

§ 105. [Rahvahääletus]

Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele.

Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja. Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik.

Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

Autor Aaro Mõttus

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 30. 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 kaksikümmendviis tuhat hääleõiguslikku kodanikku nõuab, et nimetatud seadus esitakse rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks, siis onoleb pärastine väljakuulutus rahvahääletuse tagajärjedest.

§ 31. Rahvaalgatamise korras on kahelkümnelviiel tuhandel hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et seadus antaks, muudetakse või tunnistatakse maksvusetuks. Sellekohane nõudmine antakse väljatöötatud seaduseelnõuna Riigikogule. Riigikogu võib eelnõu seadusena välja anda või tagasi lükata. Viimasel juhtumisel pannakse eelnõu rahvale ette vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks rahvahääletamise korras. Tunnistab rahvahääletusest osavõtjate enamuse eelnõu vastuvõetuks, omandab ta seadusliku jõu.

§ 32. Kui rahvas lükkab tagasi Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse või võtab vastu Riigikogu poolt tagasilükatud seaduse, kuulutatakse välja uued Riigikogu valimised, mis võetakse ette hiljemalt seitsekümmendviis päeva pärast rahvahääletamist.

PS 1937: § 98. Kui Vabariigi President riigi huvides tähtsas küsimuses peab tarvilikuks teada saada rahva seisukohta, on tal õigus Riigikogu üldkoosoleku juhatuse nõusolekul esitada küsimus rahvale otsustamiseks rahvahääletuse korras. Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

Rahva otsus on riigiorganitele siduv ja nad peavad asuma viivitamatult sellest otsusest järelduvate korralduste tegemisele.

Rahvahääletamisel käesoleva paragrahvi korras ei saa tulla otsustamisele Põhiseaduse muutmisesse, maksudesse, riigikaitse, välislepingu, ega riigi rahalistesse kohustustesse puutuvad küsimused.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 11.08.1993, III-4/1-2/93 – Narva referendum; RKPJKo 06.09.1993, III-4/1-3/93 – Sillamäe referendum; RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09 – Rahvahääletuse ettepanek

Valikkirjandus

Ero Liivik. Otsedemokraatia Eestis: õigussotsioloogilisi aspekte. *Dissertationes sociologicae Universitatis Tartuensis*, 12. – Tartu Ülikooli Kirjastus 2017.

Uno Lõhmus. Rahvaalgatus ja rahvahääletus Eesti põhiseadustes. – *Juridica* 2023/2, lk 107–119.

Uno Lõhmus. Rahvahääletus ja rahvaalgatus. Probleemid ja võimalikud lahendused. – *Juridica* 2023/4–5, lk 318–330.

Artur Mägi. Rahvahääletus ja rahvaalgatus Eestis. – Omariikluse taustal. Üliõpilasselts Raimla koguteos. Uppsala: Üliõpilasselts Raimla Kirjastus 1955.

Priit Pikamäe. Põhiseaduse valgustamata nurgatagused. ERR portaal, 27.11.2020. <https://www.err.ee/1171549/priit-pikamae-pohiseaduse-valgustamata-nurgatagused>.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Revised guidelines on the holding of referendums. CDL-AD(2020)031.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Sätte kujunemislugu
- III. Rahvahääletuse mõiste
- IV. Kommenteeritava paragrahvi laienemine põhiseaduse muutmise rahvahääletusele
- V. Rahvahääletuse korraldamise otsustamine
- VI. Rahvahääletuse objekt
 - A. Seaduseelnõu
 - B. Muu riigielu küsimus
- VII. Rahvahääletuse küsimus
- VIII. Hääletamisõigus ja rahvahääletuse põhimõtted
- IX. Rahvahääletuse kvoorum ja nõutav enamus (lõiked 2 ja 4)
- X. Rahvahääletuse tagajärjed (lõiked 3 ja 4)
 - A. Vastu võetud seaduse väljakuulutamise
 - B. Rahva otsuse kohustuslikkus
 - C. Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise
- XI. Rahvahääletusel vastu võetud seaduse staatus õiguskorras

I. Sissejuhatus

- 1 Rahvahääletus on PS § 56 p 2 kohaselt üks kahest viisist, kuidas rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu. Kui valimiste kaudu määrab rahvas Riigikogu isikkoosseisu, siis rahvahääletusel otsustab ta sisuküsimuse. Veneetsia Komisjon märgib, et Euroopa Nõukogu liikmesriikide (kelle hulka kuulub ka Eesti) põhiseaduslikes süsteemides toimub korraline otsustamine esindusdemokraatia mehhanismide kaudu, samas kui rahvahääletused täiendavad neid otsustusprotsesse.¹
- 2 Ajaloolisest perspektiivist vaadatuna on riigiõiguslased pikka aega arutlenud esindus- ja otsedemokraatia omavahelise vahekorra üle. Rousseau ja tema järgijad on pidanud seaduste vastuvõtmist või vähemalt nende kinnitamist vahetult rahva poolt ainsaks legitiimseks seadusandluse vormiks, samas kui Montesquieu teooria kohaselt on rahvas pädev üksnes valima seadusandjaid, mitte aga ise seadusi vastu võtma.² 19. sajandi lõpus

¹ Venice Commission. Revised guidelines on the holding of referendums. CDL-AD(2020)031, sissejuhatus p 9 (edaspidi Guidelines).

² L. Morel. Referendum. – M. Rosenfeld, A. Sajó (toim.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press 2012, lk 502.

ja 20. sajandi alguses kerkis debati keskmesse rahvahääletuste kasutuselevõtt eelkõige esindusdemokraatia puuduste tasakaalustamiseks.³ Esimese ja Teise maailmasõja vahel kehtestatud põhiseadustes nähti sageli ette rahva roll vahekohtunikuna seadusandliku ja täidesaatva võimu vahelistes konfliktides või seadusandliku võimu tegevuse korrigeerijana.⁴ Demokraatiateooria käsitleb rahvahääletust demokraatia kvaliteedi parandamise aspektist.⁵

- 3 1920. aasta PSis olid ette nähtud nii rahvahääletus kui ka rahvaalgatus (§-d 30–32). Rahvas (25 000 hääleõiguslikku kodanikku) võis rahvaalgatuse korras nõuda Riigikogu vastu võetud seaduse rahvahääletusele panemist ning esitada ka ise Riigikogule vastuvõtmiseks seaduseelnõusid. Rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu Riigikogu poolt tagasilükkamise korral tuli see seaduseelnõu panna rahvahääletusele. Kui rahvas lükkas Riigikogu vastu võetud seaduse rahvahääletusel tagasi või võttis vastu rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu, mille Riigikogu oli eelnevalt tagasi lükanud, kuulutati välja uued Riigikogu valimised (§ 32). Artur Mägi kirjutab, et kuigi rahva ja rahvaesinduse vahekorra kirjeldatud viisil konstitueerinud Asutav Kogu soovis allutada Riigikogu tegevuse rahva kontrollile ning sundida teda arvestama rahva tahet, ei kujunenud rahva osatähtsus selliseks, nagu Asutav Kogu PSi luues oli soovinud, samuti ei saanud rahvast Riigikogu jooksva tegevuse kontrollijat.⁶ Eesti poliitikute aastate jooksul kujunenud skeptiline suhtumine otsedemokraatia instrumentide suhtes kulmineerus 1937. aasta PSi regulatsioonides, mis ei näinud enam ette rahvaalgatust ning lubasid rahvahääletust senisega võrreldes piiratumas ulatuses (vt 1937. aasta PS § 98). Lisaks, kui 1920. aasta PSi järgi sai põhiseadust muuta üksnes rahvahääletusel (§ 88), siis 1937. aasta PSi (vt §-d 146–150) kohaselt oli rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks üksnes fakultatiivne.⁷
- 4 Aastatel 1920–1940 toimus viis rahvahääletust:⁸
- 1) 17.–19. veebruaril 1923 toimunud rahvahääletusel kiideti heaks rahvaalgatuse korras esitatud algkooliseadus muutmise seadus, mille Riigikogu oli eelnevalt tagasi lükanud;
 - 2) 13.–15. augustil 1932 toimunud rahvahääletusel lükkas rahvas tagasi Riigikogu ettepaneku PSi muutmiseks;
 - 3) 10.–12. juunil 1933 toimunud rahvahääletusel jäi taas vastu võtmata Riigikogu esitatud PSi muutmise seaduse eelnõu;
 - 4) 14.–16. oktoobril 1933 aset leidnud rahvahääletusel kiideti heaks vabadussõjalaste organisatsioonide poolt rahvaalgatuse korras esitatud PSi muutmise ettepanek;
 - 5) 23.–25. veebruaril 1936 toetas rahvas riigivanema kava kutsuda kokku Rahvuskogu uue PSi väljatöötamiseks.

³ Samas, lk 503–504.

⁴ Nii näiteks märkis ka Artur-Tõeleid Kliimann 1920. aasta PSis sätestatud mehhanismi kommenteerides: „See, et rahva algatatud seaduseelnõu tagasilükkamine Riigikogus või Riigikogus vastu võetud seaduse tagasilükkamine rahvahääletusel toob kaasa uued Riigikogu valimised [PS-e § 32], on Eesti riigikorras mõistetav ainult Riigikogu tegevuse poliitilise korrektureerivahendina.“ A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. – Akadeemia 1999/2, lk 246.

⁵ L. Morel. Referendum, lk 505 jj.

⁶ A. Mägi. Rahvahääletus ja rahvaalgatus Eestis. – Omariikluse taustal. Üliõpilasselts Raimla koguteos. Uppsala: Üliõpilasselts Raimla Kirjastus 1955, lk 19–20.

