste tegemise protsess kärbib kogu demokraatia elujõudu⁸. Isegi tingimustes, kus riigivõim omab laiemat mandaati ja esindab legitiimset avalikku huvi, omab kohalik omavalitsus väärtust, sest tehtavad otsustused võivad teatud määral erineda. Üks ja ainuõige seisukoht, mis kujundatakse selleks ainumõeldavas instantsis, on viinud ajaloos juba tuntud tagajärgedeni. Samas ei tohi otsustuste paljususe tingimustes kõrvale heita kogu riigis kehtivat teatud sotsiaalsete standardite ühetaolisuse nõuet.

Ehkki puhtast tsentralismi printsiipi, mis ei tunnista kohalikku autonoomiat ega mõistet "kohalik elu", on rakendanud mitte üksnes autoritaarsed, vaid ka demokraatlikud režiimid (läheldes põhimõttest, et poliitilised vabadused peavad olema kinnistatud üksnes üldriiklikul tasandil)⁹, ei eksisteeri tänapäeval demokraatlikke riike (v.a "kääbusriigid"), kus puuduks kohalik omavalitsus. Demokraatia olemusega on kooskõlas, et vastutus riigis on jaotatud ja seda ei kanna üksnes keskviim¹⁰. Seevastu kohaorgan (instants), mis ei oma reaalselt otsustuspädevust (see on kontsentreeritud keskorgani kätte) ja on vastava keskorganiga

⁵ **R. Stober.** Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. — Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer, 1996, S. 60.

⁶ Vertikaalse võimude lahususe kohta vt **R. Maruste.** Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 109.

⁷ RT 1992, 26, 350.

⁸ **A. Phillips.** Why does Local Democracy Matter? — Local Democracy and Local Government. Ed. by L. Pratchett, D. Wilson. — Hong Kong: Macmillan Press Ltd, CLD Ltd, 1996, p. 25.

⁹ Näiteks tsentralisatsioonipoliitika Prantsusmaal 1789. a-st. — **Р. Драго.** Административная наука. — Москва: Прогресс, 1982, с. 132–133.

¹⁰ Juba sõjaeelse Eesti kirjanduses märgiti, et riikides, kus valitseb demokraatlik kord ning kus täiel määral on teostamise leidnud rahva enesevalitsemine ja -korraldamine, on arenenud ka tugev territoriaalne omavalitsus (Šveits, Inglismaa). — Demokraatia ja omavalitsus. — Maaomavalitsus, 1931, nr 19, lk 323.

subordinatsioonivahekorras e viimasele subordineeritud, omavalitsusprintsipi ei peegelda.

Juriidilise omavalitsuse eelduseks on selle kandjal (vastaval korporatsioonil) omaülesannete (s.o ülesanded, mille täitmiseks haldusekandja on moodustatud ja eksistentsiaalsed ülesanded) olemasolu. Keskset tähendust omab ka iseseisvus oma ülesannete täitmisel (PS § 154 lg 1).

Juriidilise omavalitsuse puhul tuleb omakorda eristada:

- 1) kohalikku omavalitsust;
- 2) muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute omavalitsust e omahaldust (kutsealade omavalitsus, akadeemiline omavalitsus)¹¹;
- 3) vähemusrahvuse kultuuriomavalitsust.

Laiemas mõttes võib omavalitsusprintsipi avaldumist näha ka teatud era-õiguslike juriidiliste isikute (mittetulundusühingud) puhul ja isegi osariikide ning riikide tasandil¹². Seega ei avaldu omavalitsusprintsip üksnes munitsipaal-õiguses, vaid leiab rakendamist halduse erinevates valdkondades. Omavalitsus on haldus funktsionaalses mõttes.

Seejuures võib kohaliku omavalitsuse sarnasus teistele omavalitsusliikidele varjata nendevahelised erinevused, sh erineva õigusliku iseloomu, mis on kokkuvõtlikult järgmised:

1) kohaliku omavalitsuse olemasolu on PS-ga garanteeritud¹³, teiste omavalitsusliikide eksistents sõltub asjaosaliste endi aktiivsusest. Näiteks PS § 50 kohaselt on vähemusrahvustel õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuste kultuurautonoomia seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

2) kohalikku omavalitsust iseloomustab universaalpädevus (PS § 154 lg 1: "kõiki kohaliku elu küsimusi") ja iseseisvus seaduse alusel kohaliku elu küsimuste otsustamisel; teiste omavalitsuskandjate omavalitsusõigus laieneb üksnes kindlaksmääratud ülesannetele. Näiteks Vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus¹⁴ peab vähemusrahvuse kultuurautoomia all silmas vähemusrahvusesse kuuluvate isikute õigust moodustada kultuuriomavalitsusi neile PS-ga antud kultuurialaste õiguste teostamiseks.

3) kohalik omavalitsus rajaneb territoriaalsuse printsiibil, muud omavalitsused personaalsuse printsiibil.

¹¹ Vt selle kohta näiteks **U. Reinsalu**. Avalik-õigusliku kutseomavalitsuse reguleerimise küsimusi advokatuuri näitel. — *Juridica*, 1997, nr 10, lk-d 505–508. **T. Annus**. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk-d 61–62.

¹² Vt Самоуправление. — **Ф.А. Брокгаузъ, И.А. Ефронъ**. — Энциклопедический словарь. ТХХVIII^a. — С.-Петербург: Издательское Дело, Брокгаузъ-Ефрон, 1900, с. 239.

¹³ Vt **Ü. Madise**. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a Põhiseaduses. Magistritöö. — Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2001.

¹⁴ RT I 1993, 71, 1001.

Kuigi seadusandluses on esiplaanil kohaliku omavalitsuse õiguslik aspekt, tuleb kohaliku omavalitsuse nii juriidilist kui ka poliitist aspekti näha nende konstitutsiooniõiguslikus ühtsuses.

PS-s on mõistet "kohalik omavalitsus" kasutatud järjekindlalt üldmõistena (§-d 14, 26, 28 lg 3, 30 lg 1, 32 lg 3, 37 lg-d 1 ja 2, 42, 44 lg-d 2 ja 3, 45 lg 1, 46, 51, 52 lg-d 1 ja 2, 65 p 16, 104 lg 2 p 4, 133 p 3, 139 lg 1, 142 lg 1, 143, 154-160), konkretiseerides seda vaid erandjuhtudel (§-des 79 lg 5, 131, 156 lg 2 nimetatakse volikogu e kohaliku omavalitsuse esinduskogu, PSRS¹⁵ §-s 6 lg 1 nimetatakse kohaliku omavalitsuse organit). Selline konkretiseerimata mõistekasutus PS-s (ainus erand on § 104 lg 2 p 4, mida tuleks tõlgendada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusena), mis jätab kohaliku omavalitsuse mõiste sisu lähemalt määratlemata ja reeglina hoidub ka kohaliku omavalitsuse organite nimetamisest, on taotluslik ja võimaldab selle põhiseadusliku institutsiooni sisustamisel ja tõlgendamisel teatud paindlikkust. S. Mäeltsemees märgib põhjendatult, et PS-s kasutatakse mõistet "kohalik omavalitsus" vähemalt kolmes tähenduses:

- 1) haldus-territoriaalse üksuse;
- 2) kohaliku omavalitsuse organi;
- 3) kogukondliku elu korraldamise vormi tähenduses¹⁶.

Kohaliku omavalitsuse printsiip seisnebki eelkõige kogukondliku elu korraldamises.

EKOH-s¹⁷ ja KOKS-s¹⁸ määratletakse kohalikku omavalitsust sarnaselt. EKOH art 3 ("Kohaliku omavalitsuse mõiste") lg 1 kohaselt tähendab kohalik omavalitsus **kohalike võimuorganite õigust ja võimet** seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Samas näeb harta ette (art 3 lg 2), et kohaliku omavalitsuse printsiip peab allakirjutanud riikide rahvuslikus seadusandluses, kus võimalik, olema fikseeritud põhiseaduses¹⁹.

KOKS § 2 lg 1 kohaselt on kohalik omavalitsus PS-s sätestatud **omavalitsusüksuse — valla või linna — demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus** seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

¹⁵ RT 1992, 26, 350.

¹⁶ S. Mäeltsemees. Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes. — Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine Euroopa Liiduga. Teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded — artiklid (Tartu-Värsk, 26.–28. juuni 1997). TÜ majandusteaduskond, TTÜ majandusteaduskond. — Tallinn, 1997, lk 161.

¹⁷ RT I 1994, 26, 95.

¹⁸ RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489.

¹⁹ Kohaliku omavalitsuse mõiste kohta EKOH-s vt F.-L. Knemeyer. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung: Entstehung und Bedeutung: Länderberichte und Analysen. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, S. 15.

Nagu nähtub eeltoodust, on nii EKOH-s kui ka KOKS-s kohaliku omavalitsuse määramisel rõhuasetus mitte niivõrd kogukonna liikmetel, kuivõrd kohaliku omavalitsuse organitel. Selles avaldub õigusaktides domineeriv juriidilise omavalitsuse kontseptsioon. Arvestades kohaliku omavalitsuse eri aspektide tihedat omavahelist põimumist, oleks nende range ja järjekindel eristamine igas kontekstis suhteliselt kohmakas ja väheotstarbekas. Kuna PS kasutab mõistet “kohalik omavalitsus” avaralt ja arvestades kohaliku omavalitsuse printsiibi realiseerumist kohaliku omavalitsuse üksuses, oleks väga kunstlik ja kohmakas käsitleda kohaliku omavalitsuse printsiibi ühildumist põhiseadusliku demokraatia printsiibi kõigi struktuursete komponentidega lahus kohaliku omavalitsuse printsiibi juriidilisest kandjast, s.o vallast ja linnast kui avalik-õiguslikust territoriaalkorporatsioonist²⁰. Seda ei ole sellisel kujul tehtud PS-s ega ka käesolevas töös. Näiteks valimiste ja hääletuste ning kohaliku omavalitsuse seose käsitlemisel tuleb arvestada, et need korraldatakse mitte abstraktse kogukondliku elukorralduse esinduskogu moodustamiseks, vaid konkreetses vallas ja linnas.

Seega põhiseaduslike printsiipidega ühildumise mõistmiseks pole määrav mitte see, kuivõrd konsekventselt eraldada omavalitsuse printsiip selle juriidilisest kandjast. Oluline on ka arvestada, et kohalik omavalitsus kui printsiip realiseerub teatud kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil.

1.2. Poliitiline omavalitsus

Poliitilise omavalitsuse all mõistetakse tänapäeval avaliku halduse ülesannete elanike poolt tasuta, ühiskondlikus korras täitmist. Teiste sõnadega, tegu on kodanikuomavalitsusega, mille põhitunnuseks on kodaniku (elaniku) ühiskondlik osalemine halduses. Juba sõjaeelse Eesti riigiõigusosalases kirjanduses käsitleti omavalitsust üldise detsentraliseeritud haldusvormina: “Vastandina administratiivsele detsentralisatsioonile ehk bürokraatlikule detsentralisatsioonile on omavalitsuslik detsentralisatsioon ehk lihtsalt omavalitsus, missugune just seltskonna osavõtule põhineb. Omavalitsus on säärane kohapealne valitsemise vorm detsentralisatsiooni põhimõttel, mis rajaneb seltskonna osavõtul kohalikkude asjade valitsemisest.”²¹ Poliitilise omavalitsuse ideed konkretiseerib ühiskondlike ametite vastuvõtmise ja täitmise kohustus ning selle vastandiks on avalike ülesannete täitmine palgaliste ametnike poolt. Kohalik omavalitsus tähendab kodanikuvastutust. Poliitilist omavalitsust iseloomustab kodanikukesksus ja elulähedus, ta võimaldab ülevaatlikkust, otsustuste paindlikkust ja spontaansust

²⁰ Kohaliku omavalitsuse tähtsusele avaliku võimu kandjana osundab viitega PS §-le 14 ka Ü. Madise. — *Op. cit.*, lk 9.

²¹ Riigiõigus. Üld- ja eriosa. Koostatud ja redigeeritud vastavalt Tartu Ülikooli õigusteaduskonna loenguile ja eksamikavale. — Tartu: Jurist, 1936, lk 196.

ning garanteerib ülesannete täitmise kõrge kvaliteedi ja aktsepteerimise²². Kohalike elanike vahetu ühiskondlik osalemine avalike ülesannete täitmisel, selle väärtustamine ja osatähtsuse suurendamine ei ole ega saagi olla suunatud palgalise avaliku teenistuse kaotamisele või asendamisele. Viimase olemasolu tuleneb juba ühiskondliku tööjaotuse olemusest, samuti oleks kõigi kohaliku elu ülesannete täitmine ühiskondlikus korras vastuolus PS-ga. Siiski väärrib poliitiline omavalitsus senisest reljeefsemat esiletoomist: omavalitsus ei ole mitte üksnes õigussfääri kuuluv, vaid ka poliitiline fenomen.

1.2.1. Kohaliku omavalitsuse poliitiline tähendus

Briti teadlased G. Jones ja J. Stewart rõhutavad: "Kohalik omavalitsus ei ole möödunud luksus. [...] Kohalikud võimuorganid on ainsaks institutsiooniks riigis peale parlamendi, mis tuleneb valimisest"²³. Kohaliku omavalitsuse kaudu on seaduste raames võimalik püstitada ja realiseerida üldisi põhimõtteid. Kuna PS ja seadusandlus jätavad kohalikule omavalitsusele teatud otsustamisvabaduse, siis arvestades seda, et volikogu on kohalike elanike poliitiline esinduskogu, avalduvad selle töös erinevad arusaamad, mida on ühel või teisel juhul otsustarbikas teha. Eeldusel, et eksisteerivad reaalsed alternatiivsed võimalused konkreetsete kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, saab kõnelda munitsipaalpoliitikast ja seega iga kohaliku omavalitsuse üksuse spetsiifilisest rollist selle otstarbekal ja mõtestatud kujundamisel.

Üldiste põhimõtete realiseerimine toimub juriidiliselt eelkõige volikogu määrusandluse (täpsemalt, statuutide) kaudu, mille andmise õigus on kohaliku omavalitsuse olemasolu vältimatuks eelduseks, võimaldades erinevate prioriteetide vahel teha poliitilisi valikuid. See omakorda on teatud panuseks ühiskondlikku pluralismi²⁴, kuna eelistused kohalikul tasandil ei pruugi vähemalt osaliselt kokku langeda keskvõimu prioriteetidega ja otsustuse langetamisele eelneb teatud ühiskondlik debatt. Kohaliku omavalitsuse esinduskogudes ja riigi parlamendis võivad domineerida ja ka koaleeruda erinevad poliitilised jõud. Üsna tavaline ja täiesti normaalne on olukord, kus parlamendivalimistel lüüasaanud erakonnad võivad olla võimul paljudes või enamikus kohaliku omavalitsuse üksustes.

²² A. Gern. *Op. cit.*, 1997, S. 65.

²³ G. Jones, J. Stewart. *The Case for Local Government*. Second ed. — London: Allen&Unwin, 1985, p. 3.

²⁴ Siiski on erakonnad, survegrupid, ametiühingud, meedia ja ühiskondlikud liikumised märgatavalt tugevamateks pluralismi kaitsjateks kui kohalikud omavalitsused. — Vt G. Stoker. Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy. — *Rethinking Local Democracy*. Ed. by D. King, G. Stoker. — London: Macmillan Press Ltd, ESRC Local Programme, 1996, p. 15.

Võimalus püstitada teatud munitsipaalpoliitilisi printsiipe ja neid õigusnormide vahendusel realiseerida võimaldab kohalikke omavalitsusi nimetada poliitilisteks korporatsioonideks²⁵ ja isegi väita, et iga kehtiv kohaliku omavalitsuse teooria peab olema poliitiline teooria²⁶. Kommenteerides kohaliku autonoomia väärtuslikkust, märgib J. Chandler: “Põhiline õigustus kohaliku omavalitsuse jaoks on niisiis see, et ta on poliitiline korraldus tagamaks territoriaalselt piiritletud kogukonnaga seonduvate konfliktide lahendamine üksnes nendest konfliktidest mõjutatute poolt”²⁷. Seda ei muuda ka asjaolu, et parlament on vahetult demokraatlikult legitimeeritud kogu rahva poolt. Ebanormaalseks tuleb lugeda olukorda, kus kohaliku elu küsimuste otsustamise pinnalt tekkinud vastuolud (Eestis on see eelkõige Tallinna küsimus) seonduvad vahetult riigi parlamendi jõuvahekordadega, ning on pidevalt parlamendipoliitika objektiks²⁸. See annab tunnistust poliitika korporatiivsusest.

Tänu lokaalsele iseloomule on kohalik omavalitsus paratamatult palju tundlikum kohalike vajaduste ja asjaolude suhtes kui keskvalitsus. Kohalikud elanikud teavad kõige paremini oma eelistusi, prioriteete ja probleeme. Teiselt poolt funktsioneerib kohalik omavalitsus avaliku võimu institutsioonina riikliku tervikstruktuuri raames, koos viimasega aga riigi põhikorra raamistikus ja peab oma tegevuses orienteeruma demokraatlikele põhiväärtustele. Seejuures tuleb rõhutada, et kaasaegses kohaliku omavalitsuse teoorias tavaliselt riiki ja kohaliku omavalitsuse üksust, samuti riiklikku kesk- ja kohalikku omahaldust ei vastandata. Demokraatlikus riigis teenivad mõlemad ühist eesmärki — üldsuse heaolu. Kohaliku omavalitsuse üksused pole reguleerimata “riigiks riigis”, vaid esinevad suhteliselt suure iseseisvusega kohalike poliitiliste üksustena, mis

²⁵ **A.-T. Kliimann.** Õiguskord. — Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1939, lk 108.

²⁶ **K. Young.** The Justification of Local Government. — Essays on the Future of Local Government. Ed. by M. Goldsmith. — Birmingham: INLOGOV, 1986, p. 18.

²⁷ **J. Chandler.** The Liberal Justification for Local Government: Values and Administrative Expediency. — Political Studies, 1989, vol. 37, p. 606.

²⁸ Näiteks lagunes pärast 1996. a kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi valitsuskoalitsioon Koonderakonna, Reformierakonna, Maarahva Ühenduse ning Perede ja Pensionäride Liidu esindajate vahel, sest kohalikel valimistel hästi esinenud Reformierakond alustas Tallinna omavalitsuses koostööd valitsusega opositsioonis oleva Isamaaliiduga. Nii läks Tallinna linnavalitsuse juhtimine Reformierakonna esindajale ja linna volikogu juhatus Isamaaliidu kätte. Seepeale sõlmis Koonderakond Tallinna omavalitsuses koostöölepingu Keskerakonnaga, kes kuulus Riigikogus opositsiooni, ja vahetas välja äsja valitud linnavolikogu ning linnavalitsuse juhid. Reformierakond vastas sellele omakorda lahkumisega valitsusliidust ning kogu kriis lõppes Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse vähemusvalitsuse moodustamisega. — Vt **T. Varrak.** Poliitika- ja riigiteadus. — Tallinn: Külim, 2001, lk 178. Eksisteerib ka hilisem näide kolmikliidu valitsuse lagunemisest seoses võimuvahekordade muutumisega Tallinna Linnavolikogus 2001. a lõpus/2002. a alguses.

asetuvad riigi üldisesse süsteemi²⁹. Samas võimaldab nende suhteline väiksus rakendada munitsipaalpoliitikas (sh -õiguspoliitikas) teatud uuenduslikke lahendusi, mida edu korral saab kasutada ka üldriiklikul tasandil või mujal (korruptsioonivastase võitluse projektid³⁰, Põhjamaade “vaba kommuuni” eksperimendid³¹ jms).

Tulenevalt kodanikulähedusest on kohalikul tasandil langetatavate väärotsuste mõju ka sageli vahetum kui keskvalimiste puhul. Samas isegi seal, kus kohalikele omavalitsustele tehakse õigustatult etteheiteid, tehakse seda kohaliku omavalitsuse nähtavuse tõttu. Süsteem on avatud ja tagab seega korrektiivid avastatud puuduste suhtes³². Avatus ei ole küll samastatav üksikisiku või grupi vahetu osalusega otsustamisprotsessis, vaid tähendab võimalust avaldada ühiskondlikku survet, mõju. Seega kohaliku omavalitsuse “nähtavus” muudab ta avatuks ühiskondlikule survele.

Kui püüda hinnata Eesti kohaliku omavalitsuse üksusi kui poliitilisi korporatsioone, tuleb tõdeda olukorra vastuolulisust. Ühelt poolt toimub reaalne poliitilise tahte kujundamine demokraatlike valimiste teel, milles osalevad ka erakonnad. Volikogudes eksisteerib seisukohtade pluralism ja opositsioon. Isegi kehtivast valimisssüsteemist tuleneva poliitilise vastutuse nõrkuse tingimustes (valimisliitude küsimus) on demokraatliku esinduskogu eksisteerimine, kus toimub kohaliku elu sõlmprobleemide reaalne arutelu, erakordselt oluline. Kohaliku omavalitsuse organitele on tagatud õigus anda oma pädevuse piires üldakte — määrusi (KOKS § 7 lg 1). Teiselt poolt on enamiku kohalike omavalitsuste rahaline nõrkus ja sõltuvus riiklikest toetustest niivõrd tugev, et reaalsed valikuvõimalused ja alternatiivid on sageli kas minimaalsed või sisuliselt olematud³³. Siia lisanduvad personaliprobleemid jm valupunktid. Selistes tingimustes tõuseb sageli esile mitte niivõrd munitsipaalpoliitika sisuline, kohaliku elu kujundav aspekt, vaid pigem kildkondlik võimuvõitlus, mis loob illusiooni poliitilisest otsustamisest, omamata tegelikult positiivset sisu. Kohaliku omavalitsuse jaoks poliitilise korporatsioonina reaalse tähenduse saavutamise *conditio sine qua non* on eelkõige talle piisavate rahaliste vahendite tagamine avalike ülesannete täitmiseks. Selle keerulise küsimuste kompleksi

²⁹ Местное самоуправление. — Москва: Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз Российских городов, 1995, с. 18.

³⁰ Vt näit J.S. Gole. The Role of Civil Society in Containing Corruption at the Municipal Level. Proceedings from the Regional Conference of Transparency International Representatives. An Activity Jointly Sponsored by Transparency International and the Open Society Institute. April 29, 30, 1999, Bratislava, Slovakia. Discussion Papers, No. 10. — Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 1999.

³¹ Vt näit L. Rose. Nordic Free-Commune Experiments: Increased Local Autonomy or Continued Central Control? — Challenges to Local Government. Ed. by D. King, J. Pierre. — London: Sage, 1990.

³² G. Jones, J. Stewar. *Op. cit.*, p. 8.

³³ Vt Sildam, T. Valdade vaesus on tabelisse raiutud. — Postimees, 29. mai 2001.

lahendamiseta on reaalse munitsipaalpoliitika teostamine enamikus valdades ja linnades kas väga piiratud või ebareaalne.

1.2.2. Kodanikualgatuste, kodanikuosaluse (partitsipatsiooni) ja neid soodustava tehnoloogia tähendus kohalikule omavalitsusele

Väljaspool kohalike elanike algatusi ja osalust (partitsipatsiooni) kaotaks kohalik omavalitsus oma sisulise tähenduse. Tänapäeval kõneldakse isegi osalusrevolutsioonist³⁴. Paraku puudub teaduses ja praktikas üksmeel, kuidas kodanikualgatusi ja kodanikuosalust defineerida. See on ka mõistetav: tänases Eestis on kaasaegne sotsiaalteaduslik sõnavara alles loomisel ja tegu on komplekssete nähtustega³⁵. Siin tuleks eristada ühelt poolt sotsioloogilisi ja teiselt poolt haldusõiguses, sh munitsipaalõiguses omaksvõetud käsitlusi. Esimesed on oma sisult avaramad. Küsimus seondub ka kodanikualgatuste ja -osaluse ning vahetu demokraatia vahekorraga.

1.2.2.1. Kodanikualgatused

Eesti õiguskorras kodanikualgatuse mõistet ei sisaldu³⁶ ja selleks puudub käesoleval ajal ka vajadus. Isikute omaalgatuslike ühenduste kodanikualgatuste nime all eraldi seadusandlik reguleerimine tundub olevat demokraatlikule ühiskonnale üleminekuperioodi iseärasuseks³⁷. Õiguslikult institutsionaliseeritud kodanikualgatustena käsitletavad mittetulundusühingud, fondid jne leiavad reguleerimist vastavate eriseadustega (näiteks MTÜS³⁸, SAS³⁹).

Tuginedes kodanikuaktiivsuse vormide põhjalikule analüüsile, formuleeris Berliini Vaba Ülikooli uurimisgrupp juba 1973. a seisukoha, et kodanikualgatused kujutavad endast kodanike esemeliselt, ajaliselt ja sotsiaalselt piiritletud

³⁴ W. H. Lorig, C. Triphaus. Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik: Möglichkeiten und Restriktionen kommunalpolitischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. — Gegenwartskunde. Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung. 44. Jg., Heft 3, 1995, S. 313.

³⁵ Vt R. Ruutsoo. Kodanikualgatus ja Eesti sotsiaalne areng. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.agenda21.ee/EA21/2_4kodanikualgatus.html, 31. detsember 2001. a.

³⁶ ENSV KOAS (ENSV ÜVT 1989, 34, 517; RT 1991, 27, 324) § 3 p 1 sätestas, et elanikud teostavad kohalikku omavalitsust mh kodanikualgatuse korras mitmesuguste ühenduste kaudu.

³⁷ Ka nt Saksa DV 1990. a kohaliku omavalitsuse korralduse seadus reguleeris õiguslikult kodanikualgatusi. — A. Gern. *Op. cit.*, S. 358.

³⁸ RT I 1996, 42, 811; 1998, 96, 1515; 1999, 10, 155; 23, 355; 67, 658; 2000, 55, 365; 88, 576; 2001, 56, 336.

³⁹ RT I 1995, 92, 1604; 1996, 42, 811; 1998, 36/37, 552; 59, 941; 1999, 10, 155; 2000, 55, 365.

kollektiivse enesekorralduse vormi otsustusprotsessis osalemise vahetuks avatud teostamiseks⁴⁰. Kohalikud kodanikualgatused oleksid sellisest määratlusest tulenevalt suunatud vastava kohaliku omavalitsuse otsustusprotsessis osalemisele.

Problemaatiline tundub olevat kodanikualgatuse määratlemisel kriteeriumi rakendamine, et püstitatud eesmärk peab olema asetatud väljapoole algatusgruppi, teiste sõnadega, et algatus ei tohi teenida sellega ühinenud isikute vajaduste kollektiivset rahuldamist⁴¹. Eesti ajalooline kogemus seostab kodanikualgatusi kultuuriseltside ja klubidega, vaba aja veetmise ja huviala tegevusega⁴², need aga teenivadki eelkõige asjaosaliste (kultuuri- jms) vajaduste kollektiivset rahuldamist.

Kodanikualgatused seonduvad eelkõige nn kolmanda e mittetulundussektoriga ja neid iseloomustavateks märksõnadeks on usaldus, ausus ja kodanike lojaalsus. Kuigi taasiseseisvumisjärgseid aastaid iseloomustas kodanikualgatusete osatähtsuse langus, on liikumine arengufaasis ja avaliku võimu institutsioonide ühiskonnast võõrandumise tingimustes see ilmselt hoogustub (moodustatud on Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit⁴³ ning Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu⁴⁴, välja töötatud on Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni projekt⁴⁵ jne). Poliitikasse, sh munitsipaalpoliitikasse sekkuvad kodanikualgatused tavaliselt juhul, kui planeerimis- või otsustusprotsessis nende huvidega ei arvestata või avaliku võimu suhtumine tervikuna on neid mittesoosiv. Laiemas mõttes on oluliseks motiiviks rahulolematuse elukvaliteediga.

Kodanikualgatusi võib liigitada mitmesuguste kriteeriumide (tekkimisviis, sotsiaalne struktuur, tegevusvaldkond jne) alusel. Kodanikualgatus võib realiseeruda isikute mitteformaalse ühendusena, kuid võimalik on nendena kvalifitseerida ka teatud eraõiguslikke juriidilisi isikuid (eelkõige mittetulundusühinguid, фонде⁴⁶ jne).

Tervikuna võib eristada:

- 1) protestialgatusi — on suunatud kohaliku omavalitsuse organi või ametiisiku poolt tehtud otsustuse vastu, püüavad selle elluviimist takistada;
- 2) nõudvaid algatusi — nõutakse lasteaedu, mänguväljakuid, noortekeskusi jne, püütakse avaldada mõju kohalikule omavalitsusele;

⁴⁰ Vt **U. Thaysen**. Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen: ein Beitrag zur Entwicklung kooperativer Systeme mittelbarer und unmittelbarer Demokratie. — Heidelberg, Hamburg: R.v.Decker's Verlag, 1982, S. 19.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² **R. Ruutsoo**. *Op. cit.*

⁴³ Vt Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu põhikiri. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ngo.ee/emsl/pohikiri.html>, 31. detsember 2001. a.

⁴⁴ Vt Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu põhikiri. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.hot.ee/ekle/3105eklepohikiri.html>, 31. detsember 2001. a.

⁴⁵ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ngo.ee/kodanikuehiskond/EKAK%2026.02.2002.doc.>, 1. märts 2002. a.

⁴⁶ Näiteks kohaliku arengu fondid.

- 3) toetavaid algatusi — mitte üksnes ei nõua erinevaid kultuuri-, puhke- jne rajatise, vaid ka tegutsevad nende loomise nimel koostöös kohaliku omavalitsuse organitega;
- 4) altruistlikke algatusi — suunatud kohalikule kultuuri- ja sotsiaalvaldkonnale, aitavad teatud elanikkonnagruppe, ei püüa kohalikku omavalitsust mõjutada ega selle struktuurides osaleda.

Kodanikualgatuste seos kohaliku omavalitsuse vahetu demokraatia vormis teostamisega sõltub sellest, kuidas konkreetne kodanikualgatus ennast kohalikul tasandil sellises vormis toimuva õiguslikult institutsionaliseeritud otsustamisprotsessiga suhestab, ehk teiste sõnadega: kuidas algatajad vastavad küsimusele — kas osaleda? Selle alusel võib eristada mobiliseerivaid kodanikalgatusi, mis püüavad otsuseid tegevat avaliku võimu institutsiooni mõjutada väljaspoolt (protestid jms) ja ei kasuta vahetu demokraatia instituute, ning hääletusinitsiatiive, mis taotleavad otsuse tegemist vahetu demokraatia vormis⁴⁷. Eeltoodud kodanikualgatustest kasutavad vahetu demokraatia instituute huvigruppidega eelkõige protesti- ja nõudvad algatused.

Kodanikualgatused kujutavad endast esindusdemokraatlikus vormis kulgeva kohaliku tahtekujundusprotsessi laiendamist elanike omaalgatuse näol. Sel määral, mil kodanikualgatused kasutavad vahetu demokraatia instituute, on nende õiguslikeks raamideks vahetu demokraatia e plebistsitaarse elemendi suhtes PS-st ja seadusandlusest tulenevad piirid.

Kodanikualgatused ei saa asendada erakondade rolli volikogus, ent ka volikogude “sunderakonnastamine” ei vasta kodanikuühiskonna põhimõtetele. Sundvalikud, vahetu osaluse vähendamine ja vastutuse taandumine desintegreerivad ühiskonda⁴⁸. Kodanikualgatused ei saa asendada ka vahetu demokraatia instituute. Kohalikud kodanikualgatused väljendavad mitmesuguseid partikulaarhuve, vahetu demokraatia institutide kasutamisel kehtivad aga demokraatliku valimisõiguse printsiibid.

Kodanikualgatuste suhtes tuleb kohalikul omavalitsusel avaliku võimuna (PS § 14) järgida põhimõtet, et nende kaudu organiseerunud ja esiplaanile tõusnud erihuvide rahuldamisega ei rikutaks ühetaolise kohtlemise printsiipi. Institutsionaalne erapoolikus, mis avaldub teatud kodanikualgatuse põhjendamatus eelistamises, alandab avalikkuse silmis märgatavalt kogu osalusprotsessi usaldusväärsust. Partikulaarhuvide liigse mõjulepääsu vastu on efektiivseimaks vahendiks võimalikult ulatuslik avalikustamine ja transparentsus, siin kehtivad ametikohustuste neutraalse täitmise nõue (HMS⁴⁹ § 10), uurimispõhimõte (HMS § 6) jne.

⁴⁷ S. Lackner. Willensbildungsprozesse im Rahmen von Bürgerentscheiden. — Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Th. Schiller (Hg). — Frankfurt, New York: Campus Verlag, 1999, S. 76.

⁴⁸ R. Ruutsoo. *Op. cit.*

⁴⁹ RT I 2001, 58, 354.

1.2.2.2. Kodanikuosalus e partitsipatsioon

Kodanikuosalus (partitsipatsioon)⁵⁰ on selles mõttes kodanikualgatusel ühe-tähenduslikum, et küsimus koostööseisest poliitilis-administratiivse süsteemi-ga langeb ära. Teiste sõnadega, "osalejate" suhtes ei kehti enam küsimus "kas", vaid pigem "milleks", "mil määral" ja "kuidas" riiklikus ja kohalikus tahtekujunduses ja otsustamisprotsessis osaleda⁵¹. Kodanikualgatus- ja kodanikuosalusliikumise eristamine ei saa nende ulatusliku ühisosa tõttu olla terav.

Erinevus seisneb selles, et kodanikualgatused pole vähemalt eranditult keskendunud osalemisele poliitilis-administratiivses otsustamismenetluses, nagu seda on osalusaktsioonid. Seepärast on kodanikualgatus osalusaktsiooni suhtes kõrgemalseisvaks, hõlmavaks mõisteks.

Kui kodanikuosalust e partitsipatsiooni vaadelda ühiskondlik-poliitilise nähtusena (1960-ndate a-te lõpu, 1970-ndate a-te ühiskonna demokratiseerimisliikumise märksõna Lääne-Euroopas ja USA-s), siis on see märgatavalt laiem kohalikest omavalitsusest või haldusvaldkonnast tervikuna ja puudutab demokraatiat aluseid, võimalusi ning piire tänapäeva bürokratiseerunud heaoluriigis.

Mõnikord eristatakse teineteisest ka partitsipatsiooni (ld k *participatio*) ja kodanikuosalust. Esimese all mõistetakse igasugust asjaosaliste osavõttu neid puudutavatest otsustamisprotsessidest peaaegu kõigis poliitilistes, ühiskondlikes ja majandusvaldkondades, teist aga loetakse seotuks poliitilise tahtekujundus- ja otsustusprotsessiga eelkõige kohalikul ja regionaalsel tasandil⁵². Käesolevas töös on neid mõisteid käsitletud sünonüümidenä.

Kodanikuosalust on võimalik liigitada mitmeti:

- 1) osaluse vahendlikkuse järgi — representatiivne (kaudne) vs plebistsitaarne (vahetu) osalus;
- 2) osaluse õigusliku formaliseerituse järgi — formaalne vs mitteformaalne osalus.
- 3) ajaloolise faktori järgi — traditsioonilised ja ebatraditsioonilised osalusvormid jne.

Kohalik rahvaalgatus ja -hääletus on määratletav vahetu (otsuseid võtavad vastu hääleõiguslikud elanikud ise), konventsionaalse ja formaalse osalusena. Kodanikuosaluse õiguslikult institutsionaliseeritud võimalused võib jaotada ka vahetu demokraatiaga seonduvaks (**lõppotsustusõiguseks** (näiteks valimine ja rahvahääletus) ja sellega mitteseonduvaks **osalusõigusteks** (otsusele jõudmise protsessis osalemise õigus) (näiteks kodanike ärakuulamine ja kodanikekoos-

⁵⁰ Partitsipatsiooni mõiste seotuse tõttu demokratiseerimisliikumisega lääneriikides asendatakse see osade autorite poolt väärtusneutraalse mõistega "kodanikuosalus". — **F.L. Knemeyer**. Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik: Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene. 2 erw. Aufl. mit Bayern-Bilanz. — Landsberg am Lech: Olzog, 1997, S. 15.

⁵¹ **U. Thaysen**. *Op. cit.*, S. 24-25.

⁵² **A. Paust**. Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. — Bonn: Stiftung Mitarbeit, 1999, S. 38.

olekud), parlamentaarseks ja parlamendiväliseks osaluseks jne. Seega tuleb teha vahet erineva intensiivsusega kodanikuosaluse vahel. Kohalik rahvaalgatus ja -hääletus on kõige intensiivsema kodanikuosaluse väljenduseks. Kodanikuosalus on laiem mõiste kui vahetu demokraatia. Sellegipoolest vastandatakse mõnikord kodanikuosalusmudeleid ja esindusdemokraatiat⁵³. Tegelikult on kodanikuosalus ka esindusdemokraatia oluliseks tingimuseks.

Suurem osa inimeste poliitilisest osalusest leiab aset nimelt kohalikul tasandil ja seoses kohalike probleemidega. Just kohaliku omavalitsuse tasandil on kodanikuosaluse suurendamise võimalused potentsiaalselt perspektiivikad (kohaliku elu küsimuste lähedus ja olulisus isiku jaoks, süsteemi avatus igaühele, madalad barjäärid eriarvamuse avaldamiseks, suhteliselt lihtne juurdepääs osaluseks ka nõrgalt organiseeritud ning väheste majanduslike vahenditega gruppidele). Suhteliselt lihtne juurdepääs aitab ületada mitmesuguseid takistusi osaluseks ja võimaldab vähendada ühiskondlike gruppide vahelisi lõhesid. Edukas osalemine tõstab inimeste eneseteadlikkust ja on ka neid arendava tähendusega. See on oluline varanduslikult teravalt kihistunud ühiskonnas. Kõige kodanikulähedasema haldusvormina on kohalikul omavalitsusel eriline roll demokraatia kindlustamisel ühiskonnas. Territooriumi ja rahvaarvu suhtelise piiratuse tingimustes võimaldab ta üksikisikul väljendada oma vajadusi, mis on panuseks avaliku võimu ja ühiskonna vahelise võõrandumistendentsi pidurdamisse. Inglise filosoof J.S. Mill on kohaliku omavalitsuse ühe varasema kaitsjana eraldi rõhutanud asjaolu, et kohalikud poliitilised institutsioonid on oluline element demokraatlikus valitsemissüsteemis, kuna nad laiendavad osalemisvõimalust ja tagavad võime harida kodanikku praktilises poliitikas ja valitsemises⁵⁴. Rõhuasetus osalusel võib seejuures olla üksikisikul või grupil. Näiteks USA kohaliku demokraatia teooria ja kohaliku omavalitsuse korraldus rajanes algselt Th. Jeffersoni seisukohtadel üksikisiku suveräänsusest. Mure vahetu demokraatia ja individuaalse osalemise pärast pani teda kaitsma “väikesi vabariike” (*‘ward system’*), mis pidid olema piisavalt väikesed, et võimaldada igal kodanikul osaleda selle koosolekul ja tegutseda isiklikult⁵⁵. A. de Tocqueville, kes oma põhjalikus uurimuses “Demokraatia Ameerikas” analüüsib ka sealset kohalikku omavalitsust, teeb sügava tähelepaneku: “Rahvavõim kogukonnas seega mitte üksnes ei eksisteeri ammust ajast, vaid on ka selle eksisteerimise enda aluseks”⁵⁶. Pluralistliku kohaliku omavalitsuse teooria nihutab esindusdemokraatia kontekstis rõhuasetuse üksikisiku vahetult osalemiselt

⁵³ Vt näit U. Spies. Bürgerversammlung-Bürgerbegehren-Bürgerentscheid. Elemente direkter Demokratie, dargestellt am hessischen Kommunalrecht. — Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 1999, S. 45–82.

⁵⁴ G. Jones, J. Stewart. *Op. cit.*, p. 5. Vt ka K. Panter-Brick. Local Government and Democracy. — Public Administration, 1953, vol. 31, p. 344–347; vol. 32, p. 438–440.

⁵⁵ A. Syed. The Political Theory of American Local Government. — New York: Random House, 1966, p. 39.

⁵⁶ А. де Токвиль. Демократия в Америке. — Москва: Прогресс, 1994, с. 70–71.

grupiosalusele, mis realiseerub kohaliku omavalitsuse kaudu. Valitsemisstruktuuride üha keerukamaks muutumise tingimustes on sellisel osalemisel paratamatult teatud piirid, kuid kahtlemata õigustab osalus *per se* kohaliku omavalitsuse kohta demokraatlikus süsteemis ja on väärtuseks ka siis, kui see ei eksisteeri n-ö täies hiilguses.

Haldusõigusteaduslikes käsitlustes partitsipatsiooni vahetu demokraatiaga enamasti ei seostata. Domineerib seisukoht, et parlamendi-, kohalikud või mingi muu avalik-õigusliku juriidilise isiku valimised või vastaval võimutasandil toimuvad rahvahääletused pole käsitletavad kodanikuosalusena. Partitsipatsioon haldusotsustuse tegemisel on üksnes selline kodaniku, hääleõigusliku isiku vm isiku halduses osalemine, mis ei seisne riigivõimu või kohaliku omavalitsuse vahetus teostamises rahva või hääleõiguslike elanike poolt. Demokraatiaprintsiip suhtub partitsipatsiooni haldusotsustuse tegemisel küll positiivselt, kuid ei nõua seda tungivalt. Isiku osalemisõigus haldusotsustuse tegemisel tuleneb mitte demokraatia printsiibist, vaid õigusriigi printsiibist ja põhiõigustest⁵⁷. Partitsipatsiooniga seondub “kooperatiivse haldusõiguse” mõiste, millele on iseloomulik avalikkuse kaasamise ja temaga konsulteerimise vajaduse tunnustamine⁵⁸. Partitsipatsiooni keskmes on materiaalõiguslikult puudutatud isikute ja menetlusõiguslikult osaleda saajate ringi laiendamine võrreldes isikute ringiga, kelle õiguslikult kaitstud huve menetlus vahetult puudutab⁵⁹. Partitsipatsiooni liikumapanevateks jõududeks võib pidada emantsipatsiooni (osalus kui isiku enesemääratlemise ja eneseteostusvõimaluste laiendus), kontrolli (isiku soov saada teada, mida ja kuidas haldus planeerib) ja õiguskaitset. Efektiivse partitsipatsiooni põhieeldusteks võib pidada menetlusosaliste vahel reaalselt toimuvat kommunikatsiooni ja vastastikust mõju, erapooletut lähenemist ja võrdset kohtlemist, menetluse transparentsust jm.

Kodanikuosalusel on ühiskonnas täita mitmekesised funktsioonid infovahetuse, planeerimise ja integratsiooni alal, samuti tugevdab ta tehtavate haldusotsustuste ühiskondlikku aktsepteerimist. Partitsipatsiooni võib liigitada vastavalt sellele, kas üksikisikule on antud õigus ise halduse poole pöörduda (*bottom-up* partitsipatsioon) või kaasatakse ta halduse poolt (*top down* partitsipatsioon). Partitsipatsiooni subjektideks võivad olla õiguslikult puudutatud isikud, huvitatud isikud või avalikkus.

Õiguslikult institutsionaliseeritud partitsipatsioon kohaliku omavalitsuse puhul esineb praegu järgmistes vormides:

⁵⁷ **D. Ehlers.** Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat. — Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen. 11. neubearbeitete Auflage. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, S. 15–16.

⁵⁸ Vt näit **H. Schulze-Fielitz.** Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie. — Kooperatives Recht. Hrsg von N. Dose, R. Voigt. 1. Auflage. — Baden-Baden: Nomos Verlag Gesellschaft, 1995, S. 239.

⁵⁹ **P. Badura.** Das Verwaltungsverfahren. — Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg von H.-U. Erichsen. 11. neubearbeitete Auflage. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, S. 482.

1) petitsiooniõigus, sh selle esitajate esindaja õigus osaleda selle arutelus volikogus või valitsuses (KOKS § 32);

2) volikogu poolt istungile kutsutud isikute õigus sellel sõnaõigusega osaleda (KOKS § 44 lg 6);

3) võimalus kaasata volikogu komisjonidesse (KOKS § 47) (v.a revisjoni-komisjon) ja valla- või linnavalitsuse komisjonidesse (KOKS § 49 lg 11) isikuid väljastpoolt volikogu ja valitsuse koosseisu;

4) avatud menetlus PES-s⁶⁰, Keskkonnamõju hindamise ja keskkonna-auditeerimise seaduses⁶¹ ja MaaKS-s^{62; 63}.

KOKS § 2 lg 2 p 2 järgi teostub kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimustes ka rahvaküsitluse teel. Erinevalt kohalikust rahvahääletusest pole rahvaküsitluse tulemus kohaliku omavalitsuse ega riigorganitele õiguslikult siduv. Kehtiv seadusandlus kohalikku rahvaküsitlust lähemalt ei reguleeri ja praktikas samastatakse sellega ka mitmesuguseid mitteformaalseid avaliku arvamuse väljaselgitamise menetlusi (mitmesugused anketeerimised, küsitluslehtede väljasaatmine jne). Kohaliku rahvaküsitluse võib lugeda samuti kodanikuosaluseks e partitsipatsiooniks⁶⁴. Siin on tegu piirjuhtumiga vahetu ja esindusdemokraatia vahel.

Käesoleva töö autori arvates võiks muuta kohaliku omavalitsuse teostamise vorme reguleerivat KOKS § 2 lg 2 p-i 2, jättes selle sõnastusest välja kohaliku elu küsimustes korraldatavad rahvaküsitlused. Nende puhul on tegu esindusdemokraatliku otsustusprotsessi laiendamisega. Kohalik rahvaalgatus selle praegusel, seadusega ettenähtud kujul, on sisuliselt petitsiooniõigus. Samas tuleks seaduse eelnimetatud sätet ka täiendada, lisades sinna kohaliku rahvahääletuse. Viimasega seonduvaid küsimusi käsitletakse lähemalt aga käesoleva töö teises osas.

Õiguslikult institutsionaliseerimata partitsipatsioon (ümarlauad, foorumid, ühisnõupidamised jne) on kohaliku omavalitsuse diskretsiooni valdkonda kuuluv küsimus ja eraldi õiguslikku regulatsiooni reeglina ei eelda.

Partitsipatsioonil kohaliku omavalitsuse õigusaktide vastuvõtmisel on ka omad piirid ja ohud. Kuna kvalitatiivset erinevust võrreldes vahetule demokraatiatele tehtavate etteheidete ja vastuväidete ning omistatavate ohtudega neil aga reeglina ei ole, siis antud küsimusel siinkohal lähemalt ei peatuta. Probleemi tuleb hinnata vastava valdkonna iseärasuste kontekstis, kaaludes partitsipatsiooniga kaasnevaid poolt- ja vastuargumente. Partitsipatsioon ei tähenda, et kohaliku omavalitsuse organitel on õigus otsustajana nihutada otsustamisraskus

⁶⁰ RT I 1995, 59, 1006; 1996, 36, 738; 49, 953; 1999, 27, 380; 29, 398; 29, 399.

⁶¹ RT I 2000, 54, 348.

⁶² RT I 1995, 14, 169; 59, 1006; 1996, 36, 738; 1999, 10, 155; 54, 580.

⁶³ Vt ka Haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (993 SE I). — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=3303>, 23. veebruar 2002. a.

⁶⁴ Samas D. Ehlersi seisukoht on, et näiteks üleriigiline rahvaküsitlus (mitte avaliku arvamuse uuring) ei kuulu partitsipatsiooni alla. — *Op. cit.*, S. 15.

ja sellega kaasnev vastutus mingile juhuslikult moodustunud valla- või linna-elanike enamusele.

1.2.2.3. Infotehnoloogia kui osalust soodustav faktor

Kaasajal on tehnoloogia areng märgatavalt avardanud interaktiivse diskussiooni võimalusi ja mõningal määral kõrvaldanud vajaduse inimeste füüsiliseks kohaloluks otsustusprotsessis. Kirjanduses öeldakse selle kohta tabavalt, et valjuhääldid vastavad juba Aristotelese küsimusele, mille ta endale ühe liig-suure linna ees esitas: “Milline mees suudaks teha end seal kuuldavaks, omamata stentori kopse?”⁶⁵

Infoajastul ja -ühiskonnas on ka avaliku võimu teostamine kõikidel tase-ditel üha enam seotud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamisega (telekommunikatsioonivõrgud, lairiba jaotusvõrk kaabeltelevisiooni jaoks, mobiilsidevõrgud, arvutivõrgud (Internet), satelliidid). IT arengul on otsus-tamisprotsessile, seega ka vahetu demokraatia perspektiividele, märgatavad ja mitmesugused tagajärjed. Ühelt poolt võimaldab see avaliku võimu teostamist ratsionaliseerida (“õhuke” haldus) ja optimeerida (kodanikulähedane haldus), avades inimestele uusi võimalusi poliitikas osalemises (elektrooniline hääle-tamine, võimalus nn virtuaalseks kodanikualgatuses), teisalt tuleb aga arves-tada ka mitteühetahteliste sotsiaalsete järeldustega. Euroopa Komisjon on esitanud eEuroopa algatuse⁶⁶, mille eesmärgiks on ühendada kogu Euroopa — iga kodanik, kool ja ettevõtte — sidussüsteemi nii ruttu kui võimalik.

Käibele on läinud **elektroonilise demokraatia** mõiste, millena käsitletakse “iga demokraatlikku poliitilist süsteemi, kus kompuutreid ja arvutivõrke kasutatakse demokraatliku protsessi oluliste funktsioonide teostamiseks, näiteks informatsioon ja kommunikatsioon⁶⁷, huvide artikulatsioon ja koondamine ning otsustamine (nii arutamine kui ka hääletamine)”⁶⁸. Levinud on ka mõisted “digi-taalne demokraatia”⁶⁹, “küberdemokraatia”⁷⁰, “virtuaalne demokraatia”, “info-ajastu demokraatia” jt. Elektroonilise demokraatia raames võib erinevate demo-

⁶⁵ **M. Prélôt.** Institutions politique et droit constitutionnel. Onzième édition. — Paris: Dalloz, 1990, p. 85.

⁶⁶ Vt Euroopa infoühiskond kõigile; Komisjoni algatuse teatis Euroopa Ülemkogu kohtumisele Lissabonis 23.–24. märtsil 2000. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.esis.ee/Q3_010100/eeuroopa.html, 3. märts 2002. a.

⁶⁷ Elektroonilise debati kvaliteedi kohta vt **I. Budge.** The New Challenge of Direct Democracy. — Cambridge: Polity Press, 1996, p. 28–33.

⁶⁸ **M. Hagen.** A Typology of Electronic Democracy. Online. Available: http://222.uni-giessende/f603/vinci/labore/netz/hag_en.htm, 14 March 2001.

⁶⁹ **J. Percy-Smith.** Digital Democracy: Information and Communication Technologies in Local Politics. Research Report No. 14. — London: Commission for Local Democracy, 1995.

⁷⁰ Vt Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks. — R. Tsagarousianou, D. Tambini, C. Bryan (ed.). — London, New York: Routledge, 1998.

kraatia teooriatest juhindumise ja kasutatavate kommunikatsioonitehnoloogiate järgi tinglikult eristada teledemokraatiat⁷¹, küberdemokraatiat ja elektroonilist demokratiseerimist⁷². Olles suunatud kodanikkonna aktiveerimisele ja nende osaluse suurendamisele avaliku võimu teostamisel, samuti alternatiivsete võimaluste pakkumisele olemasolevate massimeediavahendite kõrval (virtuaalne ühiskond)⁷³, ei moodusta elektrooniline demokraatia siiski iseseisvat demokraatia tüüpi, vaid avardeb inimeste võimalusi eksisteerivate demokraatia põhitüüpide kasutamisel. Selle abil püütakse leevendada ja ületada struktuurseid ja funktsionaalseid puudusi avalikkuse ja otsustajate vahelises kommunikatsioonis ja informatsioonis, poliitilistes osalemisvõimalustes ja massimeedia rollis.

Ka kohaliku omavalitsuse üksused kasutavad otsustusprotsessi erinevates staadiumides ja suhtlemises tervikuna üha enam kompuutreid, mis on viinud valla- ja linnaelanike ning kohaliku omavalitsuse vahelise infovahetuse märgatava kiirenemiseni. Olulisim ja ühtlasi perspektiivseim roll on siin täita Internetil⁷⁴ (*www e World Wide Web*, meililistid, meilid, uudistegrupid, diskussioonifoorumid, sh sõnumitahvlid, jututoad (WWW-Chat, IRC), internetikonverentsid jne). Sellega kaasnevatest positiivsetest tagajärjedest osalusele võiks esile tuua:

1) arvestataval määral valijaid omab tööl ja/või kodus vm võimalust hääletada elektrooniliselt;

2) üksikisik saab volikogu liikmele, kohaliku omavalitsuse teenistujale esitada oma arvamusi ja seisukohti operatiivselt, füüsiline kaugus ametiasutusest ja ajafaktor ei ole määrav;

3) võimalik on nn minidemokraatia kogukonna teatud gruppide raames, kus aktiivse vastastikuse suhtlemise tulemusena kujundatakse mingis küsimuses konsensus;

4) bürokraatia ja asjaajamise keerukuse vähenemise tõttu võivad väheneda valitsemiskulud;

5) kommunikatsioon arvuti vahendusel on paratamatult kuigivõrd anonüümsem, kõrvaldades mitmed emotsionaalsed ja staatuse erinevusest tulenevad probleemid, mis takistavad isiku vaba enes väljendust vahetu suhtlemise korral (vanus, invaliidsus, välimus, emotsionaalne sobimatus jne). See võimaldab üksikisikule teatud määral demokraatlikumat, võrdsemat osalust.

Kõrvuti positiivsete tagajärgedega tuleb arvestada ka mitmesuguste ohtude ja riskidega. Osaluse suurenemine ei toimu eri ühiskonnakihtides ühtlaselt.

⁷¹ **Chr. F. Arteton.** Teledemocracy. Can Technology Protect Democracy? — Newbury Park: Sage, 1987.

⁷² **K.L. Hacker.** Missing links in the evolution of electronic democratisation. — *Media, Culture & Society*, 1996, 18 (2), p. 213–232.

⁷³ Kompuutrite kommunikatiivse potentsiaali kohta vt **I.S. Mc Lean.** Democracy and New Technology. — Cambridge: Polity, 1989, p. 61–107

⁷⁴ Internet kujutab endast erinevate iseseisvate võrkude globaalset kogumit, mis on marsruuteri kaudu üksteisega seotud, tekitades kogumis sünergiaefekti.

Eelkõige väiksema haridustasemega, vanurid, väiksema sissetulekuga isikud ei oma sageli Internetile juurdepääsu⁷⁵. Seega võib ühiskondlik võõrandumine pigem süveneda, kusjuures tekivad “inforikkad” ja “infovaesed” ühiskonnagrupid. Asjaosalisi võib frustreerida “infouputus”, ekstreemsed grupid jne. Lisanduvad väga mitmekesised tehnilised (viirused, häkkerlus jne) ja juriidilised probleemid (andmekaitse, hääletussaladuse tagamine jpt).

Vaatamata Interneti kasutamise kiirele tõusule Eestis (jaanuaris 1999. a oli Eesti Interneti kasutajate suhtarvult maailmas teises kümnes⁷⁶, Riigikogu poolt heakskiidetud Eesti infopoliitika põhialustele⁷⁷ (mis mh paneb Vabariigi Valitsusele kohustuse demokraatiat edendada ja kinnistava infopoliitika väljatöötamiseks⁷⁸), Eesti infopoliitika raamkavale⁷⁹ ja selles ettenähtud projektile “Külatee”⁸⁰ (mille raames loodi a-tel 1999–2000 andmesideühendused praktiliselt kõikidele kohaliku omavalitsuse üksustele), mitmesugustele e-projektidele (e-kodanik, x-tee jt), ei saa olukorda kohalike omavalitsuste ja elanike vahelise elektroonilise kommunikatsiooni alal endiselt pidada rahuldavaks.

HMS-ga on loodud õiguslikud alused elektrooniliseks haldusmenetluseks, seega kohaliku omavalitsuse ja isikute vaheliseks suhtlemiseks arvuti vahendusel digitaalallkirja kasutades. On võimalik saata e-meil teabenõudena⁸¹ (kusjuures osa kohalikke omavalitsusi näeb selleks ette ka elektroonilise blanketi), märgukirja või avaldusena⁸² või taotlusena haldusmenetluses⁸³ ja saada kätte teabevastus, haldusakt, kutse, teade vm dokument elektrooniliselt⁸⁴, kui see on seaduse või määrusega ette nähtud jpm. Elektrooniline asjaajamine on haldusmenetluses võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega (HMS § 5 lg 6). Lisaks on kohalikul omavalitsusel kohustus avaldada oma Interneti koduleheküljel vastavas haldusmenetluses kasutatavate dokumentide esitamise juhendid, näidisvormid, blanketid, selgitused jms)⁸⁵.

AvTS-i kohaselt (§ 56 lg 2) tuli kohaliku omavalitsuse üksusel mitte hiljem kui 2002. a 1. märtsist alustada teabe avalikustamiseks veebilehe pidamist, kus avalikustatakse seaduse §-s 28 loetletud tema ülesannetega seotud olemasolev

⁷⁵ Selle probleemi ületamisel on oluline tähtsus avalikel terminalidel.

⁷⁶ Vt **M. Heidmets jt.** Infotehnoloogiline Eesti. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.agenda21.ee/EA21/4_03info.html, 31. detsember 2001. a.

⁷⁷ RT I 1998, 47, 700

⁷⁸ Punkt 9.

⁷⁹ Riigikantselei, Eesti Informaatikanõukogu. Eesti infopoliitika raamkava. Versioon 04.05.1999. — Tallinn, 1999. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eik.ee/dirs/info/docs/raamkava.rtf>, 1. märts 2002. a.

⁸⁰ Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.kylatee.ee/>, 1. jaanuar 2002. a

⁸¹ Vastavalt AvTS (RT I 2000, 92, 597) §-le 13 p 2.

⁸² Vastavalt Avaldustele vastamise seaduse (RT I 1994, 51, 857; 1996, 49, 953; 2000, 49, 304; 92, 597; 2001, 58, 354) §-le 7 lg 1.

⁸³ HMS § 14

⁸⁴ HMS §-d 25 lg 1 ja 27.

⁸⁵ HMS § 7 lg 2.

teave (§ 29 lg 1). Faktiline situatsioon on aga käesoleval ajal selline, et ligi pooled kohalikud omalitsuse üksused ei oma üldse eraldi veebilehekülge või omavad üksnes elektroonilist aadressi ja väga sageli ei ole veebilehekülgedel sisalduv teave seadusandlusega kehtestatud nõuete mõttes piisav (näiteks on puudulik haldusmenetluse kohta oluline avalik teave)⁸⁶.

Vahetu demokraatia perspektiivist on keskne tähtsus elektroonilise hääletamise lubamisel. See tugevdab kodanikuosaluse võimalusi tervikuna ja muudab pikemas perspektiivis rahvaalgatuste ja -hääletuste korraldamise lihtsamaks ja odavamaks. RaHS-s⁸⁷ (§ 37), uues KOVVS-s⁸⁸ (§ 50) ja RKVS-i eelnõus⁸⁹ (§ 44) on vastav võimalus eelhääletamise kestel ka ette nähtud. Elektroonilise hääletamisega kaasnevad tehnilised, poliitilised ja õiguslikud probleemid kohaliku rahvahääletuse menetluse käigus ei erineks sisult kuigivõrd valimiste ja üleriigilise rahvahääletuse läbiviimisega kaasnevatest probleemidest. Täiendavaks momendiks on eelkõige kohaliku rahvaalgatuse raames kasutatavate allkirjalehtede elektroonilise versiooni lubamine, millele ei tohiks olla põhimõttelisi vastuväiteid. Poliitilised, tehnoloogilised ja õiguslikud aspektid on omavahel tihedalt seotud ja kaks esimest on leidnud lähemat käsitlemisest ka vastavates uurimustes⁹⁰. Samuti on toimunud poliitiline debatt Riigikogus uue KOVVS-i eelnõu lugemiste käigus. Kõige olulisemad juriidilised küsimused elektroonilise hääletamise puhul võiks lühidalt kokku võtta järgmiselt:

1) Kuidas tagada hääletamise salajasust? Hääletamise salajasuse nõue kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on sätestatud PS-s (§ 156 lg1), EKOH-s,

⁸⁶ Kohalikud omavalitsused peavad avalikustama: oma majandusstatistika ja majandusprognoosid, dokumentide vormid, asutuste koosseisu ja kontaktandmed, töötulemuste ja ülesannete täitmise aruanded, eelarved ja nende täitmise aruanded, arengukavad, programmid jms, teostatavad ja teostatud riigihanked, isikute teenindamisega seotud muudatused.

⁸⁷ RT I 2002, 30, 176.

⁸⁸ RT I 2002, 36, 220. Vastavalt KOVVS §-le 74 lg 1 jõustub seadus kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, seega 6. mail 2002. a. Paragrahvid 71 ja 72 p 2 jõustuvad 2005. a 17. oktoobril (§ 74 lg 2), § 72 p-d 1 ja 3-5 jõustuvad 2002. a 21. oktoobril (§ 74 lg 3), § 5 lg-d 1 ja 5, § 14 lg-d 1 ja 2, § 17 lg 4 p 3 ja § 25 EL-i kodanike kohta ettenähtu osas jõustuvad Eesti ühinemisel EL-ga (§ 74 lg 4). Elektroonilist hääletamist ei rakendata enne 2005. a. (§ 74 lg 5).

⁸⁹ 748 SE II-2. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://mgetdoc?itemid=011270005&login=proov&password=&system=ems&server=ragne>, 30. aprill 2002. a.

⁹⁰ **IT Meedia, T. Tammet, H. Krosing.** E-valimised Eesti Vabariigis: võimaluste analüüs. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://ats.riik.ee/amphora/home/projektid/e-valimised/materjalid/evalimisteanalyys24.okt.doc>, 8. märts 2002. a. Eksisteerib ka Helsingi Tehnoloogiaülikooli teaduri Helger Lippmaa ja Tartu üliõpilase Oleg Mürgi riigi poolt tellitud raport, millele viidatakse ka esimeses uurimuses. Käesoleva töö autor on viimases esitatud mõnede seisukohtadega tutvunud ainult esimesena nimetatud uurimuse ja ajakirjanduse vahendusel. — Vt **A. Ideon.** E-valimiste juurutajaid ootavad ees raskused. — Postimees, 6. märts 2002. a.

teistes rahvusvahelise õiguse dokumentides ja KOVVS-s⁹¹ (§ 1 lg 1) ning on demokraatliku valimisõiguse keskne element. Hääletamise salajasuse tagamisega tuleb välistada igasuguse kontrolli võimalus valijate tahteavalduse üle. Salajase hääletamise mõte on vabade valimiste kindlustamine. Hääletamise salajasuse kaitsefunktsioon, mis on suunatud valimiste vabaduse tagamisele, määrab nende tähenduse. Hääletamise salajasus ei ole üksnes valija õigus, vaid ka valimiste endi objektiivne printsiip ja järelikult ka valija kohustus. On nõutav, et valija hääletamist poleks võimalik pealt jälgida, hiljem aga rekonstrueerida eesmärgiga selgitada välja, kes kuidas hääletas. See küsimus peab igal juhul jääma valija enda pädevusse. Erandeid hääletamise salajasusest on lubatud teha üksnes valimisõiguse kandja enda kasuks (KOVVS § 45 lg-d 5 ja 8)⁹².

Erinevalt n-ö klassikalisest hääletamisest hääletamissedelitega valimisjaoskonnas või kodus hääletamisest ei ole elektroonilise hääletamise võimaldamisel igast internetiühendust omavast kohast (seega kodus, töökohal jm) praegu kuidagi võimalik tagada hääletamise salajasust. See seab aga otseselt hääletustulemuste legitiimsuse kahtluse alla. Põhimõtteliselt on võimalik probleemi teatud määral lahendada sel teel, et lubada hääletamist üksnes avalikes internetipunktides, kus valimiskomisjoni liikmed saavad takistada kõrvalist mõjutamist. Viimane vähendab aga märgatavalt elektroonilise hääletamise eeliseid traditsioonilise hääletussedelitega hääletamise ees. KOVVS-s (§ 50) mingeid kindlaid kohti elektroonilise hääletamise osas ette ei nähta.

Hääletamise salajasust on elektroonilise hääletamise korral võimalik rikkuda ka valimiste infosüsteemi sellise koostamisega, et on võimalik välja selgitada isiku tahteavaldus, serverite ebausaldusväärse ja kuritahtliku administreerimisega jne. Need elektroonilise hääletusega kaasnevad probleemid on aga eesti teadlaste analüüsi kohaselt tehnilis-organisatoorse abinõudega põhimõtteliselt lahendatavad.

2) Kuidas vältida hääletaja ebaseaduslikku mõjutamist, n-ö hääle ostmist? Viimast on teatavasti varasematel valimistel juba aset leidnud. Erinevalt hääletussedelitega hääletamisest, kus äraostetud hääletaja tahteavalduse üle ei saa hääle "ostja" vahetut kontrolli teostada (hääletaja hääletab privaatselt hääletuskabiinis⁹³), on see elektroonilise hääletamise korral väga reaalne perspektiiv. Ka siin on praegu ilmselt ainsaks reaalseks lahenduseks võimaldada elektroo-

⁹¹ RT I 1996, 37, 739; 1999, 60, 618; 2001, 95, 588; 2002, 29, 174.

⁹² KOVVS § 45 lg 5 sätestab, et kui valija juhul, kui ta füüsilise puude tõttu ei ole võimeline hääletamissedelit ise täitma, võib seda tema palvel ja juuresolekul teha teine valija, kuid mitte tema elukohajärgse valimisringkonna kandidaat. Sama paragrahvi lõike 8 kohaselt võib juhul, kui valija füüsilise puude tõttu ei ole võimeline hääletamissedelit ise hääletamiskasti laskma, seda tema palvel teha teine valija tema juuresolekul.

⁹³ Ka kodus hääletamise korral viibivad hääletaja juures valimiskomisjoni liikmed ja hääletamissaladust on võimalik tagada.

nilist hääletamist avalikes internetipunktides⁹⁴, sest muudes kohtades pole valimiskomisjonidel praktiliselt võimalik kontrolli teostada.

3) Kehtiva KOVVS-i kohaselt annab valija allkirja valijate nimekirja (§ 35 lg 2) ja kui ta eelhääletamisel on elukohajärgses valimisjaoskonnas hääletus-sedeliga juba hääletanud, on jaoskonnakomisjonil võimalik hiljem allkirjale tuginedes välistada tema teistkordne hääletamine hääletussedeliga. Pole aga võimalik vältida seda, et seadust eirav valija hääletab eelhääletamisel mitmes kohas väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda. Elektroonilise hääletamise muudab asja täiendavalt keerukamaks. Tehniliselt pole võimalik vältida, et valija hääletab eelhääletamisel nii elektrooniliselt kui ka hääletussedeliga. KOVVS-i kohaselt (§ 53 lg 6), kui valija on hääletanud mitu korda, sh elektrooniliselt, saadab jaoskonnakomisjon Vabariigi Valimiskomisjonile selle kohta viivitamata vastava teatise. Vabariigi Valimiskomisjon jätab teatise alusel valija elektroonilisel hääletamisel antud hääle arvestamata⁹⁵. Kui aga valijal õnnestus eelhääletamisel väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda hääletada hääletus-sedeliga mitu korda⁹⁶, siis jätab jaoskonnakomisjon kõik valija hääletamis-sedelid arvestamata. See tähendab aga valimisõiguse normide sisult ühesuguse rikkumise erinevat kohtlemist tehnoloogilistel põhjustel. Positiivseks tuleb lugeda seda, et eelnõus ei ole järgitud e-valimiste võimaluste analüüsis pakutud võimalust oma häält muuta või tühistada. Selle võimaluse eesmärgiks oleks luua olukord, kus hääle ostja võib küll kontrollida, kas häälemüüja hääletas nõutud kandidaadi poolt, kuid ta ei saa kontrollida, kas hääletaja pärast oma häält ei tühistanud või muutnud. Tegelikult on hääle “müüjal” eelhääletamise käigus võimalik niikuinii hääletussedeliga hääletada ja tema elektrooniline hääletus-sedel tunnistatakse Vabariigi Valimiskomisjoni poolt hiljem kehtetuks.

Võib ka tõstatada küsimuse, kas elektroonilise hääletamise võimaluse andmine ei tähenda valijate erinevat kohtlemist: ühtedel valijatel on arvuti ja vajalik digitaalallkirja sertifikaat, teistel mitte. Väide, et see üldse ei kujuta endast probleemi, oleks ebaõige. Ent PS-s sätestatud valimisõiguse demokraatlike põhimõtetega vastuolu siin ei ole. Tegu on ikkagi täiendava võimaluse pakkumisega valijatele. Nii võib ka erinev kaugus valimisjaoskonnast vms tekitada osadele valijatele täiendavaid probleeme. Kui valida avalikes internetipunktides elektroonilise hääletamise variant, peaks probleem veelgi mõnevõrra taanduma.

Elektrooniliste valimiste võimalikkust analüüsinud IT-spetsialistid on seisukohal, et need tuleb korraldada piiratud — ainult eelhääletamise ajal ja võib-olla

⁹⁴ On selgusetu, millised on need “mitmed erinevad põhjused”, millel rajaneb e-valimiste võimaluste analüüsi autorite seisukoht, et tegelik massiline häälte ostmine e-valimiste käigus pole tõenäoline.

⁹⁵ Antud lause kuulub § 53 lg 6 koosseisu. Nimetatud paragrahvi pealkiri on “Eelhääletamise ajal väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda antud häälte arvestamine”. Tegelikult võis elektrooniline hääletamine toimuda ka vastava valimisjaoskonna piires, nii et paragrahvi pealkiri pole täpne.

⁹⁶ Siis lisab § 53 lg 6 veel aluse, et valija ei ole kantud valimisjaoskonna valijate nimekirja.

mitte kõigis kohalikes omavalitsustes, vaid ainult “katseks” välja valitud omavalitsustes. Seda põhjendatakse vajadusega suunata ühiskond käsitlema esimesi e-valimisi kui olulist reaaleelist katsetust, mis on küll siduv, kuid mille põhi-eesmärgiks on vigadest õppimine järgmiste e-valimiste jaoks⁹⁷. Siin avaneb võimalus kohaliku omavalitsuse vahetu demokraatia vormis teostamise probeerimiseks. On otstarbekam ja põhjendatum katsetada elektroonilise hääletamise efektiivsust mingi valla või linna piires teatud konkreetsete kohaliku elu küsimuste otsustamisel kui teostada mingi(te)s kohaliku omavalitsuse üksus(t)es eksperimente üleriigiliselt üheaegselt läbiviidavatel volikogu valimistel. Viimase variandi vastu räägib juba see asjaolu, et hääletamispõhimõtted peavad üleriigiliselt olema ühetaolised, mitte erineva üksikute kohaliku omavalitsuse üksuste lõikes. Teiseks on ka kaasnevad probleemid ja ebaõnnestumised teatud vallas või linnas läbiviidava kohaliku rahvahääletuse korral oma tagajärgedelt tervikuna vähem probleeme tekitavad kui üleriigiliselt korraldatavate valimiste korral. Kolmandaks on rahalised kulutused nn pilootprojekti korral väiksemad. Ja lõpuks on oluline ka ajafaktor — Riigikogu on elektrooniliste valimiste kasutamise kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel lükanud edasi vähemalt 2005. a-ni. Enne seda tähtaega on aga vajalik kehtestada uus kohaliku omavalitsuse seadus, mis rajaneks tervikuna EKOH-i põhimõttele ja arvestaks eelmiste kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerinud seaduste rakendamisest omandatud kogemusi. Selle raames tuleb niikuinii lahendada ka küsimus vahetu demokraatia elemendist esindusdemokraatliku süsteemi tingimustes.

Elektroonilise hääletamisega seonduvad õiguslikud küsitavused ja probleemid näitavad, et IT-i olemasolev tase ei ole piisav võimaldamaks üleminekut täiemahulisele vahetule demokraatiale kõigil võimutasanditel antiik-Kreeka eeskujul, selle n-ö kaasajastatud elektroonilises vormis. Paraku propageerivad ja kaitsevad mõned demokraatiateoreetikud ja e-demokraatia aktivistide grupid visalt vastupidist seisukohta⁹⁸. Näiteks prof. I. Budge on seisukohal, et 21. sajandi alguses on sisuliselt igas majapidamises televiisori või telefoniga ühendatud arvuti, mis annab massikommunikatsiooniks võimsa vahendi. Vaja on üksnes üleüldist seadmete väljajagamist (vajadusel riigi poolt) ja võrgu organiseerimist teatud keskkomitee või moderaatori poolt. Tehniline ja sotsiaalne baas miljonite kodanike vahetuks interaktiivseks aruteluks ja otsustamiseks on juba olemas. Debatt ja otsustamine võib olla täiesti interaktiivne ja selle manipuleeritavus poleks suurem parlamendisaadikute omast jne⁹⁹. Selline lähenemine on väga idealistlik ja ei arvesta, et lisaks eespool loetletud õiguslikele probleemidele ja küsitavustele tekivad arvukad uued — debati ajalised piirid, menetlus jne. Tähelepanu alt jääb välja erinevus IT tehnilis-funktsionaalsete võimaluste ja ühiskondliku arengutaseme vahel. Vahetu demokraatia vormis toimuva elektroonilise koosoleku läbiviimise ja juhtimise problemaatika pole samastatav

⁹⁷ Vt **IT.Meedia, T. Tammet, H. Krossing**. *Op. cit.*

⁹⁸ Vt näit **I.S. McLean**. *Op. cit.*

⁹⁹ **I. Budge**. *Op. cit.*, p. 24–33.

parlamendispiikri rolliga ja osalejate ringi määratlemine taandatav televisiooni- ja raadio vestlussaadete korraldamise tehnoloogiale. Ei saa eitada IT-i potentsiaali kodanikuosaluse laiendamisel ja ka vahetu demokraatia teostamisel, ent sellel on igal ajaetapil oma kindlad piirid. Pealegi säilitab vahetu suhtlemine oma olulise tähenduse sõltumata sellest, milliseks kujuneb IT-i edasine areng. Tõhus kodanikuosalus peab sobivas vahekorras alati hõlmama nii vahetut kui ka virtuaalset kommunikatsiooni.

1.3. Valla- ja linnaelanike osalussfääri piiritlemine kohaliku omavalitsuse teostamisel

Avalike ülesannete dualismi teooria lähtub teesist, et avalikud ülesanded jagunevad olemuslikult riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanneteks, kusjuures riik võib oma ülesandeid seadusega kohalikule omavalitsusele täitmiseks üle anda (võõrhaldus)¹⁰⁰. PS §-s 154 lg 1 on sätestatud kohaliku omavalitsuse universaalpädevus kohaliku elu küsimuste lahendamisel ja § 154 lg 2 reguleerib üleantud pädevust, mis kujuneb kohalikule omavalitsusele pandud või viimase poolt endale lepingu alusel täitmiseks võetud võõrastest ülesannetest. PS § 154 tervikuna tunnustab olemuslikke riigi ja olemuslikke kohaliku omavalitsuse ülesandeid ja juhindub seega avalike ülesannete dualismi teooriast.

Põhjendatult märgib M. Nierhaus, et mõistel “kohaliku elu küsimused” on kaks funktsiooni: esiteks, kohaliku omavalitsuse ja riigi pädevuse eristamine, teiseks, kohaliku omavalitsuse üksuse elanike osalussfääri määramine¹⁰¹. Üldpõhimõtteks on, et kohaliku omavalitsuse üksuse elanike osalussfääri piiriks on kohaliku elu küsimused. Siiski tuleb eristada erineva intensiivsuseastmega kodanikuosaluse vorme. Kui ühe või teise riikliku ülesande (üleantud pädevus) täitmise üle otsustamine ei kuulu kohaliku rahvahääletuse alla, samuti ei ole selle suhtes mõeldav kohaliku rahvaalgatuse korraldamine¹⁰², siis vähemintensiivsemad osalusvormid ei ole selles valdkonnas iseenesest välistatud. Sellest arusaamast lähtub ka kehtiv seadusandlus. Nii sätestab KOKS § 2 lg 2 p 2, et kohalik omavalitsus teostub **kohaliku elu küsimustes** rahvaküsitluse või rahva-

¹⁰⁰ K. Waechter. Kommunalrecht: Ein Lehrbuch. 3., überarbeitete Auflage. — Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG, 1997, S. 96.

¹⁰¹ M. Nierhaus. Verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern, Wahlrecht, kommunale Selbstverwaltung, Gewährleistung durch den Bund. — Grundgesetz. Kommentar. Hrsg. M. Sachs — München: Beck, 1996, S. 799, Rn. 40.

¹⁰² Mõned õigusteadlased ei välista siiski ka ülekantud pädevuse sfääris kohaliku rahvahääletuse võimalikkust juhul, kui seadusandja on jätnud kohalikule omavalitsusele teatud kaalutlemisruumi (*Gestaltungsspielraum*). — Vt P.M. Huber. Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. — Archiv des öffentlichen Rechts. Band 126. — Mohr Siebeck, 2001, S. 200–201.

algatuse teel. Samas võib seadusega ettenähtud juhul avatud menetlus aset leida ka kohalikule omavalitsusele täitmiseks pandud riiklike ülesannete puhul (näiteks Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanäidete seaduses ettenähtud kord)

Sama seisukohta on väljendanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kes 11. augusti 1993. a otsuses III-4/A-2/93 Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Narva Linnavolikogu 1993. a 28. juuni otsus nr 15/163 "Suhtumisest välismaalaste seadusesse" kehtetuks, läbivaatamine, rõhutab: "Põhiseaduse § 154 lg. 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kohaliku elu küsimusi. Rahvuslik-territoriaalse autonoomse üksuse kujundamine ei ole kohaliku elu küsimus, vaid üldriiklik küsimus, mida otsustatakse üldriiklike küsimuste otsustamise korras. Seetõttu on rahvahääletuse korraldamine rahvuslik-territoriaalse autonoomia küsimuses väljaspool kohaliku omavalitsuse pädevust ning vastuolus Põhiseaduse §-ga 154 lg. 1"¹⁰³. Eelnimetatud lahendiga praktiliselt analoogset seisukohta väljendas Riigikohus ka 6. septembri 1993. a otsuses III-4/A-3/93 Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Sillamäe Linnavolikogu 1993. aasta 6. juuli otsus "1993. aasta 30. juuni miitingust osavõtnute juhendite täitmisest" kehtetuks, läbivaatamine¹⁰⁴.

Laskumata siinjuures ülekantud pädevuse ehk riiklike ülesannete üksikasjalikumasse käsitusse (märgime vaid, et õigusteoreetiliselt liigitatakse neid riiklikeks tellimusülesanneteks ja korralduse alusel täidetavateks kohustuslikeks ülesanneteks), on vahetu demokraatia teostamise seisukohalt oluline kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete jagunemine kohustuslikeks ja vabatahtlikeks olemuslikeks ülesanneteks. Teatavasti tegutsevad kohalikud omavalitsused kohaliku elu küsimuste otsustamisel seaduse alusel iseseisvalt ehk ainuvastutavalt, mis tähendab valiku- ja otsustusdiskretsiooni ning vabadust suunistest. Kohaliku omavalitsuse üksus otsustab, kas, millal ja kuidas vastavat ülesannet täita¹⁰⁵. Vabatahtlike omavalitsusülesannete puhul otsustabki kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt, **kas** ta vastava ülesandega tegelema hakkab ja **kuidas** ta seda täidab¹⁰⁶. Näitena võib tuua koostöö teiste kohaliku omavalitsuse üksustega, mitmesuguste rajatiste ehitamist ja ülalpidamist, kultuuriürituste korraldamist jne. Vabatahtlikud omavalitsusülesanded on seotud kohalikul omavalitsusel nn ülesannete avastamise õiguse olemasoluga, mis tuleneb kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse põhimõttest. Universaalpädevus annab kohalikule omavalitsusele kohaliku elu küsimuste ringi määratlemise ja spontaanse tegutsemise ehk ülesannete avastamise õiguse, sh õiguse reguleerida ühiskonna

¹⁰³ Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 9–12.

¹⁰⁴ *Ibid.*, lk-d 12–14.

¹⁰⁵ A. Gern. *Op. cit.*, S. 67–68.

¹⁰⁶ H.-U. Erichsen. *Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen*. 2. Auflage. — Münster: Verlag Reckinger & Co. Siegburg, 1997, S. 67–68.

arengus tekkinud uusi seadusega reguleerimata küsimusi¹⁰⁷. Selle õiguse olemasolu kohalikul omavalitsusel on PS-le viidates kinnitanud ka Riigikohus¹⁰⁸ ja seda fikseerib ka seadus¹⁰⁹.

Vastupidiselt vabatahtlikele omavalitsusülesannetele võidakse seadusega teatud kohaliku elu küsimuse lahendamine teha kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuslikuks. Küsimuse "kas" on seadusandja siin juba ära otsustanud, nii et kohaliku omavalitsuse üksus saab iseseisvalt otsustada vaid seda, **kuidas** ta vastavat ülesannet täidab. Õiguskirjanduses märgitakse, et selleski küsimuses teostab riik kaasarääkimis- ja suuniste andmise õigust¹¹⁰. Kohustuslikeks omavalitsusülesanneteks on näiteks vastavas vallas või linnas koolieelsete laste-asutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamine, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses¹¹¹. Tegelik olukord antud ülesannete valdkonnas ongi kujunenud selliseks, kus seadusandja on eriseadustega (KELS¹¹², Muuseumiseadus¹¹³,

¹⁰⁷ E. Schmidt-Aßmann. Kommunalrecht. — P. Badura u.a. Besonderes Verwaltungsrecht. 10., neubearbeitete Auflage. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1995, S. 18, Rn. 18.

¹⁰⁸ Põhiseaduse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 1998. a kohtuotsuses öeldakse: "Põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Selle sätte tekstiosast "kõiki kohaliku elu küsimusi" tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus otsustada ja korraldada Põhiseaduse alusel ja tingimustel kohaliku elu küsimusi ilma volitusnormita seaduses. Põhiseaduse tingimustena tuleb seejuures mõista küsimuse olemuslikku kuulumist kohaliku elu, mitte aga riigielu küsimuste hulka, ja seaduslikkuse nõuet.

Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada iga küsimust, mis ei ole riigielu küsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku elu küsimusi, siis ei saaks ta otsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha." — Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembrist 1998. a otsus Õiguskantsleri taotluse, tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 22. veebruari 1996. a määrusega nr 8 kinnitatud Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8, läbivaatamine, 3-4-1-11. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 48–51.

¹⁰⁹ KOKS § 6 lg 3 p 2 sätestab, et kohalik omavalitsus otsustab ja korraldab ka neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

¹¹⁰ Vt G.D. Bühren. Allgemeines Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen: Grundriß für die Ausbildung und Fortbildung. 5., überarbeitete Auflage. — Köln: Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, 1995, S. 36–37.

¹¹¹ KOKS § 6 lg 2.

¹¹² RT I 1999, 27, 387; 2000, 54, 349; 95, 611; 2001, 75, 454.

¹¹³ RT I 1996, 83, 1487; 1997, 93, 1559; 2000, 47, 286.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseadus¹¹⁴ jt) ulatuslikult ära reguleerinud ka küsimuse, kuidas kohalik omavalitsus vastavat ülesannet täitma peab.

Kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete eeltoodud käsitlesest ilmneb, et kohaliku rahvahääletuse ja -algatuse rakendusvaldkond on kõige avaram vabatahtlike omavalitsusülesannete puhul, kus kohaliku omavalitsuse iseseisvus on maksimaalne. Seevastu kohustuslike omavalitsusülesannete puhul pole võimalik eelnimetatud vahetu demokraatia instituute rakendada otsustamaks, **kas** vastavat ülesannet täita või mitte. Seadusega kehtestatud tingimuste raames on mõeldav nende instituutide kasutamine otsustamaks küsimuse, **kuidas** kohalik omavalitsus vastavat ülesannet täidab.

2. Kohaliku omavalitsuse ühildumisest demokraatia põhiseadusliku printsiibiga

2.1. Demokraatia põhiseaduslik printsiip

Mingi inimkoosluse demokraatlik juhtimine toimub selle liikmete enamuse otsuse alusel (poolthääle enamuse meetod). Inimkooslus moodustab institutsionaalse süsteemi, mille abil selgitatakse enamuse tahe välja ja viiakse see vastavate otsustega ellu. Hääleteenamuse meetodile seab demokraatia ka kindlad raamid, vältimaks selle kuritarvitamist (inimõiguste kaitse nõue, vähemusele avatud võimalus tõusta enamuseks, seaduslikkuse printsiip jne). A. Lincoln kuulutas oma pühendumust demokraatiale kui rahva valitsemisele rahva poolt ja rahva jaoks (*“government of the people, by the people, for the people”*)¹¹⁵. Mõiste “demokraatia” tuleneb kreeka keelest (*dēmokratia*) ja tähendab rahva-võimu (*dēmos* — rahvas, *kratos* — võim). Valitsemine rahva poolt hõlmab siiski selle fenomeni üksnes osaliselt ja üsna piiratult. Eksisteerib mitmesuguseid, väga erinevaid demokraatiamääratlusi. Suures osas tegelevad selle valdkonnaga süvitsi politoloogid ja sotsioloogid. PS-i, sh selle põhiseaduslike printsiipide käsitlemisel ja õigusteoreetilisel sisustamisel ei ole aga otstarbekas ega põhjendatud lähtuda mingist konkreetsest politoloogilisest demokraatia-kontseptsioonist.

Kuna Eesti põhikord rajaneb konstitutsioonil, on tegu konstitutsioonilise demokraatiaga. Ka kohalik omavalitsus realiseerub põhiseaduslikes raamides ja ühildub olemuslikult konstitutsiooniõiguslikult konkretiseeritud demokraatia printsiibiga. Demokraatia printsiibi kohaselt on riigivõimu kandjaks ja allikaks rahvas. PS § 1 lg-s 1 on sätestatud, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu

¹¹⁴ RT I 1999, 25, 363; 2000, 39, 238; 102, 670; 2001, 102, 668.

¹¹⁵ Gettysburg Address. — The Encyclopedia Americana. International Edition. Volume 12. — Danbury, Connecticut: Grolier Incorporated, 1995, p. 711.

demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Riigivõimu otsene või kaudne lähtumine rahvast tähendab riigivõimu legitimatsiooni (personaalne või sisuline legitimatsioon). PS §-s 10 sisaldub demokraatia sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi komponendina¹¹⁶. Demokraatia ongi ühelt poolt põhiseaduslik riigikorraldusprintsip, teiselt poolt seondub ta sisu üksikisikuga. Eksisteerib vahetu seos põhiseadusliku demokraatiaprintsiibi ja üksikisiku *status activus*t väljendavate osalusvõimaluste (PS § 156 jt) vahel. Demokraatia mõtteks on ju avada üksikisikule võimalused poliitiliste otsustuste mõjutamiseks. Seega on demokraatiaprintsiip suunatud ka üksikisiku osalemisvõimaluste optimeerimisele.

PS määratleb demokraatiaprintsiibi normatiivse sisu väga üldisel kujul. Konstitutsiooniandja piirdubki tavaliselt demokraatiaprintsiibi konkretiseerimiseks oluliste struktuuritunnuste normimisega, jättes seadusandjale võimaluse ühe- või teistsuguse demokraatiakontseptsiooni realiseerimiseks seaduste kaudu. Riigi põhikorra poole pöördumisel pole põhjust eeldada, et põhiseadus või konstitutsioon demokraatiat tingimata defineeriks. Näiteks seitsme Šveitsi kantoni konstitutsioonis ei ole demokraatia mõistet ühegi võimutasandiga seoses isegi mainitud¹¹⁷. Siiski konkretiseeritakse demokraatiaprintsiipi ka kehtivas PS-s endas. Nii lähtutakse selles esindusdemokraatlikust mudelist. Esindusdemokraatia tuumaks on kokkuvõttes põhimõte, et rahvas ei teosta riigivõimu vahetult, vaid valib oma esindajad rahva esindusorganisse (parlamenti), kes esindavad seal teda tervikuna ja teevad tema nimel kõige olulisemad riiklikud otsustused. Esindusdemokraatliku mudeli kehtestamine PS-s on kaasaegse territoriaalriigi rahvaarvu, täidetavate avalike ülesannete komplitseeritust ja tööjaotuse vajadust arvestades ainumõeldavaks lahenduseks. PS § 56 nimetab rahva poolt hääleõiguslike kodanike kaudu kõrgeima riigivõimu teostamisega seoses esimesena Riigikogu valimisi. Üksikasjalikumalt reguleeritakse Riigikogu moodustamise, pädevuse ja Riikogu liikmete kui rahvaesindajatega seonduvaid küsimusi eelkõige PS-i IV ptk-s. Esindusdemokraatlikku mudelit käsitletakse käesolevas töös lähemalt edaspidi.

Demokraatia põhiseadusliku printsiibi struktuursed tunnused võib grupeerida neljaks komponendide grupiks, mis sisalduvad riigivõimu omamisel ja teostamisel rahva funktsioone ja pädevust reguleerivates õigusnormides. Oma kogumis moodustavad need komponendid formaalse aluse demokraatia normatiiv-

¹¹⁶ R. Maruste käsitleb demokraatia printsiipi ja demokraatliku õigusriigi printsiipe eraldi. — *Op. cit.*, lk-d 64–78; 100–102. K. Meruski kohaselt on Eesti põhiseaduses konstitueeritud seaduslikkusel põhinev parlamentaarne demokraatia ja õigusriigi põhimõte. — **K. Merusk, R. Narits**, Eesti konstitutsiooniõigusest. — Tartu: Juura, Õigus-teabe AS, 1998, lk 11. EV Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuandes käsitletakse demokraatia printsiipi § 10 kommentaaris, kuid viidatakse ka §-le 1 lg 1. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/print.php3?cath=1598>, 30. detsember 2001. a.

¹¹⁷ **K. Hernekamp**. Formen und Verfahren direkter Demokratie. — Frankfurt am Main: Alfred Metzner Verlag GmbH, 1979, S. 16.

sele põhinõudele — võim peab sõltuma valitsetavate tahtest. Nendeks komponentideks võib lugeda:

- 1) rahvasuveräänsuse kui riigivõimu omamise kriteeriumi;
- 2) esinduse ja identsuse (vahetu demokraatia ja esindusdemokraatia faktore) ühildamine kui riigivõimu teostamise kriteerium;
- 3) valimised ja rahvahääletused kui rahva poolt kujundatava riikliku tahte väljendusvormide kriteeriumid;
- 4) põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.

Eeltoodud jaotus on otstarbekas eelkõige põhjusel, et võimaldab demokraatia ja kohaliku omavalitsuse printsiipide seotust paremini esile tuua.

Eriteadlaste siseveendel rajanevaid lähenemiseelistusi arvestades, tulenevalt põhiseaduslike printsiipide tihedast seotusest ja vastastikusest põimumisest (näiteks demokraatiaprintsiibi väga tihe seotus õigusriigi printsiibiga) on ühe või teise konkreetse põhiseadusliku printsiibi struktureerimisel võimalikud teatud määral erinevad käsitlused¹¹⁸. Tervikuna on need kas avaramad¹¹⁹ või kokkuvõtlikumad¹²⁰. Ka Riigikohus on oma lahendites demokraatiaprintsiipi käsitlenud. Näiteks põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. detsembri 1994. a kohtuotsuses Vabariigi Presidendi taotluse, tunnistada 8. novembril 1994. a vastuvõetud Rahuaja riigikaitse seadus Põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamine, märgitakse: “Põhiseaduse esimese paragrahvi kohaselt on Eesti demokraatlik vabariik. Demokraatia, vastandina autokraatialle, tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel. Demokraatlikule riigikorraldusele on tunnuslik riigivõimu jaotumine selle erinevate harude vahel koos samaaegse võimude tasakaalustamisega. Nii on ka Põhiseaduse §-s 4 sätestatud, et Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse tegevus peab olema korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel”¹²¹. Antud lahendis on küll võimude

¹¹⁸ Vt näit Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Th. Schiller (Hg). — Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1999, S. 11

¹¹⁹ Näiteks R. Maruste käsitleb demokraatia aspektidena riigi tahte lähtumist rahvast, pluralismi, erakondade tähtsust, konsensusse saavutamise nõuet, enamusotsustuste langetamist, vähemuste kaitset, valimisi, sõltumatut kohut, avalikkust ja vaba ajakirjandust, inimõiguste ja -vabaduste austamist, riigivõimu avalikkust ja poliitilist ning õiguslikku vastutust. — *Op. cit.*, lk 64–67.

¹²⁰ EV Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuandes nimetatakse demokraatia printsiibi peamiste väljendustena PS-s erakonna- ja fraktsiooniõigust (§-d 48 lg 1 2. lause, 71 lg 2), hääle- ja valimisõigust (§-d 57 lg 1, 60 lg 1 laused 2, 3 ja 4, lg 2, 156), vaba mandaati (§ 62) ja Riigikogu istungite avalikkust ning õigust aru pärida (§-d 72, 74).

¹²¹ Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 54–59. Vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused 12. jaanuarist 1994. a Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Põhiseaduse § 152 lg. 2 alusel Vabariigi Valitsuse 1993. a. 23. juuli määrus nr 233 ““Riigi Kaitsepolitsei ameti põhimäärus” ja “Operatiivtehniliste erimeetmete

lahusust käsitletud demokraatia põhiseadusliku printsiibi avaldumisena, ent põhjendatum oleks seda seondada õigusriigi printsiibiga.

Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia printsiipide ühildumise mõttes on oluline märkida, et organisatsioonilis-õiguslikult on demokraatia lisaks jagunemisele esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia elementide vahel menetlusena struktureeritud ka territoriaalses lõikes. Selle kriteeriumi alusel võib rääkida demokraatiast nii riigi tasandil kui ka kohaliku omavalitsuse üksustes (PS § 155 lg 1)¹²². Antud kontekstis võib demokraatiat mõista ka riigivõimu piiranguna.

Demokraatliku detsentraliseerimise ideega seostub subsidiaarsuse põhimõte. Selle kohaselt peab kõrgemalseisev organisatsiooniline üksus võtma endale ainult selliseid ülesandeid, mida alamalseisev üksus ei saa täita sama hästi või paremini. Subsidiaarsuse põhimõte annab riigi tegevusele inimliku mõõtme. Ta lähtub aristotellikust ja kristlikust riigi- ja sotsiaalfilosoofiast. Subsidiaarsuse põhimõte sisaldub EKO art 4 lg-s 3, mille kohaselt riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.

2.2. Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia ühildumine ajaloolisest aspektist

Oleks ebaõige kategooriliselt ja üheselt väita, et kohaliku omavalitsuse olemuse demokraatia printsiibiga ühildatavuse küsimuses on saavutatud täielik konsensus. Enne Teist maailmasõda oli küllalt levinud doktriin, et kohalik omavalitsus omab demokraatliku “oasina” sisulist mõtet üksnes haldusriigi tingimustes, kuna ta demokraatlikus riikluses on ülearune ja süsteemivaenulik, takistades oma iseseisva staatusega rahva enamuse tahte teostamist¹²³. Ka hiljem on aeg-ajalt avaldatud n-ö ortodokssest käsitlest erinevaid seisukohti. Nii on väidetud, et kohalik omavalitsus on demokraatiast olemuslikult erinev, viimase suhtes struktuurilt võõras printsiip¹²⁴. Tuntud saksa õigusteadlane E. Forsthoff formuleeris oma seisukoha järgmiselt: “Kohaliku omavalitsuse organite ülesandeks pole mitte poliitiline tahtekujundus, vaid kohalike halduskohustuste

rakendamise ajutise korra” kinnitamine” p. 2 kehtetuks, läbivaatamine, III-4/A-2/94. — *Op. cit.*, lk-d 25–28, jt.

¹²² Kohaliku demokraatia ja kohaliku omavalitsuse institutsioonide vahel valitseb suhteline iseseisvus.

¹²³ O. Gönnerwein. Gemeinderecht. — Tübingen: Mohr, 1963, S. 60.

¹²⁴ G.-Ch. v. Unruh. Demokratie und kommunale Selbstverwaltung. — Die öffentliche Verwaltung, 1986, S. 217, 218, 223. A. Gern. *Op. cit.*, S. 93.

kohane täitmine”¹²⁵. Ka Suurbritannias 1950-ndatel aastatel toimunud debatil avaldas näiteks teoreetik G. Langrod arvamust, et kohalik omavalitsus ei vasta kaasaegsele heaoludemokraatialle, kuna tugevdab tõenäoliselt kitsaid harukondlikke huvisid ja õõnestab demokraatia häid omadusi rahvusriigis tervikuna, mida peegeldaks paremini enamuse valitsemine, võrdsus ja ühetaolisus¹²⁶. Sellised seisukohad on mõistetavad, kui arvestada, et nii demokraatia kui ka kohalik omavalitsus on lisaks muule ka ajaloolised kategooriad. Ajaloos pole aga kohaliku omavalitsuse reformide taga kaugeltki alati olnud demokraatliku riigi- ja ühiskonnakorralduse väljaarendamise taotlused. Teatud mõttes võib isegi kurioossesks pidada, et näiteks kohaliku omavalitsuse üks suurimaid reformimajaid Preisi riigivabahärra H.K. v.u.z. Stein juhindus oma reformiplaanides vaid monarhistliku riigi halduse efektiivsuse tõstmise vajadusest, mitte aga demokraatlikest ideedest. Ka hilisem areng, kus liberaalsed jõud vastandasid omavalitsusprintsipi riigile ja kohalik omavalitsus liigitati ühiskondlikku valdkonda kuuluvaks, ei kinnita kohaliku omavalitsuse ja demokraatiaprintsiibi lahutamatu seost. Hiljuti Eestis üritatud ja ebaõnnestunud kohaliku omavalitsuse süsteemi reformimise katse käigus ei juhitud ega arvestatud demokraatia põhimõtteid, vaid esiplaanil olid kohaliku omavalitsuse üksuste territoriaalne aspekt, rahvaarv jne.

Ajaloolises plaanis pole ka kohaliku omavalitsuse üksuste sisestruktuur rajanenud mitte alati demokraatlikel põhimõtetel. Sellises kontekstis on teatud määral põhjendatud väide, et demokraatia ja omavalitsusprintsip ei ole teineteisega tugevalt seotud. Siin võib näiteks tuua 1930-ndate aastate teist poolt, mil suuremas osas Euroopas levis autoritarismi tendents. Viimane tähendas kohaliku omavalitsuse suhtes — kui see printsip veel riigis üldse säilitamist või arvestamist väär — täitevorgani, eelkõige aga täitevorgani juhi staatuse tugevdamist demokraatlikul alusel moodustatava esinduskogu võimuvolituste arvel. Tolleaegses Eesti Vabariigiski avaldus selline suundumus selgelt 1937.–1938. a Vallaseaduses¹²⁷, Linnaseaduses¹²⁸ ja eriti Maakonnaseaduses¹²⁹.

Tänapäeva normatiivne ja empiiriline tegelikkus annab siiski alust seisukohale, et eeltoodud käsitlused on modernse demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi tingimustes valdavalt aegunud ja Forsthoffi näide iseloomustab pigem 19.

¹²⁵ **R. Nickel.** Direkte Demokratie in den Gemeinden: Ein Vergleich amerikanischer und bundesdeutscher Konzepte kommunaler Selbstverwaltung. — Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht. 35. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung “Öffentliches Recht”. Rostock 1995. Herausgegeben von M. Hoffmann u.a — Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 1996, S. 152.

¹²⁶ **G. Langrod.** Local Government and Democracy. — Public Administration, 1953, vol. 31, p. 26–31.

¹²⁷ RT 1937, 32, 310; 1938, 37, 336; 43, 404; 59, 567; 1939, 17, 114; 1940, 49, 447; 89, 873.

¹²⁸ RT 1938, 43, 404; 59, 566; 1940, 49, 447.

¹²⁹ RT 1938, 43, 405.

sajandi teise poole Saksamaa tegelikkust. Adekvaatsemalt peegeldab tegelikkust arusaam, et kohalik omavalitsus on demokraatiast lahutamatu. Omavalitsust nimetatakse isegi demokraatia kooliks. Tuleb aga nõustuda põhimõttega, et prioriteetide ümberpaigutamist tunnustades ei saa kaasaegset omavalitsust muuta ajaloost tuntud ühiskondlikuks reservaadiks privilegeeritud ühiskonnakihtidele. Kohaliku omavalitsuse ja demokraatiaprintsiibi suhet ei saa lihtsustada. Ei ole põhjendatud presumeerida kohaliku demokraatia ülimuslikkust teiste poliitilise otsustamise vormide ja tasandite suhtes. Lokalism võib näiteks kahjustada õigluse ja võrdsuse printsiipe.

Uurides, kuidas Teise maailmasõja eelse Eesti riigi- ja haldusõigusteaduslik mõtte seostas kohalikku omavalitsust demokraatiaprintsiibiga, tuleb konstateerida, et antud seost loeti aksiomaatiliseks¹³⁰ ja töö autorile teadaolevalt ei ole selles küsimuses avaldatud vastupidiseid seisukohti. See on ka igati mõistetu. Meie demokraatlik riigikorraldus on välja kasvanud demokraatlikest territoriaalsetest omavalitsusüksustest. Ehkki Vene absolutism oli kohaliku omavalitsuse mõttele vaenulik ja allutas kodaniku enesealgatuse ja enesekorraldamise tsentraliseerituse põhimõttele, pandi iseseisvumisele 1918. a paljuski alus just tänu demokraatliku kohaliku omavalitsuse olemasolule. Selle tegevuses osalemine lõi mitmed iseseisvuseks hädavajalikud eeldused, andes riiklust mitteomavale rahvale avalike asjade demokraatliku otsustamise kogemuse, genereerides demokraatlikke impulsse ja võimaldades ka hilisema poliitilise eliidi väljakujunemist. Samuti ei saa alahinnata kohaliku omavalitsuse rolli Vabadussõja võidukal lõpuleviimisel, mis andis võimaluse demokraatliku riigikorralduse rahulikuks ülesehitamiseks¹³¹.

¹³⁰ Nii märgib näiteks N. Maim: "Omavalitsus on säärane kohapealne valitsemise vorm detsentralisatsiooni põhimõttel, mis rajaneb seltskonna osavõtul kohalikkude asjade valitsemisel. Omavalitsuse organid on kohalikkude elanikkude poolt valitavad ja nende tegevus seisab kohaliku avaliku arvamuse kontrolli all. Omavalitsus on seltskonna enda valitsemine enese üle vastandina bürokratismile, mis tähendab ametnikkude valitsemist seltskonna üle. Väidetakse, et detsentralisatsioon olevat sündsaim vorm niivõrd, kui võrd tas tahetakse näha rahva omavalitsust. Omavalitsuse instituut on toonud kaasa, et konstitutsioonilisis riiges osavõtt riigivõimu teostamisest ei piirdu ainult osavõtus valitsemisest keskkohas, s.o üldisest riigivõimu teostamisest, vaid ka valitsemisest kohapeal omavalitsuste kaudu. Parlament ja omavalitsus on täienduseks teineteisele. Kus nad mõlemad oleivad, esineb esinduslik riik täies ulatuses." — Riigiõigus. Üldosa. Konspekt. Koostatud õigusteaduskonna üliõpilastele vastavalt prof. dr. N. Maim'i loengute- ja eksamikavale. 2., par. ja täiend. väljaanne. — Tartu: Iustitia, 1940, lk 172.

¹³¹ Kohaliku omavalitsuse ja selle esindajate tegevust Vabadussõja perioodil võiks kokkuvõtlikult iseloomustada omaaegse Lääne maavalitsuse esimehe A. Saare sõnadega: "Vabariigi loomise ajajärgul olid omavalitsused ainukesed organiseeritud asutused, kelle peale tuli panna, peale omavalitsuslike ülesannete, ka riiklisi ülesandeid. Vabadussõja aeg tuli omavalitsustel sõjaväelisi ülesandeid täita. Maavalitsused kuulusid mobilisatsioonid välja, organiseerisid vastupanu enamlastele sõjavägedele, varustasid sõjaväge toiduainete, riiete, loomatoidu ja veoabinõudega. See oli maavalitsuste suurem teene. Ilma selle kohusetäitjata kohapeal ei võiks meie rääkida praegu iseseis-

Kohaliku omavalitsuse ja demokraatiaprintsiibi ühildamatust väljendavat seisukohta oleks 1920-ndatel aastatel vastustanud nii vahetut demokraatiat riigi tasandil tunnustav normatiivne konstitutsioon kui ka empiiriline konstitutsioon, samuti rahva ajalooline kogemus¹³². Demokraatlikku riigikorda ja omavalitsust käsitleti lahutamatute mõistetena, mis koos moodustasid õigusriigi põhi- alused¹³³. Ka hilisem riigiõiguslik areng 1933. a Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse¹³⁴ (mis nihutas võimu raskuspunkti riigivanemale ja viis autoritaarse režiimi kehtestamisele 1934. a) ja Eesti Vabariigi 1938. a põhi- seaduse¹³⁵ (mis kujutas endast teatud tagasiliikumist riigivõimu suveräänsuselt rahva suveräänsusele¹³⁶) näol kinnitab kohaliku omavalitsuse lahutamatu seost demokraatiaga. Nii võttis 1933. a põhiseadusemuudatus maaomavalitsustelt nende õigusliku aluse¹³⁷. 1938. a põhiseadus võimaldas neile küll õigusliku eksistentsi, kuid jättis seadusandjale vaba võimaluse määrata nende organi- satsioon, organite korraldus ja ülesanded, viies maaomavalitsuse kujundamiseni sisuliselt riigi kohahaldusasutuse põhimõttele¹³⁸. Kui vaadelda, millisele kont- septsioonile rajati sõjaeelse Eesti Vabariigi kolmes põhiseaduses kohaliku oma- valitsuse õiguslik regulatsioon, siis oli selleks kohaliku omavalitsuse riiklik teooria. See doktriin on umbes pool sajandit pärast Suurt Prantsuse revolüt- siooni välja kasvanud saksa klassikalise filosoofia, õiguse ajaloolise koolkonna ja saksa liberalismi poliitilise doktriini põhimõtetest¹³⁹.

