

§ 106. [Rahvahääletuse piirangud]

Rahvahääletusele ei saa panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.

Rahvahääletuse korra sätestab rahvahääletuse seadus.

Autor *Aaro Mõttus*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 33. Rahvahääletused sünnivad Riigikogu juhatuse ülevalvel. Rahvahääletamise alused ja kord määratakse eriseaduses.

§ 34. Rahvahääletamisele ei kuulu ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõjakuulutamine ja rahutegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine, samuti ka lepingud võõraste riikidega.

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 hääleteenamusega.

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

Rahvahääletamisel käesoleva paragrahvi korras ei saa tulla otsustamisele Põhiseaduse muutmisesse, maksudesse, riigikaitse, välislepinguisse ega riigi rahalistesse kohustus-tesse puutuvad küsimused.

- 1 Kommenteeritavas paragrahvis sätestatakse teemad, mida käsitlevaid seaduseelnõusid ja muid riigielu küsimusi ei tohi Riigikogu rahvahääletusele panna.¹ Samuti sisaldab säte Riigikogu kohustust reguleerida rahvahääletuse korda rahvahääletuse seadusega.
- 2 Piirangud rahvahääletusele pandavate küsimuste osas on riikide konstitutsioonides tavapärased.²
- 3 1920. aasta põhiseaduses sisalduvaid sarnaseid piiranguid põhjendati eelkõige vajadusega tagada riigi püsimine, mille võivad seada ohtu riigi sissetulekust ilmajätmine või sõja vastu olemine rahvahääletusel.³ Kommenteeritavat paragrahvi kehtivas PSis on seletatud sellega, et nimetatud teemad nõuavad üldjuhul operatiivset otsustamist⁴, ning vajadusega vältida populismi ning rahva hetkemeelolude ja ajutiste raskuste mõju otsustele.⁵

¹ Ka T. Annus on seisukohal, et piirang kehtib nii seaduste kui ka muude riigielu küsimuste kohta. – T. Annus. RÕ, lk 55.

² Vt nt Itaalia põhiseaduse art 72 lg 2; Läti põhiseaduse art 73; Slovakkia põhiseaduse art 93 lg 3; Sloveenia põhiseaduse art 90 lg 2; Taani põhiseaduse art 42 lg 6.

³ Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von Eugen Maddison und Oskar Angelus. Berlin: Carl Heymanns Verlag 1928, lk 45–46 (tõlge: E. Maddison, O. Angelus. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne. (Tlk J. Schnur, M. Leppik.) – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 333–410).

⁴ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve: Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura 1997, lk 55.

⁵ R. Maruste, samas; T. Annus. RÕ, lk 55.

- 4 Vaieldav on see, kas PS § 106 lg-s 1 loetletud piirangud kohalduvad ka PSi muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele. Erialakirjanduses on avaldatud arvamust nii nende piirangute kohaldatavuse kui ka mittekohaldatavuse toetuseks.⁶
- 5 Küsimuste, mida rahvahääletusele panna ei saa, sõnastus kommenteeritavas paragrahvis jätab üksjagu tõlgendamisruumi. Kindlasti tuleb piirangute konkretiseerimisel arvesse võtta PSi teisi sätteid, milles samu mõisteid kasutatakse (nt PS § 65 p 10 ja PS § 104 lg 2 p 15 riigi rahaliste kohustuste mõiste määratlemisel). Kui eelarveküsimuste puhul tundub valitsevat üksmeel, et see termin hõlmab nii iga-aastast riigieelarvet, lisaelarvet ja riigieelarve muutmist (vt PS §-d 115 ja 116) kui ka eelarvete vastuvõtmise korda reguleerivaid seadusi (vt PS § 104 lg 2 p 11, PS § 117, PS § 157 lg 1),⁷ siis välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise ning riigikaitse küsimustes on esitatud lahknevaid seisukohti. Nii pidas Jüri Põld 2001. aastal küsitavaks, kas rahvahääletusele on võimalik panna ühinemist NATO-ga.⁸ Sellist tõlgendust võis pidada võimalikuks, sest PS välistab nii välislepingute ratifitseerimise (rahvusvahelise organisatsiooniga liitumine eeldab välislepingu sõlmimist ning seejärel selle ratifitseerimist Riigikogus – vt PS § 121 p 3) kui ka riigikaitseküsimuste (NATO on riikide sõjalis-poliitiline ühendus) panemise rahvahääletusele. Siiski on vaieldav, kas rahvusvahelise organisatsiooni või liiduga ühinemist ning konkreetse välislepingu ratifitseerimist ei ole võimalik PS § 106 kontekstis käsitada eraldi küsimustena.⁹
- 6 Küsimused, mida ei saa rahvahääletusele panna, ei ole kommenteeritavas paragrahvis ammendavalt sätestatud. Riigikohus on 30. oktoobri 2009. aasta otsuses asjas nr 3-4-1-20-09 öelnud: „Riigikogu võib mingi küsimuse rahvahääletusele panna vaid siis, kui selles küsimuses rahvahääletuse korraldamine ei ole PS §-ga 106 keelatud, kui Riigikogul endal on selle küsimuse otsustamise pädevus ja selle küsimuse otsustamiseks ei ole põhiseadus ette näinud kindlat korda. Nõue, et Riigikogul endal peab olema selle küsimuse otsustamiseks pädevus, tuleneb keelust sekkuda teiste riigorganite 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 põhiseadusliku menetluse eiramist.“¹⁰
- 7 Rahvahääletuse kord tuleb sätestada rahvahääletuse seadusega. PS ei täpsusta, milliseid küsimusi tuleb rahvahääletuse seaduses kindlasti reguleerida. PSi 2020. aasta kommenteeritud väljaandes seostatakse mõistega „rahvahääletuse kord“ järgmisi küsimusi: hääletamisõigus ja selle piirangud, agitatsioon, hääletajate nimekirjade koostamine, hääletamise viisid, hääletamist läbiviivate organite süsteem, hääletamistulemuse selgitamise kord ja rahvahääletusega seoses tekkivate vaidluste lahendamise kord.¹¹
- 8 PS § 104 lg 2 p 5 kohaselt on rahvahääletuse seadus nn konstitutsiooniline seadus, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus ning mida PS § 110 kohaselt ei saa kehtestada, muuta ega tühistada Vabariigi Presidendi seadlusega.

⁶ Vt lähemalt A. Mõttus. § 105 – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, komm. 12–15.

⁷ Põhiseaduse VII peatükk „Seadusandlus“. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, lk 21. <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-pohiseaduse-;J.Jaätma.jt.-PSKV,PS§106komm.4>.

⁸ J. Põld. Loenguid Eesti riigiõigusest. Tartu: Iuridicum 2001, lk 70.

⁹ J. Jaätma jt leiavad, et PS § 106 lg-t 1 ei tohiks tõlgendada nii, et rahvahääletust ei ole lubatud korraldada küsimuses, milles tehtav otsus sisuliselt välistab välislepingu ratifitseerimise. Vt J. Jaätma jt. – PSKV₅, PS § 106 kamm. 7.

¹⁰ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09 – Keskerakonna fraktsioon vs. Riigikogu juhatus, p 15.

¹¹ J. Jaätma jt. – PSKV₅, PS § 106 kamm. 10.