⁷ Vt ka A. Mägi. Eesti riiklik korraldus. Stockholm: Eesti Teadusliku Instituudi Kirjastus 1954, lk 87–88.

⁸ Autor toetub järgmistele allikatele: A. Mägi. Rahvahääletus ja rahvaalgatus Eestis; K. Varend, K. Jõgeva. – RKKTS₂ 14. peatüki sissejuhatus, lk 436–438.

II. Sätte kujunemislugu

- 5 Põhiseaduse Assambleele arutamiseks esitatud Jüri Adamsi töögrupi PSi eelnõu nägi ette rahvahääletuse ja rahvaküsitluse:

„§ 77. Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu rahvahääletusele ja korraldada rahvaküsitlusi.

Seadust, millega muudetakse Eesti riigi piire vähendamise suunas, saab vastu võtta ainult rahvahääletusel.“⁹

Jüri Raidla töögrupi eelnõus olid kommenteeritava paragrahviga sarnanevad sätted §-d 101 ja 102:

„§ 101. Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu rahvahääletusele.

Riigikogu võib panna rahvahääletusele ka vastuvõetud, kuid Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud ja Riigikogule tagasisaadetud seaduse.

Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute poolthälte enamusega.

§ 102. Rahvahääletamisel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja. Rahvahääletuse otsus on riigorganitele siduv.

Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu või seadus ei saanud nõutavat häälteenamust, loetakse Riigikogu volitused lõppenuks ning Vabariigi President kuulutab välja Riigikogu uue koosseisu valimised.“¹⁰

- 6 Põhiseaduse Assamblees ei toimunud rahvahääletuse instituudi üle põhjalikke ega kirglikke vaidlusi. Töö käigus loobuti Adamsi töögrupi pakutud rahvaküsitluse ideest, mis võimaldanuks „olulisemate probleemide puhul küsitleda rahvast põhimõttelise otsuse saamiseks“.¹¹ Ilma pikema diskussioonita heideti kõrvale mõte, et rahvahääletuste korraldamist võiks Riigikogu asemel otsustada riigivanem.¹² Üsna assamblee töö alguses tõusetus küsimus Riigikogu poolt seaduseelnõu rahvahääletusele panemise kohasusest (Peet Kask: „Panna midagi rahvahääletusele, tähendab referendumile, millel on seadusandlik jõud, on Riigikogu poolt natuke imelik. Tekib küsimus, miks ta ise vastutusest kõrvale hiilib, kas see on populistlikel kaalutlustel? Sellel ei ole loogikat.“), ent see jäi vastukajata.¹³ Assamblee materjalidest on näha, et rahvahääletusel otsuse vastuvõtmiseks vajalikuks enamuseks peeti läbivalt suhtelist häälteenamust, mille puhul tulemuse määravad üksnes poolt- ja vastuhääled.¹⁴

- 7 Mõnevõrra enam leidis Põhiseaduse Assamblees tähelepanu küsimus Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise seaduseelnõu rahvahääletusel vastu võtmata jäämise korral. Arutati, kas erakorralised valimised peaksid olema rahvahääletuse negatiivse otsuse automaatne tagajärg või tuleks riigivanemale anda kaalutusõigus, otsustamaks, kas seaduseelnõu tagasi lükkamist rahvahääletusel tuleb ühtlasi käsitada umbusalduse avaldamisena Riigikogu suhtes. N-ö pehmemat varianti toetas näiteks Peet Kask järgmiste argumentidega: „On siiski küsimusi, mis ei ole usaldusküsimused, aga mida ka Riigikogu võiks rahvahääletusele panna. Need võivad olla moraaliküsimused, nii nagu näiteks katoliiklikes riikides on korraldatud abielulahutuste lubamise kohta referendumid. Küllap leitakse ka Eestis selliseid juhuseid, kus küsimus on poliitiliselt neutraalne, ega ole sisuliselt

⁹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1177.

¹⁰ Samas, lk 1150.

¹¹ J. Adamsi sõnad Põhiseaduse Assamblee 5. istungil 11. oktoobril 1991 (vt samas, lk 137–138).

¹² Vt hääletus Põhiseaduse Assamblee 7. istungil 25. oktoobril 1991 (samas, lk 235).

¹³ Samas, lk 232.

¹⁴ Vt J. Raidla töögrupi PSi eelnõu § 101 lg 3 (komm. 5); 15.11.1991 PA eelnõu § 95 lg 2 (V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1199); 13.12.1991 PA eelnõu § 97 lõige 2 (samas, lk 1212).

kuidagi usaldusküsimus Riigikogule, aga kus Riigikogu soovib asja otsustada rahvahääletusel. On olemas teatud küsimustering, kus referendum, rahvahääletus on adekvaatsem meetod otsuse tegemiseks kui hääletamine Riigikogus. Riigivanema õigus otsustada, kas kuulutada välja valimised või mitte, ei lähe vastuollu tema vahekohtuniku positsiooniga. Talle antakse lihtsalt otsustada, kas referendumile pandud küsimus on usaldusküsimus või mitte, kas see oli usaldamatuse väljendus rahva poolt või mitte.¹⁵ Assamblee toetas siiski lahendust, et seaduseelnõu rahvahääletusel tagasilükkamise korral tuleb välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised, kuna – Liia Hänni sõnade kohaselt – „eelnõu tagasilükkamine tähendab ka rahva umbusalduse avaldust Riigikogule“.¹⁶

III. Rahvahääletuse mõiste

- 8 Riikide konstitutsioonilises praktikas tuntakse mitut otsedemokraatia vormi, mis erinevad üksteisest algataja, eesmärgi, objekti ja tagajärgede poolest. Nii räägitakse rahvahääletusest, referendumist, plebistsiidist, rahvaalgatusest ja rahvaküsitlusest.¹⁷ Ka Riigikohus on märkinud, et mõisted „referendum“, „plebistsiid“ ja „rahvaküsitlus“ („elanike küsitlus“) on erineva õigusliku sisuga.¹⁸ Rahvahääletuse ja -küsitluse erinevuse on Riigikohus seejuures määratlenud järgmiselt: „Mõistet „rahvaküsitlus“ Põhiseadus ei kasuta. Rahvaküsitluse tulemus, erinevalt rahvahääletuse tulemusest, ei ole riigi- või kohaliku omavalitsuse organile kohustuslik ja seisneb üksnes rahvaküsitlusest osavõtu õigust omavate isikute arvamuse väljaselgitamises.“¹⁹ Petitsioonid, olgu individuaalsed või kollektiivsed, ei ole mitte otsedemokraatia,²⁰ vaid riigiga suhtlemise põhiõiguse teostamise vormid,²¹ mis võivad küll otsedemokraatia instrumentidega mingil määral sarnaneda (nt kollektiivne pöördumine²² või Euroopa Liidu õiguses kodanikualgatus²³ rahvaalgatusega).
- 9 Rahvahääletus kommenteeritavas sättes kujutab endast vahetu demokraatia instrumenti, mille kaudu võtab rahvas vastu otsuseid sisulistes riigielu küsimustes.²⁴ Käsitletava sätte järgi on rahvahääletus **fakultatiivne**:²⁵ PS ei näe ette seadusi, mida saab vastu võtta või muuta, või muid küsimusi, mida saab otsustada üksnes rahvahääletusel. Seega Riigikogu võib, kuid ei ole kohustatud teatavate (tema pädevuses olevate) küsimuste otsustamiseks rahvahääletust korraldama. Seevastu PS § 162 ja PSTS § 3 sätestavad, et PS I ja XV peatükki ning PSTSi saab muuta ainult rahvahääletusega, nähes ses osas seega ette **obligatoorse** rahvahääletuse.

¹⁵ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 671.

¹⁶ Samas.

¹⁷ Vt nende mõistete kohta lähemalt nt E. García López, E. Palici di Suni, M. A. Rogoff. Direct Democracy in Comparative Law. Eleven International Publishing 2018, lk 6–7. Selgitusi mõistete kohta vt ka L. Morel. Referendum, lk 501–502.

¹⁸ RKPJKo 11.08.1993, III-4/1-2/93 – Narva referendum; RKPJKo 06.09.1993, III-4/1-3/93 – Sillamäe referendum.

¹⁹ RKPJKo 11.08.1993, III-4/1-2/93 – Narva referendum. Vt ka RKPJKo 06.09.1993, III-4/1-3/93 – Sillamäe referendum.

²⁰ Vrd U. Lõhmus. Rahvahääletus ja rahvaalgatus. Probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2023/4–5, lk 327.

²¹ Vrd O. Kask. – PSKV₅, PS § 46; Jarass/Piero. Art. 17. – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 10. Auflage. München: Beck 2009.

²² Vt MSVS § 2 lg 3.

²³ ELL art 11 lg 4; ELTL art 24 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/788, 17. aprill 2019, Euroopa kodanikualgatus kohta (ELT L 130, 17.5.2019, lk 55–81).

²⁴ J. Jäätmä jt. – PSKV₅, PS § 105 komm. 5.

²⁵ Samas, komm. 9.

- 10 Eesti PSi rahvahääletuse tulemus on **õiguslikult siduv** (vt PS § 105 lg 3). Seetõttu ei ole õige rääkida rahvaküsitlusest, mille tulemusi riigiorganid võivad, kuid ei pea arvesse võtma.