1980-ndate aastate lõpus, kui osutus võimalikuks asuda reformima, hiljem lammutama tsentraliseeritud nõukogude süsteemi, tõusis liikumine demokraat-liku kohaliku omavalitsuse taasloomiseks üldise ühiskondliku uuendusliikumise raames keskele kohale. Ühiskonna demokratiseerimine toimus suures osas n-ö alt-üles põhimõttele. Kohaliku võimu paradigma muutumist peegeldab ka selle perioodi õigusloome, mis oli suunatud kehtivalt haldussüsteemilt omavalitsusli- kule haldussüsteemile ülemineku tagamisele ja selleks haldusreformi läbiviimi-

vast Eestist. Tööd oli palju, tööd tehti nurisemata ööse kui päeva ja, peab ütlema, ülesanded täideti ära. Selle kõrval loodi ja korraldati terve rida asutusi ja ettevõtteid, mis rahva heaoluks ja arendamiseks tarvilikud. — **A. Saar**. Siis ja nüüd. — Maaoma- valitsus, 1927, nr 11–12, lk 178.

¹³² Kohaliku omavalitsuse juured ulatuvad meil kaugesse minevikku (kuni 12. sajandini).

¹³³ Demokraatia ja omavalitsus. — Maaomavalitsus, 1931, nr 19, lk 323.

¹³⁴ RT 1933, 86, 628.

¹³⁵ RT 1937, 51, 590.

¹³⁶ **R. Maruste**. *Op. cit.*, lk 33.

¹³⁷ Põhiseaduse § 75 uus redaktsioon sätestas: "Linna, alevi ja valla omavalitsuste kau- du teostab valitsemist kohal riigivanem, kuivõrd seaduses ei ole selleks loodud eri- asutusi."

¹³⁸ Vt Maakonnaseadus (RT 1938, 43, 405); **V. Lang, E. Kruus**. Kehtiv haldusõigus. Konspekt. Autoriseerinud prof. dr. A.-T. Kliimann. — Tartu, 1939, lk 41.

¹³⁹ **A. Almann**. Kohalik omavalitsus. Teoreetilised lähtealused. — Eesti Jurist, 1993, nr 5–6, lk 9.

sele. Viimane omakorda pidi tagama rahvavõimu vabariigisisese detsentraliseerimise omavalitsuslikele juhtimistasanditele ning riikliku ja omavalitsusliku juhtimise kindlapiirilise eristamise¹⁴⁰. 10. detsembril 1989. a toimunud kohalike nõukogude valimised olid esimesed sõjajärgsed suhteliselt vabad ja demokraatlikud Eesti võimuorganite valimised.

Taasiseseisvunud riigi põhiseaduse koostajad andsid jõulise panuse liikumisel riigiorganitekeskselt ühiskonnakorralduselt isiksusekesksele ühiskonnakorraldusele, mille fookuses on kodanik ja isiksus. Kohaliku omavalitsuse suhtes tähendas see lähtumist põhimõttest, et oleks välistatud nii selle kaudne kui ka otsene riigikeskseks muutmine¹⁴¹ ja talle oleks garanteeritud seaduse piires maksimaalne autonoomia. Rõhutati, et omavalitsus on rahva omavalitsus, kes teostab omavalitsuslikku võimu nende inimeste poolt ja nende inimeste jaoks, kes tema ellu kutsuvad ja tema territooriumil asuvad¹⁴². Kohaliku omavalitsuse seotus põhiseadusliku demokraatia printsiibiga ja selle struktuursete komponentidega Põhiseaduse Assambleel eraldi analüüsimist ei leinud, ilmselt peeti seda enesestmõistetavaks.

2.3. Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia seos Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas

EKOH tekst kinnitab ühemõtteliselt, et kohaliku omavalitsuse ühildumine demokraatia printsiibiga on Euroopa demokraatlikes riikides leidnud üldist tunnustamist. Eesti Vabariik ratifitseeris harta 16.12.1994. a ühegi reservatsioonita ja see jõustus 01.04.1995. a. See tähendab, et Eesti on kohustunud järgima harta demokraatlikke põhimõtteid nende täies ulatuses ja mahus. Selle rahvusvahelise dokumendi sissejuhatus sisaldab järgmisi põhimõtteid: 1) kohalik omavalitsus on üks demokraatliku valitsemisviisi põhilisi alustugesid; 2) kodanike õigus osaleda ühiskonnaelus on üks demokraatlikke põhimõtteid, mida jagavad kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid; 3) just kohalikul tasandil saab seda õigust kõige otsesemalt kasutada; 4) tõelise vastutusega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedalseisva juhtimisega; 5) kohaliku omavalitsuse kaitse ja tugevdamine erinevates Euroopa riikides annab olulise panuse demokraatiale ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamisele; 6) selleks on tarvis demokraatlikult moodustatud otsusi langetavatele organitele tuginevaid kohalikke omavalitsusasutusi, millel on kohustuste, nende kohustuste täitmise

¹⁴⁰ Vt Eesti NSV Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s (ENSV ÜVT 1989, 26, 348).

¹⁴¹ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 56.

¹⁴² *Ibid.*, lk 151.

tagamiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia.

Seega võib konstateerida, et EKOH rajaneb filosoofial, mille kohaselt kohalik omavalitsus kujutab endast antud territoriaalkorporatsiooni jaoks demokraatia ja inimõiguste printsiibi konkreetset väljendust. Demokraatia põhimõtte lahutamatu seotust territoriaalse omavalitsusega peegeldab ka Euroopa regionaalse omavalitsuse harta projekt¹⁴³ (preambula p-d 4–6, 8).

Kokkuvõttes võib öelda, et kohaliku omavalitsuse kui demokraatia indikaatori garanteeritud eksistentsi ja tema reaalse osatähtsuse alusel ühiskonnaasjade otsustamisel võib teatud määral hinnata kogu riigivõimu demokraatlikkust. Kohalik omavalitsus on demokraatliku riigiehituse aluseks.

2.4. Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia põhiseadusliku printsiibi struktuursete komponentide ühildumine

2.4.1. Kohalik omavalitsus ja rahvasuveräänsus

Laskumata sügavamalt rahvasuveräänsuse printsiibi erinevatesse teoreetilistesse käsitlustesse märgime, et see printsiip kui demokraatliku riigi kontseptsiooni üldine dogmaatiline alus¹⁴⁴ sisaldub seotuna riigi suveräänsuse printsiibiga Eesti Vabariigi põhiseaduse preambulas, §-s 1 (“Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas”)¹⁴⁵ ja §-s 56 (“Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu: 1) Riigikogu valimisega; 2) rahvahääletusega”). Rahvasuveräänsuse põhimõtte rõhutab eelkõige rahvast kui riigivõimu kandjat ja allikat ning tema rolli — s.t et rahvale kuuluvad poliitilise võimu organiseerimise ning selle struktuuri kindlaksmääramise õigused, mis peavad olema seotud temast lähtuva legitimatsiooni ja tahtega¹⁴⁶. Paragrahv 1 lg 1 mõttes on rahvas *pouvoir constituant* — ideeline suurus¹⁴⁷, mis sellisena eristub rahvast kui riigiorganist PS § 56 mõttes. Selles staatuses kannab rahvas kõrgeimat riigivõimu. Riigivõimu tuleb siin tõlgendada avaralt, avaliku võimuna. See hõlmab ka kohalikku omavalitsust. Niisiis rahvas kui *pouvoir constituant*, s.t ideelise ühikuna kannab kogu avalikku võimu, sh ka

¹⁴³ European Charter of Regional Self-Government. Online. Available: [http://www.coe.fr/CPLRE/textad/rec/1997/rec34\(97\)e.htm](http://www.coe.fr/CPLRE/textad/rec/1997/rec34(97)e.htm), 11 May, 1999.

¹⁴⁴ Vt A. Mägi. Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. — Tartu: Õiguse Kirjastus, 1937, lk 1.

¹⁴⁵ Rahvasuveräänsuse põhimõtte sisaldus ka 1920. a põhiseaduses (RT 1920, 113/114) ja 1938. a põhiseaduses.

¹⁴⁶ Vt K. Merusk, R. Narits. *Op. cit.*, lk-d 22–24; R. Maruste. *Op. cit.*, lk 56.

¹⁴⁷ A.-T. Kliimann. Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul. — Õigus, 1929, nr 4, lk 129.

kohalikku omavalitsust kui PS-st tulenevat ja selle alusel realiseeruvat omahaldust. Selles kontekstis on rahvasuveräänsuse mõiste hinnatav üldise õiguspoliitilise postulaadina, kus rahval on igavikuline dimensioon. Riigivõimu teostajana (*pouvoir constitué*) moodustab rahvas riigiorgani. Rahvasuveräänsuse mõiste esineb siin teatava normatiivse sisuulatusena sättena¹⁴⁸. Rahvas on siin konkreetne suurus ja funktsioneerib ainult oma hääleõiguslike kodanike näol, s.t aktiivkodanikkonnana (PS § 56: “Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu”). Vastavalt PS §-le 57 on hääleõiguslik Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks. Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks. PS § 58 sätestab, et seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades. Rahva pädevuse ulatuse määratlemisel riigiorganina evib tähtsust ka PS § 3 lg 1, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (õigusriigi põhimõte).

Riigivõimu teostamine hääleõiguslikest kodanikest koosneva rahva kui riigiorgani poolt pole kohaliku omavalitsuse suhtes kohaldatav. Teatavasti ei oma kohaliku omavalitsuse üksused ega nende elanikkond riiklikku suveräänsust ja ei saa unitaarriigi printsiibist (PS § 2 lg 2) tulenevalt moodustada ka rahvuslik-territoriaalse autonoomia staatusega üksusi. Mõisted “vallarahvas” ja “linnarahvas” on küll omaks võetud kõnekeeles, mitte aga õiguskeeles. Saksa riigiõiguses tuntud osarahva (sks k *Teilvolk*) mõistet¹⁴⁹ ei kasutata aga ei Eesti PS-s ega ka riigiõigusteaduses. Selle mõiste ülevõtmine oleks ka sisult ebatäpne. PS kõneleb Eesti rahvast ja eesti rahvusest. PS §-s 156 lg 2 kasutatakse aga sõnaühendit “omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud”. Rahvas ja omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud ei ole aga samasisulised mõisted.

2.4.2. Kohalik omavalitsus, valimised ja rahvahääletused

PS järgi teostab rahvas oma võimu erinevates vormides. Eestis toimib esindusdemokraatia, mis tähendab rahvasuveräänsuse põhimõtte realiseerumist põhiseaduslikult korraldatud riigis. Esindusdemokraatlik süsteem funktsioneerib nii üldriiklikul kui ka kohalike omavalitsuste tasandil (PS § 156 lg 1). PS § 56 käsitleb kõrgeima riigivõimu teostamisena: 1) Riigikogu valimisi ja 2) rahvahääletust. Riigiõigusliku ja munitsipaalõigusliku instituudina teenivad valimised esindusorgani personaalse komplekteerimise funktsiooni ja on seega just

¹⁴⁸ A. Mägi. *Op. cit.*, lk 5.

¹⁴⁹ Vt näit R. Herzog. — Maunz, Th., Dürig, G. Kommentar zum Grundgesetz, bearbeitet von R. Herzog u.a. Grundgesetz. Kommentar. Band II. München: Beck, 1991, Art 20, Rn. 56 f.

representatiivsüsteemi väljenduseks¹⁵⁰. Asjaolu, et kohaliku omavalitsuse üksustes toimuvad valimised, erakonnad on kaastegevad omavalitsustasandil poliitilise tahte kujundamisel ja kohaliku omavalitsuse üksused võivad iseseisvalt otsustada ja korralda kohaliku elu küsimusi, loob võimaluse rääkida munitsipaalpoliitika olemasolust. Seevastu rahvahääletuse näol on tegu kaasaegse vahetu demokraatia põhilise instituudiga. PS kohaselt on ka kohaliku omavalitsuse organid kas vahetult või vahendatult legitimeeritud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike poolt. Legitimatsioon aga pole tähtjatu, vaid seda tuleb perioodiliselt uuendada¹⁵¹. Kohaliku omavalitsuse legitimatsiooni ainsaks allikaks on vastava valla või linna hääleõiguslikud elanikud¹⁵².

PS §-s 56 antud loetelu on ammendav¹⁵³. 1938. a Põhiseaduse § 35 p 3 järgi teostas rahvas riigivõimu kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimisega Põhiseaduse § 123 järgi. 1920. a Põhiseadus ja 1933. a Põhiseaduse muutmise seadus ei nimetanud küll §-s 29 kohaliku omavalitsuse esinduskogu valimisi rahva poolt riigivõimu teostamise vormide hulgas, kuid see asjaolu on seletatav pigem süsteempuudulikkuse kui sisulise erinevusega 1938. a Põhiseadusest. Rajanes ju kõigi sõjaeelsete konstitutsioonide vastav õiguslik regulatsioon riiklikul kohaliku

¹⁵⁰ Vt **G. Jürgens**. Direkte Demokratie in den Bundesländern: Gemeinsamkeit — Unterschiede — Erfahrungen: Vorbildfunktion für den Bund? — Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar: Boorberg Verlag, 1993, S. 267. Kirjanduses kohtab mõnikord ka teistsugust seisukohta, kus valimisi käsitletakse vahetu demokraatia instituudina. Vt näit **G. Leibholz**. Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltungswandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. 3. Auflage. — Berlin: Walter de Gruyter, 1966, S. 231, 258; **R. Maruste**. *Op. cit.*, lk 53; **В.Е. Чиркин**. Государствоведение: Учебник. — Москва: Юрист, 1999, с. 203

¹⁵¹ Käesolevas töös ei käsitleta lähemalt kohaliku omavalitsuse esinduskogu e volikogu volituste tähtja probleematikat. Selle kohta vt Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.just.ee/pohiseadus/15kohalik_omavalitsus.htm, 23. jaanuar 2001. a.

¹⁵² Arusaamatu on T. Annuse seisukoht, nagu oleks kohaliku omavalitsuse puhul legitimatsioon kahesuguse allikaga, lisaks spetsiifilisele riigivõimu teostamisele Riigikogu valimistel osaleb kohaliku omavalitsuse elanik ka volikogude valimistel. — **T. Annus**. *Op. cit.*, lk 52. Riigikogu valides ei legitimeeri hääleõiguslikud valla- ja linnaelanikud mitte kohalikku omavalitsust, vaid riigivõimu.

¹⁵³ Teistsugusel seisukohal on selles küsimuses R. Maruste, kes väidab: “Kuna kõrgeima riigivõimu teostamiseks nimetab Põhiseadus ainult Riigikogu valimisi, siis järelikult tuleb kohaliku omavalitsuse esindusorganite (volikogude) valimisi nimetada lihtsalt riigivõimu teostamiseks.”. — *Op. cit.*, lk 54. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 6. oktoobri 1997. a otsuses (Valga Maakohtu 9. juuni 1997. a taotluse, tunnistada osaliselt kehtetuks Valga Linnavolikogu 10. jaanuari 1996. a määrusega nr 1 kinnitatud Valga linna korra eeskirja I osa p 3.19, läbivaatamine, 3-4-1-3-97) märkinud, et kohaliku omavalitsuse organid teostavad riigivõimu. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 13–16.

omavalitsuse teorial¹⁵⁴. Rahva käsitlemisel seoses kohaliku omavalitsuse teostamisega tuleb silmas pidada kahte põhimõttelist erinevust võrreldes sõjaeelsete põhiseadustega. Esiteks on toimunud põhimõtteline eemaldumine sõjaeelset riigikesksest kohaliku omavalitsuse kontseptsioonist. Seda seisukohta rõhutati korduvalt ka Põhiseaduse Assamblees¹⁵⁵. Sellest tulenevalt on kehtiva PS-i puhul põhjendamatu tõlgendada kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi rahva poolt riigivõimu teostamisena. Teiselt poolt on aga kohalikku omavalitsust teostav subjekt kohaliku omavalitsuse üksustes tervikuna laiem kui rahvas riigiorganina. PS 3. peatüki õiguslik regulatsioon ei laiene PS 14. peatükile.

PS § 156 lg 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seaduses ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud, kes on vähemalt kaheksateist aastat vanad. Seega puudub siin legitimeeriva subjekti sõnaselge määratlemine kodakondsuse kriteeriumi alusel. Elektoraadi laiendamist võrreldes Riigikogu valimistega motiveeriti Põhiseaduse Assamblees vajadusega arvestada Eestis reaalselt kujunenud olukorda¹⁵⁶. PS § 156 lg 2 kehtestab vanusetsensuse (“vähemalt kaheksateist aastat vanad”), fikseerib määratlemata õigusmõistena paiksustsensuse tingimuse (“selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud”) ja annab seadusandjale võimaluse täiendavate tingimuste ja tsensuste kehtestamiseks (“seaduses ettenähtud tingimustel”). Tegu on PS § 104 loetellu kuuluva nn konstitutsioonilise seadusega (§ 104 p. 4) — KOVVS-ga.

Aktiivse valimisõiguse (hääletamisõiguse) osas täpsustab KOVVS (§ 5 lg 1), et Eesti kodaniku hääletamisõigus eeldab, et tema püsiv elukoht, s.o elukoht, mille aadressiandmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse, asub vastavas vallas või linnas. Välismaalase hääletamisõigus eeldab lisaks eeltoodule (§ 5 lg 1), et vastav isik elab Eestis alalise elamisloa alusel (§ 5 lg 2 p 1) ja on valimispäevaks elanud seaduslikult vähemalt viis aastat vastavas vallas või

¹⁵⁴ Seda seisukohta kinnitab ka tollaegne kirjandus. Näiteks märgib J. Kokk 1938. a põhiseaduse sätteid kommenteerides: “Ka kohalikkude omavalitsuste esinduskogude valimine on muidugi riikliku ülesande täitmine rahva poolt. Süsteemi mõttes on nüüd seegi funktsioon Põhiseaduses väljendatud, kuigi see õigus oli rahval ka varem. — **J. Kokk.** Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. — Põhiseadus ja Rahvuskogu. — Tallinn: Rahvuskogu üldkoosoleku juhatus, 1937, lk 293.

¹⁵⁵ Nii rõhutas J. Raidla: “Omavalitsuste volikogude valimist ei ole me põhimõtteliselt nõus käsitlema riigivõimu teostamise viisina. Vastasel korral me avaksime põhiseaduslikult kanali omavalitsuste allaheitmisele riigi poolt! Käsitletav eelnõu taotleb tegelikku omavalitsust, mitte aga pooleldi riigistatud omavalitsust. Seetõttu teostab rahvas kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimisega omavalitsuslikku võimu, mitte aga riigivõimu. Sellest lähtub XIV peatükk.” — Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 71. Vt ka lk-d 81, 86.

¹⁵⁶ *Ibid.*, lk 405.

linnas (§ 5 lg 2 p 2). Hääleõiguslik ei ole isik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks (§ 5 lg 3)¹⁵⁷.

Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas (§ 5 lg 4).

Passiivne valimisõigus (kandideerimisõigus) on praegu seotud kodakondsus- tsensusega (§-d 6 lg 5 ja 74 lg 4). Seadus näeb ette hääleõigusliku Eesti kodaniku kandideerimisõiguse täiendava tingimuse — püsiva elukoha olemas- olu hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas (§ 5 lg 5).

Seoses Eesti integreerumisega EL-i tõusetub küsimus valimisõiguse ja rahvahääletusõiguse laienemisega EL-i kodanikele kohaliku omavalitsuse esin- duskogu valimistel. Vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu art. 17 lg 1 on iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust¹⁵⁸. Artikkel 19 lg 1 fikseerib, et igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, on selles liikmesriigis kohalikel valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel. Selle õiguse kasutamise üksik- asjaliku korra on vastu võtnud nõukogu ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga; nimetatud korras võib ette näha erandeid, kui neid õigustavad liikmesriigi eriomased probleemid. Üksik- asjaliku õigusliku regulatsiooni hääleõiguse ja kandideerimisõiguse teostami- seks EL-i kodanike poolt sätestab Euroopa Nõukogu 19. detsembri 1994. a direktiiv 94/80/EÜ¹⁵⁹ (täiendatuna Euroopa Nõukogu 13. mai 1996. a direk- tiiviga 96/30/EÜ¹⁶⁰).

PS § 156 sõnastus eeltoodud EL-i õigusaktide sisust tulenevalt muutmist ei vaja, kuna ei takista seadusandjal andmast EL-i kodanikele, kes elavad alaliselt Eestis ja ei oma Eesti Vabariigi kodakondsust, nii aktiivset kui ka passiivset

¹⁵⁷ TsÜS (RT I 2002, 35, 216) näeb ette, et alla 18-a isikul (alaealisel) ja isikul, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kehtvalt ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida, on piiratud teovõime (§ 8 lg 2). Viimast eeldatakse, kui isikule on vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse vm psüühikahäire tõttu määratud kohtu poolt eestkostja (§ 8 lg 3). Seega tuleb eristada riigiõiguslikku teovõimet ja tsiviilõiguslikku teovõimet. PS § 57 lg 2 näeb ette üksnes kohtu poolt teovõimetuks tunnistamise. Järelikult ei ole ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel võimalik teistsugune lahendus.

¹⁵⁸ Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. — Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 1998, lk-d 158–278.

¹⁵⁹ Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrange- ments for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. — Official Journal NO. L368, 31/12/1994. P. 0038–0047.

¹⁶⁰ Council Directive 96/30/EC of 13 May 1996 amending Directive 94/80/EC laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. — Official Journal. NO. L122, 22705/1996 P. 0014–0014.

valimisõigust. Kuna üldnimetatud direktiivid ei mõjuta liikmesriigis alaliselt elavate, kuid ühegi liikmesriigi kodakondsust mitteomavate isikute valimisõigust kohalike võimuorganite valimistel reguleerivaid siseriiklikke õigusnorme, samuti arvestades asjaolu, et Venemaa liitumine EL-ga ei ole lähitulevikus aktuaalne, pole kõige suurema välisriigi kodanike grupile — Vene kodanikele — ja kodakondsuseta isikutele¹⁶¹ kohalike volikogude valimistel passiivse valimisõiguse andmine Eesti liitumiseks EL-ga *per se* obligatoorne. Vastavad muudatused saab kehtestada KOVVS-s ja uues seaduses seda ka tehti, sidudes vastavate sätete jõustumise Eesti ühinemisega EL-ga (§ 74 lg 4). Põhimõtteliselt võib kõne alla tulla ka õigusnormide kehtestamine, millega reserveeritakse vallavanema või linnapea, valla- või linnavalitsuse liikme koht ainult Eesti kodanikule (direktiivi art 3), samuti ei saa PS § 79 lg 5 järgi valida EL-i kodanikku kohaliku omavalitsuse volikogu esindajana Vabariigi Presidendi valimiskogusse.

Seoses kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seni eksisteerinud valimisliitude moodustamise võimaluse kaotamisega¹⁶² (KOVVS §-d 31 ja 32) võib tõusetuda küsimus, kas EL-i kodanik saab Eestis kohalikel valimistel valida ja olla valitud samadel tingimustel kui Eesti kodanik. PS § 48 lg 1 teise lause kohaselt võivad erakondadesse kuuluda ainult Eesti kodanikud. Kuna PS aga ei näe ette nõuet, et kohalikel valimistel peaksid erakonna kandidaatide nimekirjas olema üksnes Eesti kodanikud, siis vastuolu EL-i õigusega ilmselt ei teki.

Kohalikku rahvahääletust kehtiv PS ei nimeta. Ka varasemad Eesti Vabariigi põhiseadused ei nimeta kohalikke rahvahääletusi. Kohaliku rahvahääletuse instituuti käsitletakse käesolevas töös lähemalt edaspidi. Siinkohal väärib rõhutamist, et ka selle vahetu demokraatia instituudi kasutamise puhul pole tegemist rahva poolt riigivõimu teostamisega PS-i mõttes. Kohaliku rahvahääletusega ja ka teiste vahetu kodanikuosaluse vormidega seoses eksisteeribki veel täiendav küsimus EL-i õiguse kontekstis. Nimelt tuleneb EL-i kodanikule selle organisatsiooni kodakondsusest senini vaid eelkäsitletud aktiivne ja passiivne valimisõigus kohalike võimuorganite valimistel. Mingeid täiendavaid, sellest kaugemaleulatuvaid osalemisõigusi ei ole liikmesriigid praegu kohustatud ette nägema. Nad on selleks aga õigustatud, kui seda ei keela liikmesriigi põhilised õigusprintsüübid. Pidades silmas EL-i kodakondsuse aluseks olevat integratsioonitendentsi, on aga ilmselt mitte kaugel perspektiivi küsimus, mil jõutakse EL kodanike edasiste osalemisvõimaluste garanteerimiseni. Puuduvad printsü-

¹⁶¹ Umbes 35% Eesti elanikkonnast koosneb vähemustest, sh mittekodanikud (28% venelased, 2,7% ukrainlased ja 1,5% valgevenelased). Vähemused elavad peamiselt Tallinnas ja riigi kirdeosas (Narva-Sillamäe piirkond), kus nad moodustavad kuni 95% kogu elanikkonnast (Narva). — Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union. — Brussels, 15.07.1997 COM897) 2006 final. Office for Official Publications of the European Communities, L-2985 Luxembourg, 123 p. 13.

¹⁶² 1996. a KOVVS (RT I 1996, 37, 739; 1999, 60, 618) § 25.

piaalsed argumendid, miks esindusdemokraatlikus kohaliku omavalitsuse süsteemis võib riigis alaliselt resideeruv, kuid elukohamaa kodakondsust mitte-omav EL kodanik kohalikel valimistel valida ja olla valitud, aga kohaliku elu küsimuses korraldataval rahvahääletusel hääletada ei saa. Eesti õiguskorras ei nõuaks see ka PS-e muutmist¹⁶³.

Kuna EL-i õigus näeb ette hääleõiguse kohalikel valimistel EL-i kodanikele, kes elavad alaliselt liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja KOVVS-s on seda põhimõtet järgitud, pole õiguslikult mõeldav olukord, kus kohalikul rahvahääletusel oleks hääletamisõigus EL kodanikuks mitteoleval välismaalasel, ent puuduks EL-i kodanikul. Täiendavate osalemisvõimaluste ettenägemisel tuleb arvestada, et EL-i kodanikud ei tohi olla asetatud halvemasse olukorda võrreldes liikmesriigi kodakondsust mitteomavate välismaalastega. Küsimusele, kas on mõeldav jätta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääletamisõigust omav EL-i kodanikuks mitteolev välismaalane ilma hääletamisõigusest kohalikul rahvahääletusel, tuleb vastata eitavalt. PS §-dest 156 lg 2 ja 104 lg 2 p 4 tuleneb, et nende hääleõiguslikkuse reguleerimise nõue volikogu valimistel, sh valimistsensuste kehtestamine, peab sisalduma KOVVS-s kui nn konstitutsioonilises seaduses¹⁶⁴. Riigikogu koosseisu häälteenamise nõue rõhutab selle seaduse regulatsiooniobjekti erilist tähtsust. PS §-st 156 lg 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatlik mudel. KOKS pole konstitutsiooniline seadus, vaid lihtseadus. Kohaliku rahvahääletuse instituuti PS ei nimeta. Kohaliku omavalitsuse kui avaliku võimu teostamise seisukohast on olulisemad volikogu valimised. EL kodanikeks mitteolevatele välismaalastele hääletamisõiguse mitteandmine kohalikul rahvahääletusel kodakondsustsensuse kehtestamise teel tähendaks neile kohaliku omavalitsuse teostamisel osalemisõiguse mitteandmist volikogu valimistega võrreldes vähemolulises situatsioonis. Selline piirang oleks vastuolus PS §-ga 11. Põhimõtteliselt lubatav oleks aga hääletajaskonna laiendamine võrreldes elektoraadiga kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Nii oleks mõeldav näide, kus kohaliku rahvahääletuse puhul ei kehtiks või oleks vähendatud näiteks volikogu valimistel kehtiv paiksustsensus¹⁶⁵.

Eksisteerib üksmeelne seisukoht, et kui hääletajaskond seadus(t)ega õiguslikult reguleeritavat kohaliku rahvahääletuse instituuti kasutab, on vastavas kohaliku omavalitsuse üksuses igal hääleõiguslikul isikul subjektiivne avalik õigus selles osaleda.

¹⁶³ Diskussiooni kohta Saksamaal selles küsimuses vt näit **K. Ritgen**. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, S. 68–76.

¹⁶⁴ Vt sellega seoses ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. veebruari 1998. a kohtuotsust Vabariigi Presidendi 30. detsembri 1997. a taotluse, tunnistada Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise ja täiendamise seadus Põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamine, 3-4-1-1. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 7–11.

¹⁶⁵ Sarnaseid seisukohti on väljendatud Šveitsis ja need on leidnud realiseerimist mitmete kantonite seadusandluses. — Vt Local referendums, p. 35.

Kui seadusandlusega on hääletamine valimistel tehtud kohustuslikuks, on see kohustuslik ka rahvahääletusel ning ka selle eiramise eest ettenähtud sanktsioonid on analoogsed. Kuna kohalikule rahvahääletusele laienevad valimisõiguse põhimõtted, PS § 156 lg 1 aga sätestab, et volikogu valimised on vabad, siis poleks kohaliku rahvahääletuse puhul hääletamiskohustuse kehtestamine PS-ga kooskõlas. Vabade valimiste printsiip tähendab, et valija otsustab ise, kas osaleda valimisprotsessis ja kui osaleda, siis mil määral. Vabade valimiste põhimõte tähendab, et valijale ja kandidaadile ei tohi enne ega pärast valimisi avaldada survet, sundi ega muud õigusvastast mõju. Eelkõige kaitsetakse valimisprotsessi vabadust.

Kohaliku tahtekujunduse protsessis, sh kohaliku omavalitsuse organite moodustamisel teostub demokraatia põhimõte tavaliselt enamusedemokraatiana. See eeldab, et põhimõtteliselt on siin kõigil kodanikel võrdsed õigused¹⁶⁶ (üks inimene — üks hääle). Enamusedemokraatial (rajanegu otsustused siis kvoorumi nõudel või poolthääle enamusel) on aga omad piirid, sh põhiõiguste ja vabaduste kaitse lihtsa enamusedemokraatia eest.

2.4.3. Kohalik omavalitsus ja põhiõiguste ning -vabaduste kaitse

2.4.3.1. Kohalik omavalitsus põhiõiguste adreessadina

Põhiõiguste väärtus avaldubki üksikisiku jaoks nende reaalse garanteerituse kaudu. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega on põhiõiguste adreessadina määratletud riik (seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimuna) ning kohalik omavalitsus. Põhiõiguste siduvus e nende adreessadiks olek tähendab põhiõiguste tagamise kohustust. Kohaliku omavalitsuse organid ei tohi sooritada haldustoiminguid (õigustoiminguid, reaaltoiminguid), mis kitsendaksid isikute põhiõigusi ilma seadusliku aluse ja põhjendatud vajaduseta. Põhiõiguste tagamine tähendab ka kohustust tegutseda, seega võib kohalik omavalitsus rikkuda põhiõigusi ka tegevusetusega. Vastavalt PS § 154 lg 1 tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt (seaduse reservatsioon). See tähendab seaduslikkuse nõuet, mis tuleneb ka PS §-st 3 lg 1¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Nagu märgib Th. Maunz, pole traditsioonilises mõttes demokraatias kohta privilegeeritud "riikikandvale" erakonnale või kihile. Enamusotsustused valitseva enamuse sees, näiteks ainsa riigipartei juhtgrupis ei põhista veel mingit demokraatiat. — *Op. cit.*, S. 67.

¹⁶⁷ Vt selle kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 1998. a otsus Õiguskantsleri taotluse, tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 22. veebruari 1996. a määrusega nr 8 kinnitatud Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8, läbivaatamine, 3-4-1-11-98. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 48–51.

Põhiseadusandja on pidanud vajalikuks PS-i 2. peatükis kohaliku omavalitsuse *expressis verbis* esiletoomist §-s 26 (kohustab kohalikku omavalitsust respektierima perekonna- ja eraelu puutumatust), §-s 28 lg 4 (sätestab, et lasterikkad pered ja puuetega inimesed on ka omavalitsuste erilise hoole all), §-s 37 lg 2 (paneab lisaks riigile samuti kohalikule omavalitsusele kohustuse pidada hariduse kättesaadavuse tagamiseks ülal vajalikul arvul õppeasutusi), §-s 42 (keelab kohalikel omavalitsustel ja nende ametiisikutel Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda või talletada andmeid tema veendumuste kohta), §-s 44 (kohustab kohalikku omavalitsust andma nõudmise korral informatsiooni oma tegevuse kohta ja informeerima isikut tema kohta kohalikus omavalitsuses või kohaliku omavalitsuse arhiivis hoitavatest andmetest), §-des 46 ja 51 (igatüüpi õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole e munitsipaalpetitsiooniõigus). Teatavasti on põhiõiguste ja vabaduste¹⁶⁸ respektierimine igasuguse põhiseadusliku demokraatliku korra essentsiaalseks eelduseks. Õigused ja vabadused PS § 14 tähenduses sisalduvad PS-i II peatükis, samuti teistes PS normides (§-d 57 lg 1, 60 lg-d 1 teine, kolmas ja neljas lause ja 2, 113 jt). Põhiõigustele on pühendatud põhiseaduse II peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused"¹⁶⁹. Selle kujundamisel on arvestatud rahvusvahelisi mitmepoolseid inimõiguste kaitse alaseid lepinguid, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁷⁰ ja teiste demokraatlike riikide põhiseadusi¹⁷¹. Põhiõigustele ja vabadustele pühendatud peatükk asub

¹⁶⁸ Põhiõigused sisaldavad vabadusi, loomulikke seisundeid või juriidilisi positsioone. Põhikohustused on põhiseadusest enesest tulenevad põhiõiguste piirangud, mis on seotud kas individuaalõiguste või üldise heaolu tagamisega. — Vt **K. Merusk, R. Narits**. *Op. cit.*, lk-d 177–179.

¹⁶⁹ Põhiõigusi ja vabadusi käsitlesid 2. peatükis ka 1920. ja 1938. a põhiseadused, kusjuures see oli pealkirjastatud vastavalt "Eesti kodanikkude põhiõigustest" (§-d 6–26) ja "Eesti kodanikkude õigused ja kohustused" (§-d 7–33). H. Schneider juhib tähelepanu asjaolule, et meie 1992. aasta PS-i preambulas pole ühtegi viidet inimõigustele ja vabadustele, samal ajal pole Euroopa kolmanda laine põhiseaduste hulgas ühtegi, kus preambulas neid ei meenutataks. — Vt **H. Schneider**. Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus. — *Juridica*, 1996, nr 9, lk 448.

¹⁷⁰ RT II 1996, 11/12, 34. Vabariigi Valitsuse määrus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning selle lisalepinguga ühinemise kohta võeti vastu 7. mail 1993. a. — RT II 1993, 15, 20.

¹⁷¹ Eesti on tunnustanud Euroopa Inimõiguste Kohtu jurisdiktsiooni, mis kahtlemata aitab olulisel määral kaasa põhiõiguste ja vabaduste tagamisele, seega ka demokraatia-põhimõtte realiseerumisele. Kuna põhiseaduse § 3 kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, võivad põhiõiguste ja -vabaduste piirangute õiguslikuks aluseks olla välislepingutes sisalduvad rahvusvahelise õiguse normid ja põhimõtted.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon nõuab selles sisalduvatele õigustele ja vabadustele piirangute kehtestamiseks järgmiste tingimuste üheaegset esinemist:

1) piirangud peavad olema kooskõlas seadusega (nn seadusliku aluse põhimõte);

pärast I peatüki üldsätteid ja enne rahvast, Riigikogu, Vabariigi Presidenti ja Vabariigi Valitsust ning teisi põhiseaduslikke institutsioone käsitlevaid peatükke¹⁷². See, samuti teise peatüki maht¹⁷³ näitab põhiõiguste ja vabaduste väärtustamist *pouvoir constituant* poolt. On ju üksisiku õiguste, autonoomia ja võrdsuse ideed kesksed teoreetilised argumendid demokraatia puhul. Laskumata siinjuures põhjalikumalt põhiõiguste kataloogi sisse¹⁷⁴, tuleb rõhutada, et:

1) see vastab oma sisult rahvusvahelistele inimõiguste kaitse alastele lepingutele;

2) teda iseloomustab individualism, kus põhiõigused on oma olemuselt üksikisiku põhiõigused;

3) põhiõigused ei iseloomusta üksnes suhet kodanik–riik, vaid nende mõju laieneb ka eraisikute vahelistele suhetele¹⁷⁵;

4) siia kuuluvad (põhiõiguste ja -vabaduste sisu alusel): vabadus- ja isiksuseõigused (alusparagrahv PS § 19 lg 1), võrdsusõigused (alusparagrahv PS § 12 lg 1), kaitseõigused (alusparagrahv PS § 13 lg 1), sotsiaalsed põhiõigused (nt PS § 28 lg-d 1 ja 2);

5) selles loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele (PS § 10).

Põhiõiguste ülimuslikkust pole põhiseaduses sätestatud *expressis verbis*, kuid see on tuletatav teistest põhiseaduse printsiipidest, struktuurist, põhi-

2) piirangud peavad demokraatlikus ühiskonnas olema vajalikud;

3) piirangutel peab olema õigustus (nn legitiimse eesmärgi põhimõte).

Põhiõiguste ja -vabaduste piirangute õiguspärasuse suhtes teostatakse kohtukontrolli.

¹⁷² Tuleb märkida, et põhiõigusi sisaldub ka PS-e neis sätetes, mis ei asu selle teises peatükis (§-d 57, 60 lg 1 jt).

¹⁷³ Kokku 47 paragrahvi (§-d 8-55), kusjuures põhiseaduses on 168 paragrahvi.

¹⁷⁴ Vt selle kohta nt **R. Alexy**. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. — *Juridica*, 2001, eriväljaanne; Konstitutsioonikohtud põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Seminar Tartus 11. ja 12. juunil 1996. Ettekanded. — Tartu: Riigikohus, 1997; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni õiguslikest tagajärgedest, seminar. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1996; Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997; Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997; **H.-J. Uibopuu**. Üldised inimõigused Eesti 1920., 1937. ja 1992. aasta põhiseadustes. — *Juridica*, 1997, nr 5, lk-d 235–241.

¹⁷⁵ Isiku põhiõigusi võib teatavasti rünnata mitte üksnes avalik võim, vaid ka teised eraisikud. Selles kontekstis räägitakse kaitseõigustest (üldisest kaitseõigusest — igapähele on õigus riigi ja seaduse kaitsmisele (PS § 13 lg 1 esimene lause) ja eralistest kaitseõigustest (nt omandi kaitse PS § 132 lg 1 jt). Riik peab üksikisikut kaitsma vastavate seaduste (nii materiaalselt kui protsessiõiguslike) kaudu, kusjuures vabadusõiguste puhul on kaitse tunduvalt tugevam kui kaitseõiguste osas. Kaitseõiguste osas tulebki esile tuua nende protsessuaalset külge (PS §-d 14, 15 lg 1 ja 25).

seaduslike institutsioonide kompetentsist ja protseduuridest¹⁷⁶. Põhiõiguste üli-muslikkusele viitab ka põhiseaduse § 11, mille kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demo-kraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (piirangute proportsionaalsuse põhimõte). Antud paragrahvis sisaldub nõue põhiõigusi piiravate õigusaktide formaalseks ja materiaalseks kooskõlaks põhiseadusega¹⁷⁷. Seega ei piisa üksnes õigusakti seadusjõulisusest, vaid vajalik on ka piiranguid kehtestavate õigusnormide küllaldane selgus ja täpsus, et normiadressaat saaks prognoosida nende rakendamise tagajärgi.

Kohalik omavalitsus ei tohi põhiõiguste adressaadina sattuda vastuollu legaalsuse põhimõttega. Põhiseaduse § 13 lg 1 sätestab, et seadus kaitseb igaüht riigivõimu omavoli eest. Kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide PS-le ja seadustele vastavuse kontrolli paneb PS § 139 lg 1 õiguskantslerile, § 160 aga asetab järelevalve kohalike omavalitsuste tegevuse üle seaduse reservatsiooni alla¹⁷⁸. Vastavalt PS §-le 154 lg 1 on kohalikul omavalitsusel kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel universaalpädevus. Universaalpädevuse printsiip kohaliku elu küsimuste lahendamisel võib põrkuda aga põhiõiguste kaitse printsiibiga. Põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestatakse seadus-jõuliste õigusaktidega¹⁷⁹. Seega ei tohi kohalik omavalitsus seadusliku aluseta põhiõigusi piirata¹⁸⁰. Kohaliku elu küsimuste ja riigielu küsimuste piiritlemine, mis on munitsipaalõiguses üheks kõige komplitseeritumaks küsimuseks, tunneb ka nn *mixtum compositum*'i ehk küsimusi, mis kuuluvad osalt kohaliku, osalt

¹⁷⁶ R. Maruste. *Op. cit.*, lk 77.

¹⁷⁷ Nagu märgib R. Narits, lisanduvad sellele sättele põhiseaduses veel kolm üldisi piiranguid sisaldavat sätet: riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega koos-kõlas olevate seaduste alusel (PS § 3 lg 1), seadus kaitseb igaüht riigivõimu omavoli eest (PS § 13 lg. 2), igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust (PS § 19 lg 2). — K. Merusk, R. Narits. *Op. cit.*, lk 190.

¹⁷⁸ Vt ka EKOH art 8.

¹⁷⁹ Vt selle kohta näiteks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaa-nuari 1994. a otsus Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg 2 korras esitatud ette-paneku, tunnistada Põhiseaduse § 152 lg 2 alusel Eesti Vabariigi Politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lg 4 kehtetuks, läbivaatamine, III-4/A-1/94; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus Õigus-kantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Põhi-seaduse § 152 lg 2 alusel Vabariigi Valitsuse 1993. a 23. juuli määrus nr 233 “Riigi Kaitsepolitseiameti põhimäärus” ja “Operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise ajutise korra” kinnitamine” p. 2 kehtetuks, läbivaatamine, III-4/A-2/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 25–28.

¹⁸⁰ Pole mõeldav olukord, kus põhiõiguse riive toimuks seaduse alusel ja oleks see-juures õiguspärane vastava volitusnormi puudumiseta seaduses. Seega on riive, millel puudub seaduslik alus sootuks, PS-ga vastuolus. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Eks-pertiisikomisjoni lõpparuanne. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/pohiseadus/3pohioigused.htm>, 12. juuli 2001. a.

aga riigielu küsimuste hulka või mille olemus on ebaselge. Ka selles valdkonnas tuleb kohalikul omavalitsusel õigusliku regulatsiooni kehtestamisel pidada silmas seaduse reservatsiooni põhiõiguste tagamisel, isegi kui vastaval küsimusel on ka kohalik aspekt. Võimu teostamine peab olema legaalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi ja vormi poolest¹⁸¹.

Antud kontekstis väärivad esiletõstmist Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi praktikast kaks otsust. 2. novembri 1994. a otsuses Õiguskantsleri taotluse, tunnistada Tallinna Linnavolikogu 31. märtsi 1994. a otsus nr 52 "Sõidukite tasuline parkimine" Põhiseaduse § 152 lg 2 alusel kehtetuks, läbivaatamine¹⁸², sedastab kohus mh: "Parkimistõendita või selleks mitte ettenähtud kohas pargitud auto ratta lukustamise lubamine kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil on üheaegselt nii omandiõiguse piiramine kui ka kohaliku elu küsimuse otsustamine. Samas pole aga seadust, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse kehtestada niisuguse abinõu rakendamist." 6. oktoobri 1997. a otsuses Valga Maakohtu 9. juuni 1997. a taotluse, tunnistada osaliselt kehtetuks Valga Linnavolikogu 10. jaanuari 1996. a määrusega nr 1 kinnitatud Valga linna korra eeskirja I osa p. 3.19, läbivaatamine, öeldakse: "Isegi kui alaealiste järelevalvetuse ärahoidmine on kohaliku elu küsimus, ei saa kohaliku omavalitsuse organ alaealiste liikumisvabaduse piiranguid kehtestada, sest Põhiseaduse § 34 sätestab ühemõtteliselt, et liikumisvabadust saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Seadusega alaealiste liikumisvabaduse võimaliku piiramise juhtude ja korra sätestamisel võib aga kohaliku omavalitsuse organil olla õigus otsustada liikumisvabaduse piirangute rakendamist kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil"¹⁸³. Seega ei tähenda kohaliku omavalitsuse universaalpädevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel tema õigust põhiõiguste piiramiseks seadusliku aluseta. Antud juhul piirab universaalpädevust PS ise.

Tulenevalt asjaolust, et kohaliku omavalitsuse tegevus ei ammendu avaliku õiguse sfääriga, vaid realiseerub ka eraõiguse valdkonnas (valikuvabaduse põhimõtte), tõusetub küsimus, kas kohalik omavalitsus on ka viimasel juhul seotud PS §-s 14 sätestatud õiguste ja vabaduste (sh põhiõiguste) tagamise kohustusega¹⁸⁴. Vald või linn võib olla osanikuks või aktsionäriks oma arengu seisukohast olulises äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundus-

¹⁸¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. oktoobri 1997. a otsus Valga Maakohtu 9. juuni 1997. a taotluse, tunnistada osaliselt kehtetuks Valga Linnavolikogu 10. jaanuari 1996. a määrusega nr 1 kinnitatud Valga linna korra eeskirja I osa p. 3.19, läbivaatamine, 3-4-1-3-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 13–16.

¹⁸² III-4/A-7/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 41–44.

¹⁸³ 3-4-1-3-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 13–16.

¹⁸⁴ Antud küsimust ei tohi segi ajada kohaliku omavalitsuse üksuse põhiõigusevõimelisuse küsimusega (võime olla põhiõiguste ja vabaduste kandjaks).

ühingu liikmeks¹⁸⁵. Siin realiseerub kohalik omavalitsus kolmandate isikute suhtes eraõiguslikus organisatsioonilises vormis (formaalne privatiseerimine). Formaalsest privatiseerimisest eristub veel kohaliku omavalitsuse ülesannete materiaalne privatiseerimine¹⁸⁶. Kõne all on niisiis põhiõiguste kehtivus eraõiguses.

Tuleb asuda seisukohale, et PS §-st 14 tulenevalt on kohalik omavalitsus seotud põhiõiguste järgimise kohustusega sõltumata sellest, millises vormis ta oma ülesandeid realiseerib. Kehtib põhimõte, et avalik administratsioon ei saa põhiõiguste järgimisest kõrvale hoiduda "põgenemisega" eraõigussfääri¹⁸⁷ (eraõiguslik haldus), vaid need kehtivad selles valdkonnas täies mahus. R. Stober kinnitab seda seisukohta, märkides et eraõiguslikuks jääb vaid organisatsiooniline ja tegevusvorm, seevastu õigussuhte materiaalse regulatsiooni sisu kodaniku suhtes määratakse kindlaks avaliku õigusega¹⁸⁸. Praktikas võib tekkida siin probleemseid juhtumeid, kus kohalik omavalitsus ei ole äriühingu ainuaktsionäriks või -osaniikuks, vaid tegutseb selles rollis kõrvuti füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikutest aktsionäride ja osanikega. Sel juhul osutub põhiõiguste tagamise kohustuse kehtivuse väljaselgitamiseks vajalikuks kohaliku omavalitsuse aktsiate või osade osakaalu hindamine teiste aktsionäride või osanikega võrreldes. Seejuures on oluline arvestada, et ei kannataks eraõiguslike isikute põhiõiguste kaitset.

Lisaks sellele, et kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad eraõiguse sfääris ettevõtjana, soetavad nad eraõiguslikult ka avaliku võimu teostamiseks vajalikke materiaalseid vahendeid (fiskaalsed abitehingud). Siin tundub põhiõiguste tagamise kohustuse küsimus mõneti komplitseeritumana, kuna ühelt poolt osalevad kohaliku omavalitsuse üksused materiaalsete hüvede ja teenuste soetamisel kõrvuti ja võrdsel alustel eraõiguslike isikutega. Teiselt poolt teostavad vallad ja linnad sel alal majanduslikku juhtimisfunktsiooni, olgugi et mitte avalik-õiguslikke ülesandeid. Eksisteerib oht, et otsustusi lepingute sõlmimiseks võivad mõjutada mitmesugused subjektiivsed asjaolud (erakondlik kuuluvus jne). Seega võivad suvaotsustuste kaudu kahjustada saada võrdsusõigused (PS § 12 lg 1). Meelevaldne käitumine on demokraatlikus õigusriigis eraisikute privileeg¹⁸⁹. Kuna PS § 14 sõnastuses ei erista võimu teostamise organisat-

¹⁸⁵ KOKS § 35 lg 1.

¹⁸⁶ Vald või linn võib oma pädevusse kuuluvaid ülesandeid, mis ei seisne avaliku võimu teostamises, anda halduslepinguga füüsilistele ja juriidilistele isikutele iseseisvaks täitmiseks väljaspool töö-, teenistus- vm alluvussuhet valla või linna ametiisikuga või valla või linna ametiasutuse või organi poolt teostatavat teenistuslikku järelevalvet. — Halduskorralduse seadus. Eelnõu viimane tekst. § 66. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/ems/index.html>, 12. juuli 2001. a.

¹⁸⁷ F. Fleiner. Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht. 8. Auflage. — Tübingen: Mohr, 1928, S. 326.

¹⁸⁸ R. Stober. *Op. cit.*, S. 282–283.

¹⁸⁹ Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1581>, 12. juuli 2001. a.

sioonilis-õiguslikku vormi, siis tuleb järeldada, et kohalik omavalitsus on seotud põhiõiguste tagamise kohustusega ka eraõigusliku abitegevuse vallas, näiteks investeeringute tegemisel vms.

Põhiõiguste tagamine peab realiseeruma eelkõige kohaliku omavalitsuse organite õigusaktide (nii üld- kui üksikaktid), aga ka toimingute kaudu. Kui püüda lühidalt hinnata, kuidas vallad ja linnad on selle ülesandega hakkama saanud, tuleb tõdeda, et nende õigusloome madala kvaliteedi tõttu on erinevaid põhiõigusi rikkuvate õigusaktide ja toimingute hulk märkimisväärne. Siin võib nimetada omandiõiguse ebaseaduslikke kitsendamisi, liikumisvabaduse ja kogunemisvabaduse ebaseaduslikku kitsendamist, vaatamata kodaniku nõudele talle oma tegevuse kohta informatsiooni mitteandmist, ettevõtlusega tegelemise õiguse rikkumist jne. Vastuvõetud õigusaktide motiveerimata jätmise tõttu pärsitakse sageli PS §-s 15 sätestatud igaühe õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Vaatamata selles küsimuses ulatusliku kohtupraktika olemasolule¹⁹⁰ on olukord püsivalt mitterahuldav¹⁹¹. Lisaks põhiõiguste ja vabaduste rikkumisele esineb sageli ka muude õiguste rikkumist. Mõned aastad tagasi oli umbes 50% halduskohtus arutatavatest asjadest kaebused kohaliku omavalitsuse organite poolt seadusandluse rakendamise peale¹⁹² (ebaseaduslike teenustasude kehtestamine, üldaktide avaldamata jätmine jne)¹⁹³. Selline tegevus on sageli kvalifitseeritav riigivõimu omavolina PS § 13 lg 2 mõttes. Seega tuleb PS-ga kohalikule omavalitsusele pandud põhiõiguste ja vabaduste tagamise kohustuse nõuetekohaseks täitmiseks rakendada veel ulatuslikke jõupingutusi (kvalifikatsiooni tõstmine, riigi finants-organisatsioonilised abinõud jm).

¹⁹⁰ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 6. oktoobri 1995. a määrus Aktsiaseltsi Maaleht kassatsioonkaebuse läbivaatamine kaubamärgi registreerimisest keeldumise asjas, III-3/1-26/95. — Riigikohtu lahendid 1995. — Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 1996, lk-d 89–93; Riigikohtu halduskolleegiumi 30. mai 1997. a määrus Ida-Viru Politseiprefektuuri kassatsioonkaebuse läbivaatamine relvaloa tühistamise asjas, 3-3-1-14-97. — Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 1998, lk-d 79–82; Riigikohtu halduskolleegiumi 5. detsembri 1997. a määrus P. Kase ja E. Ploomi kassatsioonkaebuse läbivaatamine õigusvastaselt võõrandatud ehitise tagastamise asjas, 3-3-1-32-97. — *Ibid.*, lk-d 153–158, jt.

¹⁹¹ Sellega seoses on õiguskantsler oma 1997. a ettekandes Riigikogule toonitanud: “Korreksete kohalike omavalitsuste õigusaktide ettevalmistamist häirib äärmiselt kehv juriidiline kirjaoskus, riigis kehtiva seadusandluse nõrk tundmine. Sellega kaasneb vabas vormis, kohalikus keeles ja oma arusaamade järgi aktide väljakuulutamine omavalitsusüksuse territooriumil.” — VIII Riigikogu stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/ems.stenograms/1997/09/t97092503.html>, 12. aprill 1999. a.

¹⁹² **J. Liventaal.** Tüüpilistest vigadest kohaliku omavalitsuse organite õigusloome-tegevuses. (Ettekanne EAÕS-i Tallinna sektsiooni koosolekul 26. 11. 1998 EV õiguskantsleri järelevalvemenetluses olnud probleemidest), 25. november 1998, lk 1.

¹⁹³ Üksikasjalikumalt selle kohta vt **V. Olle.** Legislative Acts of Local Government Bodies and the Protection of Personal Rights and Freedoms. — *Juridica International*, 1999, p. 67–74.

Inimõiguste, õigusriigi põhimõtete ja pluralistliku demokraatia kaitsmine ja edendamine ei oma mitte üksnes siseriiklikku, vaid ka rahvusvahelist dimensiooni. Sõltumata sellest, kas on tegu monarhistliku või vabariikliku riigi valitsemise vormiga, unitaarse või föderatiivse riikliku korraldusega, on iga elanik seotud eelkõige kohaliku võimuorganiga, mis annab talle võimaluse osaleda tema igapäevast elu otseselt mõjutavate otsuste tegemisel. Just sel põhjusel moodustas Euroopa Nõukogu 1994. a Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressi, mis esindab Euroopa kohalikke ja piirkondlikke võimuorganeid ning lähtub oma tegevuses EKOH-st. Viimane kujutab endast rahvusvahelist konventsiooni, mis kohustab selle ratifitseerinud Euroopa riike kinni pidama teatud tingimustest, põhimõtetest ja teguviisidest. Väärib esiletõstmist, et vaatamata Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse süsteemide vahel eksisteerivatele sageli olulistele erinevustele, on 12. märtsiks 2001. a. EKOH-i ratifitseerinud¹⁹⁴ või sellega ühinenud 33 riiki¹⁹⁵.

EKOH on koostatud selleks, et tugevdada kohaliku omavalitsuse põhimõtet. Seetõttu on hartas sisalduv õiguslik regulatsioon suunatud eelkõige selle eesmärgi saavutamisele. Siiski on ka EKOH-st võimalik esile tuua seaduslikkuse nõuet, mis on inimeste põhiõiguste ja -vabaduste kaitse probleematikaga vahetult seonduv küsimus. Artikkel 2 kohaselt tunnustatakse kohaliku omavalitsuse põhimõtet riigisisises seadusandluses ning seal, kus võimalik, põhiseaduses. Kui kohalikule omavalitsusele antakse kindel õiguslik alus, siis peab kohalik omavalitsus ka jääma talle kehtestatud õiguslikesse raamidesse. Artikkel 4 1. lõike kohaselt määratakse kohalike võimuorganite põhivolitused ja -kohustused kindlaks põhiseaduse või seadusandlusega. Sama artikli lõikes 2 aga tunnustatakse kohalike võimuorganite täielikku vabadust **seadusega lubatud piires** rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.

Avaliku elu asjade demokraatliku korraldamise praktika kohaliku omavalitsuse üksustes on alati mitmekesine, sest demokraatia fenomen ise kätkeb endas juba mitmeid põhitüüpe. Põhiõiguste tagamisel ei saa aga kehtida erinevaid standardeid.

2.4.3.2. Isiku ja isikute grupi põhiõigusest kohalikule omavalitsusele

Kohaliku omavalitsuse põhiõiguste adreessaadiks olek võib anda alust küsimusele, kas üksikisikul või isikute grupil tervikuna eksisteerib põhiõigus kohalikule omavalitsusele. Sellele tuleb tänapäeval anda eitav vastus. Kaasajal eitataks nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt üksikisikul põhiõiguse olemasolu kohalikule omavalitsusele, s.t õigust kohaliku omavalitsuse loomisele või teostamisele. Üksikisikul puudub subjektiivne õigus nõuda vallalt või linnalt, et see

¹⁹⁴ EKOH avati allakirjutamiseks 15. oktoobril 1985. a ja jõustus 1. septembril 1988. a.

¹⁹⁵ Council of Europe — Chart of signatures and ratifications of a treaty. — Online. Available: <http://conventions.coe.int/treaty/EN>, 12 March 2001.

oma omavalitsusõigust kasutaks. Loomulikult peab tal olema garanteeritud võimalus pöörduda selles küsimuses järelevalveorgani poole¹⁹⁶. Tunnustatakse indiviidi enesemääramisõigust, kuid see on allutatud riigi territoriaalse terviklikkuse printsiibile¹⁹⁷. Vastupidine seisukoht on dateeritav 19. sajandi keskpaigaga, mil kujundati üksikisiku vabaduse printsiibi sisu ja omavalitsuses nähti vaba ühiskonna postulaati. Siiski muutis ühiskondliku heaolu tagamise vajadus vältimatuks omavalitsusõiguse kitsendamise¹⁹⁸. Põhiõiguse kui sellise puudumine ei tähenda aga, nagu võiks seadusandja kujundada sellise haldusterritoriaalse korralduse, mis jätab osa elanikkonnast suvaliselt omavalitsusliku võimu alt välja. Sellise lahendus poleks ilmselt demokraatlikus ühiskonnas vajalik (PS § 11), samuti tõusetuks küsimus isiku põhiõiguste rikkumisest (valimisõigus, võrdsus seaduse ees).

2.4.3.3. Kohaliku omavalitsuse põhiõigusvõimelisusest

Kohaliku omavalitsuse põhiõigusvõimelisuse küsimuse sisuks on, kas kohaliku omavalitsust võib pidada PS-s (eelkõige selle II ptk-s) sätestatud põhiõiguste ja vabaduste kandjaks. Teiste sõnadega, kas kohalik omavalitsus saab vajadusel nendele tugineda suhetes riigi, teiste haldusekandjate ja indiviidiga. Teoorias eksisteerib siin mitmesuguseid seisukohti. Eesti õigusteadlaste hulgas vastavat diskussiooni seni siiski toimunud ei ole¹⁹⁹ ja käesoleva töö autorile teadaolevalt pole ka kohtulahendites nimetatud probleem seni käsitlemist leidnud.

Kohaliku omavalitsuse põhiõigusvõimelisuse suhtes tuleks asuda eitavale seisukohale. Selle kinnituseks võib tuua mitmesuguseid argumente. Kuna kohalik omavalitsus on põhiõiguste adressaat (PS § 14), ei saa ta samaaegselt ilmselt olla ka põhiõigusvõimeline (nn konfusiooni e identsusargument). Õigusriigile on kodaniku ja avalik-õigusliku isiku õigussfääride identsus võõras²⁰⁰. Kui kohaliku omavalitsuse üksus tunnistada põhiõiguse kandjaks, raskendaks see oluliselt riigikorralduse kohandamist majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise

¹⁹⁶ Th. Maunz, G. Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, bearbeitet von R. Herzog u.a. Band II. München: Beck, 1991, Art. 28, Rn 56.

¹⁹⁷ Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities, International colloquium. — Lausanne, 25–27 April 1996. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1996, p. 75–76.

¹⁹⁸ K. Stern. *Op. cit.*, S. 404.

¹⁹⁹ Küsimust on lähemalt käsitlenud Ü. Madise. — *Op. cit.*, lk-d 77–84. Ka Kieli Chr. Alberti nim. ülikooli prof. R. Alexy töös, mis on pühendatud põhiõigustele Eesti põhiseaduses, leiab avalik-õiguslike juriidiliste isikute põhiõigusvõimelisuse küsimus käsitlemist. — Vt. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. — *Juridica*, 2001, eriväljaanne, lk-d 81–83.

²⁰⁰ R. Stober. *Op. cit.*, S. 105.

arenguga (kivistumisargument)²⁰¹. Kuna põhiõigused on oma olemuselt (PS § 9 lg 2) individuaalõigused, ei ulatu nad põhimõtteliselt avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele (põhiõiguste individualismiargument). Kohaliku omavalitsuse puhul ei eksisteeri põhiõigust põhjendavat tüüpilist ohustatuse situatsiooni, mis on omane eraisikute ja riigi vahelistele suhetele. Ka ajaloolises plaanis on põhiõiguste tunnustamise käigus olnud alati keskne just füüsiline, mitte juriidiline isik. Kohaliku omavalitsuse üksus (vald, linn) on aga Eesti õiguskorras avalik-õiguslik juriidiline isik²⁰². Avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel põhiõigusvõimelisuse olemasolu tuleb eitada mitte üksnes avalike ülesannete, vaid ka võimuvolituste täitmisel mitteseisneva tegevuse korral. Saksamaal on Liidu Konstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*) teinud eespool käsitletud seisukohast erandi üksnes selliste avalik-õiguslike juriidiliste isikute või nende struktuuriüksuste osas nagu ülikoolid ja teaduskonnad ning ringhäälinguasutused (viimaste puhul eitatakse omandigarantiid), mis neile õiguslikul alusel delegeeritud ülesannete täitmisel tuleb otseselt liigitada teatud põhiõiguse poolt kaitstud eluvaldkonda kuuluvaks. Samuti tehakse erand kirikute jt avalik-õiguslike korporatsiooni staatusega religioossete ühenduste osas, kuna neile kuulub põhiõigusvõimelisus nende eripära tõttu algusest peale. Liidu Konstitutsioonikohus peab avalik-õigusliku juriidilise isiku põhiõigusvõimelisust mõeldavaks ka siis, kui tegu on menetlusõiguslike põhiseaduslike garantiidega²⁰³.

Kuna puuduvad teoreetiliselt põhjendatud mõjuvad vastuargumendid, tuleb kohaliku omavalitsuse põhiõigusvõimelisust eitada ka Eesti õiguskorras. Samas ei ole aga põhjendatud saksa riigiõigusteoorias ja kohtupraktikas kujunenud seisukohtade ebakriitiline üks-ühene ülevõtmine. See on seda enam nii, et ka seal eksisteerib selles küsimuses erinevaid teaduslikke arvamusi. Eesti õiguskorra kontekstis oleks mõttekam ja põhjendatum asuda seisukohale, et kohalik omavalitsus ei ole põhiõigusvõimeline, kuid teha sellest reservatsioon kohtumenetlusõiguste osas, samuti omandi kaitse suhtes (PS § 32)²⁰⁴. Need on küll põhiõigused, ent kehtivad kõigi õigussubjektide suhtes. PS §-i 9 lg 2 võib seejuures ka nii tõlgendada, et see avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ei hõlma. Kohalikku omavalitsust reguleerib PS-i 14. ptk.

²⁰¹ R. Alexy. *Op. cit.*, lk 82.

²⁰² KOKS § 10; TsÜS § 6 lg 3 kohaselt osaleb kohalik omavalitsusüksus tsiviilõigussuhetes avalik-õigusliku juriidilise isikuna.

²⁰³ B. Stüer. *Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen in Fäll.* — Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 1997, S. 157.

²⁰⁴ PS § 32 lg 3 kohaselt võib seadus üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult [...]kohalikud omavalitsused [...]. Saksa õigusteoorias ja kohtupraktikas eitatakse kohaliku omavalitsuse võimalust tugineda oma omandi kaitsel Saksa PS-i artiklile 14 lg 1. — Vt näit V. Stein. *Fälle und Erläuterungen zum Kommunalrecht.* — Neuwied, Kriftel: Luchterhand, 2001, S. 4–5.

Kohalik omavalitsus ei saa ka esitada riigile oma elanike summeeritud põhiõigust selle rahuldamiseks, kuna tal endal puudub elanike põhiõiguse rikku misega vahetu puutumus ning selline kaitse on õigussüsteemile võõras²⁰⁵.

3. Demokraatia põhitüübid

Demokraatia on kõikjal arenenud kohandudes ajaloolise ja kultuurilise situatsiooniga. Ajalugu annab tunnistust ka vahetu demokraatia rakendamisest erinevatel epohhidel. Üldtuntud on Ateena klassikaline demokraatia e vahetu mikro-demokraatia. Orjanduslikku tüüpi riikides (Kreeka, Rooma jt) esines vahetu demokraatia kas orjandusliku demokraatliku või orjandusliku aristokraatliku vabariigi vormis. Esimesel juhul olid hääleõiguslikud kõik vabad kodanikud, teisel juhul omandati hääleõigus seisuse või mõne muu tsensuse põhjal. Kuid sellised vormid esinesid vaid orjandusliku riigi esimesel perioodil, andes hiljem teed esinduslikule vabariigile.

Ka keskaja Euroopa eksisteeris vahetu demokraatia mõnedes linnvabariikides (näiteks Novgorodis²⁰⁶), kusjuures hilisemal perioodil muutusid ka need esinduslikku laadi vabariikideks, säilitades aga osa vahetu demokraatia institute (Veneetsia, Firenze, Genua jt)²⁰⁷. Sellistes iseseisvates linnriikides muutus “vabariigi aktiivse kodakondsuse” ideaal püsivaks huviasjaks²⁰⁸. 18. sajandil tõusis väljapaistvaks vahetu demokraatia propagandistiks J.-J. Rousseau, kellelt pärineb järgmine mõttekäik: “Esindajate idee tekkis alles hiljuti. Me pärisime ta feodaalvalitsuselt — sellelt ülekohtuselt ja absurdelt valitsemisvormilt, kus inimsugu on alla käinud ja häbisse sattunud. Muistsetes vabariikides ja isegi monarhiates ei olnud rahval kunagi esindajaid, seal isegi ei tuntud seda sõna”²⁰⁹. Rousseau’ järgi pidid rahvakoosolekud olema riigi kaitseks ja valitsuse piduriks. Seega tahtis ta, et väikeste linnriikide rahvakoosolekud oleksid arvukad ja regulaarsed ning et keegi ei saaks neid ära kaotada ega edasi lükata, nii et

²⁰⁵ Vt **R. Stober**, *Op. cit.*, S. 107.

²⁰⁶ Novgorodi (mida vene keeles nimetati “Господин Великий Новгород”) kohta vt **В.Г. Графский и др.** Институты самоуправления: историко-правовое исследование. — Москва: Наука, 1995; **Д.И. Иловайский.** История России. Становление Руси. — Москва: Чарли:Алгоритм, 1996; **И.Я. Фроянов, А.Ю. Дворниченко.** Города-государства Древней Руси. — Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1988; **Н.И. Костомаров.** Русская республика (Северорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада. История Новгорода, Пскова и Вятки). Исторические монографии и исследования. — Москва: Чарли; 1994.

²⁰⁷ **A. Kiris, E.-J. Truuväli, P. Vihalem.** Riigi ja õiguse teooria. — Tartu, 1971, lk 117.

²⁰⁸ **D. Held.** *Op. cit.*, p. 43.

²⁰⁹ **J.-J. Rousseau.** *Op. cit.*, III rmt, 15. ptk, lk 132.

kindlaksmääratud päevadel oleks rahvas seaduse kohaselt kokku kutsutud. Seega oli tegu esindussüsteemi radikaalse kriitikaga.

Tänapäeva vahetu demokraatia²¹⁰, kus see eksisteerib, ei pärine klassikalisest antiikajast, vaid tõenäoliselt muistsetest germaani traditsioonidest, millest on meile teatanud Tacitus²¹¹.

Nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil arenes demokraatia algselt vahetu demokraatia vormis. Tänapäeva demokraatlikud riigid on aga esindusdemokraatiad ja ka kohalikku omavalitsust teostatakse nende üksuste territoriaalse ulatuse, avalike ülesannete keerukuse tõttu, samuti egalitaarsetel kaalutlustel²¹² reeglina esindusdemokraatlikus vormis²¹³. Viimane eristub vahetust demokraatiast nii süsteemimõistena kui ka otsustusmenetluse tähistusena.

Kaasajal on kõige rohkem rahva vahetu tahteavalduse erinevatele vormidele “ruumi tehtud” Šveitsi Konföderatsiooni kõigil võimutasanditel (föderaaltasand, kantonid, kommuunid), nii et selle riigi kodanikud kutsuvad näiteks referendumeid isegi “teise elukutse teostamiseks”.

Kuna demokraatia ise on väga mitmetahuline ja komplitseeritud ajalooline nähtus (riigivorm, riigi valitsemisvorm, poliitiline režiim, riigivõimu õigustus jne), on seejuures võimalik esile tuua erinevaid aspekte ja määratleda selle vormegi erinevalt. Vahetu demokraatia kui süsteemi mõistmiseks tuleb seda aga kõigepealt eristada teistest demokraatia põhivormidest, teiste sõnadega — näidata, milles seisneb vahetu demokraatia *differentia specifica*.

Teatavasti eksisteerivad demokraatia põhitüübid (-vormid), mis on omavahel tihedalt seotud. Nad kõik põhistavad demokraatia ainulaadset tundlikkust avaliku arvamuse suhtes, julgustades avatud diskussiooni, rajanedes rahva nõusolekul ning osalusel jne. Ühe võimalusena võib neid klassifitseerida järgmiselt²¹⁴:

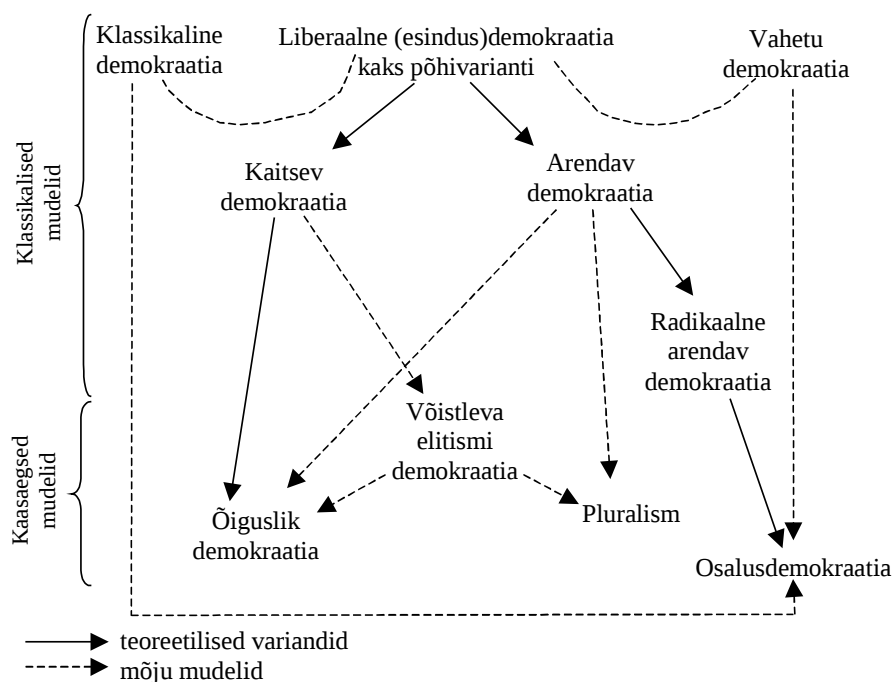
²¹⁰ Esimesed kaasaja vahetud demokraadid olid ilmselt 17. sajandi keskel levellerid. — Vt **Th.E. Cronin**. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall. — Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 1989, p. 38.

²¹¹ **M. Prélôt**. *Op. cit.*, p. 84. Germaanlaste ühiskondliku korra kirjeldust Tacituse poolt vt О происхождении германцев и местоположении Германии. — **К. Тацит**. Сочинения в двух томах. Т. первый. Анналы Малые произведения. Издание подготовили А.С. Бобович, Я.М. Боровский, М.Е. Сергеев. — Москва: Ладомир, 1993, с. 353–373.

²¹² Paljud vahetu demokraatia ideoloogid muidugi sellise argumendiga ei nõustu.

²¹³ Vt sellega seoses näit **R.A. Dahl**. Democracy and its Critics. — London: Yale University Press, 1989, ch. 15; **G.S. Wood**. Democracy and the American Revolution. — Dunn. Democracy. — Oxford: Oxford University Press, 1992.

²¹⁴ **D. Held**. *Op. cit.*, 1987, p. 5.



Skeem 1. Demokraatia põhitüübid.

Demokraatia tüüpe saab tahtekujundusprotsessi kui eristamiskriteeriumi alusel jaotada kahe suure tüübi vahel — vahetu ehk osalusdemokraatia (ühiskondlike asjade otsustamissüsteem, kus kodanikud on vahetult kaasatud) ja liberaalne ehk esindusdemokraatia (valitsemissüsteem, mis hõlmab valitud “ametnikke”, kes kohustuvad “esindama” kodanike huve ja/või arvamusi “seaduslikkuse” (*rule of law*) raames). Seejuures tuleb silmas pidada, et need avarad klassifitseerimistähistused hõlmavad omakorda mitmesuguseid mudeleid. Nii eksisteerivad erinevused klassikalise demokraatia, radikaalse arendava demokraatia, vahetu demokraatia ja osalusdemokraatia vahel, isegi kui neid kõiki tähistatakse tüübiga “vahetu demokraatia”²¹⁵. Võimalikud on ka teistsugused klassifikatsioonid ja tähistused²¹⁶.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 4–5.

²¹⁶ Vt näit **B.R. Barber**. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. — Berkely: University of California Press, 1984, p. 141, jpt.

3.1. Esindusdemokraatia ja poolvahetu demokraatia

3.1.1. Esindusdemokraatia

Esindusdemokraatia kujutab endast demokraatia põhitüüpi, mille tuumaks on, et suveräänne rahvas teostab riigis võimu kaudselt saadikute kaudu, kes valitakse poliitilisse esindusorganisse regulaarselt korduvatel vabadel, üldistel ja üheaolistel valimistel ja kes otsustavad rahva nimel ning vastutavad nende otsuste eest rahva ees. Esindusdemokraatia võimaldab avaliku võimu pidevat e katkestamatut teostamist. Esindusorganid moodustavad siduva lüli rahva ja professionaalse riigiparaadi vahel. Kohaliku demokraatia iseloomustamisel tuleb eeltoodud määratlust mõneti korrigeerida, jättes kõrvale suveräänsuse argumendi ja asendades rahva kui riigiorgani mõiste kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike mõistega.

Erinevalt laialtlevinud seisukohast, mis püstitab küsimuse teineteist välistava alternatiivina — kas vahetu või esindusdemokraatia, eksisteerivad tegelikkuses ka siin vahepealsed variandid, kus “elanikkonna enamust suunavad poliitilised institutsioonid, näiteks erakonnad, ja seda kitsendavad erinevad kindlustatud protseduurireeglid”²¹⁷. Kaasaegne demokraatia on nii esindus- kui vahetu demokraatia vormis eelkõige erakondlik demokraatia. Erakonnad näitavad kätte, kuidas hääletada kandidaatide ja poliitika suhtes, stimuleerida debatti, julgustada osalust ja juhtida valitsust²¹⁸. Seega oleks asjakohasem pigem kontiinum, kus aluseks on erinevad määrad, mille ulatuses elanikkonna enamus üksikuid poliitikaid otsustab.

Vahetu ja esindusdemokraatlike tüüpide puhul tuleb silmas pidada ka seda, et esindusdemokraatia riiklikul tasandil on sageli kombineeritud vahetu demokraatia ulatusliku(ma) kasutamisega regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil²¹⁹. Suuruse erinevused, mis tunduvad erinevate teenuste puhul vajalike tehnilisele ja jaotavale efektiivsusele, tähendavad seda, et demokraatia vorm peab kohanduma mastaabinõuetele. Väikesed kohaliku omavalitsuse või detsentraliseeritud üksused suuremate võimuorganite raames võivad olla suutelised opereerima osaluse ja vahetu demokraatia tasanditega, mis osutub võimatuks suuremates organisatsioonides²²⁰.

²¹⁷ I. Budge. *Op. cit.*, p. 43.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 120.

²¹⁹ Näiteks USA-s tunnevad kõik osariigid peale Delaware'i vahetut demokraatiat kohaliku omavalitsuse tasandil ning igal aastal toimub u. 10 000 kohalikku rahvahääletust. — K. Heussner. *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen. Erlanger Juristische Abhandlungen. Bd. 43.* — Köln: Karl Heymanns Verlag KG, 1994, S. 15 f.

²²⁰ Vt K. Walsh. *Public Services, Efficiency, Local Democracy.* — *Rethinking Local Democracy.* Ed. by D. King, G. Stoker. — Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, ESRC Local Programme, 1996, p. 81–82.

Esindusdemokraatia raames eristuvad presidentaalne demokraatia ja parlamentaarne demokraatia, samuti poolpresidentaalne demokraatia. Võttes eristamiskriteeriumiks institutsioonilise aluse, suurima väärtuse ühiskonnas, poliitilise mudeli baseerumisaluse ja valitsuse ning kodanike suhted, võib eristada autoritatiivset, juriidilist ja pluralistlikku esindusdemokraatiat²²¹ jne.

Kohaliku omavalitsuse puhul võib esindusdemokraatliku mudeli eksisteerimisest rääkida juhul, kui funktsioneerib valimisõiguse demokraatlike printsiipide alusel valitud esinduskogu, mis on pädev otsustama kõiki põhilisi, kohaliku elu keskseid küsimusi.

Nii nagu riiklikul, nii ka kohaliku omavalitsuse tasandil eksisteerivad esindusdemokraatliku mudeli raames erinevad institutsioonilised vormid ja organisatsioonilised korraldused. Kui kohaliku omavalitsuse valitava esinduskogu olemasolu institutsioonina on esindusdemokraatia puhul obligatoorne ja tema tegevuses ei tohi olla formaalset ajalünka²²², siis täitevorgani(te) ja administratsiooni õiguslik staatus esindusorgani suhtes võib olla erinev. Monistliku süsteemi puhul kuulub kogu otsustuspädevus esinduskogule, dualistliku mudeli puhul on see jaotatud esinduskogu ja täitevorgani vahel, trialistliku süsteemi puhul — kolme organi vahel²²³. Eesti kohaliku omavalitsuse süsteem põhineb dualistlikul mudelil, kus valla või linna pädevust realiseerivad volikogu kui kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu ja valitsus kui volikogu poolt moodustatav täitevorgan (KOKS § 4). Ka juhul, kui vallavanem või linnapea valitaks otse ja talle nähtaks ette ulatuslikud võimuvolitused, ei kaoks sellest iseenesest kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatlik põhimudel.

Tänapäeva industrialiseerunud massiühiskonnas omab esindusdemokraatia vahetu demokraatia organisatsiooniliste vormide suhtes omaette väärtust. Ta pole mitte hädaabinõu, mille poole on pöördutud üldriiklikul tasemel vahetu demokraatia vormis rahvakoosolekute korraldamise võimatuse tõttu²²⁴, vaid on

²²¹ Esindusdemokraatia on a) **autoritatiivne**, kui institutsiooniline alus on täidesaatev võim, valitsus on tsentraliseeritud ja aktiivne, kodanikud ühendatud ja respektseerivad valitsust, poliitiline mudel baseerub autoriteedil (võimul ja tarkusel), suurim väärtus ühiskonnas on kord;

b) **juriidiline**, kus institutsiooniline alus on kohtuvõim, valitsus on küll tsentraliseeritud, kuid teatud piirangutega, kodanikud respektseerivad valitsust, kuid on killustatud, poliitiline mudel lähtub kohtumõistmisest ja tülide lahendamisest, suurimaks väärtuseks peetakse õigust;

c) **pluralistlik**, kus institutsiooniline baas on seadusandlik võim, valitsus on detsentraliseeritud ja aktiivne, kodanikud küll killustatud, kuid aktiivsed, poliitiline mudel põhineb vahetusel ja kokkulepetel, suurim väärtus on vabadus. — Vt **B.R. Barber**. *Op. cit.*, p. 141.

²²² PS § 156; EKO art 3 lg 2.

²²³ **R. Stober**. *Op. cit.*, S. 27.

²²⁴ Kui seejuures lähtutakse eeldusest, et valitav esindusorgan kujutab endast üksnes hädaabinõu, mis tuleneb kõigi hääleõiguslike isikute rahvakoosoleku vormis võimu teostamise füüsilisest võimatusest, on tegu deskriptiivse representatsiooniteooriaga. Sel

legitimeeritud ja põhjendatud ratsionaalsete argumentidega. Esindusdemokraatia teoreetikud pole seda valitsemisvormi kunagi pidanud eesmärgiks omaette, vaid näinud seda rakendatuna üldisemate eesmärkide teenistusse. Juba Ch. de Montesquieu märkis oma teoses “*L’Esprit des lois*” (“Seaduste vaim”): “Esin-dajate suureks eeliseks on see, et nad on võimelised küsimusi arutama. Rahvas ei ole mitte sugugi selleks suuteline [...]. Ta peab valitsusse kuuluma ainult oma esindajate valimiseks; see on talle vägagi jõukohane ...”²²⁵. Lükates küll tagasi argumentatsiooni, mis rahvast omamoodi alaealiseks peab, tuleb samas rõhutada, et tegu on ideega, mis teenib poliitilise esindamise juriidilist baasi ja omis-tab valimistele nimetamise meetodi iseloomu, mitte aga tahte üleandmise võime. Esindusliku mandaadi klassikaline teooria ei muuda valitud saadikut tema valijate volinikuks, kelle vaateid ja nõudmisi ta oleks kohustatud väljen-dama. Lähtudes seisukohast, et demokraatia peab suurimal võimalikul määral looma individuaalset vabadust enesemääramise kaudu, võib esindamine ja esindusdemokraatia esitada kõrgendatud motiveerimisnõude, kuna esiplaanil seisab esindaja personaalne legitiimsatsioon ja otseselt mitte rahva enda otsustus mingis faktiküsimuses²²⁶.

Vahetu demokraatia instituudid on väga tihedalt läbi põimunud esindus-demokraatia instituutidega. Isegi hüpoteetiline vahetule demokraatiale täie-mahuline üleminek ei pruugi iseenesest tähendada viimaste ärakaotamist. Vahe-tu demokraatia menetlused viivad reageerivalt kohaliku omavalitsuse esindus-kogu otsustuse korrigeerimiseni või algatusena selle täiendamiseni²²⁷ jne.

3.1.2. Poolvahetu demokraatia

Võttes aluseks elektoraadi (valijate korpuse) suhted oma esinduskogudega, võime konstrueerida skaala, mille äärmusteks on ühelt pool vahetu demokraatia ja teiselt poolt esinduslik kord. Vahepealset seisundit omaksid samuti kaks süs-teemi — poolesinduslik demokraatia ja **poolvahetu demokraatia**²²⁸. Viimati-nimetatud süsteemis leiab kinnitust ja muutub ka õiguslikult toimivaks dualism õiguse valida ja kohaliku omavalitsuse esinduskogu võimuvolituste vahel. Valijaskond võib mitte nõustuda kohaliku omavalitsuse esinduskogu tahtega. Kohaliku omavalitsuse esindusorgan eksisteerib ja tal on aktiivne roll, kuid

juhul on eesmärgiks esindusorgani koosseisu maksimaalne sarnasus rahva või vastavalt kohaliku kogukonna struktuurile. — Vt **H.F. Pitkin**. The Concept of Representation. — Berkely, Los Angeles, London: University of California Press, 1972, p. 207, 208. I. Budge aga heidab elektroonilistele kommunikatsioonivahenditele viidates vahetu rahvakoosoleku korraldamise võimatuse teesi üldse kõrvale. — Vt **I. Budge**. *Op. cit.*, p. 24–28.

²²⁵ Démocratie. — Encyclopædia Universalis. Corpus 7. — Paris, 1995, p. 154.

²²⁶ **U. Spiess**. *Op. cit.*, S. 58.

²²⁷ **S. Lackner**. *Op. cit.*, 1999, S. 82

²²⁸ Vt selle kohta näit **M. Prélôt**. *Op. cit.*, 1990, p. 82–92.

kohaliku omavalitsuse üksuse elanike tahe võib väljenduda sellest väljastpool ja olla isegi suunatud selle vastu. Poolvahetut demokraatiat riigi tasandil iseloomustab põhimõtteliselt esinduslikus süsteemis selliste menetluste olemasolu, mis võimaldavad rahval vahetult sekkuda seadusandlikku ja valitsemistegevusse. Eesmärgiks on muuta demokraatia efektiivsemaks, andes kodanikele õiguse langetada otsuseid. Tehniliselt võib eelnimetatud sekkumine toimuda erinevates vormides (rahvahääletus, rahvaalgatus, revokatsioon jne), millest tänapäeva õiguskorrad annavad ilmekalt tunnistust²²⁹. Samas on nende kasutamise praktika seni piiratum, kui see olemasolevaid võimalusi arvestades võiks olla.

3.2. Vahetu demokraatia määratlemine

Vahetu demokraatia üldmõistet me kehtivatest õiguskordadest reeglina ei leia. Erinevate maade teaduskirjanduses sisustatakse aga ajaloolistest, kultuurilistest, poliitilistest, keelelistest jm iseärasustest tulenevalt seda fenomeni mõneti erinevalt.

Erinevused algavad juba tähistusest. Näiteks Šveitsis püütakse sageli vältida vahetu demokraatia mõiste kasutamist ja eelistatakse rääkida puhtast (“*reine*”) demokraatiast. Osalt kasutatakse ka koosolekudemokraatia²³⁰ ja ühistegevuse demokraatia²³¹ mõisteid, mis seonduvad Šveitsi vallademokraatiaga²³². Puhast demokraatiat soovitakse eristada rahva ja parlamendi vahel (ära)jaotatud tahtekujunduse²³³ segasüsteemist²³⁴. Viimase kohta kasutatakse ka sageli mõisteid “tingimuslik esindusdemokraatia”²³⁵, “referendumidemokraatia”²³⁶ ja

²²⁹ Vt näit The system of semi-direct democracy in Switzerland. — Local referendums, p. 20–56.

²³⁰ Saksakeelne termin “*Versammlungsdemokratie*”. — vt **F. Fleiner**. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. — Tübingen: Mohr, 1923, S. 17.

²³¹ Saksakeelne termin “*Genossenschaftliche Demokratie*”. — vt **M. Imboden**. Die politischen Systeme. — Basel, Stuttgart: Helbing u. Lichtenhahn, 1962, S. 29 f.

²³² **K. Stern**. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I. — München: C.H. Beck, 1977, S. 456.

²³³ Rahva tahtekujundus on tahte etteformeerimine, mis siis valimistel või vahetu demokraatia vormis avaldub. Poliitilise tahtekujunduse alla võib subsumeerida arvamuse kujundamise ja otsuse tegemise protsessid. — **S. Lackner**. *Op. cit.*, 1999, S. 70.

²³⁴ **E. Ruck**. Schweizerisches Staatsrecht, 3. Aufl. — Zürich: Polygraphischer Verlag, 1957, S. 29.

²³⁵ Saksa keeles “*bedingt-repräsentative Demokratie*”. — vt *Ibid.*, S. 30.

²³⁶ **Z. Giacometti**. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. — Zürich: Polygraphischer Verlag, 1949, S. 428; **M. Imboden**. *Op. cit.*, S. 35.

poolvahetu demokraatia²³⁷. Nagu märgib M. Imboden, tähendab mõiste “plebis-
tsitaarne demokraatia”, mis Saksamaal on tavaliselt samatähenduslik vahetu
demokraatiaga, näiteks šveitslasele tavaliselt vaid paljast demokraatlikku fas-
saadi, vaheetappi, kus toimub juba pööre vabadusrežiimilt autoritaarse režiimi
poole²³⁸.

Inglise keeles kasutatakse mõistet “*direct democracy*”. Mõnikord piirdatakse
ka kahest selle põhiinstituudist tulenevalt nimetusega “*initiatives and referen-
dums*”²³⁹, mis on aga selle demokraatiavormi sisu kitsendav.

Vene keeles on käibel termin “*непосредственная демократия*”, sünonüü-
midena kasutatakse ka “*прямая демократия*” ja “*непосредственное народо-
властие*”.

Eesti keeles, sh õiguskeeles ja -kirjanduses on juurdunud mõisted “otsene
demokraatia”²⁴⁰ ja “vahetu demokraatia”²⁴¹, mida eristatakse “esindusdemo-
kraatia”²⁴², “kaudse demokraatia”²⁴³ või “vahendatud demokraatia”²⁴⁴ mõistetest.
Teaduslikus kirjanduses on kasutatud ka mõistet “otsene rahvavalitsus”, mille
all mõistetakse riiklikku valitsemiskorda, kus riigielu juhtimist (nii
seadusandlust kui põhimõtteliselt ka kohtumõistmist) teostab rahvas vahenditult
oma täisealiste kodanikkude koguna. Täidesaatvat funktsiooni teostavad isi-
kud — ametnikud — on kodanikekogu poolt valitavad ja tagandavad²⁴⁵.

Käesoleva töö autor on analüüsitava fenomeni tähistamiseks läbivalt kasu-
tanud vahetu demokraatia mõistet, kui pole viidatud mõne teadlase teistsugusele
mõistekäsitlusele. Kuna mõiste “vahetu demokraatia” on eesti teaduskirjanduses
laialdaselt kasutatav ja selles osas pole ka toimunud erilisi diskussioone, puudub
vajadus sellist terminivalikut lähemalt põhjendada.

²³⁷ Saksa keeles “*halb-direkte*”. — M. Imboden. *Op. cit.*, S. 35; P. Stolz. Politische
Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie: Untersuchungen zum kollektiven
Entscheid in der athenischen Demokratie, im schweizerische Landsgemeindekanton
Glarus und im Kibbuz. Diss.Staatswiss. — Bern, Stuttgart: Haupt, 1968, S. 180;
Th. Fleiner-Gerster. Allgemeine Staatslehre. — Berlin, Heidelberg, New York:
Springer Verlag, 1980.

²³⁸ K. Hernekamp. *Op. cit.*, S. 11.

²³⁹ Vt H. Catt. Democracy in Practice. — London, New York: Routledge, 1999, p. 57–
77.

²⁴⁰ Vt K. Merusk, R. Narits. *Op. cit.*, lk 23; Demokraatia — ENE, 2. tr, 1987, 1 kd,
lk 84; E.-J. Truuväli. *Op. cit.*, lk 144 jpt.

²⁴¹ Vt R. Maruste. *Op. cit.*, lk 23; R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika
probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. — Juridica, 1995, lk 305;
H. Schneider. Riigiteoreetilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahenda-
dada? — Juridica, 1998, lk 351; Demokraatia — ENE, 2. tr, 1987, 1 kd, lk 84 jpt.

²⁴² Vt K. Merusk, R. Narits. *Op. cit.*, lk 23; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki
probleemid. — Juridica, 1999, nr 10, lk 473.

²⁴³ E.-J. Truuväli. *Op. cit.*, lk 144.

²⁴⁴ R. Maruste. *Op. cit.*, lk 53.

²⁴⁵ Otsene rahvavalitsus. — EE, 1936, 6 kd, lk 446.

Tervikuna võib vahetu demokraatia sisu erinevaid käsitusi demokraatia-teooriates tinglikult kategoriseerida “avarateks” (vahetu demokraatia laiemas mõttes), kus selle fenomeni üldistusaste on suurem ja hõlmab mh ka osalus-demokraatiat (“kõik” arutavad iga otsuse kõiki aspekte ja lepivad kokku lahenduse grupi jaoks) (konsensus)), ja “kitsasteks” (vahetu demokraatiana käsitletakse menetlust, kus “kõik” hääletavad esitatud küsimus(t)e poolt või vastu). Nii võime demokraatia põhivorme vaadelda vastavalt dihhotoomselt, vastandades nii süsteemimõistena kui ka otsustusmenetluse tähistusena vahetut demokraatiat ja liberaalset esindusdemokraatiat (vähesed (eliit) valitakse tegema otsuseid grupi eest), või näiteks triaadina, kus kõrvuti asuvad vahetu demokraatia, osalusdemokraatia ja liberaalne esindusdemokraatia. Eeltoodud klassifikatsioonis on mitte üksnes üldteoreetiline tähendus, vaid see on seotud ka käesoleva töö teema ulatusega.

Laiemas mõttes hõlmab vahetu demokraatia ka osalusdemokraatiat²⁴⁶. Tegemist on omavahel väga lähedalt ja tihedalt seotud nähtustega. Teatavasti on üks põhiargumente kohaliku omavalitsuse kasuks, et ta annab võimaluse poliitiliseks osalemiseks. Osalusdemokraatia põhilisteks tunnusteks on²⁴⁷: otsusteni jõutakse n-ö näost-näku kohtumistel kollektiivselt, kaasates otsustusprotsessi igas staadiumis “kõiki” (s.t “kõik” võivad tõstatada küsimusi ja pakkuda lahendusi); peale diskussiooni alternatiivide üle püütakse saavutada konsensust hääletamist korraldamata²⁴⁸; seda praktiseeritakse väikestes gruppides, mille liikmeid iseloomustab usk ühisesse üritusse, homogeensus, üksteise tundmine ja suhteliselt hea vastastikune sobivus, grupi liikmete võrdsus ja püüe vältida hierarhiaid; ei eeldata, et osalejatel oleks mingi eelnev poliitiline kogemus²⁴⁹. Selline

²⁴⁶ Enesestmõistetavalt eeldab ka demokraatia tervikuna rahva osalust. “Demokraatia, vastandina autokraatiale, tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.” — Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. detsembri 1994. a otsus Vabariigi Presidendi taotluse, tunnistada 8. novembril 1994. a. vastuvõetud Rahuaaja riigikaitse seadus Põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamine, III-4/A-11. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 54–59.

²⁴⁷ Siin pole aluseks võetud nende teadlaste seisukohti, kes soovivad tõsta osalustaset poliitilises süsteemis: mõned (vt näiteks Sisterhood is powerful. — Ed. by R. Morgan. — New York: Random House, 1970) julgustavad rahvast minema valima, huvituma poliitikast ja ühinema poliitiliste gruppidega, teised (vt näit **P. Bachrach, A. Botwinick**. Power and Empowerment: A radical theory of participatory democracy. — Philadelphia: Temple University Press, 1992) keskenduvad töökohale ja püüavad julgustada töötajate suuremat osalust firma otsustes nende lülitamisega selle juhtkonda või ametiühingute rolli suurendamise teel.

²⁴⁸ Siin tuleb küll rõhutada, et päris ilma hääletusteta ei saa ka osalusdemokraatia alati läbi, kuid seda püütakse vältida. — Vt näit **H. Catt**. *Op. cit.*, p. 41, 44.

²⁴⁹ Üksikasjalikumalt vt näit *Ibid.*, p. 39–56; **J.M. Berry, K.E. Portney, K. Thompson**. The Rebirth of Urban Democracy. — Washington DC: The Brookings Institute, 1993; **C. Cornforth**. Patterns of Cooperative Management: Beyond the degeneration thesis'. — Economic and Industrial Democracy, no 16, p. 487–523; **C. Cornforth, etc.**

otsustamine, kuhu on kaasatud kõik grupi liikmed, esines kunagi näiteks USA Uus-Inglise osariikide linnakoosolekutel (*town meetings*). Kuna välist jõudu, mis oleks nõustumiseks sundinud, polnud, oli hädavajalik kõigi nõusolek²⁵⁰. Kaasajal võib näiteks tuua Houstoni elektroonilise linnakoosoleku 1994. a, kus kodanikud gruppides formuleerisid linna jaoks võimalikud eesmärgid. Siis kasutati stuudioaruteluks televisiooni, mis ühendas viis kohalikku koosolekut ja ekspertgrupi, ning osalejad said kõigis asukohtades esitada küsimusi "liinil". Kõigil kohalikel koosolekutel arutas rahvas pärast debatti ja järjestas 50 eesmärki, mis olid varem püstitatud kodanike gruppide poolt. Seega kombineeriti kohalikke "näost-näkku" diskussioone laiemal arutelu ja ekspertide sisendiga²⁵¹. Eeltoodud näidet täiendavad kodanikekogud (*citizens' juries*) USA ja Suurbritannia kohalikes omavalitsustes, mitmesugused kohalikke omavalitsusi hõlmavad projektid (E.D.E.N.)²⁵², töötajate ühistud (*workers' cooperatives*), Iisraeli kibutsid jt.

Vahetut demokraatiat kitsamas mõttes saab iseloomustada rahvaalgatuse ja rahvahääletuse kaudu²⁵³. Viimased moodustavad hääletajaskonna poolt õigusakti eelnõu algatamist võimaldava menetluse kaks etappi: rahvaalgatuse käigus teeb eelnõu nõutava arvu allkirjade kogumisega (lubatavuskvoorum) läbi relevantsustesti. Kui see on läbi tehtud, jõutakse rahvahääletuseni. Mõnikord eristatakse veel puhtast demokraatiast, mida praktiseeritakse *Landsgemeinde*'des ja linnakoosolekutel, kus otsused tehakse "üksnes otsustuspaigas füüsiliselt kohalolevate isikute poolt ja näost-näkku kohtumistel"²⁵⁴. Sel juhul on rahvahääletus ja rahvaalgatus käsitletavad küll vahetu, kuid mitte puhta demokraatiana²⁵⁵.

Developing Successful Worker Co-operatives. — London: Sage, 1988; **J. Rotschild, A. Whitt**. The Cooperative Workplace: Potentials and dilemmas of organizational democracy and participation. — Cambridge: Cambridge University Press, 1986; Welcome to the Co-operative Information Superhighway. — Online. Available: <http://www.coop.org/>, 12 July 2001, jt.

²⁵⁰ **M. Zuckerman**. Peacable Kingdoms: New England towns in the eighteenth century. — New York: Alfred Knopf, 1970, ch. II.

²⁵¹ **H. Catt**. *Op. cit.*, p. 147.

²⁵² EDEN — Electronic Democracy European Network. — Online Available: <http://www.edentool.org/partners.htm>, 01 January 2002.

²⁵³ Käsitus, mille kohaselt vahetu demokraatia puhul piirduakse vaid referendumi ja rahvaalgatusega, on mõistetav, kui arvestada asjaolu, et tavaliselt on vaatluse all tänapäeva praktika üldriiklikul tasandil. Siiski ei tohi unustada, et need instituudid hõlmavad vahetu demokraatia teostamise üksnes osaliselt.

²⁵⁴ **A. Ranney**. The United States of America. — D. Butler, A. Ranney (eds). Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory. — Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, p. 68 footnote 2.

²⁵⁵ **M. Suksi**. Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. — Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 5.

Kuna rahvaalgatuse ja rahvahääletuse menetlused eksisteerivad tänapäeval tavaliselt kõrvuti esindusdemokraatia instituutidega ja on võimu teostamisel tavaliselt taandatud erandlikuks nähtuseks, tuleb hääletajatel otsustada üksnes teatud spetsiifilisi küsimusi. Vaheku demokraatia toetajad rõhutavad ühiskonna jaoks oluliste otsuste tegemisse kogu rahva otsese kaasamise vajadust, nõuavad eliitide võimu vähendamist ja rõhutavad rahva võimalust tõstatada küsimusi, mida viimased püüavad ignoreerida. Seega annab vaheku demokraatia rahvale kontrolli “päevakorra” kindlaksmääramise ja lõpliku otsuse tegemise suhtes²⁵⁶. Erinevad küsimuste rahvale esitamise menetlused tagavad rahvale erineva kontrolliulatus otsustusprotsessi üle. Suurim on see juhul, kui rahvas ise tõstab küsimuse päevakorda ja hääletustulemused on siduvad; väiksem on see valitsuse poolt sponsoreeritavate mittesiduvate hääletuste korral. Oluline on, et ühiskonna jaoks väärtuslikud algatused ja impulsid võivad vaheku demokraatia korral *in principio* lähtuda mitte üksnes esinduskogudes esindatud, vaid ka väljaspool neid tegutsevatelt gruppidele ja grupeeringutelt. See ei tähenda veel, nagu pääseksid kodaniku eelistused vaheku demokraatias alati paremini maks-vusele kui esindusdemokraatias²⁵⁷. Rahvahääletuste puhul on kolm eriti tähtsat küsimust: 1) kes otsustab, et vastavas küsimuses toimub hääletus; 2) erinevate valikuvõimalustega seoses — kes tegelikult sõnastab hääletatava küsimuse; 3) kas rahva soovid rakendatakse ellu. Lõplik otsustus tehakse hääletamusega (lihthääletamine või kvalifitseeritud hääletamine).

K. Hernekamp eristab sellel alusel, kuidas seadus rahvale faktiotsustusteks pädevuse määrab, **tingimusteta** ja **tingimuslikku** pädevust, kus esimesele vastavad referendumidemokraatlikud institutsioonid ja teisele plebistsitaarsed institutsioonid. Esimesel juhul on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike osalus kohalikus tahtekujunduses kategooriline²⁵⁸ ja seadus justkui kutsub rahvast hääletuskastide juurde²⁵⁹. Teisel juhul on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike

²⁵⁶ Catt märgib järgmisi variante, kuidas küsimus rahvale esitatakse (rahvahääletuse tüübid): 1) grupp rahvast tõstatab küsimuse ja laiem elanikkond hääletab selle suhtes; 2) hääletajad nõuavad, et seadusandja poolt vastuvõetud seadus esitataks rahvale ratifitseerimiseks; 3) valitsus nõuab rahvalt poliitiliste struktuuride heakskiitu; 4) hääletajatega konsulteeritakse nende vaadete kohta antud küsimuses. — **H. Catt**. *Op. cit.*, p. 57.

²⁵⁷ Näiteks on rahvahääletusmenetlusele erinevalt valitavas esinduskogus kulgevale protsessile omane, et see ei suuda silmas pidada erineva intensiivsusega nõudeid ja võimaldab üksnes piiratud läbirääkimisi. — **M. Baurmann, H. Kliemt**. *Volksabstimmungen, Verhandlungen und der Schleier der Insignifikanz*. — *Analyse und Kritik: Zeitschrift für Sozialwissenschaften*. hrsg. von M. Baurmann, A. Leist, D. Mans, 15. — Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, S. 150–168.

²⁵⁸ See pole antud juhul samatähenduslik obligatoorsega.

²⁵⁹ Näiteks Zürichis vallaseaduse § 91 järgi tuleb hääletada: 1) vallakorraldus (*Gemeindeordnung*) ja selle muudatused; 2) kulude lubamine vallakorralduse sätete järgi vastavalt §-le 119; 3) vallakorralduses eraldi nimetatud asjad; 4) algatused § 97 lg 1 järgi. — *Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz)* (vom 6. Juni 1926). — Online. Erreichbar: <http://www.kanton.zh.ch/appl/zhlex.nsf>, der 11. Februar 2001.

osalus üksnes hüpoteetiline. Selle võimaluse üle otsustamine on kohaliku omavalitsuse organi pädevuses. Sellisel juhul võib esindusdemokraatlikult kulgev tahtekujundusprotsess suubuda vahetult demokraatlikku otsustusfaasi. On aga võimalik ka vastupidine variant, kus vahetult demokraatlik tahtekujundusprotsess muudetakse esindusdemokraatlikuks. Teiste sõnadega: tingimusliku kompetentsi määramise korral võivad kohaliku omavalitsuse üksuse elanikud võõral äranägemisel olla kohalikku tahtekujundusprotsessi sisse- või väljalülitatud²⁶⁰.

Uudsemaks lähenemiseks vahetu demokraatia sisemisel liigitamisel on erakondade mõjufaktori arvestamine. Selle alusel eristub klassikaline vahetu demokraatia, mida iseloomustab kõigi poliitiliste otsuste langetamine vahetult rahva poolt, erakondade poolt vahendatud vahetust demokraatiast, kusjuures on võimalikud mitmesugused vahevariandid²⁶¹. Ka kohaliku omavalitsuse tasandil iseloomustab erakondade poolne vahendustegevus, kuid üldriikliku tasandiga võrreldes on olukord selles osas mitte nii ühemõtteline. Iseenesest pole erakonnad ja kohalik omavalitsus põhimõtteliselt ühildamatud²⁶², kuid poliitiliste erakondade reaalne osatähtsus kohalikus demokraatias (sh kohalikel valimistel) on riigiti üsnagi erinev²⁶³. Erakondade rollil kohaliku vahetu demokraatia teostamisel Eestis peatutakse käesolevas töös hiljem.

Vahetu demokraatia käsitlemisest laiemas või kitsamas mõttes sõltub seega, kas õiguslikult institutsionaliseeritud rahva vahetu osalemise teatud vormi kvalifitseerida vahetu demokraatia alla kuuluvana või mitte. Nii eristatakse mõnikord **otsustavat** vahetut demokraatiat (näiteks rahvahääletus) ja **konsultatiivset** vahetut demokraatiat (näiteks rahvaküsitlus)²⁶⁴. Kui lähtuda sellest, et demokraatia on teatud menetlus, milles rahvas teostab võimu otse või esindajate kaudu (üldiselt peab erinevates demokraatia vormides hääletamise teel saavutama enamusotsustused, mis kehtivad üldsuse otsusena²⁶⁵), siis on konsultatiivse vahetu demokraatia mõiste problemaatiline, kuna rahva vahetu otsustus pole siin õiguslikult siduv. Konsultatiivse vahetu demokraatia kontseptsioon tundub pärinevat nõukogude perioodist tuntud arusaamast, mis nägi ka näiteks nn

²⁶⁰ Vt **K. Hernekamp**. *Op. cit.*, S. 21.

