

## § 56. [Kõrgeima riigivõimu teostamine]

Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

- 1) Riigikogu valimisega;
- 2) rahvahääletusega.

Autor *Aaro Mõttus*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 27. [Esimene lause] Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol.

§ 29. Rahvas teostab riigivõimu: 1) rahvahääletamise, 2) rahvaalgatamise ja 3) Riigikogu valimise teel.

**PSMS 1933:** § 29. Rahvas teostab riigivõimu: 1) rahvahääletamise, 2) rahvaalgatamise, 3) Riigikogu valimise ja 4) Riigivanema valimise teel.

Rahvahääletamisest, Riigikogu valimisest ja Riigivanema valimisest osavõtt on vabatahtlik.

**PS 1937:** § 34. Kõrgeimat riigivõimu teostab Eesti rahvas hääleõiguslike kodanikkude kaudu.

§ 35. Rahvas teostab riigivõimu:

- 1) Vabariigi Presidendi valimisega § 40 alusel;
- 2) Riigivolikogu valimisega;
- 3) kohalikkude omavalitsuste esinduskogude valimisega § 123 alusel;
- 4) rahvahääletusega.

### Olulised kohtulahendid

RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 – Poliitiline välireklaam

### Valikkirjandus

*Hent Kalmo.* ... kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim.). Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu Ülikooli Kirjastus 2010, lk 9–37.

*Artur Mägi.* Rahvas riigiorganina ja tema esindajad Eesti Põhiseaduse määritlusel. – Õigus 1936/4, lk 178–188.

*Artur Mägi.* Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. Interpretatsiooniküsimusi Eesti positiivsest riigiõigusest. – Õigus 1936/8, lk 361–383.

*Jüri Uluots.* Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi. – Õigus 1932/6, lk 241–259; nr 10, lk 433–461.

## Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Rahva mõiste
- III. Rahvas kui riigiorgan
- IV. Hääleõiguslik kodanik
- V. Kõrgeima riigivõimu teostamine
  - A. Kõrgeim riigivõim
  - B. Kõrgeima riigivõimu teostamise viisid
    - 1. Üldist
    - 2. Riigikogu valimine
    - 3. Rahvahääletus
- VI. Põhiseaduse § 56 muutmise eelnõud

## I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritav paragrahv järgib Eesti Vabariigi põhiseaduste traditsiooni, sätestades rahva poolt (kõrgeima) riigivõimu teostamise viisid. Kehtiva põhiseaduse § 56 sõnastus lähtub 1937. aasta põhiseaduse §-de 34 ja 35 eeskujust – mõlemas põhiseaduses kasutatakse mõistet „kõrgeima riigivõimu teostamine“. 1920. aasta põhiseaduse § 27 seevastu sisaldab mõistet „riigivõimu kõrgem teostaja“. Eesti Vabariigi põhiseadustes on rahva poolt (kõrgeima) riigivõimu teostamise viisid sätestatud erinevalt. Kui kõigi põhiseaduste vastavas loetelus on rahvaesinduse (Riigikogu, Riigivolikogu) valimine ja rahvahääletus, siis 1920. aasta põhiseadus nimetab peale selle veel rahvaalgatust, 1933. aasta põhiseadusmuudatused rahvaalgatust ja riigivanema valimist ning 1937. aasta põhiseadus Vabariigi Presidendi valimist ja kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimist.
- 2 Põhiseaduse Assamblees arutati, kuidas peaks rahvas ise vahetult riigivõimu teostama. Rahvaalgatuse instituut heideti kõrvale üsna assamblee töö alguses.<sup>1</sup> Seevastu riigipea valimise kord oli üks assamblees enim vaieldud küsimusi. Presidendi otsevalimise nägi ette Jüri Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõu<sup>2</sup> ning assamblee töö käigus tehti korduvalt ettepanek viia põhiseaduse eelnõusse säte, mille kohaselt valib riigipea rahvas. Need ettepanekud lükkas assamblee enamus tagasi.<sup>3</sup> (Vt täpsemalt PS § 79 kommentaarid.)

## II. Rahva mõiste

- 3 Mõistet „rahvas“ sisaldavad peale § 56 veel PS preambul, § 1 lõige 1, § 27 lõige 1, § 65 punkt 11, § 81, § 105 lõige 2 ja PSTS preambul. Terminit „rahvas“ ei kasutata, kuid sellele vaatamata on rahvast juttu ka PS XV peatükis (§ 162 järgi saab PS I ja XV peatükki muuta ainult rahvahääletusega), PSRS § 8 lõikes 2 (põhiseaduse vastuvõtmisele järgneva kolme aastaga piiratud ja seega käesolevaks ajaks kehtivuse kaotanud õigus initsieerida põhiseaduse muutmist rahvaalgatuse korras) ja PSTS §-s 3 (PSTS saab muuta ainult rahvahääletusega). Ülal nimetatud sätetes ei kasutata terminit „rahvas“ alati ühes ja samas tähenduses.
- 4 Rahvast käsitledes tuleb silmas pidada kolme vaatenurka: rahvas enne riigi loomist, rahvas enne põhiseaduse vastuvõtmist ning rahvas pärast põhiseaduse vastuvõtmist ja

<sup>1</sup> Rahvaalgatust ei näinud ette ei Jüri Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõu ega Jüri Adamsi töögrupi eelnõu. Nii Jüri Raidla kui ka Jüri Adamsi põhjendusi vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 71 (J. Raidla), lk 137 (J. Adams).

<sup>2</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1145.

<sup>3</sup> Vt samas, lk 381, 508, 617, 781.