IV. Kommenteeritava paragrahvi laienemine põhiseaduse muutmise rahvahääletusele

- 11 Vaieldav on küsimus, millises ulatuses kommenteeritav ja ka järgmine paragrahv (§ 106) laienevad PSi muutmise küsimuses läbi viidavale rahvahääletusele.
- 12 Madis Ernits ja Janar Jäätma on seisukohal, et PS §-d 105 ja 106 PSi muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele ei kohaldu. Ernits ja Jäätma põhjendavad oma seisukohta järgmiste argumentidega: esiteks on PS XV peatükk „Põhiseaduse muutmise“ kõrgema õigusjõuga kui §-d 105 ja 106, sest XV peatükki saab muuta ainult rahvahääletusel, VII peatükki „Seadusandlus“, kus paiknevad §-d 105 ja 106, aga kõiki PSi muutmisi viise kasutades; teiseks sisaldub XV peatükis põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletuse täielik regulatsioon alates algatamisest kuni vastuvõtmise ja jõustumiseni, §-d 105 ja 106 ei lisaks PSi muutmise menetlusele midagi olulist; kolmandaks ei ole PS § 106 lg 1 loetelu ühitatav PSi muutmise põhimõtetega, sest võimaldaks tõlgendust, et rahvahääletusel ei saa muuta näiteks VIII peatükki „Rahandus ja riigieelarve“; neljandaks, kuna PSi muutmist saab algatada president, ei peaks tal olema enda algatatud eelnõu rahvahääletusel läbikukkumise korral õigust Riigikogu laiali saata, sest PS § 105 lg 4 eesmärk on pigem parlamendi enda esitatud, kuid rahvalt negatiivse vastuse saanud usaldusküsimuse korral leida kriisist demokraatlik väljapääs.²⁶ Vaid enamusreegel (PS § 105 lg 2) ei kajastu XV peatükis, kuid see ei too nimetatud autorite arvates kaasa kõnealuse sätte kohaldamist PSi muutmise rahvahääletuse suhtes, sest enamusreegel tulenevat nagunii rahvahääletuse olemusest.²⁷
- 13 Käsitledes PSi muutmise rahvahääletust, sedastab ka Uno Lõhmus, et XV peatükk „vaikib sellest, kas rahvahääletusest osavõtjate arv mõjutab rahvahääletuse tulemust ning milline peab olema otsuse vastuvõtmiseks nõutav häälteenamus“.²⁸ Samas ei võta ta ühest seisukohta, kas sellises olukorras tuleb PSi muutmiseks korraldatavale rahvahääletusele kohaldada PS § 105 lg-t 2, vaid osutab üksnes sellele, et ühe tõlgenduse järgi tulevat PS § 105 lg-t 2 kohaldada.²⁹ Kui asuda aga seisukohale, et PS § 105 lg 2 kohaldub ka PSi muutmise rahvahääletuse suhtes, tulevat Lõhmuse hinnangul kohaldatavaks lugeda ka selle paragrahvi teised lõiked.³⁰ PS § 105 lg 3 esimese lause kohaldatavuse rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamisele Lõhmus aga välistab, kuna PS §-s 167 sätestatu erineb § 105 lg-s 3 sisalduvast.³¹
- 14 PSi 2020. aasta kommenteeritud väljaandes mööndakse samuti küsimuse vaieldavust, ent kommenteeritava paragrahvi kohaldatavust PSi muutmise eelnõu rahvahääletuse suhtes kaldutakse jaatama. Sellise seisukoha kasuks rääkivat kõigepealt see, et PS ei tee keeleliselt vahet erinevate rahvahääletuste vahel, mis PSi kohaselt toimuda võivad.³² Lisaks nõuab PS § 106 lg 2 rahvahääletuse korra reguleerimist rahvahääletuse seadusega, mis sätestab nii tavalise seaduseelnõu ja muu riigielu küsimuse kui ka põhiseaduse muutmise seaduse

²⁶ M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – J. Sootak (koost.). Õigus igaühele: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 79–80, vt ka 111.

²⁷ Samas, lk 80.

²⁸ U. Lõhmus. § 164. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, komm. 3.

²⁹ Samas, komm. 5.

³⁰ Samas, komm. 6.

³¹ U. Lõhmus. § 167. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, komm. 3, 8.

³² J. Jäätma jt. – PSKV₃, PS § 105 komm. 16.

eelnõu vastuvõtmiseks korraldatava rahvahääletuse menetlust.³³ PS XV peatüki sätted ei käsitle ammendavalt rahvahääletuse kõiki menetlusküsimusi, nt rahvahääletusele pandud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmiseks nõutavat hääleteenamust (PS § 105 lg 2).³⁴ PS § 105 lg-t 4 – Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise, kui seaduseelnõu rahvahääletusel vastu ei võeta – tulevat selle eesmärgi tõttu kohaldada ka PSi muutmiseks korraldatud rahvahääletuse puhul. Kuna seaduseelnõu tagasilükkamist rahvahääletusel tuleb vaadelda umbusaldusavaldusena Riigikogule, peaks PS § 105 lg 4 seda enam leidma rakendamist juhul, kui rahvas ei toeta hääletusele pandud „PS kui riigi toimimise alusdokumendi muudatust“.³⁵ PSi muutmise rahvahääletuse suhtes kuulub kohaldamisele ka PS § 106 lg 1. Eristada tuleb rahvast kui *pouvoir constituant*’i, mida PS ei reguleeri, ning rahvast kui *pouvoir constitué*’d, kelle õigus osaleda rahvahääletusel, samuti rahvahääletusele pandavate küsimuste piirangud olenevad PSis sätestatust.³⁶

- 15 Paloma Krõõt Tupay leiab, et PSi muutmise rahvahääletusele kohalduvad PS §-d 105 ja 106 osas, milles PS XV peatükk eriregulatsioonide ei sisalda, iseäranis § 105 lg 4 ja § 106 lg 1.³⁷ Nii ei ütle PS XV peatükk midagi selle kohta, milline on rahvahääletusel otsuse vastuvõtmiseks vajalik hääleteenamus, millised rahvahääletuse negatiivse tulemuse tagajärjed ning rahvahääletusele pandava küsimuse sisulised piirid.³⁸ PS §-de 105 ja 106 PSi muutmise rahvahääletuse suhtes kohaldamise kasuks rääkivat veel asjaolu, et PS XV peatükk ei sisalda ühtegi rahvahääletuse läbiviimist reguleerivat normi, mis läheks lahku §-des 105 ja 106 sätestatust.³⁹ Lisaks ei erista PS mõisteliselt tavalise seaduseelnõu ja põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletust, kui sätestab, et rahvas teostab kõrgeimat riigivõimu Riigikogu valimise ja rahvahääletusega (PS § 56) ning rahvahääletuse korraldamise otsustab Riigikogu (PS § 65 p 2).⁴⁰
- 16 Taavi Annuse seisukoha järgi ei peaks PSi muutmise rahvahääletusel lähtuma PS § 106 lg-s 1 toodud piirangutest. PSi muutmisel on rahvahääletuse võimalus sätestatud hoopis teises, PS XV peatükis ning olulisi PSi sätteid saab muuta ainult rahvahääletusel (PS § 162).⁴¹ Annuse arvates saab rahvahääletusel muuta kõiki PSi sätteid, ka selliseid, mis puudutavad eelarve- (nt eelarvetasakaal), maksude (nt proportsionaalse või progressiivse maksusüsteemi) ja riigikaitseküsimusi (nt riigikaitse tsiviilkontrolli täiustatud mehhanismi).⁴²

V. Rahvahääletuse korraldamise otsustamine

- 17 Rahvahääletuse korraldamise saab PSi järgi otsustada üksnes Riigikogu, see on **Riigikogu eksklusiiivne pädevus** (§ 65 p 2, § 105 lg 1).
- 18 PSi kohaselt ei ole rahvahääletust võimalik esile kutsuda rahvaalgatuse korras (vrd 1920. aasta PS §-d 30 ja 31) ning sellist võimalust ei saa luua ka seadusega, kuna see muudaks oluliselt PSis fikseeritud võimude tasakaalu.

³³ Samas.

³⁴ Samas.

³⁵ Samas.

³⁶ Samas.

³⁷ P. K. Tupay. *Verfassung und Verfassungsänderung in Estland. Eine Analyse zu Theorie und Praxis mit vergleichenden Anmerkungen zum deutschen Recht.* – Schriftenreihe zum Osteuropäischen Recht. Kd 22. Berliner Wissenschafts-Verlag 2015, lk 121.

³⁸ Samas.

³⁹ Samas, lk 122.

⁴⁰ Samas.

⁴¹ T. Annus. *RÕ*, lk 55.

⁴² Samas.