²⁶¹ Vt selle kohta **I. Budge**. *Op. cit.*, p. 35–43.

²⁶² Vt selle kohta näit **G. Lintz**. *Die politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung*. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1973.

²⁶³ Kõrvuti kõrge erakonnastumistasemega volikogudega Rootsis, Taanis jpt riikides eksisteerib ka vastupidiseid näiteid. "Parteid domineerivad poliitilist protsessi mõnedes Ühendriikide linnades ja on teistes põlustatud". — Vt **J.A. Chandler**. *The United States of America. — Local government in liberal democracies. An introductory survey*. — London, New York: Routledge, 1993, p. 151.

²⁶⁴ **В.Е. Чиркин**. *Op. cit.*, с. 203–204.

²⁶⁵ Demokratie. — Brockhaus Enzyklopädie in zwanzig Bänden. Siebzehnte völlig neubearbeitete Auflage des grossen Brockhaus. Vierter Band. — Wiesbaden: F.A. Brockhaus, 1968, S. 406.

üldrahhvalikus arutelus otsese rahvavõimu avaldumist. Küll on nn konsultatiivne vahetu demokraatia paigutatav vahetu kodanikuosaluse üldmõiste alla²⁶⁶.

Kui aga arvesse võtta, et demokraatia on ka põhiseaduslik printsiip, mille sisustamisel PS-s pole aluseks mingi konkreetne politoloogias väljatöötatud demokraatiadoktriin, siis vahetu demokraatia määratlemise ülesanne lihtsustub. Siiski eksisteerivad ka sellisel juhul n-ö piirjuhtumid, mille liigitamine on komplitseeritud. Nii pole vahetu demokraatia mõistet konsekventselt võimalik süstematiseerida sel teel, et sellena klassifitseeritaks üksnes faktiotsustusi puudutav osa rahvaõigusest²⁶⁷ vastandina valimistele kui personaalotsustustele.

Vahetu demokraatia täpne piiritlemine on problemaatiline ka selliste määratluste alusel, mille kohaselt on demokraatia vahetu niivõrd, kuivõrd kodanikud ise algatavad küsimusi diskussiooniks ja hääletamiseks ning ka hääletavad neis küsimustes²⁶⁸. Üheltpoolt eksisteerivad võimuorganite poolt algatatavad rahvahääletused, mis jääksid siis antud määratlusest välja²⁶⁹, teiselt poolt tõusetub küsimus hääletamistulemuse siduvusest võimuorganite jaoks. Demokraatlikus ühiskonnas ei saa rahva vahetu tahteavalduse tulemuse õiguslikku siduvust või mittesiduvust absolutiseerida. Ka puhtkonsultatiivse rahvahääletuse tulemused kalduvad praktikas avaldama valitud esindajatele tugevat survet tegutsemaks nii, nagu elektoraat soovib. Õiguslikus mõttes on aga erinevus olemas.

Seega, kui käsitleda vahetu demokraatia avaldumisenä üknes selliseid kohaliku omavalitsuse üksuse elanike vahetu tahteavalduse tulemusi, mille järgimine on võimuorganite jaoks juriidiliselt kohustuslik, jääksid vahetu demokraatia määratluse alt välja kohalikud rahvaküsitlused. Kui aga arvata kohaliku omavalitsuse üksuse elanike vahetu tahteavalduse tulemused, millel on võimuorganite jaoks soovituslik iseloom või mida viimased võivad täiendada (näiteks lisades kohaliku rahvaalgatuse korras rahvahääletusele pandavale küsimusele omapoolse küsimuse või tagasilükkamise motiivid) vahetu demokraatia mõiste alla, tõusetub küsimus — millise kriteeriumi alusel eristada vahetu demokraatia vormi ja esindusdemokraatlikus vormis kulgeva otsustusprotsessi teatud etappi, kus rahvas vahetult osaleb. K. Waechter märgib, et niivõrd kui on tegu mitteformaalse osalemisega, näiteks halduse informeerimisega kodanike poolt

²⁶⁶ Vt näit Kohaliku ja Regionaalse Demokraatia Korraldava Komitee raportite sarja "Structure and operation of local and regional democracy (Council of Europe Publishing), milles üldmõistena tuuakse vahetu kodanikuosalus, mille alla paigutatakse kohalikud ja regionaalsed referendumid ning muud vahetu osalemise vormid.

²⁶⁷ Eesti keeles on kasutatud ka mõistet "rahvaseadusandlus". Vt Rahvaseadusandlus. — EE, VI, 1936, lk 1373–1374; A. Mägi. Rahvahääletus ja rahvaalgatus Eestis. — Omariikluse taustal. Üliõpilasselts Raimla koguteos. — Uppsala: Üliõpilasselts Raimla Kirjastus, 1955, lk-d 11–54.

²⁶⁸ M. Suksi. *Op. cit.*, p. 5.

²⁶⁹ Nii teebki näiteks Th Schiller, kes sisustab vahetu demokraatia ja rahvaseadusandluse mõisted kitsalt, mõistes nende all üksnes kodanike poolt "alt" algatavat menetlust, mis annab neile kujundamis- ja otsustusruumi. — Th. Schiller. Einleitung. — *Op. cit.*, S. 9.

või vastupidi, pole tegu vahetu demokraatia vormidega, vaid esinduslikult otsustava instantsi menetluse laiendamisega²⁷⁰. Sellega võib ju nõustuda, aga informeerimise käsitlemisel osalemisena pole selle formaliseeritus või mitteformaliseeritus iseenesest heaks aluseks, kuivõrd halduse ja kodaniku vaheline informatsioonivahetus on vähemalt osaliselt formaliseeritud ja isegi institutsionaliseeritud. Ka konsultatiivsed rahvahääletused ehk rahvaküsitlused täidavad tegelikult eelkõige informatiivset funktsiooni, olles seejuures formaliseeritud.

Vahetu demokraatia vormis tehakse väga erinevaid otsustusi. Vahetu demokraatia instituutide osas eksisteerivad mitmesugused diferentseerumised, mis oma ulatuselt on vähemalt sama olulised kui vastandus representatiivsetele vormidele²⁷¹. Vahetu demokraatia õiguslikult kindlaksmääratud vorme kohaliku omavalitsuse teostamisel võib vastavalt nende poolt saavutatavale intensiivsusele liigitada järgmiselt:

- otsustusõiguseta kodanikuosalus (näiteks kodanike koosolek²⁷², petitsioon);

Siin on tegu kohalike elanike munitsipaalpoliitikas informatiivse osalemise juhtumitega, mis ei kujuta endast vahetut demokraatiat, vaid pigem selle omamoodi eelastet;

- otsustus menetlusküsimuses (rahvaalgatus);
- otsustus faktiküsimuses (rahvahääletus);
- otsustus personaalküsimuses (vallavanema või linnapea otsevalimine, revokatsioon);

- otsustamispädevuse ulatuslik üleminek kodanikule (näiteks rahvakoosolek²⁷³). Seda võib nimetada ka *Landsgemeinde*-tüüpi “puhtaks” demokraatiaks²⁷⁴.

Eelöeldut arvestades, jättes eristamiskriteeriumina kõrvale elanike poolt vahetult otsustatavat küsimust algatava subjekti ja mööndes piirjuhtumite olemasolu, võib vahetu demokraatia alla kuuluvatena määratleda kohalikus tahtekujundusprotsessis **selliseid kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike otsese osalemise vorme, mida realiseerides on tahte väljaselgitamise kindlaksmääratud meetodit (hääletamist, millele võib eelneda toetusallkirjade andmine) kasutades võimalik jõuda kohaliku elu küsimuses teatud tuvastatava otsustuseni, mille järgimine on kohaliku omavalitsuse organitele õiguslikult kohustuslik e obligatoorne**. Milliseid erinevaid võimalusi otsuste elluviimiseks rakendatakse, pole antud juhul määrava tähtsusega. Seega jääksid kõrvale sellised esindusdemokraatliku süsteemi

²⁷⁰ Vt K. Waechter. *Op. cit.*, 1997, S. 190.

²⁷¹ Th. Schiller. *Op. cit.*, S. 21.

²⁷² Siin pole mõeldud suvalist kodanike kokkutulekut, vaid õiguslikult reguleeritud kohaliku omavalitsuse institutsiooni.

²⁷³ Siin pole mõeldud suvalist kodanike kokkutulekut, vaid õiguslikult reguleeritud kohaliku omavalitsuse institutsiooni Saksamaal (*Volksversammlung*).

²⁷⁴ M. Suksi. *Op. cit.*, p. 6.

organisatsioonilises raamistikus realiseeritavad vahetu kodanikuosaluse vormid, kus otsustusi võivad kohaliku omavalitsuse esinduskogu komisjonis ühiselt langetada näiteks selle saadikutest liikmed ja saadikuks mitteolevad kohalikud elanikud. Samuti jääksid vahetu demokraatia mõiste alt välja need vahetu kodanikuosaluse vormid, mis ei eelda konkreetset otsustust (näiteks eelnimetatud halduse ja kodaniku vastastikune mitteformaalne informatsioonivahetus).

Eeltoodust tulenevalt puudub alus sageli esitataval seisukohal, nagu oleks rahvakoosolek vahetu demokraatia ainsaks võimalikuks vormiks. Tegelikkus on selles osas tunduvalt rikkam. Rahvakoosolekute vorm on aga tõepoolest vanim.

4. Vahetu demokraatia ja esindusdemokraatia ühildumisest kohalikus omavalitsuses

Eksisteeriv praktika annab tunnistust sellest, et valdavas enamikus demokraatlikes riikides nähakse kohaliku omavalitsuse tasandil kõrvuti valitavate esindusorganitega ette ka teatud vahetu demokraatia instituudid (rahvahääletused, rahvaalgatused, revokatsioon jne), kusjuures tendents on nende kasutamise laienemisele²⁷⁵. Vahetu demokraatia kadumisest võib tõepoolest rääkida vaid üldriiklikul tasemel toimuvate rahvakoosolekute kadumise mõttes²⁷⁶. Kui tegelikkus on aga selline, tõusetub vahetu ja esindusdemokraatia (mh identsus- ja representatsiooniprintsiipide kui võimu teostamise erinevate printsiipide ja demokraatiakomponentide) ühildamise küsimus kohaliku omavalitsuse teostamisel.

4.1. Identsuse ja representatsiooni printsiibid

Identsus- ja representatsiooniprintsiibid kujutavad võimu teostamise seisukohast endast kahte vastandpoolust. Identsus (keskld. *identicus*) tähendab millegagi

²⁷⁵ Alates 1990. a on näiteks Saksamaal kehtestatud kohaliku rahvahääletuse ja kohaliku rahvaalgatuse instituudid kõigis liidumaades, v.a Berliini ringkonnatasandil. Vt ka Euroopa riikide kohaliku omavalitsuse eest vastutavate ministrite 10. konverentsi resolutsiooni lisa. — Local referendums, p. 57.

²⁷⁶ Kodanike koosolek või *Landsgemeinde* eksisteerib Euroopas üksnes Šveitsi kantonis Glaruses (Glarises) ja neljas poolkantonis: Obwaldenis ja Nidwaldenis (Unterwaldeni kanton) ning Appenzell Ausserrhodenis ja Appenzell Innerrhodenis (Appenzelli kanton). Zug (Zoug) ja Schwyz, kelle esimene *Landsgemeinde* pärineb 1240. a-st, loobusid sellest 1848. a. Hiljem, 1928. a, asendas ka Uri kanton oma *Landsgemeinde* referendumiga.

samasust, ühesugusust. Representatsioon (ld. *repraesentatio*) on mitmetähenduslik mõiste. Roomlased kasutasid sõna *repraesentare*, millega tähistati millegi varem puuduva olemasolevaks tegemist või abstraktsiooni kehastumist objektis, kuid inimestevahelistele suhetele ja poliitiliste institutsioonide suhtes hakati esindamise mõistet kohaldama alles 13.–14. sajandil. Algselt ei olnud representatsiooni mõiste ega ka institutsioonid, mille suhtes seda kohaldati, seotud demokraatiaga või valimistega ning esindamist ei peetud isiku õigustega seotud küsimuseks²⁷⁷. Avaliku võimu teostamise põhimõttena lahutab representatsioon võimu kandmise selle teostamisest. Kitsamas mõttes on representatsioon esinduse eriliik ja tähendab institutsionaalset ühtsust, laiemas mõttes tähendab representatsioon esindust mitte eraõigusliku volituse alusel, vaid tulevalt organisatsiooniõigusliku pädevuse määramisest²⁷⁸. Esimeses tähenduses ei esinda demokraatlikult organiseeritud kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslikke elanikke mitte igasugune organ, vaid valla- või linnavolikogu, avaramalt mõistetud demokraatlik representatsioon on siis eelkõige seotus seadusega. Kõik valla- või linnaomavalitsusorganid otsustavad lõppastmes vastava kogukonna e territoriaalse kollektiivi nimel.

Kui lähtuda seisukohast, et esindamine ei ole põhimõtteliselt usaldustvääriv, tuleb täielikult heita kõrvale ka kohaliku omavalitsuse senine korraldus, mis rajaneb representatsiooni kui avaliku võimu kandmist selle teostamisest lahutava põhimõtte tunnustamisel ja prioriteedil. Esindamise kui sisulise tegevuse eitamisel juhindutaks siis suuremal või vähemal määral täiesti subjektiivsest huviteooriast. Sisuline esindamine seisneb kokkuvõtlikult öeldes esindatava (kes on võimeline tegutsema ja otsustama) huvi edendamises selliselt, et ta ei vaidle vastu sellele, mida tema nimel tehakse²⁷⁹. Kui isiku huvi on määratletav üksnes subjektiivselt, muutub kellegi teise väidetav tegutsemine tema huvides tõepoolest üksnes sisutühjaks vormeliks ja esindamine kui tegevus muutub võimatuks. Säiluvad üksnes formalistlik, kirjeldav ja sümboolne tähendus²⁸⁰. Identsusprintsipi maksimaalne rakendamine tähendaks siis võimu demokratiiseerimist. Sellisel kujul pole probleemi Eestis tõstatatud ja nii kompromissituna see vaevalt tänapäeval ka tõusetub. Siiski on põhjendatud küsimus, kuipalju identsust oleks vahetu demokraatia teostamisel praktiliselt võimalik saavutada.

²⁷⁷ H.F. Pitkin. *Op. cit.*, p. 3.

²⁷⁸ M. Kriele. Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates. 2. Auflage. — Opladen: Westdeutscher Verlag, 1981, S. 241.

²⁷⁹ Pitkin ütleb selle kohta: “Mida esindaja teeb, peab olema tema võimu allika (*principal*) huvides, kuid kuidas ta seda teeb, peab olema vastuvõtlik võimu allika soovidele. Ta ei pea tegelikult ja sõna-sõnalt toimima vastuseks võimu allika soovidele, kuid võimu allika soovid peavad olema potentsiaalselt kohal ja potentsiaalselt olulised. Vastuvõtlikkusel paistab olevat mingi negatiivne kriteerium: konflikt peab olema võimalik ja sellele vaatamata siiski mitte tekkima. — H.F. Pitkin. *Op. cit.*, p. 155.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 207–208.

Vahetu demokraatia puhul valitseb rahvas end vabalt, väljendab oma tahet ilma vahendajateta ja siin on täiel määral saavutatud valitsejate identifitseerumine valitsemisviisiga, mis on kogu demokraatliku süsteemi asümptoodiks²⁸¹. Juhtidee võiks siis formuleerida: "Niipalju identsust kui võimalik!"²⁸²

Identsusprintsibiile vastandub "väline otsustamine"²⁸³. Paraku pole viimane olnud ega ole põhimõtteliselt välditav ka kõige enam identsusideaalile sarnaneva vahetu rahvakoosolekudemokraatia teostamisel väikese rahvaarvu ja territooriumiga haldusterritoriaalsetes üksustes (vallakoosolek²⁸⁴ Šveitsis jne).

Demokraatia kui valitsejate ja valitsetavate identsus tähendab kitsamas mõttes rahva omavalitsust. Antud juhul pole põhimõtteliselt oluline, kas tegu on riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega. Rahva omavalitsus ei tähenda vabaduse ega võimu puudumist. Õiguslikult korraldatud riigis realiseerub nii kõrgemate kui ka kohalike organite võim nende eelnevalt kindlaksmääratud õiguste ja kohustuste raames, mille mahtu väljendab pädevus. Pöördudes õiguslikult siduvaid otsustusi (üldjuhised²⁸⁵, vallakoosoleku otsus²⁸⁶ vms) andvate vahetu demokraatia instituutide poole kohaliku omavalitsuse teostamisel, tuleb konstateerida, et identsus ei tähenda antud momendil olemasoleva tahte säilitamist, vaid see on esindatud vastava õigusliku otsustuse kaudu ja eeldab viimase olemasolu. Seega säilib esindamisele iseloomulik eetose seotus üldhuvi ja õiglusega²⁸⁷.

Ka rahvakoosolekul omavad ühelt poolt hääleõigust üksnes teatud õiguslikult varem fikseeritud kriteeriumidele vastavad isikud (eespoolkäsitletud vanuse-, kodakondsus-, paigus- jm tsensused, teovõime olemasolu, vabadusekaotusliku karistuse mitte kandmine kinnipidamiskohas jne), teiselt poolt pole aga objektiivsetest ja subjektiivsetest põhjustest tingituna võimalik saavutada absoluutset osalust²⁸⁸.

²⁸¹ Démocratie directe et démocratie représentative. — **M. Prélot**. *Op. cit.*, p. 153.

²⁸² **M. Kriele**. *Op. cit.*, 1981, S. 244.

²⁸³ Sks. k. *Fremdbestimmung*

²⁸⁴ Erinevates kantonites nimetatud *Gemeindeversammlung*, *Bürgerversammlung*, *Urversammlung*, *conseil général*, *assemblée communale*).

²⁸⁵ Structure and operation of local and regional democracy. "The former Yugoslav Republic of Macedonia". Situation in 1998. Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CLDR) in June 1998. — Council of Europe Publishing, 1999, p. 12.

²⁸⁶ **F.-L. Knemeyer**. *Op. cit.*, S. 63

²⁸⁷ **M. Kriele**. *Op. cit.*, S. 244.

²⁸⁸ Šveitsi valdades korrespondeerub hääleõigusele osalt kodanikukohusena, osalt aga trahviähvardusega sanktsioneeritud juriidilise kohustusena seaduslikult sätestatud hääletussund. Mõnikord on siin valiku tegemine antud ka valdade otsustada. Hääletamiskohustusest eksisteerivad siiski erandid enumeratiivselt antud vabandavate põhjuste kujul ja osalemiskohustusele fikseeritud vanusepiiriga. Hääletussund on küll leidnud heakskiitu kohtupraktikas, kuid on kirjanduses mõnikord saanud väga terava

Seega pole “kõik” sugugi “kõik”: nii õigus kui ka väljaspool seda kulgev elu loovad olukorra, kus puudujaid “esindavad” otsustajad²⁸⁹.

Hääletamisele pandavad küsimused tuleb formuleerida, redutseerides nende sageli keeruka sisu jah/ei vastust võimaldavaks alternatiiviks. Küsimuse formuleerija esindab siin võimu teostades kõiki, ise seda olemata. Vahetu demokraatia puhul tulebki mõnda tõsiasja, et vaatamata tema orienteeritusele kõigi elanike maksimaalsele kaasatusele, on nad otsustusprotsessis taandatud juba eelnevalt formuleeritud küsimustele vastajate rolli. Seda tõsiasja ei muuda ka rahvaalgatuse instituudi olemasolu, sest ka sel juhul on algatus taandatav mitte kogu rahvale, vaid teatud gruppide ja üksikisikute aktiivsele tegevusele, kes paratamatult omandavad seetõttu poliitika kujundamisel suurendatud (sageli ka otsustava) mõju²⁹⁰, ilma et nad selleks formaal-demokraatlikult legitimeeritud oleksid. Veel enam, ka menetluses ettenähtud korras väljendatud “rahva tahe” omab alati vastuse iseloomu. Seega ka kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslikud elanikud ei otsusta mitte küsimuse esitamist, vaid eelnevalt formuleeritud küsimusele antava vastuse.

Rahvakoosolek ei saa põhimõtteliselt pidevalt tegeleda jooksva asjaajamisega. Selle ülesande täitmist tuleb samuti teostada esindajate kaudu.

Vaatamata kogukondliku identiteedi ja kokkukuuluvustunde olemasolule ei õnnestu ilmselt rahvakoosolekul alati saavutada konsensust. Seega on tegu enamuse otsustusega²⁹¹. Enamus esindab siis kõiki, sealhulgas vähemust. Ident-sus esineb siis veel vaid kaudselt, reegli “enamus otsustab” tunnustamisena²⁹². Siia lisanduvad kokkulepped ka teiste menetlusreeglite kohta: kes kutsub koosoleku kokku, kvoorumi vajalikkus, kvalifitseeritud häälteenamuse nõue jne. Ka need reeglid on muudetavad, kuid varem kindlaksmääratud reegleid järgides.

Vastuvõetud otsustus kehtib seni, kuni seda pole muudetud või kehtetuks tunnistatud. Ta seob juba ette inimesi, kes selle kohta pole saanud veel oma seisukohta avaldada. Ka võib kord juba poolthääletanute tahe otsuse kehtivuse ajal muutuda. Neil tuleb siis algatada varem vastuvõetud otsustuse muutmine ja selle vajadust motiveerida, mis on aga kõrvalekalle identsuspõhimõttest.

rünnaku osaliseks. — Vt **K. Hernekamp**. *Op. cit.*, S. 68–69. Vähene osalus suurendab erihuvi(de) maksvusele pääsu võimalust.

²⁸⁹ R. Kampwirth märgib sellega seoses põhjendatult, et enamuse kodanike lülitumine arvamuse kujundamisse piirdub hääletamisfaasiga ja minekuga hääletuskasti juurde. — **R. Kampwirth**. *Op. cit.*, S. 25.

²⁹⁰ **W. Besson, G. Jasper**. *Das Leitbild der modernen Demokratie: Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung* — München, Frankfurt, Berlin, Hamburg, Essen: List, 1965, S. 24.

²⁹¹ Võib märkida, et näiteks USA kogukondade varasemat praktikat iseloomustas ühtsuspüüe ja homogeensuse väärtustamine isegi sel määral, et kui kogukonnas tekkis põhimõtteline konflikt, oli uue kogukonna loomine tavaliseks nähtuseks. — Vt **H. Catt**. *Op. cit.*, p. 41.

²⁹² Rousseau ütleb: “Häälteenamuse seadus on ka ise kokkuleppe asi ja eeldab vähemalt ühel korral üksmeelsust.” — J.-J. Rousseau. *Op. cit.*, lk 28.

Vahetu demokraatia vormis vastuvõetud õiguslik otsustus tuleb järgnevalt ellu viia. Identsusdemokraatia vajab ja võimaldab otsustuste täideviimist kaugeleulatult delegeerida. Seega osutuvad vajalikuks esindusdemokraatia institutide eelnevad otsustused ja täidesaatva aparaadi eelnev ja järgnev kaasamine.

Identsusdemokraatia mudel osutub seega ebareaalseks, sest rahva tahte kujunemine ja selle realiseerimine ei saa toimuda vahetult, s.t esindamist kasutamata. Niisiis ei kujuta taoline mudel endast ka "õiget ehk ehtsat demokraatiat"²⁹³.

Identsusprintsibi vastandpooluseks on esindamis- ehk representatsiooni printsip, mille rakendamine on demokraatlikult korraldatud riikides hädavajalik. Seejuures poliitiline esindamine kohaliku omavalitsuse teostamisel seisneb tema üksuse elanike esindamises ja on seotud igäihe õigusega rääkida kaasa selles, mis temaga juhtub. Kaudse demokraatia olemuslikuks tuumaks on põhimõtteliselt kodanikuosaluse piirdumine valimistega ehk esindajate legitimeerimisega. Teiste sõnadega, rahvas otsustab vahetult personaal-, mitte faktilisi küsimusi²⁹⁴. Esindusdemokraatia pole kunagi mõeldud olema vahetu demokraatia ekvivalendiks. Kaasaegses demokraatlikus ühiskonnas peaks formaalset representatsiooni täiendama sisuline esindamine. Kui identsusprintsibi rakendamisel on paratamatult oma piirid, siis esindusdemokraatia (ainu)valdavus ja rahva vahetu sekkumise võimaluste piiratus või olematus ühes märkimisväärses erinevustega selle demokraatiavormi klassikaliste teoreetiliste postulaatide ja empiirilise tegelikkuse vahel (huvigruppide, erakondade, professionaalsete manipuleerijate jne võim) hoiab aktuaalsena küsimuse vahetu demokraatia võimaluste laiendamisest võrreldes praeguse selektiivse ja tema potentsiaali arvestades ebapiisava rakendamisega²⁹⁵. Kõige muu kõrval võimaldab tänapäeva tehniline progress kergemini ületada mitmesuguseid materiaalseid takistusi, mida peeti kunagi ületamatuiks.

4.2. Eesti Vabariigi 1920., 1933. ja 1938. a põhiseadused esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia vahekorra- st kohalikus omavalitsuses

Eesti Vabariigi 1920. a põhiseaduse § 76 sätestas, et omavalitsusüksuste esinduskogud valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääleta-

²⁹³ F.-L. Knemeyer. *Op. cit.*, S. 34.

²⁹⁴ Iseenesestmõistetavalt pole sellise liigituse aluseks mitte rahva poolt tehtavate otsuste olulisus, vaid sisu.

²⁹⁵ Vt selle kohta näit B.R. Barber. *Op. cit.*; P.B. Mc Guigan. *The Politics of Direct Democracy in the 1980s: Case Studies in Popular Decision Making*. — Washington, D.C.: Institute for Government and Politics, 1985. USA näitel ütleb Cronin, et kodanikupoliitika on muutunud ohustatud liigiks. — T.E. Cronin. *Op. cit.*, p. 12.

misel proportsionaalsuse põhimõtete alusel. 1933. a 14.–16. oktoobril toimunud rahvahääletusel võeti vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. Muuhulgas muudeti sellega ka Põhiseaduse §-i 76, mille uus redaktsioon kehtestas: “Omavalitsusüksuste esitusekogud valitakse üldisel, ühetaolisel, otsekoheisel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel, kuid nõnda, et valijail oleks võimalus valida üksikuid isikuid.” Lauseosa alates sõnast “kuid” lisati analoogina Riigikogu valimistele (§ 36) ja see tulenes isikuvalimise printsiibi esilekerkimisest. 1. jaanuaril 1938. a jõustus Rahvuskogu poolt vastu võetud ja riigivanema poolt välja kuulutatud Eesti Vabariigi uus põhiseadus. Põhiseaduse § 123 lg-d 1 ja 2 sätestasid: “Kohaliku omavalitsuse korraldavaks organiks on esinduskogu, kes valitakse üldisel, otseisel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valijaiks on kohaliku omavalitsuse piirkonda kuuluvad hääleõiguslikud kodanikud, kes omavalitsuse piirkonnas omavad püsivat elukohta või töökohta.

Teise astme omavalitsuse korraldus ja nende esinduskogude kujundamise alused määratakse seadusega.”

Kuna teise astme omavalitsusel pidi Põhiseaduse kohaselt olema esinduskogu, siis rõhutas Põhiseadus sellega, et ka maaomavalitsusel peab olema omavalitsuslik struktuur. Põhiseaduse § 35 p 3 sätestas, et rahvas teostab riigivõimu kohalikkude omavalitsuste esinduskogude valimisega § 123 alusel. Nimetatud säte, aga ka varasemate põhiseaduste sätted (1920. a põhiseaduse § 75; sama paragrahv 1933. a Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse redaktsioonis) näitavad, et kohaliku omavalitsuse õiguslik regulatsioon sõjajärgsetes põhiseadustes oli rajatud ja lähtus riikliku kohaliku omavalitsuse teooriast. See tuleneb asjaolust, et just riiklikule kohaliku omavalitsuse teooriale on iseloomulik kohaliku omavalitsuse teostamise käsitlemine riigivõimu teostamisena. 1920. ja 1933. a põhiseadustes sätestas aga § 75, et omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi²⁹⁶. Kohalik omavalitsus on selle teooria kohaselt riigi täidesaatva võimu osa, üks riikliku kohahalduse organiseerimise vorme.

²⁹⁶ Põhiseaduse teksti koostamisel Asutavas Kogus tekkis eelnõu § 75 ümber elav diskussioon. Nimelt oli see sõnastatud järgmiselt: “Kohalikkude huvide ja tarviduste eest hoolitsevad omavalitsused. Samade kaudu teostab valitsemist kohapeal riigivõim nii palju, kui seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.” Sellise seisukohaga ei nõustunud K. Päts, kes rõhutas: “§ 75 esimeses pooles on tähendatud need ülesanded, mis omavalitsuse piirkonda eriseadustega tahetakse määrata. Need oleksid — kohalikud huvid ja kohalikkude tarviduste eest hoolitsemine. Pean tähendama, et see piiramine vananenud vaadetega seletatav on...Kui meie ajakohasemale seisukohale asume ja vaatame omavalitsuse peale kui õigusliku riigiasutuse peale, siis ei või meie mitte piirata tema piirkonda kohalikkude huvidega, vaid me leiame, et omavalitsuse kätte tuleks anda ka palju teisi huvisid, mis sugugi ainult kohalikud ei ole ... Nii peame õigeks tunnistama, et omavalitsus pole mitte enam kitsal kohalikkude huvide alusel, vaid omavalitsuse alla käivad riiklikud huvid. Missugused huvid omavalitsuse alaks tun-

Kuna 1920., 1933. ja 1938. a põhiseadused nägid ette kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu moodustamise (§ 76 1920. ja 1933. a põhiseadustes ning §-d 123 ja 35 p 3 1938. a põhiseaduses) ja ei sätestanud kohaliku omavalitsuse teostamist vahetu demokraatia intituutide (rahvakoosolek, kohalik rahvahääletus) kaudu, toimis Eesti riigi põhikorras kogu selle sõjaeelsel kehtivusperioodil kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatlik mudel. Siinjuures väärib rõhutamist, et kolme sõjaeelse põhiseaduse õiguslik regulatsioon ei välistanud vahetu demokraatia instituutide kehtestamist seadusandlusega. Seda kinnitab mh Riigikogu poolt 10. mail 1927. a vastuvõetud Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seadus²⁹⁷, mille § 13 lg 1 nägi ette võimaluse kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks vastava kohaliku omavalitsuse üksuse (valla, alevi, maakonna või linna) territooriumil alkoholsete jookide müügikeelu kehtestamiseks, kui seda nõudis vähemalt 10% hääleõiguslikest kodanikest ja seda polnud otsustanud antud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu vastavalt sama seaduse §-le 12. Eelnimetatud seaduse § 13 alusel kehtestas Vabariigi Valitsus 26. novembril 1928. a Alkoholsete jookide müügikeelu otsustamiseks korraldatavate kohalikkude rahvahääletamiste määruse²⁹⁸. Seega võimaldati, olgugi *ad hoc*, vahetut demokraatiat kohaliku omavalitsuse tasandil teostada juba 1920-ndate aastate lõpus.

Miks kohalik vahetu demokraatia sõjaeelsel iseseisvusperioodil laiemat kasutamist ei leidnud, on raske anda ühest ja konkreetset vastust. Osaliselt vastab sellele tuntud riigi- ja omavalitsustegelane E. Maddison, kes Teisel omavalitsustegelaste kongressil 1929. a peetud referaadis “Omavalitsuse korraldus” puudutas seda küsimust otstarbekuse aspektist: “Oleks rõõmustav nähtus, kui meie suudaksime luua vallaomavalitsuse asemele palju väiksema, kuid selle juures mitte vähem elujõulise omavalitsuse üksuse. Sarnane üksus oleks rahvale palju kättesaadavam; pealegi ta kergendaks rahvale osavõttu valitsemisest ning järelevalvest —, näiteks volikogude asemel võiks korraldavaks organiks olla hääleõiguslike kodanikkude kogu jne. Kuid meie oludes oleks sarnase algüksuse loomine võimatu, sest selleks puuduvad vastavad tingimused; elumute tihedus, korralik ühendus, rahva jõukus jne. Neile seltsib juurde veel see asjaolu, et meie omavalitsus ei aja “koduseid asju”, vaid ta teostab riigivõimu, teostab riiklikke ülesandeid, mis mujal teostada keskvalitsuse asutistel. Meie oludele vastab kõige rohkem meil ajalooliselt välja kujunenud vallaomavalitsus”²⁹⁹.

Lisaks eelöeldule tuleb vähemalt 1930-ndate aastate teisest poolest arvestada ka laiema poliitilise kontekstiga. A. Mägi hinnangul iseloomustas 1930-ndaid aastaid tervikuna referendumit ja rahvaalgatust pidurdada sooviva tendentsi

nistada, see ei ole enam põhimõtete küsimus, vaid seda otsustatakse otstarbekohasuse järele.” — Asutava Kogu protokollid. 2. istungjärg, 1920. a, prot. nr 140, veerg 899.

²⁹⁷ RT 1927, 50, 46; 1934, 54, 454; 1935, 16, 154

²⁹⁸ RT 1928, 98, 593.

²⁹⁹ E. Maddison. Omavalitsuse korraldus. — Maaomavalitsus, 1929, nr 3, lk 39.

pidev kasv³⁰⁰. Jäädes 1933. a põhiseaduses formaalselt küll kehtima, kaotasid vahetu demokraatia instituudid tegelikult oma tähtsuse. 1938. a põhiseadus ei näinud rahvaalgatust enam üldse ette. Kohalikku omavalitsust reguleeriv seadusandlus (Vallaseadus, Linnaseadus, Maakonnaseadus) aga arendas välja tugeva riikliku järelevalve süsteemi, sisuliselt riigistas maaomavalitsuse ja asetas valitava esinduskogu suhtes esiplaanile täitevorgani juhi kui monokraatse organi. Seega oli üldine suundumus vahetu demokraatia suhtes kohalikul tasandil kõike muud kui soosiv. Ka Euroopas tervikuna muutus üldiseks tendentsiks kesk võimu püüe vähendada kohaliku omavalitsuse volitusi ja suurendada selle sõltuvust bürokraatlikust aparaadist. Saksamaal ja Itaalias likvideeriti valitav kohalik omavalitsus kui demokraatlik instituut üldse³⁰¹.

4.3. Eesti Vabariigi 1992. a põhiseadus esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia vahekorra kohalikus omavalitsuses

Kehtivast 1992. a PS-st (§-d 1 lg 1, 3, 4, 10, 14 jt) tuleneb kohaliku omavalitsuse seotus demokraatiaga. PS § 154 lg 1 annab ühelt poolt kohalikele omavalitsustele õiguse otsustada ja korraldada seaduste alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi. Teiselt poolt sätestab PS § 156 lg 1, et kohaliku omavalitsuse esinduskoguks on volikogu, kes valitakse vabadel valimistel kolmeks aastaks. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane. Seega näeb PS kohalikule omavalitsusele ette esindusdemokraatliku sisestruktuuri. Sellest asjaolust tuleneb kohaliku omavalitsuse suhtes rida põhimõttelise tähtsusega tagajärgi.

1. Volikogu kui institutsiooni olemasolu on kohustuslik. PS-s nimetatakse ainsa kohaliku omavalitsuse organina volikogu. EKO art 3 lg 2 teine lause sätestab, et nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. Täitevorgani(te) moodustamine on kohaliku omavalitsuse korralduse küsimus (PS § 160). Seadusandjal on selles suhtes antud otsustusruum: ta võib täitevorgani(d) ette näha või mitte, samuti kehtestada nende moodustamise ühtse korra. KOKS § 4 p 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse täitevorganiks valla- või linnavalitsus. Täitevorgan peab olema volikogu ees aruandekohustuslik (EKO art 3 lg 2), seega on välistatud mudel, mille kohaselt täidesaatev organ või selle juht valitakse otse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt ja kannab vastutust üksnes nende ees.

Volikogu kui institutsiooni olemasolu ei ole samatähenduslik volikogu konkreetse koosseisu volituste kehtivuse küsimusega, samuti ei tulene esinduskogu olemusest tema monopol kohaliku omavalitsuse üksuse ainuesindamiseks

³⁰⁰ A. Mägi. *Op. cit.*, lk 44.

³⁰¹ А.А. Мишин. Конституционное право зарубежных стран. Издание шестое переработанное и дополненное. — Москва: Белые альвы, 1998, с. 321.

kõigis suhetes teiste õigussubjektidega. Esinduskogu tähendab valla- ja linna-elanike jaoks kohaliku poliitilise esindusorgani olemasolu.

2. Volikogul on õigus seaduse piires ja kohalike elanike huvides otsustada iga kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvat küsimust, kui see pole seaduse alusel antud kohaliku omavalitsuse täitevorgani pädevusse³⁰². Selle õiguse olemasolu volikogul nähakse ette samuti EKOH art-s 3. Normiadressaadina konkreetse kohaliku omavalitsuse organi sätestamine seondub eeskätt riiklike ülesannete täitmisega (nn võõrhaldus) ja peaks olema suhteliselt erandlik, et mitte liigselt kitsendada kohaliku omavalitsuse õigust lahendada sisemise halduskorralduse küsimusi omal äranägemisel. Kui seadusega on teatud küsimuse otsustamine selle olulisuse tõttu antud volikogu ainupädevusse, siis puudub volikogul õigus selle delegeerimiseks täitevorganile. Kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike poliitilise esindusorganina täidab volikogu kohaliku omavalitsuse üksuses kõige olulisemaid juhtimis- ja kontrollimisalaseid ülesandeid: määrab kindlaks valla või linna haldamise põhimõtted ja jälgib oma otsuste elluviimist. Täitevorgani(te) pädevusse kuuluvad nn jooksva halduse küsimused.

3. Menetlusõigused volikogus peavad olema tervikuna sisustatud selliselt, et tagada seal vähemus(t)e ja opositsiooni kaitse. Viimastel peab olema võimalus volikogu töös võrdõiguslikel alustel osaleda ja demokraatlike menetluste teel ning raames tehtavaid otsustusi mõjutada oma seisukohtadest lähtuvalt. Seda eesmärki teenivad eriti volikogu liikme(te) õigus algatada volikogu õigusakti vastuvõtmine, esitada arupärimisi, esineda sõnavõttude, ettepanekutega jne. Osalt võib menetlusõiguste näol olla tegu ka grupiõigustega (õigus moodustada fraktsioon, volikogu õigusakti algatamise õigus fraktsiooni poolt, nende proportsionaalne esindatuse põhimõte volikogu komisjonides, vähemalt neljandiku volikogu liikmete õigus nõuda volikogu kokkukutsumist nende poolt tõstatatud küsimuste arutamiseks või algatada umbusalduse avaldamine volikogu esimehele, vallavanemale või linnapeale, mõnele valitsuse liikmele või volikogu komisjoni esimehele. Osaliselt reguleerib eelloetletud õigusi KOKS, valdavalt tuleb need aga reguleerida valla või linna põhimääruses, arvestades kehtiva seadusandliku regulatsiooni ja demokraatlike põhimõtetega.

4. Käesoleva töö teema aspektist tuleb olulisimaks pidada järeldust, et **PS ei keela kohaliku omavalitsuse teostamisel esindamisprintsipi rikastamist vahetu demokraatia elementidega**. Selline keeld ei tulene kohaliku omavalitsuse tasandi jaoks ei PS §-st 56 ega §-st 156. Tehes ühelt poolt obligatoorseks kohalike elanike valitava esinduskogu — volikogu — moodustamise, on teiselt

³⁰² Vt Riigikohtu halduskollegiumi 7. novembri 1997. a määrus Tori Vallavolikogu kassatsioonkaebuse läbivaatamine kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuse asjus, 3-3-1-30-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 145–148; Riigikohtu 9. oktoobri 1998. a määrus V. Grossi kassatsioonkaebuse läbivaatamine pädevust ületava haldusakti andmise asjas, 3-3-1-27-98. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 173–176.

poolt jäetud seadusandjale vabaks võimalus kohaliku omavalitsuse korraldust reguleeriva seaduse sisustamisel (PS § 160) teha esindusdemokraatlikust mudelist teatud erandeid ja seda vahetu demokraatia instrumentidega täiendada. **Seejuures on esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia kohaliku omavalitsuse teostamisel reegel-erand vahekorras.** Sellega ei ole vastuolus EROH art 3 lg 2, mille kohaselt “[...] ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud”. Kui pöörduda teiste Euroopa riikide näidete poole, siis on siin lahendused erinevad. Mitmete Euroopa riikide (Ungari³⁰³, Bulgaaria³⁰⁴, Slovakkia³⁰⁵, Poola³⁰⁶) põhiseadustes on kohalik rahvahääletus *expressis verbis* sätestatud, ent on ka teistsuguseid näiteid (Tšehhi Vabariik³⁰⁷, osa Saksa liidumaid³⁰⁸), kus PS kohalikku rahvahääletust sõnaselgelt ei nimeta ja näeb ette kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatliku mudeli, ent seadusega on see vahetu demokraatia instituut kohaliku omavalitsuse teostamisel siiski sätestatud³⁰⁹.

Eeltoodud põhimõte on omakorda rea edasiste järelduste lähtealuseks.

1) PS §-st 156 tuleneb, et kohaliku omavalitsuse üksuses, s.o vallas ja linnas, ei saa kohalike elanike poolt valitavat esinduskogu — volikogu — asendada kõigi selle kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike rahvakoos-

³⁰³ Ungari Vabariigi konstitutsiooni § 44 lg 1 sätestab: “Valijad teostavad kohalikku omavalitsust nende poolt valitava esinduskogu kaudu, samuti kohaliku rahvahääletuse teel”. — Конституция Венгерской Республики. — Конституции государств Центральной и Восточной Европы. — Москва, 1997, с. 97–132;

³⁰⁴ Bulgaaria Vabariigi konstitutsiooni § 136 lg 1 2. lause sätestab: “Kodanikud osalevad kogukonna juhtimisel nii nende poolt valitavate kohaliku omavalitsuse organite kaudu kui ka vahetult rahvahääletuse ja elanike üldkoosoleku teel”. — *Ibid.*, с. 57–93.

³⁰⁵ Slovakkia Vabariigi konstitutsiooni § 67 2. lause sätestab: “Territoriaalset omavalitsust teostatakse kogukonna elanike koosolekutel, kohaliku rahvahääletuse teel või kogukonna organite kaudu.” — *Ibid.*, с. 313–363.

³⁰⁶ Poola Vabariigi konstitutsiooni § 170 sätestab: “Omavalitsusliku kogukonna liikmed võivad rahvahääletuse teel otsustada nende kogukonda puutuvaid küsimusi, sealhulgas otsese valimise teel moodustatud kohaliku omavalitsuse organi laialisaatmise. Kohaliku rahvahääletuse põhimõtted ja menetlused määratakse kindlaks seadusega.” — *Ibid.*, с. 197–264.

³⁰⁷ Tšehhi Vabariigi konstitutsioon. — *Ibid.*, с. 487–528

³⁰⁸ Vt näiteks Alam-Saksimaa konstitutsioon (*Niedersächsische Verfassung*. — Online. Erreichbar: <http://www.landtag-niedersachsen.de/Gesetze/Gesetzestexte.htm>, der 20. September 2001 ja Saksimaa konstitutsioon (Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992. — Online. Erreichbar: <http://rks2.urz.tu-dresden.de/jfoeffl15/verfass/uebersicht.html>, der 20. September 2001).

³⁰⁹ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ja kohaliku rahvahääletuse seadus. — Structure and operation of local and regional democracy. Czech Republic. Situation in 1997. — Council of Europe Publishing, 1997, p. 12; Local referendums, p. 16.

olekuga. Selline lahendus, mida mõnikord soovitatakse meil väikestes valdades kasutusele võtta³¹⁰, oleks PS-ga vastuolus.

2) PS § 156 ei seo esinduskogu olemasolu valla ega linna kui kohaliku omavalitsuse üksuste liigiga. Seega, kui seadusandja sätestab vastavad alused ja korra ning moodustatakse näiteks vallast väiksem omavalitsusüksus või taasluuakse maaomavalitsus kui teise tasandi kohalik omavalitsus, peab ka neil olema esindusdemokraatlik struktuur.

3) Esinduskogu ei saa kõrvaldada ka mitmesugustes eritingimustes olevate kohaliku omavalitsuse üksuste kohta käivate eriseadustega (näiteks saarte seadus vms).

4) Esinduskogu ei pea eksisteerima kohaliku omavalitsuse üksuse sisese detsentralisatsiooni³¹¹ tulemusena loodud üksustes, kuna siin ei ole tegu kohaliku omavalitsuse üksustega PS § 156 mõttes. Kehtiv seadusandlus ei näegi praegu ette esinduskogu osavaldadele ja linnaosadele (KOKS §-d 56–57)³¹². Kuna aga sellise üksuse näol on tegu osalise õigusvõimega haldusüksusega, mis asub valla või linna maa-alal ja koosseisus ning tegutseb volikogu kinnitatud põhikirja alusel (KOKS § 56), ei saa kujundada situatsiooni, kus näiteks võim oleks kohaliku omavalitsuse üksuse siseselt detsentraliseeritud nii ulatuslikult vahetu demokraatia põhimõtete alusel tegutsevatele üksustele, et valla või linna volikogu ei omaks kogu valla või linna seisukohast oluliste küsimuste otsustamisel enam määravat rolli.

5) Kui kaugelt võib vahetu demokraatia instituutide rakendamisel minna, sattumata seejuures vastuollu põhiseaduses postuleeritud kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatliku põhistruktuuriga? Kaasneb ju vahetu demokraatia osatähtsuse suurendamisega paratamatult valimiste kui poliitilise suuna määratleja rolli kahanemine. Tuleb asuda seisukohale, et selline piir pole ületatud seni, kuni demokraatlikult legitimeeritud esindaja vaba ja suunistest sõltumatut otsustamist pole kitsendatud sel määral, et funktsioonivõimelisest esindusorganist pole enam võimalik rääkida³¹³. Teiste sõnadega, volikogu ei tohi olla oluliste otsustuste tegemisest eemale tõrjutud ja taandatud statistirolli. Sellise olukorra eksisteerimise fakti üle otsustamine toimub iseenesest põhiseaduse järelevalve kohtumenetluse korras, ent teatud parameetrid on siiski võimalik anda. Voli-

³¹⁰ S. Mäeltsemees. Omavalitsuse kolm juhtimismudelit. — Eesti Päevaleht, 1998, 28. juuli.

³¹¹ Vt selle kohta Juhtimise detsentraliseerimine suurlinnas. Rahvusvaheline konverents Friedrich Naumanni fondi toetusel Tallinn, 9.–10. veebruar 1996. — Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinna Linnavalitsus, 1997.

³¹² Siiski on Tallinnas moodustatud linnaosade halduskogud, mis võtavad oma pädevuse piires vastu otsuseid Tallinna õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks. Selline otsus ei kuulu Tallinna õigusaktide hulka ning tal on linnaosa vanemale, linnavalitsusele ja linnavolikogule soovituslik iseloom. (Tallinna põhimääruse (RTL 1996, 123/124, 638; 1997, 55, 299; 103, 610; 1998, 74/75, 319; 104/105, 432; 177/178, 693; 287/288, 1179; 362/263, 1540; KO 2000, 51, 788; 2001, 58, 1119) §-d 88, 93 lg-d 8, 10).

³¹³ Vt U. Spies. *Op. cit.*, S. 57.

kogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu ei pea ilmtingimata iseenesest kaduma. Ta võib olla taandatud näiteks nõuandvaid arutelusid ja hääletusi korraldavaks komisjoniks, kes sõnastab kohalikele elanikele hääletamiseks antavad alternatiivid, kontrollib elanikkonna poolt heakskiidetud otsuste täitmist jne. Esindusdemokraatliku baasmudeli prioriteeti ei riku olukord, kus vahetu demokraatia instituudid volikogu tahtekujundusega üksikjuhtudel põrkuvad, seda täiendavad või ka korrigeerivad. Arvestades demokraatiaprintsiibi avatust, pole selline lähenemine konstitutsiooniõiguslikult problemaatiline³¹⁴. Kohaliku omavalitsuse organid peavad aga olema suutelised täitma kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt e ainuvastutavalt. Kui seadusandja on kehtestanud sellise kohaliku omavalitsuse korralduse, mis pärsib selle organite funktsioonivõimelisust, on ta kohustatud teostama vajalikud muudatused.

6) Esindusdemokraatliku mudeli prioriteedist kohaliku omavalitsuse tasandil tuleneb, et volikogu liikmed, kes on elektoraadi poolt vahetult legitimeeritud ja omavad seega iseseisvat ja ulatuslikku otsustamispädevust, ei saaks enam realiseerida vajalikul määral oma mandaati, kui kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslikel elanikel oleks õigus kohaliku omavalitsuse esinduskogult teatud ülesannete valdkond tervikuna võõrandada, kusjuures samal ajal puudub elanikel endil kohustus teha konkreetseid faktiotsustusi, mille õiguslik mõju vastab volikogu õigusakti juriidilisele jõule. Kohaliku rahvahääletuse sisuks on olulise kohaliku elu küsimuse otsustamine ja ta omab esindusdemokraatliku baasmudeli suhtes täiendavat funktsiooni. Ka munitsipaalõiguslikus kirjanduses rõhatakse, et kuna kohaliku rahvahääletuse teel vastuvõetud õigusaktil on volikogu õigusakti õigusjõud, ei saa ka sel teel vastu võtta kaugemaleulatuvaid regulatsioone, kui see volikogu puhul võimalik oleks³¹⁵. Seega on kohalik rahvahääletus suunatud oluliste kohaliku elu küsimuste lahendamisele ja realiseerub kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike poolt vahetult vastuvõetava otsustusena.

7) Esindusdemokraatia valdavus tähendab kohaliku omavalitsuse tasandil ka seda, et plebistsitaarse otsustusmenetluse teel rakendatavad meetmed ei ole volikogu funktsionaalselt ekvivalentsete meetmetega võrreldes õiguslikult privilegeeritud³¹⁶. Siin on siiski küsimuseks, kui konsekventselt seda põhimõtet seadusandluses järgida. Küsimus seondub osalusvõõruse, kohaliku rahvahääletuse teel tehtud otsustuse siduva mõju ja kohaliku rahvaalgatuse suspensivse toimega volikogu tegevuse suhtes enne kohaliku rahvahääletuse korraldamist. Eelnimetatud erinevatel aspektidel peatutakse käesoleva töö vastavates alajaotustes edaspidi.

Lisaks võib öelda, et esindusdemokraatia ja vahetu demokraatia vahekorra probleem on ka küsimus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikust garantiist

³¹⁴ Vt **K. Ritgen**. *Op. cit.*, S. 60 f.

³¹⁵ **U. Spies**. *Op. cit.*, S. 196.

³¹⁶ **P.M. Huber**. *Op. cit.*, S. 190.

(institutsiooni garantii). Kohalikul omavalitsusel peab olema ülesannete täitmiseks adekvaatne organisatsiooniline struktuur.

5. Esindusdemokraatia põhimõttest tulenevalt kehtib volikogu liikme suhtes vaba mandaadi printsiip. PS-s on vaba mandaadi põhimõte *expressis verbis* sätestatud küll üksnes Riigikogu liikme suhtes (§ 62), kuid see kehtib ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete suhtes sõltumata selle fikseerimisest PS-s. Vastav regulatsioon sisaldub KOKS §-s 17 lg 2, mille kohaselt volikogu liige juhindub seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest³¹⁷. Vaba mandaadi põhimõttest tuleneb, et volikogu liiget ei saa tema volituste kehtivuse ajal tagasi kutsuda. Ta peab esindama mitte üksnes oma valijaskonna, vaid kõigi kohaliku omavalitsuse üksuse elanike huve³¹⁸. Samuti ei ole ta seotud üksikute valijate või valijate gruppide antud juhustega³¹⁹, vaid otsustab seaduse raames oma vaba, vaid üldsuse heaolust juhinduva veendumuse kohaselt³²⁰. Erinevalt parlamendisaadikutest ei laiene aga kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele immuniteedi ja indemniteedi kaitse. Vaba mandaadi kehtivus kohaliku omavalitsuse tasandil tuleneb ka PS-i demokraatiaprintsiibist ja kohaliku omavalitsuse olemusest PS-s.

³¹⁷ Vaba mandaadi põhimõtte parlamendiliikme suhtes sisaldus ka kõigis varasemates põhiseadustes.

³¹⁸ See põhimõtte vajab täpsustamist. On küll mõeldav, et Riigikogu liikmeks olev volikogu liige edendab ja esindab riigi tasandil kohalikke huve (jätame siinkohal kõrvale kahes esinduskogus saadikuks olemise PS-le vastavuse küsimuse). Kuid idee, et volikogu liige kõneleb ja tegutseb volikogus igas suhtes kõigi oma valimisringkonnas elavate hääleõiguslike elanike huvides, on fiktsioon, mis lihtsalt ei ole ühildatav tema vastutusega tegutseda vastavalt programmile, mille alusel ta valiti, ja vastutusega selle efektiivse täitmise eest. — Vt ka **D. Beetham, K. Boyle**. *Op. cit.*, p. 48–49.

³¹⁹ Seotud mandaadiga volikogu liikme doktriin pole meil tõusetunud. Väheste erandina võib nimetada A. Ristkoki poolt väljendatud seisukohta. — Vt **A. Ristkok**. PIRGU Arenduskeskuse ekspertiis: vajame uut põhiseadust. — Postimees, 9. veebruar 1994. Põhiseaduse Assambleel rõhutas J. Raidla, et loobutud on nõukogude-aegsest printsiibist, kus saadik oli seotud mandaadiga. Riigikogu liige peab parlamendi saadikuna mitte esindama kitsalt oma valijaskonna huve, vaid teostama rahva esindajana riigivõimu kogu Eesti ühiskonna ja riigi huvides. Samast põhimõttest lähtus ka 1920. aasta põhiseadus (§ 45) ja 1937. aasta põhiseadus (§ 76). — Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk-d 71–72. Vt ka lk-d 184, 191. Üksikasjalikumalt käsitlust Eesti põhiseaduse kontekstis vt EV põhiseaduse ekspertkomisjon. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/pohiseadus/5riigikogu.htm>, 22. veebruar 2001. a.

³²⁰ Vaba mandaadi vastandiks on valija suunistega seotud mandaat, s.o olukord, kus esindaja peab hääletama lihtsalt nii, nagu seda teeks tema valijad. Esindaja on siin “kõnelev trompet”, “suuvooder”, “kommunikatsioonivahend”. Nende kahe pooluse vahepeal eksisteerivad ka mitmesugused vahepealsed variandid. — **H.F. Pitkin**. *Op. cit.*, p. 82, 146.

Valitud esindaja iseseisvus on representatsiooni olemusega lahutamatult seotud³²¹. Kaudses esindusdemokraatias antakse järelkult ülalkirjeldatud mõttes hüpoteetilisele, representandi oma tahteakti kaudu loodud “rahva tahte” eelis tegeliku, empiirilise rahva tahte ees³²². Siiski oleks igasugune vahetu demokraatia vaba mandaadi põhimõtte alusel toimuva esindamisega põhimõtteliselt ühildamatu vaid juhul, kui lähtuda eeldusest — võim tuleb loovutada rahvalt esindajatele sellepärast, et rahvas oma egoistlike ja sageli vastandlike huvidega ei suuda avaldada mingit üksmeelset ja üldisele hüvele orienteeritud esindatavat tahet³²³. Esindajate tegevus oleks seevastu suunatud “õigete”, üldisele hüvele orienteeritud otsustuste tegemisele. Sellise lähenemise korral muutuks igasugune valimistest kaugemaleulatuv vahetu kodanikuosalus vastuvõetamatuks ja ebaproduktiivseks. Selline esindajate ja valijate vahekord väljuks aga PS § 62 ja KOKS § 17 lg 2 õiguslikest raamidest, poleks ühildatav tänapäevase arusaamaga demokraatiast ja vaba ning pluralistliku kohaliku tahtekujundusprotsessi põhimõttega. Rahvas — mõistetuna mitte ideaalse ja ebakonkreetses ühikuna, vaid tegelikult eksisteeriva isikute enamusena ühes kõigi selle mitmekesiste huvidega³²⁴, peab jääma representantide otsuste reeperiks³²⁵. Seejuures võib kahtlemata vähemalt osa elanikkonnast juhinduda puhtisiklikest motiividest, kusjuures eriti tuntaval kujul võivad sellest asjaolust tulenevad soovimatud tagajärjed avalduda väikese osalusaktiivsuse korral. Siin on aga võimalik põhimõtteliselt ka ette näha teatud kaitsemehhanismid (näiteks kvooruminoõue). Oma otsustes avalikule hüvele orienteeruv volikogu liige asub küll kohaliku omavalitsuse tasandil toimuva tahtekujundusprotsessi tipus, kuid tema õiguslik iseseisvus pole mitte eesmärk iseeneses, vaid peab tagama, et saadik saaks täita oma ülesannet kogukonnas eksisteerivate erinevate huvide integreerimisel.

Tänapäeval on ka kohaliku omavalitsuse tasandil saadiku(kandidaatide) isikuomaduste ehk personaalse momendi kõrval üha enam esiplaanile tõusmas nende (nende erakondade) poolt kehatatav poliitika. Kohalike valimiste erakonnastumine on alates 1989. a kohalike nõukogude valimistest olnud püsiv

³²¹ Tuntud vaba mandaadi teoreetik Lord Brougham ütleb selle kohta: “See ei ole esindamine, kui valijad säilitavad kontrolli kuni endi nimel toimimiseni välja. Nad võivad oma saadikuga suhelda ... kuid tegutsema peab tema, mitte nemad; tema peab tegutsema nende eest, mitte nemad endi eest. — **Lord Brougham**. Works. XI, pp. 35–36. — H.F. Pitkin. *Op. cit.*, p. 150–151.

³²² **Th. Maunz, G. Dürig**. *Op. cit.*, Rz 62.

³²³ **G. Leibholz**. *Op. cit.*, S. 32.

³²⁴ Käsitledes kohaliku omavalitsuse probleeme, märgib tuntud vene kirjanik A. Solženitsõn tabavalt: “... *kogu* rahvas ei tegutse kunagi kui tervik; rahvalt korraga pole loota ei mõtlemise ega liikumise algust. Jõgi algab ojakestest.” — **A. Solženitsõn**. Rusudes Venemaa. — Tallinn: Olion, 2001, lk 137.

³²⁵ **E.W. Böckenförde**. Demokratie und Repräsentation. S. 22. — U. Spies. *Op. cit.*, S. 63.

tendents³²⁶, mida on püütud ka riiklikult forsseerida³²⁷. Siiski jäävad valimised oma sisult personaalotsustusteks. Valija mõju oma saadikule realiseerub volikogu valimistel, millega viimasele omistatakse kogu volituste ajaks (meil reeglina kolmeks aastaks) valija suunistest vaba mandaat.

Kokkuvõtlikult võib seega märkida, et vahetu demokraatia element on esindusdemokraatliku süsteemiga ühildatav vähemalt sel määral, mil see piirdub korrektiivse funktsiooniga ja on suuteline vähendada ning ületama formaalselt legitimeeritud esindajate ja esindatavate vahelist võõrandumist, seadmata seejuures esindamisprintsipi kui sellist tervikuna kahtluse alla (s.t avardab esindusdemokraatlikku mudelit). Vahetu demokraatia, millel on kõrgeim demokraatlik kvaliteet ja seega ka otsustamisprotsesside legitiimsus, võib suurel määral tugevdada usaldust demokraatia suhtes tervikuna ja suurendada elektoradi huvi, kui esinduslik valitsemiskord on sattunud raskustesse. Ta toetab demokraatlikku sisulist esindamist ja annab elanikkonnale permanentse kontrolli võimaluse. Selle kaudu täidab ta representatiivse süsteemi jaoks osaliselt ka koormustvähendavat funktsiooni. Seejuures tuleb muidugi arvestada süsteemi enda loomusest tekkivate probleemidega, olgu selleks siis prognoositavuse vähenemine või avaliku võimu teostamise keerukamaks muutumine vajaduse tõttu ühitada funktsioone. PS-ga kehtestatud kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatliku süsteemi põhimõttega on vastuollu satunud vaid juhul, kui kohaliku omavalitsuse korraldust reguleeriva seadusega on vahetu demokraatia teatud instituudile omistatud selline kaal, mis muudab volikogu faktiliselt funktsioonivõimetuks. Selline lahendus oleks aga mitte üksnes vastuolus kehtiva õigusega, vaid soovimatu ka põhjusel, et see viiks avaliku võimu edasisele võõrandumisele ühiskonnast ja õõnestaks vahetu demokraatia enda usaldusvärsust. Arvestades esindusdemokraatlike institutsioonide suhteliselt vähest usaldusvärsust ning vahetu demokraatia oponentide põhimõttelisi vastuväiteid selle demokraatiatüübi suhtes, võiks tulemuseks olla pettumine demokraatias tervikuna.

³²⁶ 1989. a kohalike nõukogude valimised olid tervikuna apoliitilised. Vastavad andmed on puudulikud, kuid kõigist vabariiklike linnade ja maakondade tasandi rahvasaadikute nõukogude kandidaatidest olevat 320 kuulunud mingisse rahvaliidumisse ehk poliitilisse organisatsiooni. 1993. a kohalikel valimistel tuli vabariigi 3 513 mandaadi kohta 351 sellist, mille sai mõne partei esindaja. — **T. Raitviir**. Eesti üleminekuperioodi valimiste (1989–1993) võrdlev uurimine. — Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 1996, lk 183. 1996. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel said erakonnad ja erakondade valimisliidud kokku 3453 mandaadist 584 (16,9%) (vt Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised 20. oktoober 1996. — Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon, 1997) ja 1999. a 3325 mandaadist 725 (21,8%). (Kohaliku omavalitsuse volikogude valimine. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.vvk.ee/k99/tulemus.stm>, 16. september 2001. a.), kuid need arvud ei peegelda tegelikku erakonnastumise taset, kuna paljude kodanike valimisliitude taust oli tegelikult erakondlik.

³²⁷ Vt Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas: strateegia. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sisemin.gov.ee/omavalitsus/dokumendid.php3?fid=6>, 16. september 2001. a. Sama põhimõte sisaldub uues KOVVS-s valimisliitude kaotamise näol.

5. Vahetu demokraatia vastu suunatud põhiargumentidest

Vahetu demokraatia oponendid on esitanud ja esitavad jätkuvalt mitmesuguseid argumente, põhjendatakse selle demokraatiatüübi ja otsustusmenetluse kasutamise kaasnemaid ohte ja riske, mõnikord isegi eitades rahva vahetu osaluse igasugust positiivset potentsiaali. Jättes kõrvale kaasaegset demokraatiat tervikuna vastustavate jõudude (eelkõige parem- ja vasakäärmuslased) poliitilised argumendid ja mööndes, et esindusdemokraatiaga võrreldes ei ole vahetu demokraatia iseenesest kõrgemaks demokraatia astmeks, saab enamikku kriitilistest seisukohtadest tegelikult omistada ka esindusdemokraatiale. Seega on konkreetset vahetu demokraatia vastu suunatud argumente sageli raske kaitsta, laskumata seejuures kogu demokraatliku süsteemi kriitikasse. Samuti on kriitilised argumendid vahetu demokraatia vastu sageli ühekülgsed, kuna nende objektiks on sageli üksnes vahetu demokraatia üks konkreetne vorm — üldine üleriigiline rahvakoosolek. Asjaolust, et kaasaegse territoriaalse riigi puhul, millega kaasneb suhteliselt suur rahvaarv ja vahemaad, on võimatu kõiki riigielu küsimusi üldise rahvakoosoleku vormis pidevalt otsustada, ei saa *a priori* järeldada, et sama vorm ei ole põhimõtteliselt realiseeritav kohaliku omavalitsuse tasandil. Ka ei saa üldise üleriigilise rahvakoosoleku vormi kriitikat automaatselt üldistada ja laiendada teistele vahetu demokraatia instituutidele ning käsitleda vahetut demokraatiat n-ö teisejärgulise demokraatiatüübina, millest ajalugu on pöördumatult üle kasvanud.

Peale selle jäetakse kõrvale erakondlik faktor, s.t. vaieldes võetakse omaks eeldus, et vahetu demokraatia tingimustes puudub erakondadel roll poliitilise tahtekujunduse protsessis. On õige, et erakondade roll vahetu demokraatia puhul teiseks, ent puudub igasugune alus väita, et erakondlikkus ja vahetu demokraatia on oma olemuselt kokkusobimatud või et erakonnad lakkaksid vahetu demokraatia korral tegutsemast.

Vahetu demokraatia vastu esitatavate argumentide kriitika on aga samaaegselt õigustuseks vahetule demokraatiale. Kahtlemata ei ammendu vahetu demokraatia vastu suunatud erinevad, sageli väga mahukatel teaduslikel uurimistöodel põhinevad seisukohad alljärgnevatega ei sisuliselt ega ka kvantitatiivselt. Tehes selle paratamatu möönduse, võib neid siiski teatud määral üldistada ja ka vaidlustada. Eelnevalt tuleks veel märkida, et vahetut demokraatiat kui otsustusmenetlust ei saa teha vastutavaks Euroopa ajaloos asetleidnud sündmuste eest (sageli negatiivsete näidetena toodavad plebistsiidid rahvus-sotsialistlikul Saksamaal). Sama loogiline ja asjakohane oleks siis ka püstitada küsimus, millist menetlust kasutades selline režiim tekkis.

Üks levinud grupp argumente vahetu demokraatia vastu seondub väitega, et tavakodanikul puudub kvalifitseeritud poliitiliste otsustuste tegemiseks vajalik aeg, haridus, võimalused, informatsioon, ekspertuskused, huvi jne³²⁸.

Selliste seisukohtade vastu võib väita, et ekspertuskused ei ole ei poliitikute ega isegi ekspertide endi monopol. Ekspertiiside ühemõttelised järeldused on sageli hiljem osutunud ekslikeks, samuti võivad erinevate ekspertide seisukohad olla vastuolulised, mis nõuab seega poliitilist otsustust valiku tegemiseks.

Huvipuudus võib tegelikult olla tingitud ka vahetu otsustamise võimaluste puudumisest. Omades reaalselt otsustamisvõimalust ja seda ka faktiliselt kasutades inimene (hääletaja) areneb ise ja tõuseb ka huvitatus. Siinjuures tuleb märkida, et väide n-ö tavalisel inimesel oskuste puudumisest avaliku elu küsimuste otsustamiseks on väga vana ja seda on kasutatud tegelikult demokraatia kõikide vormide kritiseerimiseks. Isegi Demokritos on märkinud, et rumalatel on parem alluda kui valitseda. Oma olemuselt olevat valitsemine omane vaimset üleolekut omavatele e parimatele³²⁹.

Oskuste puudumise argument oli varasematel aastasadel ka näiteks naistele valimisõiguse andmise vastaste jaoks keskse tähtsusega. Th. E. Cronin, kes on põhjalikult uurinud vahetu demokraatia, täpsemalt rahvahääletuste, teostamist USA-s, jõuab ühemõttelisele järeldusele, et elektoraat hääletab arukalt ja on vähemalt sama kompetentne kui vastavad seadusandjad³³⁰.

Mis puudutab võimalusi, siis on need oma sisult mitmesugused. Välistades õiguslikult vahetu demokraatia vormis otsustamise võimaluse, ei ole korrektne viidata ka sellise võimaluse puudumisele. Kui aga materiaalseid võimalusi ja aega silmas pidada, siis on siin probleem kahtlemata olemas. Eestis on aja-puudus ja hõivatus igapäevaste tööülesannete täitmisega kahtlemata kogu kodanikuosalust pärssivaks teguriks. Pikemas perspektiivis võib siiski ka siin arvestada teatud positiivsete tendentsiga. Näiteks IT areng kiirendab tervikuna kommunikatsiooni kiirust, struktuurimuutused tootmis- ja teenindussfääris võimaldavad põhimõtteliselt vähendada tööaega jne. Ka praegu ei ole inimesed ühiskondliku elu küsimuste suhtes ükskõiksed, vaid kasutavad suhteliselt aktiivselt TV-d ja raadiot, et ennast poliitiliste küsimustega kursis hoida³³¹. Poliitilist eneseharimist ei saa n-ö välja rebida inimeste üldisest huvist täiendõppe järele. Ka näiteks rahvaülikool või õhtused keelekursused annavad tunnistust arvesta-

³²⁸ Vt näit **J.A. Schumpeter**. *Capitalism, Socialism and Democracy*. — New York: Harper, 1950, p. 263; **G. Sartori**. *The Theory of Democracy Revisited*. — Chatham: Chatham House Publishers, 1987, pp. 115–120, 431–439 jt.

³²⁹ Vt История политических и правовых учений. Издание 2е, перер. и доп. Под ред. В.С. Нерсесянца. — Москва: Юр. Лит., 1988, с. 53.

³³⁰ **Th.E. Cronin**. *Op. cit.*, p. 198. Vt ka *Reconsidering the Democratic Public*. G.E. Marcus, Hanson, R.L. (eds). — University Park: University of Pennsylvania Press, 1993.

³³¹ Vt Eesti inimarengu aruanne. Kas Eestis tekib koostöimiv ühiskond? 1.5 Meedia-kasutus ja sotsiaalsed muutused Eestis. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.undp.ee/nhdr98/et/1.5.html>, 5. jaanuar 2002. a.

tava ühiskonna osa soovist enesetäiendamise järele. Vahetut osalust poliitiliste otsuste tegemises ei saa käsitleda kui midagi isikule väljaspoolt etteantud raamidest pealesurutavat. Tegelikult ühiskond juba ammu osaleb erinevates vormides konkreetsete küsimuste hääletamisel (telefoni teel, Internetis jne), kusjuures seda tehakse oma vabal tahtel. Seega ajafaktor eraldi võetult pole ka absoluutselt ületamatu probleem.

On üldtuntud tõsiasi, et ka valitud saadikud ei ole kaugeltki kõikides küsimustes ühtemoodi hästi pädevad ja informeeritud. Teistsugune arusaam oleks elukauge ja ka otseses vastuolus ühiskondlikust tööjaotusest tuleneva spetsialiseerumise põhimõttega. Seega on ka saadikud sunnitud tuginema ekspertseisukohtadele. Siia lisandub aga veel erakonna või fraktsiooni seisukoht ühes või teises konkreetses küsimuses, nn erakondlik või fraktsioonisund. Vahetu demokraatia puhul pole hääletaja seotud ühegi fraktsiooni või erakonna seisukohaga. Erinevad uurimused näitavad, et valija võib erinevates küsimustes toetada erinevaid poliitilisi jõudusid³³². Hääletaja informeeritust saab tagada nii massiteabevahendite kaudu kui ka tema jaoks spetsiaalselt koostatud brošüüridega, mis sisaldavad tasakaalustatult kummagi poole põhilisi argumente. On muidugi õige, et mida suurem on elanikkonna kaasatus, seda enam osaleb otsustuse juures ka inimesi, kes on halvasti informeeritud. Ent väljapääs pole suurema osaluse välistamises ja valijate vaimsete võimete alavääristamises, vaid vastupidi, kaasatuse suurendamises ja informeerituse parandamises.

Eeltoodud argumentidele lisatakse manipuleeritavuse argument, mille kohaselt suurema rahvahulga puhul on olulised emotsioonid ning hetkelised ajed vastandina ratsionaalsele kaalutlemisele³³³. Põhimõtteliselt sarnase argumenti on esitanud juba J. Madison "Föderalistis" nr 10, mille kohaselt kujutab esindus endast avaliku arvamuse "filtrit", millega viimane allutatakse "parimate" meeste arutelule ja otsustamisele, korrigeerides sellega kalduvust eelarvamuslikkusele, kirgedele ja impulsiiivsusele³³⁴. Madisoni seisukoht oli ajendatud soovist vältida ühiskonnas esinevate ja üldhuviga vastuolus olevaid huvisid kaitsvate fraktsioonide domineerimist. Esindajad asuvad siis oma kriitilise seisukohaga rahva ja tema kirgede vahel, olles küll viimase poolt valitavad, mis tagab vastutuse ja poliitilise kontrolli nende tegevuse üle.

Ühiskondlik areng on Madisoni ajastuga võrreldes loonud situatsiooni, kus erakondlik süsteem on paljuski hävitanud sellise "kaalude ja vastukaalude" süsteemi, mida Madison silmas pidas. Erakonnad ise kujutavad endast neidsamu

³³² **D.B. Magleby.** Direct legislation. Voting on ballot propositions in the United States. — Baltimore, London: Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 174. **K.W. Kobach.** Switzerland. — D. Butler, A. Ranney. (Ed.) Referendums around the world. The growing use of direct democracy. — Washington D.C.: MacMillan 1994, pp. 132–134.

³³³ Vt näiteks. **T. Annus.** *Op. cit.*, lk 63.

³³⁴ Vt Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Медисона и Джона Джея. — М: Издательская группа Прогресс-Литера, 1993, с. 78–86.

fraktsioone, mida ta vältida püüdis³³⁵. Vahetu demokraatia, vastupidi, võib kujutada endast teatud kontrolli võimupartei tegevuse suhtes. Ka pole kaas-aegses ühiskonnas “parimad”, s.t harituimad ja/või rikkaimad, koondunud mitte poliitilistesse esinduskogudesse, vaid tegutsevad neist väljaspool — ülikoolides, äris jne. Selles mõttes on situatsioon 18.–19. sajandiga võrreldes põhimõtteliselt teistsugune.

Ettekujutus parlamendist kui institutsioonist, kus erinevad poliitilised jõud esitavad vastastikku rangelt ratsionaalseid argumente, mille tulemusena langetatakse alati kõige ratsionaalseim otsus, on filosoofiline abstraktsioon, mis on väga sageli vastuolus reaalse tegelikkusega³³⁶. Ka parlamendipoliitikas on irratsionaalsetel, hetkehuvidel ja isiklikel huvidel täita oluline koht. Siia võib lisada erinevate huvigruppide (nn poliitiline lobby) mõju. Teiste sõnadega, manipuleeritavus pole mitte üksnes vahetu demokraatia probleem, vaid on alati olnud kogu demokraatia probleemiks. Nii võib eeldada, et paljud mõjukad huvigrupid saavutavad oma eesmärgid esindusdemokraatia tingimustes isegi paremini kui vahetu demokraatia puhul ning pole eksisteerivas esindusdemokraatlikus mudelis muudatuste tegemisest kuigivõrd huvitatud. Saksamaal, USA-s jt riikides läbiviidud uurimused kinnitavad, et raha mõju vahetu demokraatia vormis tehtavate otsustuste puhul ei ole määrav ja ettekujutused vahetu demokraatia märgatavast manipuleeritavusest ei ole põhjendatud³³⁷. Kui manipuleeritavuse probleemi nähakse massiteabevahendite ärakasutamises ühe poole esindajate poolt, siis pole seegi kitsalt vahetule demokraatiale omane, sest erinevate seisukohtade tasakaalustatuse tagamise küsimus tõusetub ka esindusdemokraatia puhul, kus see on nii õiguslikult kui ka ühiskondliku kokkuleppe kaudu lahendatav. Debatt vahetu demokraatia puhul on oma olemuselt küll erinevaid ühiskondlikke gruppe polariseeriv (poolt või vastu), teiselt poolt aga sõltub debati olemus paljus ka poliitilisest kultuurist ning ei pea iseenesest olema demagoogilisem parlamendi või kohaliku omavalitsuse volikogude valimiskampaaniatest ja -debattidest. Ühiskonna polariseerumise argumentiga seoses tuleb veel märkida, et juba hääletajaskonna poolt vahetu demokraatia instituutide kasutamise võimalus ise sunnib kohaliku omavalitsuse organeid pürgima kompromisslahenduste poole, mida aktsepteeriks kohaliku elanikkonna enamik. Vastupidine käitumine annaks teatud ühiskondlikele jõududele võimaluse vastuvõetud otsustust kohaliku rahvaalgatuse korras vaidlustada.

Vahetu demokraatia vastu esitatakse ka argument, et kuna rahva seas moodustub enamus n-ö *ad hoc*, s.t vastavalt igas konkreetses küsimuses, siis on see väga muutlik ja on võimatu välja töötada ja ellu viia mingit järjekindlat ja koherentset poliitikat³³⁸. Tegelikult on nn valimistsükli fenomen³³⁹ omane ka

³³⁵ Vt I. Budge. *Op. cit.*, p. 74.

³³⁶ Vt e Burke'i kohta H.F. Pitkin. *Op. cit.*, p. 168–189.

³³⁷ Th.E. Cronin. *Op. cit.*; H.K. Heußner. *Op. cit.*, S.277ff.

³³⁸ W.H. Riker. *Liberalism against Populism*. — San Fransisco: Freeman, 1982, p. 1–25; 97–118.

esindusdemokraatiale. Vaadeldav väide on tõene selles mõttes, et vahetu demokraatia korral ei kammitse otsustajaid erakondlik solidaarsus ega poliitiline patronaaž. Seega on siin käitumisloogika tõepoolest erinev. Kuid ka esindusdemokraatias on tuntud vähemusvalitsuse mõiste (see mõiste leiab küll kasutamist eelkõige riigitasandil, ent on põhimõtteliselt võimalik ja kasutatav ka volikogudes), kus umbusalduse avaldamise vältimiseks ja võimulejäämiseks lepatakse konkreetsete küsimuste otsustamiseks iga kord eraldi kokku ja puudub otsustuste märkimisväärne koherentsus. Pealegi on see kriitiline argument suunatud eelkõige sellise vahetu demokraatia vormi suhtes, kus puuduvad erakonnad. Tuleb arvestada, et vahetu demokraatia vormis tehtavad otsustused toimivad teatud õiguslikes raamides ja demokraatliku riigi õiguskorras eksisteerivad garantiid vähemuste kaitseks. Muutuvad enamused ei pea iseenesest tähendama midagi negatiivset, vaid tuleneda ka poliitilise kommunikatsiooni protsessist: esiplaanile tulevad uued küsimused või probleemid, millega esindusdemokraatlikud organid ei tegele. Seega võib muutuval enamusele korrespondeeruda ka vastutustundetus esindusdemokraatlikes institutsioonides. I. Budge märgib muutuva enamuse probleemi käsitledes retooriliselt: kui lähutada loogikast, et täitevvoimule peab kuuluma õigus langetada ebapopulaarseid otsuseid üldistes huvides (mida nad teavad paremini, kui elanikud), siis ei tohiks valitsuste ülim tarkus iga nelja või viie aasta möödudes leeveneda ka valimiskaalutluste tagajärjel. Seega rahva vastutamatuse kriitika on lähedane kriitikale iga demokraatiavormi suhtes: kui rahvas on vastutustundetu, miks võimaldada talle siis võimuesindajate valimist³⁴⁰?

Vahetu demokraatia vastu esitatakse väide, et selle kasutamise kaudu surevad aktiivsed vähemused oma seisukoha peale passiivsele ja väheinformeeritud enamusele. Osalevad üksnes asjast huvitatud isikud, aga otsustust tuleb järgida kõigil. Sellele seisukohale võib vastu väita, et kodaniku jaoks on kõige tähtsamaks võimalus hääletamisel osaleda. Kui ta otsustab seda mitte teha, on see tema vaba tahte tulemus. Ka on võimalik õiguslikult kehtestada osaluskvoorumi ja hääletuskvorum nõuded, mille tulemusena liiga väikese osalusega rahva hääletused nurjuvad. Kuna erakonnad jätkavad oma tegevust, on nende huvides jätkata hääletajaskonna organiseerimist ja mobiliseerimist, mis leiab aset ka esindusdemokraatlikus süsteemis.

Vahetu demokraatia kriitika võib rajaneda selle menetluste pikaajalisel kestusel ja suhtelisel kallidusel. Tuleb möönda, et vahetu demokraatia menetlused

³³⁹ Lühidalt seisneb valimistsükli sisu järgmises: “ratsionaalne üksikisik, kes eelistab A-d B-le ja B-d C-le, peab eelistama A-d C-le...Alati on võimalik, et enamuse põhimõte on intransitiivne e sihitu. Lihtsaimal juhul, kui hääletaja 1 eelistab A-d B-le ja B-d C-le, hääletaja 2 eelistab C-d A-le ja A-d B-le ja hääletaja 3 eelistab B-d C-le ja C-d A-le, eksisteerib A enamus B üle, B enamus C üle ja C enamus A üle. Transitiivsed individuaalsed eelistused viivad intransitiivse sotsiaalse korrani, mida tuntakse tsükli-na.” — **I.S. McLean**. Rational Choice and Politics. — Political Studies, 39, 1991, p. 506.

³⁴⁰ **I. Budge**. *Op. cit.*, p. 66.

on reeglina tõepoolest pikajalisemad ja selles mõttes kohmakamad kui esindusdemokraatlikud menetlused³⁴¹ ning ka näiteks rahvahääletuste korraldamine on suhteliselt kallis menetlus. Ent seda võib kompenseerida sel teel langetatud otsustuste suurem ühiskondlik aktsepteerimine elanikkonna poolt. Mis puudutab rahalisi kulusid, siis võib eksisteerivast esindusdemokraatlikust süsteemist tuua arvukalt näiteid väga kulukatest läbikukkunud projektidest, riigile või kohalikele omavalitsusele põhjendamatult rahalisi kohustusi kaasatunud otsustest jne. Samas võib vahetu demokraatia vormis tehtud otsustustest tuua näiteid rahva säästlikust suhtumisest eelarvelistesse vahenditesse³⁴². Kulutusi rahvahääletusele tuleb hinnata saavutatavate tagajärgede suhtes.

Üheks argumendiks vahetu demokraatia vastu tuuakse, et keerukad ja kompleksed küsimused redutseeritakse lihtsateks ja/ei vastusteks. Sellele argumendile võib vastu väita, et ka parlamendis redutseeritakse küsimused lõpphääletusel põhimõtteliselt analoogselt. Pealegi võib õiguslikult ette näha, et poliitilisel esinduskogul (parlamendil või vastavalt volikogul) on konkureeriva eelnõu rahvahääletusele esitamise õigus. Samuti kasutatakse hääletajale paljude variantide vahel valimist, kusjuures hääletaja võib eelistada ühte varianti või anda poolthääle mitmele variandile. Võidab variant, mis on kogunud kõige enam poolthääli, kõik ülejäänud loetakse tagasilükatuks³⁴³.

Väide, et vahetu demokraatia puhul puuduvad vajalikud võimu piiramise mehhanismid, võimude lahusus³⁴⁴, on õige üksnes eeldusel, et tegu on vahetu demokraatiaga üleriigilise rahvakoosoleku vormis nn Ateena demokraatia eeskujul. Kaasaegne vahetu demokraatia konstitutsioonilistes demokraatiates realiseerub kindlates põhiseaduslikes raamides, kus inimõiguste kaitse on primaarne ja tagatud, ning seda teostatakse võimude lahususe põhimõtet tagava õiguskorra raames.

Vahetu demokraatia puudust nähakse ka selles, et ta nihutab vähemalt osaliselt poliitilise vastutuse valitud rahvaesindajatelt ära ja seega hajutab vastutuse. Vahetu demokraatia olemuseks on tõepoolest vastutuse asetamine rahvale endale. Kahtlemata ei ole poliitiline vastutus vahetu demokraatia korral nii selgelt määratletav kui esindusdemokraatia puhul (kuigi ka siin pole see kaugeltki alati piisavalt täpselt määratletav — näiteks valimisliitude küsimus). Samas võib ka väita, et kui hääletamine valimistel võib kodanikus pigem tekitada tunde, et vastutuse üleandmisega valitud esindajatele peaks tema oma vastutusest vabastatud ja tema kohustus järgmiste valimisteni täidetud olema,

³⁴¹ Eelkõige on see iseloomulik fakultatiivsele rahvahääletusele rahvaalgatuse kaudu, vähem obligatoorsele rahvahääletusele, kus puudub allkirjade kogumise menetlus.

³⁴² Vt näiteks T.E. Cronin. *Op. cit.*, p. 231–232.

³⁴³ В.Е. Чиркин. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — Москва: Юрист, 1997, с. 229.

³⁴⁴ Vt T. Annus. *Op. cit.*, lk 63.

siis osalus sisuliste otsuste tegemisel võib kodaniku vastutustunnet kohaliku elu suhtes äratada ja edendada³⁴⁵.

Kokkuvõttes võib seega öelda, et esindusdemokraatlik süsteem ei ole vaba nendest puudustest, mida selle kaitsjad omistavad vahetule demokraatiale. Veelaha ei eksisteeri mitte vahetu demokraatia ja esindusdemokraatia kui süsteemide vahel, vaid pigem teljel elitism — kodanike vahetu osaluse suurendamine.

6. Esindusdemokraatlike institutsioonide võõrandumine elektoraadist

Vaba mandaadi põhimõttest tulenev saadiku sõltumatus toob ühtlasi esile esindusdemokraatliku süsteemi nõrga külje. Eksisteerib alatine oht, et mandaadiomanik võõrandub teda legitimeerivatest valijatest. Poliitilise eliidi võõrandumine lihtvalijatest on andnud alust kõnelda mõnikord isegi “poliitilisest klassist”³⁴⁶. Seejuures ei saa võimalusi sisulise esindamise defitsiidi ületamiseks (vastupidiselt puhtformaalsele esindamisele) menetluslike ja positiivõiguslike vahenditega faktiliselt tagada, sest sisuline representatsioon asub tervikuna valitud esindaja poliitilis-eetilise vastutuse valdkonnas³⁴⁷. Sellega, et vahetu demokraatia võimaldab isikutele väljaspoolt poliitilist esindusorganit algatust küsimustes, mida erakonnad mõnedel põhjustel käsitleda ei soovi, võib rahvalalgatus olla volikogu liikme vaba mandaadi täienduseks. Siit tõusetub loogiline küsimus, mil määral on Eesti esindusdemokraatlik süsteem — ja seda ka kohaliku omavalitsuse tasandil — rahvast võõrandunud. Esindusdemokraatlike institutsioonide kõrge usaldusmäär rahva hulgas võimaldaks väita, et soovitakse olemasoleva süsteemi säilitamist, usalduse vähesus aga oleks üheks argumentiks alternatiivsete võimaluste otsimise kasuks.

Teatud üldise ettekujutuse, mis võimaldab sellele probleemipüstitusele vastata, saab luua läbiviidud avaliku arvamuse ja valimisuuringutest pärinevate andmete põhjal. Kohaliku omavalitsuse valimistest osavõtu protsent on kolmel viimastel valimistel olnud järgmine: 1993. a — 52,6; 1996. a — 52,5; 1999. a — 49,8³⁴⁸. Seega ei osale kohalikel valimistel umbes pooled hääleõiguslikest isikutest³⁴⁹. Väga hästi või pigem hästi luges end kohaliku oma-

³⁴⁵ Vt **H. Nawiasky**. *Op. cit.*, S. 23 ff.

³⁴⁶ **Th. Schiller**. *Op. cit.*, S. 10.

³⁴⁷ **U. Spies**. *Op. cit.*, S. 64.

³⁴⁸ Valijaskonna analüüs. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell119.html>, 22. veebruar 2001.a.

³⁴⁹ Osalus regionaalsetel ja kohalikel valimistel on Lääne-Euroopas ja Põhja-Ameerikas 30–70%. — **I. Budge**. *Op. cit.*, p. 14.

valitsuse tööst informeerituks 1996. a märtsis 23% küsitletutest, 1996. a 27%, 1998. a mais — 29%. Vajadust olla suurel määral paremini informeeritud kohaliku omavalitsuse tööst tunnustas kohaliku omavalitsuse puhul enam respondente (47–57% ajavahemikul september 1996 — mai 2000) kui teiste Eesti Vabariigi võimuorganite puhul³⁵⁰. Küsimusele, kui suurel määral on inimestel võimalik mõjutada kohaliku omavalitsuse tegevust, vastas 1996. a septembris respondentidest 43%, et vähesel määral, 49% — üldse mitte, 5% — suurel määral (1997. a mais olid näitajad vastavalt 41%, 51% ja 5%). Kohaliku omavalitsuse organite suhtes leidis oktoobris 1999. a küsitletutest 60%, et neil pole üldse võimalik mõjutada linna- või vallavolikogu tegevust (on võimalik vähesel määral mõjutada — 33%, suurel määral — 3%); linna- või vallavalitsuse osas olid vastavad näitajad 59% (üldse mitte), 35% (vähesel määral), 3% (suurel määral). Samal ajal leidis 33% küsitletutest, et inimestel peaks senisega võrreldes olema **palju rohkem võimalusi** mõjutada omavalitsuste tegevust (1998. a mais — 42%, 1998. a novembris — 39%); **veidi rohkem võimalusi** — 40% (1998. a mais 43%, 1998. a novembris — 41%). Olemasolevaid võimalusi pidas piisavaks 16% (1998. a mais — 8%, 1998. a novembris — 13%). Väiksemate mõjutamisvõimaluste toetajaid on kõigil vaadeldavatel juhtudel olnud vaid 1%. Võrdluseks: Riigikogu osas oli neid, kes leidsid, et inimestel puudub võimalus parlamenti mõjutada, vaadeldaval ajaperioodil 82–84%, võimalus eksisteerib vähesel määral — 11–15%, suurel määral — 1%³⁵¹. 2000. a novembris leidis 88% küsitletutest, et valitud võimukandjad ei hooli eriti palju sellest, mida temaugused inimesed arvavad, 88% oli seisukohal, et Riigikogusse valitud inimesed kaotavad väga kiiresti kontakti rahvaga; 87%, et erakonnad ja valimisliidud on huvitatud ainult sellest, kuidas valimistel rohkem hääli saada; 68%, et valimistel hääletamine on ainus võimalus, et väljendada oma arvamust valitsuse tegevuse kohta. 51% küsitletutest leidis, et poliitika ning riigivalitsemine on sedavõrd keerulised, et neil on võimatu aru saada, mis toimub³⁵². Kohalike elanike kontrolli kohaliku omavalitsuse tegevuse üle pidas 1999. a oktoobris oluliseks 75% küsitletutest³⁵³ (väga tähtis — 40%, küllaltki tähtis —

³⁵⁰ Eesti riik ja rahvas, mai 2000. — <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/index.html>, 22. veebruar 2001. a.

³⁵¹ Avaliku arvamuse uuring “Riik ja rahvas”. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/riik_moju.html, 22. veebruar 2001. a.

³⁵² Riik ja rahvas. November 2000. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/riik_nov_2000_oot.html, 22. veebruar 2001. a.

³⁵³ Küsitlus leidis aset 23.–31. oktoobrini. Kokku küsitleti 986 respondenti vanuses 15 kuni 74 aastat (arvestades küsitlustemaatika seotust kohalike omavalitsuste volikogude valimistega olid aruandes vaatluse all ainult valimisealised vastajad, keda oli valimis 947). Küsitlusvalimis olid proportsionaalselt oma tegelikule osakaalule esindatud kõik Eesti maakonnad ning linna- ja maarahvastik. — Kohalike omavalitsuste volikogude valimised. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/ko_val_ok.html, 22. veebruar 2001. a.

35%). Väga tähtsaks pidas seda enam vastanuid kui valla/linna volikogu puhul, samuti riiklike organite ja maakonna organite puhul³⁵⁴. Vastuste üldkeskmise põhjal osutus olulisemaks siiski valla- ja linnavolikogu liikmete ning riiklike organite järelevalve omavalitsuste tegevuse üle. Kõige pädevamaks otsustama rahva huvide üle pidas avalik arvamus rahvaküsitlust (kindlalt 45%, mõningal määral 32%), järgnesid Riigikogu ja valitsus (kindlalt 42%, mõningal määral 27%), kohaliku omavalitsuse volikogu (40% ja 33%), linna- ja vallavalitsus (38% ja 34%), spetsialistide komisjon (29% ja 33%) ja maavalitsuse ametnikud (21% ja 35%). Kui vaadelda kohaliku omavalitsuse kui võimuinstitutsiooni usaldatavust (täielikult usaldan, pigem usaldan) rahva silmis, siis 1995. a teisel poolel oli see 48–52%, 1996. a 45–56%, 1997 a 51–55%, 1998. a 46–49%, 1999. a mais 50% ja 2000. a 45–52%³⁵⁵. Ühelt poolt on see püsivalt olnud kõrgem Riigikogu reitingust, püsivalt madalam Vabariigi Presidendi reitingust ja erinev Vabariigi Valitsuse ning peaministri populaarsusreitingute suhtes, teiselt poolt tuleb aga tõdeda, et umbkaudu pooled küsitletutest ei tunne kohaliku omavalitsuse kui võimuinstitutsiooni suhtes usaldust ja see nähtus on püsiva iseloomuga.

Eeltoodud andmete põhjal võib järeldada, et valdav enamik rahvast tunneb end riigi võimuinstitutsioonidest võõrandatuna, ei tunneta end võimelisena olemasolevat asjade seisut muutma (mõjutamisvõimalused piirduvad valimis- tega) ja see tendents on püsiva iseloomuga. Rahvas sooviks aga avaliku võimu poolt asjade otsustamisel enam kaasa rääkida (rahvaküsitlus) ja omada otsustavate küsimuste suhtes enam informatsiooni. Kohaliku omavalitsuse kui võimuinstitutsiooni suhtes ei olda tervikuna siiski nii kriitilised kui näiteks Riigikogu suhtes. See on ilmselt seletatav kohaliku omavalitsuse ja elaniku vahel paratamatult eksisteerivate tihedamate suhetega. Samuti võib järeldada, et elektoraat ei tunneta, et valitud saadikud nende huve piisavalt arvestaksid ja esindaksid.

Olukorras, kus 2000. a novembris oli elanikkonna rahuolu demokraatia arenguga langenud viimase 10 aasta madalaimale tasemele³⁵⁶, tuleb paratamatult tõdeda, et rahva identifitseerumine poliitikaga ja poliitikutega on sügavas mõõnaseisus ning sisulise representatsiooni demokraatlikku ülesannet täidavad valitud rahvaesindajad ilmselgelt puudulikult. Teiselt poolt ei saa olemasolevate andmete põhjal siiski teha ühest järeldust rahva aktiivsest valmisolekust asuda

³⁵⁴ Selline liigitus, mis riigi- ja haldusõiguslikus mõttes on ebatäpne, sisaldus avaldatud uurimistulemuses.

³⁵⁵ Trükimeedia uuring, oktoober 2000. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.saarpoll.ee/raud.1htm>, 22. veebruar 2001. a.

³⁵⁶ 2000. a novembris läbiviidud küsitluse alusel selgus, et vaid 25% eestlastest ja 28% mitte-eestlastest oli rahul demokraatia arenguga. — Riik ja rahvas. November 2000. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/index.html>, 22. veebruar 2001. a.

kasutama vahetu demokraatia institute³⁵⁷. Ka on Eesti ühiskonna senine organiseerumine kodanike vabatahtliku ühistegevuse alusel puudulik. Uuringud näitavad, et vaid ca 34% isikuid on oma kodanikuõigustest informeeritud hästi või pigem hästi kui halvasti ja 64% arvas, et ta on oma kodanikuõigustest informeeritud pigem halvasti või väga halvasti³⁵⁸. Siiski oli 1999. a lõpus teostatud küsitluse andmetel umbes pooled (51%) vastanutest seisukohal, et inimesed peaksid ise osalema probleemide lahendamisel ja vaid umbes kolmandik (37%) respondente leidis, et probleemide lahendamine peaks jääma ametnike mureks³⁵⁹. Siin avaldub selgelt inimeste soov kriitiliseks kaasamõtlemiseks ja ühiskonnaelu küsimuste mõistmiseks. Üha murettekitavamaks kujunevas võõrandumissituatsioonis ei saa niisama lihtsalt nõustuda tõdemusega, et “avaliku elu aktiveerimise nimel ei ole mõistlik hakata muutma süsteemi, millega kaasneb vastutuse selge jaotus ja mis on seitse aastat stabiilsena toiminud ning ennast seega praktikas õigustanud”³⁶⁰. Kui iseseisvad representandid pole suutelnud piisavalt tagama elanikkonna usaldust avaliku võimu institutsioonide suhtes ja nende poolt vastuvõetavate otsustuste ühiskondlikku aktsepteerimist ning see tendents on püsiv, peaks isegi alternatiivsete lahenduste suhtes skeptiliselt meeletatute jaoks olema põhjendatud küsimus — kuivõrd ohtlik on esindusdemokraatlikule süsteemile tervikuna ettevaatlik pöördumine teatud õiguslikult kindlaksmääratud, reguleeritud ja teatud valdkondadega piiratud vahetu demokraatia institutide poole? Alternatiiviks paistab kujunevat olukord, kus avalikkus distantseerub üha enam kõigist võimutasanditest ja artikuleerub sellest väljaspool. Kindlasti ei saa vahetu demokraatia elemendi laiendamist põhiseaduses rajada üksnes avalikule arvamusele, kuid täiesti põhjendatud on püüda tekkinud probleemide ületamiseks mitte heita kõrvale vahetu demokraatia võimalusi kohaliku omavalitsuse tasandil. Nagu ütleb tuntud briti ühiskonnateadlane D. Held, on tänapäeva maailma poliitilise elu paljusid aspekte läbivate skeptitsismi ja küünilisuse tingimustes olulisem kui

³⁵⁷ Näiteks 1996–2000. a läbiviidud küsitluste kohaselt on respondentidest petitsoonidele alla kirjutanud 7–10%, esitanud avalikkusele oma seisukohti või ettepanekuid 7–11%, võtnud osa protestimarsist, — miitingust, piketist, streigist 2–6%. — Riik ja rahvas. November 2000. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/riik_nov_2000_akt.html, 22. veebruar 2001.a. Kodanike valmisoleku kohta tegutseda oma probleemide lahendamiseks vt ka Kohalikud omavalitsused ja kodanike omaalgatus. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/ngo_aval-ar.html, 22. veebruar 2001. a. Vahetu demokraatia institute kui ühte võimalikku lahendusvarianti seal aga välja toodud ei ole.

³⁵⁸ A. Kasemets. Riigivõim ja kodanike ühiskond. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4005.html>, 22. veebruar 2001.a.

³⁵⁹ Kohalikud omavalitsused ja kodanike omaalgatus. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/ngo_aval-ar.html, 22. veebruar 2001. a.

³⁶⁰ M. Ernits. *Op. cit.*, lk 478.

kunagi varem uurida võimalikke teid poliitika — demokraatliku poliitika — transformeerimiseks, võimaldamaks kodanikel oma elu efektiivsemalt kujundada ja korraldada³⁶¹. Just kohaliku omavalitsuse tasandil on representatiivse tahtekujundussüsteemi laiendamine vahetu demokraatia elementidega mitte üksnes konstitutsiooniõiguslikult lubatud, vaid ka poliitiliselt soovitatav. Eriti asjakohane on tuua vahetu demokraatia kaudu ühiskonna fookusse sellised teemad, mida esindajad üldse või meelsasti käsitleda ei soovi. Vahetu demokraatia tähtsus kohaliku omavalitsuse üksuses on põhjendatud sellega, et otsuste vastuvõtmine toimub mitte väheste poolt üldsuse ulatusliku huvipuuduse tingimustes, vaid et kõik kodanikud on kutsutud vastutavaks kaasotsustamiseks.

³⁶¹ **D. Held.** *Op. cit.*, p. 8.

II peatükk

VAHETU DEMOKRAATIA INSTITUUDID

1. Kohalik rahvaalgatus

1.1. Mõiste

Kohalik rahvaalgatus kujutab kõrvuti, täpsemalt öeldes, koos kohaliku rahvahääletusega endast olulisimat vahetu demokraatia instituuti, kusjuures mõlemad on omavahel tihedalt seotud. Kohalik rahvaalgatus pole mõeldav ilma kohaliku rahvahääletuse korraldamise võimaluseta, küll on mõeldav vastupidine olukord. Kehtiv PS ja varasemad Eesti Vabariigi põhiseadused kohaliku rahvaalgatuse instituuti ei nimeta. Rahvaalgatuse mõistet on kasutatud PSRS § 8 lg-s 2³⁶². Rahvaalgatuse instituuti üldriiklikes küsimustes reguleeris ka 1920. a Eesti Vabariigi põhiseadus (§-d 29 p 2; 31; 33) ja selle säilitas 1933. a Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. Kohaliku rahvaalgatuse õiguse nägi ette 1927. a Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seadus (§ 13) ning 26. novembril 1928. a Vabariigi Valitsuse poolt antud Alkoholsete jookide müügikeelu otsustamiseks korraldatavate kohalikkude rahvahääletamiste määrus.

Kohaliku rahvaalgatuse kui vahetu demokraatia instituudi all võib mõista seadusega nõutava arvu kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse organile esitatavat **nõuet** kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks³⁶³.

Samuti võib kohaliku rahvaalgatuse mõistet kasutada ka kohaliku omavalitsuse organile esitatavale kohaliku rahvahääletuse korraldamise **nõudele allakirjutanute sünonüümi** tähenduses³⁶⁴. Seadusandluses pole sellist käsitlust siiski järgitud, vaid on selle asemel kasutatud sõnaühendit “rahvaalgatamise nõudmisega ühinenud hääleõiguslikud kodanikud”³⁶⁵.

³⁶² PSRS § 8 lg 2 sätestab, et põhiseaduse muutmise algatamise õigus on põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul ka rahvaalgatuse korras vähemalt kümnel tuhandel valimisõiguslikul kodanikul. Rahvaalgatuse korras esitatud põhiseaduse muudatuse ettepanek võetakse Riigikogu päevakorda kiireloomulisena ja lahendatakse käesoleva paragrahvi 1. lõigus sätestatud korras.

³⁶³ A. Gern. *Op. cit.*, S. 365; A. Paust. *Op. cit.*, S. 29. Rahvaalgatuse mõiste kohta vt K. Hernekamp. *Op. cit.*, S. 29. T. Annuse kohaselt mõeldakse rahvaalgatuse all rahva seast tulnud ettepanekuid mõne riigielu küsimuse (eelkõige seaduseelnõu) arutamiseks ning otsustamiseks. — *Op. cit.*, lk 58. J. Uluots märgib, et rahvaalgatamise all mõeldakse seaduse eelnõu esitamist rahva poolt Riigikogule. — Riigiõigus. (Konspekt). Prof. J. Uluots'i loengute järele korraldanud Kõrgema Sõjakooli kuulajad. — Sõjaväe Ühendatud Õppeasutuste väljaanne, 1926, lk 41.

³⁶⁴ Vt K. Ritgen. *Op. cit.*, S. 115.

³⁶⁵ Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse (RT 1920, 105/106, 242; 219/220, 614) § 26; Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja

Mis puudutab sellise isikute grupi (s.t algatus kui toetusallkirja andnud isikute ühendus) omavalitsuskorraldusõiguslikku staatust, siis mõnikord on seda käsitletud kohaliku omavalitsuse organina³⁶⁶. Siin tuleks siiski lähtuda sellest, et valla või linna hääleõiguslikud isikud koonduvad selliseks ühenduseks subjektiivse avaliku õiguse teostamiseks ja realiseerivad oma *status activus*’est tulenevat pädevust, et osaleda kohalikus tahtekujundusprotsessis. Seega ei saa nende tegevust samastada valla- või linnaomavalitsusorganite poolt realiseeritava pädevusega. Organi staatuse eitamise kasuks räägib ka asjaolu, et kui selle poolt esitatava nõude õiguspärasuse üle otsustajaks on kohaliku omavalitsuse organ, kujuneks õigusliku vaidluse tekkimise korral situatsioon, kus toetusallkirja andnud hääleõiguslikud isikud ega nende esindajad ei saaks pöörduda halduskohtusse, sest Eesti halduskohtumenetlus ei tunne organivaidlust³⁶⁷.

Kohaliku rahvaalgatusena võib käsitleda ka seadusega kindlaksmääratud arvu hääleõiguslike valla- või linnaelanike **õigust nõuda**, et korraldataks kohalik rahvahääletus teatud olulises kohaliku elu küsimuses. Siin on kohalikule rahvaalgatusele lähenetud kui kollektiivsele õigusele³⁶⁸.

Menetluslikus mõttes kujutab kohalik rahvaalgatus endast **allkirjade kogumist**. Kohaliku rahvaalgatuse eesmärk on, et hääleõiguslik elanik saaks otsustada kohaliku omavalitsuse organi asemel olulise munitsipaalpoliitilise küsimuse. Rahvaalgatust kui menetlust väljendavad ka sõnaühendid “rahvaalgatuse korras”³⁶⁹ ja “rahvaalgatamise teel”³⁷⁰.

Seega võib kohaliku rahvaalgatuse mõistet kasutada mõneti erinevates tähendustes, täpsemalt öeldes, märgistada sellega ühe ja sama nähtuse erinevaid aspekte. Mõistekasutuse ühtsuse ja selguse huvides ning arvestades Eesti

rahvaalgatamise seaduse (RT 1926, 16, 17; 1929, 30, 201; 50, 380; 1932, 63, 520; 1933, 19, 133; 81, 593) § 36; Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse (RT 1934, 5, 39; õiendus, 24, 173 ja 174) § 36; Alkohoolsete jookide müügikeelu otsustamiseks korraldatavate kohalikkude rahvahääletamiste määruse § 12.

³⁶⁶ Vt selle kohta **K. Ritgen**. *Op. cit.*, footnote 53, S. 117.

³⁶⁷ Vt selle kohta **M. Ernits**. Organitüli halduskohtus. *Juridica* nr 7, 1999, lk-d 320–323.