- põhiseadusliku riigivõimu loomist.<sup>4</sup> Viimasel juhul tuleb omakorda eristada rahvast kui riigivõimu kandjat, allikat, ja rahvast kui riigivõimu teostajat.<sup>5</sup>
- 5 Rahvusvahelise õiguse kohase tunnustuse saamiseks riigina on rahvas kolme elemendi teooria kohaselt üks kolmest vajalikust komponendist.<sup>6</sup> Põhiseaduse preambul deklareerib, et Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatu õiguse alusel on loodud riik, mis kuulutati välja 1918. aasta 24. veebruaril.<sup>7</sup> Rahva enesemääramisõigus ei ammendu riigi loomisega, vaid kestab edasi, kuuludes riiklikult organiseerunud rahvale.<sup>8</sup>
- 6 Põhiseadusandlik võim (*pouvoir constituant*) on seotud enesemääramisõigusega ja tuleneb sellest. Põhiseadusandlik võim omistatakse juba riigiks organiseerunud rahvale.<sup>9</sup> Põhiseadusandliku võimu õiguslik olemus on vaieldav. On käsitlusi, mille järgi see on rahva põhiseadusväline, põhiseaduseelne, latentne ja võõrandamatu õigus võtta vastu põhiseadus konstitutsioonilise vaakumi olukorras, kus põhiseadusandlikku võimu ei seo eelmise või kehtiva põhiseaduse piirangud.<sup>10</sup> Seejuures on leitud, et põhiseadusandliku võimu teostamine kulmineerub tema ammendumisega, kui põhiseadus on vastu võetud.<sup>11</sup> Samas on teooriaid, mis peavad põhiseadusandliku võimu väljenduseks ka põhiseaduse muutmist kehtiva põhiseaduse raames.<sup>12</sup>
- 7 Põhiseadusega on konstitueeritud riigivõim, mille kandjaks PS § 1 lõike 1 kohaselt on rahvas.<sup>13</sup> Nimetatud sättes kajastub rahvasuveräänsuse põhimõte, mis nõuab, et riigivõimu teostamine peab olema legitimeeritud rahva enda poolt, riigivõimul ei saa olla ühtegi teist legitimeerimise alust<sup>14</sup> (vt PS § 1 lõike 1 kommentaar). Riigivõimu teostavad põhiseaduses ettenähtud ja põhiseaduse alusel loodud riigiorganid (*pouvoirs constitués*). Kommenteeritava paragrahvi järgi on ka rahvas ise üks riigivõimu teostajatest.
- 8 Kui rahvas PS § 1 lõike 1 tähenduses, riigivõimu kandjana, hõlmab kõiki Eesti Vabariigi kodanikke<sup>15</sup>, siis kommenteeritava paragrahvi kontekstis võib rahvast määratleda kahe moodi: esiteks, rahvas kui kõik Eesti Vabariigi kodanikud ning teiseks, rahvas kui üksnes hääleõiguslikud kodanikud. Võimaluse sääraseks kaheti mõistmiseks pakub paragrahvi tekst, mis viitab riigivõimu teostamisele **rahva poolt hääleõiguslike kodanike kaudu**. Selline formuleering annab aluse käsitada rahvana kommenteeritava paragrahvi

<sup>4</sup> R. Grawert. Staatsvolk und Staatsangehörigkeit. – J. Isensee, P. Kirchhof (toim.). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Verfassungsstaat. Dritte, völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C. F. Müller 2004, lk 120.

<sup>5</sup> Vrd A. Mägi. Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. Interpretatsiooniküsimusi Eesti positiivsest riigiõigusest. – Õigus 1936/8, lk 365.

<sup>6</sup> B. Schöbener, M. Knauff. Allgemeine Staatslehre. 3. Auflage. München: C. H. Beck 2016, lk 85.

<sup>7</sup> Eesti õigusteaduslikes käsitlustes on väljendatud ka seisukohta, et iseseisev Eesti riik loodi 15./28. novembril 1917. Sellel päeval võttis Vene impeeriumi koosseisus autonoomiat omava Eestimaa kubermangu kõrgeimaks esinduskoguks olev Maanõukogu (Maapäev) vastu otsuse kõrgeimast võimust. Seda akti peetakse neis käsitlustes ühtlasi Eesti riigi esimeseks eelkonstitutsiooniks. Vt nt A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. – Akadeemia 1999/2, lk 232 jj.

<sup>8</sup> R. Grawert. Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, lk 120.

<sup>9</sup> Samas.

<sup>10</sup> M. Suksi. Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers 1993, lk 25. Ülevaadet eri autorite seisukohtadest vt nt J. Colón-Ríos. Constituent Power and the Law. Oxford University Press 2020, lk 4 jj.

<sup>11</sup> M. Suksi. Bringing in the People, lk 25.

<sup>12</sup> Ülevaadet eri autorite seisukohtadest vt nt J. Colón-Ríos. Constituent Power and the Law, lk 8 jj.

<sup>13</sup> PS § 1 lg 1 kasutab terminit „kõrgeima riigivõimu kandja“.

<sup>14</sup> Vrd E. Böckenförde. Demokratie als Verfassungsprinzip. – J. Isensee, P. Kirchhof (toim.). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Verfassungsstaat., lk 430 jj.