- 19 PSi juriidilise ekspertiisi komisjoni aruandes tuuakse välja Saksa eksperdi Jochen Abr Froweini seisukoht, kes pidas üllatavaks, et rahvahääletuse korraldamine on üldse Riigikogu pädevuses, sest enamikus süsteemides, kus rahvahääletus on ette nähtud, algatavat rahvahääletuse rahvas või mõni riigiorgan, mis parlamendist otseselt ei sõltu, näiteks president.⁴³ Prantsuse ekspert Guy Carcassonne leidis, et mõistlik oleks sätestada rahvahääletuse algatamine rahva nõudel.⁴⁴ Samas on Oliver Kask seisukohal, et rahvahääletuse korraldamine Riigikogu poolt ning rahvahääletusele pandava seaduseelnõu eelnev läbiarutamine ja toetamine Riigikogus on kooskõlas esindusdemokraatia põhimõttega, millele Eesti riigikorraldus toetub.⁴⁵
- 20 Riigikogu ei otsusta rahvahääletuse korraldamist mitte seadusega, vaid **otsusega** PS § 65 p 1 tähenduses. Otsuse vorm on kohane mitmel põhjusel. Esiteks kujutab otsustus rahvahääletuse korraldamise kohta endast üksikjuhtumi reguleerimist – Riigikogu määrab kindlaks konkreetse rahvahääletuse toimumise aja ja rahvahääletusele pandava küsimuse. Teiseks, seaduse vormis tehtav rahvahääletuse korraldamise otsus võimaldaks otsustamises osaleda valitsusel, kellel PS § 103 lg 1 p 4 kohaselt on seaduste algatamise õigus (vt altpoolt), ning presidendil, kellele vastavalt PS §-le 107 saadetakse väljakuulutamiseks kõik Riigikogu vastu võetud seadused ning kellel on õigus jätta seadus välja kuulutamata. Eelöeldu ei välista siiski Riigikogu otsuse PSile (ja seadusele) vastavuse eelkontrolli (vt altpoolt).
- 21 PS ei täpsusta, kellel on õigus **algatada** Riigikogus rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmine. Kuna, nagu eelmises punktis märgitud, peab Riigikogu saama teha selle otsuse ilma teiste organite sekkumiseta, peaks ka algatus sääraseks otsuseks tulema ainult Riigikogu seest. Kuna PS § 103 lg 1 p-d 1–4 näevad ette üksnes seaduste algatajad, ei tulene sellest sättest, kellel on õigus algatada Riigikogu otsuseid. Riigikogu otsuste algatajad tulenevad kas otse põhiseadusest (nt PS § 65 p-d 7 ja 8) või määrab need Riigikogu oma äranägemise järgi.⁴⁶ Sellest tulenevalt võib Riigikogu oma enesekorraldusõiguse alusel otsustada, kellele anda õigus teha rahvahääletuse korraldamise ettepanek.⁴⁷
- 22 Vaieldav on, kas rahvahääletuse korraldamise otsuse algatamise õigus saab olla valitsusel. PS § 98 lubab valitsusel siduda tema poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega. Kuna selle võimaluse näol on tegemist vahendiga, millega valitsus saab Riigikogu survestada tema soovitatavat eelnõu vastu võtma, ei ole selle kasutamine rahvahääletuse otsustamise menetluses kooskõlas PSi mõttega anda rahva poole pöördumise õigus üksnes Riigikogule. PS § 98 ei nimeta eelnõusid, mille vastuvõtmist valitsus usaldusküsimusega siduda ei saa. Seetõttu on kaheldav, kas selliseid erandeid saab luua seadusega. Eelneva põhjal tuleks valitsuse õigust algatada rahvahääletuse korraldamine pigem eitada. Samast mõttekäigust näib olevat lähtunud ka RKKTS § 128 lg 1, mis annab rahvahääletuse algatamise õiguse Riigikogu liikmele, fraktsioonile ja komisjonile, mitte aga valitsusele.⁴⁸

⁴³ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. VII peatükk „Seadusandlus“, lk 17. <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-pohiseaduse->

⁴⁴ Samas.

⁴⁵ O. Kask. Rahvahääletuse ja rahvaalgatuse regulatsiooni muutmine 2019. a koalitsioonilepingu järgi. Analüüs. 2019. <https://www.just.ee/uuringud>.

⁴⁶ A. Mõttus. § 65. – U. Lõhmus (peatöim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, komm. 28.

⁴⁷ J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 105 komm. 8.

⁴⁸ Vt K. Varend, K. Jõgeva. – RKKTS, § 128 komm. 1. Seevastu 18. mail 1994 vastu võetud rahvahääletuse seaduse (RT I 1994, 41, 659) § 8 lg 2 andis õiguse algatada rahvahääletust muu seaduse (st mitte põhiseaduse muutmise seaduse) või muu riigielu küsimuse otsustamiseks Riigikogu liikme, fraktsiooni ja komisjoni kõrval ka valitsusele.

- 23 Rahvahääletuse otsuse vastuvõtmiseks on nõutav **poolthäälte enamus** (PS § 73), kuna PS ei näe selles osas ette teistsugust häälteenamust. Küsitav on, kas Riigikogus vastuvõtmiseks poolthäälte enamusest suuremat häälteenamust nõudva seaduse eelnõu rahvahääletusele paneku peab Riigikogu otsustama samuti suurema häälteenamusega, s.t PS § 104 lg-s 2 nimetatud seadused Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Kuna Riigikogu rahvahääletusele pandavat seaduseelnõu ise vastu ei võta, ei tingi PSist tulenev liht- (PS § 73) ja konstitutsiooniliste (PS § 104 lg 2) seaduste eristamine erinevat häälteenamust rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmiseks.
- 24 Rahvahääletuse korraldamise otsuses tuleb märkida rahvahääletuse aeg. Kommenteeritav säte ei näe ette, kui pikk aeg peab jääma rahvahääletuse otsuse avaldamise ja rahvahääletuse päeva vahele. PS § 164 teise lause kohaselt saab PSi muutmise rahvahääletus toimuda kõige varem kolme kuu pärast, arvates rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisest Riigikogus. Veneetsia Komisjon leiab, et kõnealune ajavahemik ei tohi kindlasti olla lühem kui neli nädalat ning juhul kui rahvahääletuse teema ei ole varasemalt olnud ulatusliku avaliku arutelu objektiks, peaks see periood olema veelgi pikem.⁴⁹

VI. Rahvahääletuse objekt

- 25 Kommenteeritava paragrahvi kohaselt võib rahvahääletuse objektiks olla kas seaduseelnõu või muu riigielu küsimus. PS § 163 lg 1 p 1 kohaselt võib rahvahääletusele panna ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kui rahvahääletuse objekti kohta vt PS XV peatüki ja PSTS § 3 kommentaare.

A. Seaduseelnõu

- 26 Otsustades panna rahvahääletusele seaduseelnõu, taotleb Riigikogu sisuliselt, et rahvas selle heaks kiidaks. Riigikogu on põhimõtteliselt vaba otsustama, millist seaduseelnõu rahvahääletusele esitada, arvestades PS § 106 lg-s 1 sätestatud piiranguid. Otsus korraldada rahvahääletus seaduseelnõu vastuvõtmiseks võib olla kantud näiteks soovist jätta mõni põhimõttelist laadi seadusandlik valik rahva teha või hoopis teatav regulatsioon rahva otsusega kinnistada,⁵⁰ lähtudes eeldusest, et rahva vastu võetud seadust on keerulisem (ilma uue rahvahääletuseta) muuta (vt selle kohta altpoolt). Kommenteeritav paragrahv ega ükski muu PSi säte, kui jätta kõrvale PS § 162, ei kohusta Riigikogu ühtegi seaduseelnõu rahva otsustada andma.
- 27 Kuna PS ei sätesta nõudeid rahvahääletusele pandava seaduseelnõu vormi osas, võib Riigikogu esitada rahvahääletusele nii seaduse tervikteksti kui ka mõne seaduse muutmise eelnõu. Veneetsia Komisjon on oma rahvahääletuse juhistes esile toonud, et juhul kui tegemist ei ole PSi või seaduse totaalrevisjoniga, peab hääletusele pandava küsimuse eri osade vahel eksisteerima sisuline seos (*intrinsic connection*), sest hääletamisvabaduse tagamiseks ei saa nõuda sisulise seoseta sätete tervikuna heakskiitmist või tagasilükkamist.⁵¹ Korraga sama seaduse mitme peatüki muutmist tulevat käsitada samamoodi nagu totaalrevisjoni.⁵²

⁴⁹ Guidelines, p III.9.a.

⁵⁰ U.Lõhmus. Rahvahääletus ja rahvaalgatus. Probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2023/4–5, lk 319.

⁵¹ Guidelines, p III.2.

⁵² Samas.

- 28 Rahvahääletusele pandav seaduseelnõu peab olema kooskõlas PSiga. See nõue tuleneb PS § 3 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PSi ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvahääletusel seaduseelnõu üle otsustades teostab rahvas riigivõimu (PS § 56 p 2) ning on seetõttu PSiga seotud.⁵³
- 29 Rahvahääletusest osavõtja saab anda oma hääle kas seaduseelnõu poolt või vastu. Erapooletuks jäänute hääled rahvahääletuse tulemust ei mõjuta (vt altpoolt). Seetõttu ei ole põhiseaduslikult nõutav, et hääletamisedelil oleks ka lahter „erapooletu“.

B. Muu riigielu küsimus

- 30 Muu riigielu küsimuse all peab PS silmas seaduseelnõuks või põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuks vormistamata küsimuseasetust. PS ei täpsusta, mida võib Riigikogu muu riigielu küsimusena rahva otsustada anda. PS § 106 lg 1 piirab rahvahääletusele pandavate küsimuste ringi sisuliselt. Jüri Põllu arvates võib muu riigielu küsimus, mis pannakse rahvahääletusele, olla nii normatiivse kui ka individuaalse iseloomuga.⁵⁴ Normatiivse iseloomuga on näiteks mingi seaduseelnõu väljatöötamise printsiibid või see, kas lubada narkomaanidele müüa narkootikume eripoodides, individuaalse iseloomuga aga mingi objekti, näiteks tuumaelektrijaama rajamine.⁵⁵
- 31 Riigikohus on võtnud seisukoha, et Riigikogu tohib küsimuse rahvahääletusele panna üksnes juhul, kui ta ise on pädev seda küsimust otsustama ning kui selle otsustamiseks ei ole PS ette näinud konkreetset menetluskorda: „Nõue, et Riigikogul endal peab olema selle küsimuse otsustamiseks pädevus, tuleneb keelust sekkuda teiste riigiorganite või kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslikku pädevusse [...]. Seetõttu ei või Riigikogu panna rahvahääletusele näiteks õigusemõistmisega seotud küsimusi. Rahvahääletusele ei saa panna ka kindlas põhiseaduslikus menetluskorras otsustatavaid küsimusi (vt nt PS § 153 lõige 2, milles on sätestatud Riigikohtu esimehe ja liikmete kriminaalvastutusele võtmise menetlus), sest sellisel juhul tähendaks rahvahääletuse korraldamine põhi-seadusliku menetluse eiramist.“⁵⁶ Osutatud lahendis leidis Riigikohus, et rahvahääletus küsimuses, kas tuleks korraldada Riigikogu erakorralised valimised, ei ole lubatav, kuna erakorraliste valimiste toimumise alused on PSis ammendavalt sätestatud ning nende korraldamise otsustamine on presidendi ainupädevuses.⁵⁷
- 32 Kui lähtuda Riigikohtu arutluskäigust, siis ei ole lubatav muu riigielu küsimusena rahvahääletusele panna küsimusi, mis tuleb otsustada kas seadust vastu võttes või seadust või PSi muutes. Rahvahääletusele tuleb sellisel juhul esitada vastav eelnõu, mitte aga muu riigielu küsimus.⁵⁸
- 33 Lisaks Riigikohtu öeldule tuleb arvestada, et vastavalt PS § 105 lg 3 teisele lausele on rahva otsus riigiorganitele kohustuslik. Järelikult ei saa muu riigielu küsimuse rahvahääletusele paneku eesmärgiks olla pelgalt rahva arvamuse väljaselgitamine. Rahvas peab tegema otsuse. Nii põhiseaduse muutmise seaduse kui ka tavalise seaduse eelnõu puhul saab rahvas teha otsuse kas esitatud eelnõu vastu võttes või seda tagasi lükates. Kui rahvale esitatakse küsimus otsustamiseks muu riigielu küsimusena, mille saab aga lahendada üksnes PSi või seadust muutes või seadust vastu võttes, siis kõigepealt on probleemiks see, et see küsimus otsustataks ilma PSi muutmise (PS §-d 161–168) või seadusandlikku

⁵³ A. Mõttus. § 56. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, komm. 13.

⁵⁴ J. Põld. Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu: Iuridicum 2001, lk 70.

⁵⁵ Samas.

⁵⁶ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09 – Rahvahääletuse ettepanek, p 15.

⁵⁷ Samas, p 16.

⁵⁸ Sarnaselt ka P. Pikamäe. Põhiseaduse valgustamata nurgatagused. ERR 27.11.2020.

menetlust läbimata. Peale selle oleks otsus probleemne ka PS § 105 lg 3 teises lauses sätestatud nõude täidetavuse aspektist. Otsust võib säärasel juhul olla vaja ellu viia PSi või seadust muutes või seadust vastu võttes. Arvestades PSi muutmiseks ette nähtud algatamiskvoorumit ja kvalifitseeritud häälteenamuse nõudeid, samuti Riigikogu liikmete PS §-st 62 tulenevaid garantiisid – vaba mandaati ja indenniteeti –, mida rahvahääletuse tulemus ei tühista, ei pruugi rahva otsus olla täidetav.⁵⁹ Need asjaolud räägivad selle vastu, et muu riigielu küsimusena saaks rahvahääletusele panna PSi või seaduse reguleerimiseesemeks olevaid küsimusi.

- 34 Veel üks aspekt, mida tuleb silmas pidada, on PS § 105 lg-s 4 sätestatud rahvahääletuse tagajärg. Nimetatud säte postuleerib, et kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab president välja Riigikogu erakorralised valimised. Andes muu riigielu küsimusena rahvale otsustada PSi või seadusega reguleeritava küsimuse, väldiks Riigikogu igal juhul erakorralisi valimisi. See aga ei paista olevat kooskõlas PSi mõttega.⁶⁰
- 35 Eelnevat silmas pidades aheneb muu riigielu küsimusena rahvahääletusele pandavate ettepanekute ring märkimisväärselt, pannes küsima, et mida üldse saab sellisel viisil rahvale otsustada anda. Ilmselt tuleb seda tüüpi rahvahääletuse otstarbeks pidada rahvale võimaluse andmist tõkestada (vetostada) kavandatav või ette valmistatud poliitiline otsus. Näitena säärases otsusest võiks tuua Eesti liitumise mõne rahvusvahelise organisatsiooniga (vt ka PS § 106 lg 1 kommentaari), tuumaelektrijaama või raudteetrassi rajamise. Kui rahvas ettepanekut toetab, saab (tuleb) rahvahääletuse objektiks oleva protsessiga edasi minna, kui ei toeta, tuleb see lõpetada.
- 36 Kui möönda muu riigielu küsimuse mõiste avaramat käsitlust, oleks rahvahääletuse eesmärk selgitada välja rahva tahe või põhimõtteline seisukoht teatava regulatsiooni suhtes, enne kui Riigikogu selle osas otsuse teeb. Eespool märgitud probleem ettepanekut toetava rahvaotsuse täidetavusega jääb ikkagi alles. PSi muutmise puutuva küsimuse rahvahääletusele panemine muu riigielu küsimusena peaks aga olema välistatud ka selle mõiste laiema tõlgenduse korral, sest PSi muutmise ettepanekut heaks kiita või tagasi lükata ilma PS XV peatükis sätestatud menetluskorda, iseäranis kvalifitseeritud häälteenamusi järgimata ei oleks PSiga kooskõlas. Kui sellist võimalust lubada, tähendaks see sisuliselt rahva nn lihtotsusega PS XV peatüki täiendamist materiaalsete muutmispõrangutega, mida nimetatud peatükk ette ei näe.

VII. Rahvahääletuse küsimus

- 37 See, kuidas sõnastatakse rahvahääletuse küsimus, on olulise tähtsusega, sest küsimuseasetusega on võimalik rahvahääletuse tulemusega manipuleerida. Seetõttu allub rahvahääletuse küsimuse sõnastamine teatavatele põhimõtetele, mis tagab rahvahääletuse põhiseaduspärase läbiviimise ning rahva vaba tahteavalduse. Seaduseelnõu rahvahääletusele paneku korral peab rahvale esitama küsimuse, kas ta on eelnõu vastuvõtmise poolt.⁶¹ Kui rahvahääletusele pannakse muu riigielu küsimus, on Riigikogu mänguruum küsimuse formuleerimisel suurem. Põhjendatud oleks lähenemine, et küsimus sõnastatakse muutuse, mitte *status quo* säilitamise kohta, sest *status quo* säilitamise vastu hääletamise korral ei ole selge, millist muutust soovitakse.

⁵⁹ Sarnaselt ka P. Pikamäe, samas.

⁶⁰ Sarnaselt ka P. Pikamäe, samas.

⁶¹ Vt nt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20.05.1992 otsus „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu ja nendega kaasneva lisaküsimuse rahvahääletuse korraldamise kohta“ (RT 1992, 21, 301).

- 38 Veneetsia Komisjoni seisukoha järgi peab hääletamisvabaduse tagamiseks rahvahääletuse küsimus olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt; see ei tohi olla eksitav; peab olema sõnastatud neutraalselt ega tohi kallutada eelistama teatud vastust; vastata peab saama „jah“ või „ei“ või jätta eelistus märkimata.⁶² Lisaks ei tohi kombineerida konkreetset sõnastatud eelnõu üldiselt sõnastatud ettepaneku või põhimõttelise küsimusega.⁶³

VIII. Hääletamisõigus ja rahvahääletuse põhimõtted

- 39 Kommenteeritav säte ei näe ette, kes võivad rahvahääletusest osa võtta. Kuna rahvahääletus on üks kahest kõrgeima riigivõimu teostamise viisist (PS § 56), määratletakse hääletamisõigusega isikute ring PS III peatüki sätete kohaselt.
- 40 Rahvahääletamisõigus tuleneb PS § 57 lg-st 1.⁶⁴ Ühtlasi määratleb see säte rahvahääletamisõiguse kui põhiõiguse isikulise kaitseala.⁶⁵ Hääleõiguse piirangud kehtivad ka selle alaliigi – rahvahääletamisõiguse – kohta.⁶⁶ Veneetsia Komisjon rõhutab, et üldise hääleõiguse tagamiseks peab rahvahääletusel osalemise õigusest ilmajätmine olema seadusega ette nähtud meede, mis on proportsionaalne ning seotud isiku vaimse puudega (*mental incapacity*) või tema süüdimõistmisega tõsisel kuriteos; nimetatud meedet võib rakendada üksnes kohtu selgesõnalise otsusega.⁶⁷
- 41 Rahvahääletusel, nagu ka Riigikogu valimistel, on õigus hääletada Eesti kodanikul, kes on saanud 18 aastat vanaks (PS § 57 lg 1). Seejuures ei ole hääletamisõigust neil kodanikel, kes on kohtu poolt teovõimetuks tunnistatud (PS § 57 lg 2). Seadusandja võib piirata nende kodanike rahvahääletusel osalemise õigust, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohas (PS § 58).
- 42 Vanglas karistust kandva Eesti kodaniku rahvahääletusest osavõttu piirates tuleb seadusandjal silmas pidada, et nii nagu ei ole PSiga (ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga⁶⁸) kooskõlas, kui ükski vanglakaristust kandev kinnipeetav ei saa Riigikogu valimistel hääletada⁶⁹, ei oleks samasugune keeld põhiseaduspärane ka rahvahääletuse kontekstis.
- 43 Riigikohus on öelnud, et rahvahääletusel realiseeritav subjektiivne õigus on õigus hääletada.⁷⁰ Rahvahääletuse põhimõtete ning rahvahääletusõiguse esemelise kaitseala piiritlemisel tuleb appi võtta PS §-des 1 ja 10 fikseeritud demokraatia põhimõte, analoogia

⁶² Guidelines, p I. 3.1.c).