³⁶⁸ Rahvaalgatusega mõistetakse kindlaksmääratud arvu kodanike õigust nõuda, et teatavasisuline seadus antaks, senikehtinud seadus tühistataks või algatajate poolt esitatud mõttes muudetakse. Kui rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu parlamendi poolt tagasi lükatakse, läheb seaduseelnõu rahvahääletusele. — Eesti Entsüklopeedia. VI. — Tartu: K/Ü Loodus, 1936, lk 1374. Siin avaldub rõhuasetus mitte niivõrd rahvahääletuse korraldamisele, vaid õigusakti andmisele, tühistamisele või muutmisele.

³⁶⁹ PSRS § 8 lg 2; 1920. a põhiseaduse § 87 (“rahvaalgatamise korras”); 1933. a põhiseaduse muutmise seaduse § 29 p 2; 1934. a Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 37; **J. Pöld**. Loenguid Eesti riigiõigusest. — Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2001, lk 75; Riigiõigus. Üld- ja eriosa. Koostatud ja redigeeritud vastavalt Tartu Ülikooli õigusteaduskonna loenguile ja eksamikavale. — Tartu: Jurist, 1936, lk 443.

³⁷⁰ 1920. a põhiseaduse § 29 p-d 2 ja 3; 1933. a põhiseaduse muutmise seaduse § 29 lg 1 p-d 1 ja 4.

põhiseadustes ja seadusandluses omaksvõetud lähenemist, võib eeltoodud määratlustest eelistatavaimaks pidada kohaliku rahvaalgatuse käsitlemist menetluseks, mille käigus kogutakse toetusallkirju valla või linna hääleõiguslikest elanikest algatajate nõudmisele panna kohalikule rahvahääletusele nende poolt esitatud õigusakti eelnõu (projekt) või nende poolt sõnastatud (formuleeritud) muu kohaliku elu küsimus. Kuna käesoleva töö autor on seisukohal, et n-ö tavalikodaniku jaoks on õigusaktide koostamine suhteliselt keerukas ülesanne ja kohaliku rahvaalgatuse eesmärgid on põhimõtteliselt saavutatavad ka muus kohaliku elu küsimuses tehtavale otsustusele seadusega kohaliku omavalitsuse volikogu õigusakti toime omistamise teel, võib kohalikku rahvaalgatust määratleda järgmiselt:

Kohalik rahvaalgatus kui vahetu demokraatia instituut on **menetlus, mida kasutades, s.t algatajate poolt esitatud nõuet — panna nende ettepanek kohalikule rahvahääletusele — allkirjaga toetades, on hääleõiguslikel valla- ja linnaelanikel seadusega kehtestatud kvoorumi saavutamise ja ettepaneku õiguspärasuse korral võimalik otsustada teatud konkreetne kohaliku elu küsimus kohaliku rahvahääletuse teel.**

Tavaliselt on kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse puhul tegu kaheastmelise menetlusega: edukas rahvaalgatus viib -hääletuseni. Siiski pole see mitte alati nii. On võimalik, et kohalikule rahvaalgatusele ei järgne kohalikku rahvahääletust, ja eksisteerib kohalikke rahvahääletusi, millele pole eelnenud kohalikku rahvaalgatust.

Kohalik rahvaalgatus ilma -hääletuseta leiab aset juhul, kui:

a) algatus nurjub, s.t kui ei suudeta saavutada nõutavat arvu toetusallkirju; või

b) volikogu nõustub sisuliselt algatuse korras esitatud ettepanekuga e toimib vastavalt sellele, mistõttu rahvahääletus muutub üleliigseks. Rahvaalgatuse korras esitatud ettepaneku aktsepteerimise korral annab volikogu vastavalt selle sisule kas määruse või võtab vastu otsuse (KOKS § 7 lg-d 1 ja 2).

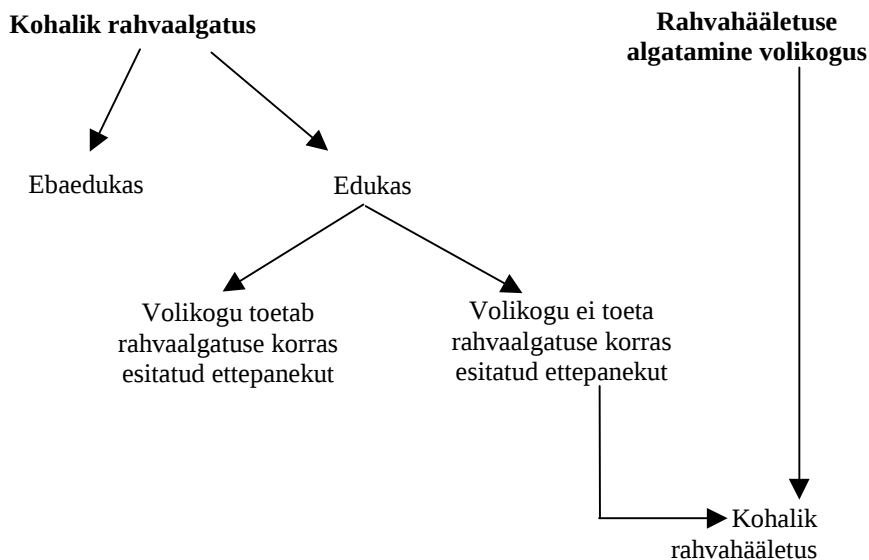
Kohalik rahvahääletus ilma -algatuseta leiab aset juhul, kui rahvahääletus algatatatakse ja selle korraldamine otsustatakse volikogus³⁷¹.

Eeltoodud kohaliku rahvaalgatuse mõistest nähtub, et kohalikku rahvahääletust korraldatakse samas kohaliku elu küsimuses, millele oli suunatud kohalik rahvaalgatus. Kuna kohalik rahvaalgatus kujutab endast tavaliselt kohaliku rahvahääletuse eeletappi (menetluse 1. aste), oleks teistsugune lahendus ka võimatu.

Kohaliku rahvaalgatuse mõiste sünonüümina kasutatakse sageli ka initsiatiivi mõistet (sks. k. *die Initiative*). Siiski pole mitte alati tegu täiesti samatähenduslike terminitega. Rahvaalgatus võimaldab valitud esinduskogul (volikogul) talle esitatud ettepanekuga nõustuda ja seega ei jõuta tegelikult

³⁷¹ Sks. k. *Ratsbegehre*.

kaugeltki mitte alati kohaliku rahvahääletuse korraldamiseni³⁷². Seevastu initsiatiiv eeldab tingimata küsimuse andmist rahva (kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike) otsustada, seega rahvahääletuse korraldamist sõltumata ettepaneku suhtes tehtavast kohaliku omavalitsuse organi positiivsest või negatiivsest otsusest³⁷³. Seega on initsiatiivi näol tegu (kohaliku) rahvaalgatuse alamkategooriaga.



Skeem 2. Kohaliku rahvaalgatuse tagajärjed.

Rahvaalgatusest kui nn pluraalalgatusest eristub **individuaalalgatus**, kus õiguslikult võimaldatakse igale hääleõiguslikule kodanikule (elanikule) rahvaalgatusmenetlust algatada, s.t nõuda volikogult teatud otsus(tus)e tegemist, muutmist või tühistamist, mis kuulub obligatoorse või fakultatiivse rahvahääletuse alla. Individuaalalgatuse võib esitada üks või enam hääleõiguslikku elanikku³⁷⁴. Kui rahvaalgatus ei saavuta seadusega ettenähtud kvoorumit, saab

³⁷² Näiteks Baieri, Hesseni ja Schleswig-Holsteini liidumaadel ei lõpe umbes pooled kohalikud rahvaalgatused kohaliku rahvahääletusega, mis aga ei tähenda, et need kõik oleksid nurjunud. — Vt **F. Rehmet, T. Weber, D. Pavlovic**. *Op. cit.*, S. 139–143.

³⁷³ K. Hernekamp nimetab seda kategoorilise rahva osaluse spetsiifiliseks referendumi-demokraatlikuks momendiks. — *Op. cit.*, S. 30.

³⁷⁴ Vt Zürichi kantoni Rahva ettepaneku tegemise õiguse seaduse (*Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes (Initiativgesetz)*) (vom 1. Juni 1969) § 19 lg 1. — Zürcher Gesetzessammlung. — Online. Erreichbar: <http://www.kanton.zh.ch/appl/zhle.../>, der 22. Juli 2001; Zürichi vallavolikogu kodukorra (*Geschäftsordnung des Gemeinderates*) art 104 lg 3. — Online. Erreichbar: http://www.stzh/kap01/gemeinderat_stzh/geschaeftsordnung_171199.htm, der 22. Juli 2001.

seda käsitleda individuaalalgatusena³⁷⁵. Kui individuaalalgatus käsitleb obligatoorse rahvahääletuse eset, vajab ta seadusega kindlaksmääratud teatud arvu volikogu liikmete toetust³⁷⁶.

Tõelist rahvaalgatust tuleks eristada ka rahvahääletusnõudest, mille puhul teatud arvul parlamendi või kohaliku omavalitsuse esindusorgani liikmetel on õigus nõuda, et vastuvõetud õigusakt pandaks rahvahääletusele. Kui seda nõuet eelnevalt kindlaksmääratud tähtaja jooksul toetab nõutav arv hääleõiguslikke kodanikke (elanikke), pannakse see õigusakt rahvahääletusele. Siin on rahvaalgatuse toimumise võimalikkus seotud parlamendi või volikogu teatud arvu liikmete eelneva toetusega³⁷⁷.

Algatust, mis on suunatud küsimuse arutamisele ja otsustamisele volikogus, kusjuures volikogu on pädev otsustama, kas korraldada rahvahääletus³⁷⁸ või rahvaküsitlus³⁷⁹, võib üksnes tinglikult käsitleda rahvaalgatusena.

Kohaliku rahvaalgatusena ei saa käsitleda KOKS §-s 32 ettenähtud õigusaktide algatamise õigust, sest seal ettenähtud menetlus lõpeb arutelu ja otsustamisega volikogus või valla- või linnavalitsuses. Ajavahemikus 1989. a kuni käesoleva ajani ei ole Eestis aset leidnud ühtegi kohalikku rahvaalgatust.

³⁷⁵ Vt Zürichi linnaomavalitsuse korralduse seaduse (*Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970*) art 15 lg 4. — Online. Erreichbar: <http://www.stzh.ch/ds/Gemeindeordnung/Gemeindeordnung.pdf>, der 22. Juli 2001.

³⁷⁶ Vt näit Zürichi kantoni vallaseaduse (*Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindengesetz)*) § 98; Rahva ettepaneku tegemise õiguse seaduse §-d 21 ja 22; Zürichi linnaomavalitsuse korralduse seaduse art 15 lg 2 ja art. 17; Zürichi vallavolikogu kodukorra art. 104 lg 3.

³⁷⁷ Eesti Vabariigi 1920. a põhiseaduse § 30 sätestas: "Iga Riigikogu poolt vastuvõetud seadus jääb väljakuulutamata kahe kuu kestes tema vastuvõtmise päevast arvates, kui seda nõuab kolmas osa Riigikogu seaduslikust koosseisust. Kui selle aja jooksul kakskümmendviis tuhat hääleõiguslikku kodanikku nõuab, et nimetatud seadus esitataks rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks, siis oleneb pärastine väljakuulutus rahvahääletuse tagajärgedest." Ka seadusandlus eristas rahvaalgatamise nõudmist ja rahvahääletamise nõudmist. — vt 1920. a Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse, 1926. a Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse ja 1934. a Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse 5. ptk. Vt ka **M. Suksi**. *Op. cit.*, p. 9.

³⁷⁸ Vt näit Horvaatia rahvahääletuse seaduse kohta Structure and operation of local and regional democracy. Croatia. Situation in 1998. Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1998. — Council of Europe Publishing, p. 15.

³⁷⁹ Soome kohaliku omavalitsuse seaduse kohta vt Structure and operation of local and regional democracy. Finland. Situation in 1997. — Council of Europe Publishing, p. 12.

1.2. Kohaliku rahvaalgatuse klassifikatsioonist

Esitatava **ettepaneku vormi alusel** jagunevad rahvaalgatused **formuleeritud ettepanekuga algatusteks** ja **formuleerimata ettepanekuga algatusteks** e **üldisteks algatuseks**. Esimesel juhul esitatakse ettepanek kohaliku omavalitsuse organile otsustamiseks väljatöötatud õigusakti eelnõu kujul. Teisel juhul on tegu üldise algatusega, kus nõutakse pädevalt kohaliku omavalitsuse organilt konkreetse õigusakti projekti väljatöötamist vastavalt rahvaalgatuse korras esitatavale lahendusettepanekule³⁸⁰. Vormi ühtsuse põhimõttest tuleneb, et sama algatuse puhul on need variandid teineteist välistavad. Käesoleva töö autor soovitaks Eestis kasutada formuleeritud ettepanekuga algatust, ent mitte õigusakti eelnõu (või projekti) kujul, vaid ettepaneku kujul, mis peab vastama seaduses kehtestatud tingimustele ja millel on rahvahääletusel vastuvõtmise korral volikogu õigusakti toime³⁸¹.

Eseme järgi võib rahvaalgatused liigitada **konstitutsioonilisteks, seadusandlikeks** ja **haldusalgatusteks**. Kohalikud rahvaalgatused kuuluvad haldusalgatuste gruppi³⁸².

Eristatakse **vahetuid** ja **kaudseid** rahvaalgatusi. Vahetu algatuse korral pannakse teatud arvu elanike ettepanek rahvahääletusele, ilma et kohaliku omavalitsuse volikogul oleks vahelülis oleva organina mingit võimalust ettepanekut muuta. Järgnev rahvahääletus lõpeb (algatuse edukuse korral) õigusakti kehtestamisega vastavalt algsele ettepanekule. Kaudne rahvaalgatus seevastu annab esinduskogule võimaluse vastavaid meetmeid arutada ja muuta algatuse korras esitatud nõude algset sõnastust. Käesoleva töö autor loeb selles küsimuses soovitavaks paindlikku lähenemist, ent peab vajalikuks siduda muudatuste tegemine alllakirjutanute esindajate nõusolekuga. Muudatuste tegemine kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudes võib seisneda redaktsioonilistes parandustes või selle õiguspärasuse tagamiseks vajalikes muudatustes.

³⁸⁰ Näiteks Vene Föderatsioonis kehtiv seadusandlus näeb ette, et kui kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud otsuse realiseerimiseks on vajalik õigusakti väljaandmine, on kohaliku omavalitsuse organ või Vene Föderatsiooni subjekti esinduskogu, kelle pädevusse antud küsimus kuulub, kohustatud 30 päeva jooksul pärast kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud otsuse jõustumist kindlaks määrama selle õigusakti ettevalmistamise ja vastuvõtmise tähtaja. — О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. *Оп. cit.*, с. 134.

³⁸¹ Põhjendust vt käesoleva peatüki p-s. 1.1.

³⁸² Mõnikord leidub õiguskirjanduses ka kohalike rahvaalgatuste liigitamist (vastavalt kohalike rahvahääletuste analoogilisele liigitamisele) nn “vallakonstitutsiooni rahvalgatus” (“*Gemeindeverfassungsinitiative*”) (s.t rahvaalgatuse esemeks on vastava kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärus), “valla seadusandlikuks rahvaalgatuseks” (“*Gemeindegesetzesreferendum*”) (mitmesugused eeskirjad (*Verordnungen*) ja reglemendid) ning “valla haldusrahvaalgatuseks” (näit kohaliku omavalitsuse finantshalduse küsimused). — Vt K. Hernekamp. *Оп. cit.*, S. 78. Käesoleva töö autori arvates on see jaotus pigem segadusttekitav.

Kohalikke rahvaalgatusi võib liigitada ka **positiivseteks** e **initsieerivateks** algatusteks³⁸³, mis on suunatud kohaliku omavalitsuse õigusakti kehtestamisele: teiste sõnadega, tahetakse saavutada midagi, millega volikogu pole veel tegele-
nud, ja **negatiivseteks (kasseerivateks)** ehk **korrektuuralgatusteks**, mis on suunatud juba vastuvõetud otsustuse tagasilükkamisele või tühistamisele³⁸⁴. Kasseerivate algatustega tahetakse siiski teostada seda, mille volikogu on juba tagasi lükanud (**kohustavad algatused**), või takistada midagi, mille volikogu on juba otsustanud (**tühistamisalgatused**). Kasseerivad algatused esinevad Saksa liidumaade kohalike omavalitsuste praktika näitel sagedamini³⁸⁵.

Kasseerivaid rahvaalgatusi võib täiendavalt liigitada selle alusel, milliste õigusaktide muutmisele või tühistamisele nad võivad suunatud olla. Käesoleva töö autor on seisukohal, et Eestis oleks otstarbekas kohaliku omavalitsuse tasandil võimaldada lisaks initsieerivatele rahvaalgatustele ka kasseerivaid rahvaalgatusi, kusjuures nii volikogu määruste ja otsuste kui ka valla- ja linnavalitsuse määruste suhtes. Võimaluse andmine vaidlustada valla- või linnavalitsuse õigusakte on seotud asjaoluga, et volikogu võib hakata rahvaalgatuse vältimiseks kohaliku elu küsimuste otsustamist kaugeleulatuvalt delegeerima valla- või linnavalitsusele. Õigusliku võimaluse annab selleks KOKS § 22 lg 2, mis sätestab, et seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsus-
organi pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.

Initsieerivana kavandatud rahvaalgatus võib osutuda kasseerivaks (nt juhul, kui volikogu on algatatud küsimust juba käsitlenud ja selles otsusegi teinud, aga algatajad polnud sellest teadlikud) ja vastupidi (nt kavandatakse kohalikku rahvaalgatust ammukehtiva kohaliku omavalitsuse õigusakti muutmiseks. Vahepeal on aga olustik sisuliselt märgatavalt muutunud ning vaatamata sellele, et algatus on suunatud volikogu õigusakti vastu, on tegu initsieeriva algatusega). Juhul, kui algatajad on initsieeriva algatuse raames allkirjade kogumist juba alustanud, kuid volikogu arutab kiires korras asja ja teeb selles otsuse, on algselt initsieerivana kavandatud kohalik rahvaalgatus võimalik veel ainult volikogu otsuse vastu suunatud rahvaalgatusena.

Mitte päris ühemõtteline situatsioon tekib juhul, kui volikogu pole vastavat küsimust veel otsustanud, kuid kavatseb seda peatselt teha. Kui kohalik rahvaalgatus lõpeb enne sellist otsust, on tegu initsieeriva rahvaalgatusega, kui pärast — kasseeriva rahvaalgatusega³⁸⁶. Initsieeriva ja kasseeriva algatuse

³⁸³ Mõnikord nimetatakse neid ka tegevusetusalgatusteks (sks k *Untätigkeitsbegehren*).

³⁸⁴ Šveitsis vastab korrektuuralgatusele fakultatiivse referendumi mõiste, rahvaalgatusena aga käsitletakse initsieerivat algatust. — Vt **Th. Schiller**. *Op. cit.*, S. 9. Tuleb märkida, et volikogu õigusakt, mille vastu rahvaalgatus on suunatud, ei pea viimases sõnaselgelt nimetatud olema. Piisab, kui see ühemõtteliselt ilmneb kontekstist.

³⁸⁵ **A. Paust**. *Op. cit.*, 1999, S. 58–60.

³⁸⁶ *Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Ein Praxisleitfaden von Andreas Paust*. — Online. Erreichbar: <http://www.buergerbegehren.de>, der 22. September 2001.

eristamine on tähtis mh seetõttu, et nende puhul tuleks näha ette erinevad tähtajad.

Sõjajärgses Eesti Vabariigis korraldatud kohalikke rahvaalgatusi alkoholsete jookide müügi kehtestamiseks võib klassifitseerida järgmiselt:

- kuna sellise rahvaalgatuse korras ei nõutud kohaliku omavalitsuse organilt konkreetse õigusakti projekti väljatöötamist vastavalt rahvaalgatuses sisalduvale lahendusettepanekule, oli tegu formuleeritud ettepanekuga algatustega

- esemelt oli tegu haldusalgatustega;

- kuna rahvaalgatusnõue esitati ringkonna komiteele, kes kontrollis selle seaduslikkust ja seaduses ettenähtud tingimustele vastavuse korral kuulutas välja kohaliku rahvahääletuse³⁸⁷, oli tegu vahetute rahvaalgatustega;

- kuna kohaliku rahvaalgatuse korraldamise eelduseks oli asjaolu, et volikogu polnud Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 12 alusel talle kuuluvat õigust alkoholsete jookide kohaliku müügi kehtestamiseks kasutanud, oli tegu positiivsete e initsieerivate algatustega.

1.3. Kohaliku rahvaalgatuse tähtaegadest.

Rahvaalgatuse edasilükkavast ehk suspendeerivast toimest

Õigusrahu, halduse efektiivsuse ja säästlikkuse põhimõtetest tulenevalt oleks otstarbekas õiguslikult fikseerida, et kohalik rahvaalgatus võib aset leida üksnes nendes olulistes kohaliku elu küsimustes, mille suhtes pole seadusega kindlaksmääratud tähtaja jooksul korraldatud kohalikku rahvahääletust. Keelutähtaja kehtivust ei tohi seadusandja kaotada, kui see tekitab vastuolu õiguspärase ootuse põhimõttega³⁸⁸.

Mõeldav oleks ka n-ö “pehmem” variant, mille korral võib kohalik rahvaalgatus ka seadusega kindlaksmääratud keelutähtaja jooksul aset leida juhul, kui

³⁸⁷ Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määruse §-d 8 p 1 ja 15.

³⁸⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994. a otsuses Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 25 lg. 3 Põhiseadusele vastavuse läbi vaatamine Eesti NSV taluseaduse § 30 lg. 2 kehtetuks tunnistamise osas, III-4/A-5/94, märgitakse: “Demokraatlikes riikides juhitudakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel, sealhulgas õiguse mõistmisel seadustest ja ajalooliselt kujunenud õiguse üldpõhimõtetest. Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb Põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest. [...] Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.” — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 33–35.

samas küsimuses toimunud kohalik rahvahääletus algatati ja selle korraldamine otsustati volikogus. Viimane variant eeldab seega nn volikogu algatuse võimalust (mida käesoleva töö autor põhimõtteliselt toetab), ent selle puhul tehakse vahet volikogus algatatud korras ja kohaliku rahvaalgatuse kaudu korraldatava kohaliku rahvahääletuse keelutähtaegade vahel, mida käesoleva töö autor ei loe põhjendatuks.

Arvestades Eesti praegust arenguetappi iseloomustavaid kiireid ja järske ühiskondlikke ja õiguslikke muutusi, oleks otstarbekas nn keelutähtajana näha ette suhteliselt lühike tähtaeg (mitte üle kahe aasta) või siduda keelutähtaeg vastava volikogu koosseisu volituste kestusega. Esimene variant (2 aastat) tundub siiski eelistatavam, mida näitab ka sellise lahenduse rakendamine välisriikide seadusandluses. Käesoleva töö autori arvates vääriks kaalumist, kas fikseerida seaduses põhimõte, mille kohaselt võimaldataks ka keelutähtaja kestel uut rahvaalgatust, kui varem kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud otsustuse aluseks olnud õiguslikud või faktilised asjaolud on olulisel määral muutunud.

Küll on aga keeluaja kestel võimalik uute kohalike rahvaalgatuste korraldamine varasema rahvahääletusega mitteidentsetes küsimustes. Näiteks on võimalik keeluaja kestel korraldada kohalik rahvaalgatus munitsipaalasutuse suhtes, kui viimast on volikogu otsusega oluliselt reorganiseeritud³⁸⁹.

Kohaliku rahvaalgatuse korraldamise tähtajad erinevad vastavalt sellele, kas tegu on initsieeriva või kasseeriva rahvaalgatusega. Initsieeriva kohaliku rahvaalgatuse võib põhimõtteliselt läbi viia igal ajal ja puudub vajadus kehtestada konkreetseid menetlustähtaegu³⁹⁰. Kaalumist vääriks nõude kehtestamine, et selline algatus tuleks kohalikus omavalitsuses enne allkirjade kogumisele asumist registreerida, millega kaasneks selle seaduslikkuse kontroll. Eesmärgiks oleks vältida mõttetuid kulutusi rahvaalgatusele, mis hiljem osutuks õigusvastaseks. Teiselt poolt eksisteerib teatud risk, et kohalikule omavalitsusele hakatakse esitama kontrollimiseks mitmesuguseid algatusi, millel puudub väikseimgi edulootus, ja omavalitsusteenistujad ei saa enam normaalselt täita oma muid igapäevaseid teenistusülesandeid.

Ka 1927. a Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 13 ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määrus ei näinud kohaliku rahvaalgatuse läbiviimiseks ette mingit konkreetset tähtaega.

Erinevalt initsieerivast rahvaalgatusest tuleb kasseeriva kohaliku rahvaalgatuse jaoks, s.t allkirjakvoorumi saavutamiseks vajaliku allkirjade kogumise

³⁸⁹ Siin on silmas peetud kogu kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaalse, majandusliku või kultuurilise heaolu edendamiseks moodustatud ja kohalike elanike poolt võrdsetel alustel kasutatavat asutust.

³⁹⁰ Siiski on ka sellise kohaliku rahvaalgatuse korral võimalik seadusega sätestada suhteliselt pikk menetlustähtaeg. Nii on tehtud näiteks Alam-Saksimaa kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (§ 22b lg 5), mille kohaselt tuleb selline algatus esitada vallale ja seejärel 6 kuu jooksul koguda nõutav hulk allkirju. (*Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO)*). — Online. Erreichbar: <http://www.buergerbegehren.de/go/nieders.htm>, der 5. Januar 2001. — Šveitsi kohta vt ka *Local referendums*, 1993, pp. 28, 37.

jaoks, kehtestada konkreetne tähtaeg, mis ei tohiks olla ei liiga lühike (muudab kvoorumi saavutamise võimatuks) ega liiga pikk (ähvardab pikaks ajaks pidurdada jooksvat haldustegevust). Käesoleva töö autori arvates võiks selliseks tähtjaks kehtestada kaks kuud, mis koos sobiva allkirjakvorumiga peaks Eesti olusid ja ka teiste riikide praktikat arvestades³⁹¹ olema piisav aeg.

Tähtaja kulgemine algab vastava kohaliku omavalitsuse õigusakti avalikustamisest. Volikogu (KOKS § 23 lg 1) ja valla- või linnavalitsuse (§ 31 lg 1) õigusaktid avalikustatakse valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Näiteks vastavalt Tartu linna põhimääruse³⁹² §-le 9 lg-d 1 ja 2 ning §-le 37 lg 2 avalikustatakse volikogu ja valitsuse õigusaktid linnakantsleis ning Tartu Linnavolikogu ja Tartu Linnavalitsuse infopunktis hiljemalt seitsme päeva jooksul arvates nende vastuvõtmisest³⁹³. Lisaks avalikustatakse volikogu üldist tähtsust omavad õigusaktid seaduses sätestatud korras Riigi Teataja elektroonilises andmekogus ja volikogu otsusel ajalehes³⁹⁴.

Toetusallkirjade kogumise etapile järgneb rahvaalgatuse korras esitatud nõude menetlemine kohaliku omavalitsuse organites. Selle esimene etapp hõlmab valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse üle otsustamist. Kohaliku omavalitsuse täitevorgani poolt teostatava kontrolli tähtjaks võiks käesoleva töö autori arvates kehtestada 14 päeva ehk kaks nädalat arvates nõude esitamisest valla- või linnavalitsusele.

Kui valla- või linnavalitsus tunnistab kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks, järgneb selle menetlemine volikogus. Menetluse tähtjaks võiks käesoleva töö autori arvates kehtestada 30 päeva ehk üks kuu arvates valla- või linnavalitsusele algatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse kontrolliks ettenähtud tähtja möödumisest.

Ka juhtudel, kui on tegu valla- või linnavalitsuse määruse vastu suunatud kasseeriva kohaliku rahvaalgatusega, peaks küsimuse menetlemine pärast täitevorgani poolt õiguspärasuse küsimuse otsustamist devolveeruma volikogule kui kõiki olulisi kohaliku elu küsimusi otsustavale poliitilisele organile. Seejuures kujundab valla- või linnavalitsus algatuses sisalduva ettepaneku suhtes omapoolse seisukoha.

Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude eeltoodud menetlemistähtjad kohaliku omavalitsuse organites on küll suhteliselt lühikesed, ent siiski realistlikud. Siin tuleb silmas pidada ka menetluse ökonoomsuse nõuet.

³⁹¹ 2-kuuline tähtaeg on kehtestatud näiteks Reinimaa-Pfalzi, Saari- ja Saksimaa liidumaades.

³⁹² KO 2001, 43, 789.

³⁹³ Täiendavalt on volikogu ja valitsuse õigusaktid kättesaadavad Oskar Lutsu nimelises Tartu Linna Keskraamatukogus ja Tartu Ülikooli raamatukogus ning Tartu linna veebilehel.

³⁹⁴ Volikogu õigusaktid jõustuvad kolmandal päeval pärast nende avalikustamist või volikogu õigusaktis endas sätestatud tähtjal (KOKS § 23 lg-d 1 ja 3; Tartu linna põhimääruse § 9 lg 3). Ka linnavalitsuse määrus jõustub kolmandal päeval pärast avalikustamist, kui määruks eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva (KOKS § 31 lg 4; Tartu linna põhimääruse § 37 lg 2).

Kui kasseeriva rahvaalgatusmenetluse kestel kuulutatakse välja erakorraline või sõjaseisukord või Vabariigi Valitsus kuulutab loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse tõttu vastava valla või linna territooriumi eriolukorra piirkonnaks või on eriolukord kuulutatud välja maakonnas, kus vald või linn asub, peatub rahvaalgatusmenetluse kulgemise tähtaeg. Tähtaja kulgemine jätkub pärast erakorralise või sõjaseisukorra või eriolukorra lõppemist. Loogiline oleks, et tähtaja kulgemine jätkuks mitte samast päevast arvates, vaid kahe nädala möödudes. Ka RaHS § 7 lg 3 sätestab, et rahvahääletuse uue päeva määrab Riigikogu erakorralise või sõjaseisukorra või eriolukorra äralangemisest alates kahe nädala jooksul.

Kui kohaliku rahvaalgatuse tähtaeg on mööda lastud, tuleb oodata nn “tühistamisekeelu” tähtaja möödumist. Eksisteerivad mõningad võimalused rahvaalgatuse tähtaja möödalaskmisest n-ö möödahiilimiseks (volikogu vähemus saavutab küsimuse võtmise uuesti volikogu päevakorda ja see otsustatakse uuesti; ühiskondliku surve abil saavutatakse volikogu uus otsus jt). Sellised püüdlused osutsid Eesti kohalikes omavalitsustes ilmselt suhteliselt harva edukaks.

Õiguslikku reguleerimist vajab küsimus, kas kohalik rahvaalgatus takistab kohalikul omavalitsusel ka allkirjade kogumise kestel rakendada e võtta tarvitusele see abinõu, mille takistamisele on vastav algatus suunatud. Teiste sõnadega, kas kohalikul rahvaalgatusel on selles mõttes n-ö edasilükkav e suspendeeriv mõju või mitte. Tegu on põhimõttelist tähtsust omava küsimusega. Kummalgi lahendusel oma nõrgad küljed ja siin pole võimalik ühemõtteline hinnang põhimõttel *à la* hea või halb³⁹⁵. Esimese variandiga kaasneb paratamatult halduse operatiivsuse langus ja siin eksisteerib võimalus väikese vähemuse poolt põhimõttelist tähtsust omavate otsuste blokeerimiseks algatuse teel, millel tegelikult puudub eduvõimalus. Teise variandi vastu võiks esitada argumendi, et sellega saab kohalik omavalitsus, kasutades õigust otsustada küsimus oma äranägemisel ka kohaliku rahvaalgatuse kestel, muuta see tunduvalt raskemaks või kõrvaldada isegi selle alus. Muuhulgas tuleb teise variandi korral pidada silmas, et kohalikul omavalitsusel on küll õigus rahvaalgatuse kestel oma õigusakti rakendamiseks vastavaid toiminguid sooritada, kuid ta tegutseb sel juhul enda riisikol. Arvestades aga avaliku halduse tõhususe ja mõjususe printsiipe³⁹⁶, tuleks kohalikul omavalitsusel võimaluse korral hoiduda varasema otsuse kiirest ellurakendamisest³⁹⁷. Seega saab kohalik omavalitsus seada kasseeriva algatuse esindajaid ja allakirjutajaid n-ö sündinud tõsiasjade ette, näiteks sõlmides pikaajalise rendilepingu maja osas, mille suhtes on teistsuguse kasutusotstarbe eesmärgil alustatud kohaliku rahvaalgatusega. Kummagi eeltoodud variandi puhul erineb ka õiguste kaitse, kuna kohaliku rahvaalgatuse edasilükkava mõju puudumise korral puudub rahvaalgatuse korras esitatud nõudmisele allakirjutanud isikul subjektiivne õigus

³⁹⁵ Vt selle kohta ka **A. Gern.** *Op. cit.*, S. 365; **A. Paust.** *Op. cit.*, S. 135

³⁹⁶ Euroopa avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr 27. — Tallinn: OÜ Info-trükk, 2000, lk-d 13–14.

³⁹⁷ Vt **A. Gern.** *Op. cit.*, S. 365.

nõuda kohalikult omavalitsuselt sellisest tegevusest hoidumist, mis on vastuolus nõudmises fikseeritud meetmetega.

Kuigi välisriikide seadusandlusest võib praegu leida nii esimese kui ka teise variandi realiseerumist ja ka nende kohtupraktika on mitmekesine, saab õigus-teoreetiliselt kohaliku rahvaalgatuse tõkestava ehk suspendeeriva mõju õiguspärasuses kahelda. Nii võib väita, et taoline mõju rikub põhiseaduslikult sätestatud esindusdemokraatia ülimuslikkust kohaliku omavalitsuse tasandil. Selline ülimuslikkus aga välistab igasuguse regulatsiooni, mis takistab munitsipaalkorporatsiooni poliitiliseks juhtimiseks moodustatud esinduskogul täita talle PS-ga antud ülesandeid³⁹⁸. See aga leiab aset kohaliku rahvaalgatuse edasilükkava ehk suspendeeriva mõju korral, kus esindusdemokraatlik mudel ei evi mingit prioriteetsust, vaid vastupidi, jääb vahetu demokraatia mudeli suhtes tagaplaanile. Teiste sõnadega, viimase variandi korral oleks avalik-õigusliku territoriaalkorporatsiooni otsustusvõimelisus teatud tähtaja jooksul blokeeritud.

Seadusega tuleb kehtestada³⁹⁹ tähtaeg, mille jooksul võidakse kohaliku rahvaalgatuse korras esitatav nõue allakirjutanute esindaja(te) poolt tagasi võtta. Tagasivõtmisklausel peaks toetusallkirja andja informeerituse tagamiseks olema märgitud ka allkirjalehel. Otstarbekas oleks seaduses sätestada, et kohaliku rahvaalgatuse nõudele allakirjutanute esindajad võivad selle tagasi võtta enne valla- või linnavalitsuse poolt algatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse üle otsustamist. Nõude tagasivõtmiseks esitavad sellele allakirjutanud isikute esindajad valla- või linnavalitsusele vastava kirjaliku avalduse. Nõude tagasivõtmine ei saa olla tingimuslik.

1.4. Allkirjakvoorum (algatuskvoorum)

Kohalikus rahvaalgatuses toetusallkirja andmise õigust omavate kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike isikute ring ei saa olla kitsam võrreldes kohalikul rahvahääletusel hääleõigust omavate isikute ringiga. Rahvaalgatuse korras esitatava nõude oma allkirjaga toetamise õigus peaks olema valla- või linnaelanikul, kellel on allakirjutamise päevaks hääletamisõigus vastavalt KOVVS §-le 5.

Algatuskvoorum kujutab endast esimest takistust, mille kohalik rahvaalgatus peab ületama. Kvoorum eesmärk on tagada, et väikesed vähemused kohaliku omavalitsuse üksuses ei omandaks selle vahetu demokraatia instituudi kasutamise otsustavat tähtsust kohalike huvide mõjutamisel ning ei nõrgestaks sel teel kohaliku omavalitsuse esinduskogu staatust. Diskursimudeli mõttes võib seda käsitleda kommunikatiivse selektsiooni lävena⁴⁰⁰. Teiseks kvoorum eesmärgiks on vältida kohaliku rahvahääletuse korraldamisega kaasnevaid suhte-

³⁹⁸ Vt **P.M. Huber**. *Op. cit.*, S. 191.

³⁹⁹ Pikaajalise demokraatiatraditsiooniga Šveitsi kantonites toimub see aga sageli mitteformaalselt.

⁴⁰⁰ **Th. Schiller**. *Op. cit.*, S. 25.

liselt suuri kulusid olukorras, kus üldsuse huvi algatuse toetamise suhtes on nõrk ja algatajate ettepanek ei omaks rahvahääletusel mingit perspektiivi. Kolmandaks ei ole kvoorum osa õigusteadlaste arvates⁴⁰¹ kohalikus rahvaalgatuses mitte üksnes “tegutsemisreegel”, vaid sisaldab peale selle ka otsustust algatuse kui kollektiivse õiguse kasuks⁴⁰².

Rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allkirja andmine ei pea ilmtingimata tähendama algatajatega nõustumist. Ka need, kes algatajatega ei nõustu, kuid on seisukohal, et hääletajaskond peab vastava küsimuse üle ise otsustama, võivad alla kirjutada. Reeglina tähendab toetusallkirja andmine siiski arvamuse avaldust antud asjas.

Kuna allkirjade kogumine toimub reeglina mitte ühele, vaid paljudele allkirjalehtedele, peab nõudmise tekst kõikidel eksemplaridel olema analoogne⁴⁰³.

Lugemaks kohalikku rahvaalgatust edukaks, tuleb algatajatel seadusega fikseeritud tähtaja jooksul saavutada allkirjakvoorum, s.t kehtestatud protsent vastava omavalitsusüksuse hääleõiguslike elanike allkirju. On oluline eristada kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike arvu valla- või linnaelanike arvust. Allkirjakvoorumi puhul lähtutakse esimesest arvust, mitte teisest. Hääleõiguslike elanike arv tähendab kohaliku omavalitsuse volikogu viimase valimisaja valimispäeva (s.o oktoobrikuu kolmanda pühapäeva) seisuga kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääletamisõiguslike isikute arvu vastavas vallas või linnas.

Eelnimetatud määr varieerub tavaliselt 5–20% vahel ja seda võib diferentseerida sõltuvalt kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvust: suuremates kohaliku omavalitsuse üksustes on allkirjade kogumine kommunikatsiooni- ja organiseerimisprobleemide tõttu reeglina raskem⁴⁰⁴. Põhjendatud diferentseerimine ei ole iseenesest vastuolus hääletamise ühetaolisuse põhimõttega. Allkirjakvoorumina kehtestatav määr on eelkõige poliitilise otsustuse küsimus. See ei tohiks olla liiga kõrge, mis välistaks kohalike rahvaalgatuste eduvõimalused. Teiselt poolt ei tohiks see olla ka liiga madal, mis võimaldaks väikestel gruppidel selle pingutusteta ületada ning pidurdada valla- või linnaomavalitsusorganite tööd. Arvestada tuleb ka asjaolu, et teatud protsent allkirju (Saksamaa näitel ca 10%)⁴⁰⁵ osutub hilisemal kontrollimisel kehtetuks. Ilmselt oleks

⁴⁰¹ Näiteks K. Ritgen, aga ka teised.

⁴⁰² K. Ritgen. *Op. cit.*, S. 112.

⁴⁰³ Vt Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määruse § 14.

⁴⁰⁴ Nii sätestab näiteks Alam-Saksimaa vallaseaduse § 22b lg 2, et kohalikule rahvaalgatusele peab sajast vallakodanikust olema alla kirjutanud vähemalt 10, siiski piisab kuni 50 000 elanikuga valdades 4000 allkirjast, 50 001 kuni 100 000 elanikuga valdades — 6000 allkirjast, 100 001 kuni 200 000 elanikuga valdades — 12 000 allkirjast, 200 001 kuni 500 000 elanikuga valdades — 24 000 allkirjast, üle 500 000 elanikuga valdades — 48 000 allkirjast.

⁴⁰⁵ Vt Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Ein Praxisleitfaden von Andreas Paust. — Online. Erreichbar: <http://www.buergerbegehren.de>, der 22. September 2001.

realistlik ja optimaalne kehtestada allkirjakvoorumina 10 protsenti valla- või linna hääleõiguslike elanike arvust⁴⁰⁶. Ka Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 13 lg 1 järgi oli alkohoolsete jookide müügikeelu otsustamiseks vastavas valla, alevi, maa või linna piirkonnas vajalik koguda vähemalt 10% hääleõiguslike kodanike (s.t vastava kohaliku omavalitsuse volikogu valijate nimekirja kantud isikute) allkirju.

Seega tuleb allkirjakvoorumi saavutamiseks seadusega ettenähtud allkirjade piirmäär ületada. Oleks otstarbekas, et seadus võimaldaks kehtetuks osutunud allkirjade asemel koguda uusi allkirju kuni valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse küsimuse arutamise alguseni.

Üldiselt on reeglilik, et pärast seda, kui algatajad on nõude kohalikule omavalitsusele esitanud, ei saa sellele allakirjutanud isik oma allkirjast enam loobuda e seda tagasi võtta.

Allkirja andjad peavad täitma teatud seadusega ettenähtud formaalsused, et neid oleks võimalik tuvastada kui allkirjaõiguslikke isikuid. Sellisteks nõueteks on tavaliselt omakäeliselt ja loetavalt kirjutatud perekonna- ja eesnimi, sünniaasta⁴⁰⁷, elukoha aadressiandmed kohaliku omavalitsuse üksuses⁴⁰⁸, mõnikord ka muud andmed (elukutse vms).

Kohaliku rahvaalgatuse toetamiseks tuleks võimaldada ka digitaalallkirja kasutamist vastavalt DAS-le⁴⁰⁹ (§ 4 lg 2) ja seda isegi juhul, kui kohaliku rahvahääletuse käigus elektroonilist hääletamist ei kasutata.

1.5. Allkirjade kogumine

Allkirjade kogumiseks kasutatakse erinevaid meetodeid ja menetlusi. Seejuures on keelatud hääletamisdokumendi (millena saab käsitleda ka allkirjalehte) võltsimine⁴¹⁰ ja hääle ostmine⁴¹¹. Allkirjade kogumise kampaaniaga kaasneb peaaegu alati aktiivne tegevus avalikkuse mõjutamiseks ja massiteabevahendite tähelepanu pälvimiseks. Konkreetseid vormid on rahvuslikust ja kohalikust eripärast tulenevalt väga mitmekesised. Reeglina hoolitsevad algatajad massiteabevahendite kohaloleku eest ka algatuse nõude esitamisel kohaliku omavalitsuse täitevorganile.

⁴⁰⁶ Vt 2000. aasta rahva ja eluruumide loendus. Faktiline ja alaline rahvastik, rahvastiku paiknemine, soo- ja vanuskoosseis. I. — Tallinn: Statistikaamet, 2001, lk-d 36–51.

⁴⁰⁷ Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määruse § 12 järgi — vanus.

⁴⁰⁸ Vt RRS § 40–48. Vt ka Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määruse § 12.

⁴⁰⁹ RT I 2000, 26, 150; 2001, 56, 338.

⁴¹⁰ KarS (RT I 2001, 61, 364) § 163 lg 3 — karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Praegu reguleerib seda KrK (RT 1992, 20, 297; RT I 2001, 73, 452; 85, 510; 87, 526; 2002, 30, 176) § 132.

⁴¹¹ KarS § 164 — karistatakse rahatrahviga kuni kolmsada trahviühikut või arestiga. Praegu reguleerib seda KrMinaalkoodeksi § 131.

Tüüpilised on sellised tegevusvormid nagu lendlehtede levitamine, reklaamkleebiste jagamine üleskutsega toetusallkirja andmiseks, agitatsioonikuulutused ajakirjanduses, reklaamklipid kohalikus raadios, demonstratsioonid, probleemdiskussioonid jne.

Algatajatel tuleb allkirju koguda väljaspool ametiasutuste ruume: majade uste ees, tutvuskonda läbi käies⁴¹², infostendide juures, mitmesugustel üritustel, eramajapidamistes jne.

Põhimõtteliselt võib allkirju koguda ka üks inimene, kuid sellisel algatusel puudub faktiliselt edulootus. Reeglina otsitakse abi naabritelt ja sõpradelt, kodanikualgatustelt, erakondadelt jm organisatsioonidelt. Arvestatav roll kuulub ka mitmesugustele mittetulundusühingutele. Juba sõjaeelses Eestis rõhutati vajadust "võita algatusele kaaluvamate tegelaste ja kohalikkude organisatsioonide poolehoid jne. Ikka peaksid asja algatuse eesotsas olema mõjukamad isikud või organisatsioonid, sest siis võetakse asja palju tõsisemalt ja tullakse paremini vastu. [...] Suuremat edu võib loota aga ikka siis, kui võimalikult rohkem inimesi ja organisatsioone suudetakse asja ümber koondada"⁴¹³. Rahakate ja hästiorganiseerunud liitlas(t)e olemasolu hõlbustab küll märgatavalt allkirjade kogumist, kuid ei garanteeri iseenesest veel soovitud tulemuse saavutamist.

Sõjaeelses Eestis praktiseerisid algatajad elanikelt allkirjade võtmist ka nn proovihääletuse raames. See viidi läbi rahva meeleoludega tutvumiseks ja hääletustulemuste prognoosimiseks (kuidas keegi hääletas). Allkirjade kogumine koos agitatsiooniga keeluõiguse rakendamiseks andis algatajatele informatsiooni, kas kohaliku rahvahääletuse korraldamist on mõtet taotleda või mitte⁴¹⁴. Proovihääletuse otstarbekus kaasajal on siiski küsitav, kuna see võib anda ka algatajate poolt soovitudle vastupidiseid tagajärgi: inimestel võib tekkida psühholoogiline tõrge sellise vormi suhtes. Otstarbekaks võib aga pidada veebileheküljele Internetis digitaalallkirjade kogumise seadustamist.

Kehtivate toetusallkirjade kogumise kampaaniaga kaasnevast organisatsioonilise ressursi vajadusest tulenevalt võib ka Eestis prognoosida praktika kujunemist, kus algatajad maksavad teatud organisatsioonile või üksikisikutele selle töö eest⁴¹⁵. Kuigi ka mujal sellist praktikat õiguslikult ei välistata, tuleb tunnistada, et siin peitub oht asendada demokraatliku õiguse teostamine rahalise tehinguga. Teiste sõnadega, siin avaldub teatud vastuolu vahetu demokraatia algse idee ja selle realiseerimispraktika vahel tänapäeva tingimustes.

Väga sageli lähtub kohalik rahvaalgatus üksikisiku(te)lt, sh volikogu liikme(te)lt, kes pöörduvad toetuse saamiseks oma sõprade, tuttavate, naabrite, erakonna- või ühingukaaslaste poole. Algatajateks on ka organisatsioonid:

⁴¹² Kaks eelnimetatud vormi on enimkasutatavad näiteks Baieris. — Vt **F. Rehmet, T. Weber, D. Pavlovic**. *Op. cit.*, S. 144.

⁴¹³ Kohalik keeluõigus. Juhtnõore kohaliku alkoholi keelu saavutamiseks omavalitsusvolikogude ja kohaliku rahvahääletuse kaudu. — *Külvaja*, 1929, nr 10 lisa, lk 4.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ Vt *Local referendums*, p. 28.

mitmesugused erialaorganisatsioonid, huviliidud, kodanikualgatused, opositsioonierakonnad jne. Nii kodumaine kui ka rahvusvaheline praktika on üheselt tõendanud, et sõltumata sellest, kas algatajateks on üksikisikud või organisatsioonid, on neil vahetu demokraatia menetluses edulootust üksnes juhul, kui nad omavad vähemalt minimaalseid teadmisi kohaliku omavalitsuse poliitilisest otsustusprotsessist või teevad selle endale eelnevalt selgeks. Vastasel juhul on kohalik rahvaalgatus algusest peale määratud nurjumisele.

Algatuse nõudele allakirjutanute esindaja(d) või väikesearvuline algatuskomitee võib olla küll kohaliku rahvaalgatuse korraldamise koordineerijaks ja kontaktisikuteks volikogule ning massiteabevahenditele, ent praktikas puudub neil enamasti võimalus ise vahetult allkirjade kogumisega tegelda ja seda teevad teised isikud ja organisatsioonid, kellel on selleks vajalik struktuur ja personaalne ning materiaalne ressurss. Jäika eristamist pole siin küll alati võimalik teha, eriti juhul, kui algatus lähtub organisatsioonilt.

Sõjaeelses Eestis soovitasid ja praktiseerisid alkoholsete jookide kohaliku müügikeelu pooldajad vastavas kohaliku omavalitsuse üksuses teatud toimkonnade "peastaabi" moodustamist, kes rahvaalgatust juhtis ja korraldas. Toimkond kujundati kohalike organisatsioonide esindajaist ja asjast huvitatud üksikisikutest. Kui kohapeal ei eksisteerinud organisatsioone, moodustati toimkond üksikisikutest. Toimkond jaotas rahvahääletuspiirkonna rajoonideks ja määras neisse oma usaldusmehed või kümnikud, kes aitasid korraldada agitatsiooni, hoolitsesid selle eest, et inimesed hääletama läheksid jne. Mõnikord oli juhtivaks ainult üks organisatsioon⁴¹⁶. Ka tänapäeva Eestis ei omaks kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue perspektiivi, kui seda toetavatel jõududel puuduks läbimõeldud organisatsiooniline struktuur. Viimase loomisest tuleb arvestada kohalikke iseärasusi ning see kujuneks erinevates valdades ja linnades ilmselt oluliselt erinevaks.

1.6. Allkirjalehed

Kohaliku rahvaalgatuse käigus vormistatakse esitatav nõue ja kogutakse allkirju selle toetuseks allkirjalehtedele (paberkandjale või veebileheküljele)⁴¹⁷.

Viimaste suhtes tuleb seadusega kehtestada teatud vorminõuded. Eelkõige tähendab see kirjalikku vormi. Kohalikku rahvaalgatuse korras pole võimalik esitada suulist nõuet. See tuleneb juba vajadusest tõestada, et nõuet on oma allkirjaga toetanud seadusega ettenähtud määral hääleõiguslikke isikuid. Seega

⁴¹⁶ Kohalik keeluõigus. Juhtnõore kohaliku alkoholikeelu saavutamiseks omavalitsusvolikogude ja kohaliku rahvahääletuse kaudu. — Külvaja, 1929, nr 10 lisa, lk 4.

⁴¹⁷ Allkirjaleht erineb volikogu õigusakti eelnõu/projekti juurde vormistatavast seletuskirjast (õiendist). Teatavasti volikogu õigusaktidele esitatavaid nõudeid reguleerib KOKS § 23 seletuskirja (õiendit) praegu ette ei näe ja vastav nõue fikseeritakse valla või linna põhimääruses. Juriidiliselt ei ole seletuskiri (õiend) õigusakti osaks.

tuleb volikogule esitada vajalike rekvisiitidega varustatud allkirjalehed. Kirjalik vorm on põhjendatav ka õigusselguse kaalutlustega.

Allkirjalehtedel fikseerimist vajavad andmed on eri riikides suhteliselt sarnased, erinedes vaid detailides. Oluline on allkirjalehtede ühetaolisus, s.t et need sisaldaksid rekvisiite, mis on vormistatud analoogselt. Arvestades nii Eesti enda varasemat kui ka sellekohast välismaist kogemust, oleks otstarbekas allkirjalehtede obligatoorsete rekvisiitidena näha ette:

- 1) rahvahääletuse küsimus;
- 2) algatajate põhjendus;
- 3) kulude katmise ettepanek;
- 4) rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutaja andmed;
- 5) kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutanud isikute esindajad;

6) esindajate õigus teha kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavas ettepanekus selle õiguspärasuse tagamiseks vajalikke muudatusi ja nõuet tagasi võtta.

Lisaks võib vajadusel fikseerida täiendavaid rekvisiite. Otstarbekas oleks ära tuua esitatava nõude õiguslik alus KOKS-s. Kuna kohalik rahvaalgatus maksab raha, oleks mõistlik, kui algatajad tooksid allkirjalehel ära ka arveldusarve(d), kuhu toetajad saaksid soovi korral üle kanda toetussummasid.

Seadusega ettenähtud tingimuste mittejärgimine algatajate poolt toob suure tõenäosusega kaasa kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks tunnistamise. Kahtluse korral, kas algatajate poolt koostatud allkirjaleht vastab seadusega ettenähtud nõuetele, tuleks algatajatele võimaldada konsulteerida vastava valla- või linnaametnikuga (eeldatavalt valla- või linna sekretäri või kohaliku omavalitsuse täitevorgani vastava struktuuriüksuse juristist ametnikuga). Selline lähenemine vastaks avaliku halduse usaldusväärsuse ja etteennustatavuse printsiibile⁴¹⁸. Haldusorgani selgitamiskohustuse näeb ette ka HMS § 36⁴¹⁹. Sama seaduse § 5 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Ka praegu kehtiva õigusaktide algatamise õiguse (KOKS § 32) realiseerimise korral lisatakse valla- või linnavalitsusele esitatava õigusakti eelnõule allkirjadega varustatud algatuse esitajate nimekiri (vt lisa 1)⁴²⁰.

⁴¹⁸ Vt selle kohta Euroopa avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr 27. — Tallinn: OÜ Infotrikk, 2000, lk-d 9–11.

⁴¹⁹ HMS § 36 lg 1 sätestab, et haldusorgan selgitab menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil: 1) millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses; 2) millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks; 3) millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada; 4) milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.

⁴²⁰ Lisas 1 esitatakse Tartu Linnavolikogu otsuse projekti tekst muudatusteta kui näide. Otsuse projekti poliitilist sisu käesoleva töö autor ei kommenteeri, ent endise, umbusalduse osaliseks saanud linnapea ametisse ennistamine peaks toimuma ametis-

Allkirjaleht võiks olla vormistatud näiteks järgmiselt:

Kohalik rahvaalgatus

Alus: Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §.....

Meie, allakirjutanud, nõuame, et kohalikule rahvahääletusele pandaks järgmine küsimus:

Rahvahääletuse küsimus
(esitada tekst)

Algatajate põhjendus
(esitada tekst)

Kulude katmise ettepanek
(esitada tekst)

Nr	Perekonnanimi	Eesnimi	Elukoha aadress	Sünniaasta, -kuu, -päev	Allkiri

Meie kui käesolevale nõudele allakirjutanud isikute esindajateks on:

1.
[perekonnanimi] [eesnimi] [elukoha aadress] [sünniaasta] [allkiri]
2.
3.

Vastavalt KOKS §-le on esindajatel õigus anda kohaliku omavalitsuse organitele selgitusi ja neilt selgitusi vastu võtta, teha käesolevas nõudes pärast selle valla- või linnavalitsusele esitamist seadusega kooskõlla viimiseks vajalikke või redakt-sioonilisi muudatusi ja käesolev nõue tagasi võtta. Isikud, kes soovivad annetada raha käesoleva nõude toetuseks algatatud reklaamiürituste korraldamiseks ajakir-janduses, raadios, televisioonis ja linnas reklaamistendide paigaldamiseks, võivad seda teha käesoleva rahvaalgatamise nõudmise esitanud
arveldusarvelepangas

Skeem 3. Allkirjaleht.

oleva linnapea või linnavalitsuse umbusalduse kaudu, millele järgnevad uue linnapea valimised, mitte aga volikogu poolt tehtud umbusaldusotsuse tühistamise kaudu.

1.6.1. Rahvahääletuse küsimus

Rahvahääletuse küsimus esineb nii allkirjalehtedel kui ka hääletamissedelitel.

Rahvahääletusele pandav küsimus peab olema formuleeritud täpselt ja selgelt ning olema mõistetav nii allkirja andjale, hääletajale kui ka haldusele, kellele antakse tegevusjuhise. Teiste sõnadega, ka siin kehtib sisu määratletuse põhimõte, s.t küsimus tuleb formuleerida nii, et adressaadid saaksid ühemõtteliselt aru, mida algatajad taotleavad.

Küsimuse formuleering peab olema selline, et sellele saab vastata “jah” või “ei” (“poolt” või “vastu”). Kaaluda võiks isegi sellise nõude seaduses *expressis verbis* fikseerimist.

Rahvahääletuse küsimuse näitena võib tuua:

1) “Kas Teie soovite, et Suure-Saare linnas säilitataks trollibussiliiklus veel järgmised neli aastat?” või

2) “Kas Teie olete selle poolt, et järgmisel aastal ehitada meie valla territooriumile Jõepere piirkonda lasteaed?” jne.

Rahvahääletuse küsimus ei pea ilmtingimata tähendama ühelauselist küsimust, vaid võib vajaduse korral koosneda ka mitmest lausest (kusjuures küsilause sisaldumine pole obligatoorne, näiteks: “Ma tahan, et Samblamäe vald teostaks käesoleval aastal munitsipaalsauna kapitaalremondi”). Oluline on silmas pidada, et kohalikul rahvahääletuse teel otsustab valla või linna hääleõiguslik elanikkond kohaliku elu olulise küsimuse kohaliku omavalitsuse organi asemel. Seejuures on õiguselguse huvides vajalik viidata ka sellele kohaliku omavalitsuse õigusaktile, mille vastu algatus suunatud on. Siiski ei muuda ka sellise viite puudumine kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavat nõuet veel automaatselt õigusvastaseks. On piisav, kui õigusakt, mille vastu nõue on suunatud, ilmneb ühemõtteliselt kontekstist. Eelistada tuleks siiski vastava õigusakti sõnaselget äranimetamist, näiteks: “Kas Teie olete selle poolt, et tunnistada kehtetuks Jämejala Vallavolikogu 26.04.1999. a määruse nr 67 “Jämejala valla vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra” paragrahv 7 ja 14. peatükk (§-d 69–94), mis näevad ette valla vara otsustuskorras võõrandamise?” vms.

Vältida tuleb propagandistlikult, poleemiliselt, sugestiivselt⁴²¹ või ebaselgelt formuleeritud küsimust, mis loob võimaluse rahvahääletuse tulemuste erinevaks interpreteerimiseks. Kuna käesoleva töö autor on lähtunud konstruktsioonist, et kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanek peab selle kohalikul rahvahääletusel vastuvõtmise korral asendama kohaliku omavalitsuse õigusakti, ei ole lubatav ka selline rahvahääletuse küsimus, mis nõuab volikogult või valla- või linnavalitsuselt millegi otsustamist. Rahvahääletuse eesmärgiks on hääletajate vahetu otsustus. Seepärast pole lubatavad sellised rahvahääletuse küsimused, nagu: “Kas Teie olete selle poolt, et Samblamäe Vallavolikogu peaks otsustama

⁴²¹ See ei tähenda siiski, nagu oleks iga sugestiivselt sõnastatud rahvahääletuse küsimus *a priori* õigusvastane.

uue vallamaja ehitamise küsimuse?” Õige oleks vastavalt: “Kas Teie olete selle poolt, et meie vallas ehitataks uus vallamaja?” või “Kas Teie toetate meie vallas uue vallamaja ehitamist?” vms. Abstraktne üleskutse kohaliku omavalitsuse organile teatud küsimust arutada ja oma paremal äranägemisel selle suhtes midagi otsustada pole seega lubatav.

1.6.2. Algatajate põhjendus

Algatajate põhjendus seisneb kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude faktilises motiveerimises, s.t algatajad toovad ära need faktilised asjaolud, mis nende arvates nõuavad esitatava ettepaneku vastuvõtmist kohalikul rahvahääletusel. Algatajate põhjendusele ei tuleks esitada mingeid spetsiaalseid nõudeid. Veel enam, esitatavad argumendid ei pea isegi osutuma täiesti õigeteks. Siiski ei esita vähegi perspektiivitunnet omavad algatajad põhjendusena kontrollimata ja ebaõiged fakte, sest just kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavale nõude faktilisele motiveeringule fokuseerubki suures osas selle pooldajate ja vastaste vaheline poleemika.

Algatajate põhjenduse näidetena võib tuua:

1) Meie linnaelanike huvides on säilitada trollibussiliiklus lähemas perspektiivis, mis võimaldab vähendada linnaliinide autobusside ja trammide ülekoormatust ning pakub ka äärelinnadest kesklinna sõitvatele reisijatele mugavamat ja kiiremat võimalust sihtkohta jõudmiseks.

2) Meie valla ja selle naabervaldade — Samblamäe valla ja Jõeoru valla jäätmekäitlus on pikema aja kestel kannatanud korraliku jäätmehoidla puudumise tõttu. Meie valla eelarve maht ei võimalda kaasaegsetele keskkonnainouetele vastava jäätmehoidla ehitamist. Koostöös naabervaldadega oleks selle küsimuse lahendamine finantsiliselt võimalik ja ka otstarbekas. Samuti tuleks jäätmehoidla ühine ekspluateerimine kõigi kolme valla poolt märgatavalt odavam.

Vabariigi Valitsuse poolt 26. novembril 1928. a antud Alkoholsete jookide müügikeelu otsustamiseks korraldatavate kohalikkude rahvahääletamiste määrus algatajatele põhjendamise nõuet ei esitanud, ent nende motiiv allkirjalehel siiski fikseeriti, näit: “Meie allakirjutanud (valla, alevi, linna, maa) hääleõiguslikud kodanikud soovime, et (valla, alevi, linna, maa) piirides olevad alkoholiliste jookide müügikohad tuleksid sulgemisele [...]”⁴²²

Nagu näitab ka välismaine (Saksa) kogemus⁴²³, kujutab algatajate põhjendus endast reeglina suhteliselt kergelt täidetavat nõuet.

⁴²² Kohalik keeluõigus. Juhtnõore kohaliku alkoholikeelu saavutamiseks omavalitsusvolikogude ja kohaliku rahvahääletuse kaudu. — Külvaja, 1929, nr 10 lisa, lk 4.

⁴²³ A. Paust. *Op. cit.*, S. 69.

1.6.3. Kulude katmise ettepanek

Üheks nõudeks rahvaalgatuse korras esitatava kulusid tekitava ettepaneku suhtes oleks algatajate kohustus näidata allkirjalehel ära ka nende katmise finantsallikas⁴²⁴. Siin on võimalikud mitmesugused variandid:

1) eelarves määratud kulude ümberjaotamine (näiteks ühe projekti asemel realiseeritakse teine);

2) projektist loobumine;

3) tulude suurendamine (näiteks kohaliku maksumäära tõstmine);

4) munitsipaalvara võõrandamine.

Jutt on eeldatavatest kuludest ja ligikaudset prognoosi võib pidada piisavaks⁴²⁵. Tuleb arvestada asjaoluga, et algatajad ei ole reeglina rahandusspetsialistid, kes on kursis munitsipaalfinanssõiguse üksikasjadega. Siiski peab kulude katmise ettepanek olema oma sisult loogiline ja sisaldama mitte üldsõnalist juttu, vaid konkreetseid arve. Puudulik ja vigadega ettepanek kulude katmiseks võib kohaliku rahvaalgatuse muuta õigusvastaseks. Arvestada tuleks nii soetus- ja tootmiskulusid kui ka jooksev- ning järgnevaid kulusid.

Kulude katmise ettepaneku näidetena võib tuua:

1) Ussisoo linnaosa arengu jaoks on oluline vabastada see autoliiklusest, suunates müra ja heitgaase põhjustavad liiklusvood ümber kõrvalteedele. Sel eesmärgil on kodanikud X, Y ja Z, samuti AS-d "Täht" ja "Kuu" ning mitmetulundusühing "Noored Rohelised" moodustanud fondi "Rahu ja Vaikus". Nimetatud fond kohustub enda kanda võtma kõik liikluse ümberkorraldamisega (sh teeviitade paigaldamise ja teisaldamisega) kaasnevad kulud.

2) Kõigepealt tuleb linnal loobuda oma 10-protsendilisest osalusest AS-s Väike Vend, mille äriprojektid ja tegevussuunad pole ühildatavad kohaliku omavalitsuse eesmärkidega. Linna aktsiate võõrandamine annaks praegu linnale tulu 2,2 miljonit EEK-i. Selle summa eest saab linn vahetada välja amortiseerunud torustiku Pargi ujulas ja vajalikul määral kõrvaldada ka avarii tagajärgi. Eeldusel, et sauna ekspluatatsioonikulude (aastas 524 000 EEK) kasv ei ületa viimase kolme aasta keskmist (ca 8%), säilib varasem keskmine piletihind 35 EEK-i ja arvestades võimalust sauna hoones olevaid ruume rentida juuksurile ja sööklat pidavale firmale, kust enne avariid laekus linnale aastas rendituludena kokku keskmiselt 680 000 EEK-i, tasub see investering end ära juba järgmise aasta keskpäigaks.

⁴²⁴ Vt näit Baden-Württembergi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 21 lg 3. — Комментарии к Положению об общинах земли Баден-Вюртемберг. — Москва: Издательство "ДЕ-ЮРЕ", 1996, с. 28–48; Põhja-Rein-Vestfaali kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (*Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 14. Juli 1994*) §-d 26 ja 66. — Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994. Textausgabe mit Einführung und Stichwortverzeichnis von Ernst-Dieter Bösch. 18. Auflage. — Verlag Reckinger&Co. Siegburg, 1995. § 26 lg 2 jt.

⁴²⁵ K. Waechter. *Op. cit.*, S. 196.

Kulude suuruse ja nende katmise allika osundamise nõue kohaliku rahvaalgatuse puhul on igati põhjendatud. See hoiab hääletajaskonnal silme ees tema enese vastutust⁴²⁶. Praegu sätestab KOKS § 39 lg 2, et eelarve või selle projekti muutmise ettepanekule, mis tingib nendes ettenähtud tulude vähendamise, kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, tuleb algatajal lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära kulude katteks vajalikud tuluallikad. Sama põhimõtte fikseerib VLES⁴²⁷ (§ 12 lg 2) lisades, et ettepaneku ärakuulamisel tuleb siia lisada valitsuse arvamus. Erinevalt RES-st⁴²⁸ (§ 42 lg 1) ei näe kehtiv VLES ette analoogset nõuet, et kohaliku omavalitsuse õigusakti eelnõule, mis tingib vastuvõetud kohaliku eelarve kulude suurendamise või tulude vähendamise, tuleb eelnõu algatajal lisada rahalised arvestused, milles on näidatud kulude katteallikad. Kohati on see nõue fikseeritud kohaliku omavalitsuse üksuste põhimäärustes⁴²⁹. Põhimõtteliselt oleks aga selle nõude olemasolu seaduses vajalik, sh ka kohalike rahvaalgatuste korras esitatavate ettepanekute rahalise aspekti motiveerimise kontekstis.

Mis puudutab kohalikust rahvaalgatusest tuleneda võivat eelarves määratud kulude ümberjaotamise vajadust, siis ei nõua antud vahetu demokraatia instituu di kehtestamine praegu eksisteeriva menetluse muutmist. Vajaduse korral jaotada ümber eelarves määratud kulusid taotleb valitsus eelarve muutmist, esitades volikogule sellekohase eelnõu. Eelarve muutmine toimub samas korras kui eelarve vastuvõtmine (VLES § 23).

Kui kohalik rahvaalgatus on suunatud kohaliku omavalitsuse poolt planeeritud ja kohalikus eelarves ettenähtud kulutusest loobumisele, teiste sõnadega — kokkuhoiule, pole kulude katmise ettepanek vajalik. Samuti pole see vajalik juhul, kui pakutava abinõu realiseerimine ei põhjusta kulutusi või on odavam volikogu poolt eelarvesse juba kalkuleeritud meetmest.

Kui on tegu kohaliku rahvaalgatusega, mis on suunatud investee ringu või kohaliku omavalitsuse üksusele tulutoova abinõu (näiteks munitsipaalvara müügitehing u) tõkestamisele, on kulude katmise ettepanek mittevajalik juhul, kui vastavaid rahalisi vahendeid pole eelarvesse veel sisse arvestatud.

Kohaliku rahvaalgatuse instituut mõjutab valla või linna jooksvat majandustegevust. Järelikult tuleb algatajatel arvestada võimalusega, et kohalik omavalitsus on ühe või teise abinõu realiseerimiseks juba sõlminud lepingud või on

⁴²⁶ Teistsugusel seisukohal on A. Paust, kes märgib, et ettepanek kulude katmiseks on väga sageli mittevajalik, kuna kodanikud otsustavad pigem säästlikult. Kui lisaks sellele finantseerimisettepanek pole kohaliku rahvahääletuse teel vastuvõetava otsuse koostisosaks ning ei oma volikogu jaoks siduvat toimet, paistab loobumine kulude katmise ettepanekust kaalumistväärivana. — *Op. cit.*, S. 283.

⁴²⁷ RT I 1993, 42, 615; 1995, 17, 234; 1997, 40, 619; 2000, 7, 40

⁴²⁸ RT I 1999, 55, 584; 2000, 55, 360.

⁴²⁹ Näiteks Tartu Linnavolikogu 5. aprilli 2001. a määruse nr 64 “Tartu linna põhimäärus” § 31 lg 4 p 4 kohaselt esitatakse eelnõus või sellele lisatud õiendis õigusakti eelnõust tulenevad kulutused ja katteallikad. Rahataotlusi vaadatakse volikogu poolt läbi ainult eelarve või lisaelarve vastuvõtmise ja eelarve muutmise käigus.

talle tehtud ettemakse. Seega võib algatus põhjustada kahju hüvitamise nõude esitamise kohaliku omavalitsuse vastu.

Kulude katmise ettepanek peab olema kooskõlas säästliku eelarve plaanamise põhimõttega. Tuleb märkida, et selline kulude katmise ettepanek, mis kuulub kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude juurde, kujutab endast prognoosi ja ei ole juriidiliselt volikogule siduv.

1.6.4. Rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutaja andmed

Sellisteks andmeteks on tavaliselt:

- 1) isiku perekonna- ja eesnimi;
- 2) elukoha aadress;
- 3) sünniaasta⁴³⁰;
- 4) isiku allkiri.

Seadusega võidakse ette näha ka mingite täiendavate andmete esitamine (elukutse vms)⁴³¹. Mõeldav on lubada kirjutada allkirja lahtrisse allkirja asemel isikut tõendava dokumendi nimetus, number ja isikukood. Arvestades isikuandmeid sisaldavatele andmebaasidele ebaseadusliku juurdepääsu võimalust, tuleb seda varianti aga pidada ebasoovitavaks.

1. jaanuarist 2001. a jõustunud RRS § 48 lg 2 p 1 kohaselt on rahvastiku-registrisse kantud elukoha aadressiandmetel õiguslik tähendus ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Seega võib alates 1. jaanuarist 2002. a öelda (RRS § 96), et püsivalt elab vastava kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil isik, kelle puhul rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetest selline juriidiline fakt nähtub. Rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressiandmete alusel saab seaduses õiguslikult sisustada ka valla- või linnaelaniku mõiste. Seni on KOKS-s ja kohaliku omavalitsuse üksuste põhimäärustes valla- või linnaelaniku mõistet küll kasutatud (KOKS §-d 2 lg 1; 3 p 4; 16 lg 3; 32 lg 1; 57 lg 1 p 2), kuid selle sisu on jäänud määratlemata⁴³².

⁴³⁰ 1920. a Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse (§ 26) ja 1926. a Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse (§ 32) järgi fikseeriti allakirjutaja vanus.

⁴³¹ Sõjaeelses Eestis sisaldas alkohoolsete jookide müügikeelu eest võitlejate soovitatud allkirjalehe näidis lahtrit "Märkmeid". Mida selle all konkreetselt mõeldi, on käesoleva töö autorile teadmata.

⁴³² J. Liventaal märgib kohaliku omavalitsuse üksuste põhimäärustes valla- ja linnaelaniku mõiste kasutamise kohta järgmist: "Valla- või linnaelaniku mõistet kohtame üsna palju eriti valdade põhimäärustes. Küsimus on Eesti omariikluse eelse perioodi kogukondliku omavalitsuse ning enne Teist maailmasõda omariikluse teatud perioodil eksisteerinud valla- või linnakogukonna liikme instituudiga, kusjuures valla- või linnakogukonna liikmeks saadi viimatimainitud perioodil seaduses sätestatud kindlatel alustel nagu riigi kodanikukski. Kogukonna liikme staatus aitas olulisel määral kaasa

Vabariigi Valitsuse poolt 26. novembril 1928. a antud Alkoholsete jookide müügikeelu otsustamiseks korraldatavate kohalikkude rahvahääletamiste määrus allkirjalehe näidist ei sisaldanud, kuid nõudis, et hääleõiguslik kodanik, kes rahvahääletamise nõudmisega ühineb, peab seda oma allkirjaga kinnitama. Allakirjutaja pidi allkirja juures ära tooma ka oma vanuse ja elukoha (§ 12).

Rahvaalgatusele allakirjutaja fikseerib nõutavad andmed allkirjalehel oma käeliselt ja loetavalt. Lubatav peaks olema ka allkirjalehe ülesseadmine Internetis. Sellisel juhul fikseeritaks andmed arvuti vahendusel ning allkirjastataks digitaalselt.

1.6.5. Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutanud isikute esindajate institutsioon

Rahvaalgatuse korras esitatud nõudele allakirjutanud isikute esindajate institutsioon (erinevate nimetuste all) kujutab endast vahetu demokraatia vahendite klassikalist elementi⁴³³. Selle moodustamine tuleneb kohaliku omavalitsuse organite vajadusest omada algatajate poolt teatud kindlat partnerit e kõnelustest osavõtjat kogu rahvaalgatusmenetluse kestel, eelkõige aga rahvaalgatuse korras esitatud nõudes vajalike paranduste tegemiseks ja selle tagasivõtmise õiguse võimalikuks teostamiseks. Samuti on nad volitatud kohaliku omavalitsuse organitele andma selgitusi ja neilt selgitusi vastu võtma. Esindajate eeloleatud õiguste üle on küll munitsipaalõiguslikus kirjanduses diskuteeritud ja avaldatud erinevaid seisukohti, kuid selle kasuks räägivad praktilised argumendid. Lisaks väldib sellise instituudi olemasolu killustumist paljude üksikisikute huvide vahel seadusest tulenevate õiguste teostamisel, mis allakirjutajate suhteliselt suurt ja sugugi mitte alati homogeenset gruppi arvestades on täiesti reaalne võimalus.

Tavaliselt on esindajate arv väike (näiteks 3–10 hääleõiguslikku elanikku)⁴³⁴. Vältida tuleks aga situatsiooni teket, kus näiteks allakirjutanute ainus esindaja

inimese identifikatsioonile just antud valla või linnaga ning tõi kaasa nii kohustused kui ka õigused — muuhulgas maksu kogukonna liikme pealt, millest laekuv tulu oli omal ajal üsna märkimisväärne. Kaasajal kehtiv võimalus kehtestada isikumaksu ei evi sellist seost kogukonna liikme staatusega nagu eespool kirjeldatud kogukonna liikme maks ja lausa moonutab omaaegse maksu olemust (isikumaksu võib ju kehtestada nii püsivale elanikule kui ka kellele tahes ajutiselt vallas või linnas viibivale isikule). Asjaolu, et valla- või linnaelaniku mõiste niivõrd visalt ja laialdaselt põhimäärustes levib, viitab vajadusele kaaluda valla- või linnakogukonna liikme instituudi taastamist ning sealjuures igapäevaste vastavate õiguste ja kohustuste kehtestamist. Sel juhul ei oleks enam tegemist lünga reguleerimisega *praeter legem* korras. — Ettekanne kohtunike ja kohtutöötajate seminaril 28. 10. 1997, lk 9.

⁴³³ K. Ritgen. *Op. cit.*, S. 120.

⁴³⁴ Vt Local referendums, p. 27. Saksamaal, v.a Brandenburgi ja Tüüringi liidumaad, on selleks arvuks määratud kuni 3 või 3 inimest.

sureb ja nad jäävad ilma esindajata. Ilmselt kõige otstarbekam oleks seadusega näha ette, et allakirjutanute esindajaid on kuni 3.

Eesti HMS ei sisalda esindust ja volitust käsitlevat eriregulatsiooni. Seetõttu tuleb haldusmenetluses kohaldada TsÜS-i niivõrd, kuivõrd HMS vm seadus ei kehtesta teistsugust korda⁴³⁵. Erinevalt näiteks Saksa haldusmenetluse seadusest⁴³⁶ (§ 17)⁴³⁷ ei käsitlen HMS seega ka nn massimenetlust⁴³⁸. Relevantne on HMS § 13 lg 1 teine lause, mille kohaselt esindaja võib esindada menetlusosalist kõigis menetlustoimingutes, mida seadusest tulenevalt ei pea menetlusosaline⁴³⁹ tegema isiklikult.

Haldusmenetluses kohaldatakse esindusele TsÜS-i sätteid⁴⁴⁰. Kohaliku rahvaalgatuse puhul on tegu seadusjärgse esinduse õigusega TsÜS § 117 lg 2 mõttes. Siin tuleneb esindusõigus seadusest (KOKS)⁴⁴¹. Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutanud isikute esindamiseks antava esindusõiguse teostamise kord, samuti lõppemise alused tuleks fikseerida KOKS-s⁴⁴².

⁴³⁵ Vt HMS § 12.

⁴³⁶ *Verwaltungsverfahrensgesetz. — Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik Deutschland. Begründet von C. Sartorius. Stand: 15. September 1997.* — München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1997, S. 100–110.

⁴³⁷ Saksa haldusmenetluse seaduse § 17 reguleerib menetlust, milles enam kui 50 isikut esitab ühetaolise nõude või taotluse. Paragrahv 17 lg 1 sätestab: "Taotluste (*Anträgen*) ja avalduste (*Eingaben*) korral, millele on haldusmenetluses allkirjalehtedel alla kirjutatud või mille on sama sõnastusega paljundatud teksti vormis esitanud (ühetaolised avaldused) üle 50 isiku, on menetluse jaoks teiste allakirjutanute esindajaks see allakirjutaja, keda selles tema nime, elukutse ja aadressiga on nimetatud esindajaks, kui teda nende poolt pole määratud volitatud isikuks (*Bevollmächtigte*). Esindajaks võib olla ainult füüsiline isik."

⁴³⁸ Massimenetluseks (sks. k. *Massenverfahren*) nimetatakse haldusõiguses menetlust, milles osaleb suur arv ühesuguse huvisuunitlusega isikuid (näiteks kavakinnitamismenetluses (*Planfeststellungsverfahren*)). Normid esinduse kohta sellises menetluses sisalduvad Haldusmenetluse seaduse (*VwVfG*) §§-des 17–19. Vt selle kohta **C.H. Ule, H.-W. Laubinger**. *Verwaltungsverfahrenrecht: ein Lehrbuch für Studium und Praxis*. 4., neubearb. Aufl. — Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG, 1995, S. 441–464.

⁴³⁹ Menetlusosaliseks on haldusmenetluses mh haldusakti andmist või toimingu sooritamist taotlev või halduslepingu sõlmimiseks ettepaneku teinud isik (HMS § 11 lg 1 p 1).

⁴⁴⁰ HMS § 13 lg 3.

⁴⁴¹ TsÜS § 117 lg 2.

⁴⁴² Vt TsÜS § 125 lg 2. Seejuures saab tõmmata teatud paralleele erakonna volitatud esindaja(te)ga, kelle pädevust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel reguleerib KOVVS (§-d 31 lg 5, 36 lg 2). Samas eksisteerib erakonna ja kohalikuks rahvaalgatuseks koondunud isikute grupi vahel ka põhimõtteline erinevus. Erakonna näol on tegu eraõiguslikuks juriidiliseks isikuks oleva mittetulundusühinguga (MTÜS (RT I 1996, 42, 811; 1999, 10, 155; 23, 355; 67, 658; 2000, 55, 365; 88, 576; 2001, 56, 336) § 2 lg 1; EkS (RT I 1994, 40, 654; 1996, 37, 739; 1998, 59, 941; 1999, 27, 393) § 1 lg 2).

Esindajad on õigustatud esindama allakirjutanud isikuid kui menetlusosalisi kõigis menetlustoimingutes.

Põhimõtteliselt võib esindaja(te) institutsiooni ka mitte ette näha ja lugeda allakirjutanute kvalifitseeritud esindajaks nimekirjas esimene (selle võimaluse korral oma ülesandeid täita -teine) allakirjutaja⁴⁴³. Eeltoodud lahendusega võrreldes võib sellist varianti siiski pidada ebaotstarbekamaks.

Esindajad edastavad kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude kohalikele omavalitsusele ja osalevad selle arutamisel kohaliku omavalitsuse täitevorganis⁴⁴⁴ ja volikogus⁴⁴⁵. Esindajate elukohaks peaks olema seesama vald või linn, kus algatus aset leiab. Esindajaks võib olla ka volikogu liige kui eraisik. Kui kohaliku rahvaalgatust ei taheta teadlikult muuta "erakonnaalgatuseks", oleks soovitatav, et esindajateks nimetataks mitteerakondliku taustaga inimesed.

Esindajate valik kohaliku rahvaalgatuse puhul pole mitte formaalsus, vaid peab tagama selliste isikuomadustega inimeste esiletõstmise, kes on ühelt poolt suutelised juhtima algatusega kaasnevat organisatsioonilist tööd, teiselt poolt aga olema ka võimelised suhtlema avalikkusega, sh massiteabevahenditega. Esindajatele (ühiselt⁴⁴⁶) peaks kuuluma õigus nõuet tagasi võtta kuni valla- või linnavalitsuses toimuva hääletuseni selle õiguspärasuse üle. Esindajal peaks nõude õiguspärasuse küsimuse arutelul valla- või linnavalitsuses olema ka õigus teha nõude osas muudatusi niivõrd, kui see on vajalik selle sisu seadusega kooskõlla viimiseks.

Esindajate andmed tuleb fikseerida kõigil allkirjalehtedel.

Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määrus algatuskomitee moodustamist või algatajate esindaja olemasolu ei nõudnud. Ka 1926. a Riigikogu

⁴⁴³ Vt **R. Seeger**. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg. — Zeitschrift für Parlamentsfragen. Hrsg. von der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen. — Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988, nr 4, S. 522.

⁴⁴⁴ KOKS § 49 lg 8 kohaselt on valitsuse istungid kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti. Sama paragrahvi 11. lõike kohaselt sätestatakse valla- või linnavalitsuse täpsem töökorraldus, komisjonide moodustamise alused ja kord ning tegevuse alused valla või linna põhimääruses. Tartu linna põhimääruses reguleerib linnavalitsuse istungit § 38, mille lg 7 sätestab, et linnavalitsuse istungi ettevalmistamise ja läbiviimise täpsema korra kehtestab linnavalitsus.

⁴⁴⁵ KOKS § 44 lg 6 sätestab, et volikogu istungist võivad sõnaõigusega osa võtta valla- või linnavalitsuse liikmed, samuti volikogu poolt istungile kutsutud isikud. Sõna andmise otsustab istungi juhataja. Istungile kutsutud algatuse esindajatele tuleks ka sõna anda. KOKS § 47 lg 2 kohaselt sätestatakse volikogu komisjoni tegevuse alused ja kord valla või linna põhimääruses. Tartu linna põhimääruse § 15 lg 3 kohaselt võib komisjoni koosolekust sõnaõigusega osa võtta komisjoni mittekuuluv volikogu liige või linnavalitsuse liige. Teiste isikute kutsumise komisjoni koosolekule ja neile sõnaõiguse andmise otsustab koosoleku kokkukutsuja (s.t komisjoni esimees, tema äraolekul — aseesimees, mõlema äraolekul — volikogu esimees, § 15 lg 2). Põhimääruse § 29 lg 8 sätestab, et volikogu istungil on sõnaõigus volikogu liikmetel, linnavalitsuse liikmetel ja teistel istungile kutsutud isikutel.

⁴⁴⁶ Vt TsÜS § 122 lg 2.

valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus ei fikseerinud algatuskomitee või esindaja nõuet. See sisaldus aga 1934. a Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse §-s 27.

Kas praktikas kohalike rahvaalgatuste korral taolised esindajad eksisteerisid, selle kohta puuduvad käesoleva töö autoril andmed. Siinjuures tuleb märkida, et kohaliku rahvaalgatuse korras esitati nõue tollal mitte kohaliku omavalitsuse organile, vaid ringkonna komiteele. Igatahes pidi teatud kommunikatsioon algatajate ja ringkonna komitee vahel paratamatult aset leidma.

1.7. Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse kontroll.

Riigi järelevalve valla- või linnavalitsuse korralduste üle kohaliku rahvaalgatuse menetluses

Kontroll kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse üle võib olla korraldatud erinevalt. Põhimõtteliselt saab selle teostamise näha ette nii valla- või linnavolikogu, -valitsuse kui ka maavanema ülesandena. Esimest varianti ei pea käesoleva töö autor eriti õnnestunuks. Volikogu kujutab endast poliitilist institutsiooni ning õiguspärasuse kontrolli teostamisel eksisteeriks oht, et juhendutaks pigem poliitilistest kui juriidilistest kaalutlustest. Pealegi pole enamikus kohaliku omavalitsuse üksustes volikogu kantselei struktuuris ette nähtud juristi ametikohta, seega tuleks kontrollimisülesanne edasi delegeerida.

Maavanemale sellise kontrolli funktsiooni panemist ei saaks samuti pidada õnnestunud lahenduseks. Maavanem teostab vastavalt VVS⁴⁴⁷ § 85 lg-tele 1 ja 2 järelevalvet valla- ja linnavolikogude ning -valitsuste jõustunud üksikaktide üle. Seega tuleks muuta maavanema poolt järelevalve teostamise korda, nähes ette ka eelkontrolli võimaluse ja vastavalt muutes ka VVS-i kui nn konstitutsioonilist seadust.

Eelistatavaimaks lahenduseks tuleb käesoleva töö autori arvates pidada kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse kontrollimise ülesande seadusega (KOKS-ga) sätestamist valla- või linnavalitsuse pädevusse kuuluvana. Kõigepealt tuleb märkida, et valla- ja linnasekretär on ametiisik, kellel on juristi kvalifikatsioon või tunnistus Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kutsenõuetele vastavuse kohta (KOKS § 55 lg 2). Valla- ja linnasekretär annab ka kaasallkirja valitsuse määrustele ja korraldustele ning korraldab ka volikogu õigusaktide avalikustamist ja töö avaldamist. Valla- ja linnavalitsused on ena-

⁴⁴⁷ RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560; 1997, 29, 447; 40, 622; 52, 833; 73, 1200; 81, 1361 ja 1362; 87, 1468; 1998, 28, 356; 36/37, 552; 40, 614; 107, 1762; 111, 1833; 1999, 10, 155; 16, 271 ja 274; 27, 391; 29, 398 ja 401; 58, 608; 95, 843 ja 845; 2000, 49, 302; 51, 319 ja 320; 54, 352; 58, 378; 95, 613; 2000, 102, 677; 2001, 7, 16; 53, 305; 59, 358; 94, 578; 100, 646.

miku volikogu õigusaktide eelnõude autoriks ja on volikogudest ka tavaliselt mõnevõrra vähem politiseerunud. Tõsi, õiguspärasuse kontrolli asendamise risk poliitilise otstarbekuse hindamisega ei ole ka siin täiesti välistatud, ent vastava otsustuse õiguspärasuse üle saaks teostada riigi järelevalvet.

Kasseeriva rahvaalgatuse korral tuleks kõigepealt (s.t eeldatavalt allkirjade kogumiseks ettenähtud tähtaja alguses) kontrollida allakirjutanute esindaja(te)l esindusõiguse olemasolu. Seejärel kulgeb kohalik rahvaalgatus kuni nõude valla- või linnavalitsusele esitamiseni taas väljaspool kohaliku omavalitsuse organisatsiooni ja selle organeid kaasamata. Siinkohal pole võimalik käsitleda kõikmõeldavaid situatsioone, mis võivad kohaliku rahvaalgatuse käigus tingida ühiskondliku kontrolli aktiveerumist⁴⁴⁸.

Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse kontrollimine valla- või linnavalitsuse poolt tähendab (lisaks eespool nimetatud esindajate esindusõiguse kontrollile) allkirjakvoorumi, rahvahääletuse küsimuse, algatajate põhjenduse (motiveeringu) ja kulude katmise ettepaneku kontrollimist.

Riigi järelevalve all tuleb kohaliku rahvaalgatuse kontekstis mõista maavanema poolt teostatavat järelevalvet valla- või linnavalitsuse korralduse ja volikogu otsus(t)e õiguspärasuse üle⁴⁴⁹.

Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude (s.t allkirjakvoorumi, rahvahääletuse küsimuse, algatajate põhjenduse (motiveeringu) ja kulude katmise ettepaneku) õiguspärasuse kontrollimiseks valla- või linnavalitsuse poolt võiks tähtajana ette näha 14 päeva e kaks nädalat arvates kohaliku omavalitsuse täitevorganile nõude esitamisest. See oleks töö autori arvates realistlik lähene-mine⁴⁵⁰. Selle tähtaja raames peaks valla- ja linnavalitsus suutma kujundada nõude õiguspärasuse suhtes oma seisukoha. Eeldatavalt esitatakse algatus valla- või linnavalitsusele isiklikult, mõeldavad on ka posti või faksi teel saatmine, samuti elektrooniliste allkirjalehtede saatmine elektrooniliselt. Isiklikku üleand-mist tuleb aga pidada kõige otstarbekamaks. Nõue tuleb valla- või linnavalit-suses registreerida.

⁴⁴⁸ Ühiskondlik kontroll kujutab endast erakondade, ühenduste, mitmesuguste surve-gruppide, ajakirjanduse jne kontrolli. — Vt **W. Thiem**. Verwaltungslehre. 3., völlig neubearbeitete Auflage. — Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann, 1977, S. 444–448.

⁴⁴⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 14. juuni 1996. a määruses H.S.-i esindaja kassat-sioonkaebuse läbivaatamine maavanema järelevalve ulatuse asjas, 3-3-1-22-96, märgi-takse: “Maavanema järelevalve olemusest tuleneb vajadus mõista maavanema järele-valvepädevust tema õiguse ja kohustusena kontrollida antud maakonna omavalitsus-üksuste volikogude ja valitsuste kõigi kehtivate üksikaktide seaduslikkust [...]. Järele-valve volikogu või valitsuse üksikakti seaduslikkuse üle hõlmab selle akti kooskõla kontrollimist Põhiseadusega, seadustega ja seaduse alusel antud muude õigusakti-dega. — Riigikohtu lahendid 1996. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk-d 72–74.

⁴⁵⁰ Avaldustele vastamise seaduse (RT I 1994, 51, 857; 1996, 49, 953; 2000, 49, 304; 92, 597; 2001, 58, 354) § 3 lg 1 näeb kohalikule omavalitsusele ja selle ametiisikutele neile adresseeritud märgukirjadele ja avaldustele vastamiseks ette ühekuise tähtaja.

1.7.1. Esindaja(te) esindusõiguse kontroll

Seaduses tuleks sätestada, et allakirjutanud isikute esindaja(te)l on õigus esitada neilt nõutavad andmed (s.t isiku perekonna- ja eesnimi, elukoha aadress, sünniaasta ja isiku allkiri) kontrollimiseks enne allkirjalehtede esitamist valla- või linnavalitsusele. Nii algatajate endi kui ka kohaliku omavalitsuse huvides oleks, kui seda tehtaks võimalikult varakult. Kontrollides allakirjutanute esindaja(te)l esindusõiguse olemasolu, saavad nii kohaliku omavalitsuse organid kui ka algatajad informatsiooni selle kohta, kas samas vallas või linnas pole juba mingit algatusgruppi moodustunud, kes samuti kogub allkirju samasisulisele või sarnasele nõudele. Eelkõige on see siiski suurte kohaliku omavalitsuse üksuste probleem, kus infoleviga on enam probleeme. Esindaja(te) poolt seadusega ettenähtud andmete kiire esitamine valla- või linnavalitsusele väldib seega algatajate jaoks võimalikku aja- jm ressursiraiskamist. Allakirjutanute esindaja(te) esindusõiguse kontroll tähendab nii esitatud andmete õigsuse kontrolli kui ka selle kontrolli, kas nimetatud isiku(te)l on antud ajal seadusest tulenevalt õigus allakirjutanute esindaja(te)ks olla. Siin tuleb arvestada asjaolu, et esindajaks peaks saama olla üksnes isik, kellel on õigus ka kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele alla kirjutada. Kontroll ei tohiks olla aeganõudev ega keerukas ning seetõttu võiks valla- või linnavalitsust seadusega kohustada andma korralduse algatajate esindaja(te)l esindusõiguse olemasolu või puudumise kohta kolme tööpäeva jooksul arvates nende andmete saamisest. Siin oleks tegu eelhaldusaktiga (HMS § 52 lg 1 p 2), millega tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav asjaolu.

Õiguslikke vaidlusi siin reeglina tõusetuda ei tohiks, ent tekkimise korral kuuluksid need lahendamisele halduskohtumenetluse korras.

1.7.2. Rahvahääletuse küsimuse, kulude katmise ettepaneku ja algatajate põhjenduse õiguspärasuse ning allkirjakvoorumi saavutamise kontroll

Eespool (p. 1.6.1) on juba käsitletud rahvahääletuse küsimusele esitatavaid nõudeid. Siinkohal tuleks märkida, et rahvahääletuse küsimuse kontroll tähendab eelkõige selles sisalduva ettepaneku õiguspärasuse kontrolli, aga ka küsimuse kui sellise sõnastamise nõuetekohasuse kontrolli. Õigusvastaseks tuleks lugeda mh ettepanekud, mis taotleavad objektiivselt saavutamatu eesmärgi.

Kulude katmise ettepaneku kontroll ei tohiks osutuda kohaliku rahvaalgatuse nurjumise sagedaseks põhjuseks. Sellisele ettepanekule ei saa esitada ülemääraselt kõrgeid nõudmisi. Peaks piisama, kui tegu on umbkaudsete, ent loogiliste andmetega eeldatavate kulude ja pakutava meetme mõju kohta kohalikule eelarvele. Kui vastava meetmega ei kaasne mitte üksnes ühekordsed tootmis- või soetuskulud, vaid lisaks sellele edasised kulud (ekspluatatsiooni- ja inves-

teerimiskulud), on ka vajalik põhjalikumalt väljaarendatud prognoos ja selliste kulude katmise ettepanek⁴⁵¹.

Ka algatajate põhjendus võiks olla selle õigusvastaseks tunnistamise aluseks ilmselt üksnes erandjuhtudel.

Algatajate poolt algatus- e allkirjakvoorumi saavutamise kontrolli raames kontrollib valla- või linnavalitsus allkirjalehtedel fikseeritud nõudele allakirjutajate andmete õiguspärasust, samuti allakirjutanud isikutel nõudele allakirjutamisõiguse olemasolu.

Alates 2002. a 1. jaanuarist on kasutusele võetud rahvastikuregister⁴⁵² ja Vabariigi Valitsus lõpetas Eesti hääleõiguslike kodanike riikliku registri⁴⁵³ ning Eesti hääleõiguslike välismaalaste riikliku registri⁴⁵⁴ pidamise. Rahvastikuregistrisse kantavateks isikuandmeteks on mh Eesti kodaniku ja Eestis elamisloa saanud välismaalase⁴⁵⁵ perekonnanimi või -nimed, eesnimi või -nimed, sünniaeg, isikukood, välismaalase elamis- ja tööloa olemasolu ja tähtaeg, elukoha andmed, teovõime piiramise andmed (piiratud teovõimega, teovõimetu)⁴⁵⁶. Isikuandmetega seotud andmeteks on mh andmed isiku valimisnimekirja kandmise kohta⁴⁵⁷. Kohaliku omavalitsuse organ täidab kontrolli teostades avalikke ülesandeid ja seetõttu omab juurdepääsuõigust⁴⁵⁸ nii rahvastikuregistri andmetele⁴⁵⁹ kui ka selle pidamist abistavatele andmetele⁴⁶⁰. Andmetele juurdepääsu viisideks on:

- 1) siduspöördumine⁴⁶¹ andmesidevõrgu kaudu;
- 2) andmete edastamine andmesidevõrgu kaudu;
- 3) digitaalsel teabekandjal või väljatrukina andmesaajale edastamine;
- 4) isiklikult üleandmine või edastamine posti teel;
- 5) edastamine telefoni teel⁴⁶².

⁴⁵¹ Vt **A. Paust**. *Op. cit.*, 1999, S. 70.

⁴⁵² RRS §-d 96 ja 95 lg 2.

⁴⁵³ Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 1999. a määrusega nr 16 kinnitatud "Eesti hääleõiguslike kodanike riikliku registri" pidamise põhimäärus. — RT I 1999, 5, 79.

⁴⁵⁴ Vabariigi Valitsuse 25. juuni 1996. a määrusega nr 180 kinnitatud "Eesti hääleõiguslike välismaalaste riikliku registri" pidamise põhimäärus. — RT I 1999, 64, 645.

⁴⁵⁵ RRS § 4.

⁴⁵⁶ RRS § 21 lg 1 p-d 1, 2, 4, 6, 7–9, 13. Elukoha andmete kohta vt § 21 lg-d 3 ja 4.

⁴⁵⁷ RRS § 22 lg 1 p 3.

⁴⁵⁸ Rahvastikuregistri andmetele juurdepääsuks sõlmitakse andmesaaja ja vastutava töötleja (tema igakordsel volitusel — volitatud töötleja) vahel andmete töötlemise leping. — RRS §-d 19 lg 1 ja 70 lg 3.

⁴⁵⁹ RRS §-d 65 p 2 ja 70 lg 1.

⁴⁶⁰ RRS § 79 p 2.

⁴⁶¹ Siduspöördumine RRS-i mõttes on registriandmete automatiseeritud töötlemine andmeside võrgu kaudu (§ 8 lg 4).

⁴⁶² RRS § 67 lg 1.

Kui tekib situatsioon, kus konkreetse allakirjutanu andmed ei lange kokku tema kohta rahvastikuregistris olevate andmetega või nõudele toetusallkirja andnud isik sellist õigust ei omanud, jäetakse toetusallkiri arvestamata.

Valla- või linnasekretär peab juhtima allakirjutanute esindaja(te) tähelepanu kõikidele vormivigadele ja materiaalse õiguspärasuse nõuete rikkumistele. Kokkuleppel allakirjutanute esindaja(te)ga on võimalik nõude tekstis teha muudatusi, et viia see kooskõlla kehtiva õigusega. Valla- või linnasekretäril tuleks esindajaid informeerida, et kui nad osundatud vigu ei kõrvalda, tunnistab valla- või linnavalitsus kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks. Valla- või linnasekretär koostab selles küsimuses valla- või linnavalitsuse korralduse projekti.

Nagu eespool juba märgitud, tuleks seaduses sätestada, et esindajatel on õigus nõue tagasi võtta ja seda muuta (s.t kõrvaldada selles esinevad vead) kuni valla- või linnavalitsuse poolt õiguspärasuse küsimuse otsustamiseni⁴⁶³.

Valla- või linnavalitsuse seisukoht küsimuses, kas kohaliku rahvaalgatuse korras esitatav nõue on õiguspärane ja seega lubatav või -vastane, tuleb teha valitsuse istungil poolthääle enamusega⁴⁶⁴. Seaduses oleks vajalik sätestada, et see otsustus vormistatakse valla- või linnavalitsuse korraldusena⁴⁶⁵. Kui otsustus on algatajate jaoks positiivne, s.t nende nõue tunnistatakse õiguspäraseks ja seega lubatavaks, tuleb küsimus panna volikogu istungi päevakorda⁴⁶⁶. Kui valla- või linnavalitsus tunnistab aga kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks, peaks seadus sätestama, et rahvaalgatusmenetlus loetakse lõppenuks ja volikogu seda ei menetle. Valla- või linnavalitsuse sellise korralduse suhtes eksisteeriks maavanema poolt teostatav riigi järelevalve ja nõudele allakirjutanud isikute kaabeõigus halduskohtumenetluse korras.

Tuleb rõhutada, et valla- või linnavalitsusele ei tohiks kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse üle otsustamisel anda diskretsiooni- või hindamise ruumi. Kui õiguspärasuse nõuded on täidetud, peaks valitsus tunnistama nõude õiguspäraseks, kui aga pole täidetud — õigusvastaseks. Kuna järelevalveinstants võib valla- või linnavalitsuse korralduse protestida halduskohtus, on tegu kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude eel- ehk preventiivse õiguspärasuse kontrolliga.

Põhimõtteliselt on võimalik ka variant, kus valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks tunnistamisele järgneb automaatselt kohalik rahvahääletus. See pole käesoleva töö autori arvates siiski otstarbekas, kuna ei võimalda volikogul algatusega juba eelnevalt nõustuda ja põhjustab seega liigseid kulutusi.

⁴⁶³ Vt ka HMS § 15 lg 2.

⁴⁶⁴ KOKS § 49 lg 7.

⁴⁶⁵ KOKS § 7 lg 2 kohaselt on valitsusel õigus anda üksikaktidena korraldusi.

⁴⁶⁶ Tartu linna põhimääruse § 11 lg 1 p 3 kohaselt koostab volikogu esimees volikogu istungi päevakorra projekti. Paragrahv 23 p. 1 sätestab, et eestseisus vaatab volikogu esimehe ettepanekul läbi volikogu istungi päevakorra projekti.

1.7.3. Riigi järelevalve valla- või linnavalitsuse korralduste üle kohaliku rahvaalgatuse menetluses

Kõigepealt märgime, et esindusõiguse olemasolu kohta tehtud valla- või linnavalitsuse korralduse kui eelhaldusakti suhtes kohaldatakse haldusakti sätteid⁴⁶⁷. Nii eelnimetatud korraldus kui ka kohaliku omavalitsuse täitevorgani korraldus kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks või -vastaseks tunnistamise kohta seisnevad üksnes õiguspärasuse kontrollis, seega on siin tegu materiaalses mõttes jurisdiktsioonilise funktsiooni teostamisega haldusorgani poolt. Kas selliste korralduste näol oleks tegu haldusaktidega HMS § 51 mõttes või haldusinternsete õigusaktidega? Tulenevalt töö autori poolt eelkirjeldatud õiguslikust konstruktsioonist, et seadus käsitleb valla- või linnavalitsuse korraldust kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks tunnistamise kohta rahvaalgatusmenetluse lõpuna (kui kohus ei rahulda korralduse peale esitatud kohustamiskaebust) ja volikogu vastavat nõuet enam ei menetle⁴⁶⁸ tuleb asuda seisukohale, et tegu on haldusaktidega HMS § 51 lg 1 mõttes. Kui volikogule omistada õigus menetleda sama nõuet edasi sõltumata selle õiguspärasuse üle tehtud otsusest, peaks muutma ka eeltoodud hinnangut.

Vaidlusi ei saa tekitada seisukoht, et kui seadusega on normiadressaadiks määratud kohaliku omavalitsuse täitevorgan, ei saa volikogu vastavat küsimust ümber otsustada⁴⁶⁹. Probleemsem on sellist konstruktsiooni õigustada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse kontekstis. Võimatu see siiski pole, kui arvestada asjaolu, et eesmärgiks on kohaliku omavalitsuse poolt teostatava õiguspärasuse kontrolli efektiivsuse tagamine. Pealegi omab volikogu ka algatuse korras esitatud nõude valla- või linnavalitsuse poolt õigusvastaseks tunnistamise korral õigust algatuse korras tõstatatud probleemi käsitleda väljaspool rahvaalgatusmenetlust.

Riigi järelevalve kohalike omavalitsuse tegevuse üle toimib teatud valdkondades õiguspärasuse kontrolliga piirduva õigusjärelevalvena, teistes valdkondades ka otstarbekust hõlmava erijärelevalvena. Järelevalvesüsteem on ülesannetele orienteeritud⁴⁷⁰. Riigi järelevalve piirdumine kohaliku omavalitsuse olemusliku pädevuse valdkonnas õiguspärasuse järelevalvega tuleneb otseselt kohaliku

⁴⁶⁷ HMS § 52 lg 2.

⁴⁶⁸ See ei tähenda, et volikogu ei võiks algatajate poolt tõstatatud küsimust käsitleda väljaspool rahvaalgatusmenetlust.

⁴⁶⁹ Vt ka Riigikohtu halduskollegiumi 7. novembri 1997. a määrus nr 33 Tori Vallavolikogu kassatsioonkaebuse läbivaatamine kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuse asjus, 3-3-1-30-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 145–148; Riigikohtu 9. oktoobri 1998. a määrus nr 41 V. Grossi kassatsioonkaebuse läbivaatamine pädevust ületava haldusakti andmise asjas, 3-3-1-27-98. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 173–176.

⁴⁷⁰ E. Schmidt-Aßmann. Kommunalrecht. — Besonderes Verwaltungsrecht. 8., neubearbeitete Auflage. Hrsg. von H.-U. Erichsen, W. Martens. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988, S. 125-126.

omavalitsuse põhiseaduslikust garantiist (PS § 154 lg 1) ja on *expressis verbis* väljendatud ka EKOH art. 8 lg-s 2. Kohaliku omavalitsuse organite üksikaktide seaduslikkuse üle teostab riigi järelevalvet maavanem, kellel on õigus nõuda maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste jõustunud õigusaktide ärakirju⁴⁷¹. Kohalike omavalitsuste volikogud ja valitsused on kohustatud ärakirjad esitama hiljemalt seitsmendal päeval pärast maavanema nõude saamist⁴⁷². Kuna valla- või linnavalitsuse korraldus on üksikakt, siis kuulub see maavanema järelevalve alla. Kui maavanem leiab, et valla- või linnavalitsuse korraldus kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui valla- või linnavalitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem HKMS-s ettenähtud korras protestiga halduskohtusse⁴⁷³ ning nõuab valla- või linnavalitsuse poolt rahvaalgatust õiguspäraseks tunnistava korralduse väljaandmist⁴⁷⁴. Tuleb veelkord märkida, et algatajate ettepanek võib selle kohalikul rahvahääletusel vastuvõtmise korral omada kas üld- või üksikakti toimet⁴⁷⁵. Kuigi riigi järelevalve teostamine valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude suhtes tehtud korralduse üle ei ole mõeldav ilma nõude enda õiguspärasuse hindamiseta, ei välista see asjaolu maavanema järelevalvet ega ole sellele õiguslikuks takistuseks.