<sup>15</sup> H. Kalmo. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 1, komm. 11.

tähenduses ka üksnes hääleõiguslikke kodanikke.<sup>16</sup> Fjodor Korsakov eristas 1920. aasta põhiseaduses mõiste „rahvas“ kahte tähendust: §-s 1 („Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes.“) tuli tema arvates rahvana käsitada kõiki Eesti Vabariigi kodanikke, kes moodustasid ideaalse kõrgema riigivõimu kandja, §-des 27 ja 29 (vt eestpoolt) ning §-s 35 („Rahvaesitajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu.“) aga selle kogu rahvale kuuluva kõrgema võimu teostajat, hääleõiguslike kodanike kogu, riigivõimu reaalselt kandjat.<sup>17</sup> A.-T. Kliimann on aga pidanud rahva mõiste kasutamist (1920. aasta põhiseaduses) riigivõimu teostamise kontekstis ebasobivaks ning leidnud, et õigem oleks kasutada mõistet „aktiivkodanikkond“.<sup>18</sup>

- 9 Eesti Vabariigi kodanikeks on isikud, kes on omandanud Eesti Vabariigi kodakondsuse sünniga või saanud selle naturalisatsiooni korras (PS § 8, KodS § 2 lõige 1). Hääleõigusliku kodaniku mõiste kohta vt altpoolt. Eesti Vabariigi territooriumil elavad välismaalased – teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud – rahva hulka ei kuulu.<sup>19</sup>
- 10 Rahvaks kommenteeritava paragrahvi tähenduses ei ole kohaliku omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad isikud: esiteks ei lange kokku hääleõiguslikkuse tingimused riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamisel (vrd PS §-d 57 ja § 58 ning § 156 lõige 2)<sup>20</sup>, teiseks on riigivõimu teostaval rahval kohalikku omavalitsust teostavatest hääleõiguslikest isikutest põhiseaduse järgi erinev funktsioon ning kolmandaks ei loe PS § 56 kohaliku omavalitsuse volikogu valimist riigivõimu teostamiseks.

### III. Rahvas kui riigiorgan

- 11 Enne 1940. aastat oldi Eesti õigusteaduslikus kirjanduses üksmeelselt seisukohal, et põhiseaduse järgi riigivõimu teostavat rahvast (aktiivkodanikkonda) tuleb käsitada riigiorganina. Jüri Uluotsa seisukoha järgi „[r]ahvas, kellest kõneldakse Ps. § 1 kui ka teistes §§-des, on oma mõistelt seega ikka üks ja sama, mitut mõistet sõna „rahvas“ Eesti Ps. järgi ei oma. Ning see mõiste on: „rahvas“ on riigiorgan, kuid kõrgeim ja esimene teiste riigiorganite seas.“<sup>21</sup> Uluotsa arvates kuulus riigivõim riigile kui isikule ning rahvas demokraatlikus riigis on vaid riigiorgan.<sup>22</sup> Seda, et rahvast tuleb käsitada riigiorganina, kinnitavat asjaolu, et rahvale on pühendatud põhiseaduses eraldi peatükk nagu Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, kohtutele ja omavalitsustelegi ning et põhiseaduses on määratletud rahva kui riigiorgani koosseis, kompetents ja funktsioonid.<sup>23</sup> Uluotsa väitel erinevat rahvas riigiorganina teistest selle poolest, et talle on usaldatud ülim otsustamisvõim riigis – ainult rahvas sai 1920. aasta põhiseaduse järgi põhiseadust muuta.<sup>24</sup>

<sup>16</sup> Selline seisukoht sisaldub ka nt 1933. aastal muudetud põhiseaduse § 27 kohta kirjutatud kommentaarides, vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment. Tallinn 1934, lk 24.

<sup>17</sup> F. Korsakov. „Rahvaesinduse“ idee Eesti vabariigi põhiseaduses. – Õigus 1929/4, lk 113. Vt ka A. Mägi Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. Interpretatsiooniküsimusi Eesti positiivsest riigiõigusest, lk 366, 369 jj.

<sup>18</sup> A.-T. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. Interpretatsiooniküsimusi maksvast riigiõigusest. Tartu 1931, lk 3, joonealune märkus 2.

<sup>19</sup> Nii ka nt H. Kalmo. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 1, komm. 11.

<sup>20</sup> Arvestada tuleb ka ELTL artikli 20 lõike 2 punktis b ja artikli 22 lõikes 1 ning ELPH artiklis 40 sätestatud, mille kohaselt on kohalikel valimistel õigus hääletada ja kandideerida ka neil Euroopa Liidu kodanikel, kes ei ole küll Eesti kodanikud, kuid kelle elukoht on Eestis, samadel tingimustel Eesti kodanikega.

<sup>21</sup> J. Uluots. Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi. – Õigus 1932/6, lk 251.

<sup>22</sup> Samas.

<sup>23</sup> Samas, lk 249–250.

<sup>24</sup> Samas, lk 250.

Artur Mägi käsitas rahvast „kõrgema riigiorganina“<sup>25</sup>, kelle tegevus tuli omistada riigile.<sup>26</sup> Johannes Kaiv ja Johannes Klesment kirjutasiid põhiseaduse kommentaarides: „Põhiseadus tunnustab riiki kui juriidilist isikut ning määrab ära need organid, kes teostavad riigi kui juriidilise isiku võimu. Rahvas on riigivõimu kõrgeim teostaja. Kõik teised riigivõimu organid teotsevad rahva esindajaina (§§ 35 ja 57).“<sup>27</sup>