⁶³ Guidelines, p III.2. Vrd aga Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses läbi viidud rahvahääletusele pandud küsimus: „Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?“. Vt Riigikogu 18.12.2002 otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“ (RT I 2002, 107, 637) punkti 2 alapunkt 2. Küsimuse taolist sõnastust on õigustatud sellega, et ELiga ühinemist ei oleks saanud teostada ilma PSi muutmata, mistõttu olid need kaks küsimust omavahel tihedalt seotud.

⁶⁴ K. Jaanimägi, § 57. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, komm. 37; H. Kalmo O. Kask. – PSKV₅, PS § 57 komm. 6.

⁶⁵ K. Jaanimägi, § 57 komm. 37.

⁶⁶ H. Kalmo O. Kask. – PSKV₅, PS § 57 komm. 6.

⁶⁷ Guidelines, p I. 1.1. d).

⁶⁸ Euroopa inimõiguste konventsiooni protokoll nr 1 art 3 sätestab osalisriikide kohustuse viia mõistlike ajavahemike järel läbi seadusandja valimisi. Konventsioon ei laiene aga rahvahääletustele – vt nt EIKm 30.11.2017, 48818/17, Cumhuriyet Halk Partisi vs. Türki, ja selles viidatud kohtupraktika.

⁶⁹ Vt RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-2-15, p 63.

⁷⁰ RKPJKo 03.10.2003, 3-4-1-17-03, p 10.

korras PS § 60 lg 1 laused 2, 3 ja 4 ning põhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis⁷¹ ning mida muu hulgas väljendavad Veneetsia Komisjoni arvamused.

- 44 PS § 60 lg 1 kohaselt on Riigikogu valimised vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed ning hääletamine salajane. (Nende printsiipide kohta vt PS § 60 kommentaari.) Katri Jaanimägi käsitluses moodustavad nimetatud põhimõtted Riigikogu valimisõiguse esemelise kaitseala.⁷² Ühtlasi tuleb Jaanimägi arvates PS § 60 lg 1 lauseid 2–4 arvesse võtta rahvahääletamisõiguse esemelise kaitseala määratlemisel.⁷³ Hääleõiguslikul isikul on õigus sellele, et rahvahääletus toimuks hääletamise vabaduse, üldisuse, ühetaolisuse, otsesuse ja salajasuse printsiipide kohaselt.⁷⁴ Samuti on hääleõiguslikul isikul õigus sellele, et rahvahääletust ette valmistavad toimingud viidaks läbi põhiseaduspäraselt.⁷⁵ Nimetatud subjektiivseid õigusi peab olema võimalik kaitsta kohtus.⁷⁶
- 45 Veneetsia Komisjon käsitleb rahvahääletuse põhimõtetena, mida riik rahvahääletust läbi viies peab tagama, üldisust, võrdsust, vabadust ja salajasust.⁷⁷ Võrdsuse põhimõttega seoses rõhutab komisjon näiteks seda, et igal hääletajal peab olema üks hääl iga rahvahääletusele pandud küsimuse osas⁷⁸ ning et võrdsed võimalused tuleb tagada nii rahvahääletusele pandud ettepaneku toetajatele kui ka vastastele.⁷⁹ Hääletamisvabaduse põhimõtte eeldab võimude neutraalsust kogu rahvahääletuse eelse kampaania ajal.⁸⁰ Keelatud peab olema võimude poolt avalike vahendite kasutamine agitatsiooni tegemise eesmärgil.⁸¹ Rahvahääletusele esitatud ettepanek ja selle seletuskiri, samuti tasakaalustatud viisil ettepaneku pooldajate ja vastaste kampaaniamaterjalid peavad olema hääletajatele aegsasti enne rahvahääletust kättesaadavad.⁸² Hääletamise salajasus ei ole mitte üksnes õigus, vaid ka kohustus, kuid salajasuse põhimõtte ei piira hääletaja õigust väljendada oma seisukohta väljaspool hääletamisruumi.⁸³

⁷¹ Riigikohus on märkinud: „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 § 10 sätestab: „Käesolevas peatükis 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.“ Demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kehtivus tähendab, et Eestis kehtivad need õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.“ (RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94).

⁷² K. Jaanimägi. § 57, komm. 26 jj.

⁷³ K. Jaanimägi. § 57, komm. 28; K. Jaanimägi. § 60. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, komm. 30.

⁷⁴ K. Jaanimägi. § 60, komm. 94.

⁷⁵ K. Jaanimägi. § 57, komm. 70.

⁷⁶ K. Jaanimägi. § 60, komm. 94. Riigikohtu praktikas käsitatakse isiku subjektiivset õigust, mille (väidetavat) rikkumist saab Riigikohtus vaidlustada PSJKSi kohaselt, kitsalt, üksnes vahetult valija endaga seotud õigusena, nt hääle andmise õigusena. – K. Jaanimägi. § 60, komm. 141. K. Jaanimägi. Paragrahv 37. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. [Tallinn]: Juura 2021, komm. 16 jj.

⁷⁷ Guidelines, lk 6–10, p-d 1–4.

⁷⁸ Guidelines, p I.2.1.

⁷⁹ Samas, p I.2.2.a).

⁸⁰ Samas, p I.3.1. a)

⁸¹ Samas, p I.3.1.b).

⁸² Samas, p I.3.1.e).

⁸³ Samas, p I.4.a).

IX. Rahvahääletuse kvoorum ja nõutav enamus (lõiked 2 ja 4)

- 46 Paragrahvi 105 lõige 2 sätestab, et rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute hääle-enamusega. Sätte eesmärk on kindlaks määrata, esiteks, millal saab lugeda rahvahääletuse toimunuks (kvoorum), ning teiseks, millise hääle vahekorraga rahvahääletusele pandud küsimus otsustatakse. Sätte tõlgendamisel tuleb arvesse võtta ka kommenteeritava paragrahvi lõiget 4, mis sisaldab väljendit „poolthääle enamus“.
- 47 Paragrahvi 105 lõike 2 kohaselt määrab rahvahääletuse tulemuse hääletamisest osa-võtnute – ükskõik kui palju neid on – enamus. Rahvahääletusel võetakse otsus vastu, sõltumata sellest, kui palju hääleõiguslikke kodanikke hääletamisest osa võtab. Rahva-hääletusel otsuse vastuvõtmiseks nõutavat hääletajate miinimumarvu seega ei ole. PSi regulatsioon välistab rahvahääletuse nurjumise kvoorumi puudumise tõttu. Säte ei võimalda kvoorumit seadusega ka ette näha.
- 48 Väljendit „hääletamisest osavõtnute hääleteenamus“ võib tõlgendada mitut moodi, sõltuvalt sellest, kuidas mõista terminit „hääletamisest osavõtnu“. Ühe lähenemise kohaselt on hääletamisest osavõtnud kõik hääleõiguslikud kodanikud, kes rahvahääletusel sedeli hääletamiskasti lasksid või elektroonilise hääle andsid. Hääletamisest osavõtnud on selle käsitluse järgi seega nii need, kes on sedelile üheselt arusaadavalt märkinud valiku rahva-hääletusele pandud küsimuse vastusevariantide vahel, kui ka need, kelle sedelilt ei nähtu üheselt hääletaja tahe – näiteks täitmata või ebaselgelt märgistatud sedelid (kehtetud sedelid). Teise lähenemise kohaselt aga on „hääletamisest osavõtnud“ üksnes need hääle-tajad, kelle hääle on kehtiv, s.t antud ühe rahvahääletusele esitatud valiku kasuks. Samuti võib PS § 105 lõikeid 2 ja 4 esmapilgul mõista ka nõnda, et neis sätestatakse erinevad hääleteenamused. Nii võib kujutada ette olukorda, kus rahvahääletusele pandud seadus-eelnõu jääb vastu võtmata, kuna ei saa hääletamisest osavõtnute (kehtivad + kehtetud hääled) hääleteenamust, ent saab ometi poolthääle enamuse, mistõttu Riigikogu erakorralisi valimisi välja ei kuulutata.⁸⁴ Säärane tõlgendus ei ole siiski kooskõlas põhiseadusandja sooviga siduda Riigikogu laialisaatmine rahvahääletusele pandud seadus-eelnõu tagasilükkamisega (vastu võtmata jätmisega) rahva poolt (vrd 1920. aasta PS § 32). Niisiis tuleb selline tõlgendus tagasi lükata.
- 49 Tõlgenduses, mis seoks omavahel PS § 105 lõigetes 2 ja 4 sätestatu, tuleks eristada ühelt poolt kvooruminõude puudumist edasi andvat ning teiselt poolt otsust määravat hääle-enamust väljendavat sõnastust. Mõtet, et rahvahääletuse tulemus ei sõltu osavõtjate arvust, tähistab termin „hääletamisest osavõtnud“ – rahva otsuse teevad nemad. Väljendit „hääle-teenamus“ tuleb aga sisustada koos terminiga „poolthääleteenamus“. Seaduseelnõu vastu-võtmiseks rahvahääletusel on tarvis, et eelnõu poolt oleks enam hääletamisest osavõtnuid kui selle vastu (vt PSRS § 3 lg 6 p 1). Kui poolt- ja vastuhääli on võrdselt või vastuhääli on rohkem, lükatakse seaduseelnõu tagasi. Seega omavad tähendust üksnes poolt- ja vastu-hääled, mitte aga kehtetud hääled. Raske on näha sisulist põhjust, miks muu riigielu küsimuses läbiviidava rahvahääletuse puhul peaks lähtuma teistsugusest arusaamast. Sõltumata sellest, kas küsimuse sõnastus eeldab vastusevariante „poolt“ ja „vastu“ või „jah“ ja „ei“, määravad siingi tulemuse emma-kumma vastusevariandi kasuks otsustanute, mitte aga kehtetud hääled. Seejuures tähendab sarnaselt seaduseelnõu hääletusega poolt olemine muutust, vastu hääletamine aga *status quo* säilitamist. Hääle võrdse jagunemise korral säilib *status quo*.

⁸⁴ Vrd Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne. VII peatükk „Seadusandlus“, lk 19.

X. Rahvahääletuse tagajärjed (lõiked 3 ja 4)

A. Vastu võetud seaduse väljakuulutamine

- 50 PS § 105 lg 3 esimese lause kohaselt kuulutab president rahvahääletusel vastu võetud seaduse viivitamatult välja. Sõna „viivitamatult“ näib viitavat sellele, et erinevalt Riigikogu vastu võetud seadusest, ei ole presidendil rahvahääletusel vastu võetud seaduste osas vetoõigust. PS § 107 lg 2 rahvahääletusel vastu võetud seaduste puhul kohaldamisele ei kuulu.
- 51 Selle kohta, kas PSist tuleneb presidendi pädevus kontrollida rahvahääletusel vastu võetud seaduse põhiseaduspärasust, on õiguskirjanduses avaldatud erinevaid seisukohti. Uno Lõhmus jaatab presidendi õigust jätta välja kuulutamata rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse muutmise seadus, kui see on kas menetlusnõuete rikkumise või PSi alus- põhimõtetega vastuolu tõttu põhiseadusevastane.⁸⁵ Seejuures viitab Lõhmus PS § 105 lg 3 esimese lause ja § 167 sõnastuslikele erinevustele.⁸⁶ Kui pidada õigeks Lõhmuse lähenemist, et presidendil on õigus jätta rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata, peaks see olema üle kantav ka rahvahääletusel vastu võetud tavalistele seadustele, sest vastavalt PS § 3 lg 1 esimesele lausele ja §-le 102 peavad needki olema kooskõlas PSiga ja vastu võetud PSis sätestatud järgides. PSi 2020. aasta kommenteeritud väljaande kohaselt ei saa president algatada rahvahääletusel vastu võetud seaduste suhtes põhiseaduslikkuse järelevalvet.⁸⁷ See ei tähenda siiski sama, mis seaduse välja kuulutamata jätmine, sest iseenesest on mõeldav ka see, et president ei kuuluta seadust välja, millega protsess lõpeb, kuid põhiseaduslikkuse järelevalvet ei algatata.⁸⁸ Taavi Annus jt aga eitavad presidendi õigust jätta rahvahääletusel vastu võetud seadus välja kuulutamata. Näiteks märgib Annus, et rahvahääletusel vastu võetud seaduse „viivitamatu“ väljakuulutamise tähendab seda, et väljakuulutamise keeldumine on lubamatu.⁸⁹ Pealegi polevat presidendil võimalik välja kuulutamata seadust sarnaselt Riigikogus vastu võetud seadustega rahvahääletusele „tagasi saata“.⁹⁰
- 52 Kui eitada presidendi õigust jätta rahvahääletusel vastu võetud seadus välja kuulutamata, tõusetub küsimus, kuidas kontrollitakse rahvahääletusele pandud seaduseelnõu PSile vastavust või PSis sätestatud piirangutest (PS § 106 lg 1) kinni pidamist. PS seda üheselt ei sätesta. Ilmselt ei ole PSi mõttega vastuolus rahvahääletusele pandud seaduseelnõu eelkontroll. PSJKS § 6 lg 1 p 5 järgi võib küsimuse rahvahääletusele pandud seaduseelnõu PSile vastavusest Riigikohtus tõstatada õiguskantsler. PS ei välista ka rahvahääletusel vastu võetud seaduste põhiseaduspärasuse järelekontrolli (vt altpoolt).
- 53 Seda, kas rahvahääletus viidi läbi (põhi)seaduspäraselt, saab hinnata kohus seadusandja kujundatud menetluses. Kahtluse korral, kas rahvahääletuse käigus järgiti kõiki põhi-seaduslikke hääletamispõhimõtteid, saab kohus vastu võetuks tunnistatud seaduse väljakuulutamise peatada.
- 54 Presidendi väljakuulutamiskohustus tekib hetkest, kui rahvahääletuse tulemused ametlikult vormistatakse ja lõplikuks muutuvad.

⁸⁵ U. Lõhmus. § 167. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, komm. 8 jj.

⁸⁶ Samas, komm. 3.

⁸⁷ H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 56 komm. 9.

⁸⁸ Vrd Saksamaa LV PSi (Grundgesetz) art 82 kohaselt liidupresidendi pädevuses parlamendi vastu võetud seaduste allkirjastamine (Ausfertigung). Õiguskirjanduses peetakse lubatavaks ka allkirjastamata jätmist, kui seadus ei ole vastu võetud PSi nõudeid järgides. Samas puudub liidu-presidendil seaduse põhiseaduspärasuse kontrolli algatamise õigus.

⁸⁹ T. Annus. RÕ, lk 55; rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse muutmise seaduste osas – T. Kolk jt. – PSKV, PS § 167 komm. 5.

⁹⁰ T. Annus. RÕ, lk 55.

B. Rahva otsuse kohustuslikkus

- 55 PS § 105 lg 3 teise lause kohaselt on rahva otsus riigiorganitele kohustuslik. Seda sätet tuleb mõista eelkõige nii, et rahvahääletuse tulemus on õiguslikult siduv, mitte nõuandev. Arvestades, et PS § 105 lg 3 esimene lause reguleerib rahvahääletusele pandud seaduseelnõu vastuvõtmise tagajärge, tuleks selle lõike teist lauset käsitada eelkõige kui muus riigielu küsimuses tehtud otsuse tagajärge. Siiski ei ole välistatud, et teine lause on kohaldatav ka seaduse rahvahääletusel vastuvõtmise või tagasilükkamise tagajärjena. Säärasel juhul tähendaks see ennekõike keeldu Riigikogule rahvahääletusel vastu võetud seadust muuta või kehtetuks tunnistada või tagasi lükatud seadust ise vastu võtta. Probleemne oleks sellise tõlgenduse puhul aga rahvahääletusel vastu võetud seaduse põhiseaduspärasuse kontroll. Kui tõlgendada PS § 105 lg 3 teist lauset nii, et see välistaks rahvahääletusel vastu võetud seaduse PSile vastavuse kontrolli, omandaks rahvahääletusel vastu võetud seadus PSi tasandi normi staatuse, mis ei oleks aga kooskõlas PS XV peatükiga, mis sätestab, et PSi ei saa muuta muul kui selles peatükis ettenähtud korras.
- 56 Rahvahääletuse otsuse riigiorganitele kohustuslikkus tähendab, sõltuvalt sellest, kas hääletusele pandud küsimus saab rohkem poolt- või vastuhääli, vastavalt kohustust kas positiivseks (midagi teha)⁹¹ või negatiivseks (hoiduda millestki) tegevuseks.
- 57 PS § 105 lg 3 teisest lausest võib aru saada nõnda, et rahva otsus ei lakka olemast teatava aja möödudes riigiorganitele kohustuslik. Kui Riigikogu leiab, et rahvahääletusel kord otsustatud muu riigielu küsimus tuleks lahendada vastupidiselt rahva otsusele, tuleks samas küsimuses korraldada uus rahvahääletus.⁹² Kui laiendada teises lauses sätestatud ka seaduseelnõudele, ei tohiks Riigikogu rahvahääletusel vastu võetud seadust ilma rahvahääletuseta muuta või rahvahääletusel tagasi lükatud seaduseelnõu ilma rahvahääletuseta vastu võtta, sõltumata sellest, kui palju aega on rahvahääletusest möödunud. Viimane seisukoht on aga vaieldav (vt XI osa kommentaare). Veneetsia Komisjon rõhutab, et kui rahvahääletuse tulemus on õiguslikult siduv, ei tohiks teatava aja jooksul rahvahääletusel tagasi lükatud seaduseelnõu vastu võtta või rahvahääletusel heaks kiidetud seadust ära muuta ilma uut rahvahääletust korraldamata.⁹³ Komisjon ei täpsusta, milline peaks olema selle „teatava aja“ kestus.

C. Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamise

- 58 PS § 105 lg 4 näeb ette, et kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab president välja Riigikogu erakorralised valimised. Sätte eeskujuks on 1920. aasta PSi § 32. Viimane oli siiski kujundatud teistsuguse olukorra jaoks. Nimelt ei pannud 1920. aasta PSi järgi seadust rahvahääletusele mitte Riigikogu ise, vaid seda võis nõuda teatav arv hääleõiguslikke kodanikke. Rahvast oli võimalik mobiliseerida tõkestama parlamendi vastu võetud seaduse jõustumist või vastu võtma rahva algatatud, kuid Riigikogu poolt tagasi lükatud seaduseelnõu. Nõnda nähti 1920. aasta PS §-s 32 Riigikogu ja rahva vahel tekkinud konflikti lahendamise mehhanismi, mis lähtus arusaamast, et rahvas, kes lükkab tagasi Riigikogu vastu võetud seaduse või võtab vastu Riigikogu tagasi lükatud seaduseelnõu, avaldab oma esindajatele ühtlasi umbusaldust.⁹⁴ Samade argumentidega põhjendati Põhiseaduse Assamblees kehtiva PS § 105 lg 4 vajadust.

⁹¹ Vrd 1937. a PSi § 98 lg 2: „Rahva otsus on riigiorganitele siduv ja nad peavad asuma viivitamatult sellest otsusest järelduvate korralduste tegemisele.“

⁹² Sama: J. Pöld. Loenguid Eesti riigiõigusest, lk 70.