Maavanema järelevalvega seoses vajaks fikseerimist tähtaeg, mille jooksul maavanem on kohustatud talle esitatud õigusakti (ärakirja) läbi vaatama⁴⁷⁶.

⁴⁷¹ VVS § 85 lg-d 1 ja 2.

⁴⁷² VVS § 85 lg 3.

⁴⁷³ VVS § 85 lg 4.

⁴⁷⁴ HKMS § 6 lg 2 p 2.

⁴⁷⁵ J. Põld märgib põhjendatult, et muu riigielu küsimus, mis pannakse rahvahääletusele, võib olla nii normatiivse kui ka individuaalse iseloomuga. Normatiivse iseloomuga on mingi seaduseelnõu väljatöötamise printsiibid või näiteks see, kas lubada narkomaanidele müüa narkootikume eripoodides. Individuaalse iseloomuga on mingi konkreetse objekti, näiteks tuumaelektrijaama rajamine. — *Op. cit.*, lk 70.

⁴⁷⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi määruses 13. juunist 1997. a O. Orini esindaja ja Eesti Erastamisagentuuri kassatsioonkaebuste läbivaatamine eluruumi erastamise toimingutega viivitamise asjas, 3-3-1-18-97, märgitakse, et “kui tähtaega pole määratud, siis peab avalik-õiguslik asutus tegema toimingu mõistliku aja jooksul. Vastupidine seisukoht tähendaks, et avalik-õigusliku asutuse viivitamine kohustuse täitmisel on õiguspärane. Selline viivitamine on sisult omavoli Põhiseaduse § 13 lg 2 mõttes, mille eest on igalühel õigus riigi ja seaduse kaitsele.” — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 95–98.

1.8. Õiguskaitse valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks tunnistamise korral

Kohaliku omavalitsuse organi haldusakti või toimingu peale võidakse halduskohtusse esitada kaebus⁴⁷⁷. Probleemiks on, kas kaebeõigus kuulub: 1) igale hääleõiguslikule valla- või linnaelanikule sõltumata sellest, kas ta algatuse korras esitatud nõuet toetas või mitte; 2) üksnes allakirjutanute esindaja(te)le või 3) igale allakirjutanud isikule. Selles osas eksisteerib erinevaid õigusteoreetilisi seisukohti ja ka välisriikide seadusandluses on küsimus lahendatud erinevalt⁴⁷⁸.

1.8.1. Kaebuse esitamise õigust omava subjekti määratlemine

Kõigepealt tuleb märkida, et variant, kus kaebuse esitamise õigus kuulub igale hääleõiguslikule valla- või linnaelanikule sõltumata sellest, kas ta kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõuet toetas või mitte, langeb ära. Selle põhjuseks on asjaolu, et meil ei eksisteeri üldist subjektiivset avalikku õigust seaduslikkuse järgimisele avaliku võimu poolt, mida üksikisik saaks kohtulikult realiseerida sõltumata sellest, kas ta enda õigused on mõjutatud või mitte. Küll tekib valla või linna hääleõiguslikel elanikel tulenevalt valla- või linnavalitsuse korraldusest kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks tunnistamise kohta subjektiivne õigus kaasotsustamiseks kohalikul rahvahääletusel. See ei tähenda aga õigust nõuda kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks tunnistamist ja seega kohaliku rahvahääletuse korraldamist. Kui hääleõiguslik valla- või linnaelanik ise oma allkirja andmise teel pole kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõuet toetanud, ei riku ka nõuet tagasilükkav valla- või linnavalitsuse korraldus tema õigusi⁴⁷⁹.

Seega saab subjektiivne õigus kohaliku rahvahääletuse korraldamisele eksisteerida üksnes neil, kes on rahvaalgatuse korras esitatud nõuet oma allkirjaga toetanud. Keerulisem on vastata küsimusele, kas õigus nõuda kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepaneku panemist kohalikule rahvahääletusele kuulub kõigile allakirjutanutele üksnes ühiselt ja kas subjektiivset õigust kohaliku rahvahääletuse korraldamisele võivad realiseerida üksnes allakirjutanute esindajad või kuulub kohtulik kaebeõigus igale allakirjutanud isikule, kes võib seda teostada iseseisvalt e sõltumata ülejäänud allakirjutanutest. Antud küsimuse peab otsustama seadusandja, aga selle kohta võib esitada teatud kaalutlusi. Küsimuses, kas subjektiivne õigus kohaliku rahvahääletuse korraldamisele

⁴⁷⁷ Vt HKMS § 4.

⁴⁷⁸ Vt A. Paust. *Op. cit.*, S. 66.

⁴⁷⁹ U. Spies. *Op. cit.*, S. 255.

kuulub igale allakirjutanule või üksnes kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudega ühinenud isikute gruppide, tundub esimese variandi vastu olevat esmapilgul asjaolu, et õigus nõuda kohaliku rahvahääletuse korraldamist tekib alles siis, kui on saavutatud seaduses fikseeritud kvoorum. Üksikisik ei saa niisiis rahvahääletuse korraldamist nõuda. Kui talle kaebuse esitamise õigus kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks siiski ette näha, tähendaks see, et ta saaks kohtu kaudu realiseerida subjektiivset õigust, mis eksisteerib alles siis, kui lisaks temale on nõuet allkirjaga toetanud selline arv hääleõiguslikke valla- või linnaelanikke, mis moodustab seadusega ettenähtud kvoorumi⁴⁸⁰.

Juhul, kui ettenähtud kvoorumi saavutamisele ei omistata mitte üksnes nõuet põhistava teokoosseisu tunnuse tähendust, vaid selle kindlaksmääramisega kaasneb kohustuslikult subjektiivse õiguse liigitamine kõigile allakirjutanutele ühiselt kuuluvaks õiguseks, on üksikisikul kohtuliku kaebuse esitamise õiguseks vajalik *expressis verbis* vastava seadusandliku regulatsiooni olemasolu, et iga allakirjutanu saaks erandlikult ka üksi rahvaalgatusest tulenevat nõuet kohtusse esitada⁴⁸¹.

Iga allakirjutanu subjektiivse õiguse omajana käsitlemise poolt on asjaolu: põhimõtteliselt tuleb lähtuda sellest, et teatud õigusliku staatuse andmine hääleõiguslikule isikule annab talle ka subjektiivse avaliku õiguse⁴⁸² ja seega võimaldab talle ka kohtulikku kontrolli.

Igale allakirjutanule subjektiivse õiguse andmise kasuks kõneleb ka PS §-s 15 sisalduv efektiivse õigusliku kaitse argument. On kaheldav, kas allakirjutanud isiku vastava subjektiivse õiguse ja ühes sellega ka kohtuliku kaebeõiguse eitamise korral on viimasele tagatud piisavalt efektiivne õiguskaitse. Tuleb arvestada asjaoluga, et kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude toetuseks koondunud üksikisikud ei moodusta juriidilist isikut ühes selle organitega ja sellise suhteliselt heterogeense grupi tahtekujundusprotsess pole erinevalt näiteks erakondadest õiguslikult reguleeritud. Kui seadus *expressis verbis* ei ütle, et kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudele allakirjutamine on ühtlasi allakirjutanud isikute esindaja(te)le õiguse andmine esindada neid kohtus, oleks vajalik iga allakirjutanu nõusolek nõudega ühinenud hääleõiguslike valla- ja linnaelanike nimel kohtusse pöördumiseks⁴⁸³. See oleks aga faktiliselt võimatu,

⁴⁸⁰ Vastamaks küsimusele, millist tähendust omab kvoorum normeeritava nõude õigussubjektsusele, tuleb analüüsida kvoorumi funktsioone, mida on käesolevas töös juba tehtud. — vt 2. ptk 1.4.

⁴⁸¹ Sellel seisukohal on ka K. Ritgen. Vt *Op. cit.*, S. 255.

⁴⁸² Vt K. Merusk, I. Koolmeister. *Op. cit.*, lk-d 51–53.

⁴⁸³ Teiste sõnadega, siin oleks tegu teatud seltsinguga, mida juhitakse ühiselt. Lepingute ja lepinguväliste kohustuste seaduse (RT I 2001, 81, 487) § 582 lg 2 sätestab, et seltsinglased juhivad seltsingut ühiselt ning iga tehingu tegemiseks on vajalik kõigi seltsinglaste nõusolek. Kohtusse pöördumine pole küll tehing, ent kui seltsinglased pole seltsingu juhtimise õigust andnud ühele või mitmele seltsinglasele (§ 583), tuleb neil ka kohtusse pöördumine otsustada ühiselt. Põhimõtteliselt on võimalik ka variant, et vastavalt seltsingulepingule (kohaliku rahvaalgatuse korral — seadusele) tehakse

sh tõenäoliselt isegi väikestes valdades. Halduskohtumenetluses võib kaebusega halduskohtusse pöörduda oma liikmete või muude isikute huvides isikute ühendus, sealhulgas juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kui seadus talle sellise õiguse annab⁴⁸⁴. Selliseks ühenduseks võib lugeda ka kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudega ühinenud hääleõiguslikud valla- või linnaelanikud⁴⁸⁵. Siiski ei lahenda sellise ühenduse protsessiõigusvõimelisuse tunnistamine küsimust, kuidas teha selle raames otsus kaebuse esitamiseks ja kes sellist teovõimetut ühendust esindab. Nagu öeldud, on kõigi allakirjutanute ühine otsus kaebuse esitamiseks valla- või linnavalitsuse korralduse peale, tunnistada kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue õigusvastaseks, võimatu.

On mõeldav, et allakirjutanute esindaja(te)le, kelle funktsiooniks on peamiselt olla kohaliku omavalitsuse algatajatepoolseks partneriks, antakse seadusega õigus siduvalt otsustada kõigi allakirjutanute eest valla- või linnavalitsuse korralduse peale — tunnistada rahvaalgatuse korras esitatud nõue õigusvastaseks — kohtusse pöördumise ja seal kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudega ühinenud isikute grupi esindamise küsimus⁴⁸⁶. See nõuab seaduses sõnaselget fikseerimist. Niisugusel juhul tekib aga olukord, et nõudele allakirjutanud üksikisikul puudub endal võimalus tema poolt toetatud nõudmist kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks kohtu kaudu teostada. Vahetule demokraatialle omane osalemisõigus ja seega ka iga allakirjutanu seisund oleks sel juhul piiratud üksnes rahvaalgatuses allkirja andmisega, kuna ei konkreetse allakirjutanu ega ka kõigi allakirjutanute käsutuses pole menetlust, mille kaudu teha oma esindaja(te)le korraldusi teatud sammude astumiseks. On probleemiline, kas esindaja(te) sedavõrd kaugeleulatuvad õigused, millega kaasneb üksikisiku õigusliku seisundi piiramine, on veel ühildatavad efektiivse õigusliku kaitse põhimõttega. Viimase kohaselt tagatakse põhimõtteliselt igale asjaoma-

otsuseid häälteenamusega, mida arvestatakse seltsinglaste arvu järgi (§ 587 lg 2), ent ega kohaliku rahvaalgatuse puhul seegi eriti asja parandaks. Käesoleva töö autoril puuduvad andmed, et kusagil oleks kohaliku rahvaalgatuse raames lahendatud kohtusse pöördumise küsimus viimatinimetatud korras.

⁴⁸⁴ HKMS § 7 lg 3.

⁴⁸⁵ Vt Tartu Ringkonnakohtu 24. novembri 2000. a kohtuotsus Kodanike valimisliidu Korruptsioonivastased Kodanikud apellatsioonkaebus Võru Maakohtu halduskohtuniku 16. juuni 2000. a otsuse peale Kodanike valimisliidu Korruptsioonivastased Kodanikud kaebuses Võru linna valimiskomisjoni tegevuse (tegevusetuse) valimistulemuste avaldamisel seadusevastaseks tunnistamisel, II-3-123/00. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tarturk.just.ee>, 2. oktoober 2001. a.

⁴⁸⁶ Lepingute ja lepinguväliste kohustuste seaduse § 583 lg 1 näeb ette, et seltsingulepinguga võib seltsingu juhtimise õiguse anda ühele või mitmele seltsinglasele. Sel juhul ei osale teised seltsinglased seltsingu juhtimises. Kui juhtimine on antud mitmele seltsinglasele, juhivad nad seltsingut ühiselt ning iga tehingu tegemiseks on vajalik kõigi juhtimiseks õigustatud seltsinglaste nõusolek. Paragrahv 593 kohaselt, kui seltsinglane on seltsingulepingu järgi õigustatud seltsingut juhtima, eeldatakse, et ta on ka volitatud esindama seltsinglasi suhetes kolmandate isikutega.

sele isikule ka õigus oma õiguste ainuvastutavaks ja iseseisvaks teostamiseks⁴⁸⁷. HMS § 13 lg 3 sätestab, et haldusmenetluses kohaldatakse esindusele TsÜS-i sätteid. Meie õiguskorras puuduvad praegu näited, kus haldusmenetluses oleks seoses selles osalevate isikute arvukusega seadusega ette nähtud ühtne esindus. Põhimõtteliselt oleks selline lahendus haldusmenetluses aga lubatav. Näiteks Saksa haldusmenetluse seaduses (§ 17 jt) nähakse nn massimenetluse puhul ette ühise esindaja määramine, kes vastavast selgesõnalisest volitusest sõltumata on õigustatud ülejäänud asjaosaliste suunistevabaks esindamiseks kõigis vajalikes menetlustoimingutes. Siiski ei eksisteeri sellist võimalust halduskohtumenetluses⁴⁸⁸. Esindusega kohaliku rahvaalgatuse korral on aga see probleem, et allakirjutanutel pole võimalik esindusest loobuda ega esindajatele ka suuniseid anda. Algatajate esindajate niivõrd kaugeleulatuv ja allakirjutajast üksikisiku mõjust vaba pädevus on osalt andnud isegi alust kahtlustele selle õiguspärasuse suhtes⁴⁸⁹.

Kui käsitleda kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudega ühinenud hääleõiguslikke valla- või linnaelanikke halduskohtusse pöördumise õigust omava juriidiliseks isikuks mitteoleva ühendusena HKMS § 7 lg 3 mõttes ja allakirjutanud isikute esindajaid sellise ühenduse esindajatena, on algatusele allakirjutanu näol tegu seltsinglasega. Vastavalt HKMS § 92 lg 1 kannab kohtukulud pool, kelle kahjuks kohtuotsus tehti. Põhimõtteliselt võib tekkida olukord, kus kohtukulude hüvitamisel tuleb osaleda isikul, kellel endal kohtusse pöördumise küsimuses kaasotsustamisõigus puudus. Oma esindaja(te) õiguslikult siduvaid mõjutamisvõimalusi aga allakirjutanu käsutuses pole.

Seega oleks eelistatavam lahendus, kus igal kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudele allakirjutanud isikule kuuluks subjektiivne õigus vaidlustada halduskohtus valla- või linnavalitsuse korraldus selle õigusvastaseks tunnistamise kohta. Nii saaks iga allakirjutanu nõuda, et kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue pandaks kohalikule rahvahääletusele. Seda subjektiivset õigust saab allakirjutanu aga teostada üksnes siis, kui on saavutatud seadusega

⁴⁸⁷ U. Spies. *Op. cit.*, S. 262.

⁴⁸⁸ HKMS § 10 lg 7 sätestab, et iga isik esitab kohtule individuaalse kaebuse. Kaebusele või protestile kirjutab alla selle esitaja või tema esindaja. Ka massimenetluses eksisteerivad esindajatele piirangud. Näiteks võib üksikisik ilma esindaja osavõtuta lõpetada osalemise haldusmenetluses. Samuti võib üksikisik, kui esindaja tegevus ei vasta tema ettekujutustele, esindusest igal ajal loobuda (Saksa haldusmenetluse seaduse § 17 lg 3; § 18 lg 2). Sellisel juhul võib menetlusosaline määrata oma esindaja või üksikisikust asjaomase isikuna endast teatada. Just õigusega ennast ühisest esindajast (*Gesamtvertreter*) distantseerida põhjendatakse massimenetluse esinduse regulatsiooni konstitutsiooniõiguslikku lubatavust. — Vt P. Stelkens, H.J. Bonk, M. Sachs. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. 4. Auflage. — München: Verlag C.H. Beck, 1993, Rz. 20 § 17.

⁴⁸⁹ Saksamaa osas vt näit H.-G. Fischer. *Rechtsschutz der Bürger bei Einwohneranträgen sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*. — Die öffentliche Verwaltung, 1996, S. 181, 184.

ettenähtud allkirjakvoorum. Viimane kujutab seega endast nõuet põhistava teokoosseisu tunnust. Sellise käsitlemise korral on hääleõiguslikule valla- ja linnaelanikule tagatud efektiivne õiguskaitse.

1.8.2. Kaebus valla- või linnavalitsuse korralduse peale tunnistada kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue õigusvastaseks

Kuna valla- või linnavalitsuse korralduse peale — tunnistada kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue õigusvastaseks — esitatav kaebus on suunatud sellele, et kohus kontrolliks üle nõude seaduslikkuse ja ütleks oma otsuses välja, et valla- või linnavalitsus on kohustatud tegema korralduse selle õiguspäraseks tunnistamise kohta, on tegu kohustamiskaebusega HKMS § 6 lg 2 p 2 mõttes.

Valla- või linnavalitsuse korralduse peale — tunnistada kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue õigusvastaseks — halduskohtusse esitatava kaebusega seoses tõusetub kolmandate isikute kui protsessiosaliste kaasamise küsimus. HKMS §14 lg 3 p 1 kohaselt on kaasatud isikuks kolmas isik, kui asja arutamisel võidakse otsustada tema seadusega kaitstud õiguste ja vabaduste üle. Kui kohus otsustas kolmanda isiku õiguste ja kohustuste üle, keda asja arutamisele halduskohtus ei kaasatud ja kelle kaasamine apellatsioonimenetluses ei võimalda asja kiiremini ja õigemini lahendada, on ringkonnakohtul õigus kaebuse ja vastuväidete põhjendustest ja taotlustest olenemata kohtulahend tühistada ja saata asi uueks arutamiseks esimese astme kohtule⁴⁹⁰. Kohtumenetluse normi oluline rikkumine on ka kassatsiooni korras kohtuotsuse tühistamise aluseks⁴⁹¹.

Ühe allakirjutanu poolt valla- või linnavalitsuse ülalnimetatud korralduse vaidlustamise korral on ülejäänud allakirjutanute seadusega kaitstud subjektiivsed avalikud õigused mõjutatud⁴⁹², seega on nende näol tegu kolmandate isikutega halduskohtumenetluses. Samas on tegu suhteliselt väga suure isikute arvuga. Kõigi allakirjutanute kaasamine muudaks halduskohtumenetluse äärmiselt komplitseerituks. Kehtiv HKMS ei sisalda eriregulatsiooni kolmandate isikute kaasamise kohta juhul, kui tegu on massimenetlusega. Saksa halduskohtumenetluse seaduse⁴⁹³ § 65 lg 3 seevastu sätestab, et kui vastavalt sama paragrahvi lõikele 2 tuleb arvesse enam kui viiekümne isiku kaasamine, võib kohus oma otsusega määrata, et kaasatakse ainult sellised isikud, kes seda kindlaksmääratud tähtja jooksul taotleavad. Otsus ei ole vaieldav. See avalda-

⁴⁹⁰ HKMS § 45 lg 2 p 1.

⁴⁹¹ HKMS § 72 lg 2.

⁴⁹² Vt U. Spies. *Op. cit.*, S. 267.

⁴⁹³ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). In der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991. — Sartorius. Band I. Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik Deutschland Textausgabe. Begründet von Dr. Carl Sartorius. Stand: 15. September 1997. — München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1997.

takse föderaaltasandi ajalehes. Lisaks tuleb see avaldada päevalehtedes, mida levitatakse territooriumil, kus otsus eeldatavalt omab tagajärgi. Tähtaeg peab olema vähemalt kolm kuud arvates avaldamisest föderaaltasandi ajalehes. Päevalehtedes avaldamise puhul tuleb teatada, millisel päeval tähtaeg lõpeb. Tähtaja ennistamise kohta selle möödalasckmisel kehtib vastavalt § 60. Kohus peab isikud, keda otsus erilisel määral mõjutab, kaasama ka ilma nende taotluseta⁴⁹⁴.

Nn massimenetluse regulatsiooni fikseerimine HKMS-s võib teatud vahetu demokraatia institutute, sh kohaliku rahvaalgatuse kehtestamise korral osutada vajalikuks, et tagada kohtumenetluses kolmandate isikute õiguste kaitset.

Kui valla- või linnavalitsus ei anna seadusega ettenähtud tähtaja jooksul korraldust kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse kohta, tuleb esitada kaebus valitsuse viivituse peale⁴⁹⁵.

1.9. Volikogu tegevus valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks tunnistamise korral

Kui valla- või linnavalitsus on tunnistanud kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks ja see esitatakse menetlemiseks volikogusse, otsustab kohaliku omavalitsuse esinduskogu järgmised küsimused:

1) kas ta toetab või ei toeta algatuse korras esitatud ettepanekut; Siin on tegu diskretsiooniotsustusega. Kui volikogu otsustab kohalikku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekut toetada, langeb ära vajadus kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks, kui aga mitte, on rahvahääletus vältimatu.

2) kui volikogu ei toeta õiguspäraseks tunnistatud nõudes sisalduvat ettepanekut, määrab ta kindlaks kohaliku rahvahääletuse päeva ja vajalikud organisatsioonilised abinõud selle korraldamiseks.

Eelnimetatud otsustused ei pea volikogu ilmtingimata tegema samal istungil ja ühes otsuses. Oluline on, et need otsustused tehtaks tähtaegselt. Samuti võib volikogu rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekuga nõustuda ja otsustada selle

⁴⁹⁴ Tuleb märkida, et Saksa halduskohtumenetluse seadus eristab lihtsat kaasamist (*die einfache Beiladung*) (§ 65 lg 1) ja vajalikku kaasamist (*die notwendige Beiladung*) (§ 65 lg 2). Esimesel juhul võib kohus, seni kui menetlus pole veel lõppenud või on kõrgemalseisvas instantsis läbivaatamisel, ametikoha tõttu või taotluse korral kaasata teisi, kelle seaduslikke huve otsus puudutab. Seega on lihtne kaasamine kohtu kohusepärases diskretsioonis (*im pflichtgemässen Ermessen*). Kohaliku omavalitsuse organi otsus kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks tunnistamise kohta kuulub lihtsa kaasamise sätte alla.

⁴⁹⁵ HKMS § 6 lg 2 p 2.

elluviimise kasuks juba enne valla- või linnavalitsuse poolt nõude õiguspärasuse üle otsustamist.

Volikogu toetus kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudes sisalduvale ettepanekule tähendab, et volikogu nõustub selle olulistest punktides ellu viima. Seega ei piisa toetuseks põhimõttelise valmisoleku avaldamisest ettepanek kunagi hiljem ellu viia ega isegi mingite asendus- või osaliste meetmete kasuks otsustamisest. Piisavaks tuleks aga lugeda see, kui volikogu kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepaneku kasuks sisulises mõttes otsustab. Siiski ei tähenda toetus, et nõutud meetme rakendamisega peaks alustama otsekohe.

Seadusega on võimalik anda volikogule õigus esitada rahvahääletusele oma-poolne alternatiivne määruse eelnõu või otsuseprojekt. Käesoleva töö autor seda õnnestunud lahenduseks ei loe, sest see komplitseerib hääletajal otsustuse tegemist ja pealegi võib volikogu juhul, kui kohaliku rahvaalgatuse korras tehtud ettepanek lükatakse kohalikul rahvahääletusel tagasi, niikuinii otsustada küsimuse omal äranägemisel. Samuti oli volikogul juba kohaliku rahvaalgatuse käigus võimalik selline otsustus teha.

Kohaliku rahvaalgatuse küsimuse menetlemise tähtjaks võiks volikogule ette näha näiteks 30 päeva. See oleks töö autori arvates realistlik lähenemine⁴⁹⁶. Selle tähtaja raames peaks volikogu koostöös valla- ja linnavalitsusega suutma kujundada algatuse korras esitatud ettepaneku suhtes oma seisukoha.

1.10. Õiguskaitse volikogu nõustumise korral rakendada kohaliku rahvaalgatusega nõutud meedet

Kui valla- või linnavalitsus tunnistab oma korraldusega kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks, ent volikogu loobub kohaliku rahvahääletuse korraldamisest, kuna volikogu liikmete enamus toetas algatusega nõutud meetmete rakendamist (teiste sõnadega, rahvaalgatuse nõue on volikogu arvates võetud täitmiseks), puudub allakirjutanutel reeglina vajadus oma õiguste kohtulikuks kaitseks. Teistsugune situatsioon eksisteerib siiski juhul, kui allakirjutanud isik on seisukohal, et abinõud, mida vald või linn otsustas rakendada, ei vasta nõudes ettenähtud ja tema poolt toetatud meetmetele või ei vasta neile täiel määral. Kui sellise olukorra pinnalt tekib kohaliku omavalitsuse organi ja allakirjutanute vahel juriidiline vaidlus, tuleb viimastel ka sel juhul taotleda kohtulikku õiguskaitset⁴⁹⁷. Sellisel juhul saab kaebusega taotleda üksnes

⁴⁹⁶ Avaldustele vastamise seaduse (RT I 1994, 51, 857; 1996, 49, 953; 2000, 49, 304; 92, 597; 2001, 58, 354) § 3 lg 1 näeb kohalikule omavalitsusele ja selle ametiisikutele neile adresseeritud märgukirjadele ja avaldustele vastamiseks ette ühekuise tähtaja.

⁴⁹⁷ Vt **D. Birkenfeld-Pfeiffer**. Kommunalrecht. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, S. 114, Rz. 144.

rahvahääletusmenetluse algatamist ja läbiviimist. Kohaliku rahvaalgatusega nõutavate meetmete rakendamiseks puuduks allakirjutanul subjektiivne õigus.

Kui volikogul tuleb kohaliku rahvahääletuse korraldamise kohta teha eraldi otsus, on tegu haldusaktiga ja seega on võimalik kohustamiskaebus, kui mitte, siis eraldi haldusakti ei eksisteeri ning kohaliku rahvahääletuse korraldamist kui reaaltoimingu sooritamist saab põhimõtteliselt nõuda soorituskaebusega. Käsitletava juhtumi korral on siis kaebajal võimalik ka taotleda volikogu poolt vastuvõetud otsuse täitmise peatamist vastavalt HKMS §-le 12¹ lg 3 p 1⁴⁹⁸. Kui volikogul ei tule teha eraldi otsust kohaliku rahvahääletuse korraldamise kohta ja ta otsustab kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudes sisalduva ettepanekuga nõustuda, ent allakirjutanute arvates ei vasta tema poolt otsuses fikseeritud meetmed kas üldse või osaliselt nende poolt taotletud abinõudele, on koos soorituskaebusega võimalik ka taotleda volikogu poolt vastuvõetud otsuse täitmise peatamist. Kui volikogul ei tule teha eraldi otsust kohaliku rahvahääletuse korraldamise kohta ja ta otsustab kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudes sisalduva ettepanekuga mitte nõustuda, on ta kohustatud algatama rahvahääletusmenetluse. Mis puudutab rahvahääletust ettevalmistavaid korraldavaid toiminguid (rahvahääletuse päeva kindlaksmääramine, hääletusele pandava küsimuse sõnastust, põhjenduse, kulude katmise ettepaneku, volikogu seisukoha avaldamine), siis ei takista need rahvahääletuse korraldamisele suunatud soorituskaebust. Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudele allakirjutanu ei ole oma nõude teostamiseks kohustatud iga rahvahääletusele eelnevat menetlustoimingut eraldi kohtulikult vaidlustama, vaid see on pigem suunatud kohaliku rahvahääletuse faktilisele korraldamisele selleks kehtestatud õigusnormide kohaselt.

⁴⁹⁸ Kohus peab vaidlustatud haldusakti täitmise peatama, kui peatamata jätmisel oleks kohtuotsuse täitmine raskendatud või see osutuks võimatuks. Kohtuotsuse täitmise raskendatuse või võimatuse all tuleb pidada silmas olukorda, kus haldusakti täitmine asutuse poolt või haldusaktist tulenevate õiguste kasutamine kolmanda isiku poolt juba kohtumenetluse ajal loob kaebaja õigusi rikkuvaid tagajärgi, mille kõrvaldamine ei ole pärast kohtuotsuse jõustumist mõistlikul viisil enam võimalik. Haldusakti peatamise otsustamisel tuleb arvestada ka avalikku huvi ja kolmandate isikute õigusi, mida haldusakti peatamine võib kahjustada. — Riigikohtu halduskolleegiumi 21. detsembri 2001. a määrus Tõnu Kõrda erikaebuse läbivaatamine ehitusloa täitmise peatamise asjas, 3-3-1-67-01. — RT III 2002,4,37. Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2001. a määrust Erik Vallaste erikaebuse läbivaatamine vaidlustatud haldusakti täitmise peatamise asjas, 3-3-1-57-01. — RT III 2001, 33, 346. Riigikohtu halduskolleegiumi 27. märtsi 2000. a määrus Starman Kaabeltelevisiooni AS erikaebuse läbivaatamine haldusakti täitmise peatamise asjas, 3-3-1-8-00. — Riigikohus 2000 lahendid ja kommentaarid. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk-d 81–84; Riigikohtu halduskolleegiumi 6. detsembri 1996. a määrust Keskiimaühistu "Tartu Piim" esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine HKS § 9 lg 3 kohaldamisest maksuvaidluse asjas, 3-3-1-39-96. — Riigikohtu lahendid 1996. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk-d 143–147.

Kui volikogu otsustab kohaliku rahvaalgatuse poolt nõutava(te) meetme(te) rakendamise kasuks kohe, s.t enne algatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse arutamist ja otsustamist, tuleb allakirjutanul kõigepealt esitada soorituskaebus nõudmaks valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse õiguspärasuse üle otsustamist. Selle kaebuse rahuldamise korral saab esitada kohustamiskaebuse kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks.

Ka volikogu nõustumise korral rakendada kohaliku rahvaalgatuse nõutud meetmeid, mis pole aga allakirjutanu(te) arvates piisavad, võivad viimased esitada volikogule taotluse selle õigusakti muutmiseks vastavalt KOKS §-le 33 lg 1. Ka valla- või linnavalitsus võib taotleda volikogu otsuse uuesti läbivaatamist⁴⁹⁹.

Riigi järelevalve teostamine volikogu otsuste kui üksikaktide seaduslikkuse üle kuulub maavanema pädevusse, kes teostab seda VVS §-s 85 sätestatud alustel ja korras.

Volikogu võib oma otsust ka hiljem korrigeerida, viies selle täielikku kooskõlla algatajate taotlusega⁵⁰⁰.

Kaebuse kohaliku rahvahääletuse läbiviimiseks võib esitada ka juhul, kui volikogu algul tehtud otsuse kohaliku rahvaalgatusega nõutud meetmete realiseerimiseks hiljem kehtetuks tunnistab.

1.11. Õiguskaitse volikogu tegevusetuse korral kohaliku rahvahääletuse korraldamisel

Kui valla- või linnavalitsus on teinud korralduse kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse kohta, ent volikogu ei rakenda selles taotletud meetmeid ellu ega korralda ka ettenähtud tähtaja jooksul kohalikku rahvahääletust, võib nõudele allakirjutanu esitada kaebuse sooritamata toimingu sooritamiseks (kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks). Õigus esialgse õiguskaitse määramise väljaandmiseks, millega kohustatakse kohaliku omavalitsuse üksust kohalikku rahvahääletust (teatud kindlaks tähtajaks) läbi viima, on siin mõeldav üksnes üksikutel erandlikel juhtudel: kui vaatamata positiivsele otsusele kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse suhtes puuduvad kohaliku omavalitsuse tegevusetuseks igasugused nähtavad põhjused ja asja sisuliselt lahendava kohtuotsuse äraootamine vähendaks ülemääraselt allakirjutanu õigusi või nurjaks nende realiseerimise sootuks. Näiteks võib selline situatsioon esineda juhul, kui kohaliku rahvaalgatuse esemeks on vaid piiratud aktuaal-

⁴⁹⁹ KOKS § 30 lg 2.

⁵⁰⁰ Vt sellega seoses HMS §-d 64 lg 1 ja 65 lg 1; HKMS § 24 lg 1 p 3.

susega probleem, mille otsustamine pärast asja sisuliselt lahendava menetluse lõppemist oleks aegunud⁵⁰¹.

Muudel juhtudel tuleb allakirjutanu õiguste kaitseks arvesse vaid esialgse õiguskaitse taotlus, mis on suunatud sellele, et kohalikul omavalitsusel keelataks rakendada meetmeid, mis võtaksid kohalikult rahvahääletuselt ära selle aluse⁵⁰².

Kui seadusega on kohalikule omavalitsusele antud õigus määrata kindlaks kohaliku rahvahääletuse korraldamise päev, võib sellega seoses tõusetuda esialgse õiguskaitse küsimus. Võimalikud on kaks erinevat olukorda: esiteks, võidakse taotleda rahvahääletuse korraldamist volikogu poolt kindlaksmääratud hääletuspäevast erineval hääletuspäeval; teiseks, võidakse vaidlustada volikogu poolt hääletuse korraldamine just antud päeval. Esimesel juhul puudub rahvaalgatuse korras esitatud nõudele allakirjutanud isikul subjektiivne õigus nõudmaks volikogult just konkreetse päeva määramist hääletuspäevaks. Kui seadusega on volikogule ette nähtud teatud tähtaeg, mille jooksul rahvahääletus peab aset leidma, ja ta on seda järginud, ei ole rikutud ka kellegi õigusi. Teisel juhul võib esialgse õiguskaitse taotlus tuleneda asjaolust, et volikogu on määranud hääletuspäevaks päeva, mis vältimatult viib väikesele hääletusosalusele, kuna see langeb kokku riikliku pühaga, traditsiooniliselt väga populaarse üritusega vms. Väikene hääletusosalus aga põhjustab seadusega nõutava allkirjakvoorumi mittesaavutamise ja seega kohaliku rahvaalgatuse läbikukkumise. Antud juhul on mõeldav volikogu otsuse vaidlustamise korral taotleda halduskohtult esialgse õiguskaitse määrust eesmärgil kohustada volikogu määrama kohaliku rahvahääletuse päevaks mingit tema poolt määratud erinev päev⁵⁰³. Selline asja sisulist otsustamist ennetava esialgse õiguskaitse vahendi kasutamine saab siiski olla üksnes erandlik nähtus ja leida aset vaid juhul, kui ei eksisteeri mingit kahtlust, et konkreetset kindlaksmääratud tähtpäev on menetluslikus mõttes defektne⁵⁰⁴. Siin on tegu kaalutusõigusega ja seaduses tuleks sätestada selle õiguslikud piirid (näiteks “sobiv aeg” vms).

⁵⁰¹ Näiteks kohalik rahvaalgatus, millega nõutakse kohaliku omavalitsuse ostueesõiguse teostamist. Seda saab teatavasti teostada vaid teatud tähtaja jooksul. KOKS § 34 lg 4 kohaselt on kohalikul omavalitsusüksusel ostueesõigus tema haldusterritooriumil asuva ehitise võõrandamisel eraõiguslike isikute poolt, kui seda ehitist on osaliselt või tervikuna enne võõrandamist vähemalt ühe aasta jooksul kasutatud haridus-, tervishoiu-, kultuuri- või kasvatusasutusena. Muus osas kohaldatakse ostueesõigusele AÕS-i (RT I 1993, 39, 1999, 44, 509; 2001, 34, 185; 93, 565) sätteid. Muinsuskaitseaduse (RT I 2002, 27, 153) § 27 lg 2 kohaselt on kinnisasja võõrandamisel, millel kinnismälestis asub, riigil, seejärel kohalikul omavalitsusel ostueesõigus (v.a asja võõrandamisel abikaasale, alanejale sugulasele või vanemale, samuti vennale, õele ja nende alanejatele sugulastele, § 27 lg 3). Ostueesõiguse teostamine toimub AÕS-s sätestatud korras.

⁵⁰² Vt HKMS § 12¹ lg 3 p 2. Vt ka U. Spies. *Op.cit.*, S. 309.

⁵⁰³ HKMS § 12¹ lg 3 p 3.

⁵⁰⁴ Õiguspäraseks tunnistatud kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue loob subjektiivse õiguse seadusega kehtestatud tingimustele vastavale, kohaliku omavalitsuse

Esialgse õiguskaitse vajadus võib tekkida ka juhtudel, mil:

1) kohaliku rahvahääletuse algatajatepoolset põhjendust ei avaldata või avaldatakse moonutatult;

2) kohalik omavalitsus avaldab kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude vastu mitteasjakohase argumentatsiooni.

2. Kohalik rahvahääletus

2.1. Mõiste

Kohaliku rahvahääletuse legaalseaduse definitsiooni me positiivsest õigusest reeglina ei leia. Nii on see ka Eesti õiguskorras. PS kohaliku rahvahääletuse mõistet ei sisalda, kasutades rahvahääletuse mõistet⁵⁰⁵. PS § 105 lg 1 sätestab, et Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele. Rahvahääletuse ja referendumi mõisted on samatähenduslikud⁵⁰⁶. PS-i ametliku tõlke venekeelses tekstis on mõiste “rahvahääletus” vasteks “referendum”⁵⁰⁷. Kuna rahvahääletuse ja referendumi mõisted on sünonüümid, on rahvahääletuse ajaloolise tausta paremaks mõistmiseks võimalik ja vajalik pöörduda sõna “referendum” tähenduse poole.

Sõna “referendum” pärineb etümoloogiliselt ladinakeelsest sõnast “*referre*”, mis tähendab: tagasi tooma, viima, andma või kandma; teatama, ette kandma, esitama; üle, edasi andma jne⁵⁰⁸. Eeldatavalt 17. sajandil iseloomustas see föde-

organite poolsest lubamatust mõjutamisest vabale rahvahääletusele. Sellist õigust aga ei järgita juhul, kui volikogu teadlikult ja mõjuva põhjuseta valib hääletuspäevaks päeva, mille suhtes senised kogemused veenvalt ja ühemõtteliselt kinnitavad, et osalus hääletamisel jääb väikeseks ning nõutavat allkirjakvoorumi ei saavutata.

⁵⁰⁵ Vt PS preambula, §-d 56 p 2, 65 p 2, 104 lg 2 p 5, 105, 106, 162, 163 lg 1 p 1, 164; samuti PSRS, RaHS, KOKS.

⁵⁰⁶ H. Maurer märgib, et referendum on rahva otsustamine parlamendi poolt otsustatud seaduse üle (seadusandlik referendum) või parlamendi poolt otsustatud konstitutsioonimuudatuse üle (konstitutsiooniline referendum). Rahvahääletus (*Volksabstimmung*) on aga menetlus, mis viib rahva otsuseni (*Volksentscheid*), rahvahääletuse tulemuseni. — H. Maurer. Staatsrecht. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. — München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1999, S. 194. Eesti riigiõiguslikus kirjanduses pole rahvahääletuse ja referendumi vahel sellist eristamist tehtud.

⁵⁰⁷ Ведомости Эстонской Республики 1992, 26, 349.

⁵⁰⁸ refero, rettuli, relätum, referre — R. Kleis jt. Ladina–eesti sõnaraamat. Glossarium Latino-Estonicum. — Tallinn: Valgus, 1986, lk 568.

raalset tahtekujundust Šveitsis⁵⁰⁹, olles aga juba tunduvalt varem kasutusel eelkõige Graubünden ja Wallises: vastava regiooni kõigi valdade poolt korraldatud nõupäevade (*Rats-Tage*) otsused, kui need ületasid valdade esindajatele antud instruksioone, muutusid alles siis õiguslikult siduvateks, kui esindajad olid need koduvalla koosolekule “*ad referendum*” andnud ja need selle poolt häälteenamusega heaks kiideti⁵¹⁰. Enamgi veel, tinglikult võib referendumi instituudi viia ajas tagasi isegi antiiksesse Ateenasse, kus rahvakoosolekule kuulus lõpliku sõna õigus kõigis küsimustes, mis puudutasid sõda või lepinguid. Ta hääletas ettepanekuid, mida oli talle kohustatud ette valmistama nõukogu⁵¹¹.

Referendum kasvas niisiis välja menetluse regulatsioonist, tähendades üksnes “rahvale otsuse tegemiseks esitatavat”. Hiljem arenes ta institutsiooniliseks mõisteks. See ühes ladinakeelse gerundiivvormi poolt osundatava imperatiivse tendentsiga annab talle rahva otsustava osalemise instituudi iseloomu ka veel tänapäeval. Teiste sõnadega: muude riigiorganite otsused vajavad referendumile relevantsetes küsimustes jõustumiseks rahvale otsustamiseks andmist. See nõue võib olla sätestatud sõnaselgelt või n-ö vaikivalt eeldatud⁵¹².

Riigiõiguses mõistetakse rahvahääletuse all tavaliselt elektoraadi salajast hääletamist⁵¹³, mille abil ta otsustab teatud dokumendi või otsuse kinnitada või mitte kinnitada, nõustuda või mitte nõustuda parlamendi, riigipea või valitsuse ühe- või teistsuguste toimingutega⁵¹⁴. Saksa riigiõiguslikus kirjanduses käsitletakse rahvahääletusena (sks k *Volksabstimmung*) menetlust, mis viib rahva otsustuseni (sks k *Volksentscheid*), s.t hääleõiguslike kodanike siduva otsuseni teatud faktilises küsimuses (sks k *über eine Sachfrage*)⁵¹⁵. Rahvahääletusmenetluse mõiste kasutamine ei tekitaks probleeme ka Eesti kontekstis.

⁵⁰⁹ Vt selle kohta **F. Fleiner**. *Op. cit.*, S. 12 Fn. 35. Tuleb märkida, et vastavalt Šveitsi keelekasutusele on mõistel “referendum” kitsam ja tehnilisem tähendus kui enamikus Euroopa riikides. — Vt Local referendums, p. 20.

⁵¹⁰ **K. Hernekamp**. *Op. cit.*, S. 24.

⁵¹¹ **В. Вильсонъ**. — Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. Перев. под ред. А. С. Яценко. Москва: Издание В.М. Саблина, 1905, с. 63.

⁵¹² Nii sätestab Aargau kantoni konstitutsiooni § 62: “Rahvahääletuse alla kuuluvad igal juhul:

a) konstitutsioonimuudatused;

b) seadused;

c) Suure Nõukogu otsused ja rahvaalgatused konstitutsiooni täielikuks revideerimiseks; [...]” — Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (Stand am 4. Juli 2000). — Online. Erreichbar: <http://www.ag.ch/>, der 24. Mai 2001.

⁵¹³ Osade riigiõigusteadlaste kohaselt — pöördumist valijate korpuse poole. — Vt **A.A. Мишин**. *Op. cit.*, с. 174.

⁵¹⁴ **М.В. Баглай**. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. Изд. изм. и доп. — Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА•М, 1999, с. 378.

⁵¹⁵ **H. Maurer**. *Op. cit.*, S. 194.

Kohaliku rahvahääletusena saab käsitleda siis **kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike salajast hääletamist kohaliku omavalitsuse pädevusse kuulvas olemuslikult kohaliku elu küsimuses, mille tulemus on kohaliku omavalitsuse organitele õiguslikult kohustuslik e siduv**. Sellele määratlusele vastab ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukoht, mille kohaselt: “Analoogia alusel mõistab kohus kohaliku rahvahääletuse all otsuse vastuvõtmist küsimuses, mis kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse.”⁵¹⁶ “Elanike küsitluse tulemus, erinevalt rahvahääletuse tulemusest, ei ole riigi- või kohaliku omavalitsuse organile õiguslikult kohustav ja seisneb üksnes küsitluses osalenute arvamuse väljaselgitamises.”⁵¹⁷ Analoogne seisukoht kajastub ka munitsipaalõiguslikus kirjanduses⁵¹⁸. Rahvahääletuse instituudi puhul ongi vajalik otsustamise aspekti, s.t kodanikule poliitiliste otsuste tegemise võimaldamise analüüsimine. Siiski tuleb silmas pidada, et laiemas (Euroopa ja Ameerika) kontekstis eksisteerib kohaliku rahvahääletuse terminoloogia ja selle instituudi sisu osas ulatuslik mitmekesisus ja erinevused. Kui teatud juhtudel on see väga sarnane usaldushääletusele, siis teistel juhtudel vaevalt eristatav avaliku arvamuse küsitlustest⁵¹⁹.

Kohalik rahvahääletus tähendab, et oluline omavalitsuslik ülesanne otsustatakse kohaliku omavalitsuse üksuse valitava esinduskogu asemel hääleõigust omavate kohalike elanike endi poolt salajasel hääletamisel. Ülesande olulisuse üle on võimalik otsustada selle mõju järgi kogukondlikule elule vastavas kohaliku omavalitsuse üksuses ja tagajärgede alusel kohalikule eelarvele⁵²⁰. Kohalikul rahvahääletusel kohalike elanike tehtud otsustusel on volikogu õigusakti toime⁵²¹.

⁵¹⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. augusti 1993. a otsus Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Narva Linnavolikogu 1993. a 28. juuni otsus nr 15/163 “Suhtumisest välismaalaste seadusesse” kehtetuks, läbivaatamine, III-4/A-2/93. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 9–12.

⁵¹⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 6. septembri 1993. a otsus Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Sillamäe Linnavolikogu 1993. aasta 6. juuli otsus “1993. aasta 30. juuni miitingust osavõtnute juhendite täitmisest” kehtetuks, läbivaatamine. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 12–14.

⁵¹⁸ Nii määratlevad vene õigusteadlased O.Kutafin ja V. Fadejev kohalikku referendumi munitsipaalüksuse (rajooni, linna, alevi, külaringkonna) piires alaliselt elavate kodanike hääletamisena kohaliku tähtsusega küsimustes, mis on seadusandlusega arvatud kohaliku omavalitsuse pädevusse. — *Op. cit.*, c. 126.

⁵¹⁹ Vt Local referendums, p. 5.

⁵²⁰ Tuleb märkida, et “olulisuse” mõiste on seadusandlusest ka sageli välja jäetud. — Vt **K. Waechter**. *Op. cit.*, S. 196.

⁵²¹ Siinjuures võiks tõstatada küsimuse, kas on täpne ja põhjendatud rääkida volikogu õigusakti toimest olukorras, kus kohalik rahvaalgatus on suunatud valla- või linnavalitsuse määru vastu. Mingit põhimõttelist vastuolu või probleemi siin tegelikult ei ole. Volikogu kui kohaliku omavalitsuse esindusorgan omab oma staatusest tulenevat

Kohaliku rahvahääletuse teel on võimalik saavutada kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike tegeliku poliitilise osalemise suurenemine ja see instituut sobib kohaliku omavalitsuse üksuses tahtekujunduse sisulise kvaliteedi parandamiseks.

Kohalikule rahvahääletusele laienevad PS §-s 156 lg 1 sätestatud valimisõiguse demokraatlikud põhimõtted: vabadus, üldisus, ühetaolisus, otsesus ja hääletamise salajasus. Tervikuna ongi kohaliku rahvahääletuse korraldamise organisatsiooniline aspekt paljuski kokkulangev valimiste korraldamisega (nt kõigi rahvahääletust puudutavate otsustuste avalikustamine⁵²², komisjonid, hääletajate arvestuse pidamine, hääletamise kord, hääletamistulemuste kindlakstegemine jne). Siiski eksisteerivad ka spetsiifilised aspektid. Hääletajaskond ei hääleta siin mitte konkreetse kandidaadi või kandidaatide nimekirja üle, vaid mingis olulises küsimuses poolt või vastu. Seega pole vajalik valimisringkondade moodustamine.

2.2. Kohaliku rahvahääletuse klassifikatsioonist

Klassifitseerimisega seoses väärib rõhutamist, et kohalikku rahvahääletust tuleb eristada plebistsiidist⁵²³. Plebistsiit kui vanem mõiste⁵²⁴ kujutab endast rahvahääletuse vormi, mida sageli kasutatakse *ad hoc* iseloomuga poliitiliselt tundlike küsimuste lahendamiseks ning mis on seotud usalduse avaldamisega üksikisikule või üksikisikute grupile. Rahvusvahelises õiguses, mis ei erista referendumit ega plebistsiiti, kujutab viimane endast menetlust, mille abil teatud territooriumi elanikkonnaga konsulteeritakse selle loovutamise üle teisele riigile või annekteerimise üle teise riigi poolt⁵²⁵.

õigust valla- või linnavalitsuse pädevuses olevaid küsimusi enda pädevusse võtta ja ümber otsustada, v.a juhul, kui see on otse antud valla- või linnavalitsuse pädevusse seaduse alusel.

⁵²² Kohaliku rahvahääletuse korraldamine nõuabki täielikku avalikustamist, erinevate arvamuste õiglast avaldamist ja suurt eeltööd rahvahääletusele esitatava küsimuse ja selle tagajärgede selgitamisel.

⁵²³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. augusti 1993. a otsuses III-4/A-2/93 märgitakse: "Narva Linnavolikogu otsuses kasutati mõistet "referendum (plebistsiit)". Mõistet "plebistsiit" Põhiseaduses ja kehtivates seadustes ei ole. Narva Linnavolikogu 28. juuni otsuses nr 15/163 sisaldub kahe juriidiliselt erisisulise mõiste — referendum ja plebistsiidi segikäsitlust, mistõttu jääb selgusetuks, mida tegelikult silmas peeti." Munitsipaalõiguslikus kirjanduses esineb siiski ka seisukohti, mis peavad võimalikuks plebistsiidi arvamist kohaliku rahvahääletuse alla — plebistsiidiks nimetatakse referendumit küsimustes, mis on kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks erakordselt (saatuslikult) tähtsad. — Vt näit Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарев. Муниципальное право: Учебник. — Москва: Новый Юрист, 1998, с. 79.

⁵²⁴ Plebistsiit pärineb juba Rooma plebsi hääletustest 4. saj. e.Kr.

⁵²⁵ Plébiscite. — Ch. Debbasch, Y. Daudet, etc. lexique de politique. États — vie politique, relations internationales. 6^e édition. — Paris: Dalloz, 1992, p. 337.

Hääletamisobjekti järgi vahetu demokraatia instituutide liigitamine **hääletusteks faktilises küsimuses**⁵²⁶ ja **territoriaalhääletusteks** on relevantne ka kohaliku rahvahääletuse puhul. Mis puudutab **personaalhääletust** ehk revokatsiooni, siis menetluslikult on ka siin tegu kohaliku rahvahääletusega. Munit-sipaalõiguslikus kirjanduses ja ka seadusandluses⁵²⁷ neid siiski ei samastata ja revokatsiooni e otse valitud ametniku tagasikutsumist rahvahääletuseks ei nimetata. Kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike poolt otse valitud ametniku tagasikutsumist käsitletakse koos tema valimise ning umbusaldusmenetlusega volikogus⁵²⁸. Ka käesolevas töös ei leia personaalhääletus e revokatsioon lähemat käsitlemist. Märkida võib vaid, et ka vallavanema ja linnapea otsevalimiste korral jääb kehtima EKO art 3 lg-s 2 sisalduv täitevorgani aruandekohustuslikkuse nõue nõukogu või esinduskogu ees⁵²⁹.

Vastavalt rahvahääletuse objektile (esemele) võib eristada ka **konstitutsioonilist rahvahääletust**, **seadusandlikku rahvahääletust** ja **haldusrahvahääletust**. Kohalik rahvahääletus on oma sisult haldusrahvahääletus (haldusreferendum)⁵³⁰.

Kohaliku omavalitsuse süsteem võib olla nii ühe- kui ka mitmetasandiline. Kohalikke rahvahääletusi võidakse korraldada nii **esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksustes** kui ka **regionaalse omavalitsuse üksustes**⁵³¹, kuid seadus võib piirata nende korraldamist ka esmatasandi raamidega. Kohalike rahvahääle-

⁵²⁶ Sks. k. *Sachabstimmung*.

⁵²⁷ Vt näit Põhja-Rein-Vestfaali kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-d 26 ja 66.

⁵²⁸ Vt **A. Gern. Op. cit.**, S. 247-248; **G.D. Bühren. Op. cit.**, S. 91-93.

⁵²⁹ Omavalitsuste Üleriigilise Nõupäeva resolutsioonis haldusreformi ja kohaliku omavalitsuse õigusliku seisundi kohta 11. veebruarist 1994. a rõhutavad kohalikud omavalitsused, et nad loevad põhjendamatuks vallavanema ja linnapea ametikohtade täitmist erakondliku eelistatuse ja ustavuse alusel ja peavad õigeks, et nimetatud ametikohad täidetakse avaliku konkursi korras arvestades nende erialaseid teadmisi. Samuti peeti otstarbekaks kohaliku täitevvõimu juhi tööperioodi lahku viimist volikogu volituste perioodist (p. 5). — Teabeleht. Omavalitsuste Üleriigiline Nõupäev.

⁵³⁰ Mõnikord leidub õiguskirjanduses ka kohalike rahvahääletuste liigitamist nn “valla-konstitutsiooni rahvahääletuseks” (“*Gemeindeverfassungsreferendum*”) (s.t rahvahääletusele pannakse vastava kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärus), “valla seadusandlikuks rahvahääletuseks” (“*Gemeindegesetzesreferendum*”) (mitmesugused eeskirjad (*Verordnungen*) ja relemendid) ning “valla haldusrahvahääletuseks” (nt kohaliku omavalitsuse finantshalduse küsimused). — Vt **K. Hernekamp. Op. cit.**, S. 71-78. Käesoleva töö autori arvates on selline liigitus pigem segadusttekitav.

⁵³¹ EKO art. 13 kohaselt laienevad selles dokumendis sisalduvad põhimõtted kõigile lepinguosalise riigi territooriumil asuvate kohalike võimuorganite kategooriatele. Lepinguosaline võib aga ratifitseerimis- või ühinemiskirja esitades määratleda kohalike või piirkondlike võimuorganite kategooriad, mille suhtes ta kavatseb harta ulatust piirata või mida ta tahab harta mõjuväljast eraldada. Euroopa regionaalse omavalitsuse harta projekt (art. 12 lg 1) ei välista vahetu kodanikuosaluse erinevaid vorme, kuid näeb ette, et regioonidel on esinduskogu ja täidesaatev organ.

tuste korraldamine ongi iseloomulik eelkõige esmatasandi kohaliku omavalitsuse üksustele.

Rahvahääletus võib olla **individuaalrahvahääletus** või **föderatiivne rahvahääletus**. Esimesel juhul on rahvahääletus suunatud kõigi hääleõiguslike elanike poole ja loeb iga hääle kui selline. Teisel juhul arvestatakse üksnes iga territooriumi korporatsiooni vootumit, kusjuures selle jaoks võib otsustav olla ka piirkondlikult kindlakstehtav tulemus üksikute hääle osas⁵³². Kohalik rahvahääletus on individuaalrahvahääletus. Põhimõtteliselt on mõeldav ka olukord, kus näiteks ühe piirkonna kõigis ühinemist planeerivates kohaliku omavalitsuse üksustes korraldatakse üheaegselt rahvahääletus selles küsimuses ja seadus seob teatud arvu üksuste eitava vootumiga kõigi üksuste ühinemisotsuse blokeerimise (näiteks põhjusel, et ühinemist pooldanud kohaliku omavalitsuse üksused on üksteisest territoriaalselt eraldatud). Siiski pole siin tegu föderatiivse rahvahääletusega.

Kohalik rahvahääletus võib olla nii **obligatoorne** kui ka **fakultatiivne**. **Obligatoorne** on kohalik rahvahääletus juhul, kui seadus näeb *expressis verbis* ette, et kohaliku omavalitsuse organ peab korraldama rahvahääletuse teatud valdkonna küsimuse esinemisel⁵³³.

Fakultatiivne on kohalik rahvahääletus juhul, kui selle algatab seadusega eelnevalt fikseeritud teatud protsent hääleõiguslike elanikke⁵³⁴ või volikogu ise. Viimasel juhul võime eristada fakultatiiv-minoriteetset rahvahääletust (mida võib nõuda volikogu liikmete vähemus ja mis on põhjendatud eelkõige juhul, kui puudub kohaliku rahvaalgatuse instituut) ja fakultatiiv-plebistsitaarset rahvahääletust (volikogu liikmete enamus)⁵³⁵.

⁵³² F. Fleiner, Z. Giacometti. *Op. cit.*, S. 15.

⁵³³ Näiteks Aargau kantoni Elanikevaldade seaduse (vallaseaduse) (*Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz)*) § 57 kohaselt tuleb kõigile hääleõiguslikele isikutele urni kaudu otsustamiseks esitada: a) vallastatuudi (*Gemeindeordnung*) muutmise; b) otsused muudatuste kohta valla olemasolus; c) eelarve maksualaste tagajärgedega (*Voranschlag mit Steuerfuss*); d) seaduslikult esitatud referendumi- ja rahvaalgatused (*Initiativbegehren*); e) algatused Elanike Nõukoguga (*Einwohnerrat*) korralduse likvideerimiseks; f) vallastatuudiga sõnaselgelt nimetatud muud asjad. — Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts (SAR). — Online. Erreichbar: <http://www.ag.ch>, der 11. Februar 2001.

⁵³⁴ Näiteks Aargau kantoni Elanikevaldade seaduse (vallaseaduse) (*Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz)*) § 60 kohaselt võib üks kümnendik hääleõiguslikest kodanikest Elanike Nõukogu (*Einwohnerrat*) presidendilt üldise algatuse või väljatöötatud eelnõu vormis nõuda teemade käsitlemist, mis kuuluvad hääleõiguslike kodanike kogu või Elanike Nõukogu pädevusse. [...] Kui rahvaalgatus (*Initiativbegehren*) on esitatud üldise algatuse kujul ja Elanike Nõukogu sellega nõustub, töötatakse välja vastav eelnõu ja pannakse see rahvahääletusele. Kui rahvaalgatus on esitatud väljatöötatud eelnõu kujul, pannakse see rahvahääletusele koos ettepanekuga vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks (§ 61).

⁵³⁵ Vt V. Mittendorf. *Direkt-demokratische Verfahren im Prozeß — Verkehrsberuhigung in Winterthur (Schweiz)*. — *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*. Th. Schiller (Hg). — Frankfurt, New York: Campus Verlag, 1999, S. 169.

Eristamiskriteeriumiks on seega heakskiidunõue. Heakskiit võib olla sõnaselge või vaikiv. Kui otsustus vajab õiguslikuks kehtivuseks rahva sõnaselget heakskiitu, on tegu obligatoorse rahvahääletusega. Seevastu otsused, mis kuuluvad fakultatiivsete rahvahääletuste alla, vajavad sõnaselget heakskiitu üksnes siis, kui rahvas ise nõuab nende rahvahääletusele esitamist (kohalik rahvaalgatus) või peab seda vajalikuks volikogu. Kui “rahhahääletuse tähtaja” jooksul kohaliku rahvaalgatust ei toimu, jääb vastav otsus jõusse⁵³⁶.

Rahva osa ehk roll rahvahääletuse teel otsustuse tegemisel (osaluselement) võib üldistatud kujul olla **aktiivne** või **passiivne**. Esimesel juhul algatab kohalik elanikkond menetluse, mis nõuab temalt aktiivsuse ilmutamist (ettepanekute formuleerimine, allkirjade kogumine jne). Edukaks osutumise korral annab see tulemuseks rahvahääletuse. Nagu eespool juba märgitud, ei ilmuta reeglina aktiivsust mitte kogu hääletajaskond, vaid teatud eksisteerivad või *ad hoc* tekkinud grupid. Üks variant ongi võimaldada rahvahääletuse läbiviimise algatamist üksnes kohaliku rahvaalgatuse teel⁵³⁷. Teisel juhul ei korraldata rahvahääletust kohaliku rahvaalgatuse instituudi kasutamise kaudu. Siin ei saa kohalik elanikkond osaleda otsustamiseks, millised küsimused esitatakse rahvahääletusele heakskiitmiseks või tagasilükkamiseks. Seaduses võib ette näha ka nii esimese kui teise variandi lubatavuse⁵³⁸. Sellist paindlikku lahendust toetab ka käesoleva töö autor. Volikogu vastav otsus kohaliku rahvahääletuse korraldamise kohta⁵³⁹ (kui algatus lähtub volikogust endast) eeldab kvalifitseeritud häälteenamust. Selleks võib olla volikogu koosseisu häälteenamus või näiteks 2/3 häälteenamus⁵⁴⁰, kusjuures käesoleva töö autori arvates võib piisavaks lugeda esimesena nimetatud häälteenamuse nõuet⁵⁴¹. Seadusega võiks ette näha ka rahvahääletuse küsimuse menetlemise kohustuse kahe või kolme lugemise

⁵³⁶ K. Hernekamp. *Op. cit.*, S. 26.

⁵³⁷ Näiteks Põhja-Rein-Vestfaalis vastavalt selle liidumaa vallaseaduse (*Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.10.1952 i.d.F. vom 14.7.1994*) § 26.

⁵³⁸ Nii näiteks Schleswig-Holsteinis vastavalt selle liidumaa vallaseaduse (*Gemeindeordnung für das Land Schleswig-Holstein i.d.F. vom 1. April 1996*) § 16g lg 3. — Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein — GO in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. April 1996 Fundstelle: GVOBl. Schl.-H. 1996 S. 321 zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. 12. 1997, GVOBl. S. 474, ber. 1998 S. 35. — Online: Erreichbar: <http://www.staedtetag.de/mitgliederservice/dez2/gemord/sh/index.htm>, der 23. September 2001.

⁵³⁹ Volikogu ei või rahvahääletuse korraldamise kohta tehtud otsust muuta ega kehtetuks tunnistada.

⁵⁴⁰ Näiteks Baden-Württembergis vastavalt selle liidumaa vallaseaduse (*Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25.7.1955 i.d.F. vom 3.10.1983*) § 21 lg 1, Baieris vastavalt selle liidumaa vallaseaduse (*Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25.1.1952 i.d.F. vom 6.1.1993*) art 18a lg 2 (Online. Erreichbar: <http://www.staedtetag.de/mitgliederservice/dez2/demord/by/index.htm>, der 18 September 2001) jt.

⁵⁴¹ Ka KOKS § 45 lg 5 näeb ette volikogu koosseisu häälteenamuse § 22 1. lõike punktides 2, 4, 6, 10, 14, 15, 18 ja 24 ettenähtud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks.

käigus. Volikogus võib rahvahääletuse algatajaks olla volikogu komisjon, teatud arv volikogu liikmeid (näiteks vähemalt 1/4 volikogu koosseisust), fraktsioon, vallavanem või linnapea, kohaliku omavalitsuse kollegiaalne täitevorgan. Algamisõigust omavate subjektide ring tuleb kindlaks määrata seaduses.

Volikogu otsus teatud küsimuse rahvahääletusele panemise kohta peab olema vastu võetud selleks õiguslikult ettenähtud protseduuri järgides. Viimast reguleerib nii seadus kui ka vastava kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärus⁵⁴².

On võimalik eristada **seadusega eelnevalt reguleeritud** ja **reguleerimata kohaliku rahvahääletuse instituute**. Esimesel juhul on rahvahääletus kohaliku omavalitsuse üksuste partsiaalõiguskordade fikseeritud ja põhistatud koostisosaks. Siin ei piisa üksnes rahvahääletuse instituudi nimetamisest õigusnormis (sellisel juhul on ikkagi tegu eelnevalt reguleerimata rahvahääletusega), vaid on vajalik ka teatud regulatiivsete normide olemasolu seaduses, mis määratleksid hääletuse struktuuri, korraldust või substantsi. Eelnevalt reguleeritud rahvahääletus võib olla nii obligatoorne kui fakultatiivne, eelnevalt reguleerimata rahvahääletus — üksnes fakultatiivne. Arvestades kohaliku rahvahääletuse instituudi tähendust ja tähtsust, on Eestis kindlasti nii otstarbekas kui ka vajalik kohalikku rahvahääletust seadusega reguleerida.

Vastavalt kohaliku rahvahääletuse eesmärgile võib eristada⁵⁴³:

a) **rahvahääletus otsuse vastuvõtmiseks (populaarreferendum)** — pärast arutelu ja vastavas küsimuses otsuse tegemist esitab volikogu selle muutmata kujul elektroaadile vastuvõtmiseks. Volikogu võib seda teha kas kohustuslikus korras või vabatahtlikult, viimasel juhul omakorda kas omal tahtel või teatud arvu kodanike nõudmisel.

b) **muutev rahvahääletus** — see on kodanike nõue, mis on suunatud kohaliku omavalitsuse korralduse või tema tegevuse teatud aspekti muutmisele. Ta sisaldab teatud ettepanekut eksisteeriva olukorra reguleerimiseks.

c) **tühistav rahvahääletus** — see on seotud kodanike poolt esitatud nõudega kehtiva munitsipaalõigusliku sätte tühistamiseks.

d) **rahvahääletus ettepaneku suhtes** — siin kasutavad kodanikud kohalikku rahvaalgatust ja esitavad innovatiivse ettepaneku kohaliku omavalitsuse pädevuses olevas küsimuses, mis on suunatud antud kogukonnas eksisteeriva(te) teatud tingimus(t)e edasiarendamisele või parandamisele. Muutev ja tühistav rahvahääletus ning rahvahääletus ettepaneku suhtes on olemuslikult kodanike poolt rakendatavad rahvaalgatused, millel on analoogne lähtekoht (algallikas) ja mille menetlus on samasugune.

Rahvahääletusi saab eristada ka selle alusel, kas hääletamisele pannakse:

a) õigusakti eelnõu või

⁵⁴² Vastavalt KOKS § 8 sätestatakse valla või linna põhimääruses antud valla või linna omavalitsusorganite, nende komisjonide ning valla või linna ametiasutuste moodustamise kord, õigused, kohustused ja töökord.

⁵⁴³ Siin on tuginetud Šveitsi avalikule õigusele — Vt näit The system of semi-direct democracy in Switzerland. — Local referendums, p. 24–25.

b) muu riigi- või kohaliku elu küsimus.

Kui kohaliku rahvahääletuse korraldamine algatatakse volikogus, siis omab ta õigust panna rahvahääletusele nii õigusakti eelnõu kui ka muu kohaliku elu küsimus. Ka Riigikogul on vastavalt PS §-le 105 lg 1 õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele.

Võimalikud on ka mitmesugused täiendavad liigitused, näiteks selle alusel, kas: 1) rahvahääletusele pannakse üks küsimus, millele hääletaja vastab “ja” või “ei”, või 2) hääletajale esitatakse kaks või enam varianti, millest ta valib ühe või lükkab kõik tagasi⁵⁴⁴. Kohaliku rahvahääletuse erinevad klassifikatsioonid rajanevad teatud dihhotoomiatel, mis pärinevad positiivses munitsipaalõiguses olemasolevatest elementidest.

Sõjaeelses Eesti Vabariigis toimunud kohalikke rahvahääletusi võib klassifitseerida järgmiselt:

- kuna sellise rahvahääletuse korraldamist reguleeris seadus ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus, oli tegu eelnevalt reguleeritud kohaliku rahvahääletusega;

- kuna antud kohalikku rahvahääletust võidi korraldada mitte üksnes valdades, alevites ja linnades, vaid ka maakondades, oli tegu nii esmatasandi kui teise e regionaalse tasandi kohaliku rahvahääletusega;

- kuna rahvahääletuse korraldamine sõltus kohaliku rahvaalgatuse kaudu vastava kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt 10% hääleõiguslike kodanike poolt sellekohase nõude esitamisest, samuti volikogu poolt Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse §-ga 12 talle antud alkoholi müügi kehtestamise õiguse kasutamata jätmisest, oli tegu fakultatiivse rahvahääletusega.

2.3. Kohaliku rahvahääletuse ajaloost Eesti Vabariigis

Esmakordselt fikseeriti kohaliku rahvahääletuse instituut Eesti seadusandluses Riigikogu poolt 10. mail 1927. a vastuvõetud Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduses, mille § 13 sätestas:

“Alkoholiliste jookide müügi keeld valla, alevi, maa või linna piirkonnas otsustatakse kohalikul rahvahääletamisel, kui seda nõuab vähemalt 10% hääleõiguslike kodanikest ja seda pole otsustatud käesoleva seaduse § 12. korras. Keeluotsus astub jõusse 1. jaanuarist, kui sellest kuni 1. juulini eelmisel aastal teatatud aktsiisi peavalitsusele. Keeluõigus ei käi piirituse-, õlle-, napsi-, veini- ja likööri vabrikute, -ladude, tagavaraladude ja veinitehaste keldrite kohta.

Lähemad määrused kohalikkude rahvahääletamiste korraldamiseks annab Vabariigi Valitsus Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse alusel.

⁵⁴⁴ Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарев. *Op. cit.*, с. 79.

Uut kohalikku rahvahääletamist ei või ette võtta enne kolme aastat, arvates viimasest kohaliku rahvahääletamise päevast.”

Üksikasjalikumalt reguleeris kohaliku rahvahääletamise korraldamist Vabariigi Valitsuse poolt eeltoodud sätte alusel 26. novembril 1928. a antud Alkohoolsete jookide müügikeelu otsustamiseks korraldatavate kohalikkude rahvahääletamiste määrus.

Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 13 2. lõiget, mille kohaselt tuli Vabariigi Valitsusel anda Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse alusel kohaliku rahvahääletuse korraldamise üksikasjade reguleerimiseks määruiseid, ei saa lugeda õnnestunuks, vaid pigem eksitavaks. Nimetatud seadus, samuti 22. jaanuaril 1934. a vastuvõetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus sellist õiguslikku alust ei sisaldanud. Nagu eespool märgitud, anti Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määrus Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 13 alusel, mitte aga Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse alusel⁵⁴⁵. Sisuliselt oli eelnimetatud Vabariigi Valitsuse määruse näol tegu *contra legem* määrusega⁵⁴⁶. Sama situatsioon tekkinuks ka juhul, kui seadusandja oleks Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduses Vabariigi Valitsusel võimaldanud kohalike rahvahääletuste kohta määruste kehtestamise, mille sisu oleks olnud vastuolus seaduse enda regulatsiooniga⁵⁴⁷.

Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud seaduseelnõu läks Riigikogule lugemisele rahanduskomisjoni tehtud muudatustega. Eespool tsiteeritud § 13 Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelnõus ei sisaldunud⁵⁴⁸ ja see võeti rahanduskomisjonis vastu napi häälteenamusega⁵⁴⁹. Seaduseelnõu lugemistel selle § 13 parlamendis tõsisemaid diskussioone ei tekitanud ja teravate vaidluste objektiks ei olnud. Märgiti, et § 13 on õnnetu number (L. Raudkepp, krst)⁵⁵⁰; et tegu on

⁵⁴⁵ Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 32 alusel andis Riigikogu juhatus kokkuleppel Vabariigi Valitsusega määruse rahvaalgatamise või rahvahääletamise nõudmisele allakirjutamise aja ja korra kohta (RT 1926, 76).

⁵⁴⁶ Määruse § 22 sätestas, et rahvahääletamine sünnib käesolevas määruses ettenähtud muudatustega Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduses rahvahääletamiste kohta käivates määrustes ette nähtud korra järgi (§§ 57 ja teised). Vt ka määruse §-d 15, 18 ja 20.

⁵⁴⁷ Riigikogu rahanduskomisjoni (tollases kõnekeeles — rahandusajanduse komisjoni) aruandja B. Oja ütles oma ettekandes Riigikogus: “Hääletamise kord oleks ettenähtud praeguses rahvahääletamise algatamise seaduses, kus Vabariigi Valitsusel jääb õigus teatud juhtnööre anda.” — Vt ka Riigikogu III koosseisu (1926–1929) istungite protokollid. Protokoll nr 67 (33), veerg 1618.

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ Külvaja. Vabahariduse, karskuse ja tautervishoiu nädalaleht, 1927, nr 15/16, lk 143.

⁵⁵⁰ Vt Riigikogu III istungjärg. Protokollid nr nr 35–90. — Tallinn: Riigi Trükikoda, protokoll nr 74, veerud 1888–1889.

karskusliikumise suure võiduga (L. Johanson, stp.)⁵⁵¹; avaldati arvamust, et rahva algatusõigust on seadusevastaselt kitsendatud (M. Adamson, stp.)⁵⁵²; tehti ettepanekud: kulude kokkuhoiu eesmärgil ühendada kohalik rahvahääletus Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega või üldriikliku rahvahääletusega (M. Adamson)⁵⁵³ (oponeeris aruandja B. Oja⁵⁵⁴); keelata alkoholi müügikeelu kehtestanud kohaliku omavalitsuse üksuse naabervallal avada

⁵⁵¹ “Mis puutub § 12. ja 13., siis on see suur võit meie karskuseliikumisele. Kui meie karsklased tööd tahavad ja suudavad teha, siis neid paragrahve kasutades võivad nad paljudes valdades ja paljudes kohtades keeluseaduse ellu viia. Mis puutub aga sellesse, et see õigus ainult osaline on sellepärast, et see ei käi piirituse-, õlle-, napsi-, veini- ja likööri ladude, -tehaste ja -keldrite kohta, siis nähtavasti ei ole sellest paragrahvist küllalt aru saadud.” — *Ibid.*, veerg 2060.

⁵⁵² “Ma tahtsin rahvahääletamise kohta sõna võtta ja kahtlen siinkohal, kas ei ole siin rahvaalgatust riivatud, tähendab rahva keeluõigust. [...] Põhjendustes, mis seaduseelnõu juures ette tuuakse, lausutakse järgmist; keeluõigus ei käi piirituse-, õlle-, napsi-, veini- ja liköörivabrikute ladude, tagavaraladude, veinitehaste keldrite jne kohta. Siia juurde tuleb arvata veel, et rahvaalgatust, see on rahva keeluõigust ignoreerivad keelu- piirkonnas veel jaamad, ohvitseride-, sõdurite- ja kaitseliidu kogud, peab ütlema, puuduvad veel põllumeeste kogud, neil on aga oma kõrts. Arvestame siinjuures veel sellega, et aktsiisivalitsusel on õigus ja ta tarvitab seda õigust ning kui omavalitsus on rahvahääletamise läbi viinud ja suletakse teatud joogikohad, siis on aktsiisivalitsusel õigus neid uuesti avada. Ta hoolitseb nende eest. Nii et tuleme sarnase seisukorra juurde, et rahvahääletamisega, mille läbi pidi üks joogikoht suletama, et sellega midagi kätte saadud ei ole, kui arvesse võtame need liikuvad kõrtsid, näiteks pidud, lauad, raudteerongid jne. Nii ei ole rahvahääletamisest midagi järele jäänud, vaid on tekkinud rahvahääletamine varjukujuga. Sellepärast arvan, et siin on riivatud rahvaalgatuse seadust ning leian, et see ei ole kokkukõlas vastava seadusega ega põhiseadusega. — *Ibid.*, veerg 2060.

⁵⁵³ “Teen ettepaneku, § 13 märkus 1. lõppu võtta: “rahhahääletamised võidakse korraldada ühenduses omavalitsuste või Riigikogu valimistega ja muude rahvahääletamisega. See on selleks tarvilik, et kulusid ära hoida.”” — *Ibid.* Ettepaneku sõnastuse puudulikkusele osundas O. Luigand. — *Ibid.*, veerud 2061–2062.

⁵⁵⁴ “Mis puutub härra Adamsoni ettepanekusse, siis ma ei saa selgust, mida ta sellega kätte saada tahab. Siin öeldakse märkus esimeses, et lähemad määrused kohalikkude rahvahääletamiste korraldamiseks annab Vabariigi Valitsus Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seaduse alusel. Tähendab, antakse need juhtnõõrid nende seaduste alusel, mis maksvad on. Aga missugused need “muud” hääletamised on, mulle küll selge ei ole. [...] Paragrahvi märkus ütleb ära, et valimised või hääletamine sünnib Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seaduse alusel. Tähendab Vabariigi Valitsus võib ainult selle seaduse alusel juhtnõõre anda. Aga mida Teie tahate saada, see mulle küll selge ei ole. [...] Seda igatahes Teie redaktsioon ei ütle, et võib hääletamise korraga läbi viia. Siin on öeldud, et rahvahääletamised võidakse korraldada ühenduses omavalitsuste või Riigikogu valimistega ja muude rahvahääletamisega. Ja kui teie võtate rahvahääletamise seaduse, siis näete, et seal lubatakse ainult üks küsimus korraga hääletada. Nii et teie ettepanek on seadusega vastolus.” — *Ibid.*, Protokoll nr 77 (43), veerud 2063–3064.

alkohoolsete jookide müügikohta 2 km kaugusel alkoholi müügikeelu kehtestanud valla piirist (A. Sternfeldt, krst.)⁵⁵⁵ (eelnimetatud ettepanekule, mida mõneti muudetud redaktsioonis kordas L. Raudkepi poolt 3. lugemisel tehtud ettepanek⁵⁵⁶, oponeerisid A. Veiler⁵⁵⁷ (töer.) ja aruandja B. Oja⁵⁵⁸); asendada 1. juuli kui keeluotsusest aktsiisi peavalitsusele teatamise kuupäev 1. novembriga (A. Schulbach, töer.)⁵⁵⁹ (oponeeris aruandja B. Oja⁵⁶⁰). Kõik § 13 kohta tehtud

⁵⁵⁵ “§ 12. järgi on linna-, maa-, valla- ja alevivalitsustel õigus keelata oma piirkonnas alkoholsete jookide müüki, ja § 13. määrab ära, et selleks võib isegi kohaliku rahvahääletamise ette võtta. Kuid see keeld valdades jääb käesoleva seaduse järgi paberile ja seda ei saa tarvitada, kui naabervald avab piiri peal alkoholsete jookide müügikoha, ja kui teisel pool piiri on vald, kus keeluseadus maksev. Nõnda ei saaks vald oma tahtmist maksma panna ja teiselt poolt tekitaks see valdade vahel tüli ja arusaamatusi. Sellepärast panen ette, § 13. juurde võtta märkus 3, mis nimelt tahaks ära keelata seda, et naabervald ei saaks avada alkoholsete jookide müügikohta 2 kilomeetri kaugusel sarnase valla piirist, kus keeluseadus maksev. Sellega tahetakse seda ära märkida, et müügikoht ei tohi keeluseaduse vallale ligemal olla, kui 2 kilomeetrit. [...] Muidu aga avatakse müügikoht piiri peal, mis keeluseaduse vallale vastuvõtmatu.” — *Ibid.*, Protokoll nr 77, veerg 2059. “Kui siin mõnel vallal ja omavalitsusel õigus antakse alkoholsete jookide peale keeldu panna ja teistele õigus jäetakse joogikohti avada, siis ei või esimeste õigust kitsendada selle seadusega. Nõnda, et mina oma ettepaneku kohta lisaksin juurde selle, et kui ühe valla piirides ära keelatakse alkoholsete jookide müük, teine piiriäärne vald võib alkoholsete jookide müügikoha avada piiri peale, ja just selle valla elanikke sinna müügikohtadesse meelitada, kus keeluseadus maksmas. Kuid teiselt poolt ei või piirata linnadele ja alevitele, mis üksteise ligidal asuvad. Sellepärast olen ma oma ettepaneku juurde lisanud kitsenduse või õieti laienduse, et linna ja aleveid ei saaks piirata. “Märkus 3. Väljaspool maksmapandud keeluseaduse piire, välja arvatud linnad ja alevid, ei tohi avada alkoholimüügi kohti lähemal kui kaks kilomeetrit keelurajooni piirist.” Sellega tahan mina valdu ja nende keeluõigust kaitsta, sest siis, kui valdades keeluõigus maksma pannakse, ei ole selle järele õigus linnadel ja alevitel, kelle piirid lähedal, oma õigust siiski kaotada. — *Ibid.*, Protokoll nr 77 (43), veerg 2062.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, Protokoll nr 81 (47), veerg 2208.

⁵⁵⁷ “Aga kujutage omale ette, meil on üksikuid vallasoppe, kus läbimõõt ainult kaks kilomeetrit ongi. [...] Nii võib tihti üks vald oma otsusega ka naabervallas keeluseaduse maksma panna.” — *Ibid.*, veerg 2062.

⁵⁵⁸ “Mis puutub härra Sternfeldti ettepanekusse, siis paistab mulle selle redaktsioon segane olevat. Seal öeldakse näiteks “väljaspool maksmapandud keeluseaduse piiri, välja arvatud linnad ja alevid”. Kuidas seda tuleb mõista. Kui linnad ja alevid tahavad keeluseaduse maksma panna, kas siis kaks kilomeetrit väljaspool linna administratiivpiirkonda käib selle alla. [...] Näiteks Tallinna linn keelab ära oma piirkonnas alkoholimüügi, aga ümbruskonnas vallad avavad oma müügikohad piiri peal. [...] Ma usun, sellega ei saa midagi kätte. Tuleb niimoodi välja, et kui linna ligidal vallad otsustavad ära, siis ei käi see aga linna piiri kohta. Minu arvates ei ole see redaktsioon selge, ja ma ei tea kuidas seda seletada saaks. Komisjoni nimel ei saa ma ettepanekutega ühineda.” — *Ibid.*, Protokoll nr 77 (43), veerg nr 2063.

⁵⁵⁹ “Ma teen käesoleva paragrahvi juures sama ettepaneku, mis eelmisegi paragrahvi juures tegin, ja juhin tähelepanu sellele, et käesolevas paragrahvis on tähtaja muutmine

muudatusettepanekud lükati tagasi ja see võeti “nähtava enamusega” vastu rahanduskomisjoni poolt esitatud kujul⁵⁶¹.

Vabariigi Valitsus esitas Riigikogule 1930. a lõpus Piirituse ja alkoholsete jookide müügi seaduse muutmise ja täiendamise seaduse, mille III osas Majandusministeeriumi taotlusel nähti ette kaotada §-d 12 ja 13 põhjendusega, et nende rakendamine kohalike omavalitsuste poolt vähendab riigitulusid ja on sageli ka ajendatud tagamõttest võimaldada teatud kodanikele vallas vabamalt äri ajada välismaa salapiiritusega⁵⁶². Vastuseis Riigikogus, kohalike omavalitsuste ja nende liitude ning mitmesuguste ühiskondlike organisatsioonide protestid⁵⁶³ mõjusid siiski selliselt, et nimetatud sätteid seadusest ei kaotatud⁵⁶⁴.

1933. a töötas Majandusministeerium välja ja esitas Vabariigi Valitsusele uue alkoholiseaduse eelnõu, milles mh nähti ette kaotada kohaliku omavalitsuse volikogude õigus alkoholi kohaliku müügikeelu kehtestamiseks. Viimaste poolt tehtud keeluotsused kuulusid eelnõu kohaselt tühistamisele. Kohalik keeluõigus kohaliku rahvahääletuse alusel oli alles jäetud ja selle kehtivust oli seniselt kolmelt aastalt pikendatud nelja aastani (nagu ka joogikohtade lubade kehtivuse aega). Seega muutunuks kohaliku keeluõiguse rakendamine märgatavalt raske-
maks⁵⁶⁵.

iseäranis tähtis sellepärast, et siin on tegemist rahvahääletamisega. Nagu teada, toob iga rahvahääletamine kohal mõningast elevust ja kui nüüd rahvahääletamine läbi läinud, siis hakkab rahvas koha peal muidugi ootama, missugune selle tagajärg on. Kui aga meil kord maksab, et aktsiisi peavalitsus võib alles 1 ½ aastat pärast hääletamist selle tagajärgedega arvestada, siis võib see kohal palju ärevust ja paksu verd sünnitada, mis sugugi tarvilik ei ole. Sellepärast arvan, et siin väga hästi võib 1. juuli asemel olla tähtajaks 1. november, ja et see mingisuguseid raskusi ei sünnita.” — *Ibid.*, veerg 2059.

⁵⁶⁰ “Kui härra Schulbach arvamisel on, et võiks ikkagi 1. juuli asemel võtta 1. november, siis on ometi selge, et keeluseaduse otsus, mille teeb omavalitsus, peaks enne teada olema, siis saavad vastavad asutused teatud vormaalsusi täitmata jätta. [...] Teie olete üldse väga halvas arvamises kõigi meie ametiasutuste kohta, aga Teie peate ometi seda ütleva, et ametiasutused peavad neid vormaalsusi täitma. Mispärast tahate teie, et kodanikud peaksid palvetega esinema nii ühes kui teises asutuses, et politsei peaks ruumid järele vaatama, et siis alles omavalitsus peaks oma otsuse tegema.” — *Ibid.*, Protokoll nr 77 (43), veerud 2062–2063. Vt ka Protokoll nr 81 (47), veerud 2208–2209.

⁵⁶¹ *Ibid.*, veerg 2064; Protokoll 81 (47), veerg 2209.

⁵⁶² Külvaja, 1930/1931, nr 9/10, lk 138.

⁵⁶³ Vt Maaomavalitsuste Liidu protest. Kohaliku keeluõiguse kaotamise ja maa-volikogude õiguste kitsendamise vastu. — Külvaja, 1931, nr 1, lk-d 7–8; Mida siis õieti tahetakse? Kes kannab viimaks tagajärjed? Karskusliitude ühine märgukiri Riigikogule “Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse muutmise kavatsuse pärast Vabariigi Valitsuse eelnõu järele”. — *Ibid.*, lk-d 1–7.

⁵⁶⁴ VI istungjärk 114. koosolek 27. jaanuaril 1931. — Riigikogu IV koosseis. Täielikud protokollid. VI istungjärk 112. koosolekust 20. jaanuaril — 137. koosolekuni 30. märtsil 1931, veerg 2137.

⁵⁶⁵ Vt Külvaja, 1933, nr 3–4, lk-d 18–19.

Riigivanema poolt 18. juunil 1934. a antud dekreediga Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse muutmise ja täiendamise seadusega⁵⁶⁶ tunnistati seaduse paragrahvid 12 ja 13 kehtetuks. Kõik nimetatud paragrahvide alusel linna-, maa-, alevi- või vallavolikogude poolt või kohalikul rahvahääletusel tehtud otsused tunnistati tühiuks.

Andmed kohalike rahvahääletuste korraldamise kohta sõjaeelse Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes on suhteliselt piiratud. Esimene algatajate jaoks edukalt lõppenud kohalik rahvahääletus toimus 9. ja 10. juunil 1929. a Virumaal Tudulinna vallas. Kohaliku viinapoe sulgemise poolt anti 343 häält, vastu 283. Seega tuli viinakauplus kohalike elanike otsusele vastavalt 1. jaanuariks 1930. a sulgeda⁵⁶⁷. Karskusliikumise arvates tagas edu eelkõige põhjalik ja asjatundlik ettevalmistus eriti asja algataja Naisseltsi tegelaste ja õpetajaskonna kui ka teiste kohalike tegelaste poolt. Igasse peresse oli saadetud lendleht ja enne hääletust veel seletuskiri hääletuse kohta. Samuti korraldati kõnekoosolekuid ja nädal enne hääletust rahvakohus alkoholi üle, mis tõmbas kokku palju rahvast⁵⁶⁸. Kuid kohalik rahvahääletus Tudulinna vallas ei olnud esimene. Enne seda oli korraldatud juba 3 kohalikku rahvahääletust, mis lõppesid nende algatajatele kaotusega. Nii korraldati nädal enne Tudulinna valla rahvahääletust analoogne menetlus naabervallas Iisakus, mis andis kohaliku keeluõiguse pooldajatele küll ülekaalu, kuid poolthääli ei saanud piisaval määral. Teine varasem kohalik rahvahääletus võis toimuda Jõelähtme vallas⁵⁶⁹. Algatajate jaoks edukas rahvahääletus leidis 1930. a aset ka Harjumaal Kiiu vallas⁵⁷⁰. Lisaks sellele olid 1. detsembriks 1930. a 42 vallas volikogud kehtestanud alkoholi kohaliku müügikeelu Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 12 alusel⁵⁷¹. Käesoleva töö autori käsutuses on andmeid kokku 9 korraldatud kohaliku rahvahääletuse kohta, millest 3 osutusid algatajatele ebaedukaks.

1940. a sündmuste tulemusena Eestis kehtestatud Nõukogude süsteem demokraatlikku kohalikku omavalitsust ja kohalikku demokraatiat, sh vahetut demokraatiat ei tunnustanud. Sotsialistlikku riigivõimu teostavate organite süsteem pidi olema ühtne, kohalikud riigivõimuorganid aga olid sellise süsteemi lahutamatuks lüliks. Teoreetiliselt pidi taoline lahendus võimaldama omavalitsuspõhimõtte tegelikku, kodanlikest piirangutest vabastatud teostamist ja ühtlasi algse kodanlik-demokraatliku idee kaotamist⁵⁷².

1980-ndate aastate teisel poolel algas Nõukogude süsteemi liberaliseerumine (uutmine ja avalikustamine), mis Eestis kasvas üle liikumiseks iseseisvuse

⁵⁶⁶ RT 1934, 54, 454.

⁵⁶⁷ Vt Külvaja, 1929, nr 7, lk 142.

⁵⁶⁸ *Ibid.*

⁵⁶⁹ *Ibid.*, nr 3, lk 59.

⁵⁷⁰ Täpne aeg tuvastamata. — Vt Külvaja, 1930, nr 9/10, lk 139.

⁵⁷¹ *Ibid.*

⁵⁷² Г.В. Барабашев. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). — Москва: Издательство Московского университета, 1971, с. 20.

taastamise eest. Tolleaegses olukorras oli esiplaanil pigem võitlus demokraatia eest selle kõige laiemas tähenduses ja vahetu kodanikuosalus kujutas endast teatud võitlusabinõu vana võimustruktuuri lammutamiseks. Sellistes tingimustes võttis Eesti NSV Ülemnõukogu 10. novembril 1989. a vastu ENSV KOAS-i, mille § 3 p 1 sätestas, et vastavalt Eesti NSV seadustele teostavad elanikud kohalikku omavalitsust vahetult rahvahääletuse (referendumi) või rahvaarutelu teel, samuti kodanikualgatuse korras mitmesuguste ühenduste kaudu või individuaalselt. Antud juhul ei saa kodanikualgatus samastada kohaliku rahvaalgatusega, vaid silmas on peetud kodanike ühenduste moodustamist vastavalt Eesti NSV seadusele Kodanike ühenduste kohta⁵⁷³. Tegelikult on selle sätte sisu ebatäpne, sest kohalikku omavalitsust saab teostada vahetu või esindusdemokraatia instituutide kaudu. Kodanike ühenduste moodustamine või mitte-moodustamine on aga kodanikkonna organiseerumise, mitte kohaliku omavalitsuse teostamise küsimus.

Seadusandja ei kehtestanud kohaliku rahvahääletuse läbiviimiseks mingit üksikasjalikumat õiguslikku regulatsiooni ja puuduvad ka andmed, et Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse kehtivusajal oleks Eestis kohalikke rahvahääletusi (referendumeid) läbi viidud⁵⁷⁴.

2. juunil 1993. a võttis Riigikogu vastu KOKS-i. Ka nimetatud seadus (§ 2 lg 2 p 2) fikseeris kohaliku omavalitsuse teostumise võimalusena rahvahääletuse ja -algatuse kohaliku elu küsimustes, kuid ei sisaldanud selles osas samuti mingit üksikasjalikumat õiguslikku regulatsiooni. Oma põhimäärustes vallad ja linnad üksnes kordasid seaduse § 2 sõnastust⁵⁷⁵. Ajavahemikul 1993.–1999. a ei toimunud Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes ühtegi kohalikku rahvahääletust⁵⁷⁶, küll aga viidi läbi arvukalt kohalikke rahvaküsitlusi ja avaliku arvamuse

⁵⁷³ ENSV ÜVT 1989, 18, 225; EV ÜVT 1990, 17, 269.

⁵⁷⁴ Vastusena töö autori pöördumisele teatas Põide vallasekretär, et 27. veebruaril 1989. a. toimus Põide külanõukogu territooriumil referendum, kus otsustati, kas jätkata suure külanõukoguna või eraldada iseseisvaks piirkonnaks. Nimekirjas oli 822 hääletajat, neist hääletas Põide eraldumise poolt 762, vastu — 60. (Põide vallasekretäri M. Käärid vastus 6. aprillist 2001. a Vallo Olle pöördumisele. (Elektrooniline kiri adressaadi valduses). Siiski ei ole siin õiguslikus mõttes tegu kohaliku rahvahääletusega. ENSV KOAS-le eelnenud seadus “Eesti NSV alevi ja küla rahvasaadikute nõukogu kohta” (ENSV ÜVT 1968, 26, 182; 1979, 50, 606 ja lisa; 1985, 37, 579) ei näinud isegi ette kohaliku rahvahääletuse võimalikkust.

⁵⁷⁵ Tüüpiline näide on Halinga valla põhimäärus (RTL 1997, 60, 335), mille p. 2.2 sätestab, et kohalik omavalitsus teostub vallas demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse, -hääletuse või -algatuse teel.

⁵⁷⁶ Kohaliku rahvahääletuse korraldamisena ei ole üheselt käsitletavat Narva Linnavolikogu ja Sillamäe linnavolikogu toimingud 1993. a juunis–juulis, kuna nende linnade volikogude otsustes sisaldunud juriidiliselt erisuliste mõistete kasutamine teeb võimatuks määratleda, mida tegelikult silmas peeti. Samuti ei saa sellena kvalifitseerida NSVL-i säilitamise küsimuses 1991. a 17. märtsil Kohtla-Järvel, Sillamäel ja Narvas

uuringuid⁵⁷⁷. 30. septembril 1999. a vastuvõetud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse⁵⁷⁸ § 1 muutis KOKS § 2 lg 2 p-i 2 selliselt, et see ei näinud enam ette kohaliku rahvahääletuse instituuti⁵⁷⁹.

Kuna kohaliku rahvahääletuse instituut KOKS-i kehtivas redaktsioonis puudub, on ka kohaliku rahvaalgatuse instituut seaduses tegelikult sisutu.

Kohaliku rahvahääletuse instituudi kaotamist KOKS-st motiveeriti vajadusega viia seadus kooskõlla PS-ga⁵⁸⁰. Selline põhjendus ei ole pädev. Eespool on juba märgitud, et PS ei keela esindamisprintsipi rikastamist vahetu demokraatia elementidega, sh kohaliku rahvahääletuse instituudiga. Seega puudub vastuolu kohaliku rahvahääletuse instituudi olemasolu ja kehtiva PS-i vahel. Probleem ei seisne tegelikult mitte kohaliku rahvahääletuse instituudi põhiseadusvastasuses, vaid asjaolus, et pole kehtestatud vastavat õiguslikku regulatsiooni.

Kohalike rahvahääletuste faktiline mittetoimumine tänapäeva Eesti valdades ja linnades ei välista selle vahetu demokraatia instituudi analüüsimist meie õiguskorra raamistikus. Siiski komplitseerib kaasaegse rakenduspraktika puudumine kohaliku rahvahääletuse perspektiivide hindamist.

2.4. Positiivne ja negatiivne kataloog

Riikides, kus eksisteerib kohaliku rahvahääletuse instituut, on selle õigusliku regulatsiooni küsimus lahendatud erinevalt. Üsna levinud on praktika, kus kohaliku rahvahääletuse instituuti sisaldav seadus viitab üksikasjade õigusliku regulatsiooni osas kohaliku omavalitsuse valimise seadusele⁵⁸¹. Eestis on KOVVS-i näol tegu nn konstitutsioonilise seadusega (PS § 104 lg 2 p 4), KOKS on aga lihtseadus. PS-st ei tulene nõuet kohaliku rahvahääletuse instituudi

läbiviidud referendumeid (vt näit Решение Коктла-Ярвского городского Совета народных депутатов от 06 марта 1991 г. О проведении референдума СССР по вопросу о сохранении Союза ССР 17 марта 1991 г. в гор. Коктла-Ярве).

⁵⁷⁷ Käesoleva töö autori käsutuses on andmeid kõigi 15 maakonna valdades ja linnades aastatel 1989–2001 aprillil läbiviidud kohalike rahvaküsitluste, õigusaktide algatamiste ja avaliku arvamuse küsitluste kohta, ent töö mahust tulenevalt on piirdutud üksnes Harjumaa näitega. — Vt lisa 2.

⁵⁷⁸ RT I 1999, 75, 705.

⁵⁷⁹ Vaatamata sellele on Piirissaare Vallavolikogu 01.09.2000. a võtnud vastu otsuse nr 59 Haldusreform Piirissaarel, kus kasutatakse mõistet “rahvahääletus”. Siin on tegu lihtsalt väärarusaamaga kehtivast õigusest.

⁵⁸⁰ Vt Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikme Jaan Pööri ettekannet. — Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (123 SE) teise lugemise jätkamine. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/1999/09/t99093003-04.html>, 8. aprill 2001. a.

⁵⁸¹ Vt näit Baden-Württembergi vallaseaduse § 21 lg 8.

reguleerimiseks konstitutsioonilise seadusega⁵⁸². Meie seadusandluses oleks otstarbekas kohaliku rahvahääletuse õigusliku regulatsiooni terviklik sisaldumine KOKS-s (või Kohaliku omavalitsuse seaduses). Põhimõtteliselt on võimalik ka eraldi kohaliku rahvahääletuse seaduse vastuvõtmine, kuid õigusliku regulatsiooni terviklikkuse ja kompleksuse printsiibist lähtuvalt on eelistavam esimene lahendus. Alternatiivsena kõne alla tulev viitenorm KOKS-s (Kohaliku omavalitsuse seaduses), mis viitaks RaHS-le või KOVVS-le, tekitaks vajaduse näha KOKS-s (Kohaliku omavalitsuse seaduses) ette arvukalt mitmesuguseid õigusnorme, mis reguleeriksid vastavaid küsimusi RaHS-st või KOVVS-st erinevalt. See omakorda muudaks seaduse rakendamise tervikuna kohmakaks ja liialt keerukaks.

Valdkondade loetelu, kus kohalikke rahvahääletusi võidakse korraldada, on õiguslikult võimalik määratleda **positiivse** või **negatiivse kataloogi** abil. Esimesel juhul loetleb seadus teatud küsimused, kus kohaliku rahvahääletuse korraldamine on kohustuslik või lubatav, teisel juhul välistab teatud kohaliku elu küsimustes rahvahääletuse korraldamise (rahvahääletusvõime)⁵⁸³. Seega juhul, kui küsimus sisaldub positiivses kataloogis, on ühtlasi tegu olulise kohaliku elu küsimusega. Positiivne kataloog võib põhimõtteliselt olla ammendav, kuid on reeglina mitteammendav (näidiskataloog), andes kohaliku omavalitsuse üksusele diskretsiooni näha oma põhimääruses ette ka muid küsimusi, kus kohaliku rahvahääletuse korraldamine on kohustuslik. Seega võib täiesti realselt tekkida olukord, kus analoogses küsimuses kohaliku rahvahääletuse korraldamine on ühes vallas kohustuslik ja selle naabervallas mitte. Siinjuures tuleb märkida, et isikul puudub subjektiivne avalik õigus teatud küsimuse sätestamisele valla või linna põhimääruses.

⁵⁸² Konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusevastane. Konstitutsioonilistes seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele ega delegatsiooninormid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse. — Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus 5. veebruarist 1998. a Vabariigi Presidendi 30. detsembri 1997. a taotluse, tunnistada Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise ja täiendamise seadus Põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamine, 3-4-1-1-98. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 7–11.

⁵⁸³ Näiteks Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (uus red. 26.11.1997) (*Mecklenburg-Vorpommern Kommunalverfassungsgesetz v. 26.11.1997*) § 20 lg 3 välistab *expressis verbis* kohaliku rahvahääletuse (sks k *Bürgerentscheid*) korraldamise sellistes küsimustes nagu plaani kinnitamise menetlus, formaalsed haldusmenetlused kodanikuosalusega, nagu jäätme-, immissioonikaitse-, veeõiguslikud ja võrreldavad loamenetlused, korraldused valla vara käsutamise kohta, osalemine kohaliku omavalitsuse üksuste koostöös, linnaehituslepingute sõlmimine, samuti määrused, millega reguleeritakse kohustuslikku ühendamist kommunikatsioonidega ja kohaliku omavalitsuse poolt ettenähtud kommunikatsioonide kasutamise sundi. — Online. Erreichbar: <http://www.staedtetag.de/mitgliederservice/dez2/gemord/mv/index.htm>, der 24. Juli 2001.

Negatiivne kataloog on seevastu ammendav.

Positiivne kataloog oleks Eesti seadusandluses *de lege ferenda* otstarbekas sisustada juhul, kui sätestada teatud küsimustes kohaliku rahvahääletuse obligatoorne korraldamine. Arvestades kohaliku rahvahääletuse suhtelist kulukust, samuti kohaliku rahvaküsitluse korraldamise võimalikkust, poleks ilmselt mõttekas kujundada seadusega positiivset kataloogi kuigivõrd mahukaks. Kohaliku rahvahääletuse kohustuslikkuse nõudesse tuleks suhtuda ettevaatlikult ka seetõttu, et tavaliselt korraldatakse sellised rahvahääletused kohaliku omavalitsuse realiseerumise institutsionaalse raamistiku muutmise küsimuses, mitte seal tõusetuvates poliitilistes küsimustes.

Sõjaeelse Eesti seadusandlus obligatoorseid kohalikke rahvahääletusi ette ei näinud. Tänapäeval võiks meil otstarbekaks pidada rahvahääletuse kohustusliku korraldamise nõude sätestamist näiteks haldusterritoriaalse korralduse muutmisel, s.o ühe või mitme uue haldusüksuse moodustamisel ühe või mitme senise haldusüksuse baasil⁵⁸⁴, sest siin on tegu konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse õigusliku eksistentsi küsimusega. Ka raskendaks see riigivõimul kergekäeliste haldusterritoriaalsete ümberkorralduste tegemist (motiveerimatud valdade ühendamisid; õiguslikult reguleerimata kohalike rahvaküsitluste korduv läbiviimine samas küsimuses⁵⁸⁵, saamaks keskvalitsusele sobivat tulemust; kohalike elanike arvamuse ignoreerimine jms) ja tugevdaks kohaliku omavalitsuse üksuse positsiooni Vabariigi Valitsuse suhtes antud valla või linna jaoks olulise tähtsusega küsimuses. Samuti võiks obligatoorne kohalik rahvahääletus osutada otstarbekaks osavalla või linnaosa moodustamise või selle tegevuse lõpetamise otsustamisel, sest siin on tegu kohaliku omavalitsuse üksuse sisemise detsentraliseerimise olulise küsimusega⁵⁸⁶.

Samas oleks otstarbekas jätta kohalikele omavalitsustele võimalus täiendada kohustuslikult kohalikule rahvahääletusele pandavate küsimuste loendit oma põhimääruses. Teiste sõnadega, obligatoorset rahvahääletust täiendaks fakultatiivse rahvahääletuse korraldamise võimalus. See oleks kooskõlas kohalike omavalitsuste autonoomia põhimõttega (organisatsiooniline võim) ja arvestaks kohalikke eripärasid. Vältida tuleks situatsiooni, kus volikogu liikmete hetkelahkhelide ja suutmatuse tõttu kokku leppida pannakse rahvahääletusele kohaliku elu jaoks teisejärguline küsimus (volikogu koosseisu häälteenamise nõue põhimääruse muutmisel).

Seaduses tuleks kehtestada ammendav negatiivne kataloog küsimustest, kus kohaliku rahvahääletuse (seega ka kohaliku rahvaalgatuse) korraldamine ei ole

⁵⁸⁴ ETHS (RT I 1995, 29, 356; 1996, 42, 808; 1999, 93, 833) § 7 lg 1.

⁵⁸⁵ Tuleb ka arvestada, et praegu ei ole kohaliku rahvaküsitluse (nagu ka rahvaküsitluse üleriigilisel tasandil) läbiviimise korda üheski seaduses sätestatud. — Vt **J. Põld**. *Op. cit.*, lk 70.

⁵⁸⁶ Kusjuures kohaliku rahvahääletuse korraldamine oleks õigustatud eelkõige juhul, kui osavalla ja linnaosa õigusi laiendataks ning nende staatus sätestataks senisega võrreldes tunduvalt selgemalt ja põhjalikumalt.

lubatud. Vaatamata eri riikide seadusandluse erinevustele on kohalike rahvahääletuste korraldamine Euroopa riikide praktikas välistatud eelkõige administratiivse või personaalse iseloomuga küsimustes, samuti kohaliku eelarve ja kohaliku maksustamise küsimustes. Ka Eestis oleks otstarbekas eeltoodud praktikat arvestada.

Sellest tulenevalt võiksid (osalt ka peaksid) Eestis negatiivsesse kataloogi *de lege ferenda* kuuluma järgmised küsimused:

1) riigielu küsimused ja seadusega valla- või linnavalitsuse pädevusse antud küsimused⁵⁸⁷;

2) KOKS § 6 1. ja 2. lõikega kohaliku omavalitsuse üksusele korraldada antud, samuti talle teiste seadustega kohustuslikuks tehtud omavalitsuslikud ülesanded, v.a juhtudel, kus seadus annab kohalikule omavalitsusele kaalutusõiguse⁵⁸⁸;

3) haldusmenetluse korras kohaliku omavalitsuse organi poolt antud haldusaktid (HMS § 51 lg 1) või üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitud halduslepingud; Siia kategooriasse ei kuuluks üldkorralduse tunnustele vastavad volikogu otsused kui haldusaktid, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele (HMS § 51 lg 2)⁵⁸⁹;

4) personaalküsimused. Seega ei korraldataks rahvahääletusi näiteks volikogu esimehe või aseesimehe (-meeste) valimise, vallavanema või linnaeavalimise ja ametist vabastamise, valitsuse liikmete kinnitamise ja valitsuse liikme kohustustest vabastamise, umbusalduse avaldamise jms küsimustes.

5) kohaliku omavalitsuse organite struktuuri ja sisemise töökorralduse küsimused. Seega ei saaks rahvahääletusele panna näiteks volikogu õigusakti, millega teatud kohaliku elu küsimus delegeeritakse valla- või linnavalitsusele.

6) valla- või linnaeelarve vastuvõtmise, muutmise või lisaeelarve vastuvõtmise küsimused; See ei tähenda keeldu panna kohalikule rahvahääletusele küsimusi, millega seoses tuleb kehtivat valla- või linnaeelarvet muuta või lisaeelarve vastu võtta. Selles mõttes tuleb antud keeldu tõlgendada kitsalt.

7) kohalike maksude ja lõivude kehtestamise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise küsimused.

Eeltoodud loendist 4.-ndasse, 5.-ndasse ja 6.-ndasse gruppi kuuluvatest küsimustest võib suurt osa üldistavalt nimetada kohaliku omavalitsuse nn eksistentsiaalülesanneteks. Need on ülesanded, mida täitmata ei saaks kohaliku omavalitsuse üksus õigussubjektina normaalselt toimida. Selliseid ülesandeid ei panda reeglina kohalikule rahvahääletusele.

⁵⁸⁷ Vt 1. ptk p. 1.3.

⁵⁸⁸ *Ibid.*

⁵⁸⁹ Üldkorralduse kohta vt Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://mgetdoc?itemid=003672870&login=proov&password=&system=ems&server=ra> gne, 19. mai 2001. a. Vt ka näit **H. Maurer**. *Op. cit.*, S. 194–202.

Kohalikku rahvahääletust ei tohi korraldada juhul, kui hääletusele pandud küsimuse heakskiitmine tähendaks õigusvastaste või heade tavadega vastuolus olevate eesmärkide saavutamist.

Eesti tingimustes oleks ilmselt otstarbekas positiivse kataloogi (obligatoorsed rahvahääletused) ja negatiivse kataloogi elementide kombineerimine, välis- tades mh kohalike rahvahääletuste korraldamise kohaliku eelarve või kohalike maksude küsimustes⁵⁹⁰. See tähendaks ühelt poolt lühikest loendit obligatoorselt rahvahääletusele pandavatest küsimustest koos õigustuse andmisega volikogule loendit valla või linna põhimääruses laiendada ja teiselt poolt keeldu teatud küsimusi kohalikule rahvahääletusele panna.

Volikogule õiguse andmine omal algatusel kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks tähendab ühtlasi volikogu ainupädevusse kuuluvate küsimuste senise kataloogi (KOKS § 22 lg 1) kriitilist ülevaatamist. Teatavasti ei tohi volikogu oma ainupädevusse kuuluvaid küsimusi edasi delegeerida, vaid peab need ise otsustama. Eelnimetatud mahukasse loendisse kuulub praegu 37 küsimust, millest mitmeid võiks lubada volikogul panna kohalikule rahvahääletusele. Läh- tudes töö autori poolt esitatud negatiivsest kataloogist, võiksid sellisteks küsi- musteks olla: valla- ja linnavara valitsemise, kasutamise ja käsutamise korra kehtestamine⁵⁹¹; valla või linna arengukava vastuvõtmine ja muutmine⁵⁹²; valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine ja lõpetamine⁵⁹³; valla või linna osalemise otsustamine äriühingus, sihtasutuses ja mittetulundusühingus ning nendes osalemise lõpetamise otsustamine⁵⁹⁴; kinnisasja sundvõõrandamise taotluse esitamine⁵⁹⁵. Volikogu (ainu)pädevuse õiguslik regulatsioon KOKS-s tuleks rajada põhimõttele: volikogu võib panna kohalikule rahvahääletusele kõi- ki olulisi kohaliku elu küsimusi, kui need ei kuulu negatiivsesse kataloogi.

Mõnikord välistatakse seadusandlikult volikogu poolt tehtud otsustust vas- tustava küsimuse rahvahääletusele panek seadusega⁵⁹⁶. Sellega taotletakse ilm- selt halduse operatiivsust⁵⁹⁷, ent käesoleva töö autori arvates ei saa sellist kohaliku rahvahääletuse objektide suhtes kitsendavat lähenemist pidada õnnes-

⁵⁹⁰ Vt PS § 106 lg 1.

⁵⁹¹ KOKS § 22 lg 1 p 6.

⁵⁹² KOKS § 22 lg 1 p 7.

⁵⁹³ KOKS § 22 lg 1 p 24.

⁵⁹⁴ KOKS § 22 lg 1 p 25. Vallal ja linnal võiks võimaldada oma põhimääruses kehtestada teatud piirmäär, mille ületamise korral võiks volikogu osaluse küsimuse kohalikule rahvahääletusele panna. See piirmäär peaks aga kehtima ka kohaliku rahvaalgatuse korral, vastupidisel juhul on volikogu kui esindusdemokraatlik insti- tutsioon vahetu demokraatia instituudi kasutamisevõimalustega võrreldes oma tegevuses enam seotud.

⁵⁹⁵ KOKS § 22 lg 1 p 30.

⁵⁹⁶ Vt Local referendums, p. 39.

⁵⁹⁷ Õiguskindluse taotlemine ei saaks olla asjakohane, kuna juhul, kui seadus näeb ette teatud tähtaja kohaliku rahvaalgatuse korraldamiseks, ei saa veel iseenesest selle asjaoluga seondada õiguskindluse printsiibi rikkumist.

tunuks. Kasseerivate rahvaalgatuste mittevõimaldamine muudaks selle vahetu demokraatia instituudi märgatavalt vähemefektiivseks.

Negatiivset kataloogi on teatud juhtudel võimalik oskuslikult vältida. Paljud vastuolusid tekitavad munitsipaalprobleemid on kompleksed ja koosnevad mitmest omavahel seotud küsimusest. Iga selline osaküsimus on tervikprobleemi lahendamise vältimatuks eelduseks, ent ei pruugi eraldivõetuna kuuluda negatiivse kataloogi loetelusse. Sellisel juhul on näiteks võimalik kohaliku rahvahääletuse korraldamise kaudu n-ö osaküsimuses saavutada soovitud tulemus kogu vaidlusaluses küsimuses⁵⁹⁸.

2.5. Informatsiooni avalikustamine. Agitatsioon

Informatsioon on vahetu demokraatia teostamise oluline eeltingimus. Riikide senine praktika kohaliku rahvahääletuse alal on näidanud, et informatsiooni kättesaadavaks tegemine elanikele on probleemiks tavaliselt eelkõige suuremates kohaliku omavalitsuse üksustes (linnad). Ilmselt oli see ka üheks põhjuseks, miks sõjaeelsel perioodil ei korraldatud Eestis ühtegi kohalikku rahvahääletust maakonna tasandil.

Kohaliku rahvahääletuse ettevalmistamist ja läbiviimist käsitlevad otsused peavad olema avalikustatud. Volikogu õigusaktide avalikustamise kord on *de lege lata* ja võiks ka *de lege ferenda* olla reguleeritud valla või linna põhimääruses. Ka kohalikule rahvahääletusele pandud muu kohaliku elu küsimus tuleks avalikustada valla või linna põhimääruses sätestatud korras, täiendades vastavalt seadust. Rahvahääletusele pandava küsimuse olulisuse tõttu oleks põhjendatud avaldamine nii (kohalikus) ajakirjanduses kui ka elektroonilise meedia kasutamine. Kui hääletajatele edastatakse ebapiisavalt informatsiooni rahvahääletusele pandud (sageli komplitseeritud või tehniliselt keeruka) küsimuse kohta, on tõenäoliseks tulemuseks madal osalemisaktiivsus ja kogu vahetu demokraatia idee diskrediteerimine. Seevastu kvaliteetne informatsioon, kompe-

⁵⁹⁸ Näiteks tahetakse ühes linnas kohaliku rahvahääletuse teel takistada hotelli ehitamist. Ehitusküsimusi reguleeritakse aga territoriaalplaneeringus ja hoonestusplaanis, kuhu vastavalt seadusele kohalik rahvaalgatus sekkuda ei saa. Kohalik rahvaalgatus ei või niisiis olla suunatud hotelli hoonestusplaani vastu, vastasel juhul lükataks see õigusvastase algatusena tagasi. Kuna aga hotelli tahetakse püstitada kinnisasjal, mille linn on hotelli ehitajale müünud, muudavad algatajad kohaliku rahvaalgatuse objektiks müügilepingu. Nad nõuavad, et linn selle tühistaks. Niisugune nõue on õiguslikult lubatav. — Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Ein Praxisleitfaden von Andreas Paust. — Online. Erreichbar: <http://www.buergerbegehren.de/>, der 22. September 2001.

tentsus ja diskursiivsus võimaldavad ühiskondliku probleemi sisulist ja adekvaatset läbitöötamist⁵⁹⁹.

Informatsiooni saaks hääletajale kokkuvõtlikult edastada näiteks valla- ja linna valimiskomisjon vastava ametliku ja tasakaalustatud informatsioonilise teatise saatmisega kohalikele elanikele. Taoline praktika eksisteerib näiteks Šveitsis ja 8 USA osariigis. Kui volikogus on esindatud erakonnad, siis oleks ametlikus informatsioonilises teatises (brošüüris) esindatud nende seisukoht vastavas küsimuses. Kuna kohaliku rahvahääletuse teel tehtud otsustus on kohaliku omavalitsuse organitele siduv ja nad on kohustatud selle realiseerima, ei pea nad kohalikule rahvahääletusele pandud küsimuses olema neutraalsed. Seadusega võib neile panna kohustuse esitada oma seisukoht rahvahääletusele pandud küsimuses, seega kohaliku kogukonna informeerimiskohustuse. Siiski ei tulene sellest kohustusest kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõigusliku elaniku või volikogu liikme jaoks kohtulikult kaitstavat õigust⁶⁰⁰. Probleeme võib tekitada selle kohustuse väärkasutamine kohaliku omavalitsuse organi poolt⁶⁰¹.

Valla või linna valimiskomisjoni määruste ja otsuste avalikustamist tuleks reguleerida KOKS-s⁶⁰².

Arvestades kohaliku rahvahääletuse tulemuste tähtsust, oleks vajalik näha seaduses ette ka nende saatmine Riigikantseleile avaldamiseks elektroonilises Riigi Teatajas. Koos rahvahääletuse tulemuste avaldamisega avaldataks seal ka rahvahääletusel heakskiidetud volikogu õigusakt või muu kohaliku elu küsimus või kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ja kohalikul rahvahääletusel vastu võetud otsustus, mis omab volikogu õigusakti toimet.

Kohaliku rahvahääletuse päeval peaks olema keelatud aktiivne agitatsioon hääletada rahvahääletusele pandud küsimuses poolt või vastu ning osaleda rahvahääletusel või sellest loobuda. Agitatsioon peaks olema keelatud hääletamisruumis ja ruumides, mille kaudu hääletaja siseneb hääletamisruumi⁶⁰³. Valimiskomisjonide liikmetel peab olema keelatud agiteerida rahvahääletusele pandud küsimuses poolt või vastu hääletama ning rahvahääletuses osalema või sellest loobuma⁶⁰⁴. Agitatsioonina ei ole käsitletav valimiskomisjonide informatsioon rahvahääletuse kulgemise kohta. Kodanikele, nende ühendustele, erakondadele ja juriidilistele isikutele peab olema tagatud õigus takistamatult

⁵⁹⁹ Siinjuures on huvitav märkida, et ka suhteliselt halvasti informeeritud hääleõiguslik kodanik võib seda teatud määral kompenseerida, kui tema käsutuses on "*information cues*". Siis orienteerub ta sarnaseid seisukohti omavatele subjektidele — erakonnad, referentsgrupid, sõbrad, tuttavad jne. — Vt selle kohta **A. Lupia**. The effect of information on voting behaviour and electoral outcomes. An experimental study of direct legislation. — Public Choice 78, 1994, p. 65–86.

⁶⁰⁰ Vt **A. Gern**. Op. cit., S. 363. Teistsugusel seisukohal **U. Spies**. Op. cit., S. 314.

⁶⁰¹ Vt **A. Paust**. Op. cit., 1999, S. 119.

⁶⁰² Vt Vabariigi Valimiskomisjoni otsuste kohta RTS (RT I 1999, 10, 155; 57, 594; 2000, 25, 145; 57, 374; 55, 365; 2001, 17, 77) § 2 p 6.

⁶⁰³ Vt RaHS § 10.

⁶⁰⁴ Vt RaHS § 14 lg. 3.

agiteerida kohalikule rahvahääletusele pandud küsimuses poolt või vastu. Rahvahääletusega seonduva agitatsiooni finantseerimine ei toimu kohalikust eelarvest⁶⁰⁵ kummagi poole kulutustele piiranguid tavaliselt ei kehtestata. Tervikuna aga vajaks rahvahääletuskampaanias osalejate finantskulutuste probleemistik (sh avalikustamine) läbimõeldud õiguslikku regulatsiooni⁶⁰⁶. Arvestades rahaliste ressursside äärmiselt ebaühtlast jaotumist ühiskonnas, ei tohi alahinnata ohtu, et kohaliku rahvahääletuse kasutamine kui demokraatlik õigus osutub faktiliselt kitsendatuks finantsilistel põhjustel. Kuigi tundub raske ette kujutada avaliku finantsabi meetmeid rahvaalgatuse või -hääletuse teostamiseks (see on seda enam nii, et fakultatiivne rahvahääletus on sageli suunatud kohaliku omavalitsuse organi eelnevalt väljendatud tahteavalduse vastu), oleks siiski vaja kaaluda teatud reeglite kehtestamise otstarbekust, tagamaks poolte jaoks olukorra võrdsemaks muutmise. Siiski ei saa ka märkimisväärsete finantseeliste mõju hääletustulemustele absolutiseerida: siin puudub üksühene seos⁶⁰⁷.

2.6. Kohaliku rahvahääletuse menetluse tähtajad.

Rahvahääletuse teel tehtud otsustuse siduva mõju tähtaeg

Kohaliku rahvahääletuse menetlustähtaegade osas on seadusandjal suhteliselt ulatuslik otsustusruum. Näiteks võib ta välistada rahvahääletuse korraldamise teatud tähtaja jooksul (näiteks 6 kuud vm) enne või pärast volikogu valimisi⁶⁰⁸. Seda motiveeritakse vajadusega anda volikogu uues koosseisus enamuses oleva(te)le jõu(dude)le teatud periood oma programmi(de) realiseerimiseks, samuti vajadusega vältida kohaliku valimisvõitluse keskendumist ühele küsimusele ning volikogu uue koosseisu jaoks ette siduvate otsuste langetamist. Eesti tingimustes, kus valdav enamik kohalikke omavalitsusi ei oma avalike ülesannete täitmiseks piisaval määral omatulusid, ei tundu sellised argumendid olevat eriti veenvad. Vastupidi, kohaliku rahvahääletuse korraldamine üheaegselt Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega või üleriigilise rahvahääletusega tundub rahaliste vahendite kokkuhoiu e säästlikkuse põhi-

⁶⁰⁵ Vt RaHS § 55 lg 1.

⁶⁰⁶ Laiaulatuslikud finantsalased avalikustamiskohustused on ette nähtud peaaegu kõigis USA osariikides.

⁶⁰⁷ Enamik uurimusi jõuab järeldusele, et ka märkimisväärne finantseelis (*outspending*) ei mõjuta pooldajaid üldse või vähesel määral. *Outspending* contra-poolel on aga edutõotavam. Järelikult on rahal teatud vetofunktsioon. — Vt R. Kampwirth. *Op. cit.*, S. 27.

⁶⁰⁸ Näiteks Tšehhis ei luba seadus kohalikke rahvahääletusi korraldada kohaliku omavalitsuse volikogu volituste tähtaja viimase kuu kuu kestel. — Structure and operation of local and regional democracy. Czech Republic. Situation in 1997. — Council of Europe Publishing, p. 12.

mõtet silmas pidades igati loogilise ja põhjendatud lahendusena. Lisaks tuleb ka arvestada asjaolu, et Eestis kehtiv volikogu volituste tähtaeg — 3 aastat — on võrreldes enamiku Euroopa riikidega suhteliselt lühike.

Praktika on näidanud, et esimeste kuude (ja tegelikult märgatavalt pikemagi perioodi) jooksul ei ole volikogu liikmed oma rolli veel n-ö sisse elanud.

Tavaliselt ei korraldata rahvahääletusi erakorralise või sõjaseisukorra ajal. PS § 131 lg 1 välistab eelnimetatud juhtudel *expressis verbis* Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimise ning nende volituste lõpetamise. Neil juhtudel rahvahääletuse algatamise ja korraldamise keeld riigielu küsimustes tuleneb RaHS §-st 3 lg 3. *De lege ferenda* peaks analoogne keeld laienema ka kohalikule rahvahääletusele. See peaks lükkuma edasi erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise korral, samuti juhul, kui Vabariigi Valitsus kuulutab pärast volikogu poolt rahvahääletuse korraldamise otsustamist loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse tõttu välja eriolukorra ja vastava valla või linna territoorium on Vabariigi Valitsuse poolt kuulutatud eriolukorra piirkonnaks või on eriolukord välja kuulutatud maakonnas, kus vald või linn asub⁶⁰⁹. Rahvahääletuse uue päeva määraks volikogu eelnimetatud põhjuste äralangemisest kahe nädala jooksul⁶¹⁰. Eriolukorra väljakuulutamise juhul tuleks valla- või linnakomisjonil avaldada vastav teadaanne asjakohase otsuse jõustumisest seitsme ööpäeva jooksul.⁶¹¹

Rahvahääletust ei toimu ka juhul, kui valla- või linnavalitsus tunnistab oma korraldusega kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks ja halduskohus jätab selle peale esitatud kaebuse või protesti rahuldamata. Samuti ei toimu kohalikku rahvahääletust ka juhul, mil Riigikohus (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium) tühistab õiguskantsleri taotluse alusel volikogu otsuse määruse eelnõu kohalikule rahvahääletusele panemise kohta⁶¹² või tühistab maavanema protesti alusel volikogu otsuse otsuseprojekti või muu kohaliku elu küsimuse kohalikule rahvahääletusele panemise kohta (Riigikohtu halduskolleegium põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras)⁶¹³.

⁶⁰⁹ Eriolukorra puhul eeltoodud juhtudel poleks ilmselt otstarbekas kehtestada nõuet, et volikogu peab kohaliku rahvahääletuse edasilükkamise küsimuse eraldi otsustama. Edasilükkumine võiks toimuda eriolukorra väljakuulutamise kui juriidilise fakti alusel automaatselt.

⁶¹⁰ Vt RaHS § 7 lg 3.

⁶¹¹ Vt RaHS § 7 lg 4.

⁶¹² Vt PSJKS (RT I 2002, 29, 174) § 15 lg 1 p 4.

⁶¹³ See eeldab PSJKS-i muutmist. Vastavalt nimetatud seaduse §-le 3 lg 1 lahendab selle seadusega Riigikohtu pädevusse antud asju põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise õigust ei kuulu praegu maavanemale, vaid Vabariigi Presidendile, õiguskantslerile ja kohaliku omavalitsuse volikogule (§ 4 lg 2).

Rahvahääletuse korraldamise päevaks peaks olema pühapäev, et vältida võimalikke probleeme seoses hääletaja töölt lahkumise vajadusega⁶¹⁴.

Samaaegselt ei viida läbi rahvahääletusi üksteist välistavates küsimustes ega vastuolus olevate õigusaktide vastuvõtmiseks.

Rahvahääletuse korraldamise otsuse ja rahvahääletuse toimumise vahele peab jääma piisav aeg, et sooritada rahvahääletuse korraldamiseks vajalikud organisatsioonilised toimingud. Arvestades asjaolu, et rahvahääletus leiab aset mitte üleriigiliselt, vaid üksnes vastava valla või linna haldusterritooriumil, pole RaHS-s (§ 3 lg 1) kehtestatud minimaalselt kolmekuuline tähtaeg Riigikogu otsuse ja rahvahääletuse toimumise vahel kohaliku rahvahääletuse puhul optimaalne, vaid võiks olla lühem. Eelnimetatud tähtajaks võiks kehtestada vähemalt 2 kuud ja hiljemalt 3 kuud volikogu asjakohase otsuse tegemisest. See tähtaeg kehtiks ka juhul, kui langevad ära kohaliku rahvahääletuse edasilükkamist tinginud eespool kirjeldatud põhjused. Samuti võiks lühem kui 7 päeva arvates rahvahääletuse toimumise päevast, olla tähtaeg, mille jooksul valla või linna valimiskomisjon teeb teatavaks kohaliku rahvahääletuse tulemused (näiteks kuni 3 päeva). Muude rahvahääletusega seonduvate toimingute tähtajad võiksid põhimõtteliselt olla analoogsed RaHS-s sätestatutega⁶¹⁵.

Kohalikule rahvahääletusele järgneb tavaliselt teatud tähtaeg (Ungaris 1 a Tšehhi Vabariigis 2 a⁶¹⁶, 1927.–1934. a Eestis — 3 a⁶¹⁷), mille kestel sama küsimust uuele rahvahääletusele ei panda. Käesoleva töö autor on eespool⁶¹⁸ juba väljendanud oma eelistust 2-aastasele tähtajale. Siinkohal tuleb vaid märkida, et peale keelutähtaja on võimalik lähtuda põhimõttest, et volikogu poolt kohalikule rahvahääletusele pandud muud kohaliku elu küsimust või rahvaalgatuse korras esitatud volikogu õigusakti toimet omavat ettepanekut on nende rahvahääletusel vastuvõtmise korral võimalik muuta ainult uue kohaliku rahvahääletuse tulemusena. Mis puudutab kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud volikogu määrust või otsust, siis on võimalik lähtuda põhimõttest, et ka neid on võimalik muuta üksnes uue kohaliku rahvahääletuse tulemusena, kui neis endis ei ole ette nähtud võimalust nende muutmiseks volikogu poolt⁶¹⁹.

Kohaliku rahvahääletuse teel vastuvõetud otsustusele teatud tähtajaks siduva mõju omistamine ei ole õiguslikus mõttes probleemivaba. Sel teel omistatakse

⁶¹⁴ Analoogselt on küsimus lahendatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel (KOVVS § 2) ja RaHS-s (§ 3 lg 2). Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määruse § 16 sätestas, et rahvahääletamist toimetatakse ringkonna komitee poolt kindlaks määratud ajal kahe päeva jooksul, mille esimeseks päevaks oli pühapäev.

⁶¹⁵ S.o rahvahääletuse uue päeva määramine pärast RaHS §-s 7 lg-tes 1 ja 2 osundatud asjaolude äralangemist (RaHS § 7 lg 3); hääletamissedelite andmine jaoskonnakomisjonidele (RaHS § 41 lg 2); hääletajate nimekirjadega tutvumine (RaHS § 23 lg 1); agitatsioonipiirang jt.

⁶¹⁶ Local referendums, p. 15.

⁶¹⁷ Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 13 lg 3.

⁶¹⁸ Vt II ptk p 1.3.

⁶¹⁹ Vt ka J. Põld. *Op. cit.*, lk-d 70–71.

talle võrreldes tema funktsionaalse ekvivalendiga — volikogu õigusaktiga — kõrgem siduvus ja relativeeritakse sel teel esindusdemokraatia prioriteeti. P. Huber näiteks loeb kohalikele rahvahääletusele teatud tähtjaks omistatava siduva mõju õigusvastaseks, kui tegu pole just ülanimetatud “pehmema” variantiga⁶²⁰. Igatahes ületab kohaliku rahvahääletuse teel tehtud otsusele seadusandja poolt pikemaks tähtjaks (näiteks 3 aastaks) ilma igasuguste eranditeta siduva mõju omistamine ühes osalus- või nõusolekukvoorum kaotamisega mõlema elemendi kombinatsioonis seadusandja otsustusruumi ja kujutab sellisel kujul endast omavalitsusõiguse rikkumist⁶²¹.

2.7. Kvoorum ja häälteenamuse nõuded

Kohaliku rahvahääletuse tulemuse piisava representatiivsuse ja legitiimsuse tagamiseks tuleks seadusandluses näha ette kvooruminõue⁶²², mis kujutab endast demokraatiaprintsiibi kitsendust.

Et lugeda rahvahääletus toimunuks, peab olema saavutatud teatud osalusprotsent (osaluskvoorum)⁶²³. Kvooruminõude õigusliku fikseerimise vajadust ja tähtsust on kohaliku rahvahääletuse kui vahetu demokraatia instrumendi edukuse tagamiseks rõhutanud ka kohaliku omavalitsuse eest vastutavate Euroopa Nõukogu liikmesriikide ministrid⁶²⁴. See võimaldab vältida kohaliku elanikkonna tühise vähemuse nõudmiste legitimeerimist kohaliku rahvahääletuse menetluse kaudu väikese hääletusosaluse korral. Arvestades menetlusega kaasnevaid kulusid omab kvoorum ka teatud eelpreventiivset mõju selgelt populistlike ettepanekute suhtes.

Demokraatiaprintsiibist hõlmatud enamuspõhimõte, mida konkretiseeribki kvoorum, ei sisalda mingit konkreetset õiguslikult mõõdetavat osalusmäära. Seega pole sellest võimalik ka tuletada mingit konkreetset kvoorumimäära vahetu demokraatia teostamisel kohaliku omavalitsuse tasandil. Konkreetse määra kehtestamine on eelkõige poliitilise otsustuse küsimus, kuid seejuures tuleb arvestada, et osalemine rahvahääletusel on keskmiselt madalam kui valimistel. See tõsiasi on seletatav kõrgemate informatsioonikuludega⁶²⁵, väiksema

⁶²⁰ P. Huber. *Op. cit.*, S. 191–193

⁶²¹ Vt Baieri konstitutsioonikohtu otsust 29. augustist 1997. a. — Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995 (GVBl S. 730). — Online. Erreichbar: <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/8.VII96.htm>, der 7. Januar 2002.

⁶²² Kuid seevastu on näiteks Šveitsis üldiselt heakskiidetud lahenduseks aktsepteerida tulemust kehtivana sõltumata osalustasemest.

⁶²³ Ungaris on see seadusega kehtestatud 50% (Local referendums, p. 16) jne.

⁶²⁴ Vt Appendix. Resolution on local referendums adopted by the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government. — Local referendums, p. 58.

⁶²⁵ Vt Th. E. Cronin. *Op. cit.*, p. 67.

tähtsusega võrreldes valimistega ja isikutevahelist konkurentsi iseloomustava põnevusmomendi puudumisega⁶²⁶.

Võimalik on fikseerida ka nõue, et esitatud küsimuse suhtes võetakse otsus vastu hääleteenamusega, mis peab moodustama samal ajal teatud protsendi hääleõiguslikest elanikest (nn nõusolekukvoorum)⁶²⁷. Ka valimistel kehtib sageli näiteks 5% künnis, et hoida ära soovimatuid väärarenguid⁶²⁸. Selles mõttes on kvoorum ja valimiskünnis pärit n-ö samast dogmaatilisest juurestikust. Nõusolekukvoorum kohalikul rahvahääletusel kehtestatakse kõrgem kui kohaliku rahvaalgatuse allkirjakvoorum. See on ka loogiline, sest rahvaalgatuse teel saavutatakse rahvahääletus ja viimase tulemus on kohaliku omavalitsuse orga-nitele siduv ning see peab esindama (selles peab avalduma) piisaval (ent koha-liku rahvaalgatuse nõudega võrreldes — suuremal) määral kohaliku omavalit-suse üksuse hääletajaskonna toetus.

Käesoleva töö autori arvates võiks Eesti tingimustes piirduda suhteliselt mõõduka 20-protsendilise nõusolekukvoorumiga hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest⁶²⁹. Siin ei tõusetuks veel otsustuse piisava legitiimsuse küsimus ja selline kvoorum ei erineks märkimisväärselt muudes Euroopa riikides (kus selline kvoorum on ette nähtud) rakendatavast. Märkimisväärselt kõrge nõusoleku kvoorum kehtestamine tundub ka põhjendamatu olukorras, kus volikogu võib näiteks samas küsimuses teha otsustuse ühe poolthäälega.

On oluline rõhutada, et osalus- või nõusolekukvoorum kaotamine ei ole iseenesest vastuolus esindusdemokraatia prevaleerimisega kohaliku omavalit-suse tasandil. Vastasel juhul mõistetak valedi kodanikuosaluse negatiivset dimensiooni ja tõlgendatakse osalemist demokraatlikku legitiimsiooni teenis-tuses olevas menetluses õigusliku kohustusena. Ka tähendaks taoline seisukoht mõõdavaatamist tõsiasjast, et nõudeid esindusorgani otsustusvõimelisusele tuleb eristada üksikisiku osalemise tingimustest valimistel ja rahvahääletusel.

⁶²⁶ O. Jung. Direkte Demokratie. Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995. — Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26. Jg., Heft 4, 1995, S. 676.

⁶²⁷ Baden-Württembergis 30%, Ungaris on see seadusega kehtestatud 50% (Local referendums, p. 16) jne.

⁶²⁸ KOVVS § 56 lg 3 kohaselt jaotatakse valimisringkonnas lihtkvoori alusel jaotamata jäänud mandaadid nimekirjamandaatidena nende erakondade vahel, kelle kandidaadid kogusid vastavas vallas või linnas kokku vähemalt 5% häälest.

⁶²⁹ Näiteks Saksa liidumaades on vastavaks määraks 25–30% valla hääleõiguslikest kodanikest. Moskva oblastis on see seadusega kehtestatud 25% vastava kohaliku oma-valitsuse hääleõiguslikest kodanikest (О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. *Оп. cit.*, с. 133). Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määruse § 23 kohaselt sõltus kvoorum elekto-raadi osalemisaktiivsusest kohalikule rahvahääletusele eelnenud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel: “Kohalik alkoholimüügi keeld loetakse rahvahääletamisel vastu-võetuks, kui ta poolt on sellest hääletamisest osavõtjate enamus ja see enamus moo-dustab vähemalt poole nende hääleõiguslike arvust, kes viimastest kohaliku oma-valitsuse volikogu valimistest osa võtsid.”

Häälteenamus võib olla kehtivate hääle enamuse⁶³⁰ või hääletamisest osavõtnute hääleenamus⁶³¹. Kuna kohalikul rahvahääletusel ei saa jääda erapooletuks ja puudub põhjus eeldada, et iga rikutud või tühjaks jäetud hääletusedel kujutab endast vastuhäält, tundub käesoleva töö autori arvates põhjendatum lähtuda kehtivate hääle enamuse põhimõttest⁶³². Kuna RaHS-s (§ 2 lg 1) lähtutakse aga hääletamisest osavõtnute hääleenamuse põhimõttest, oleks ilmselt otstarbekas ka kohalike rahvahääletuste puhul mitte võtta aluseks teistsugust printsiipi. Õiguslikult tuleks fikseerida, et võrdse arvu “ja” ja “ei” vastuste korral on rahvahääletusel antud küsimusele eitav vastus. Kui nõutavat kvoorumi või vajalikku hääleenamust ei saavutata, on volikogul õigus antud küsimus otsustada seaduslikkuse raamides oma parema äranägemise kohaselt.

Võimalik on ka variant, kus hääletajale pakutakse valikut nii kohaliku rahvaalgatuse korras tehtud ettepaneku kui ka volikogu poolt esitatud vastuettepaneku suhtes (sellist meetodit praktiseeritakse näiteks Šveitsis⁶³³), kusjuures ettepanek loetakse vastuvõetuks absoluutse hääleenamuse korral kehtivatest häälest. Kui aktsepteeritakse mõlemaid ettepanekuid, näeb seadus ette, et rahvahääletusel vastuvõetuks loetakse ettepanek, mis sai suurema arvu hääli, või volikogu ettepanek kui kahest eelistatavam.

Võimalik on hääletajale pakkuda valikut isegi enam kui kahest võimalikust otsusest (sellist meetodit praktiseeritakse mh Šveitsi mõnedes linnades). Sellisel juhul võib hääletaja valida ühe otsuse või anda positiivse vastuse mitmele variandile. Rahvahääletusel tehtud otsustus määratakse siis kindlaks hääleenamuse alusel: selleks loetakse variant, mis saavutas suurima positiivsete vastuste arvu. Kõik ülejäänud variandid, isegi kui need kogusid märkimisväärse hääle arvu, loetakse tagasilükatuks⁶³⁴. Ka USA-s leiab kasutamist variant, kus kodanikul tuleb valida mitmete erinevate võimaluste vahel⁶³⁵.

⁶³⁰ Nii määratakse hääletustulemus kindlaks ka Šveitsi kohalikel rahvahääletustel, kus arvestatakse kehtivaid hääletusdeleide, olles eelnevalt maha arvanud rikutud või tühjad hääletusdeleid. — Local referendums, p. 29. Samast põhimõttest lähtutatakse Saksa liidumaade kohaliku omavalitsuse seadustes. Kehtivate hääle enamuse põhimõttest lähtuti algselt ka RaHS-i eelnõus. — Rahvahääletuse seaduse eelnõu. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/otsimine.html>, 3. märts 2002. a.

⁶³¹ Vt RaHS § 2 lg 1.

⁶³² Erapooletuks jäämise võimaluse puudumist märgiti ka RaHS-i eelnõu esialgse redaktsiooniga kaasnenud seletuskirjas, kusjuures selle kohaselt üleminek osalenute hääleenamusele kehtivate hääle enamuse põhimõttele oli kavandatud ka Vabariigi Presidendi valimise seadusesse. — *Ibid.*

⁶³³ Local referendums, p. 29.

⁶³⁴ В.Е. Чиркин. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — М: Юрист, 1999, с. 229.

⁶³⁵ S. Elkin selgitab sellega seoses: “Referendumipunktid võidakse kirjutada nii, et kodanikel tuleb valida paljude vastuste seast, millest igaüks esitab põhjenduse tema valimiseks ja näitab tunde tugevust. Tähtis punkt referendumide puhul on, et kodanikke

Eeltoodud mitmeid võimalikke alternatiive pakkuvate variantide rakendamisse lähemas perspektiivis tuleks käesoleva töö autori arvates suhtuda ettevaatlikult. Eitamata selliste lahenduste innovatiivsust, tuleb arvestada, et Eesti hääletajaskonnast suure osa moodustavad vanema generatsiooni inimesed, kellele selline valikute tegemise viis võib osutuda harjumatuks ja liiga keerukaks ning halvemal juhul tekitada isegi vastumeelsust. Niisuguste lahenduste rakendamine eeldaks laialdast ühiskondlikku arutelu ja nende hääletajaskonnale selgitamise suhteliselt pikka perioodi. Ka ei oleks ilmselt otstarbekas, et kohalikul rahvahääletusel kasutataks üldriiklike rahvahääletustega võrreldes oluliselt erinevat süsteemi.

Hääletamisedeli vormi kehtestamine peaks kuuluma valla või linna valimiskomisjoni pädevusse. Tegu peaks kindlasti olema ametlike blankettidega⁶³⁶.

2.8. Rahvahääletuse korraldamise organisatsiooniline struktuur

Rahvahääletuse korraldamiseks tuleb valla või linna territooriumil moodustada jaoskonnad. Erinevalt üldriiklikust rahvahääletusest puudub kohaliku rahvahääletuse korral vajadus ja võimalus moodustada jaoskondi üle kogu riigi, seega ka väljaspool rahvahääletust korraldavat kohaliku omavalitsuse üksust. Seega puuduks hääletajatel ka võimalus hääletada valimisjaoskonnas väljaspool oma elukohajärgset jaoskonda⁶³⁷.

Kohalikku rahvahääletust korraldavate komisjonide struktuur võiks kohaliku rahvahääletuse puhul olla kolmeastmeline: esimese astme moodustaksid jaoskonnakomisjonid, teise astme — valla- või linna valimiskomisjon, kolmanda astme — Vabariigi Valimiskomisjon. Kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi korraldavatest valimiskomisjonidest eraldi rahvahääletuskomisjonide moodustamine poleks otstarbekas. Kuna aga tegu on konkreetsetes vallas või linnas kohaliku elu küsimuses korraldatava rahvahääletusega, poleks antud juhul vajalik rakendada volikogude ja Riigikogu valimistel ning üleriigilise rahva-

sunnitakse mõtlema nende hääle põhjenduse üle. — **S. Elkin.** City and Regime in the American Republic. — Chicago: University of Chicago Press, 1987, p. 173.

⁶³⁶ Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määruse § 21 sätestas, et hääletamisedelid, hääletamis-ümbrikud, nimelised tunnistused, protokollid, blanketid jne. valmistatakse vastava omavalitsuse kulul ja korraldusel ja saadetakse ringkonna komitee või jaoskonna komisjoni poolt igale hääleõiguslikule kodanikule hiljemalt viis päeva enne hääletamise esimest päeva kätte. Hääletamise sedelid ja ümbrikud tembeldatakse vastava omavalitsuse templiga.

⁶³⁷ Vt RaHS § 11 lg 2 p 4.

hääletuse korral funktsioneerivaid maakonna valimiskomisjone⁶³⁸. Samuti võiks Vabariigi Valimiskomisjoni ja valla- või linna valimiskomisjonide pädevust kohaliku rahvahääletuse puhul viimase kasuks teatud määral ümber jaotada: kohaliku rahvahääletuse puhul ei ole situatsioon analoogne üheagselt üleriigiliselt korraldatavate valimiste või rahvahääletusega. Samas valimiskomisjonide töökorraldus ja abistamine võiks olla sisuliselt analoogne volikogu valimistel kehtivate põhimõtetega.

Oluliseks küsimuseks on eri tasandi komisjonide pädevuse jaotus. Kõigepealt tõusetub küsimus nendest dokumentidest, mida Vabariigi Valimiskomisjon vastavalt KOVVS-le ja RaHS-le on pädev kehtestama ja mis on ka kohaliku rahvahääletuse normaalse läbiviimise seisukohast hädavajalikud: hääletajate nimekirja vorm; hääletamise korraldamise ning hääletamistulemuste kindlakstegemise kord; hääletamisedeli vorm; hääletamistulemuste protokollide vormid; vaatleja staatus; rahvahääletuse korraldamiseks eraldatud raha kasutamise kord⁶³⁹. Hääletajate nimekirja vormi, hääletamisedeli vormi ja hääletamistulemuste protokollide vormide kehtestamine, samuti rahvahääletuse korraldamiseks eraldatud raha kasutamise korra kehtestamine võiks kuuluda valla- või linna valimiskomisjoni pädevusse. Muud hääletamise korraldamise põhiküsimused, näiteks hääletamise korraldamise ja hääletamistulemuste kindlakstegemise kord ning vaatleja staatus peaksid olema üleriigiliselt ühtsed ja seega Vabariigi Valimiskomisjoni pädevuses. Vabariigi Valimiskomisjonil oleks õigus kohustusliku kohtueelse menetluse korras lahendada ka valla või linna valimiskomisjoni otsuste või toimingute peale esitatud kaebusi, juhendada valla või linna valimiskomisjone, teostada nende üle järelevalvet.

Valla ja linna valimiskomisjoni pädevusse peaks mh kuuluma hääletamistulemuste kindlakstegemine vastavas kohaliku omavalitsuse üksuses, jaoskonnakomisjonide juhendamine ja nende tegevuse järele valvamine. Komisjonile tuleks kohaliku rahvahääletuse korraldamisega seotud üldise iseloomuga küsimuste reguleerimisel sarnaselt Vabariigi Valimiskomisjoniga näha ette juhendite (määrused) kehtestamise õigus, üksikküsimuste lahendamiseks — otsuste andmise õigus. Ka ettekirjutused jaoskonnakomisjonidele tuleks vormistada otsustena.

Hääletajate arvestuse pidamises kohaliku rahvahääletuse puhul võrreldes üldriikliku rahvahääletuse suhtes ettenähtud korraga põhimõtteliselt midagi spetsiifilist ei oleks.

Seevastu hääletamise korra osas eksisteeriksid teatud erinevused võrreldes üldriikliku rahvahääletusega. Kohaliku rahvahääletuse puhul tuleks küll ette näha eelhääletamise, kodus hääletamise ja kinnipidamiskohas hääletamise võimalus, kuid puudub reaalne vajadus ja kohaliku omavalitsuse üksuste arvukuse tõttu ka võimalus organiseerida eelhääletamist väljaspool elukohajärgset jaos-

⁶³⁸ Vt ka Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määruse § 4; Vt ka näit Ю.Д. Казанчев, А.Н. Писарев. *Op. cit.*, c. 82.

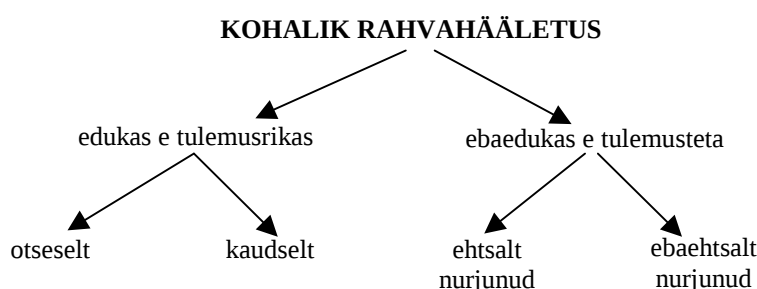
⁶³⁹ Vt RaHS § 17 lg 4.

konda hääletamisruumis või hääletaja asukohas või välisriigis. Küll aga võiks viimatinimetatud juhtudel kõne alla tulla elektrooniline hääletamine. Selle eeldused käesoleval ajal on aga problemaatilised⁶⁴⁰ ja ka avalikud terminaalid ei tule antud juhul arvesse.

Kohaliku rahvahääletuse ettevalmistamise ja korraldamise kulud sõltuvad asjaomase kohaliku omavalitsuse üksuse suuruselt. Need kulud kuuluksid katmisele valla või linna eelarvest⁶⁴¹.

2.9. Kohaliku rahvahääletuse tulemus

Kohaliku rahvahääletuse tulemus selgub häältelugemise teel. Kui valimistulemused võidakse välja selgitada nii majoritaarse kui ka proportsionaalse süsteemi kohaselt, siis rahvahääletuse tulemus üksnes majoritaarsuse põhimõtete alusel.



Skeem 4. Kohaliku rahvahääletuse tulemus.

Edukas on kohalik rahvahääletus siis, kui enamus hääletanuid andis hääletusel oma toetuse kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekule või volikogu poolt esitatud õigusakti eelnõule või ettepanekule muus kohaliku elu küsimuses ja see enamus moodustab nõusolekukvoorumi. Seda võib nimetada **otseselt edukaks** kohalikuks rahvahääletuseks.

Kui kohalik rahvahääletus küll nurjub, ent volikogu otsustab siiski nõutud meetme kasuks, on tegu **kaudselt eduka** kohaliku rahvahääletusega.

Kohalik rahvahääletus on ebaedukas e tulemusteta:

a) juhul, kui enamus hääletanuid andis hääletusel oma toetuse kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekule või volikogu poolt esitatud õigusakti eelnõule või ettepanekule muus kohaliku elu küsimuses, kuid nõusolekukvoorum jäi siiski saavutamata (**ebaehtne nurjumine**);

⁶⁴⁰ Vt I ptk p 1.2.2.3.

⁶⁴¹ Vt RaHS § 55 lg 1.

b) kui enamik hääletanuid ei toetanud kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekut või volikogu poolt esitatud õigusakti eelnõu või ettepanekut muus kohaliku elu küsimuses (**ehtne nurjumine**).

Ka nurjunud kohalik rahvahääletus ei jää siiski täiesti tagajärjetuks. See annab algatajatele (ja mitte üksnes neile) kogemusi ja äratas laiemates ringkondades poliitilist huvi (tutust). Nagu märgib A. Paust, on kohalik rahvaalgatus ja kohalik rahvahääletus nendega kaasnevate sündmustega (meedia tähelepanu, "hääletusvõitlus") suutelised panema kodanikku tema kohaliku omavalitsuse üksuses toimuvatest poliitilistest sündmustest huvituma, muutma teda nende suhtes tundlikuks ja mobiliseerima⁶⁴².

Kohaliku rahvahääletuse (ja sellele eelneva kohaliku rahvaalgatuse) tulemus sõltub paljudest faktoritest. Kuna kaasaegne rakenduspraktika Eestis puudub, on paratamatult võimalik vaid nende kokkuvõtlik ja välisriikide kogemuste teatud üldistamisel rajanev käsitlemine. Ka saab teatud määral arvestada valimistulemusi mõjutavate faktoritega. Tervikuna võib eristada:

1) aspekte, mida algatajad ja otsustajad ei saa mõjutada: menetluslikud aspektid — kohaliku omavalitsuse seaduses sisalduv regulatsioon ja menetlustingimused, samuti kohaliku omavalitsuse üksuse suurus;

2) hääletusobjektist e esemest sõltuvad aspektid: hääletusobjekti sisuline suunitlus (olemuslik konservatiivsus, keskkonnarelevantsus, hinnarelevantsus ja kompleksus);

3) asjaosalistest sõltuvad aspektid: algatajate ja otsustajate tegevusvormid kohaliku rahvaalgatuse ja hääletusvõitluse käigus, samuti meediareportaažid.

Mis puudutab kohaliku rahvahääletuse (ja -algatuse) õiguslikku aspekti, siis kõige olulisemat tähtsust omavad siin kvoorumite küsimus (kõrged kvooruminõuded muudavad rahvaalgatuse ja -hääletuse edukuse problemaatiliseks), menetlustähtajad (keskne küsimus on rahvaalgatuse puhul allkirjakvoorumisaavutamiseks ettenähtud tähtaeg, rahvahääletuse puhul ka kindlasti hääletuspäev, eelkõige Riigikogu või volikogu valimistega või üleriigilise rahvahääletuse päevaga ühendamise võimalikkus) ja hääletaja informeerimise küsimus (informatsiooni edastamine, informatsiooni tasakaalustatus). Absentismile, seega ka hääletustulemustele mõju avaldavateks faktoriteks on, milliseid küsimusi seadus võimaldab (ei võimalda) kohalikule rahvahääletusele panna (kohalikku rahvaalgatust korraldada) ja kas algatus kohalikul rahvahääletuse korraldamiseks võib lähtuda üksnes volikogust, avaldada kohaliku rahvaalgatuse kaudu või on võimalikud mõlemad variandid.

Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse puhul kehtib järgmine seos: mida suurem on vald või linn, seda raskem on saavutada kvoorumit ja elektoraati mobiliseerida. Seega haldusterritoriaalne reform muudab vahetu demokraatia instituutide kaudu edu saavutamise võimalikkuse pigem komplitseeritumaks.

Tegijatest sõltuvate aspektide puhul tuleb eristada algatajaid ja otsustajaid ning massiteabevahendeid.

⁶⁴² A. Paust. *Op. cit.*, S. 139.

Algatajatega seonduvaid küsimusi on käesolevas töös eespool juba käsitletud⁶⁴³. Hääletajate suhtumine ja seega ka kohaliku rahvahääletuse tulemused sõltuvad paljus sotsiaalsest kontekstist. Näiteks Šveitsi puhul on tuvastatud, et faktiliselt on meedia ja reklaamimeetmete mõju hääletuskäitumisele vähene. Enam kui massiteabevahendid, valitsus, huviliidud ja erakonnad mõjub hoopis sotsiaalne keskkond⁶⁴⁴. Massiteabevahendite mõju võiks aga iseloomustada koos rahvahääletuse objektiga seonduvate aspektidega, mis praegu on veel suhteliselt vähe läbi uuritud. Siin võib eristada:

a) stabiilselt predisponeeritud teemasid, mis tulevad esile seetõttu, et tekitavad kõrge personaalse seotuse ja otsustuse tagajärjed on üksikisiku jaoks vahe-
tult nähtavad;

b) labiilselt predisponeeritud teemasid, mis tulevad esile läbi kõrge kompleksuse ja ei oma igapäevaeluga otsest seotust⁶⁴⁵.

Kui esimeste puhul on hääletamiskampaania suunatud olemasoleva arvamuse tugevdamisele ja hääletajate mobiliseerimisele, siis viimaste puhul võivad meediareportaažid ja agitatsioonivõtted põhjustada arvamuse e seisukoha muutumise. Sarnane erinevus esineb üksikisiku ja hääletuse objekti vahelise seotuse kontekstis teemade vahel, mida tajutakse tähelepanu pälvivatena (*obtrusive issues*) või mittepälvivatena (*non-obtrusive issues*). Esimestel on viimastega võrreldes suurem mobiliseerimispotentsiaal ja need ärgitavad elanikke ka aktiivsemalt uudiseid ja informatsiooni omandama ja mõtestama.

Kui kohaliku rahvahääletuse saab kvalifitseerida edukaks ja selle tulemuste põhjal osutub teatud otsustus vastuvõetuks, on sellel volikogu lõpliku otsustuse mõju. Selline otsustus ei kuulu kinnitamisele mingi riigivõimuorgani, ametisiku või näiteks kõrgema tasandi kohaliku omavalitsuse organi poolt⁶⁴⁶. See tuleneb põhiseaduslikust printsiibist, et kohalikud omavalitsused otsustavad kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt (PS § 154 lg 1). Viimane tähendab vabadust otsustada ja korraldada neid ilma riigipoolsete suunisteta⁶⁴⁷ ja õigust riiki mitte kaasata otsustusprotsessi⁶⁴⁸. Nii nagu valla- või linnavalitsus peab täitevorganina järgima volikogu õigusakte, peab ta juhinduma ka kohaliku rahvahääletuse teel vastuvõetud otsustusest. Erinevus seisneb siiski selles, et kui valla- või linnavalitsus mingil põhjusel volikogu õigusaktiga ei nõustu, võib ta

⁶⁴³ Vt I ptk p 1.5.

⁶⁴⁴ Üksikasjalikumalt selle kohta vt näit **A. Paust**. *Op. cit.*, S. 130–134.

⁶⁴⁵ Üksikasjalikumalt vt selle kohta **S. Lackner**. *Op. cit.*

⁶⁴⁶ Ka Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a määrus ei näinud ette kohaliku rahvahääletuse tulemuste kinnitamist Siseministri poolt. Viimane üksnes kontrollis esitatud hääletamismaterjalide põhjal seaduslikkuse järgimist rahvahääletuse läbiviimisel. Kui ta kontrolli tulemusena leidis, et seaduslikkust oli järgitud ja alkohoolsete jookide kohalik müügiekeeld seega jaatavalt otsustatud, teatas ta sellest aktsiisi peavalitsusele Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 12 kohaselt (§ 24).

⁶⁴⁷ Vt **K. Waechter**. *Op. cit.*, S. 36

⁶⁴⁸ **K. Hesse**. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20., neubearbeitete Auflage. — Heidelberg: F.C. Müller, 1995, S. 202, Rn.465.

vastavalt KOKS § 30 lg 2 taotleda volikogu ees selle uuesti läbivaatamist. Kohaliku rahvahääletuse korral tal taoline võimalus aga puudub. Rahvahääletuse tulemus on kohaliku omavalitsuse organitele kohustuslik⁶⁴⁹.

2.10. Õiguskaitse ja riigi järelevalve kohaliku rahvahääletuse korraldamisel

Kohaliku rahvahääletuse korraldamisel eksisteerivad reaalsed võimalused sattuda vastuollu kehtiva õigusega, seadusevastaselt kitsendada isikute õigusi ja vabadusi.

Põhimõtteliselt võib ka kohaliku rahvahääletuse puhul seaduslikkuse tagamise ja hääletaja õigusliku kaitse mudel olla rajatud erinevalt⁶⁵⁰, ent seejuures tuleb eristada: 1) volikogu otsust määruse eelnõu, otsuseprojekti vm kohaliku elu küsimuse kohalikule rahvahääletusele panemise kohta⁶⁵¹; 2) valimiskomisjonide otsuseid ja toiminguid, samuti valla- või linnasekretäri toiminguid; 3) rahvahääletuse tulemust; 4) rahvahääletuse tulemusena vastuvõetavat otsust.

Riigi järelevalveks kohaliku omavalitsuse tegevuse üle oleks antud juhul maavanema järelevalve ja õiguskantsleri järelevalve.

Vastavalt PS §-le 139 lg 1 teostab õiguskantsler järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. PSJKS-i kohaselt (§ 6 lg 1 p 5) võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta, kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on vastuolus põhiseadusega või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda.

⁶⁴⁹ Vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. augusti 1993. a otsust III-4/A-2/93.

⁶⁵⁰ Näiteks Šveitsi kohalikel referendumitel võivad rahvaalgatuse esitajad (*proposers of the initiative*) või iga kodanik (või isik, kellel on kaitstavad huvid) seadusega fikseeritud tähtaja jooksul (3–30 päeva vastuväite fikseerimisest) esitada kaebuse. Kaebuste haldustee kulgeb ringkonna prefektini, siis kantonivalitsuseni, kohtutee aga ringkonna halduskohtunikuni ja seejärel halduskohtusse. Eeltoodud organid võivad vaidlustatud toimingut tühistada (eeldusel, et asjaomasel toimingul oli otsustav mõju hääletustulemusele) ja kohustada jätkama menetlust selle katkestamise momendist. — *Local referendums*, p. 30.

⁶⁵¹ Volikogu otsust kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepaneku kohalikule rahvahääletusele panemise kohta on käesolevas töös juba käsitletud (I ptk p-d 1.10 ja 1.11) ja seetõttu seda küsimust siin ei käsitleta.

Õiguskantsleri järelevalvet oleks seega *de lege ferenda* võimalik laiendada ka volikogude otsustele, millega panna kohalikule rahvahääletusele määruse eelnõu. Kui õiguskantsler leiab, et volikogu otsus määruse eelnõu kohalikule rahvahääletusele panemise kohta on PS-i või seadusega vastuolus, teeb ta volikogule ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla⁶⁵². Kui volikogu pole oma otsust määruse eelnõu kohalikule rahvahääletusele panemise kohta kahekümne päeva jooksul PS-i või seadusega kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks.

ÕKS § 15 sätestab, et igal on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti PS-le ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Formuleering "igal" viitab põhiõigusvõimelisele isikule. Niisiis oleks *de lege ferenda* mõeldav avalduse esitamine õiguskantslerile eelkontrolli teostamiseks rahvahääletusele esitatud määruse eelnõu õiguspärasuse üle.

Kui volikogu teeb otsuse panna kohalikule rahvahääletusele otsuse projekt, siis poleks õiguskantsleri järelevalve enam põhjendatav ega võimalik. Siin oleks aga *de lege ferenda* mõeldav lahendus, kus kohaliku omavalitsuse organite üksikaktide üle riigi järelevalvet teostav maavanem algatab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse Riigikohtus. Arvestades kohalike rahvahääletuste suhteliselt suure arvu võimalusega, kusjuures rahvahääletusele pandavad üksikaktid moodustaksid sellest ilmselt arvestatava osa, võiks siin kohtukontrolli teostada Riigikohtu halduskolleegium põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras. PS-ga selline lahendus vastuolus poleks, kuna PS § 152 lg 2 kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus PS-i sätte või mõttega. Kolleegiume PS-s ei nimetata. Ka volikogu poolt kohalikule rahvahääletusele pandud muu kohaliku elu küsimuse kooskõla PS-ga või seadusega saaks hinnata Riigikohtu halduskolleegium põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras maavanema protesti alusel. Sellise õigusliku konstruktsiooni realiseerimiseks peaks maavanemal olema põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise õigus.

Kohalikku rahvahääletust korraldavate komisjonide, samuti kohaliku omavalitsuse ametiisikute (valla- ja linnasekretär⁶⁵³) toimingute ja otsuste peale kaebuste esitamise kord peaks põhimõtteliselt olema kujundatud analoogselt üldriiklikul rahvahääletusel ja valimistel ettenähtava menetlusega⁶⁵⁴. Ka kaebuste

⁶⁵² Vt PS § 142 lg 1; ÕKS (RT I 1999, 29, 406) § 17. Antud juhul on küll tegu volikogu otsuse kui üksikaktiga, mitte õigustloova aktiga, ent tegelikult on selle põhiseaduslikkuse kontrollimine lahutamatult seotud määruse eelnõu kontrollimisega. Õiguskantsler teostab siin eelkontrolli e preventiivset kontrolli. Iseenesest õige on aga ka märkida, et otsus korraldada rahvahääletus on üksikakt, õiguskantsler saab aga PS-i järgi teostada järelevalvet õigustloovate aktide üle. — Vt J. Põld, *Op. cit.*, lk 138.

⁶⁵³ Vt RaHS § 26 lg-d 5 ja 6.

⁶⁵⁴ Vrdl RaHS 12. ptk, RKVS eelnõu (Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1711>, 30. aprill 2001. a.) 12.ptk ja KOVVS 11. ptk.

esemed peaksid reeglina olema analoogsed, s.t mitmesugused menetlusvead. Siin võivad kõne alla tulla hääletusmenetluse ja -tulemuste ülekontrollimine.

Hääletamise puhul tuleb järgida samu printsiipe, mis valimistelgi: hääletamine peab olema vaba ja salajane, ei tohi aset leida hääletajate ebaseaduslikku mõjutamist⁶⁵⁵ jne.

RaHS-s, KOVVS-s ja RKVS-i eelnõus nähakse ette analoogne kaebuste lahendamise kohustuslik hierarhiline kohtueelne menetlus. Selline lahendus on põhimõtteliselt erinev senisest korrast, kus valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale sai edasi kaevata nii kõrgemalseisvale valimiskomisjonile kui ka pöörduda otse halduskohtusse. Kui huvitatud isik leiab, et jaoskonnakomisjoni (volikogu valimistel — ka valla või linna valimiskomisjoni toiminguga või otsuse) toiminguga rikutakse tema õigusi, esitab ta kaebuse⁶⁵⁶ maakonna valimiskomisjonile ning maakonna valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale — Vabariigi Valimiskomisjonile.

PSJKS-s ettenähtud korras on huvitatud isikul — kui ta leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga rikutakse tema õigusi — võimalik esitada kaebus Riigikohtule pärast asja lahendamist Vabariigi Valimiskomisjonis⁶⁵⁷. Kaebuste läbivaatamine Riigikohtus on motiveeritav menetluse kiirusega: halduskohtus kaebuse läbivaatamise korral on võimalik edasi kaevata. Tulevalt kõrgema kohtu (Riigikohus) otsuste kvaliteedist ei nõua rahvusvahelise õiguse põhimõtted sel juhul otsuse edasikaebamise võimaluse andmist⁶⁵⁸. Lisaks võib märkida, et PS §-st 24 lg 5, mille kohaselt igaühel on õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule, ei saa teha järeldust, et iga vaidlus peab läbima kõik kohtuinstantsid alates esimesest astmest. Kaebeõigus pole omaette väärtus, vaid tagatis esimese astme kohtu võimaliku vea vastu. Põhimõtteliselt on isiku õigused tagatud ka siis, kui ainsa instantsina lahendab õigusliku vaidluse riigi kõrgem kohus, kes eeldatavasti on ka riigis kõige kvalifitseeritum kohus ja kes vaatab asja läbi suuremas kohtukoosseisus kui ükski madalama astme kohus.

⁶⁵⁵ KOVVS § 6 lg 1 sätestab, et aktiivne valimisagitatsioon on valimiste päeval keelatud.

⁶⁵⁶ S.t seaduse nõuete kohaselt vormistatud taotluse vaada läbi ja tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada seadusvastaseks valimiskomisjoni toiming.

⁶⁵⁷ RaHS 11. ptk; KOVVS 11. ptk.

⁶⁵⁸ RaHS-i eelnõu seletuskirjas märgitakse veel, et tavatu oleks kolmes kohtuastmes läbi vaadata näiteks kaebust Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse peale, millega kuulatakse välja rahvahääletuse tulemused. Selline vaidluse läbivaatamine ei oleks kooskõlas PS § 105 lg-tega 3 ja 4. Rahvahääletuse näol on tegu riigivõimu teostamisega ja seetõttu on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevus lahendada rahvahääletusega seonduvaid kaebusi igati põhjendatud. Edasikaebamisõiguse puudumine sellise menetluse juures ei kahjusta üksikisikut, sest Riigikohtule jääb kaebuse läbivaatamiseks rohkem aega kui mitmes kohtuastmes. — Rahvahääletuse seaduse eelnõu seletuskiri. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/otsimine.html>, 3. veebruar 2002. a.

Kohaliku rahvahääletuse korral ei oleks otstarbekas ega põhjendatud näha ette põhimõtteliselt täiesti teistsugune kaebuste lahendamise kord kui RaHS-s, KOVVS-s ja RKVS-i eelnõus. Samas võiks kaebusi ja proteste valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale, mida praegu lahendab Riigikogu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium⁶⁵⁹, lahendada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras ka Riigikohtu halduskolleegium. Varem kuulusid vastavad vaidlused lahendamisele halduskohtumenetluse korras⁶⁶⁰.

Alljärgnevalt esitatakse kohaliku rahvahääletuse komisjonide ja Vabariigi Valimiskomisjoni toimingute ja otsuste peale kaebuse esitamise ja selle läbivaatamise kord, arvestades RaHS-i ja KOVVS-i regulatsiooni ning RKVS-i eelnõu sätteid ning lähtudes konstruktsioonist, kus kaebusi ja proteste lahendab Riigikohtu halduskolleegium.

Kui huvitatud isik leiab, et jaoskonnakomisjoni toiminguga rikutakse tema õigusi, võib ta toimingute tegemisest alates kolme päeva jooksul esitada kaebuse valla või linna valimiskomisjonile, kes vaatab kaebuse läbi ja teeb selle kohta otsuse kaebuse saamisest alates kolme tööpäeva jooksul. Valla või linna valimiskomisjon edastab otsuse kaebuse esitajale viivitamata. Kaebus vaadatakse läbi avalikult. Valla- või linna valimiskomisjon teatab kaebuse esitajale kaebuse läbivaatamise aja ja koha. Valla või linna valimiskomisjon teeb ühe järgmistest otsustest:

- 1) jätta kaebus rahuldamata;
- 2) kaebus rahuldada;
- 3) kaebus rahuldada osaliselt.

Kui valla või linna valimiskomisjon kaebuse rahuldab, võib ta otsustada:

- 1) peatada jaoskonnakomisjoni seadustrikkunud liikme tegevuse;
- 2) tunnistada jaoskonnakomisjoni toimingute seadusvastaseks ning teha jaoskonnakomisjonile ettekirjutuse seadusrikkumise kõrvaldamiseks;
- 3) tunnistada jaoskonna hääletamistulemused kehtetuks ning korraldada kordushääletamine, kui seadusrikkumine mõjutas või võis hääletamistulemusi oluliselt mõjutada.

Kui huvitatud isik leiab, et valla või linna valimiskomisjoni otsuse või toiminguga rikutakse tema õigusi, võib ta esitada kaebuse Vabariigi Valimiskomisjonile. Kaebuse läbivaatamise kord ja tähtaeg oleksid analoogsed valla- või linna valimiskomisjoniga ja ka tehtav otsus oleks üks kolmest eelpoolnimetatust. Kui Vabariigi Valimiskomisjon kaebuse rahuldab, võib ta otsustada:

- 1) peatada jaoskonnakomisjoni või valla või linna valimiskomisjoni seadustrikkunud liikme tegevuse;

⁶⁵⁹ PSJKS §-d 2 p 10, § 3 lg 1.

⁶⁶⁰ Vt näit Riigikohtu halduskolleegiumi 18. veebruari 1994. a määrus Kihelkonna valla valimiskomisjoni kassatsioonkaebuse läbivaatamine valimisasja ebaõiges kohtus lahendamise tõttu, III-3/1-1/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 62–63.

2) tühistada valla või linna valimiskomisjoni otsuse või tunnistada jaoskonnakomisjoni või valla või linna valimiskomisjoni toiminguga seadusevastaseks ning teha jaoskonnakomisjonile või valla või linna valimiskomisjonile ettekirjutuse seaduserikkumise kõrvaldamiseks;

3) tunnistada jaoskonna või valla või linna hääletamistulemused kehtetuks ning korraldada kordushääletamist, kui seaduserikkumine mõjutas või võis hääletamistulemusi oluliselt mõjutada.

Kui huvitatud isik leiab, et jaoskonnakomisjoni toiminguga, valla või linna valimiskomisjoni otsuse või toiminguga või Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse või toiminguga rikutakse tema õigusi, võib ta esitada PSJKS-s ettenähtud korras kaebuse Riigikohtule. Kaebuse valimiskomisjoni otsuse või toiminguga peale võib Riigikohtule esitada pärast asja lahendamist Vabariigi Valimiskomisjonis. Kaebus esitatakse Vabariigi Valimiskomisjoni kaudu Riigikohtule kolme päeva jooksul Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse teatavakstegemisest või toimingu sooritamise arvestes.

PSJKS § 37 lg 1 kohaselt võib erakond, valimisliit või isik, kes leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks ja tunnistada hääletamistulemus valimisjaoskonnas, valimisringkonnas, vallas, linnas, maakonnas või riigis kehtetuks. Antud säte oleks relevantne ka kohaliku rahvahääletuse puhul.

Kui valla või linna valimiskomisjon, Vabariigi Valimiskomisjon või Riigikohus on tunnistanud jaoskonna hääletamistulemused kehtetuks või kui Vabariigi Valimiskomisjon või Riigikohus on tunnistanud valla või linna hääletamistulemused kehtetuks, määrab valla- või linnavolikogu uue rahvahääletuse päeva ja asjaomases jaoskonnas või vallas või linnas korraldatakse kordushääletamine. Hääletamistulemusi ei tunnistata kehtetuks, kui seaduserikkumine rahvahääletuse tulemusi oluliselt ei mõjuta.

Nagu eespool märgitud, peab kaebuse esitamiseks olema valimiskomisjoni toiminguga või otsusega rikutud huvitatud isiku õigust. Hääletajal on subjektiivne avalik õigus menetlusvigadeta hääletamisele. Hääletaja ei saa aga esitada kaebust, mis on suunatud üksnes üldise puuduse vastu hääletusmenetluses, ilma et see teda ennast mõjutaks. Ei eksisteeri isiku abstraktset subjektiivset avalikku õigust seaduste järgimisele. See põhimõte kehtib ka juhul, kui hääletaja soovib, et kohaliku rahvahääletuse tulemused tühistataks seaduserikkumiste tõttu. Nagu volikogu liikme puhul, kes võib vaidlustada näiteks vallavolikogu otsuse kehtivuse, pidades silmas üksnes talle kuuluva subjektiivse õiguse — õiguse osaleda volikogu töös — järgimist, võib hääleõiguslik isik seoses kohaliku rahvahääletuse korraldamisega menetlusvea muuta kaebuse esemeks juhul, kui sellest võib tema enda hääleõigus riivatud olla. Seepärast on kaebeõigus põhimõtteliselt üksnes hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul, kes osales hääletamisel ja kelle enda hääleõigus vastava menetlusvea tõttu võis olla kahjustatud. Õiguspäraseks tunnistatud kohaliku rahvaalgatuse nõude korral eksisteerib sellele allakirjutanutel subjektiivne õigus sellele, et hääleõiguslikud valla- ja linna-

elanikud saaksid nende poolt esitatud nõude üle hääletada vabalt ilma kohaliku omavalitsuse poolse õigusvastase mõjutamiseta ja menetlusnormide järgimise olukorras, kuivõrd see on ka allakirjutanute huvides. See õigus on rikutud, kui on tegu näiteks agitatsiooniga hääletusruumis rahvahääletuse toimumise päeval, hääletamissaladuse rikkumisega, nõuetele mittevastavate hääletussedelite kasutamisega jne — teiste sõnadega, toimingud, mis võivad mõjutada hääletusosalust ja hääletamishoiakuid. Selliste seaduserikkumiste korral on seega ka kõik kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudele allakirjutanud õigustatud esitama kaebust, millega taotletakse konkreetse toimingu seadusevastaseks tunnistamist.

RaHS § 58 lg 6 p 3 sätestab, et kui maakonna valimiskomisjon kaebuse rahuldab, võib ta otsustada teha Vabariigi Valimiskomisjonile ettepaneku tunnistada hääletamistulemused jaoskonnas kehtetuks ning korraldada jaoskonnas kordushääletamine, kui seaduserikkumine mõjutas või võis hääletamistulemusi oluliselt mõjutada. Siit saab tõmmata paralleeli kohaliku rahvahääletusega. Kuna RaHS seostab hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamist üksnes Vabariigi Valimiskomisjoni poolt kaebuse rahuldamisega⁶⁶¹, tuleb järeldada, et vaatamata järelevalve teostamisele alama astme valimiskomisjonide tegevuse üle ei ole hääletamistulemuste kehtetuks tunnistamine võimalik Vabariigi Valimiskomisjoni enda algatusel⁶⁶². Seega tuleks ka valla või linna valimiskomisjoni või Vabariigi Valimiskomisjoni poolt jaoskonnas või Vabariigi Valimiskomisjoni poolt kogu kohaliku omavalitsuse üksuses hääletustulemuste kehtetuks tunnistamine siduda kaebus(t)e rahuldamisega.

Kohaliku rahvahääletuse tulemuste kehtetuks tunnistamise küsimus seoses võimaliku menetlusveaga on märksa olulisem kui üksikute menetlusvigade õigusvastasuse küsimus, kuna hääletustulemuste kehtetusega kaasneb õigus nõuda uue rahvahääletuse korraldamist⁶⁶³. Uue rahvahääletuse päeva määraks volikogu. Lisaks eelnimetatud olulisele hääletamistulemuste mõjutamisele või vähemalt selle võimalikkusele on vajalik, et eksisteeriks kaebaja enda subjektiivsete õiguste rikkumise võimalus.

Lõplikud hääletamistulemused teeb teatavaks valla või linna valimiskomisjon, kes võtab nende kohta vastu otsuse⁶⁶⁴. Ka selle otsuse peale võib esitada kaebuse. Hääleõiguslikul valla- ja linnaelanikul on õigus osaleda hääletamisel kohalikul rahvahääletusel ja vahetul otsustamisel. Siin tekib õigussuhe, mille alusel on igal kohalikul rahvahääletusel osalenud hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul õigus nõuda, et hääletamistulemus määrataks õigesti kindlaks. Vead häätelugemisel võivad põhimõtteliselt kahjustada hääletaja õigust kõigi häälte võrdsusele.

⁶⁶¹ RaHS § 59 lg 6 p 3

⁶⁶² Tõsi küll, reeglina eeldab see ikka konkreetseid kaebusi valijailt.

⁶⁶³ Saksamaal kõneldakse kogu kohaliku rahvahääletuse kehtetuse tuvastamisest. — Vt.

U. Spies. *Op. cit.*, S. 281–284. Vt ka KOVVS § 38 lg 3.

⁶⁶⁴ Vt RaHS § 62 lg 1; KOVVS § 38 lg 2.

Valla- või linnasekretäri toiminguga⁶⁶⁵ peale kaebuse esitamise kord kohaliku rahvahääletuse puhul võiks olla analoogne RaHS-s ja KOVVS-s ettenähtuga (kaebuse esitamine elukohajärgsele halduskohtule valla- või linnasekretäri kaudu)⁶⁶⁶.

Tõusetub küsimus, kas isik, kel puudus võimalus esitada tühistamiskaebus valla- või linnavalitsuse korralduse peale tunnistada kohalik rahvaalgatus seaduslikuks, võib hiljem kohtule esitatava kaebusega saavutada lahendi, et rahvahääletusel tehtud otsustus on sisult õigusvastane. Õiguslalases kirjanduses eksisteerivad sellise otsustuse kohtuliku kontrollitavuse küsimuses eri erinevad seisukohad⁶⁶⁷. Osaliselt on see loogiliselt seletatav seadusandluse erinevustega.

Kohaliku rahvahääletuse teel võidakse:

- 1) teha volikogu õigusakti toimet omav otsustus kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude alusel;
- 2) võtta vastu määrus, mille eelnõu algatas ja pani hääletusele volikogu;
- 3) võtta vastu otsus, mille projekti algatas ja pani hääletusele volikogu;

⁶⁶⁵ Toiming, millega jäetakse rahuldamata isiku avaldus hääletajate nimekirjas muudatuse tegemiseks (RaHS § 26 lg 2; KOVVS § 30 lg 2).

⁶⁶⁶ RaHS § 26 lg 5; KOVVS § 30 lg 5. Kaebuse läbivaatamise, halduskohtu otsuse ja kaebuse rahuldamisele järgnevat toimingute kohta vt vastavalt RaHS § 26 lg-d 6–8 ja KOVVS § 30 lg-d 6–8.

⁶⁶⁷ Nii märgib näiteks U. Spies selles küsimuses Hesseni liidumaa kohaliku omavalitsuse seadust analüüsides järgmist: “Rahvahääletuse teel tehtud sisuline otsustus ei tekita iseenesest veel mingit tuvastatavat õigussuhet. Pigem võib seda eeldada üksnes siis, kui tegu on konkreetsest faktilisest asjaolust tekkiva isikutevahelise või isiku ja asja vahelise õigussuhte selgitamisega. Kohaliku rahvahääletuse teel vastuvõetud otsustus ei tekita vahetut õigussuhet isiku ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahel, seda isegi juhul, kui antud küsimus isikusse puutub. Konkreetset õigussuhte üksikisiku ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahel tekivad alles siis, kui valla- või linnavalitsus hakkab kohalikku rahvahääletust realiseerima ja see puutub üksikisikusse. Alles siis tekib üksikisikul halduskohtusse kaebuse esitamise võimalus. Selline kaebus poleks aga edukas: kohaliku omavalitsuse tegevuse aluseks olev kohaliku rahvahääletuse teel tehtud otsustus on küll vastu võetud objektiivse õiguse norme rikkudes, ent reeglina ei esine selles antud küsimuse poolt puudutatud üksikisiku subjektiivsete õiguste rikkumist. Viimasele ei kuulu üldist kaebeõigust seaduslikkusest kinnipidamisele.” — *Op. cit.*, S. 286. Samas aga Vene Föderatsioonis võidakse kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud otsus kohtu poolt ära muuta järgmistel alustel: seadusega või kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusega kehtestatud kohaliku rahvahääletuse läbiviimise korra rikkumine, mis muutis rahvahääletusel osalenute tahteavalduse tulemuste usaldusväärse kindlakstegemise võimatuks; kohaliku omavalitsuse üksuse põhimääruse, mille alusel kohalik rahvahääletus korraldati, mittevastavus Vene Föderatsiooni konstitutsioonile, föderalsele konstitutsioonilisele seadusele, föderalseadusele või Vene Föderatsiooni subjekti seadusele; kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud otsuse vastuolu Vene Föderatsiooni konstitutsioonile, föderalsele konstitutsioonilisele seadusele, föderalseadusele või Vene Föderatsiooni subjekti seadusele. — **Е.М. Ковешников.** Муниципальное право. Краткий учебный курс. — Москва: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М), 2002, с. 103.

4) teha otsus muus kohaliku elu küsimuses, mille algatas ja pani hääletusele volikogu.

On mõeldav, et valla- või linnavalitsus on tunnistanud õiguspäraseks kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude, mis kuulub tegelikult negatiivsesse kataloogi, ja järelevalveinstants ei ole nimetatud korraldust vaidlustanud. Samuti on võimalik, et isik esitab kaebuse põhjendusega, et rahvahääletuse teel vastuvõetud õigusakt rikub tema subjektiivseid õigusi, näiteks omandiõigust.

Antud küsimuses tuleks asuda seisukohale, et teatud juhtudel võib kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud õigusakt, õigusakti toimet omav otsustus või otsus muus kohaliku elu küsimuses — vaatamata eelkontrolli olemasolule — rikkuda isiku õigusi ja vabadusi ning kuna kohtukontrolli kasutamise võimalus isikule varem ei avanenud, tuleks viimasele ka sellisel juhul tagada PS §-s 15 lg 1 garanteeritud õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohutusse. Siin tuleks kõne alla halduskohtumenetluse kasutamine. Kui on tegu määrusega või määruse toimet omava otsustusega, siis annab HKMS § 6 lg 3 p 3 isikule võimaluse esitada halduskohtusse tuvastuskaebus õigusnormi peale, millel on isiku suhtes ilma haldusakti või toimingu vahendusest otsetoime. Kaebuse esemeks on siin õigusnorm, mille rakendamine võib isiku õigusi rikkuda, ta ei saa teostada oma dispositsioone. Kaebuses võib isik taotleda avalik-õigusliku suhte olemasolu või puudumise kindlakstegemist ning samaaegselt taotleda normi põhiseadusevastaseks tunnistamist ja kohaldamata jätmist, mille kaudu on võimalik algetada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus⁶⁶⁸. Võimalik on ka kaevata sellise määruse alusel antud haldusakti peale (tühistamiskaebus, HKMS § 6 lg 2 p 1) või sooritatud toimingu peale (tuvastamiskaebus, HKMS § 6 lg 3 p 1) ja taotleda, et kohus jätkaks kohaldamata rahvahääletuse korras antud määruse kui PS-ga või seadusega vastuolus oleva õigusakti. Kui kohus tunnistab oma otsusega õigustloova haldusakti põhiseadusevastaseks ja jätab selle kohaldamata, teeb kohus oma otsuse teatavaks Riigikohtule ja õiguskantslerile, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus.

Kui on tegu üldkorralduse tunnustele vastava otsuse või rahvaalgatuse korras esitatud, rahvahääletusele pandud ja sellel vastuvõetud volikogu otsuse toimet omava otsustusega, oleks võimalik esitada tühistamiskaebus ja taotleda haldusakti või selle osa tühistamist (HKMS § 6 lg 2 p 1). Sellega saab ühendada esialgse õiguskaitse taotluse (HKMS § 12¹ lg 3 p 1).

Mis puudutab volikogu poolt kohalikele rahvahääletusele pandud ja sellel vastuvõetud otsustust muus kohaliku elu küsimuses, siis võib väita, et efektiivse õiguskaitse nõudega (PS § 15) ei oleks kooskõlas, kui puudutatud isik ei omaks

⁶⁶⁸ K. Merusk. Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. — Kohtute sõltumatus ja kohtute toimimise efektiivsus Eestis. — Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2002, lk-d 97–98.

võimalust ka sellist otsustust kohtulikult vaidlustada, vaid peaks ära ootama selle alusel mingi toimingu sooritamise⁶⁶⁹.

Võimalik on situatsioon, kus valla- või linnaomavalitsuse organid ise ei arvesta kohaliku rahvahääletuse tulemusel vastuvõetud otsustuse siduva mõjuga selleks ettenähtud tähtaja jooksul. Sõltuvalt konkreetse juhtumi iseloomust (üldakt, üksikakt) leiab siin aset riigi järelevalve õiguskantsleri või maavanema poolt keelutähtaega rikkuva õigusakti üle. Siin on võimalik kohustamiskaebus halduskohtusse kohalikul rahvahääletusel siduvalt otsustatud meetmete edasiseks realiseerimiseks või kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud õigusaktiga vastuolus olevatest toimingutest hoidumiseks. Juhul, kui volikogu on võtnud vastu otsuse, mis on vastuolus kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud otsusega, on võimalik esitada kaebus volikogu õigusakti tühistamiseks⁶⁷⁰. Kõrvuti sellega on võimalik taotleda esialgse õiguskaitse määruse andmist, et keelata valla või linnal edasiste, kohaliku rahvahääletuse otsustusega vastuolus olevate haldusaktide andmine või toimingute sooritamine⁶⁷¹. Antud juhul on esialgne õiguskaitse põhjendatud juhul, kui kohaliku omavalitsuse meetmed on vahetult eelseisvad ja need rikuksid hääleõigusliku valla- või linnaelaniku õigust kohaliku rahvahääletuse teel tehtud otsustuse järgimisele. Üldakti puhul on võimalik tuvastuskaebus vastavalt HKMS §-le 6 lg 3 p 3 ning samaaegselt normi põhi-seadusevastaseks tunnistamise ja kohaldamata jätmise taotlemine.

Kaebuse esitamise õigus volikogu otsuse peale sellise menetluse raames kuulub valla või linna hääleõiguslikule elanikule, kes osales kohalikul rahvahääletusel, seega mitte kohalikule rahvaalgatusele allakirjutanutel⁶⁷². Õigusnormid, mis annavad valla- ja linnaelanikele subjektiivse õiguse, et vastava tähtaja jooksul kohalik omavalitsus respektierib kohalikul rahvahääletusel tehtud otsustust, on suunatud nende kaitsele rahvahääletusele järgnevate ja sellega vastuolus olevate volikogu otsustuste eest.

Kohaliku rahvahääletuse ettevalmistamise ja läbiviimise seaduslikkuse kontrollimise aspektist ei saa alahinnata ühiskondliku kontrolli osatähtsust. Demokraatia printsiip nõuab, et kõigile olulisematele ühiskondlikele gruppidele ja huvidele tuleb võimaldada end avalikkusele kuuldavaks teha ja poliitilist otsustusprotsessi mõjutada. Kontroll avaliku arvamuse kaudu (eelkõige ajakirjandus, raadio, televisioon) ei ole oma vormilt ega sisult küll õiguslik järelevalve, kuid pole sageli vähem tõhus. Haldus peab pidevalt taluma survet nii üksikutelt kui ka organiseerunud mõjutustelt, tänapäeval mitte viimases

⁶⁶⁹ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 27. septembri 2001. a määrus Ridala Vallavolikogu kassatsioonkaebuse läbivaatamine peremehta ehitise hõivamise asjas, 3-3-1-39-01. — RT III 2001, 25, 266.

⁶⁷⁰ HKMS § 6 lg 2 p 1.

⁶⁷¹ Vt HKMS § 12¹ lg 3 p 2.

⁶⁷² **A. Gern.** Kommunalrecht für Baden-Württemberg. 5. Auflage. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, S. 329.

järjekorras ka kodanikualgatustelt⁶⁷³. Mingites muudes demokraatlikes tingimustes ei mõjutata poliitilist protsessi, s.o ühiskondlikult siduvate otsuste tegemist, poliitilise võimu jaotust ja probleemide lahendamist või mittelahendamist avaliku arvamuse poolt vahetumalt, sagedamini ja üksikküsimusega seonduvalt kui vahetus demokraatias⁶⁷⁴. Seejuures eksisteerib avaliku arvamuse kujundajate vahel demokraatlik tööjaotus.

Kohaliku rahvahääletuse puhul on analoogselt Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistega otstarbekas ja vajalik võimaldada vaatlajate tegevust, kes jälgiksid, et rahvahääletus korraldataks ausalt ja erapooletult, kooskõlas kehtiva õigusega⁶⁷⁵. Vaatleja võiks viibida Vabariigi Valimiskomisjoni, valla või linna valimiskomisjoni ning jaoskonnakomisjoni koosolekul, samuti jälgida kõiki rahvahääletustoiminguid, sealhulgas hääletamise käiku ning hääletustulemuste kindlakstegemist. Ta ei tohi segada komisjoni tööd.

Mis puudutab õiguslikku vastutust kohalikku rahvahääletust reguleeriva seadusandluse rikkumise eest, siis tuleks *de lege ferenda* kohaldamisele KarS⁶⁷⁶.

⁶⁷³ D. Ehlers. Verwaltung und Verwaltungsrecht. — Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen und W. Martens. Bearb. von P. Badura u.a. 9., neubearbeitete Auflage. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991, S. 10.

⁶⁷⁴ L. Neidhart. Aspekte der politischen Kommunikation in der Schweiz. — Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft. 22, 1982, S. 12.

⁶⁷⁵ Vt Vabariigi Valimiskomisjoni 16. detsembri 1998. a määrus nr 6 “Vaatleja staatus IX Riigikogu valimisel”. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.vvk.ee/r99/yld_vaatl.stm, 3. juuli 2001. a. Vabariigi Valimiskomisjoni 29. juuni 1999. a määrus nr 18 “Vaatleja staatus kohaliku omavalitsuse volikogu 1999. aasta 17. oktoobri valimistel”. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.vvk.ee/k99/yld_juhised_vaatleja.stm, 3. juuli 2001. a.

⁶⁷⁶ HÕS (RT I 1992, 29, 396; 2001, 74, 453; 87, 524 ja 526; 97, 605; 102, 677; 2002, 18, 98; 21, 117) § 181 sätestab vastutuse Vabariigi Presidendi, Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse sätete rikkumise eest rahatrahvi näol kuni kahekümne trahviühiku ulatuses. Antud säte vajaks täiendamist rahvahääletuse osas. Sama seaduse § 182 näeb ette halduskaristusena rahatrahvi kuni kahekümne trahviühiku ulatuses kihutustöö tegemise eest Vabariigi Presidendi, Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimise päeval või rahvahääletuse päeval. KrK §-d 131 (“Valimis- või hääletamisõiguse teostamise takistamine”) ja 132 (“Valimis- või hääletamisdokumendi või -tulemuse võltsimine või hääletamise saladuse rikkumine”) oleksid ka kehtivas redaktsioonis põhimõtteliselt kohaldatavad kohalikul rahvahääletusel isiku poliitiliste õiguste rikkumise korral. KarS-i §-d 161–168, mis näevad ette vastutuse rahvahääletuse toimumise takistamise, hääletamisvabaduse rikkumise, hääletamistulemuste võltsimise, hääle ostmise, valimispettuse, hääletamise saladuse rikkumise, valimisagitatsiooni takistamise ja ebaseadusliku agitatsiooni eest, on võimalik kohaldada ka kohaliku rahvahääletuse korral.

2.11. Kohaliku rahvahääletuse instituudi mõjudest hääletajaskonnale, kohaliku omavalitsuse organitele ja ühiskondlikele institutsioonidele

Kohaliku rahvahääletuse instituudi mõju sõltub mitte viimases järjekorras sellest, kuidas seadusandja eelnimetatud instituudi konkreetselt sisustab ja mil määral see instituut n-ö sulandub kohalikku ühiskondlikku ellu. Kui pöörduda Eestis aastatel 1927–1934 Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse § 13 alusel kehtinud kohaliku rahvahääletuse instituudi poole ja püüda üldistada rakendamise mõju kohalikule elule, tuleb tõdeda selle piiratust. Laiemas ajaloolises kontekstis oli tegu 1920.–1930. aastatel Euroopas ja Ameerikas levinud karskusliikumise poolt propageeritud keeluseadusandluse komponendi, s.t piiratud kohaliku keeluõiguse⁶⁷⁷ teostamise ühe vormiga. Nagu üldiselt teada, ei ole radikaalne lähenemine alkoholsete jookide müügi piiramisele nii üldriiklikul kui kohalikul tasandil⁶⁷⁸ tervikuna osutunud märkimisväärselt edukaks (näiteks USA-s kehtis üldine alkoholimüügi keeluseadus 1920.–1933. a, Soomes 1919.–1932.a). See kogemus kehtib ka Eesti puhul, kus nn “kuiv seadus” 1920. a vastuvõetud Seadusega piirituse- ja viinamüügi kohta⁶⁷⁹ kaotati ja hiljem selle taaskestamiseni ei jõutudki. Vaatamata sellele, et kohaliku rahvahääletuse õigust alkoholsete jookide kohaliku müügikeelu otsustamisel loeti (vähemalt karskusliikumise poolt) kohaliku omavalitsuse volikogude otsustamisõigusest tähtsamaks⁶⁸⁰, kasutati seda suhteliselt harva. Arvestades eelöeldut, samuti kohaliku rahvahääletuse piirdumist alkoholsete jookide kohaliku müügikeelu küsimusega, piiratud kehtivusaega (u 7 a) ja selle tulemuste tühistamist, ei saa vahetu demokraatia antud instituudi mõju kohalikule elule tervikuna pikemas perspektiivis märkimisväärselt pidada. Siiski ei tähenda see, et kohalik rahvahääletus jäi valdades üldse vastukajata. Alkoholimüügi näol oli ja on ka tänapäeval tegu sensitiivse ühiskonnaelu probleemiga. Kohaliku keeluõiguse teostamine kohaliku rahvahääletuse teel oli tähtis rahva üldise karskusmeelsuse kasvatamise seisukohalt. Joogikohtade sulgemise küsimuse viimine rahvahääletusele tähendas alkoholiküsimuse muutmist üldiseks kõneaineks. Tekkis vajadus võtta poolt- või vastuseisukoht. Sellega kaasnes individuaalne ja

⁶⁷⁷ Kohaliku e kogukondliku keeluõiguse all tuleb mõista kogukondadele antud õigust keelata joovastavate jookide müüki oma piirkonnas.

⁶⁷⁸ 1928. a kehtis kohalik keeluõigus väga paljudes maades, näiteks Austraalias, Kanaadas, Šotimaal, Rootsis, Norras, Taanis, Poolas, Lätis, Leedus jne.

⁶⁷⁹ RT 1920, 65/66; õiend, 69/70; õiend, 75/76; 1921, 48, 44; 1924, 149; 1925, 197/198, 131.

⁶⁸⁰ Karskusliikumise seisukohast ei peegeldanud kohaliku omavalitsuse esinduskogude otsused sageli rahva tahtmist. Nii jättis volikogu vallarahva enamuse soovist hoolimata joogikoha sageli sulgemata. — Kohalik keeluõigus. Juhtnõore kohaliku alkoholi keelu saavutamiseks omavalitsusvolikogude ja kohaliku rahvahääletuse kaudu. Külvaja, 1929, nr 10 lisa 1.

ühiskondlik arutelu, erinevate seisukohtade vaagimine. Ajakiri “Külvaja” iseloomustas tollast situatsiooni järgmiselt: “[...] küsimus aktiveerub, tekitab elevuse, nõuab tegelikke samme, loob elamusi. Kui harilikul ajal mõnel pool karskusküsimusest üldiselt vaevalt teadlik ollakse, valdab rahvahääletuse teostamisel see kõikide meeli.”⁶⁸¹

Tervikuna jäi kohaliku rahvahääletuse praktiseerimine sõjaeelses Eestis ja seega ka selle mõju kogukondlikule e kohalikule elule aga suhteliselt episoodiliseks nähtuseks ning ei oma tänapäeva seisukohast ka ühiskondlikku järjepidevust.

Asjaolu, et Eesti seadusandluses pole seda vahetu demokraatia instituuti üksikasjalikult reguleeritud ning vastavaid rahvahääletusi ei ole korraldatud, muudab empiirilise kogemuse puudumise tõttu prognooside tegemise kahtlemata keerukamaks. Ühelt poolt on selline tõsiasi iseenesestki kõnekas, kinnitades tuntud seisukohta, et vahetu demokraatia instituutidel on Eesti õiguskorras alati olnud suhteliselt piiratud osa⁶⁸². Teiselt poolt puuduvad põhjused eeldada, et kohaliku rahvahääletuse instituudi kasutamisega kaasnevad mõjutused kogukondlikule elule oleksid meil põhimõtteliselt erinevad teiste Euroopa riikide poolt kogetust. Sealne kogemus (v.a Šveits) pole kohaliku rahvahääletuse suhteliselt lühikest ajalugu arvestades küll väga rikkalik, kuid täiesti arvestatav⁶⁸³. Siiski tuginetakse ka seal paljude vahetust demokraatiast tulenevate mõjude hindamisel empiirilisel ebapiisavale materjalile või hüpoteesidele. Pidades silmas Eesti ühiskondlikku eripära, on teiste riikide kogemuse pinnalt võimalik teha teatud järeldusi kohaliku rahvahääletuse võimalikest mõjudest ka meie kohaliku ühiskonnaelu erinevatele aspektidele. Seeläbi on võimalik kohaliku rahvahääletuse instituuti ka teatud määral hinnata.

Kohaliku rahvahääletuse ja kohaliku rahvaalgatuse kui omavahel väga tihedalt seotud vahetu demokraatia instituutide mõju lokaalsele ühiskonnaelule on kas samane või vähemalt väga sarnane. Ka vastavas erialakirjanduses analüüsitakse nende mõjusid koostoimes⁶⁸⁴. Samamoodi on toimitud ka käesolevas töös. Teiste sõnadega: kohaliku rahvahääletuse mõjude iseloomustus kehtib reeglina ka kohaliku rahvaalgatuse suhtes.

Kohaliku rahvahääletuse instituut võimaldab kohalikel elanikel vahetult osaleda kohaliku demokraatia funktsioneerimisel. Ta kindlustab ja laiendab kodanike poliitilist eneseteadlikkust. Kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslikud elanikud tõstetakse *de facto* kohaliku omavalitsuse üksuse kõrgeima

⁶⁸¹ *Ibid.*, lk 2.

⁶⁸² A. Mägi. *Op. cit.*, lk-d 11–53.

⁶⁸³ Vt Kohaliku omavalitsuse eest vastutavate Euroopa ministrite 10. konverentsil vastuvõetud resolutsiooni kohalike rahvahääletuste kohta; Considerations regarding the Holding of Referendums at Local Level. — Local referendums, p. 57–58; 54–56.

⁶⁸⁴ Vt näit S. Lackner. *Op. cit.*, S. 75–113; Local referendums, p. 49–56, jt.

deliberatiivse organi tasandile⁶⁸⁵ ja antakse nende käsutusse efektiivne võimu kontrollimise ja mõjutamise vahend (üldine eelmõju). Muuhulgas loob selline situatsioon aluse mitmesuguste lokaalsete ettepanekute esitamiseks ja positiivse otsuse korral selle täitmisega kaasnevate kulude aktsepteerimiseks üldsuse poolt (fakultatiivse rahvahääletuse puhul).

Rahvahääletuse instituudi mõjude osas võib eristada eelmõjusid, vahetuid mõjusid, kaudseid mõjusid ja järelmõjusid, kusjuures prevaleerivad kaudsed mõjud⁶⁸⁶ (vt skeem 5)⁶⁸⁷.

⁶⁸⁵ Valla või linna hääleõiguslik elanikkond täidab organi rolli, mis ilmneb mh tema osalemises kohalikul rahvahääletusel. Samas eristub kohaliku omavalitsuse hääleõiguslik elanikkond muudest kogukondlikest organitest oluliselt vähemalt kahes aspektis. Esiteks puudub tal selline institutsiooniline jäikus, mis organisatsiooniõiguse kohaselt on igale organile hädavajalik ja kohaliku omavalitsuse teiste organite puhul kahtlemata ka eksisteerib. Teiseks eripäraks on aga see, et oma tegevuses ei täida kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslik elanikkond mitte talle täitmiseks üleantud organisatsioonilisi õigusi, vaid teostab oma, *status activus*’est tulenevaid õigusi. Tema puhul tuleb eristada materiaalsoiguslikku ja menetlusõiguslikku organi kvaliteeti, millest viimane tal puudub. Ka näiteks U. Spies mõõnab, et vahetult demokraatlikuks otsustamiseks üles kutsutud kodanikud täidavad küll plebistsiidi teel munitsipaalülesandeid; siiski ei lange seetõttu neile veel osaks muude kohaliku omavalitsuse organitega võrreldavat staatust. Nii nagu kodanikkond ei muutu valimiste teel, kus tehakse personaalotsustusi, kohaliku omavalitsuse organiks, ei muuda teda selleks ka võimalus teha sisuline otsustus üksikus küsimuses. — *Op. cit.*, S. 288. Seega puudub valla või linna hääleõiguslikul elanikkonnal organi menetlusõiguslik staatus. KOKS (§ 4) nimetab omavalitsusorganitena volikogu kui kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu ja valitsust kui volikogu poolt moodustatavat täitevorganit.

⁶⁸⁶ Vt näit **S. Möckli**. Direkte Demokratie: ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien: unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien. Sankt Galler Studien zur Politikwissenschaft. Bd 16. — Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt, 1994; **O. Jung**. Wenn der Souverän sich räuspert ... Vorwirkungen direktdemokratischer Korrekturmöglichkeiten, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. — Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. T. Ellwein u.a. (hrsg). 8. — Baden-Baden: Nomos, 1994, S. 107–176.

⁶⁸⁷ Võimalikud on ka teistsugused kvalifikatsioonid. Nii võib vahetu demokraatia instituutide mõjud taandada erinevatele funktsioonidele: artikulatsioonifunktsioon — menetlus viib “elanikkonna nõudmisi, huve ja arvamusi” edasi; vetofunktsioon — menetlus annab elanikkonnale valikuvõimaluse haldusakti eelnõu läbi kukutada; õigusloomefunktsioon — menetlus delegerib hääleõiguslikele elanikele endile kohaliku omavalitsuse õigusakti eelnõu algatamise; delegerimisfunktsioon — poliitiline otsustaja saab otsuse delegerida elanikkonnale; osalusfunktsioon — menetlus pakub osalemisvõimalust; otsustamisfunktsioon — menetlus delegerib otsustamispädevuse elanikkonnale. — Vt selle kohta ka **B. Knaup**. Plebiszitäre Verfahren als Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Zur neueren Forschungsdebatte um Volksabstimmungen in der Bundesrepublik Deutschland. — Bonn: Stiftung Mitarbeit, 1994, S. 86 f.

Võimalik on hinnata kohaliku rahvahääletuse mõjusid hääletajaskonna, kohalike elanike esinduskogu (volikogu), täidesaatva organi (valla- või linnavalitsus), erakondade jm organisatsioonide suhtes.

Kohalike elanike väga kõrget hääletusaktiivsust pole vähemalt lühemas perspektiivis põhjust eeldada. Ilmselt hakkab see sõltuma konkreetsest küsimusest, kohaliku omavalitsusüksuse suurusest⁶⁸⁸, massiteabevahendite aktiivsusest, algatajate ja oponentide tegevusest jne. Absentismi vähendamine on komplitseeritud küsimus, kus puuduvad lihtsad lahendused. Nii võib soovitud tagajärje mittesaavutamise korral olla osalemine kohalikul rahvahääletusel hääletaja jaoks ka pettumust ja võõrandumist põhjustav. Siiski tuleb ergutavaid abinõusid (informatsiooni efektiivsem levitamine, hääletamistingimuste parandamine, teadlikkuse tõstmine jne) tervikuna pidada kohustavatest meetmetest perspektiivikamateks.

Arvestades Eesti senist kogemust ja ka teiste Euroopa riikide praktikat, on vähetõenäoline, et kohalike rahvahääletuste arv ja nende korraldamise sagedus saab olema kõrge. Palju sõltub siin sellest, kuidas kohaliku rahvahääletuse instituut konkreetset sisustatakse. Vaadeldava vahetu demokraatia instituudi aktiivne realiseerimine korraldamise sageduse mõttes oleks võimalik tagada eelkõige rahvahääletuse kohustuslikuks muutmisel paljude erinevate valdkondade küsimuste suhtes. Sellist arengut tuleb aga pidada ebasoovitavaks, kuna see loob ohu väljuda esindusdemokraatliku baasmudeli raamidest ja ähvardab ka vähendada kohaliku elanikkonna huvi hääletamisel osaleda.

Kohaliku rahvahääletuse instituudi positiivseks aspektiks võib pidada valla- ja linnaelanike poolset täielikku, lõplikku ja vahetut seotust kohaliku eluga. Võrreldes representatiivse süsteemiga on selline vastutus rahvahääletussüsteemiga demokraatia olemuseks⁶⁸⁹. Nii on võimalik teatud ulatuses vältida ja ületada võimu võõrandumist ühiskonnast ja enamusele vastuvõetamatute otsuste pealesurumist valitud esindajate poolt. Kohalik rahvahääletus lõhub teatud määral munitsipaaltahtekujundusprotsessis etableeritud gruppide domineerimise⁶⁹⁰ (üldine eelmõju). Osalt sunnib juba kohaliku rahvahääletuse instituudi olemasolu kui selline pöörama enam tähelepanu mitte üksnes majanduslikult mõjukatele, vaid ka muudele kohaliku elanikkonna gruppidele ja kihtidele.

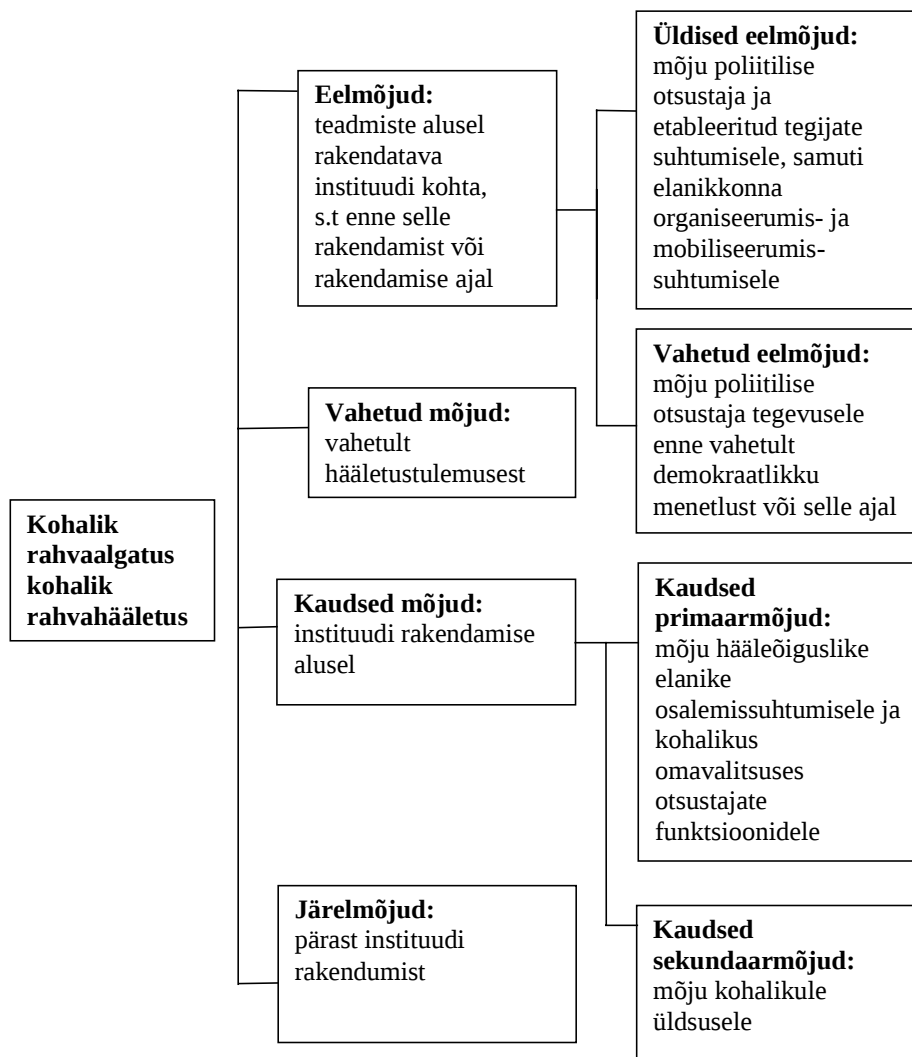
Kohalik rahvahääletus kui vahetu demokraatia instituut (täpsemalt — selle realiseerimine) omab ka hääletajaskonda harivat rolli. Nagu ütles A. de Tocqueville, etendavad kogukondlikud instituudid iseseisvuse maksmapanekul samasugust rolli kui algkoolid teadusele. [...] Alaline kaasatus poliitikasse kutsub ühiskonnas esile lakkamatu ja ühtlase liikumise, mis aktiveerib selle elu, mitte

⁶⁸⁸ Planeeritava haldus-territoriaalse reformi käigus toimuv valdade liitmine ei avaldaks elanike osalusele positiivset mõju. Ühes kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arvu kasvuga väheneb tavaliselt nende osalusprotsent vahetu demokraatia menetlustes. — Vt **F. Rehmet, T. Weber, D. Pavlovic.** *Op. cit.*, S. 161.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, p. 45.

⁶⁹⁰ **S. Lackner.** *Op. cit.*, S. 88.

rikkudes samal ajal selle rahu⁶⁹¹. Mitte juhuslikult on tuvastatud seose olemasolu kohaliku rahvahääletuse instituudi eksisteerimise ja selliste protestivormide nagu demonstratsioonid ja streigid väiksema esinemissageduse vahel⁶⁹².



Skeem 5. Kohaliku rahvahääletuse mõjud.

⁶⁹¹ А. де Токвиль. *Op. cit.*, с. 65, 70.

⁶⁹² Local referendums, p. 45.

Vastava valdkonna küsimuse esinemisel kaasatakse hääletajaskond obligatoorselt korraldataval rahvahääletusel üksnes hääletamisprotseduuri, rahvahääletuse korral kohaliku rahvaalgatuse kaudu aga kaasatakse teatud hääletajaid nii selle sponsoritena kui ka toetusallkirjade andjatena. Sõltuvalt esitatava küsimuse mõjust kohalikule elule võib hääletajaskonna mobiliseerumine toimuda selle suhtes valdavalt soosival või mittesooisival alusel. Rahvaalgatuse kaudu toimuva kohaliku rahvahääletuse korral võib hääletajatelt eeldada ka suuremat osalust võrreldes obligatoorselt korraldatava rahvahääletusega⁶⁹³.

Kohalik rahvahääletus toimub tavaliselt siiski mitte ulatuslikku üleriigilist kõlapinda ja kogu ühiskonnas teravaid emotsionaalseid pingeid tekitavates poliitilisel tundlikes küsimustes, vaid kohaliku elu küsimustes, mis reeglina suuri ühiskondlikke rahutusi ja pikaajalisi pingeid ei põhjusta. Kohalikul rahvahääletusel on potentsiaali muuta poliitilist protsessi vallas või linnas tervikuna ka juhul, kui selle tulemuseks oli *status quo* säilimine (moodustatakse asjaosaliste ümarlaud jne — s.t kohaliku rahvahääletuse järelmõju).