- 12 Pärast 1992. aasta põhiseaduse vastuvõtmist ilmunud käsitlustes on rahvast kommenteeritavas paragrahvis samuti vaadeldud kui riigiorganit.<sup>28</sup> Heinrich Schneider, olles kriitiline selle suhtes, kuidas rahvavõimu põhimõtte on kehtivas põhiseaduses käsitlemist leidnud<sup>29</sup>, märkis, et organiteooria „on oma eelkäijatelt kriitikata üle võtnud ka 1992. aasta põhiseadus“.<sup>30</sup> Madis Ernits ja Janar Jäätma ei võta aga lõplikku seisukohta, lähenedes küsimusele, kas rahvas on riigiorgan või mitte, eri vaatepunktidest ning pakkudes välja isegi lahenduse, mille kohaselt muutub rahvas riigiorganiks Riigikogu valimiste ja rahvahääletuse ajaks.<sup>31</sup>
- 13 Rahva käsitlemine riigiorganina tähendab, et sarnaselt teiste riigiorganitega on tal põhiseadusest tulenevad ülesanded ja pädevus ning riigivõimu teostamisel on ta seotud põhiseadusega (*pouvoir constitué*).<sup>32</sup> Siiski on rahvas eripärane riigiorgan. Ühe eripärana on Madis Ernits välja toonud selle, et „ainult rahva kui kõrgema riigivõimu kandja osana on füüsilisel isikul originaarne, s.t legitimeerimise mitteväjav subjektive õigus tegutseda organi funktsioonis“.<sup>33</sup> Rahva kui riigiorgani ülesanne on legitimeerida riigivõim ning otsustada tähtsaimad riigielu küsimused. Rahva pädevuses on põhiseaduse järgi Riigikogu valimine ning rahvahääletusele pandud küsimuste otsustamine. Eraldi tuleb välja tuua rahva põhiseaduse muutmise pädevus (*pouvoir constituant constitué*).<sup>34</sup> Erinevalt 1920. aasta põhiseadusest ei ole kehtiva põhiseaduse järgi rahvas siiski ainus riigiorgan, kes saab põhiseadust muuta (vrd 1920. aasta põhiseaduse § 88), küll aga on rahvas ainus, kes saab otsustada muuta põhiseaduse I ja XV peatükki ning PSTSi (vt PS § 162, PSTS § 3). Riigiorganina ei tohi rahvas teostada riigivõimu muul viisil kui üksnes nii, nagu põhiseadus ette näeb. Ta ei või otsustada küsimusi, mille otsustamine on põhiseadus andnud mõnele teisele riigiorganile.<sup>35</sup>

<sup>25</sup> A. Mägi. Rahvas riigiorganina ja tema esindajad Eesti Põhiseaduse määritlusel. – Õigus 1936/4, lk 179 jj.

<sup>26</sup> A. Mägi. Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. Interpretatsiooniküsimusi Eesti positiivsest riigiõigusest, lk 366 jj.

<sup>27</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment, lk 24.

<sup>28</sup> Vt nt H. Karmo, O. Kask. – PSKV, PS § 56, komm. 1; Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne, „Põhiseaduse 3. peatükk „Rahvas“, lk 2; J. Pöld. Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu: Iuridicum 2001, lk 58.

<sup>29</sup> H. Schneider. Neli aastat põhiseadust: rakenduslikud tulemused. Sihtasutuse Eesti Teadusfond kaheaastase (1995–1996) grandiprojekti nr 1588 lõpparuanne, avaldatud teoses H. Schneider. Taasiseseisvunud Eesti riigi- ja õigusteooria probleeme. Uurimistööde kogumik. Koost. A. Almann. Tallinn: EBS Print 2005, lk 271 jj.

<sup>30</sup> Samas, lk 273.

<sup>31</sup> M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – J. Sootak (toim.). Õigus igapähele: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 110.

<sup>32</sup> Nii ka A. Mägi. Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. Interpretatsiooniküsimusi Eesti positiivsest riigiõigusest, lk 366; J. Pöld. Loenguid Eesti riigiõigusest, lk 58.

<sup>33</sup> M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica 2003, eriväljaanne, lk 8.

<sup>34</sup> Vt B. Schöbener, M. Knauff. Allgemeine Staatslehre, lk 180–181.

<sup>35</sup> Vrd RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 15 ja 16.

## IV. Hääleõiguslik kodanik

- 14 Kommenteeritava sätte järgi teostab rahvas riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu. Hääleõigusliku kodaniku mõistet kasutades määrab põhiseadus kindlaks riigivõimu teostava rahva (kui organi) koosseisu või – kui lähtuda rahva laiemast määratlusest – selle osa rahvast, kes on õigustatud osa võtma riigivõimu teostamisest Riigikogu valimise ja rahvahääletuse teel.
- 15 Hääleõigus tähendab õigust võtta osa riigivõimu teostamisest.<sup>36</sup> Hääleõiguse liikideks on valimisõigus ja rahvahääletamisõigus.<sup>37</sup> Hääleõigus on kõige olulisem poliitiline põhiõigus, subjektiivne õigus<sup>38</sup>, mis annab selle kandjale vabaduse otsustada, kas ja kuidas oma häält kasutada, õiguse nõuda, et teda hääle andmisel ei takistataks ja häält andma ei kohustataks, ning õiguse kaitsele kolmandate isikute sekkumise eest. Peale selle hõlmab hääleõigus ka õiguse sellele, et seadusandja kehtestaks menetluse, mis võimaldab osavõttu kõrgeima riigivõimu teostamisest.<sup>39</sup> Hääleõigus on isiklik ja seega mittedelegeeritav.<sup>40</sup>
- 16 Hääleõiguslikkuse tingimused on sätestatud põhiseaduses endas (vt PS §-d 57 ja 58). Neid saab muuta üksnes põhiseaduse muutmise teel.