⁹³ Guidelines, p III, 4.a.

⁹⁴ Johannes Kaiv ja Johannes Klesment kirjutavad, kommenteerides 1933. aastal muudetud PSi § 32, mis oli analoogiline kehtiva PS § 105 lg-ga 4, et „See paragrahv määrab Riigikogule poliitilise vastutuse, seades ta otseselt rahva kontrolli alla“. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh. Kaiv ja J. Klesment. Tallinn: Autorite kirjastus 1934, lk 31.

- 59 PS § 105 lg-s 4 ettenähtu on probleemne. Võib argumenteerida, et Riigikogu ei pane rahvahääletusele seaduseelnõu, mille vastuvõtmises ta kindel ei ole, sest muidu riskib ta erakorraliste valimiste esile kutsumisega. Kui aga seaduseelnõu vastuvõtmine rahvahääletusel on kindel, võib Riigikogu seaduse samahästi ka ise vastu võtta. Seepärast on ka mitmetes ekspertarvamustes tehtud ettepanekuid jätta PS § 105 lg 4 PSist välja.⁹⁵
- 60 Riigikogu, õigemini selle enamus, võib olla motiveeritud seaduseelnõu rahvahääletusele panema juhul, kui rahvahääletusel vastuvõtmine annaks seadusele suurema kaitse muutmise vastu Riigikogu järgmiste koosseisude poolt. Selline eeldus peab aga paika üksnes osaliselt. Nimelt on rahvahääletusel vastu võetud seadusel küll poliitilises mõttes suurem legitiimsus kui Riigikogu vastu võetud seadustel, mis aga ei tähenda selle Riigikogu poolt muutmise lubamatust.
- 61 Selle kohta, kas Riigikogu erakorralised valimised tuleb välja kuulutada üksnes tavalise seaduse või ka põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusel vastu võtmata jäämise korral, vt eestpoolt, samuti PS XV peatüki kommentaare.

XI. Rahvahääletusel vastu võetud seaduse staatus õiguskorras

- 62 PS ei sätesta, milline on rahvahääletusel vastu võetud seaduse staatus õiguskorras. Seetõttu ei ole selge, kas sellist seadust tohib muuta üksnes rahvahääletusega või Riigikogu tavalises korras. Kui rahvahääletusel vastu võetud seadust võib muuta ka Riigikogu, siis järgmisena tuleb vastata küsimusele, kas seaduse rahvahääletusel vastuvõtmisele peab järgnema periood, mille jooksul Riigikogu rahva otsustatut muuta ei saa.
- 63 PSi 2020. aasta kommenteeritud väljaandes tuuakse välja kaks võimalikku seisukohta. Esimese järgi oleks rahvahääletusel vastu võetud seadusel eriline seisund, kuna see on vastu võetud rahva kui kõrgeima võimu teostaja poolt.⁹⁶ Selle erilise seisundi ning PS § 105 lg 3 teise lause tõttu, mille kohaselt on rahva otsus riigorganitele kohustuslik, ei saa Riigikogu rahvahääletusel vastu võetud seadust ise muuta või kehtetuks tunnistada, samuti seda valdkonda hilisema seadusega teisiti reguleerida.⁹⁷ Kuna rahvahääletusel vastu võetud seadused asuvad Riigikogu vastu võetud seadustega võrreldes normihierarhias kõrgemal, ei kohalduks nende vastuolu korral põhimõte *lex posterior derogat legi priori*.⁹⁸ Teise seisukohta järgi aga ei ole rahvahääletusel vastu võetud seadusel erilist positsiooni õigusnormide hierarhias, mistõttu on Riigikogul võimalik seda muuta tavalises seaduste muutmiseks ettenähtud korras (§ 65 p 1).⁹⁹ Muudest seadustest kõrgema õigusjõu omandamiseks ei piisa pelgalt seaduse vastuvõtmisest rahvahääletusel, seadus tuleks vastu võtta PSi muutmiseks ettenähtud menetluskorras.¹⁰⁰ Seda seisukohta toetab ka asjaolu, et PS ei sätesta otsesõnu piiranguid rahvahääletusel vastu võetud seaduse muutmisele.¹⁰¹ Kui Riigikogu muudab seadust kohe või lühikest aega pärast selle vastuvõtmist rahvahääletusel, kannavad Riigikogu liikmed valijate ees poliitilist vastutust.¹⁰² Riigikogu muutmisõiguse eitamine tooks kaasa Riigikogu pädevuse ja esindusdemokraatia pärssimise ning seeläbi

⁹⁵ Vt nt põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, lk 64 (Rait Maruste ettepanek), lk 74 (Allar Jõksi ettepanek). <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus>.

⁹⁶ H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 56 komm. 8.

⁹⁷ Samas.

⁹⁸ Samas.

⁹⁹ Samas. Sarnaselt ka T. Annus. RÕ₂, lk 56; U. Lõhmus. Rahvahääletus ja rahvaalgatus. Probleemid ja võimalikud lahendused, lk 319–320.

¹⁰⁰ H. Kalmo, O. Kask. – PSKV, PS § 56 komm. 8.

¹⁰¹ Samas.

¹⁰² Samas.

valimiste tähenduse vähenemise.¹⁰³ Sarnaselt märgib Uno Lõhmus, et „selline seadusandlik kord halvab õiguskorda ja esindusdemokraatia tegevust ning vähendab arutlusdemokraatia võimalusi“.¹⁰⁴ Jüri Põllu on väljendanud seisukohta, et rahvahääletusel vastu võetud seadust on Riigikogul kindlasti võimalik muuta, kui seaduses eneses on Riigikogu muutmisvõimalus sätestatud, vastasel juhul on Riigikogu õigus seadust muuta vaieldav.¹⁰⁵

- 64 Rahvahääletusel vastu võetud seaduse puhul kerkib ka küsimus selle põhiseaduspärasuse kontrollist. Presidendi kontrolliõigusest oli juttu eespool (vt komm. 50 jj). PS § 139 lg 1 ja § 142 alusel saab seaduste põhiseaduspärasuse küsimuse tõstatada ka õiguskantsler. Küsitav on aga, kas õiguskantsler saab vaidlustada rahvahääletusel vastu võetud seadusi. PSi 2020. aasta kommenteeritud väljaandes eitatakse õiguskantsleri õigust teostada rahvahääletusel vastu võetud seaduste üle järelevalvet argumendiga, et seadus näeb ette õiguskantsleri pädevuse teha rahvahääletuse otsuse ja rahvahääletusele pandud seaduseelnõu üle eelkontrolli, s.t kontrolli enne rahvahääletuse toimumist (vt PSJKS § 6 lg 1 p 5, ÕKS § 18 lg 1¹).¹⁰⁶ Õiguskantsleri järelevalvepädevust on eitanud ka Taavi Annus: „Mõeldamatu oleks, et õiguskantsler teeks § 142 alusel ettepaneku rahvale vastuvõetud akt põhiseadusega kooskõlla viia. Pealegi on õiguskantsleri järelevalvepädevus piiratud otsesõnu „seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktidega“. Paragrahvi 105 lg-s 2 on aga rahvahääletuse ja riigiorganite erisust sõnaselgelt väljendatud.“¹⁰⁷ Samal seisukohal on Nele Parrest.¹⁰⁸ Seevastu Uno Lõhmus väidab, et raske on leida argumente, miks õiguskantsleril ei peaks olema volitusi algatada rahvahääletusel vastu võetud seaduse või ka riigielu küsimuse järelkontrolli.¹⁰⁹ Lõhmuse argumentatsioon lähtub sellest, et ehkki õiguskantslerile on seadusega pandud eelkontrolli ülesanne, ei saa eeldada, et vastuolu PSiga tuleks alati eelkontrolli käigus ilmsiks.¹¹⁰ Kuna kohtutel on kohustus kaitsta viimase astmena indiviidi ja vähemuse õigusi, ent nad ei saa omal algatusel asuda kontrollima seaduste vastavust PSile, oleks asjakohane, kui õiguskantsleril oleks õigus rahvahääletusel vastu võetud seaduse või riigielu küsimuses tehtud otsuse põhiseaduspärasus Riigikohtu ette viia.¹¹¹
- 65 Isegi kui eitada rahvahääletusel vastu võetud seaduse suhtes abstraktse normikontrolli võimalust, tuleb jaatada konkreetse normikontrolli (PS § 15, § 152 lg 1) lubatavust.¹¹² Seda seisukohta toetab PS § 152 lg 2 sõnastus, mille kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks „mis tahes seaduse“, kui see on vastuolus PSi sätte ja mõttega.¹¹³ Sisuliselt toetab konkreetse normikontrolli lubatavust ka PS § 3 lg 1 esimene lause, mis nõuab kõigi seaduste kooskõla PSiga.

¹⁰³ Samas.

¹⁰⁴ U. Lõhmus. Rahvahääletus ja rahvaalgatus. Probleemid ja võimalikud lahendused, lk 319.

¹⁰⁵ J. Põld. Loenguid Eesti riigiõigusest, lk 70.

¹⁰⁶ H. Kalmo, O. Kask. – PSKV₅, PS § 56 komm. 9.

¹⁰⁷ T. Annus. RÕ₂, lk 55–56.

¹⁰⁸ N. Parrest. § 6 komm. 12. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne.

¹⁰⁹ U. Lõhmus. Rahvahääletus ja rahvaalgatus. Probleemid ja võimalikud lahendused, lk 322.

¹¹⁰ Samas, lk 321.

¹¹¹ Samas, lk 322.

¹¹² Sama ka T. Annus. RÕ₂, lk 56.

¹¹³ H. Kalmo, O. Kask. – PSKV₅, PS § 56 komm. 9.