Kohaliku rahvahääletuse mõjude iseloomustamisel ei saa tähelepanuta jätta tõsiasja, et selle käigus toimuva kampaaniaga kaasneb hääletajaskonna intensiivne informatsiooniline mõjutamine, mida iseloomustab orienteeritus mitte üksteisega kokkuleppele jõudmisele, vaid poleemiline ja monoloogiline kommunikatsioonistiil, mille eesmärk on tagada hääletajaskonna enamus ühes konkreetses kohaliku elu küsimuses. Argumentatsioonile tehtavad kulutused poliitilise eesmärgi saavutamiseks on vahetus demokraatias kõrgemad kui esindusdemokraatias⁶⁹⁴. Kommunikatsiooni intensiivsus tuleneb asjaolust, et kodanik peab *status quo* muutmise vajaduses kõigepealt veendunud olema. Kahtluse korral hääletab ta pigem eitavalt.

Võrreldes esindusdemokraatiaga intensiivistub kohaliku rahvahääletusega seoses üksikisiku arvamuse kujundamine (kaudne primaarmõju). Valimistega võrreldes on rahvahääletusel suurem potentsiaal panna üksikisik oma eelnevat seisukohta ümber hindama⁶⁹⁵. Siin tuleb aga eristada kohaliku elu valdkondi, mille suhtes hääletajal on juba eelnevalt stabiilne väljakujunenud seisukoht (arvamus), valdkondadest, kus tema seisukoht on labiilne. Kui viimasel juhul (tavaliselt mitmesugused kompleksed küsimused) on üksikisiku seisukoht meedia, ekspertide jne kaudu muudetav, siis esimesel juhul see vähemalt lühiajalises perspektiivis saavutatav ei ole.

Võimalikud mõjud volikogule seisnevad eelkõige selles, et kõigis oma vormides nihutab kohalik rahvahääletus otsustamispädevuse valitud esinduskogu liikmetelt vähemalt osaliselt ära. Kohaliku rahvahääletuse teel tehtud otsuste

⁶⁹³ Vt **Magleby, D.B.** *Op. cit.*, p. 77 ff.

⁶⁹⁴ **R. Kampwirth.** *Op. cit.*, S. 49.

⁶⁹⁵ **Cl. Longchamp.** Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz. — Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Jg. 31: Direkte Demokratie. — Bern: Paul Haupt, 1991, S. 316.

eest valitud rahvaesindajad poliitilist vastutust valimistel kanda ei saa. Muuhulgas võib see osades kohaliku omavalitsuse üksustes tähendada ka huvi puudust oma kandidatuuri ülesseadmiseks volikogude valimistel. Teiselt poolt võib aga kõnelda ka volikogu kui poliitilise otsustaja vastutuse tõusust kohaliku omavalitsuse üksuse elanikkonna ees seoses püüdega saavutada tehtavate otsustuste osas senisest suurem ühiskondlik konsensus⁶⁹⁶.

Obligatoorne rahvahääletus seadusega fikseeritud vastava valdkonna küsimuse esinemisel suuremaid probleeme volikogus tavaliselt ei tekita. Kui rahvahääletuse korraldamise üle otsustamine kuulub aga volikogu ainupädevusse või on tegu rahvaalgatuse tulemusena korraldatava rahvahääletuse institutudiga, on mõju volikogule tuntavam. Viimasel juhul iseloomustab volikogu tegevust tavalisest suurem kompromissivalmidus, et tagada oma otsustusele kohaliku kogukonna elanike valdava enamuse toetus või vähemalt neutraalsus. Tavaliselt kalduvad rahvahääletuse instituuti rahvaalgatuse kaudu kasutama volikogus vähemuses olevad või sellest väljapoole jäävad ühiskondlikud grupid. Proportsionaalne valimissüsteem, andes volikogus esindatuse kõigile suurematele poliitilistele jõududele, vähendab aga marginaalsete volikogust väljapoole jäävate gruppide potentsiaali oma nõudmiste läbiviimiseks rahvaalgatuse kaudu.

Huvide vastuolu korral kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu ja kohaliku elanikkonna vahel viib kohalik rahvahääletus teistsugustele poliitilistele tulemustele kui puhtesindusdemokraatlikus kontekstis⁶⁹⁷ (vahetu mõju). Kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslik elanikkond saab kohaliku omavalitsuse esinduskogu otsuste suhtes teostada nii korrigeerivat kui ka kohalikku tahtekujundust laiendavat funktsiooni.

Kohaliku rahvahääletuse mõju täidesaatvale organile ja selle struktuuriüksustele avaldub teatud mõttes kaudsemalt, osaliselt aga vahetumalt kui volikogu puhul. Täidesaatev organ võib olla rahvahääletuse korraldamise otsuse projekti algatajaks. Volikogu õigusaktide eelnõudele rahvahääletustel korduvalt antavad eitavad hinnangud tõstatavad küsimuse valla- või linnavalitsuse usaldusväärsusest. Siiski tuleb arvestada, et küsimus tõusetub pigem valitud volikogu koosseisu kui täitevorgani suhtes.

Täidesaatev organ koostab ka enamuse volikogu õigusaktide eelnõudest⁶⁹⁸. Asjaolu, et õigusakti eelnõu võidakse valla- või linnaelanike poolt rahvahääletuse teel tagasi lükata, suunab teda otsima konsensust ja mitte koostama liiga ambitsioonikaid projekte.

Täidesaatev organ on kohustatud täitma kohalikul rahvahääletusel vastu võetavat otsust ja seega võib ta eluliselt olla huvitatud selle tulemusest⁶⁹⁹.

⁶⁹⁶ S. Lackner. *Op. cit.*, S. 89.

⁶⁹⁷ *Ibid.*, S. 83.

⁶⁹⁸ KOKS § 30 lg 1 p 1 järgi valmistab valla- või linnavalitsus ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest.

⁶⁹⁹ Demokraatlikus ühiskonnas austatakse rahvahääletuse tulemust. Siiski ei tähenda see, nagu ei eksisteeriks seal probleeme selle implementeerimisega. Reeglina viitab

Demokraatlikus ühiskonnas peab tal olema võimalus avaldada rahvahääletusele pandud küsimuses oma seisukoht.

Erakondade osatähtsus Eesti kohalikus elus tervikuna pole praegu veel märkimisväärne ja on kohaliku omavalitsuse üksuste lõikes erinev. Eespool on juba märgitud, et valla- ja linnavolikogude valimised polnud meil seni üldiselt erakonnastunud. Situatsioon teiseses pärast uue KOVVS-i vastuvõtmist, mis ei võimalda volikogu valimistel moodustada valimisliite. Erakondade mõju ei avaldu aga üksnes nende organisatsioonilise struktuuri kaudu, vaid ka nende liikmete mitmesuguste kontaktide kaudu. Rahvahääletuse toimumine on palju tõenäolisem, kui rahvaalgatusel on vallas või linnas arvestatav erakondlik toetus. Väikestes valdades aga erakonnad tavaliselt orienteerumis- ega tahtekujundusfunktsiooni ei oma⁷⁰⁰.

Eesti tuntumate ja suuremate erakondade programmides ning valimisplatvormides vahetu demokraatia probleemistik käsitlemist ei leia⁷⁰¹. Valimisprogrammidest (-platvormidest) võib antud kontekstis märkida vaid Eesti Rahvaliidu oma, milles mh öeldakse, et kohalike omavalitsuste ühinemisel on määravaks kohalike elanike enamuse tahe, mis selgitatakse rahvahääletusel⁷⁰². Mingeid põhimõttelisi programmilisi seisukohti pole sellistest üldsõnalistest valimiseelsetest avaldustest võimalik tuletada.

Kohaliku rahvahääletuse instituudi kehtestamisel võib eeldada erakondade huvi tõusu vahetu demokraatia suhtes, kuna seisukohavõtnud konkreetsete kohaliku elu jaoks põhimõtteliste probleemide suhtes omavad tähtsust kohalike

haldus sellele, et kodanikuvootum pole praktikas teostatav. — Vt **F. Rehmet, T. Weber, D. Pavlovic.** *Op. cit.*, S. 146.

⁷⁰⁰ Vt **H.-G. Wehling.** *Stukturen kommunalpolitischer Willensbildung.* — *Politische Bildung*, 15 Jg., Heft 3. — Stuttgart: Ernst Klett, 1982, S. 58.

⁷⁰¹ Vt näit Isamaaliidu programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.isamaaliit.ee/sisu/>, 5.juuli 2001. a; Eestimaa Ühendatud Rahvapartei (EÜRP) programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.stv.ee/~eurp/program/eesti.html>, 5. juuli 2001. a; Eesti Keskerakond. Erakonna II programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.keskerakond.ee>, 5. juuli 2001.a; Eestimaa Rahvaliidu programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.erl.ee/programm.htm>, 5. juuli 2001. a; Rahvaerakonna Mõõdukad programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.moodukad.ee/dox/programm.rtf>, 5. juuli 2001. a; Reformierakonna programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.reform.ee/dok_programm.php3, 5. juuli 2001. a; Tartu on tartlaste linn. Reformierakonna valimisprogramm 17. oktoobri 1999 kohalike omavalitsuste volikogude valimisteks Tartus.

Ka Eesti erakondadele pühendatud uurimustes pole antud küsimus käsitlemist leidnud. Vt näit **M. Graf.** *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934 koos eellooga (1905–1917) ja järellooga (1934–1940).* — Tallinn: TPÜ kirjastus, 2000; **R. Toomla.** *Eesti erakonnad.* — Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999.

⁷⁰² Kas siin on mõeldud kohalikku rahvahääletust või ETHS-s (§ 7 lg 5) ettenähtud rahvaküsitlust, on raske öelda. — Vt ERL liikmed, osutudes valituks kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogusse, tegutsevad seal järgmiste põhimõtete alusel. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.erl.ee/seisuk.htm>, 5. juuli 2001. a.

volikogude valimistel, samuti võimaldab see erakondadel end valla- ja linna- tasandil elektoaraadi silmis paremini reflekteerida. Siinjuures tuleb neil arvesse võtta ka asjaolu, et elektoaraadi käitumine kohalikel rahvahääletustel ei ole üks- üheselt taandatav erakondlikele eelistustele. Ka ei järgi erakondade liikmed konkreetse kohaliku elu küsimuse otsustamisel mitte alati erakonna ametlikku seisukohta. Kohaliku rahvahääletuse poole apelleerivad volikogus vähemuses olev(ad) või sellest välja jäänud erakon(na)d terava (poliitilise) vastasseisu korral⁷⁰³.

Kohaliku rahvahääletuse instituut tingib uute gruppide ja mitteorganiseerunud kodanike positsiooni tugevnemise tahtekujundusprotsessis, kuna erakonnad peavad tsiviilühiskonda kujundavate jõududega vastastikku seisukohti selgitama ja võimaluse korral jõud ühendama. Erakondade nõrgenemist tervikuna aga ei toimu, kuna rahvahääletus on suunatud korraga ühele küsimusele, erakonnad aga koondavad suure hulga erinevaid arvamusi teatud poliitiliseks tervik- platvormiks.

Mis puudutab kohalike rahvahääletuste võimalikku mõju muudele mitte- tulundusühingutele (3. sektor), siis on seda keeruline prognoosida. Arvestades kohaliku elu küsimuste laia spektrit ja “praktilist” iseloomu, võib eeldada, et nad ei jää vahetu demokraatia realiseerimisest kõrvale juhul, kui vastav küsimus puudutab otseselt nende tegevusvaldkonda. Teatud olukordades võivad nad olla ka rahvahääletuse algatajateks või toimida selle raames elanike mobiliseerumise pidurdajatena (kaudne primaarmõju). Poliitilises tegevuses valikuvõimaluse pakkumisega peaks ühingute ja liitude positsioon munitsipaaltahtekujundus- protsessis tugevnema.

Kohaliku rahvahääletuse instituudi võimalikul (taas)kehtestamisel on finantsküsimus keskse tähtsusega. Rahvahääletuse ettevalmistamine ja korral- damine on kulukas protsess. Siin põrkuvad ühelt poolt kohalike elanike kaasa- mise ja ühiskondliku diskussiooni aktiveerimise demokraatlik väärtus ning teiselt poolt kohalike omavalituste rahaliste ressursside nappus. Obligatoorse rahvahääletuse instituudi sisustamisel ulatusliku valdkondade kataloogiga tekib oht, et saavutatav tulemus on vastupidine oodatule. Otsustuste kvaliteet ei ole oluliselt parem ega halvem esindusdemokraatliku tahtekujunduse vormis tehta- vatest otsustest, kulutatud on aga palju aega ja rahalisi vahendeid, mida olnuks otstarbekam rakendada mitmesuguste pakilisemate kohaliku elu küsimuste lahendamisel (kommunaalmajandus jms). Teoreetiliselt võib siiski põhistada, et kohalik rahvahääletus parandab kohaliku omavalitsuse otsuste kvaliteeti (kaud- ne sekundaarne mõju). Nimelt seotakse demokraatiaalases kirjanduses otsuste kvaliteet märksõnadega “ratsionaalsus” ja “legitiimsus”⁷⁰⁴. Kuna arvamuse kujundamisel ja otsustamisel osaleb rohkem inimesi kui esindusdemokraatlikus

⁷⁰³ Selles mõttes funktsioneerivad erakonnad kui vähemuses oleva fraktsiooni “kää- pikendus”. — Vt **G. Beilharz**. Politische Partizipation im Rahmen des Par. 21 der GO von Baden-Württemberg. Diss. Universität Tübingen. — Tübingen: 1981, S. 123.

⁷⁰⁴ Vt **S. Lackner**. *Op. cit.*, S. 106.

süsteemis, on tahtekujundusprotsessi tulemus ratsionaalsem selles mõttes, et see näitab üles suuremat informeeritust erinevatest huvidest ja seisukohtadest⁷⁰⁵. Kõrgema legitimatsiooni argument seisneb selles, et võrreldes esindusdemokraatliku kontekstiga on vahetus demokraatias elanikkonnale nähtud ette enam osalemisvõimalusi. Seega saab kodanik otsust rohkem mõjutada, kui esindaja poolt otsustamise korral⁷⁰⁶.

Kohalike rahvahääletuste korraldamine on õigustatud neis küsimustes, mis mõjutavad kohalike elanike enamust või millel võivad olla olulised tagajärjed valla või linna arengule tulevikus.

⁷⁰⁵ Vt **Th. Mayer**. Direkte Demokratie als Chance für die politische Kultur? — Zeitschrift für Rechtspolitik. 26. Jg, Heft 9. — München: C.H. Beck, 1993, S. 333.

⁷⁰⁶ **H.H.v. Arnim**. Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene. — Die öffentliche Verwaltung, 43. Jg., Heft 3, 1990, S. 91.

LÕPPSÕNA

Käesolevas töös käsitletakse kohaliku omavalitsuse vahetu demokraatia vormis teostamise võimalusi ja probleeme, kusjuures tähelepanu keskmes on eelkõige kaks selle demokraatia põhitüübi omavahel tihedalt seotud instituuti — kohalik rahvaalgatus ja kohalik rahvahääletus. Kuna ühiskondlike nähtuste sisu adekvaatne mõistmine ja nende võimalike mõjude hindamine pole ilma uuritava(te) objekti(de) n-ö laiemasse konteksti e avaramasse süsteemi paigutamisetä võimalik, eeldab ka kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse sisu üksikasjalikum analüüs kohaliku omavalitsuse ja demokraatia vastastikuste suhete põhjalikumat uurimist. Seda probleemide kompleksi käsitletaksegi käesoleva töö esimeses peatükis.

Omavalitsus kui printsiip kujutab endast väga mitmetahulist fenomeni, kuid eelkõige võib selle all mõista mingi valdkonna e ala haldamist (juhtimist) asjaosaliste endi poolt vahetult või nende poolt valitud organite kaudu. Omavalitsusprintsiibi üheks avaldumisvormiks on kohalik omavalitsus, mis võimaldab konkreetset ühiskonnaliiget aktiveerida ja aitab ületada riigi ja tsiviilühiskonna vastuolo. Kohalik omavalitsus seisneb eelkõige kogukondliku elu korraldamises.

Omavalitsusprintsiibil on nii juriidiline kui ka poliitiline aspekt. Juriidiline omavalitsus kui avalike ülesannete iseseisev täitmine iseseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt enda nimel ja oma organitega seaduse raames tähendab vertikaalset võimulahusust (PS § 154 lg 1). Selles mõttes on kohalik omavalitsus teatud vastukaaluks riigivõimu liigsele tsentraliseerimisele ja kontsentreerimisele. Demokraatia olemusega on kooskõlas, et vastutus riigis on jaotatud ja seda ei kanna üksnes keskvõim. Juriidilise omavalitsuse olemasolu eelduseks on seda kandval korporatsioonil omaülesannete olemasolu ja iseseisvus oma ülesannete täitmisel. Juriidilise omavalitsuse puhul võib eristada kohalikku omavalitsust, muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute omavalitsust ja vähemusrahvuste kultuuriomavalitsust. Kohaliku omavalitsuse eripära teiste omavalitsusliikidega võrreldes seisneb selles, et: 1) kohaliku omavalitsuse olemasolu on PS-ga garanteeritud, teiste omavalitsusliikide eksistents sõltub asjaosaliste endi aktiivsusest; 2) kohalikku omavalitsust iseloomustab universaalpäädevus (PS § 154 lg 1) ja iseseisvus seaduse alusel kohaliku elu küsimuste otsustamisel; teiste omavalitsuskandjate omavalitsusõigus laieneb üksnes kindlaksmääratud ülesannetele; kohalik omavalitsus rajaneb territoriaalsuse printsiibil, muud omavalitsused — personaalsuse printsiibil.

PS-s kasutatakse mõistet “kohalik omavalitsus” reeglina üldmõistena (§-d 14; 26; 28 lg 3; 30 lg 1; 32 lg 3; 37 lg-d 1 ja 2; 42; 44 lg-d 2 ja 3; 45 lg 1; 46; 51; 52 lg-d 1 ja 2; 65 p 16; 104 lg 2 p 4; 133 p 3; 139 lg 1; 142 lg 1; 143; 154–160) ja konkretiseeritakse seda vaid erandjuhtudel (§-d 79 lg 5; 131; 156 lg 2 — volikogu e kohaliku omavalitsuse esinduskogu, PSRS § 6 lg 1 — kohaliku

omavalitsuse organ). Konkretiseerimata mõistekasutus võimaldab kohaliku omavalitsuse paindlikku sisustamist ja tõlgendamist.

EKOH (art 3 lg 1) ja KOKS (§ 2 lg 1) määratlevad kohalikku omavalitsust sarnaselt, asetades rõhu kohaliku omavalitsuse organitele. Kohalik omavalitsus on kohalike demokraatlike võimuorganite (valla või linna) õigus, võime ja kohustus seaduste alusel, iseseisvalt ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida kohalikku elu. Siin avaldub juriidilise omavalitsuse kontseptsioon.

Kohaliku omavalitsuse ja demokraatia vahekorra mõistmiseks pole määrav, kuivõrd konsekventselt eristada kohalik omavalitsus selle juriidilisest kandjast (vallast või linnast kui avalik-õiguslikust territoriaalkorporatsioonist). Kohalik omavalitsus kui printsiip realiseerub kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil.

Poliitiline omavalitsus tähendab kodanikuomavalitsust e avaliku halduse ülesannete elanike poolt tasuta, ühiskondlikus korras täitmist. Kuigi elanike ühiskondlik osalemine halduses ei saa asendada palgalist avalikku teenistust, väärib see senisega võrreldes enam esiletõomist: kohalik omavalitsus on ka poliitiline fenomen.

Kohaliku omavalitsuse poliitiline tähendus ja tähtsus tuleneb asjaolust, et ta on vahetult elektoraadi poolt legitimeeritud. PS tagab kohalikule omavalitsusele võimalused initsiatiiviks kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel. Erinevate ühiskondlike jõudude esindatus volikogus ja määrusandlusõigus tähendab õigust ja võimalust teostada munitsipaalpoliitikat, mis on teatud panuseks ühiskondlikku pluralismi. Kohalik omavalitsus peab seejuures orienteeruma demokraatlikele põhiväärtustele ja teenima koos riigiga ühist eesmärki — inimeste heaolu.

Kohalike elanike algatuste ja osaluseta kaotaks kohalik omavalitsus oma sisu. Kodanikualgatused kujutavad endast esindusdemokraatlikus vormis kulgeva tahtekujundusprotsessi laiendamist elanike omaalgatuse näol. Eksisteerivad õiguslikult institutsionaliseeritud (mittetulundusühingud, fondid, sihtasutused) ja institutsionaliseerimata kodanikualgatused. Tervikuna võib eristada protestialgatusi, nõudvaid, toetavaid ja altruistlikke algatusi. Selle alusel, kas kodanikualgatus suhtestab end õiguslikult institutsionaliseeritud otsustamisprotsessiga, saab kõnelda mobiliseerivatest kodanikualgatustest (mõjutavad otsustusprotsessi väljastpoolt) ja hääletusinitsiatiividest (taotlevad otsustust vahetu demokraatia vormis) — eelkõige protesti- ja nõudvad algatused. Eelkõige seonduvad kodanikualgatused kolmanda sektoriga.

Kodanikuosalus e partitsipatsioon tähendab koopereerumist poliitilis-administratiivse süsteemiga. Seda võib liigitada osaluse vahendlikkuse järgi (representatiivne ja plebistsitaarne osalus), õigusliku formaliseerituse järgi (formaalne ja mitteformaalne osalus), ajaloolise faktori järgi (traditsioonilised ja ebatraditsioonilised osalusvormid) jne. Kohalik rahvaalgatus ja -hääletus on vahetu, konventsionaalne ja formaalne osalus. Kodanikuosaluse õiguslikult institutsionaliseeritud võimalused jagunevad vahetu demokraatiaga seonduvaks (lõpp)otsustusõiguseks (valimine, rahvahääletus) ja sellega mitteseonduvaks

osalusõiguseks (näiteks kodanike ärakuulamise vms). Tuleb eristada erineva intensiivsusega kodanikuosalusi, kusjuures kohalik rahvaalgatus ja -hääletus kuuluvad kõige intensiivsemate hulka. Kodanikuosalus on laiem mõiste kui vahetu demokraatia. Rõhuasetus võib olla üksikisiku või grupiosalusel. Kohaliku omavalitsuse tasandil on kodanikuosaluse suurendamise võimalused perspektiivikad: lihtne juurdepääs, kodanikulähedus, avatus. Haldusõiguses käsitletakse partitsipatsiooni haldusotsustuse tegemisel isiku halduses osalemisena, mis ei seisne valimistes ja rahvahääletustes (vahetus demokraatias). Õiguslikult institutsionaliseeritud partitsipatsioon esineb kohalikus omavalitsuses praegu petitsiooniõigusena, volikogu poolt istungile kutsutud isikute õigusena sellel sõnaõigusega osaleda, võimalusena kaasata volikogu ja valitsuse komisjonidesse isikuid väljastpoolt nende koosseisu, avatud menetlusena. Ka kohalikku rahvaküsitlust ei saa käsitleda kohaliku omavalitsuse teostamisena vahetu demokraatia vormis, pigem on ka siin tegu partitsipatsiooniga. Vastavalt võiks muuta ka KOKS § 2 lg 2 punkti 2.

Osalt soodustavaks faktoriks on infotehnoloogia (IT), millel on otsustamisprotsessile mitmesugused tagajärjed. Ühelt poolt võimaldab IT avaliku võimu teostamist ratsionaliseerida ("õhuke haldus") ja optimeerida, avades uusi võimalusi poliitikas osalemiseks (elektrooniline demokraatia), teisalt kaasnevad sellega mitteühetähenduslikud sotsiaalsed tagajärjed. HMS-ga on loodud õiguslikud alused elektrooniliseks haldusmenetluseks ja AvTS näeb ette kohalike omavalitsuste ulatuslikud avalikustamiskohustused, ent faktiline situatsioon avaliku teabe osas ei vasta veel seaduse nõuetele.

Elektroonilise hääletamise võimaluse andmisel oleks vahetu demokraatia perspektiivist keskne tähtsus. IT olemasolev tase ei ole piisav, võimaldamaks üleminekut täiemahulisele vahetule demokraatiale kõigil võimutasanditel n-ö rahvakoosoleku vormis antiik-Kreeka eeskujul. Elektroonilise hääletamise rakendamisega tekivad poliitilised, tehnoloogilised ja õiguslikud probleemid, kusjuures viimastest olulisemad on: 1) hääletamise salajasuse tagamise küsimus; 2) hääletaja ebaseadusliku mõjutamise — n-ö hääle ostmise — vältimise küsimus; Mõeldav on lubada hääletamist üksnes avalikes internetipunktides, ent see vähendab e-hääletamise eeliseid. 3) ei saa õigustada valimisõiguse normide sisult ühesuguse rikkumise (valija poolt mitu korda hääletamine eelhääletamise käigus) erinevat kohtlemist tehnoloogilistel põhjustel (sõltuvalt sellest, kas ta hääletas elektrooniliselt või hääletusdeliga valimisjaoskonnas. E-hääletamise katsetamine oleks mõeldav mitte üleriigilise eksperimendina, vaid pigem pilootprojektina teatud kohaliku omavalitsuse üksuse piires mingi konkreetse kohaliku elu küsimuse otsustamisel: üleriigilistel valimistel ja rahvahääletusel ei saa valimisreeglites kehtestada kohalikke erandeid, ka on võimalike ebaõnnestumistega kaasnev kahju ja rahalised kulutused pilootprojekti korral väiksemad.

PS § 154 tunnustab olemuslikke riigi ja olemuslikke kohaliku omavalitsuse ülesandeid ja juhindub seega avalike ülesannete dualismi teooriast. Kuna kohalik omavalitsus on vastavalt PS § 154 lg 1 õiguspädev seaduse alusel iseseisvalt otsustama kõiki kohaliku elu küsimusi (universaalpädevus), on ka

vahetu demokraatia rakendussfäär ehk kohalike elanike osalussfäär põhimõtteliselt piiratud kohaliku elu küsimustega. Seejuures on vabatahtlike omavalitsusülesannete osas võimalik otsustada, kas ja kuidas vastavat ülesannet täidetakse, kohustuslike omavalitsusülesannete puhul üksnes — kuidas vastavat ülesannet täita, kusjuures riik omab suuniste andmise õigust. Seega on vahetu demokraatia rakendusvaldkond kõige avaram vabatahtlike omavalitsusülesannete puhul, kus kohaliku omavalitsuse iseseisvus on maksimaalne.

Kuna Eesti põhikord rajaneb konstitutsioonil, on tegu konstitutsioonilise demokraatiaga. Ka kohalik omavalitsus realiseerub põhiseaduslikes raamides ja ühildub olemuslikult konstitutsiooniõiguslikult konkretiseeritud demokraatia printsiibiga (PS § 1 lg 1; § 10). PS piirdub demokraatiaprintsiibi konkretiseerimiseks oluliste struktuuritunnuste normimisega, jättes seadusandjale võimaluse ühe- või teistsuguse demokraatiakontseptsiooni realiseerimiseks seaduste kaudu. Need struktuursed tunnused võib grupeerida neljaks komponendi grupiks, mis moodustavad formaalse aluse demokraatia normatiivsele põhinõudele — võim peab sõltuma valitsetavate tahtest: 1) rahvasuveräänsus (riigivõimu omamise kriteerium); 2) esinduse ja identsuse e vahetu demokraatia ja esindusdemokraatia faktorite ühildamine (riigivõimu teostamise kriteerium); 3) valimised ja rahvahääletused (rahva poolt kujundatava riikliku tahte väljendusvormide kriteeriumid); 4) põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tuleb märkida, et demokraatia on struktureeritud ka territoriaalses lõikes (demokraatlik detsentralisatsioon), millega seondub subsidiaarsuse põhimõte (EKO art 4 lg 3).

Kohaliku omavalitsuse olemuse demokraatia printsiibiga ühildatavuse küsimuses võib laiemas ajaloolises kontekstis esitada küll teatud vastuväiteid (kohaliku omavalitsuse reformide taga pole mitte alati olnud demokratiseerimisidee), ent Eesti riigiõiguslik mõte ja ka ajalooline kogemus käsitleb demokraatlikku riigikorda ja kohalikku omavalitsust lahutamatute mõistetena. See on ka mõistetav, kuna meie demokraatlik riigikorraldus on välja kasvanud demokraatlikest territoriaalsetest omavalitsusüksustest. Tänapäeval on kohaliku omavalitsuse ühildumine demokraatia printsiibiga leidnud Euroopa riikides üldist tunnustamist ja seda kinnitab ühemõtteliselt ka EKO tekst ja Euroopa regionaalse omavalitsuse harta projekt (preambula p-d 4–6, 8). Kokkuvõttes võib öelda, et kohalik omavalitsus on demokraatliku riigiehituse aluseks. Kohaliku omavalitsuse ühildumist demokraatia põhiseadusliku printsiibiga saab ja tuleks käsitleda kõigi selle struktuursete komponentide osas.

Rahvasuveräänsusega seoses tuleb märkida, et rahvas kui *pouvoir constituant* kannab ideelise ühikuna ka demokraatlikku kohalikku omavalitsust, ent *pouvoir constitué* na e riigiorganina ta kohalikku omavalitsust ei teosta. Järelikult ei kujuta kohaliku omavalitsuse teostamine endast rahva poolt riigivõimu teostamist. PS §-s 156 lg 2 kasutatakse sõnaühendit “omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud”, mis pole samatähenduslik hääleõiguslike kodanike näol funktsioneeriva rahvaga (PS § 56).

Valimiste ja rahvahääletuse komponendiga seoses tuleb rõhutada, et PS järgi teostab rahvas oma võimu erinevates vormides. Esindusdemokraatlik süsteem funktsioneerib nii üldriiklikul kui ka kohalike omavalitsuste tasandil (PS § 156 lg 1). PS § 56 käsitleb kõrgeima riigivõimu teostamisena: 1) Riigikogu valimisi; 2) rahvahääletust. Seda loetelu tuleb lugeda ammendavaks: PS 3. ptk-i õiguslik regulatsioon ei laiene PS 14. ptk-le. Erinevalt riiklikust omavalitsustestooriast juhindunud 1920. a põhiseadusest, 1933. a põhiseaduse muutmise seadusest ja 1938. a põhiseadusest, ei saa kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi kehtiva PS-i kohaselt tõlgendada riigivõimu teostamisena.

Kui Eesti kuulub EL-i, peab selle liidu kodanikele, kes elavad meie riigis ja pole Eesti kodanikud, olema kohalikel valimistel tagatud õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel Eesti kodanikega (EÜ asutamislepingu art 19 lg 1; EN 19. detsembri 1994. a direktiiv 94/80/EÜ; täiendatud 13. mai 1996. a direktiiviga 96/30/EÜ). PS § 156 sõnastus EL-i õigusaktide sisust tulenevalt muutmist ei vaja ja küsimused on võimalik lahendada KOVVS-i raames.

Kohalikke rahvahääletusi kehtiv PS ei nimeta ja ka EL-i õigus ei nõua praegu oma kodanikele liikmesriikidelt kohalike võimuorganite valimistest kaugemaleulatuvamaid osalemisõigusi. Areng selle suunas on aga väga tõenäoline ja Eesti puhul puudusid siin ka printsipiaalsed vastuargumendid. See ei nõuaks ka PS-i muutmist. Seejuures on mõeldav hääletajaskonna laiendamine võrreldes elektoraadiga kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.

Põhiõiguste ja vabaduste tagamine on PS § 14 kaudu *expressis verbis* tehtud ka kohalike omavalitsuste kohustuseks (PS §-des 26, 28 lg 4, 37 lg 2, 42, 44, 46 ja 51 on kohalik omavalitsus põhiseadusandja poolt eraldi esile tõstetud). Seega on kohalik omavalitsus põhiõiguste adressaat ehk subjekt. Põhiõiguste siduvus nende adressaadiks olek tähendab põhiõiguste tagamise kohustust. Kohaliku omavalitsuse organid ei tohi sooritada haldustoiminguid (õigustoiminguid, reaaltoiminguid), mis kitsendaksid isikute põhiõigusi ilma seadusliku aluse ja põhjendatud vajaduseta. Põhiõiguste tagamine tähendab ka kohustust tegutseda, seega võib kohalik omavalitsus rikkuda põhiõigusi ka tegevusetusega. Vastavalt PS § 154 lg 1 tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt (seaduse reservatsioon). See tähendab seaduslikkuse nõuet, mis tuleneb ka PS §-st 3 lg 1. Põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestatakse seadusjõuliste õigusaktidega. Seega ei tohi kohalik omavalitsus seadusliku aluseta põhiõigusi piirata. Kohaliku elu küsimuste ja riigielu küsimuste piiritlemine, mis on munitsipaalõiguses üheks kõige komplitseeritumaks küsimuseks, tunneb ka nn *mixtum compositum*'i ehk küsimusi, mis kuuluvad osalt kohaliku, osalt aga riigielu küsimuste hulka või mille olemus on ebaselge. Ka selles valdkonnas tuleb kohalikul omavalitsusel õigusliku regulatsiooni kehtestamisel pidada silmas seaduse reservatsiooni põhiõiguste tagamisel, isegi kui vastaval küsimusel on ka kohalik aspekt. Tulenevalt PS §-st 14 on kohalik omavalitsus seotud põhiõiguste järgimise kohustusega sõltumata sellest, millises vormis ta oma ülesandeid realiseerib. Seega kehtib eelnimetatud kohustus ka kohaliku omavalitsuse tegutsemisel eraõiguse valdkonnas, sh eraõigusliku abitegevuse vallas.

Eelkõige peab põhiõiguste tagamine kohaliku omavalitsuse poolt realiseeruma tema organite õigusaktide (üld- ja üksikaktid) kaudu. Praktikas on kohalike omavalitsuste õigusloome aga nõrk ning põhiõiguste ja vabaduste põhiseadusliku kohustuse nõuetekohaseks täitmiseks on vajalik nii riigi kui nende endi ulatuslikud jõupingutused (kvalifikatsiooni tõstmine, finants-organisatsioonilised abinõud jms). Inimõiguste, õigusriigi põhimõtete ja pluralistliku demokraatia kaitsmisel on oma roll ka Euroopa Nõukogu poolt 1994. a asutatud Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongressil, mis lähtub oma tegevuses EKOH-st.

Kohaliku omavalitsuse põhiõiguste adressaadiks olek võib anda alust küsimusele, kas üksikisikul või isikute grupil tervikuna eksisteerib põhiõigus kohalikele omavalitsusele. Tänapäeval tuleb seda eitada. Põhiõiguse kui sellise puudumine ei tähenda aga, nagu võiks seadusandja kujundada sellise haldusterritoriaalse korralduse, mis jätab osa elanikkonnast suvaliselt omavalitsusliku võimu alt välja.

Ka kohaliku omavalitsuse põhiõigusvõimelisuse (kohalik omavalitsus kui PS-s sätestatud põhiõiguste ja vabaduste kandja) suhtes tuleks asuda eitavale seisukohale (identsusargument, nn kivistumisargument, põhiõiguste individualismiargument). Sellest seisukohast tuleks teha reservatsioon kohtumenetlusõiguste osas, samuti omandi kaitse suhtes (PS § 32). PS § 9 2 lõiget võib seejuures ka nii tõlgendada, et see avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ei hõlma.

Demokraatia põhitüüpe (-vorme) saab tahtekujundusprotsessi kui eristamiskriteeriumi alusel jaotada vahetuks e osalusdemokraatiaks ja liberaalseks e esindusdemokraatiaks, kusjuures mõlemad tüübid hõlmavad omakorda mitmesuguseid mudeleid. Esindusdemokraatia tuumaks on, et suveräänne rahvas teostab riigis võimu kaudselt saadikute kaudu, kes valitakse poliitilisse esindusorganisse regulaarselt korduvatel vabadel, üldistel ja ühetaolistel valimistel ja kes otsustavad rahva nimel ning vastutavad nende otsuste eest rahva ees. Kohaliku demokraatia iseloomustamisel tuleb eeltoodud määratlust mõnevõrra korrigeerida, jättes kõrvale suveräänsuse argumendi ja asendades rahva kui riigiorgani mõiste kohaliku omavalitsuse hääleõiguslike elanikega. Tänapäeval on esindusdemokraatia riiklikul tasandil sageli kombineeritud vahetu demokraatia ulatusliku(ma) kasutamisega regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil. Kohaliku omavalitsuse puhul võib esindusdemokraatliku mudeli eksisteerimisest rääkida juhul, kui vallas või linnas funktsioneerib valimisõiguse demokraatlike printsiipide alusel valitud kohalike elanike poliitiline esindusorgan — volikogu.

Vahetu demokraatia sisu erinevad käsitlused demokraatiateooriates võib kategoriseerida “avarateks” (vahetu demokraatia laiemas mõttes, hõlmab ka osalusdemokraatiat) ja “kitsasteks” (vahetu demokraatia kui menetlus, kus “kõik” hääletavad esitatud küsimus(t)e poolt või vastu). Osalusdemokraatia kaudu püütakse saavutada konsensust ja see on praktiseeritav väikestes gruppides (*town meetings* jt). Vahetut demokraatiat kitsamas mõttes saab iseloomustada rahvaalgatuse ja rahvahääletuse kaudu. Siia lisandub veel rahva-

koosolek (nn puhas demokraatia). Vahetu demokraatia sisemisel liigitamisel võib arvestada erakondade mõjufaktoriga, eristades klassikalist vahetut demokraatiat (kõigi poliitiliste otsuste langetamine vahetult rahva poolt) ja erakondade poolt vahendatud vahetut demokraatiat. Vahetut demokraatiat tuleb eristada administratsiooni ja kodaniku informatsioonivahetusest. Arvestada tuleb ka vahetu demokraatia õiguslikult kindlaksmääratud vormide erineva intensiivsusega. Eelöeldut arvestades, jättes eristamiskriteeriumina kõrvale elanike poolt vahetult otsustatavat küsimust algatava subjekti ja mööndes piirjuhtumite olemasolu, võib vahetu demokraatia alla kuuluvatena määratleda kohalikus tahtekujundusprotsessis selliseid kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike otsese osalemise vorme, mida realiseerides on tahte väljaselgitamise kindlaksmääratud meetodit (hääletamist, millele võib eelneda toetusallkirjade andmine) kasutades võimalik jõuda kohaliku elu küsimuses teatud tuvastatava otsustuseni, mille järgimine on kohaliku omavalitsuse organitele õiguslikult kohustuslik e obligatoorne.

Kuna demokraatlikes riikides on kohaliku omavalitsuse tasandil kõrvuti valitavate esindusorganitega ette nähtud ka vahetu demokraatia instituudid ja viimaste kasutamine laieneb, tõusetub mõlema demokraatiatüübi (sh identsus- ja representatsiooniprintsiibi) ühildamise küsimus kohaliku omavalitsuse teostamisel.

Kui vaadelda vahetu ja esindusdemokraatia ühildumist kohalikus omavalitsuses kahe vastandpooluse — identsus- ja representatsiooniprintsiipide kaudu, tuleb märkida, et täielikku identsust pole võimalik saavutada ka sellele põhimõttele kõige enam sarnaneva rahvakoosoleku vormi puhul (puudujaid “esindavad” otsustajad, küsimuse formuleerija esindab “kõiki”, ise seda olemata, otsustused seovad ette inimesi, kes pole kohal olnud, otsuste ettevalmistamine ja rakendamine eeldab esindusdemokraatlike instituutide eelnevaid otsuseid ja täidesaatva aparaadi kaasamist). Esindusprintsipi puhul aga eksisteerib vastuolu klassikaliste teoreetiliste postulaatide ja empiirilise tegelikkuse (huvigruppide, erakondade, professionaalsete manipuleerijate jne võim) vahel, mis hoiab aktuaalsena küsimuse vahetu demokraatia võimaluste laiendamisest.

Eesti Vabariigi 1920. a põhiseadus ja 1933. a Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus (§ 76), samuti 1938. a põhiseadus (§-d 123 lg-d 1 ja 2, 35 lg 3) nägid ette kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatliku mudeli. Põhiseaduste õiguslik regulatsioon ei välistanud vahetu demokraatia instituutide kehtestamist seadusandlusega. Laiemat kasutamist vahetu demokraatia kohaliku omavalitsuse teostamisel sõjaeelsel perioodil Eestis ei leidnud. Siin tuleb arvestada nii riigisiseste põhjustega, 1930-ndate aastate teisest poolest alates ka üldise poliitilise kontekstiga.

Kehtivas 1992. a PS-s (§-d 1 lg 1, 3, 4, 10, 14 jt) avaldub kohaliku omavalitsuse seotus demokraatiaga. PS §-st 156 lg 1 ilmneb, et kohalikule omavalitsusele on ette nähtud esindusdemokraatlik sisestruktuur. Siit tuleneb rida kohaliku omavalitsuse jaoks põhimõttelise tähtsusega tagajärgi.

1. Volikogu kui institutsiooni olemasolu on kohustuslik (PS § 156 lg 1, EKOJ art 3 lg 2). Täitevorgani(te) moodustamise suhtes on seadusandjale antud otsustusruum ja see on kohaliku omavalitsuse korralduse küsimus (PS § 160). Täitevorgan peab olema volikogu ees aruandekohustuslik, seega on välis-
tatud mudel, mille kohaselt täidesaatev organ või selle juht valitakse otse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt ja kannab vastutust üksnes nende ees.

2. Volikogul on õigus seaduse piires ja kohalike elanike huvides otsustada iga kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvat küsimust, kui see pole seaduse alusel antud kohaliku omavalitsuse täitevorgani pädevusse (EKOJ art 3). Normiadressaadina konkreetse kohaliku omavalitsuse organi sätestamine seon-
dub eeskätt riiklike ülesannete täitmisega (nn võõrhaldus) ja peaks olema suhteliselt erandlik, et mitte liigselt kitsendada kohaliku omavalitsuse õigust lahendada sisemise halduskorralduse küsimusi omal äranägemisel. Kui seadu-
sega on teatud küsimuse otsustamine selle olulisuse tõttu antud volikogu ainu-
pädevusse, siis puudub volikogul õigus selle delegeerimiseks täitevorganile.

3. Menetlusõigused volikogus peavad olema tervikuna sisustatud selliselt, et tagada seal vähemus(t)e ja opositsiooni kaitse. Viimastel peab olema võimalus volikogu töös võrdõiguslikel alustel osaleda ja demokraatlike menetluste teel ning raames tehtavaid otsustusi mõjutada oma seisukohtadest lähtuvalt (voli-
kogu liikme(te) õigus algatada volikogu õigusakti vastuvõtmine, esitada aru-
pärimisi, esineda sõnavõttudega, ettepanekutega jne). Osalt võib menetlus-
õiguste näol olla tegu grupiõigustega (õigus moodustada fraktsioon, vähemalt neljandiku volikogu liikmete õigus algatada umbusalduse avaldamine jt). Val-
davalt tuleb need küsimused reguleerida valla või linna põhimääruses, arvesta-
des kehtiva seadusandliku regulatsiooni ja demokraatlike põhimõtetega.

4. Väga oluline on rõhutada, et PS ei keela kohaliku omavalitsuse teostami-
sel esindamisprintsipi rikastamist vahetu demokraatia elementidega. Selline
keeld ei tulene kohaliku omavalitsuse jaoks ei PS §-st 56 ega §-st 156. Tehes
ühelt poolt obligatoorseks kohalike elanike valitava esinduskogu — volikogu —
moodustamise, on teiselt poolt jäetud seadusandjale vabaks võimalus kohaliku
omavalitsuse korraldust reguleeriva seaduse sisustamisel (PS § 160) teha
esindusdemokraatlikust mudelist teatud erandeid ja seda vahetu demokraatia
instrumentidega täiendada. Seejuures on esindusdemokraatia ja vahetu demo-
kraatia kohaliku omavalitsuse teostamisel reegel–erand vahekorras. Eeltoodud
põhimõttest saab omakorda teha järgmised edasised järeldused:

1) PS §-st 156 tuleneb, et kohaliku omavalitsuse üksuses ei saa kohalike
elanike poolt valitavat esinduskogu asendada kõigi selle hääleõiguslike elanike
rahvakoosolekuga;

2) esinduskogu ei saa kõrvaldada mitmesuguste eritingimustes olevate
kohaliku omavalitsuse üksuste kohta käivate eriseadustega (näiteks saarte
seadus vms).

3) kohaliku omavalitsuse üksuse sisene detsentralisatsioon ei tohi olla nii
ulatuslik, et valla või linna volikogu ei omaks kogu valla või linna seisukohast
oluliste küsimuste otsustamisel enam määravat rolli;

4) esindusdemokraatliku mudeliga pole vastuollu satunud seni, kuni demokraatlikult legitimeeritud esindaja vaba ja suunistest sõltumatut otsustamist pole kitsendatud sel määral, et funktsioonivõimelisest esindusorganist pole enam võimalik rääkida; Esindusdemokraatliku mudeli prioriteeti rikub olukord, kus kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslikel elanikel oleks õigus kohaliku omavalitsuse esinduskogult teatud ülesannete valdkond tervikuna võõrandada, kusjuures samal ajal puudub elanikel endil kohustus teha konkreetseid faktiotsustusi.

5. volikogu liikme suhtes kehtib vaba mandaadi printsiip.

Vahetu demokraatia element on esindusdemokraatliku mudeliga ühildatav vähemalt sel määral, mil see piirduv korrektiivse funktsiooniga ja ei sea esindamisprintsiipi kui sellist tervikuna kahtluse alla, vaid avardab seda ning täidab viimase suhtes n-ö koormustvähendavat funktsiooni.

Vahetu demokraatia kui demokraatiatüüp ja otsustusmenetlus ei ole teisejärguline demokraatia. Tõsiasi, et üleriigilisi rahvakoosolekuid tänapäeval praktiliselt ei eksisteeri, ei järeldu, et sellise vormi kriitikat võiks automaatselt laiendada vahetule demokraatiale tervikuna. Enamikku vahetu demokraatia vastu suunatud argumente (tavakodanikul puudub kvalifitseeritud poliitiliste otsustuste tegemiseks vajalik aeg, haridus, võimalused, info, ekspertuskused; inimeste manipuleeritavus; *ad hoc* enamuste moodustumine; aktiivsed vähehused suruvad oma seisukoha peale passiivsele ja väheinformeeritud enamusele; menetluse pikkus ja kallidus; komplekssete küsimuste redutseerimine lihtsateks ja/ei vastusteks; vastutuse hajumine jne) on raske kaitsta, laskumata kogu demokraatliku süsteemi kriitikasse või iseloomustamata ja kirjeldamata seejuures ka esindusdemokraatlikule süsteemile omaseid nähtusi.

Kuna sisulist esindamist on õiguslike vahenditega praktiliselt võimatu saavutada, eksisteerib alaline oht, et mandaadiomanik võõrandub teda legitimeerivatest valijatest. Erinevad avaliku arvamuse uuringud Eestis näitavad ühemõtteliselt, et valdav enamik rahvast tunneb end riigi võimuinstitutsioonidest võõrandatuna ja ei tunnetata end võimelisena olemasolevat asjade seisut muutama, kuigi sooviks asjade otsustamisel senisest tunduvalt enam kaasa rääkida. Sisulise representatsiooni demokraatlikku ülesannet täidavad valitud rahvaesindajad seega puudulikult. Kuigi kohaliku omavalitsuse kui võimuinstitutsiooni suhtes ei olda tervikuna nii kriitilised kui Riigikogu suhtes (mis ilmselt tuleneb asjaolust, et kohaliku omavalitsuse ja elanike vahel eksisteerivad paratamatult tihedamad suhted), oli 2000. a novembris elanikkonna rahulolu demokraatia arenguga langenud 10 aasta madalaimale tasemele. Vaid 25% eestlastest ja 28% mitte-eestlastest oli rahul demokraatia arenguga. Sellises olukorras paistab elanike vahetu osalemise võimaluste suurendamise alternatiiviks kujunevat olukord, kus üldsus ei seosta end ühelgi võimutasandil kuigivõrd arvestataval määral avaliku võimu teostamisega ja selle institutsioonidega ning artikuleerub neist väljaspool.

Käesoleva töö teises peatükis käsitletakse kohaliku rahvaalgatuse ja kohaliku rahvahääletuse kui vahetu demokraatia kahe keskse instituudi sisu erinevaid

aspekte, hinnatakse nende instituutide varasemat rakendamispraktikat Eestis ning esitatakse ettepanekuid nende õigusliku reguleerimise kohta *de lege ferenda*.

Kohaliku rahvaalgatuse mõistet võib sisustada mõneti erinevalt, tähistades sellega:

1) seadusega nõutava arvu kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse organile esitatavat nõuet kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks;

2) kohaliku omavalitsuse organile esitatavale nõudele allakirjutanud isikuid;

3) seadusega kindlaksmääratud arvu hääleõiguslike valla- või linnaelanike õigust nõuda, et korraldataks kohalik rahvahääletus teatud olulises kohaliku elu küsimuses;

4) allkirjade kogumise menetlust kohaliku omavalitsuse organile esitatava nõude toetuseks.

Mõistekasutuse ühtsuse ja selguse eesmärgil ning arvestades Eesti põhiseadustes ja seadusandluses omaksvõetud lähenemist, on kohalikku rahvaalgatust käesolevas töös käsitletud viimatinimetatud tähenduses s.t menetlusena. Kohalik rahvaalgatus kui vahetu demokraatia instituut on menetlus, mida kasutades, s.t algatajate poolt esitatud nõuet — panna nende ettepanek kohalikule rahvahääletusele — allkirjaga toetades, on hääleõiguslikel valla- ja linnaelanikel seadusega kehtestatud kvoorumi saavutamise ja ettepaneku õiguspärasuse korral võimalik otsustada teatud konkreetne kohaliku elu küsimus kohaliku rahvahääletuse teel.

Kohalik rahvaalgatus pole mõeldav kohaliku rahvahääletuse instituudita, vastupidine situatsioon on aga võimalik.

Kohalik rahvaalgatus võib osutuda ebaedukaks või edukaks, viimasel juhul on võimalik: 1) olukord, et volikogu toetab kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekut; 2) olukord, kus volikogu ei toeta kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekut. Viimase variandi puhul korraldatakse kohalik rahvahääletus.

Kohalikku rahvaalgatust tuleb eristada rahvahääletuse algatamisest volikogus ja individuaalalgatusest. Kohaliku rahvaalgatusena ei saa käsitleda KOKS §-s 32 ettenähtud õigusaktide algatamise õigust, sest seal ettenähtud menetlus lõpeb arutelu ja otsustamisega volikogus või valla- või linnavalitsuses.

Kohaliku rahvaalgatuse instituut on võimalik sisustada erinevalt. Rahvaalgatuste olulisemad liigitusalused on: ettepaneku vorm (formuleeritud ja üldised algatused), rahvaalgatuse ese (konstitutsioonilised, seadusandlikud ja haldusalgatused, kusjuures kohalikud rahvaalgatused kuuluvad viimaste gruppi), volikogu võimalus esitatud ettepanekut muuta (vahetud ja kaudsed rahvaalgatused). Peale selle tuleb eristada

1) positiivseid e initsieerivaid algatusi, mis on suunatud kohaliku omavalitsuse õigusakti kehtestamisele — tahetakse saavutada midagi, millega volikogu pole veel tegelenud;

2) negatiivseid (kasseerivaid) e korrektuuralgatusi — on suunatud kohaliku omavalitsuse poolt juba vastuvõetud otsustuse tagasilükkamisele või tühistamisele (kohustavad algatused ja tühistavad algatused).

Eestis oleks otstarbekas võimaldada nii initsieerivaid kui ka kasseerivaid rahvaalgatusi, kusjuures viimaseid nii volikogu määruste ja otsuste kui ka valitsuse määruste suhtes. Arvestades asjaolu, et tavakodanikul on raske õigusakti eelnõu koostada, oleks meil otstarbekas kasutada formuleeritud ettepanekuga algatust, ent mitte õigusakti eelnõu (või projekti), vaid seaduses kehtestatud tingimustele vastava ettepaneku kujul, millel on kohalikul rahvahääletusel vastuvõtmise korral volikogu õigusakti toime. Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude tekstis oleks kohalikul omavalitsusel võimalik teha redaktsioonilisi ja nõude õiguspärasuse tagamiseks vajalikke muudatusi algatajate esindajate nõusolekul.

Õigusrahu, halduse efektiivsuse ja säästlikkuse põhimõtetest tulenevalt oleks otstarbekas õiguslikult fikseerida, et kohalik rahvaalgatus võib aset leida üksnes nendes olulistest kohaliku elu küsimustes, mille suhtes pole seadusega kindlaks määratud tähtaja jooksul korraldatud kohalikku rahvahääletust. Arvestades praegusi kiireid ühiskondlikke ja õiguslikke muudatusi, oleks otstarbekaks nn keelutähtajana näha ette suhteliselt lühike tähtaeg — kaks aastat. Kaalumistvääri vaks võib pidada, kas fikseerida seaduses põhimõte, et ka keelutähtaja kestel võimaldatakse uut kohalikku rahvaalgatust, kui varem kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud otsustuse aluseks olnud õiguslikud või juriidilised asjaolud on olulisel määral muutunud.

Initsieeriva kohaliku rahvaalgatuse võib põhimõtteliselt läbi viia igal ajal ja puudub vajadus kehtestada konkreetseid menetlustähtaegu. Kasseeriva kohaliku rahvaalgatuse jaoks tuleb kehtestada konkreetne optimaalne tähtaeg, milleks võiks olla kaks kuud, kusjuures tähtaja kulgemine algab vastava kohaliku omavalitsuse õigusakti avalikustamisest. Toetusallkirjade kogumise etapile järgneb rahvaalgatuse korras esitatud nõude menetlemine kohaliku omavalitsuse organites. Selle esimene etapp hõlmab valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse üle otsustamist. Täitev-organi poolt teostatava kontrolli tähtajaks võiks kehtestada 14 päeva e kaks nädalat arvates nõude esitamisest valla- või linnavalitsusele. Kui valla- või linnavalitsus tunnistab kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks, järgneb selle menetlemine volikogus. Menetluse tähtajaks võiks kehtestada 30 päeva ehk üks kuu arvates valla- või linnavalitsusele algatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse kontrolliks ettenähtud tähtaja möödumisest. Kui kasseeriva rahvaalgatusmenetluse kestel kuulutatakse välja erakorraline või sõjaseisukord või Vabariigi Valitsus kuulutab loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse tõttu vastava valla või linna territooriumi eriolukorra piirkonnaks või on eriolukord kuulutatud välja maakonnas, kus vald või linn asub, peatub rahvaalgatusmenetluse kulgemise tähtaeg. See jätkub pärast kahe nädala möödumist erakorralise või sõjaseisukorra või eriolukorra lõppemist.

Väga oluliseks küsimuseks on, kas kohalik rahvaalgatus takistab kohalikul omavalitsusel ka allkirjade kogumise kestel rakendada e võtta tarvitusele see abinõu, mille takistamisele on vastav algatus suunatud. (rahvaalgatuse n-ö edasilükkava e suspendeeriva mõju küsimus). Tulenevalt esindusdemokraatliku mudeli prioriteetsuse printsiibist, mis välistab esinduskogul talle PS-ga pandud ülesannete täitmist takistavad regulatsioonid, tuleb kohalikul rahvaalgatusel sellise suspendeeriva mõju olemasolu eitada.

Otstarbekas oleks seaduses sätestada, et kohaliku rahvaalgatuse nõudele allakirjutanute esindajad võivad selle tagasi võtta enne valla- või linnavalitsuse poolt algatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse üle otsustamist.

Esimeseks takistuseks, mille kohalik rahvaalgatus peab ületama, on allkirjakvorum (algatuskvorum). Rahvaalgatuse korras esitatava nõude oma allkirjaga toetamise õigus peaks olema valla- või linnaelanikul, kellel on allakirjutamise päevaks hääletamisõigus vastavalt KOVVS §-le 5. Allkirjakvorum funktsioonid on eelkõige tagada, et väikesed vähemused ei omandaks vahetu demokraatia kasutamise otsustavat tähtsust kohalike huvide mõjutamisel, ja vältida suhteliselt suuri kulusid kohalikele rahvahääletusele olukorras, kus algatajate ettepanek ei omaks rahvahääletusel mingeid eduperspektiive. Allkirjakvorum puhul tuleks lähtuda valla või linna hääleõiguslike elanike arvust (hääletamisõiguslike isikute arv vastavas vallas või linnas volikogu viimase valimisaasta valimispäeva seisuga). Eesti tingimustes võiks realistlikuks pidada 10% -list allkirjakvorumit valla või linna hääleõiguslike isikute arvust.

Edukas allkirjade kogumise kampaania eeldab algatajatelt läbimõeldud organisatsioonilist struktuuri, arvestatavat rahalist ressursi ja mitmesuguste ühiskondlike jõudude toetust esitatavale ettepanekule.

Allkirjalehtede (paberkandja või veebilehe) obligatoorseks rekvisiitideks võiksid olla:

- 1) rahvahääletuse küsimus;
- 2) algatajate põhjendus;
- 3) kulude katmise ettepanek;
- 4) rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutaja andmed;
- 5) algatuskomitee e esindajad;

6) algatuskomitee e esindajate õigus teha kohaliku rahvaalgatuse korras esitatavas ettepanekus selle õiguspärasuse tagamiseks vajalikke muudatusi ja nõuet tagasi võtta.

Rahvahääletusele pandav küsimus peab olema formuleeritud täpselt ja selgelt ning olema mõistetav nii allkirja andjale, hääletajale kui ka haldusele. Küsimusele peab saama vastata jah või ei (poolt või vastu). Küsimuse sõnastamisel on vajalik silmas pidada, et kohaliku rahvahääletuse teel otsustab valla või linna hääleõiguslik elanikkond kohaliku elu olulise küsimuse kohaliku omavalitsuse organi asemel. Vältida tuleb propagandistlikku, poleemilist, sugestiivset või ebaselgelt formuleeritud küsimust.

Algatajate põhjendus seisneb kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude faktilises motiveerimises, s.t faktiliste asjaolude esiletoomises, mis algatajate

arvates nõuavad esitatava ettepaneku vastuvõtmist kohalikul rahvahääletusel. Põhjendusele ei tuleks esitada spetsiaalseid nõudeid.

Kulude katmise ettepanek tähendaks algatajate kohustust näidata allkirjalehel algatusega kaasnevate kulude suurus ja nende katteallikas. Selline nõue tõstab algatajate vastutust. Kuna tegu pole munitsipaalfinantsõiguse spetsialistidega, on jutt eeldatavatest kuludest ja ligikaudne prognoos on piisav. Siiski peab ettepanekut olema põhimõtteliselt võimalik realiseerida kooskõlas kehtiva seadusandlusega ja see ei tohi sisaldada üldist juttu, vaid konkreetseid arve.

Rahvaalgatuse korras esitatavale nõudele allakirjutaja andmeteks oleksid: isiku perekonna- ja eesnimi; elukoha aadress; sünniaasta; isiku allkiri. Alates 1. jaanuarist 2001. a võib öelda (RRS § 96), et püsivalt elab vastava kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil isik, kelle puhul rahvastikuregistrisse kantud elukoha andmetest selline juriidiline fakt nähtub. Rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressiandmete alusel saab seaduses õiguslikult sisustada ka valla- või linnaelaniku mõiste.

Vajadus kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudele allakirjutanud isikute esindajate institutsiooni järgi tuleneb kohaliku omavalitsuse vajadusest omada algatajate poolelt rahvaalgatusmenetluse kestel kindlat partnerit, kes saaks ka esitatavas nõudes vajalikke muudatusi teha ja vajadusel seda tagasi võtta, samuti kohaliku omavalitsuse selgitusi vastu võtta ja neid ka anda. Optimaalseks võiks pidada juriidilist kohustust kuni 3 esindaja olemasoluks, kes nõude tagasivõtmise õigust teostaksid ühiselt. Antud instituudi näol oleks tegu seadusjärgse esindusega.

Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse kontroll võib olla korraldatud erinevalt, ent selle ülesande võiks ette näha valla- või linnavalitsuse pädevusse kuuluvana ja see seisneks esindajate esindusõiguse kontrollis, allkirjakvoorumi, rahvahääletuse küsimuse, algatajate põhjenduse (motiveeringu) ja kulude katmise ettepaneku kontrollis. Kohaliku rahvaalgatuse korras esitatava nõude õiguspärasuse kontrolliks valla- või linnavalitsuse poolt võiks ette näha 14 päeva e kaks nädalat arvates kohaliku omavalitsuse täitevorganile nõude esitamisest. Allakirjutanute esindajate esindusõiguse kontroll tähendab nii esitatud andmete õigsuse kontrolli kui ka selle kontrolli, kas nimetatud isikul on antud ajal seadusest tulenevalt õigus allakirjutanute esindajaks olla. Kontrolli tulemused vormistaks valla- või linnavalitsus korraldusega, mis kujutaks endast eelhaldusakti (HMS § 52 lg 1 p 2). Allkirjakvoorumi saavutamise kontrolli raames kontrollib valla- või linnavalitsus allkirjalehtedel fikseeritud nõudele allakirjutajate andmete õiguspärasust, samuti allakirjutanud isikutel nõudele allakirjutamisõiguse olemasolu. Allakirjutanute andmete kontrolli tuleks teostada rahvastikuregistrisse kantud isikuandmete alusel. Valla- või linnavalitsus võtaks kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse kohta vastu korralduse, millega tunnistab nõude õiguspäraseks või -vastaseks. Esimesel juhul tuleks küsimus panna volikogu istungi päevakorda. Teisel juhul tuleks seadusega sätestada, et rahvaalgatusmenetlus loetakse lõppenuks ja volikogu seda ei menetle. Valla- või linnavalitsuse sellise korralduse suhtes eksis-

teeriks rahvaalgatuse nõudmisele allakirjutanud isikute kaebeõigus halduskohtumenetluse korras. Korralduse sisuks oleks puhas õiguspärasuse kontroll ja diskretsiooniruumi valla- või linnavalitsusel olla ei tohiks.

Riigi järelevalvet valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse kohta antud korralduste seaduslikkuse üle teostaks maavanem VVS §-s 85 sätestatud alustel ja korras.

Valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õigusvastaseks tunnistamise korral vajaliku õiguskaitsega seoses tuleb seaduses määratleda kohtuliku kaebuse esitamise õigust omav subjekt (esindaja(d) või iga allkirja andnud isik). Arvestades PS §-s 15 sisalduvat efektiivse õigusliku kaitse argumenti, vahetule demokraatiale omast osalemisargumenti jt, oleks eelistatavam lahendus, kus igal kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõudele allakirjutanud isikule kuuluks subjektiivne õigus vaidlustada halduskohtus valla- või linnavalitsuse korraldus selle õigusvastaseks tunnistamise kohta ja nõuda, et kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue pandaks kohalikule rahvahääletusele. Seda subjektiivset õigust saab allakirjutanu teostada aga üksnes siis, kui on saavutatud seadusega ettenähtud allkirjakvoorum. Seega kujutab viimane endast nõuet põhistava teokoosseisu tunnust.

Kaebus valla- või linnavalitsuse korralduse peale — tunnistada kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõue õigusvastaseks — esitatav kaebus on suunatud sellele, et kohus kontrolliks üle nõude seaduslikkuse ja ütleks oma otsuses välja, et valla- või linnavalitsus on kohustatud tegema korralduse selle õiguspärasuse kohta. HKMS ei sisalda eriregulatsiooni kolmandate isikute kaasamise kohta juhul, kui tegu on massimenetlusega, ent see oleks vajalik vahetu demokraatia instituutide kehtestamise korral, mh kolmandate isikute õiguste kaitse aspektist.

Kui valla- või linnavalitsus ei anna seadusega ettenähtud tähtaja jooksul korraldust kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspärasuse kohta, tuleb esitada kaebus valitsuse viivituse peale.

Kui valla- või linnavalitsus on tunnistanud kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude õiguspäraseks ja see esitatakse menetlemiseks volikogusse, otsustab kohaliku omavalitsuse esinduskogu järgmised küsimused: 1) kas ta toetab või ei toeta algatuse korras esitatud ettepanekut; Esimesel juhul (diskretsiooniotsustus) langeb ära vajadus kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks, teisel juhul on rahvahääletus vältimatu. 2) kui volikogu ei toeta õiguspäraseks tunnistatud nõudes sisalduvat ettepanekut, määrab ta kindlaks kohaliku rahvahääletuse päeva ja vajalikud organisatsioonilised abinõud selle korraldamiseks.

Õiguskaitse vajadus volikogu nõustumise korral rakendada kohaliku rahvaalgatusega nõutud meedet eksisteerib juhul, kui allakirjutanud isik on seisukohal, et valla või linna poolt rakendada otsustatud abinõud ei vasta nõudes ettenähtud ja tema poolt toetatud meetmetele või ei vasta neile täiel määral. Sellisel juhul saab halduskohtusse esitatava kaebusega taotleda rahvahääletusmenetluse algatamist ja läbiviimist. Kaebajal on võimalik ka taotleda volikogu

poolt vastuvõetud otsuse täitmise peatamist (esialgne õiguskaitse, HKMS § 12¹ lg 3 p 1). Kui volikogu on nõustunud rakendama kohaliku rahvaalgatuse korras nõutud meetmeid enne nõude õiguspärasuse arutamist ja otsustamist, tuleb allakirjutanul esitada soorituskaebus nõudmaks valla- või linnavalitsuse poolt kohaliku rahvaalgatuse õiguspärasuse üle otsustamist, selle kaebuse rahuldamise korral saab esitada kohustamiskaebuse kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks.

Volikogu tegevusetuse korral kohaliku rahvahääletuse korraldamisel võib kaebaja esitada kaebuse sooritamata toimingu sooritamiseks (kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks). Õigus esialgse õiguskaitse määruse väljaandmiseks on siin mõeldav üksnes üksikutel erandlikel juhtudel ja eeldab volikogu kaalutusõiguse õiguslike piiride sätestamist seaduses.

Kohaliku rahvahääletusena (mille sünonüümiks on kohalik referendum) saab käsitleda kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike salajast hääletamist kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvas olemuslikult kohaliku elu küsimuses, mille tulemus on kohaliku omavalitsuse organitele õiguslikult kohustav e siduv. Seega tähendab kohalik rahvahääletus, et oluline omavalitsuslik ülesanne otsustatakse kohaliku omavalitsuse üksuse valitava esinduskogu asemel hääleõigust omavate kohalike elanike endi poolt salajasel hääletamisel. Kohalikele rahvahääletusele laieneksid PS §-s 156 lg 1 sätestatud valimisõiguse demokraatlikud põhimõtted.

Kohalik rahvahääletus kui haldusrahvahääletus võib olla obligatoorne või fakultatiivne. Esimesel juhul näeb seadus *expressis verbis* ette, et kohaliku omavalitsuse organ peab korraldama rahvahääletuse teatud valdkonna küsimuse esinemisel. Fakultatiivne on kohalik rahvahääletus juhul, kui selle algatab seadusega eelnevalt fikseeritud teatud protsent hääleõiguslike elanikke või volikogu *ad hoc* (fakultatiiv-minoriteetne või fakultatiiv-plebistsitaarne rahvahääletus). Fakultatiivse rahvahääletuse puhul võib piisavaks lugeda volikogu koosseisu häälteenamise nõuet.

Eesti Vabariigi 1920., 1933. ja 1938. a põhiseadused kehtestasid kohaliku omavalitsuse teostamise esindusdemokraatliku mudeli. Siiski ei välistanud see asjaolu ka vahetu demokraatia instituutide rakendamist. 1927. a vastuvõetud Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seadus (§ 13 lg 1) nägi ette võimaluse kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks valla alevi, maakonna või linna territooriumil alkoholsete jookide müügikeelu kehtestamiseks, kui seda nõudis vähemalt 10% hääleõiguslikest kodanikest ja seda polnud otsustanud antud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu vastavalt sama seaduse §-le 12. 1930. aastate alguses tehti korduvaid katseid alkoholimüüki liberaliseerida ja kohaliku rahvahääletuse korraldamise võimalus elimineerida. Käesoleva töö autori käsutuses on andmeid kokku 9 korraldatud kohaliku rahvahääletuse kohta ajavahemikus 1927.–1934. a, millest 3 osutusid algatajaile ebaedukaks. 1989. a Eesti NSV KOAS, samuti 1993. a KOKS üksnes fikseerisid kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse instituudid ning nende õigusaktide alusel pole Eestis kohalikke rahvahääletusi korraldatud.

Eesti seadusandluses oleks otstarbekas kohaliku rahvahääletuse õigusliku regulatsiooni terviklik sisaldumine KOKS-s (kohaliku omavalitsuse seaduses).

Valdkondade loetelu, kus kohalikke rahvahääletusi võidakse korraldada, on võimalik õiguslikult määratleda positiivse või negatiivse kataloogi abil. Positiivne kataloog pole ammendav, andes kohaliku omavalitsuse üksusele diskretsiooni näha oma põhimääruses ette ka muid küsimusi. Negatiivne kataloog on ammendav. Positiivne kataloog oleks Eesti seadusandluses *de lege ferenda* otstarbekas sisustada juhul, kui sätestada teatud küsimustes kohaliku rahvahääletuse obligatoorne korraldamine. Arvestades kohaliku rahvahääletuse suhtelist kulukust, poleks otstarbekas kujundada seadusega positiivset kataloogi mahukaks. Kõne alla tuleb rahvahääletuse kohustusliku korraldamise nõude sätestamine näiteks haldusterritoriaalse korralduse muutmisel, s.o ühe või mitme uue haldusüksuse moodustamisel ühe või mitme senise haldusüksuse baasil, sest siin on tegu konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse õigusliku eksistentsi küsimusega. See raskendaks ka riigivõimul põhjendamatute haldusterritoriaalsete ümberkorralduste tegemist ja tugevdaks kohaliku omavalitsuse üksuste positsiooni Vabariigi Valitsuse suhtes selles olulises küsimuses. Ka võiks obligatoorse rahvahääletuse näha ette osavalla või linnaosa moodustamise või selle tegevuse lõpetamise otsustamisel, sest siin on tegu kohaliku omavalitsuse üksuse sisese detsentraliseerimise olulise küsimusega. Ühtlasi tuleks osavalla ja linnaosa õigusi ja vastutust senisega võrreldes tõsta ja nende staatust seaduses põhjalikumalt reguleerida. Otstarbekas oleks jätta kohalikele omavalitsustele võimalus täiendada kohustuslikult kohalikule rahvahääletusele pandavate küsimuste loendit oma põhimääruses. Teiste sõnadega, obligatoorset rahvahääletust täiendaks fakultatiivse rahvahääletuse korraldamise võimalus.

Eestis võiksid, osalt ka peaksid, negatiivsesse kataloogi *de lege ferenda* kuuluma järgmised küsimused: 1) riigielu küsimused; 2) KOKS § 6 1. ja 2. lõikega kohaliku omavalitsuse üksusele korraldada antud, samuti talle teiste seadustega kohustuslikuks tehtud omavalitsuslikud ülesanded, v.a juhtudel, kus seadus annab kohalikule omavalitsusele kaalutusõiguse; 3) haldusmenetluse korras kohaliku omavalitsuse organi poolt antud haldusaktid (HMS § 51 lg 1) või üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitud halduslepingud; 4) personaalküsimused; 5) kohaliku omavalitsuse organite struktuuri ja sisemise töökorralduse küsimused; 6) valla- või linnaeelarve, kohalike maksude ja lõivude küsimused. Eksistentsiaalülesandeid (eelkõige p-des 4–6 kuuluvad küsimused) ei saa panna kohalikule rahvahääletusele.

Ka volikogule tuleks anda õigus omal algatusel kohaliku rahvahääletuse korraldamiseks. See tähendab ka volikogu ainupädevusse kuuluvate küsimuste senise kataloogi (37 küsimust, KOKS § 22 lg 1) kriitilist ülevaatamist. Suurt osa selles loetletud küsimusi võiks lubada volikogul panna kohalikule rahvahääletusele. Volikogu (ainu)pädevuse õiguslik regulatsioon KOKS-s tuleks rajada põhimõttele: volikogu võib panna kohalikule rahvahääletusele kõiki olulisi kohaliku elu küsimusi, kui need ei kuulu negatiivsesse kataloogi.

Kohaliku rahvahääletuse ettevalmistamist ja läbiviimist käsitlevad otsustused peaksid olema avalikustatud. Muuhulgas oleks otstarbekas avaldada kohaliku rahvahääletuse tulemused elektroonilises Riigi Teatajas. Informatsiooni saaks hääletajale kokkuvõtlikult edastada ka valla või linna valimiskomisjon vastava ametliku ja tasakaalustatud informatsioonilise teatise saatmisega kohalikele elanikele.

Eesti tingimustes oleks kohalikel omavalitsustel rahaliste vahendite nappust arvestades otstarbekas võimaldada kohaliku rahvahääletuse korraldamist üheaegselt Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu valimisega või üleriigilise rahvahääletusega. *De lege ferenda* peaks kohalikele rahvahääletustele laienema keeld korraldada neid erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise korral, samuti juhul, kui Vabariigi Valitsus kuulutab pärast volikogu poolt kohaliku rahvahääletuse korraldamise otsustamist loodusõnnetuse, katastroofi või nakkushaiguse tõttu välja eriolukorra ja vastava valla või linna territoorium on kuulutatud eriolukorra piirkonnaks või on eriolukord välja kuulutatud maakonnas, kus vald või linn asub. Kohaliku rahvahääletuse korraldamise otsuse ja rahvahääletuse toimumise vahele peab jääma piisav aeg organisatsiooniliste abinõude rakendamiseks. Selleks võiks kehtestada vähemalt kaks ja hiljemalt kolm kuud volikogu asjakohase otsuse tegemisest.

Kohaliku rahvahääletuse tulemuse piisava representatiivsuse ja legitiimsuse tagamiseks tuleks seadusandluses näha ette kvooruminõue, mis kujutab endast demokraatiaprintsiibi kitsendust. Mõeldavad on osaluskvoorum (rahvahääletuse toimumuks lugemiseks peab olema saavutatud teatud osalusprotsent) või nõusolekukvoorum (nõue, et esitatud küsimuse suhtes võetakse otsus vastu häälteenamusega, mis peab ühtlasi moodustama teatud protsendi hääleõiguslikest elanikest). Nõusolekukvoorum on kõrgem kui allkirjakvoorum kohalikul rahvalgatusel. Eesti tingimustes võiks piirduda suhteliselt mõõduka 20-protsendilise nõusolekukvoorumiga hääleõiguslikest valla- või linnaelanikest. Nõusolekukvoorum kaotamine ei oleks iseenesest vastuolus esindusdemokraatia prevaileerimisega kohaliku omavalitsuse teostamisel. Häälteenamuse arvestamisel oleks otstarbekas lähtuda RaHS-s omaksvõetud põhimõttest (hääletamisest osavõtnute häälteenamus).

Rahvahääletuse korraldamise organisatsiooniline struktuur oleks kohaliku rahvahääletuse puhul kolmeastmeline: jaoskonnakomisjonid, valla või linna valimiskomisjon, Vabariigi Valimiskomisjon. Volikogude valimisi korraldavatest komisjonidest eraldi komisjonide struktuuri moodustamine poleks otstarbekas. Komisjonide pädevust võiks valla või linna valimiskomisjonil Vabariigi Valimiskomisjoni arvelt suurendada (hääletajate nimekirja vormi, hääletamisedeli vormi, rahvahääletuse korraldamiseks raha kasutamise korra kehtestamine jt). Kohaliku rahvahääletamise puhul puudub reaalne vajadus ja võimalus moodustada jaoskondi lisaks asjaomasele kohaliku omavalitsuse üksusele kõigis valdades ja linnades, seega poleks ka hääletajatel võimalust hääletada väljaspool oma elukohajärgset valda või linna hääletamisruumis või hääletaja asukohas või välisriigis. Kohaliku rahvahääletuse kulud kaetaks valla või linna eelarvest.

Kohalik rahvahääletus võib olla edukas e tulemusrikas ja ebaedukas e tulemusteta. Edukas võib rahvahääletus olla otseselt (kui enamik hääletanuid andis hääletusel oma toetuse kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekule või volikogu poolt esitatud õigusakti eelnõule või ettepanekule muus kohaliku elu küsimuses ja see enamuse moodustab nõusolekukvoorum) või kaudselt (kohalik rahvahääletus küll nurjub, ent volikogu otsustab siiski nõutud meetme kasuks).

Kohalik rahvahääletus võib osutuda ebaedukaks, kusjuures ehtsalt nurjunuks (kui enamuse hääletanutest ei toetanud kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekut või volikogu poolt esitatud õigusakti eelnõu või ettepanekut muus kohaliku elu küsimuses) või ebaehtsalt nurjunuks (kui enamuse hääletanuid andis hääletusel oma toetuse kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud ettepanekule või volikogu poolt esitatud õigusakti eelnõule või ettepanekule muus kohaliku elu küsimuses, kuid nõusolekukvoorum jäi siiski saavutamata). Kohaliku rahvahääletuse edukusega seoses võib eristada menetluslikke, hääletusobjektist sõltuvaid ja tegijatest sõltuvaid aspekte. Paljusi otsustab edukuse siiski sotsiaalne kontekst tervikuna.

Seoses õiguskaitse ja riigi järelevalvega kohaliku rahvahääletuse puhul tuleb eristada: 1) volikogu otsust määruse eelnõu, otsuseprojekti või muu kohaliku elu küsimuse kohaliku rahvahääletusele panemise kohta; 2) valimiskomisjonide otsuseid ja toiminguid, samuti valla- ja linnasekretäri toiminguid; 3) rahvahääletuse tulemust; 4) rahvahääletuse tulemusena vastuvõetavat otsust. Riigi järelevalve all kohaliku omavalitsuse tegevuse üle tuleks antud juhul mõista maavanema järelevalvet ja õiguskantsleri järelevalvet. Viimast oleks põhimõtteliselt võimalik *de lege ferenda* laiendada ka volikogu otsustele, millega pannakse kohaliku rahvahääletusele määruse eelnõu. Kui volikogu teeb otsuse panna kohaliku rahvahääletusele otsuse projekt või muu kohaliku elu küsimus, oleks *de lege ferenda* mõeldav lahendus, kus maavanem algataks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse Riigikohtus (halduskolleegium põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras). See tähendab ka maavanemale põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamise õiguse andmist. Kohalikku rahvahääletust korraldavate komisjonide, samuti kohaliku omavalitsuse ametiisikute (valla- ja linnasekretär) toimingute ja otsuste peale kaebuste esitamise ja lahendamise kord ning vastava komisjoni õigused kaebuse rahuldamise korral ei peaks põhimõtteliselt erinema RaHS-s, KOVVS-s ja RKVS-i eelnõus ettenähtust. Jutt on kaebuste lahendamise kohustusliku hierarhilise kohtueelse menetluse kehtestamisest. Samas võiks kaebusi ja proteste valimis komisjoni otsuste ja toimingute peale, mida praegu lahendab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, lahendada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras Riigikohtu halduskolleegium.

Hääletajal on subjektiivne avalik õigus menetlusvigadeta hääletamisele; ta ei saa aga esitada kaebust, mis on suunatud üldise puuduse vastu hääletusmenetluses, ilma et see teda mõjutaks. Igal rahvahääletusel osalenud valla või linna hääleõiguslikul isikul on õigus nõuda, et hääletamistulemus määrataks

õigesti kindlaks. Seega peab olema vaidlustatav ka valla või linna valimiskomisjoni otsus lõplike hääletustulemuste kohta.

Kohaliku rahvahääletuse teel võidakse: 1) teha volikogu õigusakti toimet omav otsustus kohaliku rahvaalgatuse korras esitatud nõude alusel; 2) võtta vastu määrus, mille eelnõu pani hääletusele volikogu; 3) võtta vastu otsus, mille algatas ja mille projekti pani hääletusele volikogu; 4) teha otsus muus kohaliku elu küsimuses, mille algatas ja pani hääletusele volikogu. Teatud juhtudel võib kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud otsustus — vaatamata eelkontrolli olemasolule — rikkuda isiku õigusi ja vabadusi ja seetõttu peaks isikule olema tagatud õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (PS § 15 lg 1). Kui tegu on määrusega või määruse toimet omava otsustusega, siis annab HKMS § 6 lg 3 p 3 isikule võimaluse esitada halduskohtusse tuvastuskaebus õigusnormi peale, millel on isiku suhtes ilma haldusakti või toiminguhendusega otsetoime. Kaebuses võib isik taotleda avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise kindlakstegemist ning samaaegselt taotleda normi põhiseadusevastaseks tunnistamist ja kohaldamata jätmist, mille kaudu on võimalik algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Võimalik on ka kaevata sellise määruse alusel antud haldusakti peale (tühistamiskaebus) või sooritatud toimingut peale (tuvastamiskaebus) ja taotleda, et kohus jäta kohaldamata rahvahääletuse korras antud määruse kui PS-ga või seadusega vastuolus oleva õigusakti.

Üldkorralduse tunnustele vastava volikogu otsuse või rahvaalgatuse korras esitatud, rahvahääletusele pandud ja sellel vastuvõetud volikogu otsuse toimet omava otsustuse korral on võimalik esitada tühistamiskaebus ja taotleda haldusakti või selle osa tühistamist (HKMS § 6 lg 2 p 1). Sellega saab ühendada esialgse õiguskaitse taotluse (HKMS § 12¹ lg 3 p 1).

Võimalik on situatsioon, kus valla- või linnaomavalitsuse organid ise ei arvesta kohaliku rahvahääletuse tulemusel vastuvõetud otsustuse siduva mõjuga selleks ettenähtud tähtaja jooksul. Lisaks õiguskantsleri ja maavanema poolt teostatavale järelevalvele keelutähtaega rikkuvate kohaliku omavalitsuse üld- ja üksikaktide üle, on siin võimalik kohalikul rahvahääletusel osalenud isiku tühistamiskaebus halduskohtusse, kohustamiskaebus kohalikul rahvahääletusel siduvalt otsustatud meetmete edasiseks realiseerimiseks või kohalikul rahvahääletusel vastuvõetud õigusaktiga vastuolus olevatest toimingutest hoidumistest. Üldakti puhul on võimalik tuvastuskaebus vastavalt HKMS §-le 6 lg 3 p 3 ning samaaegselt normi põhiseadusevastaseks tunnistamise ja kohaldamata jätmise taotlemine.

Rahvahääletuse puhul on tähtis roll ka ühiskondlikul kontrollil ja vaatlejate tegevusel.

Kohaliku rahvahääletuse instituudi mõjud kohalikule elule on mitmekesised (eelmõjud, vahetud mõjud, kaudsed mõjud, järelmõjud). Tänapäevane empiiriline kogemus Eestis puudub, seepärast tuleb võimalike mõjutuste hindamisel tugineda välismaiste kogemuste üldistamisele. Sõjaeelsel perioodil Eestis alkooolsete jookide kohaliku müügikeelu rakendamiseks korraldatud kohalike

rahvahääletuste mõju oli episoodiline ja piiratud. Võib kõnelda kohaliku rahvahääletuse instituudi mõjust hääletajaskonnale, volikogule, kohaliku omavalitsuse täidesaatvale organile ja erakondadele ning muudele organisatsioonidele. Kohalike elanike väga kõrget hääletusaktiivsust pole põhjust eeldada. Osalus kohalikel rahvahääletustel on tavaliselt madalam osalusest kohalikel valimistel. Paljuskki hakkab hääletajaskonna aktiivsus sõltuma konkreetsest küsimusest, laiemast sotsiaalsest kontekstist, omavalitsusüksuse suurusest, meediahuvist jpt faktoritest. Tervikuna aga täidab kohalik rahvahääletus hääletajaskonda aktiveerivat ja harivat rolli. Konkreetne kohaliku elu küsimus kutsub esile diametraalselt erinevaid hinnanguid. Eeldada võib hääletajaskonna tugevat informatsioonilist mõjutamist. Volikogu osas toimub selle liikmetelt vastutuse osaline n-ö äranihutamine valla- ja linnaelanikele, kelle käsutusse antakse *de facto* efektiivne võimu kontrollimise ja mõjutamise vahend. Võimalik on aga huvi vähenemine oma kandidatuuri ülesseadmiseks kohalikku volikogusse ning eeldatavalt ka senisest enam elektoraadiga konsensust taotlev otsustusstiil kohaliku omavalitsuse organites, et vältida edukaid korrigeerivaid rahvaalgatusi. Viimaste sage esinemine õigesti volikogu koosseisu usaldusväärsust. Mõjud kohaliku omavalitsuse täidesaatvale organile oleksid kaudsemad ja tuleneksid eelkõige asjaolust, et valla- või linnavalitsuse näol poleks tegu neutraalse kõrvaltvaataja, vaid rahvahääletusel vastuvõetud otsustuse ellurakendajaga. Mis puudutab erakondi, siis nende senine huvi vahetu demokraatia suhtes kohalikul tasandil on seni olnud praktiliselt olematu, ent kui kohaliku rahvaalgatuse ja -hääletuse instituudid leiaksid seaduses sätestamisest ja reaalselt n-ö sulandusid kohalikku ühiskondlikku ellu, hakkaks nende huvitatus paratamatult tõusma, sest vahetu demokraatia sunnib neid end valijaskonna ees paremini reflekteerima. Erakondade nõrgenemist tervikuna pole alust eeldada, ka kolmas sektor erinevate mittetulundusühingute näol hakkab ilmselt konkreetsetes küsimustes avaldama märkimisväärt mõju. Eeldatavalt oleksid erakondadest aktiivsemateks kohaliku rahvaalgatuse instituudi kasutajateks volikogus vähemuses olevad või sellest välja jäänud erakonnad.

Tervikuna pole kohalike rahvaalgatuse ja -hääletuse ning teiste vahetu demokraatia instituutide rakendamisega seoses põhjust prognoosida otsustuste sisu kvaliteedi langust volikogu otsustustega võrreldes. Vahetu demokraatia ei ole üksnes ajalooline kategooria, vaid seda rakendatakse ka tänapäeva maailmas avaliku võimu teostamise erinevatel tasanditel. Kaasaegse bürokratiseerunud heaoluriigi kontekstis elavad vahetu kodanikuosaluse vormid Euroopas ja laiemaltki läbi teatud renessansi. Ka Eestis oleks selle demokraatiatüübi kasutamisevõimaluste üle vajalik laiem ühiskondlik arutelu ja erinevate valdkondade eriteadlaste uuringud.

SUMMARY

Exercise of local government in the form of direct democracy: local public initiative and referendum

The alienation of public power from its initial source — the people — is a problem causing anxiety not only in Estonia but in most democratic states as well. Nowadays a basic model of representative democracy prevails both at the state, regional and local government levels. Despite the efficiency, undisputed values and achievements of representative democracy it also conceals inner contradictions and shortcomings and various means need to be searched to overcome these.

One of such measures and possibilities is direct democracy, which is undergoing a kind of Renaissance. In many European states various institutions of the direct citizen participation in decision-making have been introduced into the system of local government and the results can generally be regarded as positive. However, in Estonia the problems of exercising local government in the form of direct democracy have not, in fact, been studied or discussed. Taking into consideration the need for drafting a new Estonian Local Government Act, there is a necessity for a critical overview of the hitherto existing organisational structure of local government in order to make required improvements in it. Consequently, the subject of the thesis is genuinely topical in Estonia. Moreover, the institutions of direct democracy also play certain role at various levels of integrating Europe in achieving the identification of the population with public authorities against the background of bureaucratisation and “outflow” of competencies into the centre.

This Doctoral thesis deals with the exercise of local government in the form of direct democracy, at which a local public initiative and local referendum as the central institutions of direct democracy are given more thorough attention. Hereby the author's aims are the following: substantiation of the possibility and certain usefulness of practising direct democracy in exercising local government in Estonia; proving the congruity of the element of direct democracy with the legal norms of the Estonian constitution; finding out the limits of the application of direct democracy in Estonian legal order; making proposals for legal regulation of the local public initiative and local referendum *de lege ferenda*. In other words, the thesis is aimed at the creation and substantiation of the theoretical and normative basis essential for the enrichment of the forms of exercising local government. At the same time the gap in our municipal jurisprudence will be filled.

To deal with the subject of the thesis, various methods, typical to a legal research, are used in different connections: logical method (e.g. method of classification, notions, definitions and categories; method of legal characterisa-

tion), historical-legal methods, dogmatic methods, incl. comparative method. A poll as a sociological method is also used.

As the adequate comprehension of the essence of the social phenomena and the assessment of their potential influences is not possible without placing the subject(s) of investigation into a broader context (system), a more detailed analysis of the local public initiative and local referendum also presupposes a more thorough research into mutual relations between local government and democracy. In the first chapter (“Local Government and Democracy”) the relations between local government and democracy (incl. direct democracy) are studied. Local (self)government as a form of manifestation of the principle of self-government is a manifold phenomenon, which differs from the other forms of manifestation of the above-mentioned principle and has both the legal and political aspects. In connection with the latter aspect the political significance of local government, the citizens’ initiatives, citizens’ participation in its different meanings and the influence of IT on participation (incl. some problems of electronic voting) as important problems from the perspective of direct democracy, are dealt with in the thesis.

Self-government as a principle is a manifold phenomenon, but can primarily be understood as an administration (governance) of a certain realm or field by the participants themselves — directly or through the bodies elected by them. One of the forms of manifestation of the principle of self-government is a local (self)government, which enables to make the concrete member of a society more active and helps to overcome a contradiction between the state and the civil society. First of all, a local government lies in the organisation of communal life.

The principle of self-government includes both legal and political aspects. Legal self-government as independent discharge of public functions by independent persons in public law in their own name and through their own bodies within the framework of law, means vertical separation of powers (Article 154 (1) of the Constitution). In this sense a local government serves as a certain counterweight to excessive centralisation and concentration of the state power. It is in accord with the essence of democracy that the responsibilities in a state are divided and are not born exclusively by the central authorities. A precondition of the existence of legal self-government is the existence of corporation’s (bearer of the self-government) own tasks and independence in the execution thereof. Under legal self-government one can discern local government, self-government of other persons in public law and cultural self-government of national minorities. Specific differences of a local government compared to other types of self-government are the following: 1) the existence of local governments is guaranteed by the Constitution, the existence of other types of self-government depends on the activeness of the interested party itself; 2) local government is characterised by the principles of general competence (Article 154 (1) of the Constitution) and independence to decide, pursuant to law, all local issues; the right to self-government of other bearers of self-government

extends only to specified tasks; 3) local government is based on a principle of territorialism, other types of self-government — on a principle of personalism.

As a rule, the concept of local government is used as a general concept in the Constitution (Articles 14; 26; 28 (3); 30 (1); 32 (3); 37 (1) and (2); 42; 44 (2) and (3); 45 (1); 46; 51; 52 (1) and (2); 65 subs. 16; 104 (2) subs. 4; 133 subs. 3; 139 (1); 142 (1); 143; 154–160) and is specified only in exceptional cases (council as the representative body of a local government: Articles 79 (5); 131; 156 (1); local government body: Article 6 (1), The Constitution of the Republic of Estonia Implementation Act). Use of the general concept makes a flexible interpretation of the local government possible.

European Charter of Local Self-Government (Charter, Article 6 (1)) and Local Government Organisation Act (LGOA, § 2 (1)) define the local government similarly, accentuating the bodies thereof. Local government is the right, authority and duty of democratically formed bodies of power of a local government unit (rural municipality or city) to independently organise and manage local issues pursuant to law and based on the legitimate needs and interests of the residents of the rural municipality or city. Here the conception of the legal self-government becomes apparent.

For understanding the relation between local government and democracy it is not decisive how consistently the local government is differentiated from its legal bearer — a rural municipality or a city as a territorial corporation in public law. Local (self)government as a principle is realised on the territory of the local government unit.

Political self-government means the citizens' self-government, i.e. the free of charge execution of the tasks of public administration by the population (i.e. as a social duty). Although this kind of social involvement of the population in the administration cannot substitute the paid public service, it deserves more distinction than it has been awarded up to now: local government is a political phenomenon, too.

Political significance and importance of local government stems from the fact that it is legitimated directly by the electorate. Possibilities for an initiative in resolving and managing local issues are guaranteed by the constitution. Representation of different social-political forces and a right to enact statutes also denotes the right and possibility to exercise a local government policy, which, to a certain extent, is a contribution to social pluralism. Thereby, a local government must orient itself to democratic values and share a common objective with the state — well-being of the people.

Without the initiatives and participation of the local population the local government would lose its essence. Citizens' initiatives are the extension of the process of the formation of local will through representative democracy into that of a self-initiative of the population. There are legally institutionalised forms of citizens' initiatives (non-profit associations, funds, foundations) and un-institutionalised forms. All in all the protesting, demanding, supporting and altruistic initiatives can be distinguished. On the basis of the commitment to the

institutionalised process of decision-making the mobilising citizens' initiatives (influencing the process of decision-making from outside) and voting initiatives (pressing for the decision in the form of direct democracy, primarily protesting and demanding initiatives) can be differentiated. The citizens' initiatives can primarily be associated with the third sector.

Citizens' participation means co-operation with the political-administrative system. It can be classified according to directness of the participation (representative and plebiscitary participation), legal formalisation (formal and informal participation), historical factor (traditional and untraditional forms of participation) etc. Local public initiative and local referendum can be characterised as direct, conventional and formal participation. Legally institutionalised possibilities of citizens' initiatives can also be divided into the (final) right of decision (voting, referendum) related to direct democracy, and the right of participation, not related to it (e.g. the hearing of citizens). Citizens' participation of various intensity should be distinguished while the local public initiative and referendum belong to the most intensive ones. Citizens' participation is a concept broader than that of direct democracy. The accent may be put on individual or group participation. At the level of local government the possibilities of increasing the citizens' involvement are promising: simple access, nearness to a citizen, openness, etc. In administrative law the participation in making administrative decisions is classified as involvement of persons in administration not consisting in elections and referenda (direct democracy). At the present time a legally institutionalised participation in the local government is presented by the right of petition, right of the persons invited by the council to take part in its sessions with a right to speak, possibility to involve persons into the committees of the council and government from outside of their staff and by open proceeding. Local opinion polls can not be classified as exercise of local government in the form of direct democracy. Rather, it has more to do with participation. Respectively, clause 2 of § 2 (2) of the LGOA should be amended.

IT as an instrumental factor in participation has various effects on the process of decision-making. While on the one hand IT contributes to rationalisation ("slim administration") and to optimisation of the exercise of public authority by opening new possibilities to the participation in policy (electronic democracy), the ambiguous social consequences go with it on the other. Legal foundations for the electronic administrative proceeding have been created by the Administrative Procedure Act, and the Public Information Act imposes extensive obligations of disclosure on local governments, but the actual public information situation does not meet the requirements of law.

Enabling electronic voting would have a central importance from the perspective of direct democracy. However, the existing level of IT is not sufficient to enable the transition to full-fledged direct democracy at all levels of power following the example of ancient Greece. The allowing of electronic voting will give rise to political, technological and legal problems, most important of which

are: 1) how to guarantee the confidentiality of voting; 2) how to avoid illegal influencing of voters (so-called buying of votes); 3) can essentially the same violation of law (repeated voting during the preliminary voting) be dealt with differently (e-vote, vote with a ballot) by the law due to the technological reasons (§ 53 (6) of the Local Government Council Election Act). The approbation of e-voting would rather be conceivable not as an experiment at a national scale but as a pilot project in some local government unit when resolving a certain local matter: at national elections and national referenda no local exceptions of a more principal character can be made from the rules of election. In the case of a possible failure, the losses and financial expenses of a pilot project would be smaller as well.

Article 154 of the Constitution recognises essentially local and essentially national tasks. Hence the Constitution is based on the dualistic theory of public tasks. As the local government can, according to the Article 154 (1) of the Constitution, resolve and manage all local issues pursuant to law independently (general competence), the sphere of application of direct democracy (i.e. sphere of participation of the local population) is, in principle, also limited to local matters. While in the case of voluntary local government tasks it is possible to decide whether and how a respective task should be exercised, in the case of the obligatory tasks it is only possible to decide on how the respective task should be exercised, the state having a right to enact guidelines. Hence the sphere of application of direct democracy is the broadest in relation with voluntary local government tasks when the local government is most independent in decision-making.

As Estonian basic order is based on the Constitution, Estonia is a constitutional democracy. Local government is exercised within the constitutional limits and is essentially congruent with the principle of democracy, specified by constitutional law (Articles 1 (1) and 10 of the Constitution). Constitution confines itself to regulation of structural characteristics essential for making the principle of democracy concrete, leaving the legislator a possibility to realise one or another conception of democracy through the laws. These structural characteristics can be divided into four groups of components forming the formal basis for the main normative requirement of democracy — the power must depend on the will of those being ruled: 1) people's sovereignty (criterion of possessing state power); 2) congruity of representation and identity as factors of representative and direct democracy (criterion of exercise of state authority); 3) elections and referenda (criteria of forms of manifestation of the will of the state being formed by the people); 4) protection of fundamental rights and freedoms. It must be noted that democracy is also territorially structured (democratic decentralisation) and this is related to the principle of subsidiarity (Article 4 (3) of the Charter).

In a broader historical context some objections against the congruity of local government with the principle of democracy can be made (reforms of local government have not always been prompted by the idea of democratisation), yet

Estonian constitutional thinking and historical experience approach the concepts of a democratic system of government and local government as inseparable from one another. This is also understandable because our democratic system of government has grown out of the democratic territorial units of the local government. Today the congruity of local government with the principle of democracy has found general recognition in the European states and the texts of the European Charter of Local Self-Government and the draft of the European Charter of Regional Self-Government (subs. 4 to 6, 8 of the preamble) confirm this congruity unequivocally. In conclusion it can be said that local government is a foundation of the democratic system of government.

Congruity of local government with the constitutional principle of democracy can and should be analysed with respect to all structural characteristics thereof.

The people as *pouvoir constituant* is also the bearer of democratic local government. The people as *pouvoir constitué* does not exercise local government, consequently the third chapter of the Constitution does not regulate the issue. Unlike in the case of Constitutions of 1920, 1933 and 1938 (guided by the theory of state local government), according to the valid Constitution the exercise of local government does not represent an exercise of state authority by the people. In Article 156 (2) of the Constitution the collocation of words “persons who reside permanently in the territory of the local government” is used and this is not synonymous to the people as a body of citizens with a right to vote (Article 56 of the Constitution).

With regard to the component of elections and referenda it must be pointed out that according to the Constitution the people exercises public authority in different forms. A system of representative democracy is used both at national and local government levels (Article 156 (1) of the Constitution). According to Article 56 of the Constitution the supreme power of state shall be exercised: 1) by electing the Riigikogu; 2) through a referendum. This list should be considered exhaustive.

When Estonia becomes a member of the EU, the citizens of the Union residing in our state and not being the citizens of the Republic of Estonia, will have to be guaranteed the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections under the same conditions as the citizens of the Republic of Estonia (Article 19 (1) of the EEC; Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994, amended by the Council Directive 96/30/EC of 13 May 1996). Because of the content of EU legislation the wording of the Art 156 of the Constitution needs not to be changed and the issues can be resolved in the Local Government Council Election Act.

The valid Constitution does not mention local referenda, neither does the EU legislation require from the member states provision of more far-reaching rights of participation. Development in this direction is, however, quite probable and in the case of Estonia there could, in fact, be no principal objections, either. Nor would the right of the citizens of EU to vote at a local referendum require any

amendment in the Constitution. It is even possible to extend the electorate comparing to the situation at the local government elections.

Through Article 14 of the Constitution the guarantee of fundamental rights and freedoms has, *expressis verbis*, been also made a duty of local governments (local government is specially referred to in Articles 26, 28 (4), 37 (2), 42, 44, 46 and 51). Thus a local government is the addressee or subject of fundamental rights. The validity of fundamental rights, i.e. being the addressee thereof, means a duty to guarantee these rights. Local government bodies can not take administrative (legal or factual) measures to restrict the fundamental rights of persons without legal foundation and justified need. The guarantee of fundamental rights can also mean the duty to act. Consequently, a local government can violate these rights through the failure to act. According to Article 154 (1) of the Constitution, local governments operate independently pursuant to law (reservation of law). This means a requirement of legality, which also proceeds from Article 3 (1). Restrictions on fundamental rights and freedoms are imposed by laws. It results from the Article 14 of the Constitution that local government is also bound by the duty to guarantee the observance of the fundamental rights while acting in the sphere of a private law. In reality the quality of law-making of local governments is not up to the level of constitutional standards and considerable improvement — as compared to the present situation — is needed both in law creation and implementation by local governments.

Nowadays the existence of the fundamental right to local government belonging to the person or group of persons can not be upheld. However, the legislator cannot legally divide the territory of state into administrative units in such a way as to arbitrarily leave a part of population out of the sphere of local government authority.

A negative stand towards local government being a bearer of the fundamental rights and freedoms should also be taken (arguments of identity, petrification, individual nature of fundamental rights can be presented against it). A reservation can be made for the rights to a court procedure and for the right to protection of property (Art 32 of the Constitution). Article 9(2) of the Constitution can be interpreted as not including the persons in public law.

On the basis of the process of formation of will as a criterion of distinction, main types (forms) of democracy can be divided into direct or participatory democracy and liberal or representative democracy, both types include various models. The essence of representative democracy is that sovereign people exercise the power in a state in an indirect way, i.e. through the representatives elected to the political representative body by regular, free, general and uniform elections, and that they are responsible for the people for the decisions made by them. In characterisation of local democracy the argument of sovereignty must be discarded and the notion of people as a state body be substituted by that of franchised residents of the local government unit. Nowadays a representative democracy at a national level is often combined by the (more) extensive use of direct democracy at regional and local government levels.

Various approaches to the essence of direct democracy in theories of democracy can conditionally be categorised as “broad” (direct democracy in a broader sense, incl. participatory democracy) and “narrow” ones (direct democracy as a procedure where “all” vote for or against the proposed question(s)). By using participatory democracy achievement of a consensus is aimed at and this form is applicable primarily in small groups (*town meetings* etc). Direct democracy in a stricter sense can be characterised through public initiative and referendum. A meeting form (“pure” democracy) should also be noted. In inner classification of direct democracy a factor of influence of political parties can also be taken into consideration to distinguish a classical direct democracy (all political decisions are made directly by people without any mediation) and direct democracy mediated by political parties. Direct democracy must be distinguished from an exchange of information between administration and citizens. Considering the aforesaid and admitting the existence of marginal cases, it is possible to determine as falling under direct democracy such forms of participation in the formation of local will of residents of a local government unit, through the realisation of which by using fixed methods of determining the will of people (voting, possibly preceded by collection of support signatures), it would be possible to reach a certain establishing decision concerning local issues, the observance of which is legally mandatory for a local government.

When viewing the congruence of direct democracy with representative democracy in a local government through two opposites — the principle of identity and representation — it is not possible to achieve complete identity even in the case of a meeting as a form most similar to the principle. As regards representative democracy, there is a discrepancy between classical theoretical postulates and the empirical reality, keeping open the issue of extension of possibilities to exercise direct democracy.

The Constitutions of the Republic of Estonia of 1920, 1933 and 1938 provided for the representative democracy model for the exercise of local government. Nevertheless, this did not preclude implementation of elements of direct democracy. The 1927 Sale of Spirits and Alcoholic Beverages Act (§ 13 (1)) provided for the possibility to conduct a local referendum on prohibiting the sale of alcoholic beverages on the territory of a rural municipality, town, county or city, if at least 10 per cent of the citizens with the right to vote so requested and the issue had not been decided by the council of that local government unit in accordance with § 12 of the same Act. In early 1930ies numerous attempts were made to liberalise the sale of alcohol and to eliminate the possibility of local referenda. The author of this thesis possesses data concerning 9 local referenda during the period from 1927 until 1934, three of which proved a failure for the initiators. The Estonian SSR Principles of Local Government Act of 1989 and LGOA of 1993 only determined the institutes of local public initiative and local referendum but on the basis of these Acts no local referenda have been conducted in Estonia.

In the valid Constitution of 1992 the connection of local government with democracy becomes apparent (Articles 1 (1), 3, 4, 10, 14, etc). It follows from Article 156 (1) of the Constitution that the inner structure based on the principle of representative democracy is provided for the local government. A number of consequences follow from this:

1) The existence of a council as an institution is obligatory (Article 156 (1); Art 3 (2) of the Charter). As regards forming of executive body (bodies), the legislator has been left a right of discretion and it is a question of the organisation of local government (Art 160 of the Constitution). The executive organ must be accountable to the council, consequently the model according to which the executive organ or the head of it would be directly elected by the franchised residents of the rural municipality or city and also directly accountable to them, should be discarded.

2) Council has a right pursuant to law and in the interests of residents to resolve every matter within the competence of local government, unless it is — pursuant to law — a matter within the competence of the executive body of local government (Art 3 of the Charter).

Determining an executive body of local government as an addressee of the legal norm is primarily connected with the exercise of the duties of the state and should be relatively exceptional for not restricting excessively the right of local government to resolve the issues of its inner administrative organisation at its own discretion. When resolving of a certain matter is due to its importance provided as falling under the exclusive competence of a council, the representative body has no right to delegate it to the executive body.

3. Procedural rights in a council should as a whole be regulated in such a way as to guarantee the protection of minority(-ies) and opposition. They should have an opportunity for an equal participation in a council's work and a possibility to influence — according to their own point of views — the decisions made through the democratic procedures (rights of the member(s) of a council to initiate the passage of a council's legal act, to make inquiries, right to speak, make proposals, etc). Partly the procedural rights can be characterised as collective rights (right to form a faction, right of not less than one fourth of the members of a council to initiate the expression of no confidence, etc). Predominantly these issues must be regulated in the statute of rural municipality or city taking the valid legislative regulation and democratic principles into consideration.

4. It must be pointed out that the Constitution does not disallow enrichment of the principle of representation with the elements of direct democracy. Such a disallowance for the local government follows neither from the Art 56 nor from the Art 156 of the Constitution. By making it, on the one hand, obligatory to form the representative body elected by local residents, i.e. a council, the legislator is endowed with a right to make certain exceptions in a model of representative democracy and to complement it with the instruments of direct democracy within the framework of law regulating the organisation of local

government (Art 160 of the Constitution). Thereby, in the exercise of the local government a representative democracy and direct democracy are correlated like rule and exception. From the fore-given principle further conclusions can be made:

1) It follows from the Art 156 that the representative body of local government, elected by the residents of the respective local government unit, can not be substituted by the meeting of all franchised residents of the rural municipality or city;

2) A representative body cannot be removed by specific legislation concerning various units of local governments having specific conditions (islands act, etc);

3) The decentralisation within the local government unit cannot be so extensive, as to deprive the council of rural municipality or city of its decisive role in resolving the matters relevant to the whole rural municipality or city;

4) No contradiction with the model of representative democracy exists as far as free and independent from the guidelines decision-making of the democratically legitimated representative is not restricted to the extent that it renders the council unable to function properly. The priority of the model of representative democracy is violated when the franchised residents of the local government unit have the right to take a certain sphere of tasks entirely over of the local government while having no obligation to make concrete factual decisions.

5. With regard to members of the council the principle of free mandate is valid.

Element of direct democracy can be made congruent with the model of representative democracy at least to the extent that it still confines itself to the function of correction and does not put under doubt the entire principle of representation as such, but extends it and has an unloading role with regard to it.

Direct democracy as a type of democracy and a decision-making procedure is not a second-rate democracy. From the fact that nowadays there are practically no public meetings at national level does not follow that the critique of this particular form can automatically be extended to the whole system of direct democracy. Most of the arguments, directed against direct democracy (the average citizen has no necessary time, education, opportunities, information, expert skills to make qualified political decisions; susceptibility of the people to manipulation; *ad hoc* formation of majorities; active minorities force their point of view upon the passive and ill-informed majority; long-time and expensive procedures; reduction of complex issues into simple yes/no answers; diffusion of responsibility etc) are hard to defend without going into the criticism of the whole democratic system or without characterising and describing also the same phenomena of the representative democracy as well.

Since an essential representation is practically impossible to achieve by legal means, there is always the danger that the owner of a mandate alienates from the legitimising electors. Various public opinion polls in Estonia show unequivocally that overwhelming majority of people feel being alienated from the

institutions of state authority and do not feel capable of changing the existing state of affairs, although the people would like to have considerably more say in deciding issues. Hence, the democratic task of exercising essential representation is insufficiently fulfilled by the elected representatives. Even if the critical attitudes towards local government as an institution of authority are not as widespread as is the case with the Riigikogu (probably due to the inevitable fact that there exist more close relations between local authority and residents), the satisfaction of the population with the development of democracy has, by November 2000, fallen to the lowest level of the last 10 years. Only 25% of Estonians and 28% non-Estonians were satisfied with the development of democracy. In such a situation the alternative to increase opportunities for the direct participation of population seems to become a state of affairs, where the public does not associate itself with the institutions of public authority at any level of authority and in any considerable extent and articulates itself outside of these.

In the second chapter of the given thesis ("Institutes of direct democracy") it is centred on the two main institutes of direct democracy — public initiative and referendum. The notion(s) of local public initiative, classification and possible terms of procedure are given. Essential aspects of local public initiative such as its postponing or suspensive effect on the measures applied by the local government bodies and quorum of signatures (initiative quorum) have also been dealt with more closely.

A decision adopted at the local referendum after being submitted by way of the local public initiative has an effect of a council's legal act (rule or decision). Therefore, the request submitted by the way of local public initiative, must be in accordance with the stipulations of law both in its essence and form. In the given thesis these issues find a closer attention as well.

The observance of the requirement of legality and the protection of personal rights must be guaranteed in the course of the public initiative. In this connection various issues of state supervision and legal protection likely to arise in the course of a public initiative, have found closer attention. The author has in this respect made certain proposals for their solution *de lege ferenda*.

In the thesis' subdivision on the local referendum the structure of themes used by the local public initiative, is followed in general lines. The notion of local referendum, classification (division into obligatory and facultative referendum, referendum initiated in a council, and referendum by way of a local public initiative having a central importance), use of local referendum in the Republic of Estonia during a pre-war period in connection with the possibility to implement the local prohibition of the sale of alcoholic beverages. Defining the objects of the local referendum through the positive and negative catalogues, publication of information, likely terms and the binding effect of referendum are studied. As generally known, on the basis of the latter effect the local referendum is distinguished from the legally non-binding local public opinion poll. Quorum requirements and requirements of a majority of votes, organisational

structure and the result of referendum (what should be understood under successive and unsuccessful referendum) are analysed. As with the local public initiative, during the process of local referendum there exists a real possibility of collision with the valid law, to illegally restrict the rights and freedoms of the persons. Therefore, in the given thesis, the likely situations of this kind are presented and also the corresponding solutions proposed, should they occur.

As the legal introduction and practical use of institutes of direct democracy at the local government level would mean a principal change in the model of exercise of local authority, it becomes necessary to prognosticate the likely influences thereof on the Estonian local life. Due to the lack of the suitable modern empirical experience, in giving an assessment one can proceed from the experience of the pre-war Estonia and modern experience of foreign countries (Germany, Switzerland, etc).

The concept of local public initiative can be given somewhat different substance, to denote the following:

- 1) a request of a required by law number of residents of a local government unit to a local government body to conduct a local referendum;
- 2) persons who have signed a request submitted to a local government body;
- 3) a right of the legally fixed number of the franchised residents of the rural municipality or town to request a conducting of local referendum on a certain essential local issue;
- 4) a procedure of collecting signatures in support of the request being submitted to the local government body.

With a view of the conceptual unity and clarity and considering the approach accepted in the constitution and legislation of Estonia, in the given thesis the local public initiative is denoted in a lastly mentioned sense (i.e. as a procedure). Local public initiative as an institute of direct democracy is a procedure by the use of which, i.e. supporting by a signature the request of the initiators to put their proposal to a referendum, the franchised residents of a rural municipality or a town can — in case of achievement of quorum and lawfulness of the proposal — resolve a certain local matter by way of a local referendum.

Local public initiative is unthinkable without the institute of local referendum, whereas the reverse is possible.

Local public initiative can prove to be a failure or a success, in the latter case a situation is possible that the council shall not observe the local public initiative and a local referendum is conducted.

Local public initiative has to be differentiated from the initiative of the council and from individual initiative. Right to initiate legislation provided in the LGOA (§ 32) can not be considered as local public initiative because the procedure provided in this enactment ends with the discussion and decision-making in a council or in the rural municipality or city government.

It is possible to substantiate the institute of local public initiative differently. Most important criteria of classification are: the form of a proposal (formulated and general initiatives), object of initiative (constitutional, legislative and ad-

ministrative initiatives, local public initiatives belonging to the lastly mentioned group). In addition one can differentiate: 1) positive or initiating initiatives, which are aimed at passing a local government legislation — to achieve something that the council has not dealt so far; 2) negative (quashing) or corrective initiatives — aimed at rejection or repeal of a decision already taken (obligating and quashing initiatives).

It would be suitable in Estonia to allow for both initiating and quashing initiatives and the latter both with regard to the rules and decisions of a council and rules of a government. Because drafting of the legal act would prove to be a difficult task for an average citizen, it would be suitable for them to use an initiative with a formulated proposal while not in the form of legal draft (project) but that of the proposal corresponding to stipulations of law and — in case of its adoption at the local referendum — having an effect of the legal act of a council. Local government should have a possibility to make — by consent of the representatives of the initiators — necessary editorial and legal changes in a text of the request being submitted by way of the local public initiative, to ensure the lawfulness of the request.

Resulting from the principles of legal peace, administrative efficiency and economy it would be suitable to legally fix that the local public initiative can take place only in regard to essential local matters, with respect to which no local referendum have been held during the term provided by law. Considering the present rapid social and legal changes it would be suitable to provide a relatively short term — 2 years — as a “prohibitive term”. Legal fixation of the principle that during the prohibitive term a new local public initiative is allowed when legal or factual circumstances behind the decision of the former referendum have substantially been changed, is worth of consideration.

Initiating local public initiative can principally be realised anytime and there is no need to establish concrete terms for proceeding. For the quashing local public initiative a concrete and optimal term should be established, which could be 2 months since the publication of the respective legal act of the local government. The stage of the collection of supporting signatures is followed by the stage of proceeding the request submitted by way of the public initiative, in the local government bodies. The first stage of the lastly mentioned proceeding would include the determination of the lawfulness of the request submitted by way of the public initiative by the rural municipality or city government. The term of control exercised by the executive body should be established as 14 days (two weeks) since the submission of the request to the rural municipality or city government. In case the executive body decides to declare the request lawful, its proceeding in a council will follow. The term of proceeding can be established as 30 days (one month) since the term for a governmental control over the lawfulness of the request has expired. If during the quashing public initiative proceeding the state of emergency or the state of war is declared or the Government of the Republic declares an emergency on the territory of the rural municipality or city or an emergency has been declared in a

county, where the rural municipality or the town is situated, the proceeding of the public initiative will stop. It continues to proceed since two weeks have been elapsed after the end of the state of emergency or state of war or emergency.

A very important issue is whether during the collection of signatures the local government bodies have the right to start implementing a previously taken decision in regard of the object of initiative, that is the question of suspensive effect of an initiative. Proceeding from the priority of representative democracy model in the exercise of local government the question is to be answered in the negative. In case of quashing initiatives it is necessary to achieve an optimum solution regarding preservation of administrative effectiveness and terms of initiative allowing for actual participation of local residents.

It would be suitable to provide in the law that the representatives of the signatories can take the request back until the decision is made by the government of the rural municipality or city over its lawfulness.

The first impediment to be overcome by a local public initiative is the quorum of signatures (quorum of initiative). The right to support the request by a signature should have the resident of the rural municipality or city, who by the day of signing has a right to vote pursuant to § 5 of the Local Government Council Election Act. The functions of the quorum of signatures are primarily to guarantee that the small minorities will not obtain a decisive importance in influencing the local interests by using direct democracy and to avoid relatively high expenditures to local referendum in a situation, where the proposal of initiators would not have any perspectives for a success while put to the referendum. On the occasion of quorum of signatures it should be proceeded from the number of franchised residents of the rural municipality or city (i.e. number of the franchised residents of a respective rural municipality or city by a day of voting at the last local government elections). In Estonia 10% signature quorum counted from the number of the franchised residents of the rural municipality or city can be considered realistic.

Successful campaign of collecting signatures presupposes a carefully planned organisational structure, considerable financial resources and support of several social forces to the submitted proposal.

The following mandatory requirements should be established for a list of signatures:

- 1) the question to be put to a referendum;
- 2) justification of the initiators;
- 3) proposal concerning the coverage of expenses;
- 4) information concerning a person signing the request;
- 5) representatives of the persons signing the request;
- 6) a right of representatives to make in a proposal submitted by the way of a local public initiative, necessary changes to guarantee its lawfulness and to take the request back.

The question to be put to a referendum must be formulated precisely and clearly and be understandable both to the signing person, voter and adminis-

tration. It must allow a simple yes/no answer. The justification of the initiators lies in a factual motivation of the request. Proposal concerning the coverage of expenses would mean the obligation of initiators to show on the list of signatures the amount of expenses related to the initiative and the source from where these shall be covered. This requirement shall increase the responsibility of initiators. As the latter are not specialists of municipal financial law, it would be sufficient to show estimated expenses and approximate prognosis. Information concerning a person signing the request would be as following: person's family name and surname; address of his/her residence; year of birth; signature. Since January 1, 2001 one can say (§ 96 of the Registry of Population Act) that a person resides permanently on the administrative territory of respective local government unit, if such a legal fact appears from the information on his/her residence registered in the registry of population. On the basis of information on his/her residence the notion of the resident of the rural municipality or city can be legally established.

The necessity of an institution of representatives of persons having signed the request submitted by way of local public initiative, follows from the need of the local government to have a certain partner from the side of initiators during the local initiative proceeding, who could also make necessary changes in a submitted request and, if necessary, take it back. They can also receive the explanations from the local government and give them as well. A legal obligation of having up to 3 representatives jointly exercising the right of taking the request back, can be considered optimal. It is an institute of a representation by law.

The control of lawfulness of the request submitted by way of the local public initiative can be organised in different ways but the task should be provided as belonging to the competence of the rural municipality or city government and it would lie in the control of representatives' right of representation as well as in the control of the quorum of signatures, justification of initiators (motivation) and of the proposal concerning the coverage of expenses. The term of 14 days (two weeks) since the submission of the request to the rural municipality or city government could be established. A control of the representatives' rights of representation means both the control of the presented information and the control of the person's right to act at a given time as a representative of the signing persons. The results of the control would be legally formulated in an order, which can be characterised as a provisional administrative act (§ 52 (1) subs 2 of the Administrative Procedure Act). Within the framework of control over the quorum of signatures the rural municipality or the city government controls the lawfulness of the information presented by the signing persons and the person's right to sign a request. The control of the information on the signing persons should be exercised on the basis of personal data registered in the registry of population. Rural municipality or city government would pass an order on the lawfulness of the request submitted by way of the local public initiative, which declares the request to be lawful or unlawful. In a first case the

issue should be included in the agenda of a council. In a second case it should be provided by law that the proceeding of the local public initiative is ended and a council does not proceed it further. In regard of such an order there would exist a right of signing persons to file an action with an administrative court. The essence of the order would be a pure control of lawfulness and the government of rural municipality or city should have no right of discretion here.

The state supervision over the legality of the order on the lawfulness of the request submitted by way of the local public initiative passed by the rural municipality or city government, would be exercised by the county governor on the grounds and pursuant to the procedure provided in § 85 of The Government of the Republic Act.

In connection with the legal protection needed in case of the declaration by the rural municipality or city government of the unlawfulness of the request submitted by way of the local public initiative, the subject (representative(s) or every signing person) having the right to file an action, must be defined by law. Considering the argument of efficient legal protection typical to direct democracy being included in Art 15 of the Constitution, argument of participation etc, a solution according to which every person, signing the request, should have a subjective right to challenge in the administrative court the order of the rural municipality or city government, would be more preferable. However, the undersigned persons can exercise this subjective right only if the quorum of signatures provided by law is achieved. Thus, the latter is one of the attributes of the facts of the case substantiating the request.

A complaint against the order of the government of the rural municipality or city government to declare a request submitted by way of the local public initiative unlawful, is submitted for court review of its legality and also the court can say in its decision that the rural municipality or city government should pass an order on the lawfulness of the request. Code of Administrative Court Procedure does not include any special regulation on involvement of the third persons in the cases of mass proceeding, but this would be necessary in case of introduction of the institutes of direct democracy, *inter alia* from the aspect of protection of rights of third persons.

If the rural municipality or city government does not pass, within the time-limit provided by law, an order on the lawfulness of the request submitted by the way of local public initiative, the action may be filed against a delay.

If the rural municipality or city government has declared the request submitted by way of the local public initiative to be lawful and it will be submitted to a council for a proceeding, the representative body of local government will resolve the following questions: 1) whether it supports or not the proposal included in the request. In first case (discretionary decision) the necessity to conduct a referendum falls off, in the second case a referendum will become inevitable. 2) if a council does not support the proposal included in the request, it will determine a day of a local referendum and necessary organisational measures for its conducting.

If the council agrees to take a measure requested by the local public initiative but a person who has signed the request finds that the measures taken by the rural municipality or city council do not correspond to the measures stipulated by the request he or she has signed, the legal remedy may, depending on whether the council has to make a separate decision concerning the conduct of a local referendum or not, be an action to apply for issue of an unissued legislation in the first case and an action to apply for conducting a referendum as a real measure in the latter case. At the same time it is possible to apply for provisional legal protection.

If the council fails to conduct a referendum the complainant may file an action to apply for untaken measure to be taken (requesting that a local referendum be conducted).

As regards possible solution regarding local public initiatives it has to be taken into account that they will affect the realisation of the institute of local referendum. It is of central importance upon legally determining the content of local public initiative to avoid turning this institute of democracy into a purely formal phenomenon, the realisation of which in practice would prove to be impossible. This requires that a balance be struck between different and often opposing principles, the latter in turn requires intense consultation with the population, that is with the third sector, and a prior consensus as large as possible.

Local referendum can be defined as a secret voting of residents of a local government unit concerning an essentially local issue within the competence of a local government, the result of which is legally mandatory (binding) for the bodies of local government. Democratic principles of the electoral law would extend to the local referendum as well.

Local referendum as an administrative referendum can be compulsory as well as optional. In the former case the law provides *expressis verbis* that a local government body must conduct a referendum if there is an issue pertaining to a certain sphere. Local referendum is optional if it is initiated by a certain legally fixed proportion of residents with the right to vote or by a council *ad hoc*. In case of an optional referendum a requirement of a majority of votes of the membership of the council can be considered sufficient.

In Estonian legislation a complete legal regulation of a local referendum would be rational to include into the LGOA (Local Government Organisation Act).

The list of spheres in which local referenda could be conducted could legally be defined as a positive or negative catalogue. The former is not exhaustive, awarding to the local government unit the discretion to provide in its statute other questions as well. The negative catalogue, as a rule, is exhaustive. A positive catalogue in Estonian legislation would be *de lege ferenda* rational to establish in case if it is decided to legally provide the holding of an obligatory referendum in certain matters. Considering a relative expensiveness of a local referendum it would not be rational to legally form an extensive positive

catalogue. Establishing the requirement to hold obligatorily a referendum comes under consideration e.g. in case of a change in the administrative-territorial division (i.e. the establishment of one or several new administrative-territorial units on the basis of the hitherto existing one) — here it is to do with the issue of legal existence of a concrete local government unit. This would also make it more difficult for the Government of the Republic to execute arbitrary administrative-territorial reorganisations and would strengthen the position of the local government units towards the Government of the Republic in this respect. Also, an obligatory referendum could be provided for deciding the issues of formation and liquidation of a rural municipality or city districts, because here this has to do with an essential issue of the decentralisation within the local government unit. At the same time the rights and responsibilities of the rural municipality and city districts should be increased as compared to the hitherto existing situation and their status should be more closely regulated by law. It would be rational to leave the local governments an opportunity to complement the list of issues to be obligatorily put to a referendum in their statutes. In other words, obligatory referendum would be complemented by a possibility of an optional referendum.

In Estonia the following issues should (partly also — must) belong to a negative catalogue: 1) state tasks; 2) tasks delegated to the local government unit under § 6 (1) and (2) of the LGOA, as well as the tasks made mandatory to it by other laws, except in cases when a law provides a right of discretion; 3) administrative acts passed by a local government body by way of administrative proceeding (§ 51 (1) of the Administrative Procedure Act) or the administrative contracts concluded to regulate an individual case; 4) personal matters; 5) issues of a structure and internal organising of work of a local government body; 6) issues of local budget, local taxes and local fees. So-called existential tasks of the local government (primarily included in the points 4 to 6) cannot be put to a local referendum.

A council should also be provided with a right to conduct a local referendum on its own initiative. This also means a critical overview of a hitherto existing catalogue of issues belonging to the exclusive competence of a council (37 issues, § 22 (1) of the LGOA). A considerable part of issues listed in it could be allowed to a council to put to a referendum. Legal regulation of the (exclusive) competence of a council in LGOA should be based on the following principle: a council can put to a local referendum all essential local issues if they are not listed in a negative catalogue.

It should be provided that decisions taken during a local referendum procedure be public and to provide for the local government a duty to inform. It would be suitable to publish the results of the local referendum in an electronic State Gazette (“Riigi Teataja”). A brief information could also be forwarded to a voter by sending him/her an official and balanced documents of information.

Considering the scarcity of financial resources it would be rational in Estonian conditions to allow a holding of a local referendum at the same time

with the election of Riigikogu, council of local government election or a referendum at a national level. *De lege ferenda* a prohibition should be established to conduct local referendums in the case of a state of emergency or a state of war or if the Government of the Republic has declared an emergency because of a natural disaster or a catastrophe or in order to prevent the spread of an infectious disease on the territory of the rural municipality or city or an emergency has been declared in a county, where the rural municipality or the town is situated.

There should be enough time left between a decision to conduct a local referendum and its actual conducting. A period of two months since the passing of respective decision of the council until three months at latest, could be established.

To ensure the representative quality and legitimacy of the result of referendum, a requirement of a quorum, which presents a restriction of a principle of democracy, should be provided in legislation. A participation quorum (to regard a referendum having taken place a certain percentage of participation should be achieved) or quorum of consent (a request that a decision regarding the proposed matter is made by a majority of votes, which in turn should reach a certain percentage of the residents having the right to vote) come under consideration. A quorum of consent is higher than a quorum of signatures by local public initiative. In Estonian circumstances it would be suitable to be limited to a modest requirement of the 20% counted from the franchised residents of the rural municipality or city. Elimination of participation quorum in case of a local referendum is not in itself in conflict with the priority of model of representative democracy over the institute of direct democracy and the problem has to be regarded in conjunction with the duration of the binding effect given to and the possible exceptions from the resolution taken as a result of a referendum. In counting the quorum of consent it would be rational to proceed from the principle accepted in the Referendum Act — majority of votes of the persons having taken part in a voting.

Organisational structure of conducting a referendum would, in a case of a local referendum, consist of three stages: district committees, electoral committee of the rural municipality or town, National Electoral Committee. Forming an independent structure of committees separate of those dealing with the organisation of local government council elections would not be reasonable. The competence of the electoral committee of rural municipality or town should be extended at the expense of the National Electoral Committee (establishing a list of voters, form of a ballot, order of using finances while conducting referendum, etc). In case of a local referendum there is no essential need and possibilities to organise electoral committees all over the state. Consequently the voters would not have an opportunity to vote in a voting space outside their residential rural municipality or city or in abroad. The expenses of the local referendum should be covered from a local government budget.

A local referendum can prove to be successful or resultful, including directly resultful if the majority of voters gave a positive answer to the posed question

and the majority constitutes a quorum of consent; and indirectly resultful if a referendum fails but the council still implements the measure requested by way of public initiative. A local referendum can prove to be unsuccessful or without a result, including a genuine failure if the majority did not support the proposed measure, or a non-genuine failure if the majority supported the proposed measure but the majority did not constitute the required quorum of consent. In regard to the successfulness of a local referendum it is possible to differentiate between procedural aspects and aspects depending on the object of referendum and on the actors. Nevertheless, the social context as a whole is the decisive factor of success.

In the context of control and legal protection in local referendum procedure it should be distinguished between: 1) local government council's decision to put a draft of a rule, project of a decision or other local matter to a local referendum; 2) decisions and measures of the electoral committees as well as the measures of the rural municipality or city secretary; 3) result of the referendum; 4) a resolution adopted on the basis of the results of the referendum. State supervision over the activity of local government should, in the case in question, be exercised by a county governor and by the Legal Chancellor. The supervision exercised by the Legal Chancellor can, in principle, be *de lege ferenda* extended also to the council's decision to put a draft of a rule to a local referendum. If a council passes a decision to put a project of a decision or other local matter to a local referendum, the solution would *de lege ferenda* be possible that a county governor initiates the proceeding of a constitutional supervision in the Supreme Court (Administrative Chamber). This means also a provision to a county governor a right to initiate the proceeding of a constitutional supervision. By local referendums the order of lodging and resolving complaints on measures and decisions of the electoral committees and municipal officials and the rights of a respective committee to apply measures in case of meeting the complaint should not, in principal, be different of those provided in the Referendum Act, Local Government Council Election Act and in the draft of the Riigikogu Election Act. Consequently, an obligatory proceeding of resolving the complaints in a pre-judicial procedure should be applied. Thereby the Administrative Chamber of the Supreme Court could solve the complaints and protests in a proceeding of the constitutional supervision currently exercised by the Constitutional Review Chamber.

The voter has a subjective public right to a voting without procedural defects; however he can not file an action with a court against a general defect in voting procedure if the defect does not directly affect him or her. Every person with the right to vote who signed a request submitted by way of the local public initiative has a subjective right to request that result of the referendum is correctly determined. Therefore the decision of the electoral committee of the rural municipality or city on the final results of the vote should also be contestable.

By using a local referendum there can be adopted: 1) a decision having an effect of the local government council's legal act — on the basis of the request submitted by way of the local public initiative; 2) a rule (a draft of which was initiated and put to a referendum by a council); 3) a decision, a project of which was initiated and put to a referendum by a council; 4) a decision on some other local matter, initiated and put to a referendum by a council. In certain cases a decision adopted at the local referendum can (regardless of the existence of the preliminary control) violate the rights and freedoms of persons. Therefore the person should have the right of recourse to a court (Art 15 (1) of the Constitution). If it has to do with a rule or a decision having the effect of a rule, § 6 (3) subs 3 of the Code of Administrative Court Procedure provides for a person a possibility to file an establishing action with an administrative court on a legal norm having a direct effect on the person without mediation of the administrative act or measure. By using this type of action the person can apply for an ascertaining of the existence of the public law relation or its absence and at the same time to apply for a declaration of unconstitutionality of the legal norm and for having it not being applied, through which it is possible to initiate the proceeding of a constitutional supervision. It is also possible to file an action against the administrative act passed pursuant to this rule (contesting action) or on the measure applied (establishing action) and to apply for this rule not being applied by a court as being in contradiction with a Constitution or a law.

In the case of a council's decision corresponding to the characters of the general order as well as in the case of a decision on proposal submitted by way of the local public initiative put to and finally passed by the referendum and having the effect of the council's decision, it is possible to file a contesting action and to apply for a cancelling of the decision or a part thereof (§ 6 (2) subs 1 of the Code of Administrative Court Procedure). A request for a preliminary legal protection can be combined with it (§ 12¹ (3) subs 1 of the Code of Administrative Court Procedure).

A situation is also possible where the bodies of a local government do not take into account the binding effect of the decision adopted as the result of a local referendum, even if the term of the legally binding effect has not expired. In addition to the supervision exercised by the Legal Chancellor and county governor over the general and individual legal acts respectively, it is possible for a person having voted in a referendum — depending on the nature of each specific case — to file an action to apply for execution of binding measures adopted by a local referendum or for refraining from taking measures in conflict with legislation adopted by a local referendum. If a council has taken a resolution incompatible with a decision taken by a local referendum, it would be possible to file an action to apply for the annulment of the legislation of the council. In parallel to that it is possible to apply for provisional legal protection, if the measures of the local government, which would violate the right to observe the decision taken by a local referendum, are impending. A right to file an action against a resolution of the council under such a procedure should be

vested with a rural municipality or city resident with a right to vote, who participated in the local referendum. In case of the general act the establishing action is possible according to § 6 (3) subs 3 of the Code of Administrative Court Procedure and at the same time — application for a declaration of the unconstitutionality of the legal norm and for its non-application.

In regard to a referendum also the social control and the activities of observes have an important role to play.

The effects of the institute of local referendum on local life are various and depend also on the content given to these influences by the legislator. There is no pertinent contemporary empirical experience in Estonia, that is why the assessment of possible influences has to be based on generalisation of foreign experience. The influence of local referenda on implementation of the prohibition on sale of alcoholic beverages during the pre-war Estonia was episodic and limited. We can speak of the influence of the institute of local referendum on the electorate, the council, the executive body of a local government and political parties and other organisations. There is no reason to expect very high participation rate of local residents. Participation in local referenda is generally lower than that in local elections. To a great degree it shall depend on the concrete question, on the size of the local government unit, media interest and many other factors. On a whole, a local referendum has an activating and educating influence on the electorate. The assessment will largely depend on the attitude towards direct democracy as such. One and the same phenomenon induces diametrically different opinions. Strong informational influencing of the electorate can be presupposed. As for the council, the liability will partly shift away from its members. Decrease of interest in running as a candidate for a local council is possible as well as decision-making in a manner that is more oriented at achieving consensus with the electorate, in order to avoid successful corrective public initiatives. Frequent occurrence of the latter would undermine the trustworthiness of the members of the council. Influences on the executive body of a local government would be more indirect and would proceed, first and foremost, from the fact that rural municipality or city government would no longer be a neutral bystander but a body implementing the resolutions passed by referenda. As for political parties, their interest in direct democracy on a local level has so far been practically non-existent, but if the institutes of local public initiative and local referendum would be provided for by law and be actually integrated into social life, the interest of political parties would inevitably rise as they would have to reflect themselves better before the electorate. There is no ground to assume that the political parties would weaken; the third sector in the form of various non-governmental organisations will, most probably, have significant influence on certain concrete issues.

On a whole there is no ground to prognosticate the decline of the essential quality of the decisions due to the use of local public initiative, local referendum and other institutes of direct democracy compared to the council's decisions. Local public initiatives and referenda are justified and legitimate with regard to

those issues that essentially effect the development of a rural municipality or city, i.e. a majority of local residents. As is the case with many European countries, a broad-based discussion over the institutes of direct democracy and further studies of scientists are needed also in Estonia on this particular subject.

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

- Alexy, R.** Põhiõigused Eesti põhiseaduses. — Juridica, 2001, eriväljaanne.
- Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen. 11. neubearbeitete Auflage. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998.
- Allgemeines Verwaltungsrecht. Hrsg. von H.-U. Erichsen und W. Martens. Bearb. von P. Badura u.a. 9., neubearbeitete Auflage. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.
- Almann, A.** Kohalik omavalitsus. Teoreetilised lähtealused. — Eesti Jurist, 1993, nr 5–6.
- Anus, T.** Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001.
- Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Ein Praxisleitfaden von Andreas Paust. — Online. Erreichbar: <http://www.buergerbegehren.de/>, der 22. September 2001.
- Arnim, H.H.v.** Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene. — Die öffentliche Verwaltung, 43. Jg., Heft 3, 1990.
- Arteton, Chr. F.** Teledemocracy. Can Technology Protect Democracy? — Newbury Park: Sage, 1987.
- Asutava Kogu protokollid. 2. istungjärk, 1920.
- Avaliku arvamuse uuring "Riik ja rahvas". — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/riik_moju.html, 22. veebruar 2001.
- Bachrach, P., Botwinick, A.** Power and Empowerment: A radical theory of participatory democracy. — Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- Badura, P. u.a.** Besonderes Verwaltungsrecht. 10., neubearbeitete Auflage. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1995.
- Баглай, М.В.** Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. Изд. изм. и доп. — Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
- Барабашев Г.В.** Местное самоуправление. — Москва: Издательство Московского университета, 1996.
- Барабашев Г.В.** Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). — Москва: Издательство Московского университета, 1971.
- Barber, B.R.** Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. — Berkely: University of California Press, 1984.
- Baurmann, M., Klient, H.** Volksabstimmungen, Verhandlungen und der Schleier der Insignifikanz. — Analyse und Kritik: Zeitschrift für Sozialwissenschaften. hrsg. von M. Baurmann, A. Leist, D. Mans, 15. — Opladen: Westdeutscher Verlag 1993.
- Beetham, D., Boyle, K.** Introducing Democracy: 80 Questions and Answers. — Polity Press, UNESCO Publishing, 1995.
- Beilharz, G.** Politische Partizipation im Rahmen des Par. 21 der GO von Baden-Württemberg. Diss. Universität Tübingen. — Tübingen, 1981.
- Berry, J.M., Portney, K.E., Thompson, K.** The Rebirth of Urban Democracy. — Washington DC: The Brookings Institute, 1993.
- Besonderes Verwaltungsrecht. 8., neubearbeitete Auflage. Hrsg. von H.-U. Erichsen, W. Martens. — Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988.

- Besson, W., Jasper, G.** Das Leitbild der modernen Demokratie: Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung — München, Frankfurt, Berlin, Hamburg, Essen: List, 1965.
- Birkenfeld-Pfeiffer, D.** Kommunalrecht. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.
- Budge, I.** The New Challenge of Direct Democracy. — Cambridge: Polity, 1996.
- Buhren, G.D.** Allgemeines Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen: Grundriß für die Ausbildung und Fortbildung. 5., überarbeitete Auflage. — Köln: Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, 1995.
- Catt, H.** Democracy in Practice. — London, New York: Routledge, 1999.
- Challenges to Local Government. Ed by D. King, J. Pierre. — London: Sage, 1990.
- Chandler, J.** The Liberal Justification for Local Government: Values and Administrative Expediency. — Political Studies, 1989, vol. 37.
- Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union. — Brussels, 15.07. 1997 (COM897) 2006 final. Office for Official Publications of the European Communities, L-2985 Luxembourg, 123.
- Conference on the European Charter of Local Self-Government (Barcelona, 23–25 January 1992). "What have you done with the European Charter of Local Self-Government?" Legislation and jurisprudence. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe. Studies and texts, No. 27. — Council of Europe Press, 1993.
- Cornforth, C.** Patterns of Cooperative Management: Beyond the Degeneration Thesis'. — Economic and Industrial Democracy, 1995, no 16.
- Cornforth, C. etc.** Developing Successful Worker Co-operatives. — London: Sage, 1988.
- Council of Europe — Chart of signatures and ratifications of a treaty. — Online. Available: <http://conventions.coe.int/treaty/EN>, 12 March 2001.
- Cronin, Th.E.** Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall. — Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 1989.
- Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks. — R. Tsagarousianou, D. Tambini, C. Bryan (ed). — London, New York: Routledge, 1998.
- Dahl, R.A.** Democracy and its Critics. — London: Yale University Press, 1989.
- Démocratie. — Encyclopædia Universalis. Corpus 7. — Paris, 1995.
- Demokraatia — ENE, 2. tr, 1987, 1 kd.
- Demokraatia ja omavalitsus. — Maaomavalitsus, 1931, nr 19.
- Demokratie. — Brockhaus Enzyklopädie in vierundzwanzig Bänden. Neunzehnte, völlig neu bearbeitete Auflage. Fünfter Band. — Mannheim: F.A. Brockhaus, 1988, S. 235–237.
- Demokratie. — Brockhaus Enzyklopädie in zwanzig Bänden. Siebzehnte völlig neu bearbeitete Auflage des grossen Brockhaus. Vierter Band. — Wiesbaden: F.A. Brockhaus, 1968, S. 406–409.
- Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Th. Schiller (Hg). — Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1999.
- Драго, Р.** Административная наука. — Москва: Прогресс, 1982.
- EDEN — Electronic Democracy European Network. — Online. Available: <http://www.edentool.org/partners.htm>, 1 January 2002.

- Eesti inimarengu aruanne. Kas Eestis tekib koostöimiv ühiskond? 1.5 Meediakasutus ja sotsiaalsed muutused Eestis. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.undp.ee/nhdr98/et/1.5.html>, 5. jaanuar 2002.
- Eesti Keskerakond. Erakonna II programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.keskerakond.ee>, 5. juuli 2001.
- Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni projekt. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ngo.ee/kodanikeyhiskond/EKAK%2026.02.2002.doc>, 1. märts 2002.
- Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu põhikiri. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.hot.ee/ekle/3105eklepohikiri.html>, 31. detsember 2001.
- Eestimaa Rahvaliidu programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.erl.ee/programm.htm>, 5. juuli 2001.
- Eestimaa Ühendatud Rahvapartei (EÜRP) programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.stv.ee/~eurp/program/eesti.html>, 5. juuli 2001.
- Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu põhikiri. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ngo.ee/emsl/pohikiri.html>, 31. detsember 2001.
- Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1581>, 23. jaanuar 2001.
- EKAKi Kontseptsioon. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ngo.ee/kodanikeyhiskond/ekakkontsept21042001.html>, 30. september 2001.
- EKRK programm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://home.uninet.ee/~ekrpkesk/programm.htm>, 5. juuli 2001.
- Elkin, S.** City and Regime in the American Republic. — Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Ellwein, Th., Lippert, E., Zoll, R.** Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften der Kommission für den wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Bd. 89. — Göttingen: Schwartz, 1975.
- Erichsen, H.-U.** Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. 2. Auflage. — Münster: Verlag Reckinger&Co. Siegburg, 1997.
- ERL liikmed, osutudes valituks kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogusse, tegutsevad seal järgmiste põhimõtete alusel. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.erl.ee/seisuk.htm>, 5. juuli 2001.
- Ernits, M.** Organitüli halduskohtus. — Juridica nr 7, 1999.
- Ernits, M.** Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. — Juridica, 1999, nr 10.
- Essays on the Future of Local Government. Ed. by M. Goldsmith. — Birmingham: INLOGOV, 1986.
- Euroopa avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr. 27. — Tln: OÜ Infotrükk, 2000.
- Euroopa infoühiskond kõigile; Komisjoni algatuse teatis Euroopa Ülemkogu kohtumisele Lissabonis 23.–24. märtsil 2000. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.esis.ee/Q3_010100/eeuroopa.html, 3. märts 2002.
- Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni õiguslikest tagajärgedest, seminar. — Tln: Juura, Õigusteabe AS, 1996.
- Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. — Москва: Издательская группа Прогресс- Литера, 1993.
- Fischer, H.-G.** Rechtsschutz der Bürger bei Einwohneranträgen sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. — Die öffentliche Verwaltung, 1996.
- Fleiner, F.** Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht. 8. Auflage. — Tübingen: Mohr, 1928.

- Fleiner, F.** Schweizerisches Bundesstaatsrecht. — Tübingen: Mohr, 1923.
- Fleiner-Gerster, Th.** Allgemeine Staatslehre. — Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag, 1980.
- Фроянов, И.Я., Дворниченко, А.Ю.** Города-государства Древней Руси. — Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1988.
- Gabriel, O.W.** Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik. — *ders.* (Hg.) Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. — München: Saur, 1989.
- Gern, A.** Deutsches Kommunalrecht. 2. neubearbeitete Auflage. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.
- Gern, A.** Kommunalrecht für Baden-Württemberg. 5. Auflage. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, S. 329.
- Gettysburg Address. — The Encyclopedia Americana. International Edition. Volume 12. — Danbury, Connecticut: Grolier Incorporated, 1995.
- Giacometti, Z.** Schweizerisches Bundesstaatsrecht. — Zürich: Polygraphischer Verlag, 1949.
- Gole, J.S.** The Role of Civil Society in Containing Corruption at the Municipal Level. Proceedings from the Regional Conference of Transparency International Representatives. An Activity Jointly Sponsored by Transparency International and the Open Society Institute. April 29, 30, 1999, Bratislava, Slovakia. Discussion Papers, No. 10. — Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 1999.
- Graf, M.** Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934 koos eellooga (1905–1917) ja järellooga (1934–1940). — Tln: TPÜ kirjastus, 2000.
- Графский, В.Г. и др.** Институты самоуправления: историко-правовое исследование. — Москва: Наука, 1995.
- Grundgesetz. Kommentar. Hrsg. M. Sachs — München: Beck, 1996.
- Gönnenwein, O.** Gemeinderecht. — Tübingen: Mohr, 1963.
- Hacker, K.L.** Missing links in the evolution of electronic democratisation. — Media, Culture & Society, 1996, 18.
- Hagen, M.** A Typology of Electronic Democracy. — Online. Available: http://222.uni-giessende/f603/vinci/labore/netz/hag_en.htm, 14 March 2001.
- Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas: strateegia. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sisemin.gov.ee/omavalitsus/dokumendid.php3?fid=6>, 16. september 2001.
- Heidmets, M. jt.** Infotehnoloogiline Eesti. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.agenda21.ee/EA21/4_03info.html, 31. detsember 2001.
- Hendler, R.** Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. — Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG, 1984.
- Hernekamp, K.** Formen und Verfahren direkter Demokratie. — Frankfurt am Main: Alfred Metzner Verlag GmbH, 1979.
- Hesse, K.** Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20., neubearbeitete Auflage. — Heidelberg: F.C. Müller, 1995.
- Heussner, K.** Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen. Erlanger Juristische Abhandlungen. Bd. 43. — Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 1994.

- Huber, P.M.** Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. — Archiv des öffentlichen Rechts. Band 126. — Mohr Siebeck, 2001, S. 165–203.
- Ideon, A.** E-valimiste juurutajaid ootavad ees raskused. — Postimees, 6. märts 2002.
- Илювайтский, Д.И.** История России. Становление Руси. — Москва: Чарли: Алгоритм, 1996.
- Imboden, M.** Die politischen Systeme. — Basel, Stuttgart: Helbing u. Lichtenhahn, 1962.
- Isamaaliidu programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.isamaaliit.ee/sisu>, 5. juuli 2001.
- История политических и правовых учений. — Издание 2е, переп. и доп. Под ред. В.С. Нерсисянца. — Москва: Юр. лит, 1988.
- IT Meedia, T. Tammet, H. Krossing.** E-valimised Eesti Vabariigis: võimaluste analüüs. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://ats.riik.ee/amphora/home/projektid/e-valimised/materjalid/evalimisteanalys24.okt.doc>, 8. märts 2002.
- Jones, G., Stewart, J.** The Case for Local Government. Second ed. — London: Allen&Unwin, 1985.
- Juhtimise detsentraliseerimine suurlinnas. Rahvusvaheline konverents Fredrich Naumanni fondi toetusel Tallinn, 9.–10. veebruar 1996. — Tln: Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinna Linnavalitsus, 1997.
- Jung, O.** Direkte Demokratie. Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995. — Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26. Jg., Heft 4, 1995.
- Jung, O.** Wenn der Souverän sich räuspert...Vorwirkungen direktdemokratischer Korrekturmöglichkeiten, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. — Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. T. Ellwein u.a. (Hrsg.). 8. — Baden-Baden: Nomos, 1994.
- Jürgens, G.** Direkte Demokratie in den Bundesländern: Gemeinsamkeit — Unterschiede — Erfahrungen: Vorbildfunktion für den Bund? — Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar: Boorberg Verlag, 1993.
- VIII Riigikogu stenogramm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/ems.stenograms/1997/09/t97092503.html>, 12. aprill 1999.
2000. aasta rahva ja eluruumide loendus. Faktiline ja alaline rahvastik, rahvastiku paiknemine, soo- ja vanuskoosseis. I. — Tallinn: Statikaamet, 2001.
- Kasemets, A.** Riigivõim ja kodanike ühiskond. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4005.html>, 22. veebruar 2001.
- Казанчев, Ю.Д., Писарев, А.Н.** Муниципальное право: Учебник. — Москва: Новый Юрист, 1998.
- Kiris, A., Truuväli, E.-J., Vihalem, P.** Riigi ja õiguse teooria. — Trt: 1971.
- Kleis, R. jt.** Ladina-eesti sõnaraamat. Glossarium Latino-Estonicum. — Tln: Valgus, 1986.
- Kliimann, A.-T.** Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul. — Õigus, 1929, nr 4.
- Kliimann, A.-T.** Õiguskord. — Trt: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1939.
- Кнауп, В.** Plebiszitäre Verfahren als Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Zur neueren Forschungsdebatte um Volksabstimmungen in der Bundesrepublik Deutschland. — Bonn: Stiftung Mitarbeit, 1994.

- Knemeyer, F.-L.** Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik: Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene. 2 erw. Aufl. mit Bayern-Bilanz. — Landsberg am Lech: Olzog, 1997.
- Knemeyer, F.-L.** Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung: Entstehung und Bedeutung: Länderberichte und Analysen. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimised 20. oktoober 1996. — Tln: Vabariigi Valimiskomisjon, 1997.
- Kohaliku omavalitsuse volikogude valimine. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.vvk.ee/k99/tulemus.stm>, 16. september 2001.
- Kohalike omavalitsuste volikogude valimised. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/ko_val_ok.html, 22. veebruar 2001.
- Kohalikud omavalitsused ja kodanike omaalgatus. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/ngo_aval-ar.html, 22. veebruar 2001.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (123 SE) teise lugemise jätkamine. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/ems/stenograms/1999/09/t99093003-04.html>, 8. aprill 2001.
- Kommunale Selbstverwaltung im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht. 35. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung "Öffentliches Recht. Rostock 1995". Herausgegeben von M Hoffmann u.a — Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 1996.
- Konstitutsioonikohtud põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Seminar Tartus 11. ja 12. juunil 1996. Ettekanded. — Trt: Riigikohus, 1997.
- Костомаров, Н.И.** Русская республика (Северорусские народопраства во времена удельно-вечевое уклада. История Новгорода, Пскова и Вятки). Исторические монографии и исследования. — Москва: Чарли; 1994.
- Ковешников, Е.М.** Муниципальное право. Краткий учебный курс. — Москва: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002.
- Kriele, M.** Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates. 2. Auflage. — Opladen: Westdeutscher Verlag, 1981.
- Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И.** Муниципальное право Российской Федерации. — Москва: Юристъ, 1997.
- Külatee. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.kylatee.ee/>, 1. jaanuar 2002.
- Külvaaja. Vabariigilise, karskuse ja tõutervishoiu nädalaleht, 1927, nr 15/16; 1929, nr 7; 1929, nr 9 lisa; 1930, nr 9–10; 1931, nr 1, 9/10; 1933, nr 3–4
- Lang, V., Kruus, E.** Kehtiv haldusõigus. Konspekt. Autoriseerinud prof. dr. A.-T. Kliimann. — Tartu, 1939.
- Langrod, G.** Local Government and Democracy. — Public Administration, 1953, vol. 31.
- Лазаров, К.** Некоторые случаи несоответствия административных актов целям закона. — Государство и право, 3, 1992,
- Leibholz, G.** Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltungswandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. 3. Auflage. — Berlin: Walter de Gruyter, 1966.
- Lintz, G.** Die politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1973.

- Liventaal, J.** Ettekanne kohtunike ja kohtutöötajate seminaril 28. 10. 1997.
- Liventaal, J.** Tüüpilistest vigadest kohaliku omavalitsuse organite õigusloometegevuses. (Ettekanne EAÕS-i Tallinna sektsiooni koosolekul 26.11.1998 EV õiguskantsleri järelevalvemenetluses olnud probleemidest), 25. november 1998.
- Local Democracy and Local Government. Ed by L. Pratchett, D. Wilson. — Hong Kong: Macmillan Press Ltd, CLD Ltd, 1996.
- Local government in liberal democracies. An introductory survey. — London, New York: Routledge, 1993.
- Local referendums. Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government, The Hague, 15–16 September 1993. — Local and regional authorities in Europe, No 52: Council of Europe Press, 1993.
- Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities, International colloquium. — Lausanne, 25–27 April 1996. — Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1996.
- Longchamp, Cl.** Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz. — Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Jg. 31: Direkte Demokratie. — Bern: Paul Haupt, 1991.
- Lorig, W.H., Triphaus, C.** Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik: Möglichkeiten und Restriktionen kommunalpolitischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. — Gegenwartskunde. Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung. 44. Jg., Heft 3, 1995.
- Lupia, A.** The effect of information on voting behaviour and electoral outcomes. An experimental study of direct legislation. — Public Choice 78, 1994.
- Maddison, E.** Omavalitsuse korraldus. — Maaomavalitsus, 1929, nr 3.
- Madise, Ü.** Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. a. Põhiseaduses. Magistritöö. — Trt, 2001.
- Magleby, D.B.** Direct legislation: voting on ballot propositions in the United States. — Baltimore, London: Johns Hopkins University Press, 1984.
- Maruste, R.** Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. — Tln: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
- Maruste, R., Truuväli, E.-J.** Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslike järelevalvega. — Juridica, 1995, nr 7.
- Maunz, Th., Dürig, G.** Kommentar zum Grundgesetz, bearbeitet von R. Herzog u.a. Grundgesetz. Kommentar. Band II. München: Beck, 1991.
- Maunz, Th., Zippelius, R.** Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. — München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1998.
- Maurer, H.** Allgemeines Verwaltungsrecht. 13., überarbeitete und ergänzte Auflage. — München: Verlag C.H. Beck, 2000.
- Maurer, H.** Staatsrecht. Grundlagen. Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. — München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1999.
- Mayer, Th.** Direkte Demokratie als Chance für die politische Kultur? — Zeitschrift für Rechtspolitik. 26. Jg, Heft 9. — München: C.H. Beck, 1993.
- Mc Guigan, P.B.** The Politics of Direct Democracy in the 1980s: Case Studies in Popular Decision Making. — Washington, D.C.: Institute for Government and Politics, 1985.
- Mc Lean, I.S.** Democracy and New Technology. — Cambridge: Polity, 1989.

- Mc Lean, I.S.** Rational Choice and Politics. — Political Studies, 39, 1991.
- Merusk, K.** Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. — Tln: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
- Merusk, K.** Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2., parandatud ja täiendatud trükk. — TÜ: Juristide Täienduskeskus, 1995.
- Merusk, K., Koolmeister, I.** Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. — Trt: Õigusteabe AS Juura, 1995.
- Merusk, K., Narits, R.** Eesti konstitutsiooniõigusest. — Tln: Juura, Õigusteabe AS, 1998.
- Merusk, K.** Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. — Kohtute sõltumatus ja kohtute toimimise efektiivsus Eestis. — Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2002.
- Местное самоуправление. — Москва: Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз Российских городов, 1995.
- Мишин, А.А.** Конституционное право зарубежных стран. Издание шестое переработанное и дополненное. — Москва: Белые альвы, 1998
- Mäeltsemees, S.** Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes. — Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine Euroopa Liiduga. Teadus- ja kohtuskonverentsi ettekanded — artiklid (Tartu–Värsk, 26.–28. juuni 1997). — TÜ majandusteaduskond, TTÜ majandusteaduskond. — Tln, 1997.
- Mäeltsemees, S.** Omavalitsuse kolm juhtimismudelit. — Eesti Päevaleht, 1998, 28. juuli.
- Mägi, A.** Rahvahääletus ja rahvaalgatus Eestis. — Omariikluse taustal. Üliõpilasselts Raimla koguteos. — Uppsala: Üliõpilasselts Raimla Kirjastus, 1955.
- Mägi, A.** Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. — Trt: Õiguse Kirjastus, 1937.
- Möckli, S.** Direkte Demokratie: ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien: unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien. Sankt Gallener Studien zur Politikwissenschaft. Bd 16. — Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt, 1994.
- Nawiasky, H.** Unmittelbare Demokratie in der Gemeinde. — Bürgerverantwortung in der Gemeinde (Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V.) Bd. 14. — Frankfurt/Main, 1952.
- Neidhart, L.** Aspekte der politischen Kommunikation in der Schweiz. — Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft. 22, 1982.
- Nierhaus.** Verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern, Wahlrecht, kommunale Selbstverwaltung, Gewährleistung durch den Bund. — Grundgesetz. Kommentar. Hrsg. M. Sachs. — München: Beck, 1996.
- Ogden, M.R.** Politics in a Parallel Universe. Is there a Future for Cyberdemocracy? — Futures, 26(7), 1994.
- Olle, V.** Legislative Acts of Local Government Bodies and the Protection of Personal Rights and Freedoms. — Juridica International, 1999.
- Otsene rahvavalitsus. — EE, 1936, 6 kd, lk 446.
- Panter-Brick, K.** Local Government and Democracy. — Public Administration, 1953, vol. 31, 32.
- Paust, A.** Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. — Bonn: Stiftung Mitarbeit, 1999.

- Percy-Smith, J.** Digital Democracy: Information and Communication Technologies in Local Politics. Research Report No. 14. — London: Commission for Local Democracy, 1995.
- Pestalozza, C.** Der Popularvorbehalt: direkte Demokratie in Deutschland. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 21. Januar 1981. — Berlin: de Gruyter, 1981.
- Pitkin, H.F.** The Concept of Representation. — Berkely, Los Angeles, London: University of California Press, 1972.
- Plébiscite. — **Debbasch, Ch., Daudet, Y., etc.** lexique de politique. États — vie politique, relations internationales. 6^e édition. — Paris: Dalloz, 1992.
- Prélot, M.** Institutions politique et droit constitutionnel. Revue et mise à jour par J. Boulouis. Onzième édition. — Paris: Dalloz, 1990.
- Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. — Tln: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
- Põhiseadus ja Rahvuskogu. — Tln: Rahvuskogu üldkoosoleku juhatus, 1937.
- Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. — Tln: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
- Põld, J.** Loenguid Eesti riigõigusest. — Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2001.
- Rahvaerakonna Mõõdukad programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.moodukad.ee/dox/programm.rtf>, 5. juuli, 2001.
- Rahvaseadusandlus. — EE, VI, 1936.
- Raitviir, T.** Eesti üleminekuperioodi valimiste (1989-1993) võrdlev uurimine. — Tln: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 1996.
- Reconsidering the Democratic Public. G.E. Marcus, R.L. Hanson, (eds). — University Park: University of the Pennsylvania Press, 1993.
- Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory. D. Butler, A. Ranney (eds). — Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
- Reformierakonna programm. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.reform.ee/dok_programm.php3, 5. juuli 2001.
- Reinsalu, U.** Avalik-õigusliku kutseomavalitsuse reguleerimise küsimusi advokatuuri näitel. — Juridica, 1997, nr 10.
- Rethinking Local Democracy. Ed by D. King, G. Stoker. — London: Macmillan Press Ltd, ESRC Local Programme, 1996.
- Riigikantselei, Eesti Informaatikanõukogu. Eesti infopoliitika raamkava. Versioon 04.05. 1999. — Tallinn, 1999. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eik.ee/dirs/info/docs/raamkava.rtf>, 1. märts 2002.
- Riigikogu III koosseisu (1926–1929) istungite protokollid.
- Riigikogu IV koosseis. Täielikud protokollid. VI istungjärk 112. koosolekust 20. jaanuaril — 137. koosolekuni 30. märtsil 1931.
- Riigioigus. (Konspekt). Prof. J. Uluots'i loengute järele korraldanud Kõrgema Sõjakooli kuulajad. — Sõjaväe Ühendatud Õppeasutuste väljaanne, 1926.
- Riigioigus. Üld- ja eriosa. Koostatud ja redigeeritud vastavalt Tartu Ülikooli õigusteaduskonna loenguile ja eksamikavale. — Tartu: Jurist, 1936.
- Riigioigus. Üldosa. Konspekt. Koostatud õigusteaduskonna üliõpilastele vastavalt prof. dr. N. Maim'i loengute- ja eksamikavale. 2., par. ja täiend. väljaanne. — Trt: Iustitia, 1940.
- Riik ja rahvas. November 2000. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/riik_nov_2000_oot.html, 22. veebruar 2002. a.

- Riker, W.H.** Liberalism against Populism. — San Fransisco: Freeman, 1982.
- Ristkok, A.** Pirgu Arenduskeskuse ekspertiis: vajame uut põhiseadust. — Postimees, 9. veebruar 1994.
- Ritgen, K.** Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.
- Rotschild, J., Whitt, A.** The Cooperative Workplace: Potentials and dilemmas of organizational democracy and participation. — Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Rousseau, J.-J.** Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. — Tln: Varrak, 1998.
- Ruck, E.** Schweizerisches Staatsrecht, 3. Aufl. — Zürich: Polygraphischer Verlag, 1957.
- Ruutsoo, R.** Kodanikualgatus ja Eesti sotsiaalne areng. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.agenda21.ee/EA21/2_4kodanikualgatus.html, 31. detsember 2001.
- Saar, A.** Siis ja nüüd. — Maaomavalitsus, 1927, nr 11–12.
- Самоуправление. — **Ф.А. Брокгаузъ, И.А. Ефронъ.** Энциклопедический словарь. Т. XXVIII^a. — С.-Петербург: Издательское Дело, Брокгаузъ Ефрон, 1900.
- Sartori, G.** The Theory of Democracy Revisited: Part One. — Chatham, NJ: Chatham House, 1987.
- Schneider, B.-J.** Bürgerbegehren, Bürgerentscheid. Erste Anmerkungen. — Städte- und Gemeinderat, 12, 1994.
- Schneider, H.** Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus. — Juridica, 1996, nr 9.
- Schneider, H.** Riigiteoreetilisi probleeme: miks nad on tekkinud ja kuidas neid lahendada? — Juridica, 1998, nr 7.
- Schulze-Fielitz, H.** Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie. — Kooperatives Recht. Hrsg. von N. Dose, R. Voigt. 1. Auflage. — Baden-Baden: Nomos Verlag Gesellschaft, 1995.
- Schumpeter, J.A.** Capitalism, Socialism and Democracy. — New York: Harper, 1950.
- Seeger, R.** Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg. — Zeitschrift für Parlamentsfragen, hrsg. von der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen. 4. — Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988.
- Sharpe, L.J.** Theories and Values of Local Government. — Political Studies, 1970, vol. 18, no. 2.
- Sildam, T.** Valdade vaesus on tabelisse raiutud. — Postimees, 29. mai 2001.
- Sisterhood is powerful. Ed by R. Morgan. — New York: Random House, 1970.
- Snider, J.H.** Democracy On-Line. Tomorrow's Electronic Electorate. — The Futurist, September/October 1994.
- Solženitsõn, A.** Rusudes Venemaa. — Tln: Olion, 2001.
- Spies, U.** Bürgerversammlung-Bürgerbegehren-Bürgerentscheid. — Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Booberg Verlag, 1998.
- Stein, V.** Fälle und Erfahrungen zum Kommunalrecht. — Neuwied, Kriftel: Luchterhand, 2001.
- Stelkens, P., Bonk, H. J. Sachs, M.** Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 4. Auflage. — München: Verlag C.H. Beck, 1993.
- Stern, K.** Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I. — München: C.H. Beck, 1977.

- Stern, K.** Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrecht, Strukturprinzipien der Verfassung. 2., völlig neubearb. Aufl. — München: Beck, 1984.
- Stober, R.** Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. — Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer, 1996.
- Stolz, P.** Politische Entscheidungen in der Versammlungsdemokratie: Untersuchungen zum kollektiven Entscheid in der athenischen Demokratie, im schweizerische Landsgemeindekanton Glarus und im Kibbuz. Diss.Staatswiss. — Bern, Stuttgart: Haupt, 1968.
- Structure and operation of local and regional democracy. Croatia. Situation in 1998. Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1998. — Council of Europe Publishing.
- Structure and operation of local and regional democracy. Czech Republic. Situation in 1997. — Council of Europe Publishing, 1998.
- Structure and operation of local and regional democracy. Finland. Situation in 1997. — Council of Europe Publishing.
- Structure and operation of local and regional democracy. Germany. Situation in 1998. — Council of Europe Publishing.
- Structure and operation of local and regional democracy. "The former Yugoslav Republic of Macedonia". Situation in 1998. Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CLDR) in June 1998. — Council of Europe Publishing, 1999.
- Stüer, B.** Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen in Fällén. — Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Richard Boorberg Verlag, 1997.
- Suksi, M.** Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. — Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- Syed, A.** The Political Theory of American Local Government. — New York: Random House, 1966.
- Zuckerman, M.** Peacable Kingdoms: New England towns in the eighteenth century. — New York: Alfred Knopf, 1970.
- Тацит, К.** Сочинения в двух томах. Т. первый. Анналы. Малые произведения. Издание подготовили А.С. Бобович, Я.М. Боровский, М.Е. Сергеев. — Москва: Ладомир, 1993.
- Tartu on tartlaste linn. Reformierakonna valimisprogramm 17. oktoobri 1999 kohalike omavalitsuste volikogude valimisteks Tartus.
- Teabeleht. Omavalitsuste Üleriigiline Nõupäev. 1994.
- Thaysen, U.** Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen; ein Beitrag zur Entwicklung kooperativer Systeme mittelbarer und unmittelbarer Demokratie. Reformen zugunsten der Bürgerbeteiligung am Beispiel einer Kommunalverfassung. — Heidelberg, Hamburg: R. v. Decker's Verlag, G. Schenk, 1982.
- Thiem, W.** Verwaltungslehre. 3., völlig neubearbeitete Auflage. — Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann, 1977.
- Токвиль, А. де.** Демократия в Америке. — Москва: Прогресс, 1994.
- Toomla, R.** Eesti erakonnad. — Tln: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999.
- Trükimeedia uuring, oktoober 2000. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.saarpoll.ee/raud.1htm>, 22. veebruar 2001.

- Чиркин, В.Е.** Государствоведение: Учебник. — Москва: Юристъ, 1999.
- Чиркин, В.Е.** Конституционное право зарубежных стран: Учебник. — Москва: Юристъ, 1999.
- Uibopuu, H.-J.** Üldised inimõigused Eesti 1920., 1937. ja 1992. aasta põhiseadustes. — Juridica, 1997, nr 5.
- Ule, C.H., Laubinger, H.-W.** Verwaltungsverfahrenrecht: ein Lehrbuch für Studium und Praxis. 4., neubearb. Aufl. — Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG, 1995.
- Unruh, G.-Ch. v.** Demokratie und kommunale Selbstverwaltung. — Die öffentliche Verwaltung, 1986.
- Ursprung, T.** Propagande, Interessengruppen und direkte Demokratie. — Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge. Bd. 91. — Heidelberg, 1994.
- Valijaskonna analüüs. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell119.html>, 22. veebruar 2001.
- Varrak, T.** Poliitika- ja riigiteadus. — Tln: Külim, 2001.
- Ведель, Ж.** Административное право Франции. — Москва: Прогресс, 1973.
- Waechter, K.** Kommunalrecht: Ein Lehrbuch. 3., überarb. Aufl. — Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG, 1997.
- Wehling, H.-G.** Elemente direkter Demokratie. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Gemeinderats- und Bürgermeisterwahl in Baden-Württemberg. — T. Pfitzer, H.-G. Wehling (Hrsg.) Kommunalpolitik in Baden-Württemberg. — Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 1991.
- Wehling, H.-G.** Strukturen kommunalpolitischer Willensbildung. — Politische Bildung, 15 Jg., Heft 3. — Stuttgart: Ernst Klett, 1982.
- Welcome to the Co-operative Information Superhighway. — Online. Available: <http://www.coop.org/>, 12 July 2001.
- Вильсонъ, В.** Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. Перев. под ред. А.С. Яценко. — Москва: Издание В.М. Саблина, 1905.
- Wood, G.S.** Democracy and the American Revolution. — Dunn. Democracy. — Oxford: Oxford University Press, 1992.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALI LOETELU

- Eesti Vabariigi põhiseadus. 15. juuni 1920. — RT 1920, 113/114
- Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. 14.-16. oktoober 1933. — RT 1933, 86, 628.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuli 1937. — RT 1937, 51, 590.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992. — RT 1992, 26, 350.
- Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. 28. juuni 1992. — RT 1992, 26, 350.
- Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi kohaliku omavalitsuse aluste seadus. 10. november 1989. — ENSV ÜVT 1989, 34, 517; RT 1991, 27, 324.
- Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi seadus "Eesti NSV alevi ja küla rahvasaadikute nõukogu kohta". 14. juuni 1968. — ENSV ÜVT 1968, 26, 182; 1979, 50, 606 ja lisa; 1985, 37, 579.
- Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi seadus Kodanike ühenduste kohta. 18. mai 1989. — ENSV ÜVT 1989, 18, 225; EV ÜVT 1990, 17, 269.
- Eesti NSV Ülemnõukogu otsus haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s. 8. august 1989. — ENSV ÜVT 1989, 26, 348.
- Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4. november 1950⁷⁰⁷. — RT II 1996, 11/12, 34.
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. 15. oktoober 1985⁷⁰⁸. — RT II 1994, 26, 95.
- Halduskohtumenetluse seadustik. 25. veebruar 1999. — RT I 1999, 31, 425; 33, õiend; 40, õiend; 96, 846; 2000, 51, 321; 53, 313; 2001, 58, 355.
- Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seadus. 6. juuni 2001. — RT I 2001, 58, 355.
- Haldusõiguserikkumiste seadustik. 8. juuli 1992. — RT 1992, 29, 396; RT I 2001, 74, 453; 87, 524 ja 526; 97, 605; 102, 677; 2002, 18, 98; 21, 117.
- Karistusseadustik. 6. juuni 2001. — RT I 2001, 61, 364.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. 16. mai 1996. — RT I 1996, 37, 739; 1999, 60, 618; 2001, 95, 588; 2002, 29, 174.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. 27. märts 2002. — RT I 2002, 36, 220.
- Kriminaalkodeks. 7. mai 1992. — RT 1992, 20, 287 ja 288; RT I 2001, 73, 452; 85, 510; 87, 526; 2002, 30, 176.
- Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. 13. märts 2002. — RT I 2002, 29, 174.
- Rahvahääletuse seadus. 13. märts 2002. — RT I 2002, 30, 176.
- Riigieelarve seadus. 9. juuni 1999. — RT I 1999, 55, 584; 2000, 55, 360.
- Vabariigi Valitsuse seadus. 13. detsember 1995. — RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560; 1997, 29, 447; 40, 622; 52, 833; 73, 1200; 81, 1361 ja 1362; 87, 1468; 1998, 28, 356; 36/37, 552; 40, 614; 107, 1762; 111, 1833; 1999, 10, 155; 16, 271 ja

⁷⁰⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus võeti vastu 13. märtsil 1996.

⁷⁰⁸ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus võeti vastu 28. septembril 1994.

274; 27, 391; 29, 398 ja 401; 58, 608; 95, 843 ja 845; 2000, 49, 302; 51, 319 ja 320; 54, 352; 58, 378; 95, 613; 2000, 102, 677; 2001, 7, 16; 53, 305; 59, 358; 94, 578; 100, 646.

Avaldustele vastamise seadus. 27. juuni 1994. — RT I 1994, 51, 857; 1996, 49, 953; 2000, 49, 304; 92, 597; 2001, 58, 354.

Avaliku teabe seadus. 15. november 2000. — RT I 2000, 92, 597.

Digitaallalkirja seadus. 8. märts 2000. — RT I 2000, 26, 150; 2001, 56, 338.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. 22. veebruar 1995. — RT I 1995, 29, 356; 1996, 42, 808; 1999, 93, 833.

Erakonnaseadus. 11. mai 1994. — RT I 1994, 40, 654; 1996, 37, 739; 1998, 59, 941; 1999, 27, 393.

Eriolukorra seadus. 10. jaanuar 1996. — RT I 1996, 8, 164; 1999, 57, 598.

Haldusmenetluse seadus. 6. juuni 2001. — RT I 2001, 58, 354.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanäiditeerimise seadus. 14. juuni 2000. — RT I 2000, 54, 348.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2. juuni 1993. — RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus. 30. september 1999. — RT I 1999, 75, 705.

Koolieelse lasteasutuse seadus. 18. veebruar 1999. — RT I 1999, 27, 387; 2000, 54, 349; 95, 611; 2001, 75, 454.

Lepingute ja lepinguväliste kohustuste seadus. 26. september 2001. — RT I 2001, 81, 487.

Linnaseadus. 19. aprill 1938. — RT 1938, 43, 404; 59, 566; 1940, 49, 447.

Maakonnaseadus. 19. aprill 1938. — RT 1938, 43, 405.

Maakorralduse seadus. 25. jaanuar 1995. — RT I 1995, 14, 169; 59, 1006; 1996, 36, 738; 1999, 10, 155; 54, 580.

Mittetulundusühingute seadus. 6. juuni 1996. — RT I 1996, 42, 811; 1999, 10, 155; 23, 355; 67, 658; 2000, 55, 365; 88, 576; 2001, 56, 336.

Muinsuskaitse seadus. 27. veebruar 2002. — RT I 2002, 27, 153.

Muuseumiseadus. 13. november 1996. — RT I 1996, 83, 1487; 1997, 93, 1559; 2000, 47, 286.

Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seadus. 10. mai 1927. — RT 1927, 50, 46; 1934, 54, 454; 1935, 16, 154.

Piirituse ja alkoholiliste jookide müügi seaduse muutmise ja täiendamise seadus. 18. juuni 1934. — RT 1934, 54, 454.

Planeerimis- ja ehitusseadus. 14. juuni 1995. — RT I 1995, 59, 1006; 1996, 36, 738; 49, 953; 1999, 27, 380; 29, 398; 29, 399.

Rahvastikuregistri seadus. 31. mai 2000. — RT I 2000, 50, 317; 2001, 31, 173.

Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seadus. 2. juuli 1920. — RT 1920, 105/106; 291/220.

Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatuse seadus. 18. veebruar 1926. — RT 1926, 16; 1929, 30, 201; 1931, 50, 380; 1932, 63, 520; 1933, 81, 593.

Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus. 22. jaanuar 1934. — RT 1934, 5, 39; õiendus, 24, 173 ja 174.

Riigi Teataja seadus. 20. jaanuar 1999. — RT I 1999, 10, 155; 57, 594; 2000, 25, 145; 57, 374; 55, 365; 2001, 17, 77.

Seadus piirituse- ja viinamüügi kohta. 27. aprill 1920. — RT 1920, 65/66; õiend, 69/70; õiend, 75/76; 1921, 48, 44; 1924, 149; 1925, 197/198, 131.

Sihtasutuste seadus. 15. november 1995. — RT I 1995, 92, 1604; 1996, 42, 811; 1998, 36/37, 552; 59, 941; 1999, 10, 155; 2000, 55, 365.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27. märts 2002. — RT I 2002, 35, 216.

Valla- ja linnaeelarve seadus. 16. juuni 1993. — RT I 1993, 42, 615; 1995, 17, 234; 26–28, 355; 1997, 40, 619; 2000, 7, 40

Vallaseadus. 7. aprill 1937. — RT 1937, 32, 310; 1938, 37, 336; 43, 404; 59, 567; 1939, 17, 114; 1940, 49, 447; 89, 873.

Vähemusrahvuse kultuurautonoomia seadus. 26. oktoober 1993. — RT I 1993, 71, 1001.

Õiguskantsleri seadus. 25. veebruar 1999. — RT I 1999, 29, 406.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseadus. 10. veebruar 1999. — RT I 1999, 25, 363; 2000, 39, 238; 102, 670; 2001, 102, 668.

Eesti infopoliitika põhialused. Riigikogu otsus 13. maist 1998. — RT I 1998, 47, 700.

Määrus rahvaalgatamise või rahvahääletamise nõudmisele allakirjutamise aja ja korra kohta. Riigikogu juhatuse määrus. 1926. — RT 1926, 76.

Alkoholsete jookide müügikeelu otsustamiseks korraldatavate kohalikkude rahvahääletamiste määrus. Vabariigi Valitsuse määrus 26. novembrist 1928. — RT 1928, 98, 593.

“Eesti hääleõiguslike kodanike riikliku registri” pidamise põhimäärus. Vabariigi Valitsuse määrus 12. jaanuarist 1999 nr 16. — RT I 1999, 5, 79.

“Eesti hääleõiguslike välismaalaste riikliku registri” pidamise põhimäärus. Vabariigi Valitsuse määrus 25. juunist 1996 nr 180. — RT I 1999, 64, 645.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning selle lisalepinguga ühinemise kohta. Vabariigi Valitsuse määrus 7. maist 1993 nr 140. — RT II 1993, 15, 20.

Halinga valla põhimääruse kinnitamine. — Haltinga Vallavolikogu määrus 26. veebruarist 1997 nr 2. — RTL 1997, 60, 335; 1998, 78/79, 333.

Tallinna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine. Tallinna Linnavolikogu määrus 10. oktoobrist 1996 nr 27. — RTL 1996, 123/124, 638; 1997, 55, 299; 103, 610; 1998, 74/75, 319; 104/105, 432; 177/178, 693; 287/288, 1179; 362/263, 1540; KO 2000, 51, 788; 2001, 58, 1119.

Tartu linna põhimäärus. Tartu Linnavolikogu määrus 5. aprillist 2001 nr 64. — KO 2001, 43, 789.

Haldusreform Piirissaarel. Piirissaare Vallavolikogu otsus 1. septembrist 2000 nr 59.

О проведении референдума СССР по вопросу о сохранении Союза ССР 17 марта 1991 г в гор. Кохтла-Ярве. Решение Кохтла-Ярвского городского Совета народных депутатов от 06 марта 1991 г.

Vaatleja staatus kohaliku omavalitsuse volikogu 1999. aasta 17. oktoobri valimistel. Vabariigi Valimiskomisjoni määrus 29. juunist 1999 nr 18. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.vvk.ee/k99/yld_juhised_vaatleja.stm, 3. juuli 2001.

Vaatleja staatus IX Riigikogu valimisel. Vabariigi Valimiskomisjoni määrus 16. detsembrist 1998 nr 6. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.vvk.ee/r99/yld_vaatl.stm, 3. juuli 2001.

Halduskorralduse seadus. Eelnõu viimane tekst. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, 12. juuli 2001.

- Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://mgetdoc?itemid=003672870&login=proov&password=&system=ems&server=ragne>, 19. mai 2001.
- Haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (993 SE I). — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=3303>, 23. veebruar 2002.
- Rahvahääletuse seaduse eelnõu. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/otsimine.html>, 3. märts 2002.
- Riigikogu valimise seaduse eelnõu (748 SE II-2). — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://mgetdoc?itemid=011270005&login=proov&password=&system=ems&server=ragne>, 30. aprill 2002.
- Euroopa Liit. Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. — Tln: Eesti Õigustõlke Keskus, 1998.
- Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. — Official Journal NO. L368, 31/12/1994. P.0038-0047.
- Council Directive 96/30/EC of 13 May 1996 amending Directive 94/80/EC laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. — Official Journal. NO. L122, 22/05/1996 P. 0014-0014.
- European Charter of Regional Self-Government. Online. Available: [http://www.coe.fr/CPLRE/textad/rec/1997/rec34\(97\)e.htm](http://www.coe.fr/CPLRE/textad/rec/1997/rec34(97)e.htm), 11 May, 1999.
- Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 года. — Конституции государств Европейского Союза. — Москва: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997, с. 11–95.
- Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. — Конституции государств Центральной и Восточной Европы. — Москва, 1997, с. 313–357.
- Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. — Конституции государств Центральной и Восточной Европы. — Москва, 1997, с. 487–528.
- Конституция Венгерской Республики от 20 августа 1949 г. — Конституции государств Центральной и Восточной Европы. — Москва, 1997, с. 97–132.
- Конституция Республики Болгарии (Обнародована в “Държавен вестник” бр. от 13 юли 1991 г). — Конституции государств Центральной и Восточной Европы. — Москва, 1997, с. 57–93.
- Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. — Конституции государств Центральной и Восточной Европы. — Москва, 1997, с. 197–264.
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). In der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991. — Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe. Begründet von C. Sartorius. — München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1997.
- Verwaltungsverfahrensgesetz. Vom 25. Mai 1976. — Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik Deutschland. Begründet von C. Sartorius. Stand: 15. September 1997. — München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1997.
- Niedersächsische Verfassung. Vom 19. Mai 1993. — Online. Erreichbar: <http://www.landtag-niedersachsen.de/Gesetze/Gesetzestexte/artikel.htm>, der 20. September 2001.

- Verfassung des Freistaates Sachsen. Vom 27. Mai 1992. — Online. Erreichbar: <http://rks2.urz.tu-dresden.de/jfoeffl5/verfass/uebersicht.html>, der 22. September 2001.
- Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25.7.1955 i.d.F. vom 3.10.1983. — Комментарий к Положению об общинах земли Баден-Вюртемберг. — Москва: Издательство “ДЕ-ЮРЕ”, 1996.
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994. — Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994. Textausgabe mit Einführung und Stichwortverzeichnis von Ernst-Dieter Bösche. 18. Auflage 1995. — Erfstadt: Verlag Reckinger & Co. Siegburg, 1995.
- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25.1.1952 i.d.F. vom 6. Januar 1993. — Online. Erreichbar: <http://www.staedtetag.de/mitgliederservice/dez2/demord/by/index.htm>, der 18 September 2001.
- Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein — GO (in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. April 1996 Fundstelle: GVOBl. Schl.-H. 1996 S. 321 zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. 12. 1997, GVOBl. S. 474, ber. 1998 S. 35). — Online. Erreichbar: <http://www.staedtetag.de/mitgliederservice/dez2/gemord/sh/index.htm>, der 23. September 2001.
- Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz) (vom 6. Juni 1926). — Online. Erreichbar: <http://www.kanton.zh.ch/appl/zhlex.nsf>, der 11. Februar 2001.
- Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes (Initiativgesetz. Vom 1. Juni 1969). — Zürcher Gesetzessammlung. — Online. Erreichbar: <http://www.kanton.zh.ch/appl/zhle.../>, der 22. Juli 2001.
- Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz). Vom 19. Dezember 1978. — Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts (SAR). — Online. Erreichbar: <http://www.ag.ch>, der 11. Februar 2001.
- Kommunalverfassungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Vom 26. November 1997. — Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung-KV M-V). — Online. Erreichbar: <http://www.staedtetag.de/mitgliederservice/dez2/gemord/mv/index.htm>, der 22. September 2001.
- Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO). — Online. Erreichbar: <http://www.buergerbegehren.de/go/nieders.htm>, der 5. Januar 2001.
- Geschäftsordnung des Gemeinderates. — Online. Erreichbar: http://www.stzh/kap01/gemeinderat_stzh/geschaeftsordnung_171199.htm, der 22. Juli 2001.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 11. augusti 1993. a otsus Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Narva Linnavolikogu 1993. a. 28. juuni otsus nr. 15/163 "Suhtumisest välismaalaste seadusesse" kehtetuks, läbivaatamine, III-4/A-2/93. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 9–12.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Põhiseaduse § 152 lg 2 alusel Eesti Vabariigi Politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lg 4 kehtetuks, läbivaatamine, III-4/A-1/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1995, lk-d 20–25.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Põhiseaduse § 152 lg 2 alusel Vabariigi Valitsuse 1993. a 23. juuli määrus nr 233 "Riigi Kaitsepolitsei ameti põhimäärus" ja "Operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise ajutise korra" kinnitamine" p. 2 kehtetuks, läbivaatamine, III-4/A-2/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 25–28.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994. a otsus Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 25 lg. 3 Põhiseadusele vastavuse läbivaatamine Eesti NSV taluseaduse § 30 lg. 2 kehtetuks tunnistamise osas, III-4/A-5/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1993. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 33–35.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. novembri 1994. a otsus Õiguskantsleri taotluse, tunnistada Tallinna Linnavolikogu 31. märtsi 1994. a. otsus nr. 52 "Sõidukite tasuline parkimine" Põhiseaduse § 152 lg. 2 alusel kehtetuks, läbivaatamine, III-4/A-7/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 41–44.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. detsembri 1994. a otsus Vabariigi Presidendi taotluse, tunnistada 8. novembril 1994. a. vastuvõetud Rahuaja riigikaitse seadus Põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamine, III-4/A-11. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 54–59.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. oktoobri 1997. a otsus Valga Maakohtu 9. juuni 1997. a taotluse, tunnistada osaliselt kehtetuks Valga Linnavolikogu 10. jaanuari 1996. a määrusega nr 1 kinnitatud Valga linna korra eeskirja I osa p 3.19, läbivaatamine, 3-4-1-3-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 13–16.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. veebruari 1998. a otsus Vabariigi Presidendi 30. detsembri 1997. a taotluse, tunnistada Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise ja täiendamise seadus Põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamine, 3-4-1-1-98. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 7–11.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. novembri 1998. a otsus Harju Maakohtu taotluse, tunnistada Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 3 lg 3 ja § 26 lg 7 p 1, Keeleseaduse § 5 lg 1 ning Vabariigi Valitsuse 16. juuli 1996. a määrus nr 188 "Riigikogus ja kohaliku omavalitsuse volikogu töötamiseks vajaliku eesti keele oskuse taseme kirjelduse kehtestamine" osaliselt kehtetuks, läbivaata-

- mine, 3-4-1-7-98. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 38–41.
- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 1998. a otsus Õiguskantsleri taotluse, tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 22. veebruari 1996. a määrusega nr 8 kinnitatud Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8, läbivaatamine, 3-4-1-11-98. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 48–51.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 18. veebruari 1994. a määrus Kihelkonna valla valimiskomisjoni kassatsioonkaebuse läbivaatamine valimisasja ebaõiges kohtus lahendamise tõttu, III-3/1-1/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 62–63.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 7. oktoobri 1994. a määrus nr 24 A.K. esindaja Mihkel Tuusi kassatsioonkaebuse, milles taotletakse HKS § 5 lg. 4 Põhiseaduse vastaseks tunnistamist, läbivaatamine, III-3/1-9/94. — Riigikohtu lahendid 1993/1994. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1995, lk-d 93–95.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 6. oktoobri 1995. a määrus Aktsiaseltsi Maaleht kassatsioonkaebuse läbivaatamine kaubamärgi registreerimisest keeldumise asjas, III-3/1-26/95. — Riigikohtu lahendid 1995. — Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 1996, lk-d 89–93.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 10. novembri 1995. a määrus H.V. esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine haldusakti motiveerimise asjas, III-3/1-35/95. — Riigikohtu lahendid 1995. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1996, lk-d 124–127.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 31. mai 1996. a määrus R. P. kassatsioonkaebuse läbivaatamine õigusliku aluseta antud haldusakti asjas, 3-3-1-18-96. — Riigikohtu lahendid 1996. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk-d 65–69.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 14. juuni 1996. a määrus H.S-i esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine maavanema järelevalve ulatuse asjas, 3-3-1-22-96. — Riigikohtu lahendid 1996. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk-d 72–74.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 6. detsembri 1996. a määrus Kesksiimaühistu “Tartu Piim” esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine HKS § 9 lg 3 kohaldamisest maksuvaidluse asjas, 3-3-1-39-96. — Riigikohtu lahendid 1996. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk-d 143–147.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 30. mai 1997. a määrus Ida-Viru Politseiprefektuuri kassatsioonkaebuse läbivaatamine relvaloa tühistamise asjas, 3-3-1-14-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 79–82.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 13. juuni 1997. a määrus O. Orini esindaja ja Eesti Erastamisagentuuri kassatsioonkaebuste läbivaatamine eluruumi erastamise toimingutega viivitamise asjas, 3-3-1-18-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 95–98.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 7. novembri 1997. a määrus Tori Vallavolikogu kassatsioonkaebuse läbivaatamine kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuse asjas, 3-3-1-30-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 145–148.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 5. detsembri 1997. a määrus P. Kase ja E. Ploomi kassatsioonkaebuse läbivaatamine õigusvastaselt võõrandatud ehitise tagastamise asjas, 3-3-1-32-97. — Riigikohtu lahendid 1997. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk-d 153–158.

- Riigikohtu halduskolleegiumi 20. veebruari 1998. a määrus Aktsiaseltsi Eesti Innovatsioonipank esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine Eesti Panga Nõukogu otsuse motiveerimise asjas, 3-3-1-4-98. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 74–77.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 8. mai 1998. a määrus M.G. Supplies Eesti AS kassatsioonkaebuse läbivaatamine Maksukorralduse seaduse § 10 lg 4 kohaldamise asjas, 3-3-1-17-98. — Riigikohtu lahendid 1998. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 124–129.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 1998. a määrus AS Gefi kassatsioonkaebuse läbivaatamine Käibemaksuseaduse § 12 lg 6 kohaldamise asjas. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 142–145.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 9. oktoobri 1998. a määrus V. Grossi kassatsioonkaebuse läbivaatamine pädevust ületava haldusakti andmise asjas, 3-3-1-27-98. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk-d 173–176.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 31. jaanuari 2000. a määrus J.-M. Annuse kassatsioonkaebuse läbivaatamine kohtusse pöördumise ja tõendite kogumise asjas, 3-3-1-49-99. — Riigikohus 2000 lahendid ja kommentaarid. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk-d 57–60.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 27. märtsi 2000. a määrus Starman Kaabeltelevisiooni AS erikaebuse läbivaatamine haldusakti täitmise peatamise asjas, 3-3-1-8-00. — Riigikohus 2000 lahendid ja kommentaarid. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk-d 81–84.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 26. mai 2000. a määrus Indrek Valla erikaebuse läbivaatamine kaebusele esitatavate nõuete asjas, 3-3-1-21-00. — Riigikohus 2000 lahendid ja kommentaarid. — Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk-d 122–123.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 27. septembri 2001. a määrus Ridala Vallavolikogu kassatsioonkaebuse läbivaatamine peremeheta ehitise hõivamise asjas, 3-3-1-39-00. — RT III 2001,25, 266.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2001. a määrus Erik Vallaste erikaebuse läbivaatamine vaidlustatud haldusakti täitmise peatamise asjas, 3-3-1-8-00. — RT III 2001, 33, 346.
- Riigikohtu halduskolleegiumi 21. detsembri 2001. a määrus Tõnu Kõrda erikaebuse läbivaatamine ehitusloa täitmise peatamise asjas, 3-3-1-67-01. — RT III 2002, 4, 37.
- Tartu Ringkonnakohtu 24. novembri 2000. a kohtuotsus Kodanike valimisliidu Korruptsioonivastased Kodanikud apellatsioonkaebus Võru Maakohtu halduskohtuniku 16. juuni 2000. a otsuse peale Kodanike valimisliidu Korruptsioonivastased Kodanikud kaebuses Võru linna valimiskomisjoni tegevuse (tegevusetuse) valimistulemuste avaldamisel seadusevastaseks tunnistamisel, II-3-123/00. — Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.tarturk.just.ee>, 3. oktoober 2001.
- Entscheidung des Bayerisches Verfassungsgerichtshofs vom 29. August 1997. Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995. — Online. Erreichbar: <http://www.bayern.Verfassungsgerichtshof.de/>, der 7. Januar 2002.

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

AÕS	—	asjaõigusseadus
AvTS	—	avaliku teabe seadus
EkS	—	erakonnaseadus
HKMS	—	halduskohtumenetluse seadustik
HMS	—	haldusmenetluse seadus
HÕS	—	haldusõiguserikkumiste seadustik
KarS	—	karistusseadustik
KELS	—	koolieelse lasteasutuse seadus
KOKS	—	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOVVS	—	kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KrK	—	kriminaalkodeks
MaaKS	—	maakorraldusseadus
MTÜS	—	mittetulundusühingute seadus
PES	—	planeerimis- ja ehitusseadus
PS	—	Eesti Vabariigi 1992. a põhiseadus
PSRS	—	põhiseaduse rakendamise seadus
PSJKS	—	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RaHS	—	rahvahääletuse seadus
RRS	—	rahvastikuregistri seadus
RKVS	—	riigikogu valimiste seadus
RTS	—	riigi teataja seadus
SAS	—	sihtasutuste seadus
TsÜS	—	tsiviilseadustiku üldosa seadus
VVS	—	Vabariigi Valitsuse seadus
ÕKS	—	õiguskantsleri seadus

LISA 1

TARTU LINNAVOLIKOGU OTSUS

Nr. ...

17. aprill 1997. a

Linnapea Tõnis Lukase
tegevusest linnapeana

Võttes aluseks Tartu linna põhimääruse § 40, Tartu Linnavolikogu reglemendi punkt 34.9. ja vastavalt Tartu linna hääleõiguslike elanike algatusele, Tartu Linnavolikogu

otsustab:

1. Kiita heaks Tõnis Lukase tegevus linnapeana.
2. Tühistada Tartu Linnavolikogu 03. aprilli 1997. a otsus nr 72 "Umbusalduse avaldamine linnapeale Tõnis Lukasele".
3. Otsus jõustub vastuvõtmise momendist.

Lisa 1. Kaaskiri rahvaalgatusele
Lisa 2. Tartu linna elanike allkirjad 75. lehel

Projekti esitaja: avaldusele allakirjutanute nimel Sulev Vahtre
Ettekandja: Sulev Vahtre



Esitamise kuupäev: 14.04.1997.a.

Kaaskiri rahvaalgatusele

Esitan Tartu Linnavolikogu menetlusse vastavalt Tartu linna põhimääruse paragrahvile 40, ja Tartu Linnavolikogu reglemendi punktile 34.9. Tartu linna hääleõiguslike elanike algatusel Tartu Linnavolikogu otsuse eelnõu linnapea Tõnis Lukase tegevusest linnapeana.

14. aprill 1997



Sulev Vahtre

Toetusavaldus linnapea Tõnis Lukasele

Lähtudes Tartu Linnavolikogu Reglemendi §34 p 9 kiidame kodanikualgatuse korras heaks Tõnis Lukase tegevuse linnapeana ning nõuame Tartu linnavolikogu otsuse nr 72 03. aprill 97 tühistamist Tartu linnavolikogu istungil 17. aprillil 1997.a.

Meie, allakirjutanud:

Nr	Nimi	Aadress	Sünni-aasta	Allkiri
1	AVAR TRUMSI	Kõrvalduse 20	1962	Atene
2	AIVAR URBOJA	Panemise 2-14	1959	Urbaja
3	LEMBIT TÄRIK	Tõlle 23-1	1924	Tarik
4	Edvard NÕGENE	Kastoni 25-1	1927	Nõgene
5	Juhan Kel	Tõlle 53-3	1947	Kel
6	Leone Kõrge	Rahva 20-10	1934	Kõrge
7	TUUR EHA	Tõlle 1	1951	Eha
8	Elmar Kõrge	Tõlle 107-12	1916	Kõrge
9	Andrus Kõrge	Lõunase 23-4	1968	Kõrge
10	Ere Põlts	Põlts 11-2	1940	Põlts
11	Aino Andson	Tõlle 6-1	1930	Andson
12	Leo Põlts	Kõrvalduse 34-19	1948	Põlts
13	Jüri Tõrre	Kõrvalduse 34-61	1958	Tõrre
14	Larissa Kõrge	Kõrvalduse 63-27	1954	Kõrge
15	Pärnõ Põlts	Kõrvalduse 12 ^a	1977	Põlts
16	Kadu Tõrre	Tõlle 63-2	1951	Tõrre
17	Jüri Loosme	Põlts 10-19	1925	J. Loosme
18	Kõrge Eha	Kõrvalduse 35-127	1939	Kõrge
19	Elmar Kõrge	Kõrvalduse 5-58	1945	Kõrge
20	Leone Kõrge	Kõrvalduse 10-1	1951	Kõrge
21	Elmar Kõrge	Kõrvalduse 28-81	1924	Kõrge
22	Marika Kõrge	Tõlle 8-35	1958	Kõrge
23	Siim Põlts	Kõrvalduse 25-12	1950	Põlts
24	Elmar Kõrge	Kõrvalduse 20-2	1943	Kõrge
25	Marika Kõrge	Kõrvalduse 38-2	1968	Kõrge
26	Leone Kõrge	Kõrvalduse 13-1	1931	Kõrge
27	Leone Kõrge	Kõrvalduse 12-15	1950	Kõrge
28	Siim Kõrge	Kõrvalduse 11-25	1937	Kõrge
29	Leone Kõrge	Kõrvalduse 1	1962	Kõrge
30	Leone Kõrge	Kõrvalduse 10-12	1957	Kõrge
31	Leone Kõrge	Kõrvalduse 193-31	1924	Kõrge

LISA 2

Rahvaküsitlused Harju maakonnas aastatel 1989–2001

(andmed pärinevad käesoleva töö autori poolt valla- ja linnasekretäride küsitlusest 2001. a kevadel, kus mh küsiti:

- 1) kas vastavas vallas/linnas on aastatel 1989–2001 viidud läbi kohalikke rahvaküsitlusi; 2) kui on, siis millis(t)es küsimus(t)es;
- 3) milline oli tulemus (kui palju oli poolt, kui palju vastu). Küsimärk tähistab töö autori küsimusele mittevastamist või vastuses vastavate andmete puudumist, kriips tähistab, et rahvaküsitlusi ei ole korraldatud

Linnad	Toimumise aeg	Küsitluse teema	Küsitluse tulemus	Märkused
Kehra	1) 1992. a	Kas naabervalla territooriumil asuvate, ent alevi omandis olevate elamute elanikud soovivad jääda alevielanikeks või vormistavad end ringi valda.	Praktiliselt kõik vastajad soovisid olla endiselt Kehra alevi elanikud	Küsitleti 4 elumaja (end. Kehra sovhoosi elamud) elanikke. Kohalik omavalitsus toimis küsitlustulemustest siiski erinevalt, sest maakond ja valimiskomisjon olid seda meelt, kuna elamutealune maa kuulus vallale.
	2) ?	sauna vajalikkus	?	
	3) ?	reisirongi liikluse ja peatamise vajaduste kohta	?	
	4) 1998. a mais–juunis	millised küsimused ja ettepanekud linna elanike arvates vajavad lahendamist	?	
Keila	–	–	–	–
Loksa	–	–	–	–

Maardu	1998. a	1) kas Teil on ettepanekuid Maardu linna arengukavasse lähemaks 10 aastaks?	Laekunud vastuste hulgas tehti korduvalt ettepanekuid: 1) tõhustada riigikeele õpet; 2) avada eestikeelne gümnaasium; 3) avada kutsekool; 4) ehitada kaasaegne kaubanduskeskus; 5) rajada puhketsoon, plaaz; 6) rajada lastepark; 7) parandada liikluskorraldust; 8) korrastada tänavad; 9) korraldada parkimine 10) rakendada tööle teine kiirabibrigaad; 11) rohkem sotsiaalmaju	1) Maardu Linnavolikogu on 18.11.1997. a määrusega nr 38 kinnitanud “Rahvaküsitluse läbiviimise korra Maardu linnas”. 2) Ettevalmistatud küsitluslehti oli 4000, tagastatud küsitluslehti 756. 3) Küsitluse tulemused on kinnitatud Maardu Linna-volikogu otsusega 30.06.1998. a, mis kinnitas linnavalitsuse 29.06.1998. a koosoleku protokoll.
		2) Kas Teie pooldate Maardu linna territooriumi laiendamist Jõelähtme vallalt saadava maa arvel?	Pooldavalt vastas 62% küsitletutest, 20% jäi vastuse võlgu ja 18% oli vastu	

		3) Kas Teie peate õigeks Tallinna uue prügilajamist Maardu linna vahetusse lähedusse? 4) Kas Teil on ettepanekuid Maardu linna volikogule?	Eitavalt vastas 97% vastanutest, 3% olid poolt teatud tingimustel Laekusid järgmised ettepanekud ja soovitusel: 1) luua uusi töökohti; 2) tõsta meditsiinitöötajate palku; 3) soodustada kohaliku ettevõtlust; 4) vähendada eluasemekulusid; 5) kontrollida Maardu Elamu tööd; 6) lõpetada pooleleolevad ehitised; 7) hoolitseda vanurite ja sõjaveteranide eest; 8) kaotada kohalikud maksud; 9) pöörata rohkem tähelepanu elamute remondile; 10) tasuta sõit bussides; 11) linnavolikogu ja linnavalitsuse töö tõhustamine ja avalikustamine	
--	--	--	--	--

		5) Kas Teil on ettepanekuid narkomaanide ja kuritegevuse leviku tõkestamiseks?	Laekunud vastuste hulgas tehti korduvalt ettepanekuid: 1) politsei töö tõhustamiseks; 2) öise politseipatrulli käigushoidmiseks; 3) laste ja noorte kultuuri- ning sporditöö mitmekesistamiseks	
Paldiski	?	?	?	?
Saue	05.05.1995. a	Saue mõisa tagastamise kohta	?	?
Tallinn	26.10.–01.12.1990	linna territoriaajaotuse kohta	?	26.10 1990. a on Tallinna Linnavalitsus oma määrusega pöördunud Tallinna ettevõtete, asutuste, organisatsioonide, parteide, liikumiste ja üksikisikute poole palvega saata täidetud küsitlusleht ja oma märkused linnavalitsuse kantselseisse

Vallad	Toimumise aeg	Küsitluse teema	Küsitluse tulemus	Märkused
Vallad	17.10.1993	Nõmmele omavalitsusliku haldustüksuse staatuse taotlemise kohta	Kasutamata jäi 1267 sedelit, kehtetuks tunnistati 210 sedelit. Jaatavalt vastas 4672, eitavalt 5854 ning erapooletuks jäi 1750 inimest.	1) Alus: Tallinna Linnavolikogu 07.10.1993. a otsus; 2) Välja anti 25 157 sedelit. Linnaosades on läbi viidud küsitlusi teatud üksikutes küsimustes, et selgitada välja kohalike elanike arvamus. Täpsemat arvestust nende kohta ei peeta ja seega puuduvad nende kohta ka andmed.
Aegviidu Anija	– ?	– ?	– ?	– ?
Harku	1995. a	külade haldusterritoriaalne kuuluvus	196 inimest soovis kuuluda Keila valla ja 56 inimest Harku valla koosseisu	Nimekirjadesse oli kantud 301 Tutermäe, Kumna ja Kütke küla elanikku, kellest käis hääletamas 254 ehk 84,4%
Jõelähtme	1994. a	vallamaja asukoht	623 inimest oli vallamaja asukoha poolt Jõelähtme külas ja 205 inimest — Kostivere alevikus. Ülejäänud sedelitel puudus selge seisukohavõtt	Välja saadeti 1950 küsitluslehte ja tagasi saadi 852 küsitluslehte

Keila	2000. a november- detsember	haldusterritoriaalse reformi küsimuses: 1) Kas peate otstarbekaks omavalitsusüksuste (valdade ja linnade) liitmist? 2) Kui jah, siis millist kasu saaks omavalitsuste liitmise? (Märkige kolm olulisemat) 3) Kui ei, siis millist kahju kaasneks omavalitsuste liitmise? (Märkige kolm olulisemat). 4) Kas loodate, et omavalitsusüksuste liitmisel läheb elanike teenindamine paremaks? 5) Millised vallateenistujad peaksid ilmtingimata töötama kohapeal, olenemata keskuse asukohast? 6) Millise keskuse suunas oma igapäevaste toimingute tõttu liigute? 7) Kui arvate, et Keila valla ühinemine mõne teise omavalitsusega (või omavalitsustega) on vältimatu, siis millisega (millistega) neist peaks see toimuma?	jah — 16%; ei — 84% valitsemiskulude säästmine — 11%; suuremad investeerimisvõimalused — 10%; asjatundlikumad ja sobivamad inimesed valla ametites — 9%. vallateenistujate kaugenemine elanikest ja nende vajaduste tajumisest — 70%; ääremaastumine — 49%; transpordiprobleemid — 39%. jah — 13%; ei — 79% sotsiaaltöötaja — 86%; maakorraldaja — 51%; vallasekretär — 46%. Keila — 79%; Tallinn — 8%; Saue — 5%. Harku — 6%; Vasalemma (1 pool Vasalemma valda kuni Vasalemma jõeni) — 5%.	Alus: Keila Vallavolikogu 29. 11. 2000. a otsus nr 125/0011 “Elanike küsitluse läbiviimine”
--------------	-----------------------------------	--	---	--

Kernu	25.–30. 11. 1991. a	Kernu valla taastamise küsimus	99% vastas küsimusele — “Kas soovite Kernu valla taastamist?” — jaatavalt (s.o. 504 inimest).	Alus: Nissi küla RSN 31. oktoobri 1991. a otsus. Osales: 511 inimest 642-st e. 80% hääleõiguslikust elanikkonnast.
	22.07.–31.08. 2000. a.	haldusterritoriaalse reformi küsimus	Toetas: 1) Kernu valla jätkamist iseseisva omavalitsusüksusena: 202 inimest e. 72%; 2) Kernu valla ühendamist Nissi vallaga: 29 inimest e. 10,3%; 3) liitumist Saue vallaga — 31 inimest e. 11%; 4) liitumist Keila vallaga — 7 inimest e. 2,5%. 5) liitumist Kohila vallaga — 1 inimene e. 0,3%.	Alus: Kernu Vallavolikogu 22.07. 2000. a otsus nr 18 “Rahvaküsitluse läbiviimine”. Välja jagati 1098 küsitluslehte; tagastati 280, s.o. 25,5%. Kokku vastanuid 280. 10 vastanu puhul ei olnud võimalik eelistust välja lugeda.
Kiili	–	–	–	–
Kose	–	–	–	–

Kuusalu	17.10. 1999.a.	1) Kas Teie arvates on Eesti Vabariigi kaitseministeeriumi ning kaitsejõudude poolt planeeritava keskpõlügeni suurus ja asukoht selle praegusel kujul Kuusalu valla arengut silmas pidades sobivad? 2) Kas Teie arvates on Eesti kaitsejõududele vajalik keskpõlügeni olemasolu Eesti Vabariigi territooriumil?	jah — 21, 17% (334 inimest); ei — 50,44% (796 inimest). Seisukohta ei omanud 405 inimest e. 25,67%. Rikutud sedeleid oli 43. jah — 56,59% (893 inimest); ei — 23,38% (369 inimest). Rikutud sedeleid — 69.	Volikogu valimistel valimaskäinutest osales rahvaküsitluses ligi 90% — 1578 inimest. Kokku oli Kuusalu vallas 3393 hääleõiguslikku kodanikku ning nende hulgas moodustas rahvaküsitluses osalenute arv 46,51%.
Kõue	—	—	—	—
Loksa	—	—	—	—
Nissi	25.–30.11. 1991. a.	Kernu valla eraldamine	vt Kernu vald	Nissi Vallavolikogu on 30.10.1995. a kinnitanud “Rahvaküsitluse läbiviimise korra Nissi vallas” (määrus nr 19).
Padise	—	—	—	—
Raasiku	—	—	—	—

Rae	jaanuar- märts 1997.a	elanike arvamuste ja ettepanekute väljaselgitamine asustajaotuse muutmiseks: 1) ajaloolise asustuse ennistamine: - Karla küla (küsitlus Vaskjala külas); - Tuulevälja küla (küsitlus Vaskjala külas ja Kadaka külas); - Veskitaguse küla (küsitlus Patika külas); - Urvaste küla (küsitlus Salu külas); - Seli küla (küsitlus Limu ja Suuresta külas); - Ülejõe küla (küsitlus Veneküla külas); 2) uue asustuse moodustamine: - Pildiküla küla (küsitlus Lehmja külas); - Mõigu alevik (küsitlus Peetri külas); 2) asustuse lahkmejoone muutmise: - Kurna küla/Aaviku küla; - Patika/Suuresta küla	19 küsitlust 19 — jah 10 küsitlust 1 — jah, 9 — ei 23 küsitlust 22 — jah, 1 — ei 21 küsitlust 21 — jah 5 küsitlust 3 — jah, 2 — ei 16 küsitlust 11 — jah, 5 — ei 23 küsitlust 23 — jah lugeda nurjunuks	Elanike arvamusuuring. Alus: Vabariigi Valitsuse 24.09.1996. a määrus nr 233 “Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse rakendamine” ja 29.10.1996. a määrus nr 263. Rae valla asustajaotuse muutmiseks korraldatud arvamusuuringu tulemused kinnitati Rae Vallavolikogu 25.03.1997. a otsusega nr 37.
------------	-----------------------------	---	---	---

Saku	07.03. 1999. a	hoone ehitamist taotlenud kiriku väljaselgitamine	1) nimekirja kantud küsitleta- vate arv: 4580 2) vallasekretäri poolt vastuta- vatele isikutele antud küsitlus- lehtede arv: 4620 3) kustutatud küsitlusedeliste arv: 3133, sh — välja andmata jäänud küsitluslehtede arv: 3129; rikutud küsitluslehtede arv: 4. 4) küsitluslehe saanud küsitle- tavate arv nimekirjas olevate allkirjade alusel: 1487 5) küsitluskastis olnud küsit- luslehtede arv: 1486, sh kehtetud — 74; Eesti Evangeelse Luteriusu kiriku poolt: 1343 Eesti Kristliku Nelipüha Kiriku poolt: 69.	Rahvaküsitluse tulemused on kinnitatud Saku Vallavalitsuse 8. märtsi 1999. a korraldusega nr 399.
Saue	–	–	–	–
Vasalemma	–	–	–	–
Viimsi	–	–	–	–

CURRICULUM VITAE

Vallo Olle

Sünniaeg ja -koht: 14. veebruar 1966, Kiviõli
Kodakondsus: Eesti
Perekonnaseis: vallaline
Aadress: Näituse 20, Tartu 50409
Telefon: 07 375979
Faks: 07 375970
E-post: volle@iur.ut.ee

Haridus

1973–1984 Kiviõli 1. Keskkool
1984–1991 Tartu Ülikool, õigusteaduskond
1991–1993 Tartu Ülikool, õigusteaduskond, *magister iuris*

Erialane enesetäiendus

1998 oktoober Münster Westfali Ülikool
1999 mai–juuni Kopenhaageni Ülikool
2000 märts Helsingi Ülikool

Erialane teenistuskäik

1991–1993 Tartu Ülikooli õigusosakond, jurist
alates 1993 Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituut, lektor
1995–1996 Tartu Linnavalitsuse juriidilise osakonna juhataja asetäitja
1996–1998 Riigikohtu halduskolleegiumi konsultant.

Teadustegevus

Peamised uurimisvaldkonnad: munitsipaalõigus, haldusõigus, haldusmenetlus.
Teaduspublikatsioone: 18

CURRICULUM VITAE

Vallo Olle

Date and place of birth: February 14, 1966, Kiviõli, Estonia
Citizenship: Estonian
Marital status: single
Address: Näituse 20, Tartu 50409, Estonia
Phone: +3727 375979
Fax: +3727 375970
E-mail: volle@iur.ut.ee

Education

1973–1984 Kiviõli Secondary School No 1
1984–1991 Faculty of Law, University of Tartu
1991–1993 Faculty of Law, University of Tartu, *magister iuris*

Special courses

October 1998 Westfal University of Münster
May–June 1999 University of Copenhagen
March 2000 University of Helsinki

Professional employment

1991–1993 Legal Department, University of Tartu, lawyer
since 1993 Institute of Public Law, Faculty of Law, University of Tartu,
lecturer
1995–1996 Legal Department, Tartu City Government, Deputy Head
1996–1998 Administrative Chamber, Supreme Court, consultant

Scientific work

Main areas of research: Local Government Law, Administrative Law, administrative procedure.
Publications: 18.

DISSERTATIONES IURIDICAE UNIVERSITATIS TARTUENSIS

1. Херберт Линдмяз. Управление проведением судебных экспертиз и его эффективность в уголовном судопроизводстве. Тарту, 1991.
2. Peep Pruks. Strafprozesse: Wissenschaftliche "Lügendetektion". (Instrumentaldiagnostik der emotionalen Spannung und ihre Anwendungsmöglichkeiten in Strafprozess). Tartu, 1991.
3. Marju Luts. Juhuslik ja isamaaline: F. G. v. Bunge provintsiaalõigusteadus. Tartu, 2000.
4. Gaabriel Tavits. Tööõiguse rakendusala määratlemine töötaja, tööandja ja töölepingu mõistete abil. Tartu, 2001.
5. Merle Muda. Töötajate õiguste kaitse tööandja tegevuse ümberkorraldamisel. Tartu, 2001.
6. Margus Kingisepp. Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Tartu, 2002.