## V. Kõrgeima riigivõimu teostamine

### A. Kõrgeim riigivõim

- 17 Põhiseaduse kommenteeritava sätte järgi teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu. Riigivõim tähendab õigustust ühepoolselt siduvaid regulatsioone kehtestada ja otsuseid langetada ning neid sunni abil ellu viia.<sup>41</sup> Põhiseadusorganid teostavad riigivõimu ka siis, kui nad kasutavad oma volitusi viisil, mis ei too kaasa otseselt siduvaid tagajärgi.<sup>42</sup>
- 18 Mõistet „kõrgeim võim“ samastatakse või seostatakse sageli mõistega „suveräänsus“.<sup>43</sup> Viimast omakorda määratletakse kui otsustamisõigust, mis on vaba igasugustest piirangutest.<sup>44</sup> See tõstatab aga küsimuse, kuivõrd õnnestunud on mõiste „kõrgeim riigivõim“ kasutamine kommenteeritava paragrahvi tekstis. Erinevalt PS § 1 lõikest 1, mis määratleb riigivõimu allika, reguleerib PS § 56 riigivõimu teostamist. PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt aga **teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel**. See põhimõtte hõlmab eranditult kõiki riigivõimu teostajaid ning riigivõimu teostamise viise, seega ka rahvast PS § 56 tähenduses. Ilmselt ei kasutatud 1920. aasta põhiseaduse analoogilistes sätetes asjata formuleeringuid „riigivõimu kõrgem

<sup>36</sup> Vrd A.-T. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. Interpretatsiooniküsimusi maksvast riigiõigusest, lk 3.

<sup>37</sup> Vrd samas, lk 5. Kuna 1920. aasta põhiseadus nägi ette ka rahvaalgatuse (§ 29 p 2), käsitas Kliimann hääleõiguse kolmanda liigina valimis- ja rahvahääletamisõiguse kõrval rahvaalgatusõigust.

<sup>38</sup> Vrd H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 57, komm. 1 jj.

<sup>39</sup> M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus, lk 110. Vrd RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30.

<sup>40</sup> Vt A. Kliimann. Hääleõigus ja hääletamissund. Interpretatsiooniküsimusi maksvast riigiõigusest, lk 9.

<sup>41</sup> C. Degenhart. Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 30., neu bearbeitete Auflage. C. F. Müller 2014, lk 2. Vt ka M. Ernits. – PSKV, PS § 3, komm. 3.

<sup>42</sup> BVerfGE 8, 104 (114). Selles 1958. aasta asjas hindas Saksa Liidukonstitutsioonikohus, kas kahel liidumaal vastu võetud konkreetse rahvaküsitluse läbiviimise seadused on kooskõlas liidupõhiseadusega.

<sup>43</sup> Vt nt H. Kalmo. – PSKV, PS § 1, komm. 2, 11.

<sup>44</sup> Vt nt M. Troper. Sovereignty. – M. Rosenfeld, A. Sajó (toim.). The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press 2012, lk 350 jj.

teostaja“ ja „rahvas teostab riigivõimu“, mis ei sisaldanud viidet „kõrgeimale riigivõimule“. <sup>45</sup> See sunnib otsima kommenteeritava paragrahvi mõistele „kõrgeim riigivõim“ tähendust, mis oleks ühitatav põhiseaduse teiste sätetega.

- 19 1934. aastal kirjutatud Eesti Vabariigi põhiseaduse (1920. aasta põhiseadus 1933. aastal muudetud redaktsioonis) kommentaaride kohaselt kirjeldab väljend „riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas“ rahva suhet teiste riigiorganitega: kõik teised riigiorganid tegutsevad rahva esindajatena. <sup>46</sup> Jüri Uluotsa järgi on kõrgeima riigivõimu sisuks riigiorganite tegevusse seadmine ja tegevuses hoidmine ning põhiseaduse muutmise otsustamise teel kõigi teiste riigiorganite olemasolu, kompetentside ja funktsioonide määramine. <sup>47</sup> Põhiseaduse 2020. aasta kommentaarides käsitatakse „kõrgeima võimuna – st võimuna, millele kõik teised võimud on allutatud – just pädevust muuta PS muutmise sätteid, kuna selle pädevuse abil on võimalik lõplikult muuta kõiki teisi PS sätteid ning seega kõigi riigiorganite õiguslikku positsiooni“. <sup>48</sup>
- 20 Kõrgeima riigivõimuna PS §-s 56 võib käsitada niisiis õigust teha riigi seisukohalt kõige olulisemad otsused ning legitimeerida teised riigivõimu teostajad. Kõrgeimale riigivõimu teostajale on kõigepealt reserveeritud olulisimate riigikorralduslike põhimõtete üle otsustamine põhiseaduse muutmise kaudu (PS § 56 p 2, § 162, PSTS § 3). Kõrgeim riigivõim sisaldab ka õigust valida rahvaesindajad ning määrata sel teel ühtlasi riigi poliitiline suund valimisperioodiks, üldjuhul neljaks aastaks (PS § 56 p 1, § 60). Rahvaesindajate ülesanne omakorda on vahendada rahvalt saadud legitimatsiooni teiste riigiorganitele. Lõpuks on kõrgeima riigivõimuna käsitav ka õigus otsustada sellised rahvahääletusele pandud küsimused, mis ei seonu PS I ja XV peatüki või PSTSi muutmisega, ent on (rahvaesinduse arvates) sellise kaaluga, et vajavad vahetult rahva poolt tehtavat otsust.

## B. Kõrgeima riigivõimu teostamise viisid

### 1. Üldist

- 21 Kommenteeritav säte nimetab rahva poolt riigivõimu teostamise viisid: Riigikogu valimine ja rahvahääletus. Muudel viisidel rahvas riigivõimu ei teosta. Ilma põhiseadust muutmata, lihtseadusega, ei ole seda kataloogi võimalik täiendada. Kui tahta ette näha rahvaalgatust või presidendi valimist rahva poolt, tuleb selleks muuta põhiseadust. Mittesiduvat rahvaküsitlust, millest kutsutakse osa võtma rahvas – hääleõiguslikud kodanikud –, ei saa samuti seadusega ette näha, kuna ka säärasel juhul teostaks rahvas riigivõimu (vt komm. 17) ning see mõjutaks põhiseadusorganite vahelist tasakaalu. <sup>49</sup>
- 22 Riigikohus on öelnud, et rahvas teostab riigivõimu ka Euroopa Parlamendi valimistega: „Arvestades PS § 3 lg-t 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu ka Euroopa Liidu õiguse

<sup>45</sup> Vrd aga 1937. aasta põhiseaduse § 34. Rõhuasetuse muutuse põhjus võib sisalduda riigivanem K. Pätsi poolt 17. augustil 1937 Rahvuskogu tegevuse lõpetamisel peetud kõnes öeldus: „Kui me ütleme, et kõrgeim võim on Eesti rahva päralt, siis peame võima ka ette kujutada, mis selle kõrgeima võimu sisu on. Selleks on omad kindlad vormelid olemas ja üks niisugune kõlab ladina keeles järgmiselt – *summa potestas in civis legibus soluta*, see on: kõrgeim kodanike võim, mis vaba seadustest. See ongi kõrgeima võimu sisu. Kõik teised võimud on seadustega seotud, kõrgeim võim aga ei ole seadustega seotud, sest siis kõrgeim võim ei saaks põhiseadust muuta, kui ta teiste seadustega seotud oleks.“ (Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 269)

<sup>46</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv, J. Klesment, lk 24.

<sup>47</sup> J. Uluots. Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi, lk 251.

<sup>48</sup> H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 56, komm. 7.

<sup>49</sup> Vastu võib väita, et kuna rahvaküsitlusega, mille tulemus ei ole õiguslikult siduv, ühegi põhiseadusorgani põhiseaduses sätestatud pädevust ei kitsendata, on selle sätestamine seadusega lubatav. – Vt nt B. Pieroth. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes. – Juristische Schulung 2010, lk 477.

(s.t Eesti poolt heakskiidetud aluslepingute ja nendega kooskõlas oleva teise õiguse) alusel, ja PS § 1 lg-s 1 sisalduvat põhimõtet, tuleb põhiseaduse III peatükki „Rahvas“ ja PS § 56 tõlgendada üldkogu hinnangul selliselt, et ka Euroopa Parlamendi valimistel osalemisega teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu. Sellest peatükist tulenevad ka Eesti kodanike põhiõigused hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel.<sup>50</sup> Selle Riigikohtu seisukoha suhtes eriarvamuse kirjutanud riigikohtunik Jüri Pöld aga leidis, et „Euroopa Parlamenti Eestist valitud isikud ei teosta Eesti riigivõimu. Õiguslikus mõttes nad esindavad Euroopa Liidu ühishuvi, nagu ka Eestist pärit Euroopa Komisjoni liige ning Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu kohtunik“.<sup>51</sup> Nõustuda tuleb Jüri Põllu seisukohaga. Euroopa Parlament on Euroopa Liidu institutsioon, mille valivad Euroopa Liidu kodanikud (ELL artikli 14 lõike 2 esimese lõigu esimene lause ja lõige 3), Euroopa Parlament on Euroopa Liidu kodanike esindus (ELL artikli 10 lõike 2 esimene lõik, artikli 14 lõike 2 esimese lõigu esimene lause). Eesti Vabariigi kodanikud on ühtlasi Euroopa Liidu kodanikud (ELL artikli 9 teine ja kolmas lause, ELTL artikli 20 lõike 1 teine ja kolmas lause). Eestis toimuvad Euroopa Parlamendi valimised küll Eesti seaduse järgi, kuid valimistest võivad nii kandidaatidena kui ka valijatena osa võtta peale Eesti kodanike ka need Euroopa Liidu kodanikud, kelle elukoht on Eestis (ELTL artikli 20 lõike 2 teise lause punkt b, ELPH artikli 39 lõige 1). PS § 56 tähenduses ei kuulu viimased rahva hulka, ent on Euroopa Liidu aluslepingute kohaselt Euroopa Parlamendi valimistel hääleõiguslikud samadel tingimustel Eesti kodanikega. Kuigi Euroopa Parlament moodustab osa Euroopa Liidu seadusandjast, kes võtab vastu õigusnorme, mille alusel Eestis kui Euroopa Liidu liikmesriigis teostatakse riigivõimu, väljendab Eesti rahvas oma taht Euroopa Liidu seadusloomes Euroopa Liidu nõukogu kaudu, milles Eestit esindab Riigikogu kui rahvaesinduse poolt legitimeeritud Vabariigi Valitsus ning mille otsustusprotsessis väljendatavad Eesti seisukohad peavad olema kujundatud Riigikogu kui rahvaesinduse osavõtul.

- 23 Siiski, arvestades Euroopa Liidu õigusega reguleeritavate küsimuste hulka, on mõistetav taotlus siduda Eesti rahva legitimatsiooniga ka Euroopa Liidu seadusandja teise haru (peale Euroopa Liidu Nõukogu), Euroopa Parlamendi õigusloomealane tegevus: see võib täiendavalt aidata õigustada rahvusparlamendi normiloo pädevuse kaotust teatavates valdkondades.<sup>52</sup>
- 24 Riigivõimu teostamiseks ei pea põhiseadus §-s 156 nimetatud kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimist (vrd 1937. aasta põhiseaduse § 35 punkt 3). Kohaliku omavalitsuse esinduskogu valimise kaudu otsustavad ja korraldavad kohalikud elanikud kohaliku elu küsimusi.
- 25 Riigivõimu teostamiseks rahva poolt ei saa lugeda ka märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste poole pöördumist (PS § 46). Tegemist on isiku põhiõigusega, mida saab teostada kas üksi või koos teiste üksikisikutega. Kuigi riigiasutustel on kohustus märgukirjadele ja avaldustele vastata, ei käivita need formaalselt riikliku tahtekujunduse protsesse. Seetõttu ei saa rahva poolt riigivõimu teostamisena käsitada ka kollektiivset pöördumist, ehkki MSVSi määratluse järgi on see „Riigikogule rahvaalgatuse korras esitatav ettepanek kehtiva regulatsiooni muutmiseks või ühiskonnaelu paremaks korraldamiseks, mille teostamine on Riigikogu pädevuses“ (§ 2 lõige 3) ning Riigikogu on oma komisjonide kaudu kohustatud seda arutama, selle suhtes seisukoha kujundama ja seisukohast pöördujaid teavitama (vt RKKTS § 152<sup>12</sup>).

<sup>50</sup> RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 40.

<sup>51</sup> Riigikohtunik J. Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-33-09, millega on ühinenud riigikohtunikud J. Ilvest, J. Luik ja M. Rask.

<sup>52</sup> Vt H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 56, komm. 4–6.



## 2. Riigikogu valimine

- 26 Valimine on otsustamine isikute üle.<sup>53</sup> Parlamendi valimine on demokraatlikus riigis keskne legitimaatsiooniakt.<sup>54</sup> Riigikogu valimistel määrab rahvas kindlaks oma esindajad, representandid. Valimistel toimib rahvas nii parlamendi kretsiooniorgani kui ka teiste riigivõimude (kaudse) legitimeerijana.<sup>55</sup> Valimisakti alusel kujuneb rahva ja rahvaesindajate vahel eriline esindamissuhe: esindajatel on valimisperioodi (PS § 60 lõiked 3 ja 4) kestel volitus teostada riigivõimu rahva asemel ja nimel. Representandid esindavad rahvast üksnes kõik koos (tervikesindus) ning ka esindatav on rahvas tervikuna. Põhiseadus on asetanud Riigikogu Eesti poliitilise süsteemi keskmesse, andes talle juhtrolli riigi arengu suunamisel (vt PS §-d 59 ja 65) ning kompetentsid selle funktsiooni täitmiseks (vt PS §-d 65, 74, 97 jt). Riigikogu kõrval ei ole põhiseaduslikus riigikorralduses ühtegi teist organit, kelle liikmed oleksid valitud vahetult rahva poolt. Riigikogu vahendusel kandub demokraatlik legitimaatsioon teistele riigiorganitele (vt PS § 65 punktid 3, 5, 7, 8, 9). Sellega on põhiseadus korraldanud riigivõimu teostamise **esindus- ehk parlamentaarse demokraatia põhimõttel**.<sup>56</sup>
- 27 Erialakirjanduses on leitud, et tänapäeval ei olegi võimalik demokraatiat kui riigivormi mõista teisiti kui esindusdemokraatiana. Nii näiteks on Saksa õigusteadlane Ernst-Wolfgang Böckenforde seisukohal, et demokraatia kui riigivormi mõistet ei saa sisustada vahetu demokraatiana. „Kui riigivormina on demokraatia poliitilise võimu ja võimu organisatsiooni vorm, siis peab ta igal juhul moodustama teatava otsustamis- ja mõjuüksuse ning kutsuma esile üksiktahete suhtelise ühtlustamise süsteemi [...] Selleks on vältimatult vajalikud juhtivad ja iseseisvalt tegutsevad, selles mõttes representatiivsed organid. Need on demokraatliku võimuorganisatsiooni võimalikkuse paratamatud tingimused.“<sup>57</sup> Valimised kui kaudse ning rahvahääletus kui otsese demokraatia vorm ei konkureeri omavahel. Rahvahääletust tuleb vaadelda kui komponenti, mis täiendab esindusdemokraatlikku otsustamiskorda.
- 28 Kuigi rahvas valib Riigikogu liikmed, puudub tal õigus neid tagasi kutsuda. Põhiseadus ei näe sellist võimalust ette. Tagasikutsumine ei oleks ka kooskõlas parlamentaarse esinduse – kõik parlamendiliikmed koos esindavad kogu rahvast – olemuse ning sellest tulenevalt ka PS §-s 62 sätestatud vaba mandaadi põhimõttega.

## 3. Rahvahääletus

- 29 Rahvahääletus on otsedemokraatlik riigivõimu teostamise viis. Otsedemokraatia erineb esindusdemokraatiast eelkõige kahe tunnuse poolest: temaatilise fookuse asetumine sisulistele küsimustele ning otsustuspädevuse ülekandmine valitud representantidelt kodanikele endale.<sup>58</sup> Õiguskirjanduses on leitud, et rahva poolt rahvahääletusel tehtavatel

<sup>53</sup> H. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 10. Auflage. München: C. H. Beck, 2009, lk 479.

<sup>54</sup> Näiteks Saksa Liidukonstitutsioonikohus on määratlenud parlamendivalimisi kui demokraatlikus riigis aset leidva tahtekujunduse otsustavat akti (BVerfGE 20, 56 (113)).

<sup>55</sup> K. Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung. C. H. Beck 1980, lk 38.

<sup>56</sup> Vrd nt RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132: „Põhiseaduse järgi on demokraatia esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel erinevad riigiorganid.“

<sup>57</sup> E-W. Böckenförde. Demokraatia ja esindus. Tänapäevase demokraatiadiskussiooni kriitika. – Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, lk 92.

<sup>58</sup> Th. Schiller. Volksinitiativrechte in Europa – ein vergleichender Überblick. – G. H. Gornig, U. Kramer, U. Volkman (toim.). Staat – Wirtschaft – Gemeinde. Duncker & Humblot, 2007, lk 301.

otsustel on riigivõimu demokraatlikul korraldamisel oma roll tasakaalustava ja korrigeeriva elemendina.<sup>59</sup>

- 30 Erinevalt 1920. aasta põhiseadusest ei ole kehtiva põhiseaduse kohaselt rahval võimalik ise rahvahääletust esile kutsuda. Kehtiva põhiseaduse järgi otsustab rahvahääletuse toimumise alati Riigikogu (PS § 65 punkt 2, § 105 lõige 1, § 164). 1920. aasta põhiseaduse järgi oli rahval rahvaalgatuse korras (vähemalt 25 000 hääleõiguslikul kodanikul) õigus nõuda rahvahääletust, kui Riigikogu võttis vastu seaduse ja kolmandik Riigikogu koosseisust nõudis selle väljakuulutamise peatamist kaheks kuuks (1920. aasta põhiseaduse § 30). Samuti toimus rahvahääletus juhul, kui Riigikogu ei võtnud vastu rahvaalgatuse korras vähemalt 25 000 hääleõigusliku kodaniku esitatud seaduseelnõu (§ 31). Mõlemal juhul nõudis põhiseadus (§ 32) Riigikogu uusi valimisi, kui rahvas tegi rahvahääletusel teistsuguse otsuse kui tema esindajad – lükkas tagasi Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse või võttis vastu Riigikogu poolt tagasi lükatud seaduse.
- 31 Väljendi „kõrgeim riigivõim“ kasutamine põhiseaduse kommenteeritavas paragrahvis tõstatatakse paratamatult ka küsimuse, kas rahva poolt rahvahääletusel langetatud otsused (sh vastuvõetud seadused) on suurema legitiimsusega, võrreldes Riigikogu tehtavatega. Eesti õiguskirjanduses on esitatud mõningaid argumente nii sellise seisukoha kasuks, mis peab rahvahääletusel vastu võetud seadusi Riigikogus vastu võetud seadustest õigusnormide hierarhias kõrgemal asetsevateks, kui ka sellele vastanduva seisukoha toetuseks, mille järgi rahvahääletusel ja Riigikogus vastuvõetavad seadused ei erine.<sup>60</sup> (Selle küsimuse kohta vt lähemalt PS § 105 kommentaarid.)

## VI. Põhiseaduse § 56 muutmise eelnõud

- 32 Pärast põhiseaduse vastuvõtmist ja jõustumist 1992. aastal on korduvalt algatatud põhiseaduse muutmist, et täiendada PS §-s 56 sätestatud rahva poolt riigivõimu teostamise viise. Koguni 13 korral on tehtud ettepanek sätestada Vabariigi Presidendi valimine üldistel ja otsestel valimistel.<sup>61</sup> Kuus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu on algatatud sooviga viia põhiseadusesse rahvaalgatus.<sup>62</sup> Eelnõud ei ole piirdunud mõistagi üksnes PS § 56 täiendamisega; muudatusi ja täiendusi on kavandatud ka põhiseaduse teistesse, § 56 täiendamisega sisuliselt seotud sätetesse (presidendi valimise puhul §-d 79, 65, 83, rahvaalgatuse puhul §-d 103, 104, 106, 131). Ükski neist eelnõudest ei ole Riigikogu toetust saanud.

<sup>59</sup> E-W. Böckenförde. Demokraatia ja esindus. Tänapäevase demokraatiadiskussiooni kriitika, lk 92–93.

<sup>60</sup> Vt H. Kalmu, O. Kask. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 56, komm. 8.

<sup>61</sup> 28.01.1993 (Riigikogu VII koosseis), 14.03.1994 (481 SE, Riigikogu VII koosseis), 16.11.1995 (172 SE, Riigikogu VIII koosseis), 20.09.1999 (183 SE, Riigikogu IX koosseis), 09.04.2001 (734 SE, Riigikogu IX koosseis), 07.10.2002 (1182 SE, Riigikogu IX koosseis), 12.06.2003 (91 SE, Riigikogu X koosseis), 14.02.2013 (378 SE, Riigikogu XII koosseis), 06.05.2015 (18 SE, Riigikogu XIII koosseis), 03.10.2016 (306 SE, Riigikogu XIII koosseis), 29.09.2021 (462 SE, Riigikogu XIV koosseis) Riigikogu liikmete algatatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõud; 28.06.1994 10 632 valimisõigusliku kodaniku poolt PSRS § 8 lõike 2 alusel algatatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (635 SE, Riigikogu VII koosseis); ning 08.10.2001 Vabariigi Presidendi algatatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu (864 SE, Riigikogu IX koosseis).

<sup>62</sup> 07.08.2003 (109 SE, Riigikogu X koosseis), 20.01.2005 (562 SE, Riigikogu X koosseis), 28.09.2006 (982 SE, Riigikogu X koosseis), 28.02.2008 (210 SE, Riigikogu XI koosseis), 12.03.2013 (395 SE, Riigikogu XII koosseis), 02.05.2016 (228 SE, Riigikogu XIII koosseis) Riigikogu liikmete algatatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõud.