

**Rahvahääletuse ja rahvaalgatuse regulatsiooni muutmine  
2019. a koalitsioonilepingu järgi  
Analüüs**

*Oliver Kask*

## Sisukord

- 1) Kirjandus
- 2) Kavandatud muudatused rahvahääletuse ja rahvaalgatuse osas ning põhiseaduse muutmise ulatus
- 3) Rahvaalgatuse olemus ja mõjud
  - 3.1. Rahvaalgatuse vormid
  - 3.2. Rahvaalgatuse kogemused
  - 3.3. Seaduseelnõu rahvaalgatuse korras algatamise mõju
  - 3.4. Rahvahääletuse algatamise mõju
  - 3.5. Rahvaalgatusel nõutavate allkirjade arv
  - 3.6. Põhiseaduslikkuse järelevalve
- 4) Rahvahääletuse viisid
- 5) Keeld muuta PS aluspõhimõtteid
- 6) Erakorraliste valimiste ärajätmine
- 7) Rahvahääletuse korraldamine muu seaduse kui põhiseaduse muutmiseks ja rahvahääletusele pandava küsimuse selgus
- 8) Rahvahääletuse korraldamise piirang samas küsimuses kolme aasta jooksul
- 9) Osalusvoorum ja toetuskünnised rahvahääletusel
- 10) Seaduseelnõude arutamise korra erisused
- 11) Rahvahääletusel vastu võetud seaduse õiguslik jõud ja otsuse siduvus
- 12) Osalemise alternatiivsed võimalused valimistevahelisel perioodil

## 1. Kirjandus

Koalitsioonilepingu uuritavate ettepanekute kohta ilmus Eesti ajakirjanduses koalitsioonilepingu avalikustamise järel mitmeid arvamusi.<sup>1</sup> Analüüs ei keskendu siiski mitte mitmetes neist vajalikuks peetud valijaskonna ühiskonnahariduse eelneva tõstmise vajalikkusele, et ära hoida rahvaalgatuse kasutamise praktika tulemusel kaasneda võivale pettumusele, vaid õiguslikele probleemidele koalitsioonilepingus näidatud uuenduste kehtestamise järel.

Analüüsi koostamisel on tuginetud peamiselt järgmisele asjakohasele kirjandusele.

Põhiseaduse kehtiva regulatsiooni saamisloo kohta on võimalik saada teavet Põhiseaduse Assamblee stenogrammidest. Tuginetud on ka põhiseaduse vastava regulatsiooni kohta

---

<sup>1</sup> Vt nt Mari-Liis Jakobson: Kas rahvahääletus annab hääletutele hääle? (<https://www.err.ee/929632/mari-liis-jakobson-kas-rahvahaaletus-annab-haaletutele-haale>), Õiguskantsler: Rahvaalgatus ei pruugi võimust võõrandumise tunnet kaotada (<https://www.err.ee/931214/oiguskantsler-rahvaalgatus-ei-pruugi-voimust-voorandumise-tunnet-kaotada>), L. Hänni: Rahvaalgatuse tähendus päevakorras (<https://www.err.ee/937672/liia-hanni-rahvaalgatuse-tahendus-paevakorras>), J. Valge: Otsedemokraatia kriitikute hirmudest (<https://www.err.ee/941513/jaak-valge-otsedemokraatia-kriitikute-hirmudest>).

koostatud uurimustele, sh põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandele<sup>2</sup> ja põhiseaduse kommenteeritud väljaandele<sup>3</sup>, samuti rahvahääletuse seaduse eelnõu seletuskirjale.

Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 22.01.2019 resolutsioonis 2251 (2019)<sup>4</sup> on tehtud liikmesriikidele ettepanekuid rahvahääletuse regulatsiooni kohta uuema aja praktika valguses. Resolutsiooni koostamisel on tuginetud Cheryl Gillani raportile<sup>5</sup>.

Veneetsia komisjoni koostatud rahvahääletuse hea tava koodeks (CDL-AD(2007)008rev-cor) aastast 2007<sup>6</sup> on uuendamisel. Lisaks neile soovitudele on Veneetsia komisjon kogunud andmeid liikmesriikide praktika kohta ja koostanud nende põhjal raporteid nii rahvahääletuse (CDL-INF (2001) 10<sup>7</sup> ja CDL-AD(2005)034<sup>8</sup>, sellele lisaks koostamisel olev raport 2018. a küsimustiku põhjal) kui seaduseelnõude algatamise õiguse kohta (CDL(2008)113)<sup>9</sup>, samuti parlamendi enamuse ja opositsiooni suhte kohta (CDL-AD(2019)015<sup>10</sup>). Erinevad Veneetsia komisjoni soovitusel sisalduvad ka paljudes arvamustes riikide põhiseaduste või asjakohase seadusandluse kohta, mis on kättesaadavad Veneetsia komisjoni veebilehel<sup>11</sup> (olulisemate seisukohtade kokkuvõtte dokumendis CDL(2017)002<sup>12</sup>).

Õiguskirjanduse maht on vaadeldavas küsimuses mahukas. Eestikeelsest kirjandusest saab välja tuua S. v. Csekey, Eesti põhiseaduse ajalooline tekkimine ja põhimõtted – Eesti Politseileht 1928, nr 42 (356); A. Mägi, Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana, Tartu 1937; A. Mägi, Rahvahääletus ja rahvaalgatus Eestis – Omariikluse taustal: Üliõpilasselts Raimla koguteos, lk 11–53, Lund 1955; Ü. Madise, Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates – Juridica 1/2019, lk 3–10.

Põhjaliku käsitluse rahvahääletuste mõjudest annab M. Setälä, Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions, MacMillan Press Ltd, 1999. Rahvahääletuse kvoorumi- ja häälteenamuse nõuete kohta vt nt H. Herrera ja A. Mattozzi, Quorum and Turnout in Referenda, Journal of the European Economic Association, June 2010, p 838–871.<sup>13</sup> Kohaliku omavalitsuse tasandil rahvaalgatuse praktika kohta vt nt P. Alarcón, P. García-Espín, Y. Welp, J. Font, Influencing Politics with Signatures? Models and Experiences of local citizens' initiative, 2018.<sup>14</sup>

## **2. Kavandatud muudatused rahvahääletuse ja rahvaalgatuse osas ning põhiseaduse muutmise ulatus**

Eesti Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ning Isamaa Erakonna valitsusliidu aluspõhimõtted 2019–2023 (koalitsioonileping) näeb rahvahääletuse ja rahvaalgatuse osas ette järgmist:

<sup>2</sup> <https://www.just.ee/et/eesti-vabariigi-pohiseaduse-juriidilise-ekspertiisi-komisjoni-lopparuanne>.

<sup>3</sup> <https://www.pohiseadus.ee/>.

<sup>4</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=25325&lang=en>.

<sup>5</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25231&lang=en>.

<sup>6</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

<sup>7</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010-e.aspx).

<sup>8</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e).

<sup>9</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2008\)113-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)113-e).

<sup>10</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e).

<sup>11</sup> <https://www.venice.coe.int/>.

<sup>12</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2017\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2017)002-e).

<sup>13</sup> <http://apps.eui.eu/Personal/Amattozzi/Papers/Quorum.pdf>.

<sup>14</sup> <https://www.oidp.net/docs/repo/doc482.pdf>.

„• Rahvaalgatus vajab 25 000 kodaniku allkirja. Rahvaalgatuse puhul on juriidiline vorm seaduseelnõu, mitte otsuse eelnõu. Rahva poolt algatatud seaduseelnõu peab jõudma Riigikogus lõpphääletusele.

- Rahvahääletuse algatamiseks rahva poolt on vaja 50 000 kodaniku allkirja.
- Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust, siis ei too see kaasa Riigikogu erakorralisi valimisi.
- Rahvahääletusele pandud küsimus loetakse vastuvõetuks, kui osa võtab vähemalt viiskümmend protsenti hääleõiguslikest kodanikest ning seaduseelnõu või muu riigielu küsimus on saanud 5% võrra enam toetushääli kui vastuhääli.
- Põhiseaduse muutmine rahvahääletuse kaudu vajab 25% võrra enam toetushääli kui vastuhääli.
- Sama küsimust ei saa teist korda rahvahääletusele panna vähemalt kolme aasta jooksul.
- Rahvahääletusele ei saa panna Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtteid ega eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.“

Need muudatused eeldavad põhiseaduse muutmist. Valijaskonna poolt riigivõimu teostamine (otsuste tegemine) on põhiseadusega ette nähtud seni vaid valimiste ja rahvahääletuse kaudu, seaduseelnõu algatamise õigus on antud PS § 103 järgi Riigikogu liikmele, fraktsioonile ja komisjonile ning Vabariigi Valitsusele, põhiseaduse muutmiseks ka Vabariigi Presidendile; rahvahääletuse korraldamise saab otsustada Riigikogu (PS § 105 lg 1). Koalitsioonilepingu täitmine rahvaalgatuse ja rahvahääletuse ettenägemiseks eeldab PS §-de 57, 103, 105, 106, 161, 162, 164 ja 168 muutmist. PS §-de 161–168 muutmine on võimalik vaid rahvahääletusel. Rahvusvahelised standardid soovitavad rahvahääletuse korraldamist puudutavate põhiseaduse sätete muutmist rahvahääletusel, mitte parlamendi poolt. Seega tuleks ka teised muudatused kehtestada rahvahääletusel vastu võetava põhiseaduse muutmise seadusega.

### **3. Rahvaalgatuse olemus ja mõjud**

Koalitsioonileping näeb ette rahvaalgatuse sätestamise põhiseaduses. Rahvaalgatusel saab koalitsioonilepingu järgi algatada seaduseelnõusid, mitte Riigikogu otsuseid ning selline seaduseelnõu peab jõudma Riigikogus lõpphääletusele. Samuti näeb koalitsioonileping ette rahvahääletuse algatamise õiguse andmise kodanikele. Rahvaalgatus vajab 25 000 kodaniku allkirja ning rahvahääletuse algatamiseks rahva poolt on vaja 50 000 kodaniku allkirja.

Hindamist vajab, kas rahvaalgatusel ja rahvahääletuse algatamisel on oluline mõju esindusdemokraatlikule valitsemisüsteemile ning kas need muudavad võimude tasakaalu, eelkõige valijaskonna ja Riigikogu vahekorda, Riigikogu rolli ning otsustusprotsessi.

Vastamist vajab küsimus, kas sellised allkirjanõuded on liiga vähesed, piisavad või ülemäärased.

Täiendav lahendus tuleb leida rahvaalgatuse korras algatatud seaduseelnõu või rahvahääletuse algatamise korral eelnõu põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.

#### **3.1. Rahvaalgatuse vormid**

Rahvaalgatusi saab jaotada erinevateks vormideks. Kitsamas tähenduses kujutab rahvaalgatus endast rahva otsust nõudmist seadusandluse küsimuses (st nõuet, et seadus antaks, muudetakse või tunnistataks kehtetuks). Sellisel juhul saab piisav osa valijaskonnast väljendada seadusandliku

pädevusega organi ees soovi, et toetusallkirja andjate välja pakutud seaduseelnõu võetaks vastu. Valimisõiguslikud isikud võivad olla kohustatud esitama ise seaduseelnõu, mis peab vastama kõigile nõuetele, mida seaduseelnõu parlamendi menetlusse võtmiseks peab täitma. On aga ka võimalik, et rahvaalgatuse korras esitatakse üksnes nõudmine seaduseelnõu seadusandliku kogu või valitsuse poolt välja töötada ja kehtestada, kusjuures rahvaalgatuse korras näidatakse ära põhiprintsiibid ja algatuse eesmärk, st kitsaskoht ühiskondlikes suhetes.

Sellele rahvaalgatuse viisile võib lisanduda ka täiendav allkirjade kogumine pärast seaduseelnõu valmimist, kui seda ei tule esitada algatajatel endil: piisava toetuse pälvinud ettepaneku põhjal valminud seaduseelnõu asub parlament menetlema alles juhul, kui eelnõu koostamise järel antakse sellele piisav arv toetusallkirju.

Teine rahvaalgatuse laiemalt tuntud vorm on rahvahääletuse algatamine, mille käigus kogutakse piisav arv toetusallkirju kas parlamendi poolt vastu võetud seaduseelnõu panemiseks rahvahääletusele, et see ei jõustuks (n-ö veto), või parlamendi poolt tagasi lükatud seaduseelnõu panemiseks rahvahääletusele.

Võimalik on ka rahvaalgatuse kaudu koguda toetusallkirju, mille eesmärk on korraldada mingis küsimuses, sh seaduseelnõu vastuvõtmiseks, rahvahääletus, ilma, et parlament oleks selles küsimuses eelnevalt mingit otsust teinud või eelnõu üle hääletanud.

## **3.2. Rahvaalgatuse kogemused**

### **3.2.1. Rahvaalgatuse ajaloost Eestis**

Eesti 1920. aasta Põhiseaduse (RT 920, 113/114, 243) järgi oli võimalik 25 000 hääleõiguslikult kodanikul esitada Riigikogule rahvaalgatuse korras seaduseelnõu, samuti oli samal hulgal kodanikel võimalik kahe kuu jooksul koos vähemalt kolmandikuga parlamendi koosseisust tõkestada vastuvõetud seaduse jõustumine.

Rahvaalgatuse mudelit täpsustas Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatuse seadus (RT 1920, 105/106, 242). Rahvaalgatuse korras algatatud eelnõu oli Riigikogu kohustatud menetlema ning tegema nelja kuu jooksul pärast eelnõu esitamist lõpliku otsuse eelnõu vastuvõtmise kohta. Eelnõu Riigikogus tagasilükkamine tõi kaasa rahvahääletuse, mille õnnestumise (seaduseelnõu vastuvõtmise) tagajärg oli Riigikogu erakorraliste valimiste läbiviimine. Rahvaalgatuse korras esitatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu tuli panna otse rahvahääletusele. Rahvahääletusel käsitletavate küsimuste sisupiirang kattus üldjoontes kehtiva PS § 106 lg-s 1 loetletuga.

Esimene rahvaalgatus toimus 1922. aastal usuõpetuse küsimuses, mille Riigikogu oli eelnevalt algkoolides kohustuslikuna ära kaotanud. Algatusel esitatud eelnõus olid mitmed kvaliteedipuudused, millele viidates keeldus Riigikogu seda vastu võtmast (sellise seaduseelnõu muutmine Riigikogus ei olnud lubatud). Riigikogus esindatud juristidest moodustatud komisjon, mille Riigikogu juhatus selle algatuse uurimiseks kokku kutsus, ühtsele seisukohale eelnõu põhiseadusele ja õigustloova akti nõuetele vastavuse hindamisel ei jõudnud. Järgnenud rahvahääletusel võeti eelnõu vastu ning järgnesid Riigikogu erakorralised valimised. Parlamendi koosseisus valimiste tagajärjel olulisi muudatusi ei toimunud.

Järgmine rahvaalgatus toimus 1926. aastal, millega sotsiaaldemokraadid nõudsid võõrandatud maade eest tasu mittemaksmist ja selleks seaduse muutmist. Riigikogu juhatus tunnistas algatuse

nõuetele vastavaks, kuid hilisemal asjatundjate kogu otsusel lükati eelnõu põhiseadusega vastuolule viidates tagasi.

Kolmas, 1932. aastal algatatud seaduseelnõu, millega taheti kaotada maaomavalitsused, lükati Riigikogu juhatuse poolt tagasi, kuna see ei lahendanud kõiki seaduse vastuvõtmisega tekkivaid probleeme ning ei olnud seetõttu nõuetekohane.

Rahvaalgatuse ja rahvahääletuse tulemusel võeti 1933. aastal vastu d põhiseadusemuudatused (RT 1933, 86, 627 ja 628). 1935. aastal muudeti riigivanema dekreediga rahvaseadusandluse korda nõnda, et rahvaalgatuse korras sai eelnõu algatada ja sellele järgneva rahvahääletuse korraldada vaid juhul, kui see ei ohustanud riigivanema hinnangul riigi julgeolekut.

1938. aastal jõustunud põhiseaduses rahvaalgatust ette ei nähtud.

Põhiseaduse Assamblees arutati rahvaalgatuse sätestamist ka kehtivas põhiseaduses. Stenogrammidest nähtuvalt oli peamiseks vastuargumendiks nii negatiivne ajalooline kogemus kui see, et igal Riigikogu liikmel on seadusandliku initsiatiivi õigus, mistõttu pole mõeldav, et eelnõu Riigikogu menetlusse esitamiseks ei leidu muud võimalust peale rahvaalgatuse.

Rahvaalgatuse võimaluse nägi ette PSRakS § 8 lg 2. Nimetatud paragrahvi järgi oli võimalik kolme aasta vältel pärast põhiseaduse jõustumist algatada 10 000 kodaniku allkirjaga põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Rahvaalgatuse seadust vastu ei võetud, mistõttu allkirjade kogumine ei viinud eelnõu menetlemiseni.<sup>15</sup>

### **3.2.2. Teiste riikide kogemused**

Rahvaalgatuse levik Euroopa riikide praktikas on vähene. Kui kõrvale jätta Šveitsi, Liechtensteini, San Marino, Iirimaa, Itaalia ja Läti<sup>16</sup> praktika, kohtab rahvaalgatuse haruharva. Rahvahääletuse võimaluse laiendamisel saab arvesse võtta paljude riikide praktikat. Demokraatlikke riike, kus ei ole rahvahääletust kunagi toimunud, on kogu maailmas vaid mõned. Rahvahääletuse praktikast on võimalik saada põhjalik ülevaade vastuste kogumikest Veneetsia komisjoni sellekohastele küsimustikele.<sup>17</sup> Valdav osa toimunud rahvahääletustest Euroopas ja ka mujal puudutab uue põhiseaduse vastuvõtmist, põhiseaduse muutmist, iseseisvumist<sup>18</sup> või muid väga olulisi, põhiseaduse väärtusega võrreldavaid muudatusi (liitumine EL-ga või sellest lahkumine).

### **3.3. Seaduseelnõu rahvaalgatuse korras algatamise mõju**

Veneetsia komisjon on selgitanud, et rahvaalgatus on Euroopa standarditega kooskõlas.<sup>19</sup> Rahvaalgatuse kaudu on kodanikel võimalik tuua enda püsitatud teemad parlamendis arutlusele, mitte üksnes piirduda toetuse või vastuseisu avaldamisega kellegi teise esitatud

---

<sup>15</sup> PS muutmise katsete kohta rahvaalgatuse korras vt A. Leps, Eesti põhiseaduse muutmisest, Akadeemia 1999, nr 3.

<sup>16</sup> Läti rahvaalgatuse ja rahvahääletuse kohta vt Kristīne Jarinovska, Popular Initiatives as Means of Altering the Core of the Republic of Latvia – Juridica International. Law Review, XX 2013, pp 152–159.

<sup>17</sup> 2004. a küsimustiku vastused dokumendis [CDL-EL\(2004\)011prov](#) ja 2018. a vastused dokumendis [CDL\(2018\)042](#).

<sup>18</sup> Näiteks aastatel 1989–1993 toimus Jugoslaavias 16, endise NSVL alal 25 ja mujal Kesk- ja Ida-Euroopas 6 rahvahääletust. Neist 12 toimusid iseseisvuse ja sõltumatuse küsimuses ja 7 uue põhiseaduse vastuvõtmiseks.

<sup>19</sup> Vt nt CDL-AD(2008)015, p 33.

eelnõude kohta. Rahvaalgatuse puhul jääb seejuures lõplik otsustuspädevus parlamendile. Tegemist on abinõuga, mis võib leevendada demokraatia defitsiiti.<sup>20</sup>

Demokraatia defitsiidi olukorras, kus usaldamatus avaliku võimu institutsioonide suhtes on kõrge, on rahvaalgatust peetud üha enam selliseks abinõuks, mis aitab võimust võõrandumist vältida. Ka rahvusvahelisel tasandil lepivad riigid üha sagedamini kokku üksikisikutele õiguse andmises osaleda aktiivselt, nii ükski kui erinevate mittetulundusühingute kaudu, oma põhiõiguste kaitsmisel (nt OSCE 1990. a Kopenhaageni dokumendi p 10). See saab toimuda muu hulgas õigusloomes aktiivse kaasaraäkamise kaudu, mille üheks võimaluseks on seaduseelnõude koostamine ja parlamendile esitamine.

Rahvaalgatuse kaudu seaduseelnõu esitamisega kaasneb samasugune tagajärg nagu seni mistahes muul viisil seaduseelnõu esitamisega Riigikogu menetlusse. Seaduseelnõu esitamise pädevus on antud muu hulgas igale üksikule Riigikogu liikmele (PS §103 lg 1 p 1), mistõttu on vähetõenäoline, et mistahes huvigrupil, kes suudab veenda enda ideedes laiemat avalikkust, ei ole võimalik saavutada enda huve väljendava seaduseelnõu jõudmine Riigikogu menetlusse. Kui ükski erakond ega fraktsioon isegi osaliselt ei toeta sellist ettepanekut, on väheusutav, et seaduseelnõu pälviks ühtaegu laiema avalikkuse toetuse ja oleks samal ajal realistlikult rahastatav ning kokkusobiv muu õiguskorraga, sh rahvusvaheliste lepingutega. Seadusandjale ettepanekute tegemine on vaba (igapähe põhiõigus vastavalt PS §-le 46) ka praegu ning seetõttu ei saa olukorras, kus seaduseelnõusid saab esitada lihtsalt, koormata rahvaalgatus üleliigselt ka Riigikogu tööd.

Küll aga on rahvaalgatuse seadustamisel oluline arvestada sellega, et halduskoormus võib pädevatel organitel suurenda toetusallkirjade õigsuse kontrollimisel (eelkõige siis, kui allkirjad ei ole digitaalsed) ja seaduseelnõu nõuetele vastavuse hindamisel. Allkirjade õigsuse kontrollimisele kuluv ressurss on võrreldav seni Riigikogule esitatavate kollektiivsete pöördumiste allkirjade kontrollimise töömahuga, arvestades, et rahvaalgatusel nõutava toetuse saamine ei ole igapäevane. Kui erakonnad või muud huvigrupid on suutelised kulutama rahvaalgatusele suuremaid summasid, on tõenäoline, et ka esitatavate eelnõude arv on selle võrra suurem. Kui Riigikogu liikmete algatatud seaduseelnõude puhul on Riigikogu Kantselei abi võimalik kasutada eelnõude põhiseadusele ja seadustele vastavuse tagamiseks ning Riigikogu liikmed saavad kasutada ka fraktsiooni või erakonna abi – kellel on tavapäraselt pikemaajalised kogemused seaduseelnõude koostamisel –, siis mistahes avalikkuse esindajate jaoks võib just õiguslikult korrektse vormi leidmine ja ideede põhiseadusega ning rahvusvaheliste lepingutega kooskõla tagamine osutada suureks katsumuseks. Rahvaalgatus on seotud seetõttu välisriikide praktika järgi suuremate kulutustega nii eelnõu koostamise, allkirjade kogumise kui selle toetuseks kampaania korraldamisega. Kulutuste vähendamiseks on võimalik riigil pakkuda allkirjade kogumiseks platvorme nagu [www.rahvaalgatus.ee](http://www.rahvaalgatus.ee), kuid see ei tähenda, et huvigrupp ei vaja allkirjade kogumiseks teisi võimalusi traditsioonilisel viisil allkirjade kogumiseks ja selleks piisava hulga inimeste leidmist, kes põhjendaks silmast silma ka rahvaalgatuse ettepaneku häid omadusi. Üleriigilise rahvaalgatuse korraldamine eeldab aga lisaks meediakampaaniat ja õigusabi eelnõu koostamiseks.

Rahvaalgatuse seadustamisel on oluline teadvustada, et seaduseelnõu koostamise või toetusallkirja andmise vältimatuks tulemuseks ei ole selle eelnõu vastuvõtmine. Rahvaalgatusel ei väljendata ühiskonna enamuse tahet, vaid ühe huvigrupi soove. Seega on see vaid aluseks edaspidistes aruteludes, kus vastanduvaks ei saa pidada rahvast ja Riigikogu, kes seaduseelnõu

---

<sup>20</sup> CDL-AD(2008)035, p 80-83.

üle hääletab. Rahvas (riigi kodanikkond või elanikkond) erineb selle osast, kes annab seaduseelnõule toetusallkirja. Mõistagi ei anna kõik seaduseelnõu toetajad rahvaalgatuse korras toetusallkirja, ent alati leidub teisi ühiskonnagruppe, kes sellist seaduseelnõu ei toeta. Seetõttu on võimalik, et korraga toimub mitu erinevat allkirjade kogumise kampaaniat, mille kaudu soovitakse esitada vastandlikke lahendusi ühiskonnaelu probleemidele.

Kujutus, mille järgi kodanikud oma vabast tahtest ja eriliste rahaliste ressurssideta viivad läbi eduka rahvaalgatuse, on reeglina paikapidamatu. Eduka rahvaalgatuse läbiviimiseks on vajalik tugevate, st hästi organiseeritud ja piisavalt rahastatud eestvedajate olemasolu. Rahvaalgatuse eestvedajaks on praktikas sagedamini mõni erakond, kodanikuühendus või ka ärikogukond. Rahvaalgatuse poliitiline põhisisu on suure konsolideeritud toetajaskonnaga poliitilise kavandi seadusandlikku menetlusse tõstmise võimulolevatest erakondadest sõltumata.

Sellisel viisil seaduseelnõu esitamise sooviks võib olla ka ettepaneku kujutamine apoliitilisena, mitteseotuna ühegi erakonnaga. Kui erakondade rahastamine on reguleeritud ja läbipaistev, tuleb seadusega ette näha ka rahvaalgatuse initsiatiivgrupi ja eelnõu väljatöötajate ning rahvaalgatuse kampaania rahastamise avalikustamise kohustus. See võimaldab vältida ärihuvide ja poliitika varjatud seoseid. Edukad rahvaalgatused viiakse läbi küllaldaste ressursside toel professionaalsete avalikkussuhete spetsialistide abil. Avaliku arvamuse mõjutamine nii rahvaalgatuse kampaania ajal kui rahvahääletuse eel eeldab kulutuste tegemist ning poliitika ja rahaliste vahendite läbipõimimine on otsese demokraatia elementide puhul praktikas sagedasem kui parlamentaarse demokraatia puhul. Rahastamisaruannete mitteesitamine tooks kaasa selle, et erakonnad – ka Riigikogus esindatud erakonnad – kulutaksid rahastamisaruandes näitamata ja keelatud annetusi ja toetusi mitte läbi erakonna, vaid otse rahvaalgatuse ettepanekute esitamisele, kasutades selleks erakonna võimekust ja organisatsiooni. See tooks kaasa erakondade varjatud rahastamise formaalselt läbi rahvaalgatuse rahastamise. Ka rahvaalgatuse rahastamise reguleerimisel tuleb silmas pidada, et kui rahvaalgatuse korras propageeritakse mõnda erakonna peamist soovi, siis saab rahvaalgatuse kampaaniat läbi viia mõni juriidiline isik või muu isik, kellel erakonna rahastamise õigust ei ole.

Vähetõenäoline on, et seaduseelnõude esitamine rahvaalgatuse kaudu mõjutab märkimisväärselt Riigikogus arutatavate küsimuste ringi. Nagu selgitatud, ei ole – sõltuvalt rahvaalgatuse muudest tingimustest, nt allkirjade kogumiseks antavast tähtajast – rahvaalgatuse kaudu seaduseelnõude esitamine abinõu, mis võimaldaks tuua Riigikogu päevakorda arvukalt seaduseelnõusid, mis sinna muul viisil ei jõuaks. Üksikute seaduseelnõude lisandumine, mis Riigikogu fraktsioonide toetust muidu ei leiaks, võib vajada täiendavat tööaega siis, kui Riigikogu liikmed seavad eesmärgiks eelnõu muudatusettepanekute esitamise kaudu oluliselt muuta.

Kuna rahvaalgatuse kaudu seaduseelnõude algatamiseks ei otsustata ühtegi riigielu küsimust, vaid üksnes tõstatakse Riigikogu ees uusi teemasid, ei ole rahvaalgatusel mõju võimude lahususele. Kui rahvaalgatuse korras algatakse eelnõu, mis sisuliselt seisneb üksikotsuse tegemises täidesaatva riigivõimu asemel või õigusemõistmises, siis ei ole Riigikogul võimalik sellist eelnõu seadusena vastu võtta. Õiguslike argumentide kõrval tuleb siiski arvestada, et õiguskantsleril, Vabariigi Presidendil või kohtutel võib olla suurema avaliku surve tõttu keerukas põhiseadusvastasuse väiteid rahvaalgatuse korras esitatud eelnõu kohta esitada.

Praegust valitsemisüsteemi mõjutab rahvaalgatus seaduseelnõude algatamiseks vähe. Eelkõige on tegemist võimalusega ühiskonna vähemustele, sh Riigikogus esindamata erakondadele

esitada Riigikogu ette seaduseelnõusid, mis sinna muidu ei jõuaks. Rahvaalgatus seaduseelnõude esitamiseks teenib pigem erakondade meediakampaania eesmärki, milleks rahaliste vahendite piires on neil võimalused ka praegu. Kuna kampaania rahvaalgatuse kaudu eelnõude esitamiseks seisneb selles, et „rahvas“ esitab seaduseelnõu, mida parlament muidu vastu ei võtaks, on rahvaalgatuse kasutamisel eesmärk praktikas „rahva“ ja eliidi vastanduse rõhutamine, kusjuures rahvast kujutatakse ühtekuuluva inimeste koguna.<sup>21</sup> Tegemist on seega populistlikele erakondadele sobiva abinõuga.

Kui pidada võimalikuks, et kõigi ühiskonnagruppide huvid ei ole Riigikogus juba piisavalt esindatud, on võimalik alandada Riigikogu valimistel seatud künnist mandaatide jaotamisel. Euroopa riikide võrdluses on Eestis kehtiv valimiskünnis üks kõrgemaid<sup>22</sup> ning Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee soovitas resolutsioonis 1705(2010) kaaluda liikmesriikidel künnise alandamist, kui see on üle 3%.<sup>23</sup> See tagaks suurema hulga erinevate ühiskonna- ja huvigruppide esindatuse parlamendis.

### 3.4. Rahvahääletuse algatamise mõju

Koalitsioonilepingus on pakutud lahendus, kus 50 000 kodanikku saavad nõuda rahvahääletuse korraldamist. Koalitsioonilepingust ei ole võimalik üheselt järeldada, kas silmas on peetud algatust, mille üle tuleb otsustada Riigikogul (samasugusel viisil nagu seni rahvahääletuse korraldamist otsustades) või on rahvahääletuse korraldamine vajalike toetusallkirjade kogumise järel automaatne. Koalitsioonierakondade esindajate sõnavõttudest võib järeldada, et silmas on peetud viimast ning analüüs vaatlebki seetõttu sellist lahendust. Samuti ei ole selge, kas silmas on peetud toetusallkirjade kogumist mõne algatajate välja pakutud seaduseelnõu rahvahääletusele panemiseks või soovitakse seaduseelnõu üle rahvahääletust võimaldada allkirjade kogumise tulemusel vaid sellise seaduseelnõu üle, mis on Riigikogus jõudnud lõpphääletusele (ka sel juhul on võimalik lahendus, kus rahvahääletuse korraldamist saab nõuda üksnes siis, kui Riigikogu on seaduseelnõu vastu võtnud). Analüüsis hinnatakse mõlemaid variante, kusjuures neist esimese mõju poliitilisele süsteemile on märksa suurem.

Kõik Euroopa demokraatlikud riigid põhinevad esindusdemokraatial. Rahvahääletuse kaudu otsuste tegemine isegi sellistes riikides, kus see on sagedane, on alati erandlik ja puudutab vaid üksikuid olulisi küsimusi. Ka Eesti põhiseadus näeb ette esindusdemokraatia, nähes kõigi tähtsamate riigielu küsimuste otsustajana ette Riigikogu (PS §-d 59 ja 65). „Põhiseaduse demokraatia on ühtlasi ka erakonnademokraatia, mistõttu erakonnad omavad põhiseaduslikku staatust, millega on määratletud erakondade roll poliitilises süsteemis ja nende ülesanded ühiskonnas.“<sup>24</sup> Sama seisukohta on väljendanud mitmete riikide põhiseaduskohtud. Sellele käsitusele vastab ka rahvahääletuse korraldamise otsustamine Riigikogu poolt ning rahvahääletusele pandava seaduseelnõu eelnev läbiarutamine ja toetamine Riigikogus. Valijaskond saab oma huve kaitsta erakondade kaudu ja nende programmide ja tegevuse vahel valikut tehes.

---

<sup>21</sup> Vt Peet Kask: populistliku paremradikaalsuse olemus ja käekäik, <https://www.err.ee/1021885/peet-kask-populistliku-paremradikaalsuse-olemus-ja-kaekaik> ning selles viidatud Mudde, C., 2004. The populist zeitgeist. *Government and opposition*, 39(4), pp.541-563.

<sup>22</sup> CDL-AD(2010)007, Report on Thresholds and Other Features of Electoral Systems which Bar Parties from Access to Parliament (II), p 21.

<sup>23</sup> Resolutsiooni p 22.3.

<sup>24</sup> Õiguskantsleri seisukoht Riigikohtu 21.05.2008 kohtuasjas 3-4-1-3-07, p 13.



Rahvaalgatuse korras rahvahääletuse otsustamine piirab Riigikogu keskset rolli riigielu küsimuste üle otsustamisel. Kui seni on rahvahääletus olnud abivahendiks Riigikogule ja n-ö Riigikogu usaldushääletus, kui rahvahääletusele pannakse seaduseelnõu, siis koalitsioonileping annab võimaluse esindusdemokraatlikust süsteemist kõrvale kalduda. Sellistel kõrvalekalletel on olulised negatiivsed küljed, mida tuleks võimalusel vältida.

Otsedemokraatia roll kaasaegsetes parlamentaarsetes demokraatias on kompleksne ja toonud ajalooliselt kaasa ka presidendivõimu suurendamist parlamendi pädevuse arvel ning kaugenemist demokraatiast. Üleminek parlamentaarselt valitsemissüsteemilt presidentaalsele toimub sageli rahvahääletuse otsuse alusel, mitte parlamendis põhiseaduse muutmisega. Ajaloolised kogemused Prantsusmaalt, Saksamaalt, aga ka Eestist näitavad, et demokraatiast loobumine on toimunud mitmel juhul rahvahääletuse tulemusel. Rahvahääletuste korraldamise vastaste argumentidena on välja toodud asjaolu, et nendega vähendatakse parlamendi kui kõiki olulisemaid ühiskonnagruppe esindava kogu rolli, sest rahvahääletuse korraldamisel ei ole võimalik otsida enam kompromissi või valida rohkem kui kahe lahendusvariandi vahel (arvestades, et rahvahääletusel on küsimusele võimalik vastata vaid jaatavalt või eitavalt). Kui parlamendi töökorraldus näeb ette iga eelnõu arutamise viisil, kus kuulatakse ära eksperdid, huvigrupid ja erinevatel seisukohtadel olevad rahvaesindajad, siis rahvahääletusel ei ole valija kohustatud eelnevalt sellist taustateadmist koguma ja erinevate arvamuste esindajatega suhtlema. Parlamendi töös on seaduste vastuvõtmise eelduseks koostöö erinevate erakondade vahel ja vaja leida seetõttu ühisosa ja kompromisse; rahvahääletusel, mille korraldamisel sellist enamuse otsust eelnevalt vaja ei ole, on otsuste tegemine võimalik ilma teiste huvigruppide arvamust ära kuulamata. Sotsiaalmeedia ajastul võib valija olla küll hästi teadlik endaga sarnaseid vaateid omavate inimeste arvamustest ja põhjendustest, ent jätta tähelepanuta ülejäänud argumentid, kui ta neid meediast või muudest avalikest allikatest aktiivselt ei otsi. Seetõttu eeldab rahvahääletuse korraldamine ka avaliku võimu aktiivset rolli erapooletu ja tasakaalustatud teabe pakkumisel kõigile hääletajatele.

Kuna rahvahääletuse korraldamise võimaluse laiendamine ja selle korraldamise õiguse andmine üsna väikesele osale ühiskonnaliikmetest tähendab vajaduse kadumist arutada iga seaduseelnõu ja selle mõjud parlamendis põhjalikult läbi, avaldab muudatus ka selget mõju valitsemissüsteemile. Rahvaalgatuse kaudu rahvahääletuse esile kutsumine on nii populistlike erakondade<sup>25</sup> kui opositsioonierakondade võimalus seadusi vastu võtta, toob see kaasa valitsuse poliitikast üksikutes küsimustes kõrvalekalded. Seejuures peab valitsus rahvahääletuse otsuseid täitma ka juhul, kui Riigikogu neid ei toeta; Riigikogul lasub aga kohustus valvata valitsuse tegevuse vastavuse üle õigustloovate aktide täitmise üle. Sellisel juhul rahvahääletusel tehtud otsuste täitmise tagatiseid ei pruugi faktiliselt olla tõhusad. Nii Riigikogu enamus kui valitsus on sellisel juhul huvitatud rahvahääletuse otsuse tähenduse mõistmisest teisiti kui selle algatajad. Selline tulemus võib pigem kaasa tuua valijaskonna pettumust kui rahvahääletuse tegeliku positiivse mõju.

Rahvahääletuse kampaaniad on praktikas sageli lihtsustavad ning kahe valiku seast otsustamine jätab kõrvale muud alternatiivsed lahendused. Rahvahääletuse sellist negatiivset lihtsustavat mõju tuleb vähendada Riigikogu poolt alternatiivse eelnõu esitamise võimaluse loomisega.

Eraldi tähelepanu tuleb pöörata mitme erineva rahvahääletuse samaaegse toimumise ning rahvahääletuse ja valimiste samaaegse toimumise probleemidele. Kui rahvahääletusel on korraga mitu küsimust, mis võivad olla üksteisega vähemalt kaudselt seotud, tuleb luua

---

<sup>25</sup> Vt P. Kask, eelviidatud artikkel edasiste viidetega Šveitsi kohta.

mehhanism, mis võimaldab valijal vastata ka sõltuvalt sellest, milline otsus tehakse rahvahääletusel teises küsimuses.<sup>26</sup> Teaduskirjanduses on jõutud empiiriliste uuringute tulemusel järeldusele, et mitme erineva rahvahääletuse korraldamisel samaaegselt või lähestikku on tulemused vähem avalikkuse ootustele vastavad ja Condorcet' õigluse põhimõttele vastavad kui parlamentaarse otsustusprotsessi puhul, seega küll suurendavad otsuse tegemisel osalejate arvu, ent vähendavad osalemise kvaliteeti.<sup>27</sup>

Lubamatu on rahvahääletuse korraldamine mõnes üksikus küsimuses (mis ei seonu põhiseaduse ulatuslike muudatustega) samaaegselt valimistega, sest see hägustaks valimiskampaaniat ega võimaldaks praktikas keskenduda erakondadel kampaania läbiviimisel ühele neist kampaaniatest. Rahvahääletuse küsimus ei tohi muutuda esindusdemokraatlikus valitsemissüsteemis ainsaks ja keskseks kampaania teemaks.

Teaduskirjanduses on selgitatud, et valijaskonna teadmised ei ole rahvahääletuse kaudu otsuste tegemisel peamiseks kitsaskohaks.<sup>28</sup> Rahvahääletuse korraldamise, sinna pandava küsimuse sõnastuse ja rahvahääletuse aja üle otsustab eliit, kes teeb seda kaalutletult, tulemust seeläbi mõjutades. Lisaks seeläbi tulemuse mõjutamisele jääb võimudele ka praktikas ainuõigus otsustada, kuidas rahvahääletuse tulemust mõista.<sup>29</sup>

Ka mittesiduva rahvahääletuse (rahvaküsitluse) puhul ei ole selle tulemused õiguslikult ebaolulised. Valijaskonnale võimaluse andmisel väljendada oma arvamust pannakse riigi institutsioonid poliitilise surve alla rahva tahet järgida. Seetõttu on ka rahvaküsitlusel oluline mõju võimude tasakaalule, kui rahvaküsitluse korraldamise otsustab täidesaatev riigivõim, sh president.<sup>30</sup>

Rahvahääletuse võimaluse ettenägemisel tuleb arvestada, et selle võimaluse ärakaotamine on keeruline. Rahvahääletuse võimaluste avardamisel tuleb seetõttu olla ettevaatlik ja hinnata võimalikke mõjusid põhjalikult.

Rahvaalgatuse kaudu rahvahääletuse korraldamise otsustamine eelnõu üle, mis ei ole olnud eelnevalt parlamendis päevakorras ja hääletusel, on tänapäeva Euroopas vähelevinud (tuntud vaid Albaanias – PS art 150, Valgevenes – PS art 74, Šveitsis põhiseaduse muutmiseks – PS art-d 138 ja 139) ning praktikas väga erandlik.

Rahvaalgatuse korras rahvahääletuse korraldamise otsustamisel on oluline tagada, et selline otsustusmehhanism ei muutuks sagedaseks ning rahvahääletuste arv väga suureks. Negatiivsed mõjud, mis kaasnevad otsuste tegemisega rahvahääletusel, muutuksid vastasel juhul eriti suureks; samuti tooks sagedased rahvahääletused kaasa olukorra, kus ühiskonna suur enamus võiks poliitiliste otsuste tegemises osalemise vastu kaotada huvi ning otsuste tegemine jääks vaid üksikute huvigruppide hooleks. Parlamentaarne demokraatia vähendab selliseid ohte ja võimaldab seaduseelnõu teksti üle enne lõpphääletust iga sõna osas põhjalikku arutelu. Rahvahääletusel otsustatavate küsimuste ringi, kui see korraldatakse eelneva laiapõhjalise

---

<sup>26</sup> Vt lahenduste kohta Stevel J. Brams et al, Voting on Referenda: the Separability Problem and Possible Solutions. – Electoral Studies Vol 16, No. 3 (1997), pp 359-377.

<sup>27</sup> Dean Lacy, Emerson M. S.Niou, A Problem with Referendums. – Journal of Theoretical Politics, 2000, Vol 12, Issue 1, pp 5-31.

<sup>28</sup> Matthias Benz, Alois Stutzer, Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland. – Public Choice 119(1-2), 2004, pp 31-59.

<sup>29</sup> Arthur Lupia, Richard Johnston, Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums – M. Mendelsohn et al (ed.), Referendum Democracy, 2001, p 191 ff.

<sup>30</sup> CDL-INF(2000)011, Constitutional referendum in Ukraine, p 21.

aruteluta eelnõu iga sõna üle või muu riigielu küsimuse sõnastuse üle, tuleks seetõttu piirata võimalikult kitsa ja eriliselt olulise küsimusega. Põhimõtteliselt on võimalik seda teha seadusega, nähes ette ranged nõuded rahvahääletusele pandava küsimuse sõnastusele ja selle kontrollimise ning ka muutmise võimalusele. Küsimuse sõnastamise lõpliku otsuse võib teha muu hulgas sõltumatu institutsioon, kes peab tagama, et küsimus ei ole ebaselge, suunav ega kallutatud ning sellele vastates ei väljendata nõustumust mitme erineva ettepanekuga korraga. Ka seaduseelnõu rahvahääletusele panemisel on võimalik näha erinõudeid seaduseelnõu sisule, et ära hoida mahukate, tehnilisi tingimusi sisaldavate ja mitut põhimõttelist muudatust ette nägevate seaduseelnõude vastuvõtmist sellises vormis. Soovitav ei ole siiski piirata rahvaalgatust rahvahääletuse korraldamiseks seaduseelnõud välja pakkudes vaid põhiseaduse muutmise küsimustega, sest see tooks kaasa põhiseaduse koormamise mistahes küsimustega, mille osas rahvaalgatuse korras soovitakse rahvahääletuse korraldamist. Kui rahvaalgatuse korras lubada siiski vaid rahvahääletuse korraldamist nende seaduseelnõude osas, mis on Riigikogus kas vastu võetud või kolmandal lugemisel tagasi lükatud, siis on võimalik rahvaalgatuse ja rahvahääletuse negatiivsete mõjude vähendamiseks piirduda ka ainult põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu üle toimuva rahvahääletusega. Neil juhtudel on aga ka seaduseelnõude kvaliteet parem ja parlamendi töö suunatud kompromissi leidmisele, mistõttu peamised negatiivsed mõjud vähenevad oluliselt.

Rahvaalgatuse korras nende seaduste üle, mis on Riigikogus vastu võetud, rahvahääletuse korraldamine tooks kaasa õigusloome aeglasemaks muutumise, sest enne seaduste jõustumist tuleks anda võimalus allkirjade kogumiseks rahvahääletuse korraldamise toetuseks. See võib olla pärssiv akuutsete probleemide lahendamisel, kus õigusnormide kehtestamine peab olema kiire.

Peamiseks probleemiks rahvaalgatuse alusel korraldatavate rahvahääletuste puhul peetakse asjaolu, et rahvahääletusel otsuste tegemisel ei ole võimalik tagada täit vastutust hääletatava küsimuse rahaliste tagajärgede eest. Piirang otsustada rahvahääletusel eelarve, maksude ja riigi rahaliste kohustuste üle võib olla liiga kitsas, sest rahvahääletusel vastu võetava seaduse rakendamine võib kaasa tuua kulusid seaduse täitmisel, mis ei väljendu riigi rahalises kohustustes (kohustuses maksta toetusi, pensione, liikmemaksu rahvusvahelises organisatsioonis vms). Pikema aja jooksul rahvahääletusel tehtavad otsused võivad kaasa tuua riigi finantsvõimekuse vähenemise ja raskendada seeläbi teiste avalike ülesannete täitmist. Seetõttu tuleb rahvahääletusele panna lubatud küsimuste ringi mõista kitsalt.

Üldiselt on seetõttu soovitav Riigikogu poolt läbi arutamata seaduseelnõude rahvahääletusele panemise võimalusest loobuda. Rahvahääletused ei kahjustaks õiguskorra kvaliteeti sedavõrd, kui rahvaalgatuse korras oleks võimalik nõuda mõne Riigikogu poolt vastu võetud seaduse üle toimuvat rahvahääletust või rahvahääletusele mõne sellise seaduseelnõu panemist, mis on Riigikogus läbinud lõpphääletuse (kolmanda lugemise), kuid seal tagasi lükatud. See tagaks, et eelnõu lahendused on põhjalikult läbi arutatud ning seaduse tekst selge ja õigusriigi põhimõttele vastav.

Õigustloovate aktide tulemuseks võib olla riigile rahaliste kohustuste mittetekkimine, kuid majanduskeskkonna halvenemine, mis pikas perspektiivis viib riigi maksutulude halvenemise ja elatustaseme languseni. Selliste otsustuste tegemise eest ei ole võimalik saada parlamendi poolt seaduste vastuvõtmisel paremat kaitset kui rahvahääletuse otsuste puhul. Negatiivsete mõjude ilmnemisel peaks aga Riigikogule jääma vaba otsustusruum rahvahääletusel vastu võetud seaduste muutmiseks.

Demokraatia ei seisne vaid hääletamises, vaid nõuab ka diskussiooni ja arutelu, mis viib hääletatavate ettepanekute tegemiseni. Selline menetluslik pool demokraatiast eeldab, et kodanikud (avalikkus) osalevad valikute tegemisel ka eelnevates aruteludes ja erinevate ettepanekute kaalumisel. Demokraatia toimimise eelduseks on ka põhiõiguste kaitse, sh sõnavabadus, võrdne kohtlemine ja õiguskaitse sõltumatute kohtute poolt. Sellise demokraatliku protsessi eelduseks on seetõttu ka rahvahääletusele pandava seaduseelnõu mõjude kohta objektiivse ja põhjaliku informatsiooni pakkumine pädevate institutsioonide poolt, mis oleks vaba poliitilisest kallutatusest. Kampaania läbiviimiseks tuleb tagada piisav aeg ja kampaania rahastamine peab olema läbipaistev. Samuti peavad olema kampaania mõlemal poolel võrdsed võimalused kampaania läbiviimisel, sh kampaania rahastamisel avalikest vahenditest. Rahvahääletuse võimaluste laiendamisel tuleb silmas pidada ka ohte, mis seonduvad väärinfo leviku ja sihiliku (sageli mõnest välisriigist pärineva) desinformatsiooniga. Rahvahääletusele eelneva kampaania korraldamisel peavad pädevad asutused olema valmis kiiresti valeinfot ümber lükkama ning arvestada tuleb, et vahetult rahvahääletusele eelneval ajal võib vaatamata jõupingutustele jääda siiski küllaldaselt valijaid, kes ei ole hääletamise ajaks õigesti informeeritud.

Oluline on tagada Riigikogu roll rahvahääletusele pandavas küsimuses – kui küsimus ei seondu Riigikogus lõpphääletusel olnud seaduseelnõu vastuvõtmise või tagasilükkamisega – kas soovitusliku arvamuse esitamise kaudu või alternatiivse seaduseelnõu väljapakumise võimalusega.

Võimude lahususe põhimõttele rahvaalgatuse ettenägemisel rahvahääletuse korraldamiseks puhtõiguslikku mõju ei ole: rahvahääletust ei saa esile kutsuda teised võimuharud ning seadusandja roll teiste võimuharude kontrollimisel ja tegevuse reguleerimisel ning täidesaatva riigivõimu ja kohtuvõimu volituste puudumine anda õigustloovaid akte või otsustada muude riigielu kesksete küsimuste üle ei muutu. Sellise kahjuliku mõju vältimiseks on siiski oluline vältida avalike vahendite väärkasutamist rahvaalgatuse ja rahvahääletuse kampaanias ja ametnike kohustus olla oma ametitegevuses neutraalne. Erinevate riikide praktika näitab siiski, et rahvaalgatuse kaudu seaduseelnõude esitamisel või rahvaalgatuse kaudu esitatud seaduseelnõude üle rahvahääletuse esile kutsumisel püütakse sageli otsustada ka üksikjuhtumite üle, mis muidu seadusandliku võimu pädevusse ei kuulu. Sellist rahva poolt haldusvõimu teostamist või veelgi enam, õigusemõistmist tuleb vältida. Šveitsis on kohtupraktika selgitanud juba 1954. aastal, et üksikotsustusi põhiseaduse muutmise küsimuses toimuvatel rahvahääletustel (mille algatamise õigus on ka valijaskonnal) teha ei ole lubatud ning sellised rahvahääletused on põhiseadusevastased.<sup>31</sup> Vastasel korral ei lähtuks otsuste tegemine võimude lahususe põhimõttest, tagatud ei oleks üksikotsuste põhinemine õigustlooval aktil ning sellega õigusriigi põhimõtte järgimine.

Rahvaalgatuse võimaluste laiendamisel ei ole vähemuste kaitsele eriliselt kahjustavat toimet. Üksikisikute põhiõiguste ülemääraste piirangute või võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist võivad sisaldada mistahes seadused, nii need, mis võetakse vastu Riigikogu poolt, kui need, mis võetakse vastu rahvahääletusel. Põhiseaduslikkuse järelevalve ennetavad võimalused (õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi initsiatiivil toimuv järelevalve) ja hilisem põhiseaduslikkuse kontroll kohtute poolt jäävad koalitsioonilepinguga lubatu elluviimisel alles. Siiski tuleb tähele panna, et avalike arutelude ja kampaania puhul võivad jääda osad argumendid põhiõiguste tugevamaks kaitseks põhjendamatult tahaplaanile tulenevalt arutelu formaadist ja alternatiivsete valikute vähesusest. Samuti on rahvahääletuste kasutamise

---

<sup>31</sup> Hansjörg Seiler: Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung. Bern 1994, S. 541-542.

praktika näidanud, et rahvahääletuste kasutamist soovivad just populistlikud erakonnad, kes kujutavad rahvast ühtseid seisukohti omavatenä ja erinevaid vaateid omavaid inimesi ja ühiskonnagruppe „vaenlastena“, mistõttu kasutatakse rahvahääletust ka vähemuste põhiõiguste piiramiseks.<sup>32</sup>

Otsedemokraatiale tuginev otsustusprotsess toob teaduskirjanduse kohaselt kaasa ka pikaajaliselt suuremad avaliku võimu kulutused.<sup>33</sup> Seda mõju tuleb rahvaalgatuse võimaluste avardamisel arvestada, ent küsimus väljub õigusliku analüüsi raamidest.

### 3.5. Rahvaalgatusel nõutavate allkirjade arv

Koalitsioonileping näeb ette, et rahvaalgatus vajab 25 000 kodaniku allkirja. Rahvahääletuse algatamiseks rahva poolt on vaja 50 000 kodaniku allkirja.

Kuna ei rahvaalgatust seaduseelnõu esitamiseks ega rahvahääletuse algatamiseks paljudes riikides ei tunta, ei ole olemas ka konkreetseid rahvusvahelisi standardeid, kui suur osa valijaskonnast peaks olema õigustatud rahvaalgatuse korras seaduseelnõu esitama või rahvahääletust nõudma. Üldiselt peetakse vajalikuks, et allkirjade arv oleks piisav, jättes selle kriteeriumi sisustamise riikide endi hooleks. Itaalia põhiseadus näeb seaduseelnõu algatamise õiguse ette muu hulgas 25 000 kodanikule, seega ei ole koalitsioonilepinguga kavandatud toetusallkirjade arv seaduseelnõu algatamiseks rahvaarvu arvestades põhjendamatult väike.

Eesti 1920. a põhiseaduse järgi oli nõutav 25 000 toetusallkirja nii rahvaalgatuse korras seaduseelnõu esitamiseks kui rahvahääletuse nõudmiseks; Austria 1920. a PS järgi 200 000 toetusallkirja (kehtivas põhiseaduses 100 000 toetusallkirja) ja Leedu 1922. a PS järgi 25 000 toetusallkirja seaduseelnõu parlamendile esitamiseks. Šveitsi, Liechtensteini ja San Marino õiguskirjanduses on arutletud selle üle, et toetusallkirjade arvu muutmine on poliitiliselt keerukas ja eeldab enamasti põhiseaduse muutmist. Samas on rahvaarv põhiseaduse kehtivuse jooksul riikides suurenenud ning praktikas on rahvaalgatuse kasutamine muutunud seetõttu lihtsamaks. Hispaania 1931. a konstitutsioon nägi ette rahvahääletuse algatamiseks 15% valimisõiguslike isikute toetusallkirja. Sellise lahenduse, kus vajaminevate toetusallkirjade arv sõltub registrisse kantud andmetest, puuduseks on oht, et valijate nimekirja andmed ei vasta tegelikkusele.

Lisaks allkirjade arvule on oluline võtta arvesse ka seda, milliste reeglite järgi käib toetusallkirjade kogumine.

Kui allkirjade kogumine on vaba ning see võib toimuda ükselt uksele, tänaval või avalikel üritustel, on piisava arvu toetusallkirjade kogumine võimalik lihtsamini kui juhul, kus allkirjade kogumine eeldab isiku enda aktiivsust näiteks valimisjaoskonda või vallavalitsusse minemisel või [www.valimised.ee](http://www.valimised.ee) veebilehe külastamisel. Veneetsia komisjoni välja töötatud hea tava järgi peaks allkirjade kogumise õigus olema igal isikul, kellel endal hääleõigust ei ole (sh alaealised ja välismaalased). Kui riigid näevad siiski ette loa andmise allkirjade kogumiseks,

---

<sup>32</sup> P. Kask, eelviidatud artikkel.

<sup>33</sup> Lorenz Blume et al., The economic effects of direct democracy: a First global assessment. – Public Choice, June 2009, kättesaadav: [https://www.researchgate.net/publication/4985529\\_The\\_Economic\\_Effects\\_of\\_Direct\\_Democracy\\_-\\_A\\_Cross-Country\\_Assessment](https://www.researchgate.net/publication/4985529_The_Economic_Effects_of_Direct_Democracy_-_A_Cross-Country_Assessment);

M. Baumann, Hartmut Kliemt, Volksabstimmungen, Verhandlungen und der Schleier der Insignifikanz. Analyse und Kritik 15 (1993), S. 150-167.

peavad selle andmisest keeldumise alused olema seaduses selgelt sätestatud, tulenema ülekaalukast avalikust huvist ja vastama võrdse kohtlemise põhimõttele.<sup>34</sup>

Allkirjade arvu kõrval on oluline ka see, kas nende kogumise aeg on piiratud. On ilmselge, et mitme aasta jooksul toetusallkirju kogudes mõnele ettepanekule on suurem võimalus saada vajalikud allkirjad kui juhul, kui allkirjade kogumiseks on lubatud vaid lühike periood. Pikema tähtaja andmisel võib osa toetusallkirja andjatest algatuse esitamise ajaks juba olla oma meelt muutnud või kaotanud ettepaneku suhtes huvi. Ka vahepealne areng õigusloomes võib olla kaasa toonud ettepaneku arutamise huvi olulise vähenemise. Erinevates riikides on praktika tähtaja seadmisel varieeruv. Mõnes riigis sellist tähtaega pole ette nähtud. Horvaatias on allkirjade kogumine lubatud 15 päeva jooksul, Venemaal 45 päeva jooksul, Leedus kolme kuu jooksul, Ungaris 4 kuu jooksul. Šveitsis ja Põhja-Makedoonias erinevad tähtajad sõltuvalt sellest, kas tegemist on põhiseaduse või muu seaduse algatamisega või rahvahääletuse korraldamise nõudmisega. Nii on Põhja-Makedoonias antud 6-kuuline tähtaeg põhiseaduse muutmise rahvahääletuse korraldamiseks allkirjade kogumiseks ja poole lühem tähtaeg muu seaduseelnõu rahvahääletusele panemise nõudmiseks. Hollandis on vaja esimese kolme nädala jooksul koguda 40 000 allkirja ja lõplikud 600 000 allkirja tuleb esitada kuue nädala jooksul. Veneetsia komisjoni hea tava järgi peab allkirjade kogumiseks antud tähtaeg (nii selle algus kui lõpp) olema selgelt määratletud.<sup>35</sup>

Oluline on seegi, millistest allikates on lubatud allkirjade kogumist rahastada. Üldreeglina peaks allkirjade kogumine olema vabatahtlik tegevus ning Veneetsia komisjoni hea praktika järgi selle rahastamine muudest kui avalik-õiguslikest vahenditest ei ole üldreeglina lubatav.<sup>36</sup> Kui selline õigus on siiski antud, tuleb seadusega ette näha nii selle summa ülempiirid ning igale allkirjade kogujale makstava tasu ülempiir.

Allkirjade arvu suuruse hindamisel on oluline, et sama allkirjade arv on ette nähtud nii põhiseaduse kui muude seaduseelnõude esitamiseks Riigikogu menetlusse, samuti rahvahääletuse korraldamise nõudmiseks sõltumata sellest, milline küsimus (kas põhiseaduse muutmiseks või muu seaduse vastuvõtmiseks või muu riigielu küsimuse üle otsustamiseks) seal esitatakse. Seni on põhiseaduse muutmiseks seaduseelnõu algatamise õigus antud vähemalt 21 Riigikogu liikmele või Vabariigi Presidendile, seega oluliselt raskem kui mistahes muu seaduseelnõu algatamine, ning rahvaalgatuse ettenägemise korral koalitsioonilepingus pakutud viisil võib see kaasa tuua arvukalt rahvaalgatusi just põhiseaduse muutmiseks. Erakonnal, mis soovib algatada põhiseaduse muutmise, on lihtsam koguda 25 000 toetusallkirja kui saada valimistel Riigikogus 21 mandaati. Ka rahvahääletuse korraldamise õiguse osas on senise Riigikogu liikmete enamuse asemel võimalik koalitsioonilepingu järgi otsustada selle korraldamine 50 000 allkirja esitamisel. Sellise arvu toetusallkirjade kogumine võib sõltuvalt allkirjade kogumise muudest tingimustest olla märksa lihtsam ning opositsioonierakondadele hea abinõu oma valijaskonna koondamisel igal aastal mõnes erakonna jaoks olulises küsimuses rahvahääletust korraldades. Kui rahvahääletusel osalejate häälteenamuse saamiseks võib vaja minna *ca* 200 000 kuni 250 000 häält (pool 2003. a rahvahääletusel osalejate arvust on 223 354 inimest), siis 50 000 toetusallkirja kogumine pikema perioodi vältel võib kaasa tuua arvukalt ka selliseid rahvahääletusi, millel algatatud ettepanekuid ei toetata.

Võimalik on olukord, kus rahvaalgatuse korras esitatakse Riigikogule seaduseelnõu (sh põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu), mis Riigikogu toetust ei pälvi. Kui rahvaalgatuse

<sup>34</sup> [CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](#), punkt III.4.c-d.

<sup>35</sup> [CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](#), punkt III.4.b.

<sup>36</sup> [CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](#), punkt III.4.e.

korras soovitakse sama seaduseelnõu rahvahääletusele panemist, eeldab see uute allkirjade kogumist. Piisav ei ole, kui allkirjade arv on kohe üle 50 000 või seaduseelnõu menetlemise ajal kogutakse allkirju juurde. Allkirja andja peab olema teadlik, milleks ta allkirja annab: kas seaduseelnõu Riigikogule esitamiseks või rahvahääletuse korraldamiseks. Praktikas võib see kaasa tuua allkirja andjate jaoks segaduse, sest igaüks ei pruugi mõista, milleks ta allkirja on andnud. Asjakohase seadusandluse kehtestamisel tuleb selliseid eksiarvamusi proovida vältida ja näha ette nõuded piisavate selgituste andmiseks kohe toetusallkirja andmisel.

Rahvusvahelised standardid nõuavad, et toetusallkirjade ehtsust kontrollitakse pädeva riigiorani poolt.<sup>37</sup> Rahvaalgatuse seadustamisel tuleb arvestada ka selleks kuluva halduskoormusega ja eelarvevahendite vajalikkusega.

### 3.6. Põhiseaduslikkuse järelevalve

Seadusega või rahvahääletuse otsusega ei saa lahendada mistahes ühiskonnaelus ette tulevaid probleeme. Vajalik on tagada, et seadusandlus ei asuks täidesaatva või kohtuvõimu asemele ning seadused – ka need, mis võetakse vastu rahvahääletusel –, oleks kooskõlas põhiseadusega ja rahvusvaheliste lepingutega ning selged. Riigikohus on märkinud, et Riigikogu saab mingi küsimuse rahvahääletusele panna vaid siis, kui Riigikogul endal on selle küsimuse otsustamise pädevus: „Nõue, et Riigikogul endal peab olema selle küsimuse otsustamiseks pädevus, tuleneb keelust sekkuda teiste riigioranite või kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslikku pädevusse [...] Seetõttu ei või Riigikogu panna rahvahääletusele näiteks õigusemõistmisega seotud küsimusi.“<sup>38</sup> See piirang laieneb ka rahvahääletuse otsustele, mida ei algata Riigikogu, vaid valijaskonna osa.

Rahvaalgatuse korras esitatavad seaduseelnõud või rahvahääletusele pandavad muud riigielu küsimused ei läbi sellist põhjalikku ekspertide hindamist ja arutelu vastanduvate huvigruppide puhul nagu Riigikogu menetluses. Seetõttu tuleb ette näha võimalused seaduseelnõude põhiseaduspärasuse ja normitehnika parandamiseks kas enne nende esitamist (toetusallkirjade kogumist) või Riigikogu menetluses. Rahvahääletuse algatamise puhul sellist hilisemat seaduseelnõu või küsimuse muutmise võimalust parlamendis ei ole (kui silmas ei ole peetud rahvaalgatust rahvahääletuse korraldamiseks mõne seaduseelnõu üle, mis oli Riigikogus lõpphääletusel), mistõttu on ka neil juhtudel võimalik ette näha kas eelnev algatajate nõustamine ja eelnõu kontroll või sõltumatu institutsioon, mille pädevuses on enne rahvahääletust muu riigielu küsimuse sõnastust muuta või otsustada rahvahääletuse ära jäämine, kui seaduseelnõu või muu riigielu küsimus ei ole põhiseaduspärane.

Kehtivas õiguses on seaduseelnõude põhiseadusele vastavust, sh selgust ja üheselt mõistetavust ja normitehnikat – mille eesmärk on seadustest parema arusaamise tagamine – määratud hindama esmalt osaliselt Riigikogu juhatus, põhiliselt aga Riigikogu juhtivkomisjon. Kui seaduseelnõu mittevastavust põhiseadusele ja õigusriigi põhimõttele ei ole võimalik hõlpsasti kõrvaldada, ei esitata eelnõu lõpphääletusele. Nii Vabariigi President kui õiguskantsler teostavad Riigikogu poolt vastu võetud seaduste suhtes abstraktset põhiseaduslikkuse kontrolli, mis võib päädida vastavalt kas eelnõu uue arutamise Riigikogus või õiguskantsleri poolt ettepaneku tegemisega viia seadus põhiseadusega kooskõlla. Riigikohus on Vabariigi Presidendi või õiguskantsleri taotluse alusel pädev tunnistama vastu võetud seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks või kehtetuks. Õiguskantsler võib PSJKS § 6 p 5 kohaselt esitada Riigikohtule ka taotluse tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu

<sup>37</sup> [CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](#), punkt III.4.f.

<sup>38</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.10.2009 lahend asjas nr 3-4-1-20-09, p 15.

küsimuse rahvahääletusele panemise kohta, kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on vastuolus põhiseadusega või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda.

Selline põhiseaduslikkuse hindamine (sh Riigikohtu poolt) ei välista hilisemat konkreetset normikontrolli, mille raames hindavad kohtud kohtuasja lahendamisel, kas asjassepuutuv norm tagab konkreetset juhul põhiseaduspärase lahenduse.

Rahvaalgatuse puhul, mille tulemuseks on seaduseelnõu esitamine Riigikogu menetlusse ja selle jõudmine lõpphääletusele, ei ole vajalik teistsuguse põhiseaduslikkuse järelevalve skeemi loomine. Piisava arvu toetusallkirju kogunud seaduseelnõu ei muutu sellele toetusallkirja andnud isikute arvu tõttu kõrgemat järku dokumendiks, mille põhiseadusele vastavust hinnata ei tuleks või tuleks seda teha teisiti. Õiguskantsleri roll on põhiseadusest tulenevalt hinnata kõigi õigustloovate aktide, sh Riigikogu vastu võetud seaduste, põhiseadusele vastavust. Seega saab ta hinnata ka rahvaalgatuse kaudu Riigikogu menetlusse jõudnud ja seejärel vastu võetud seaduste põhiseaduspärasust. Puudub vajadus jätta Riigikogu liikmed ilma võimalusest arutada – huvigruppe ja eksperte kaasates – seaduseelnõu positiivseid ja negatiivseid külgi, sh vastavust põhiseadusele ja sobivust õiguskorda. Neid puuduseid saab välja tuua ka Vabariigi Valitsus, andes seaduseelnõu kohta RKKTS § 94 alusel oma arvamuse. Koalitsioonileping ei nõua, et rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu peab jõudma lõpphääletusele muutmata kujul. Seega on võimalik selle puuduseid Riigikogu menetluse kestel parandada või kui need puudused on jäänud püsima ja eelnõu võetakse seadusena vastu, kõrvaldada tavapärasest korras. Avaliku võimu autoriteeti selline olukord ei kahjusta, sest rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu ei väljenda veel valijaskonna enamuse selget tahet.

Rahvaalgatuse korras esitatava seaduseelnõu põhiseaduspärasuse tagamiseks on võimalik ette näha siiski eelnev põhiseaduspärasuse hindamine pädeva organi, nt mõne selleks puhuks loodava sõltumatu komisjoni poolt, kes peab andma seaduseelnõu nõuetele vastavuse kohta kinnituse juba enne toetusallkirjade kogumist või aitama eelnõu väljatöötajaid eelnõu nõuetele vastavaks viimisel. Rahvaalgatuse initsiatiivgrupil oleks sel juhul võimalik eelnõu põhiseadusega kooskõlla viia või loobuda rahvaalgatuse kaudu eelnõu esitamisest juba enne toetusallkirjade kogumist. Selline menetlus väldiks hilisemaid vaidlusi rahvaalgatuse kaudu esitatud seaduseelnõu põhiseaduspärasuse üle, kuid muudaks eelnõu esitamise veelgi aeganõudvamaks. Arvestada tuleb, et rahvaalgatuse korras seaduseelnõu esitamine on tavapärasest niigi märksa aeganõudvam. Kui ettepanek on ühiskonna enamuse arvates tõsiseltvõetav, on seadusandluse muutmise võimalik kiiremini probleemile tähelepanu juhtimisega teisiti kui rahvaalgatuse korras.

Et ära hoida toetusallkirja andjate nõrdimust, kui eelnõu esitamise järel selgub selle vastuolu põhiseadusega, on soovitatav nõuandva komisjoni loomine (näiteks Justiitsministeeriumi juurde), mis võiks anda eelnõu koostajatele oma eelhinnangu. Eelnõu esitamist see ei tohiks aga keelata, sest vaidluste tekitamine eelhinnangu ja eelnõu koostajate vahel tooks kaasa ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse koormamise küsimustega, mis vajalikku arvu toetusallkirju ei saa.

Kui rahvaalgatuse kaudu esitatakse seaduseelnõu rahvahääletusele, mis ei ole eelnevalt jõudnud Riigikogus lõpphääletusele, on piisavaks lahenduseks õiguskantsleri järelevalve koos võimalusega esitada taotlus Riigikohtule enne rahvahääletuse läbiviimist. Nii 50 000 toetusallkirjaga nõue rahvahääletuse korraldamiseks kui praegu kehtivas seaduses Riigikogu



otsus rahvahääletuse korraldamise kohta on võimalik ühtemoodi allutada põhiseaduslikkuse järelevalvele. Riigikohtu koormamine toetusallkirjade kogumisele eelneva järelevalvega ei ole otstarbekas, sest tooks kaasa kohtu töökoormuse eeldatava kasvu. Paljud põhiseaduslikkuse seisukohalt kaheldavad algatused ei pruugi koguda vajalikku hulka toetusallkirju.

Igal juhul jääb kohtutele konkreetsete vaidluste raames seaduste, sh rahvahääletusel vastu võetud seaduste põhiseaduslikkuse hindamise pädevus. Selline konkreetne normikontroll on nõutav, et tagada üksikjuhtumitel põhiseadusevastaste seaduste rakendamine.

Euroopa rahvahääletuse hea tava järgi on soovitatav ette näha institutsioon, mille pädevuses on parandada nii rahvahääletusele pandavate seaduseelnõude kui muude riigielu küsimuste sõnastuslikud puudused, sh juhul, kui küsimus on ebaselge, kallutatud või eksitav, samuti kui menetlusnorme on rikutud või seadusega ei saa lahendada küsimusi, mida eelnõuga soovitakse.

Arvestades toetusallkirjade suurt arvu, on sellise eelneva kontrolli läbiviimine ja algatajate abistamine vajalik. See tagab, et avalikkuse toetus rahvahääletusel osalemisel ei kaoks küsimuse ebaõige sõnastuse või eelnõu puuduste tõttu.

Euroopa hea tava kohaselt peaks seaduseelnõu saama tunnistada põhiseadusevastaseks ka vaid osaliselt, mis tooks kaasa ülejäänud osas rahvahääletuse korraldamise võimalikkuse. Neist põhimõtetest on soovitatav juhinduda ka põhiseaduslikkuse järelevalve reguleerimisel, arvestades, et Riigikohtu otsuse tulemuseks oleks olukord, kus rahvahääletuse korraldamiseks eelnõu mõne osa vastuvõtmiseks tuleks toetusallkirjad koguda uuesti või panna eelnõu rahvahääletusele Riigikogu otsusega. Praegust põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi rahvahääletuse korraldamise osas oleks seetõttu soovitatav täiendada, arvestades, et Riigikogu otsuse alusel toimuva rahvahääletuse korraldamise otsustamine on vähem aega nõudev ja muudetud kujul saab Riigikogu otsustada selle uuesti suuremate raskusteta.

#### **4. Rahvahääletuse viisid**

Rahvahääletusi on võimalik jaotada nende siduvuse alusel (täielikult siduvad, nagu Eestis), mittesiduvad (parlamendil on võimalik teha endal lõplik otsus, kaldudes rahvahääletuse tulemusest kõrvale; praktikas on selline kõrvalekaldumine siiski väga harukordne ning poliitilistel põhjustel mittemõeldav) või osaliselt siduvad (nt tuleb valitsusel esitada rahvahääletuse tulemusel parlamendile eelnõu või eelnõude pakett, mis peab järgima rahvahääletuse tulemust, kuid parlament ei ole eelnõude arutamisel ja muudatuste tegemisel eelnõus rahvahääletuse tulemusega seotud; samuti olukord, kus rahvahääletusel väljendatud soovist lähtudes võib parlament esitada mitu alternatiivset lahendust, mille vahel korraldatakse teine rahvahääletus, või teeb rahvahääletuse põhimõttelist valikut silmas pidades parlament otsuse ise).

Eristada võib rahvahääletusi ka nende algatajast lähtudes (parlamendi algatatud, rahvaalgatuse korras nõutud või täidesaatva riigivõimu, sh presidendi otsustatud rahvahääletused).

Rahvahääletusi saab jaotada ka neil esitatud küsimuste järgi (põhiseaduse kehtestamine või muutmine; iseseisvusreferendumid; riigipiiride muutmine või autonoomia andmine mõnele piirkonnale; muu seaduse vastuvõtmine; muu riigielu küsimus). Erinevates riikides on ette nähtud ka erineva ulatusega piiranguid rahvahääletusele panna lubatavate küsimuste osas.

#### **5. Keeld muuta põhiseaduse aluspõhimõtteid**

Koalitsioonileping näeb ette, et rahvahääletusele ei saa panna Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtteid ega eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi. Võrreldes PS §-ga 106 keelab muudatus põhiseaduse aluspõhimõtete rahvahääletusele panemise. Seega toob muudatus kaasa vajaduse muuta PS §-i 106. Kuna põhiseaduse aluspõhimõtted on toodud nii põhiseaduse preambulis, 1. peatükis kui ka teises peatükis, eeldab see ka PS § 162 muutmist, mis nõuab PS 1. peatüki muutmiseks rahvahääletuse korraldamist. Määratleda tuleb, kas ja kuidas on PS 1. peatükis sätestatud põhiseaduse aluspõhimõtete muutmine võimalik. Kui koalitsioonilepingu eesmärk on välistada põhiseaduse preambulis ja teises peatükis toodud põhiseaduse aluspõhimõtete muutmine, eeldab see selle selgesõnalist sätet.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaande<sup>39</sup> järgi on põhiseaduse aluspõhimõtted inimväärikus (§ 10), sotsiaalriik (§ 10), demokraatia (§ 1 lg 1 ja § 10), õigusriik (§ 10) ja Eesti identiteet ehk rahvusriik (preambul, § 1 lg 2). Euroopas puudub praktika, kus selliseid põhimõtteid oleks põhiseadustes muudetud põhiseadusega ettenähtud viisil. Valdavalt riikides sarnaseid piiranguid ette ei ole nähtud, kuid on üksikuid erandeid, nt Saksamaa. Pole usutav, et ka rahvaalgatuse kaudu rahvahääletuse esile kutsumine tooks kaasa ohu, et formaalselt soovitakse muuta põhiseaduse aluspõhimõtteid. Ka totalitaarsetes riikides on jäänud sarnased põhimõtted põhiseadustes kehtima, kuid nende kontrollimehhanismid on muudetud näiliseks.

On võimalik, et põhiseaduse muutmise teel lisatakse põhiseadusse aluspõhimõtteid. Põhiseaduse muutmisel tuleb selgelt ette näha, kas selliseid muudatusi on võimalik hiljem uuesti muuta.

Põhiseaduse aluspõhimõtete muutmine toimub tavaliselt pigem sõjalise tegevuse või muu jõu kasutamise tagajärjel ning see ei saa nagunii olla kehtiva põhiseadusega kooskõlas. Seetõttu on muudatus deklaratiivse iseloomuga.

## **6. Erakorraliste valimiste ärajätmine**

PS § 105 lg 5 näeb ette erakorralised valimised juhul, kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust. Seda põhjendati põhiseaduse väljatöötamisel asjaoluga, et rahvahääletusel otsustab hääletajaskond tegelikkuses mitte üksnes rahvahääletusele pandud küsimuse üle, vaid väljendab usaldust Riigikogu vastu. Sarnane tagajärg oli ette nähtud ka 1920. a põhiseaduses. 1923. a Riigikogu erakorralised valimised, mis järgnesid rahvahääletusele usuõpetuse küsimuses, ei toonud kaasa suuremaid muudatusi tollase Riigikogu koosseisus. Erakonnad, mis toetasid kohustusliku usuõpetuse kaotamist, said enamuse ka Riigikogu 1923. a valitud koosseisus, vaatamata rahvahääletuse teistsugusele tulemusele.

See nõue on toonud kaasa olukorra, kus Riigikogu võib rahvahääletuse korraldamisel seaduseelnõu vastuvõtmiseks võtta arvesse kaalutlusena ka erakorraliste valimiste korraldamisega kaasnevat kulusid ja toetuse muutumist erakondadele pärast viimaseid valimisi. Nii ei otsusta Riigikogu rahvahääletuse korraldamist kergekäeliselt ning piiravaks teguriks ei ole ainult rahvahääletusele pandava seaduseelnõu olulisus.

---

<sup>39</sup> M. Ernits, Põhiseaduse § 10 kommentaar, komm 5. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

Muu riigielu küsimuse otsustamisel rahvahääletusel sellist tagajärge ei kaasne. Riigikogu ei ole selliste rahvahääletuste korraldamist otsustanud, mistõttu ei ole alust arvata, et rahvahääletusi seaduste vastuvõtmiseks oleks selle sätte puudumisel toimunud arvukamalt kui 2003. a rahvahääletus. Et erakorralised valimised toovad kaasa suuri kulutusi nii riigieelarvele kui erakondadele, on kavandatud muudatust põhjust pidada positiivseks, kuid eeltoodud põhjustel pigem väheoluliseks. Rahvaalgatuse alusel korraldatava rahvahääletuse puhul on erakorraliste valimiste mittekorraldamise mõju suurem ja võimaldab Riigikogul otsustada rahvaalgatuse korras algatatud seaduseelnõu vajalikkuse ja põhjendatuse üle ilma erakorraliste valimiste korraldamise ohuta.

## **7. Rahvahääletuse korraldamine muu seaduse kui põhiseaduse muutmiseks ja rahvahääletusele pandava küsimuse selgus**

Vastamist vajab küsimus, kas muu seaduseelnõu kui põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmise üle otsustamine rahvahääletusel on põhjendatud, arvestades eelkõige seda, et ühte eelnõusse võib olla kätketud küsimusi, millele hääletaja võiks soovida anda erineva vastuse, erinevalt rahvahääletusele pandavatest riigielu küsimustest, millele saab vastata jaatavalt või eitavalt.

Rahvusvahelised standardid ei nõua, et rahvahääletusele ei võiks panna seaduseelnõusid. Poliitilise otsustuse küsimus on, millised seaduseelnõud on sedavõrd olulise tähtsusega, et vajavad heakskiitu rahvahääletusel. Sellise otsuse saab teha nii Riigikogu kui ka valijaskond, kui ta piisava arvu toetusallkirjade põhjal sellist rahvahääletust nõuab.

On ilmne, et juba rahvahääletuse läbikukkumise oht välistab keerukate ja komplekssete küsimuste, sh mahukate seaduseelnõude panemise rahvahääletusele, kui neil tervikuna ei ole suurt tähtsust ühiskonnaelus ning võimalik on valida erinevaid lähenemisi probleemsetele küsimustele, mille hulk ühes seaduseelnõus on suur. Seaduseelnõu, mis rahvahääletusele pannakse, piirdub seetõttu tavaliselt kas üksikute sätete muutmiselega olemasolevas seaduses või seaduste mahukama muutmiselega, mis johtub suuremast reformist riigielus, nt liikmelisus mõnes rahvusvahelises organisatsioonis.

Veneetsia komisjoni standardite järgi peab rahvahääletusele pandav küsimus olema selge ja puudutama kas põhiseaduse vastuvõtmist või muutmist, seaduseelnõu või olema muu üldiselt sõnastatud riigielu küsimus või ettepanek. Küsimus, kui tegemist ei ole uue põhiseaduse vastuvõtmiseks korraldatava rahvahääletusega, peab puudutama omavahel seotud teemasid, et tagada, et hääletaja ei oleks kohustatud ühele teemale jaatavalt vastates vastama jaatavalt ka teisele teemale lahendusele, kui ta sellega ise ei nõustu.<sup>40</sup> Vastupidisel juhul tekiks oht, et valijaskonna tahe omistatakse ka teemadele, millega hääletajad tegelikult ei nõustu, kuid hääletavad ettepaneku poolt, sest teine, toetust pälviv küsimus on nende jaoks olulisem. Mõistagi on hääletajate jaoks segadust tekitav ka see, kui korraga pannakse rahvahääletusele suurel hulgal erinevaid küsimusi, millele on võimalik vastata erinevalt.

Küsimused, mille üle rahvahääletusel otsustatakse, ei tohi olla umbmäärased või ebaselged ning olulisi küsimusi ei tohi jätta otsustamiseks edasiste seadusemuudatustega, mille parlament peab vastu võtma pärast rahvahääletust. Vastasel korral jääb rahvahääletusel osalejale n-ö pime hääl, mille andmisel ei ole tal võimalik hääletuse tulemustest aru saada. Seetõttu on eelistatav rahvahääletuse korraldamine seaduseelnõu üle, mitte põhimõttelises umbmäärases küsimuses,

<sup>40</sup> [CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](#), punkt III.2.

millele antud vastuse alusel jääb Riigikogule lai otsustusruum, kuidas rahvahääletuse tulemust õigusloomes vormida. Kui esimene põhimõttelises küsimuses toimunud rahvahääletus võimaldab valida mitme erineva lahenduse vahel, on soovitatud ette näha teine, n-ö järelrahvahääletus konkreetse seaduseelnõu üle.

Põhiseaduse muutmine koalitsioonilepingus pakutud viisil ei vii vältimatult nende nõuete rikkumiseni. Rahvahääletuse otsustamisel Riigikogu poolt tuleb Riigikogul hinnata küsimuse nõuetele vastavust. Rahvaalgatuse korras algatatud seaduseelnõu rahvahääletusele panemisel (kui rahvahääletusele pandava seaduseelnõu esitavad rahvahääletuse nõudjad, mitte ei ole silmas peetud vaid juhtumeid, kus rahvahääletust saab nõuda mõne Riigikogus lõpphääletusel olnud seaduseelnõu üle) peab Riigikogule jääma volitus muuta rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu viisil, mis tagab selle üheselt mõistetavuse ja põhiseaduspärasuse. Rahvusvahelised standardid peavad soovitavaks luua ka sõltumatu organ, nt valimiskomisjon, mille pädevuses on hinnata rahvahääletusele pandava küsimuse sõnastust (selgus, arusaadavus, erapooletu ja neutraalne sõnastus).<sup>41</sup> Seaduseelnõu, mis kätkeb mitut olulist valikukohta, neile tingimustele ei vasta. Seadusega on võimalik esitada nõudeid seaduseelnõudele, mis esitatakse (rahvaalgatuse korras) rahvahääletusele. Kui rahvaalgatuse kaudu esitatakse selline keeruline seaduseelnõu rahvahääletusele, saab seda takistada selliste võimalike menetlusnormidega. Need on soovitav ette näha ka juhul, kui põhiseadust koalitsioonilepingus pakutud viisil ei muudeta; kehtiv RKKTS ega RaHS selliseid nõudeid küsimusele ette ei näe.

## **8. Rahvahääletuse korraldamise piirang samas küsimuses kolme aasta jooksul**

Koalitsioonileping näeb ette, et sama küsimust ei saa teist korda rahvahääletusele panna vähemalt kolme aasta jooksul. Muudatus eeldab muu hulgas PS § 168 muutmist, mis ei võimalda põhiseaduse muutmist algatada ühe aasta jooksul, arvates vastava eelnõu tagasilükkamisest rahvahääletusel või Riigikogus.

Veneetsia komisjoni soovitude järgi peavad rahvahääletuse tagajärjed olema põhiseaduses või seaduses selgelt sätestatud.<sup>42</sup> Seejuures soovitatakse siduva rahvahääletuse korral ette näha teatud periood, mille jooksul ei saa sama seaduseelnõu (sh põhiseaduse muudatust) teistsuguse protseduuri järgides (st parlamendi poolt) vastu võtta. Sama tähtaja jooksul ei tohi rahvahääletusel vastu võetud seadust parlamendi poolt muuta (muutmine on võimalik ainult rahvahääletusel). Need põhimõtted ei laiene siiski juhtumitele, kus muudatus puudutab vaid osa õigustloovast aktist, mis tervikuna võeti vastu rahvahääletusel. Kui rahvahääletusel lükatakse tagasi parlamendi poolt vastu võetud seadus, ei tohi seda soovitude järgi uuesti hääletusele panna, kui ei soovita uue rahvahääletuse korraldamist.<sup>43</sup>

Veneetsia komisjon on pidanud võimalikuks ette näha ka tähtaja, mille jooksul ei saa samas küsimuses korraldada uut rahvahääletust. Selle tähtaja möödumisel järel saab parlament otsustada või rahvaalgatuse korras otsustada uue rahvahääletuse korraldamise samas küsimuses või eelmisel rahvahääletusel otsustatu täpsustamiseks.

Valdavalt ei ole selliseid rangeid tähtaegasid ette nähtud ning praktikas on samas küsimuses uue rahvahääletuse korraldamine haruldane (leidis aset nt Portugalis, kuid *ca* 9-aastase vahega).

---

<sup>41</sup> Vt nt Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 07.01.2019 raport nr 14791 EN liikmesriikides ausate rahvahääletuste tagamiseks soovitude uuendamise kohta – <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25231&lang=en>.

<sup>42</sup> [CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](#), punkt III.8.

<sup>43</sup> [CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](#), punkt III.5.a-c.

Pigem on piiratud rahvahääletuse korraldamist rahvaalgatuse nõudmisel, st toetusallkirjade kogumist uue rahvahääletuse korraldamiseks. Sedavõrd range piirang võib kaasa tuua olukorra, kus rahvahääletusel vastu võetud seaduses ilmnevad õiguslikud või tehnilised puudused, mis ei võimalda parimal viisil saavutada vastu võetud seaduse eesmärke. On ilmne, et erakonnad riskivad oluliselt oma toetuse kaotamisega, kui nad asuvad Riigikogus muutma rahvahääletusel vastu võetud seadust. Kui rahvahääletusel tagasi lükatud seaduse vastuvõtmine või, vastupidi, vastu võetud otsuse ümbervaatamine on mõne erakonna peamine valimislubadus, võivad rahvahääletusele järgnevad valimised anda tugeva poliitilise mandaadi rahvahääletusel otsustatu ümbervaatamiseks Riigikogus või vähemalt uue rahvahääletuse korraldamiseks samas küsimuses. Kui Riigikogule jätta endale võimalus rahvahääletusel vastu võetud seadust muuta, ei ole mõistlikku põhjust, miks ei võiks Riigikogu otsustada korraldada samas küsimuses või sama seaduse muutmiseks uut rahvahääletust. Seetõttu on formaalne piirang samas küsimuses rahvahääletuse korraldamisele põhjendatu vähemalt juhul, kui rahvahääletuse korraldamise otsustab Riigikogu ise. Muudel juhtudel jääb valijaskonnale võimalus avaldada soovi rahvahääletusel otsustatu ümber vaadata või korrigeerida nii valimistel kui rahvaalgatuse korras, toomata kaasa rahvahääletuse korraldamist, ja selline piirang on põhjendatud, hoidmaks ära sama ühiskonnagrupi poolt korduvalt samas küsimuses uue arutelu korraldamist ja rahvahääletuseks kuluvate vahendite kulutamist.

## 9. Osaluskvorum ja toetuskünnised rahvahääletusel

Koalitsioonileping näeb ette, et rahvahääletusele pandud küsimus loetakse vastuvõetuks, kui osa võtab vähemalt 50% hääleõiguslikest kodanikest ning seaduseelnõu või muu riigielu küsimus on saanud 5% võrra enam toetushääli kui vastuhääli. Põhiseaduse muutmine rahvahääletuse kaudu vajab 25% võrra enam toetushääli kui vastuhääli.

Sellest kavatsusest saab järeldada, et rahvahääletusel on kavandatud erinevad kvoorumi- ja künnisenõuded. PS § 105 lg 1 eristab rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ja muud riigielu küsimust. Sõnast *muu* saab järeldada, et ka seaduseelnõu rahvahääletusele panemisel esitatakse hääletajale küsimus (kas hääletaja on seaduseelnõu poolt või vastu), mistõttu saab koalitsioonilepingut mõista nii, et osalusnõue on seatud kõigile rahvahääletustele sõltumata sellest, kas tegemist on hääletusega seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse üle.

Lisaks osalusnõudele vajab põhiseaduse muudatus 25% enam toetushääli kui vastuhääli ja muu seaduseelnõu või muu riigielu küsimus 5% enam toetushääli kui vastuhääli. Eeldusel, et kehtetuid hääli ei anta, peaks põhiseaduse muutmist toetama vähemalt 62,5% hääletajatest ning muud seaduseelnõu või riigielu küsimust 52,5% hääletajatest.

Kvoruminõuded ei ole Euroopas ainulaadsed. 50% osalusnõue kehtib näiteks Bulgaarias, Horvaatias, Itaalias, Leedus, Liechtensteinis, Poolas ja Portugalis (mõlemas riigis loetakse väiksema osaluse korral rahvahääletus mittesiduvaks), Slovakkias ja Sloveenias. Taanis peab rahvahääletusel osalema 40% registrisse kantud valijatest. 30% osalusnõue on ette nähtud Rumeenias ja 25% osalusnõue Aserbaidžaanis. Lätis peavad rahvahääletusel osalema otsuse tegemiseks vähemalt pool viimastel Seimi valimistel osalejate arvust. San Marinos 2013. aastal toimunud rahvahääletus EL-ga liitumise küsimuses ei võimaldanud liitumist, sest kuigi liitumist toetas enamik (50,3%) valijaist, jäi osalejate arv väiksemaks kui nõutav 32%.<sup>44</sup> Kvoruminõuded olid üksikutes riikides rahvahääletusele ette nähtud ka enne Teist maailmasõda. Saksamaa 1919. a PS nägi ette parlamendi kehtestatud seaduse mittejõustumise,

<sup>44</sup> <http://www.europeanpublicaffairs.eu/san-marino-thanks-but-no-thanks-eu-accession/>

kui selle vastu algatatud rahvahääletusest võtab osa vähemalt 50% hääleõiguslikest kodanikest; samasugune regulatsioon oli ka Leedu 1922. a põhiseaduses.

Kvooruminõuded teenivad sama eesmärki kui häälteenamusele esitatud nõuded. Koalitsioonilepinguga kavandatud häälteenamuse nõuded on väga harvaesinevad. Neid kasutatakse vaid Kanadas (60% häälteenamuse nõue), kus need ei ole praktikas viinud tulemusele, kus rahvahääletuse otsus oleks lõpptulemusel teistsugune kui 50% enamuse järgi arvestatav tulemus. Montenegros on nõutud 60% enamus hääletanutest põhiseaduse muutmiseks.

Kvoorumi- ja häälteenamuse nõuete eesmärk on tagada, et rahvahääletusel ei võetaks vastu otsuseid, mis ei ole kooskõlas valdava osa valijaskonna tahtega ning rahvahääletusel ei võetaks vastu otsuseid, mis ei ole põhjalikult läbi kaalutud või mis ei ole ühiskonnas olulised. Need eesmärgid on küll avalikes huvides, ent kvooruminõude ja kvalifitseeritud häälteenamuse nõuete seadmisel on olulised puudused, mistõttu teaduskirjanduses soovitatakse neist nõuetest hoiduda.

Veneetsia komisjoni soovitude järgi tuleks hoiduda mistahes suuruses osaluskvoorumi ja kvalifitseeritud häälteenamuse nõuetest.<sup>45</sup> Vähem probleemset, kuid samuti ebasoovitavad on sellised kvooruminõuded, kus poolt hääletajate arv peab ületama teatud protsendi registreeritud hääletajatest (nagu näiteks Lätis, Ungaris, Albaanias ja Armeenias).<sup>46</sup>

Kvooruminõuded loovad olukorra, kus vastuhääle andmisega võrdsustatakse hääletusel mitteosalemine. See moonutab nii kampaaniat, kus erakonnad või huvigrupid saavad oma kampaaniast üldse loobuda või agiteerida valijaid rahvahääletusel mitte osalema, kui ka ühiskonna enamuse huve, kus hääletustulemus sõltub kõrvalistest asjaoludest, nagu jaoskondade arv, ligipääsetavus, ilm jms. Hääletustulemust ei tohiks mõjutada inimeste haigestumine, õnnetusjuhtumid või ootamatud isiklikud takistused. Erakondade rahastamine peab toimuma võrdsetel alustel sõltumata maailmavaatest või erakonna positsioonist valitsuse toetamisel. Kampaaniakulutuste tegemisel peaks erakondadel olema võrdne positsioon ka rahvahääletuste puhul. Võõrandumist võib soodustada see, kui kogu rahvahääletuse kampaania on suunatud vaid poolthääletajate motiveerimisele ning sisuline arutelu – miks osad erakonnad eitavat vastust ei toeta – jääb üldse toimumata või on väga väheldane. Rahvahääletus ei peaks olema kujundatud ühe erakonna või üksikute poliitiliste jõudude kampaaniaürituseks. Kui rahvahääletusele pandud küsimus ei ole saanud piisavat toetust ühel korral (saades küll hääletajate enamuse toetuse), on väga tõenäoline, et samas küsimuses hiljem uue rahvahääletuse korraldamisel ei ole osalejate arv järgmisel korral suurem. See võib viia olukorrani, kus vajalikud ja laialdast toetust pälvivad muudatused jäävad õiguskorras ülejäänute ükskõiksuse või passiivsuse tõttu tegemata.

Kvooruminõuetega kaasneb ka oluline tähtsus valijate registri õigsusele, sest iga üksik ebaõige kanne registris võib mõjutada hääletustulemust. Seetõttu võib rahvahääletuse tulemusest huvitatud valitsus jätta tulemuste mõjutamiseks registriandmed parandamata. Registriandmete õigsust võib kõige hõlpsamalt mõjutada nende isikute kohta kannete tegemisega, kes elavad välisriigis, sest selliste isikute andmete õigsus on kõige raskemini kontrollitav.

---

<sup>45</sup> Rahvahääletuse hea tava koodeks, p III.7 – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

<sup>46</sup> Vt nt CDL-AD(2017)029, p 75.

Kvalifitseeritud hääletenamuse nõuetest soovitatakse Euroopa hea tava kohaselt hoiduda, sest see võib kaasa tuua poliitiliselt keeruka olukorra, kus hääletajate enamus küll toetab rahvahääletusele pandud küsimust, kuid see enamus ei ole piisav otsuse vastuvõtmiseks. Õiguslikult on rahvahääletuse eitav tulemus selge, kuid selline künnis kahjustab rahvahääletuse erakorralist tähtsust riigielus ja toob kaasa olukorra, kus vajalikke põhiseadusparandusi, seadusemuudatusi või muid olulisi küsimusi ei ole võimalik teha rahvahääletusel selle erakordselt kõrgete nõuete tõttu. Hääletustulemuse järel võib tekkida olukord, kus ühiskonna vähemusel võib olla lihtne takistada uuenduste tegemist.

Seetõttu on soovitatud kvoorumi- ja kõrgendatud enamuse nõuete asemel ette näha parlamendi kohustuslik arutelu ja otsus küsimuse üle, mis pannakse rahvahääletusele mõne teise institutsiooni poolt, sh rahvaalgatuse kaudu; rahvahääletuse korraldamise otsustamine vaid põhjaliku arutelu järel ja selle otsustamine vaid kas parlamendi või valijate piisava grupi poolt, kusjuures toetusallkirjade arv rahvahääletuse korraldamiseks peab olema piisavalt suur. Samuti soovitatakse alternatiivsete mehhanismide kasutamist, nagu isikute ühispöördumiste põhjalik arutelu parlamendis.

Koalitsioonilepingus pakutud regulatsioon on seetõttu probleemne ja Euroopa rahvahääletuse hea tava järgi ebasoovitav. Nagu Kanada ülemkohus on märkinud, peab demokraatliku otsustuse tegemiseks olema otsuse teinud enamus veenev, ent sellist enamust ei tohiks määratleda kvoorumi- ja kvalifitseeritud enamuse nõuetega. Koalitsioonilepingus pakutud lahendus tooks kaasa õiguskorra liigse kivistamise ja eriti põhiseadusemuudatuste puhul rahvahääletuse võimaluse mittekasutatavuse. Põhiseadust hakataks muutma vaid Riigikogu poolt, sest vajaliku hääletenamuse saavutamine on väga ebatõenäoline vähemalt küsimustes, kus erakondadel puudub täielik üksmeel, neis küsimustes aga, kus selline üksmeel on olemas, on vähetõenäoline kvooruminõude täitmine, sest valijad ei ole motiveeritud rahvahääletusel oma soovi väljendama (erandiks vaid iseseisvusreferendumid, mida PS ei luba).

Rahvahääletuse aja ühitamine valimiste ajaga ei ole seejuures hea lahendus. Selles küsimuses puudub küll ühtne praktika ja Euroopa standardid, kuid see võib kaasa tuua valimiste keskendumise vaid ühele küsimusele ning valimiskampaania võib jääda rahvahääletuse küsimuse arutelu varju. Eriti tuleb sellist hääletamise aja ühitamist pidada probleemseks juhtudel, kus rahvahääletusele on pandud põhiseaduse muudatused või väga pikaajalise ja olulise tähtsusega küsimus. Valimiskampaania puhul on vajalik kampaania käigus erakondade platvormide tutvustamine ka muudes olulistest küsimustes.

## **10. Seaduseelnõude arutamise korra erisused**

Koalitsioonileping näeb ette kaks erinevat rahvaalgatuse vormi: seaduseelnõu esitamine Riigikogu menetlusse ja seaduseelnõu esitamine rahvahääletusele.

**10.1.** Esimesel juhul peab Riigikogu seaduseelnõu menetlema nii nagu mistahes teist seaduseelnõu, mille on esitanud PS § 103 lg-s 1 nimetatud institutsioonid, peale erisuse, et see eelnõu peab jõudma Riigikogu täiskogus lõpphääletusele.

Arvestades, et seaduseelnõusid võib Riigikogu menetlusse esitada ka iga üksik Riigikogu liige ja rahvaalgatuse korras seaduseelnõu esitamine eeldab üldjuhul kas suurema kulutuse tegemist või erakonna organisatsiooni kasutamist allkirjade kogumise kampaania korraldamiseks, on vähetõenäoline, et rahvaalgatust kasutatakse õigusloome vajadustest lähtudes kuigi sageli. Seetõttu ei saa rahvaalgatus seaduseelnõu esitamiseks tuua kaasa Riigikogu töökoormuse suurt

kasvu. Üldise töökorralduse muutmiseks vajadus seetõttu puudub. Sarnase koormuse annavad juba praegu MSVS alusel esitatavad kollektiivsed pöördumised.

Kõik Riigikogu menetlusse esitatud seaduseelnõud peavad jõudma esimesele lugemisele Riigikogu täiskogu seitsme töönädala jooksul eelnõu menetlusse võtmisest arvates (RKKTS § 97 lg 2). Rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu menetlemise erisuseks on, et seda ei saa esimesel lugemisel tagasi lükata ning seetõttu tuleb selle osas läbi viia ka teine ja kolmas lugemine. Nende läbiviimise kiirust ei ole koalitsioonilepingus kokku lepitud. Et tagada eelnõu jõudmine lõpphääletusele, tuleb eelnõu menetlemiseks ka teisel ja kolmandal lugemisel seada tagatised, mis seni eelnõude menetlemisel puuduvad. Seejuures on seadusandjal erinevad võimalused, et tagada seaduseelnõu jõudmine lõpphääletusele.

Esiteks, nende seaduseelnõude osas on võimalik loobuda põhimõttest, et seaduseelnõu langeb Riigikogu koosseisu volituste lõppemisel Riigikogu menetlusest välja (RKKTS § 96). Kui Riigikogu liikmete, komisjonide ja fraktsioonide ning Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõude puhul õigustab seda põhimõtet asjaolu, et sellised organid ise valimiste tulemusel muutuvad ning uue Riigikogu koosseisu ja uue valitsuse koosseisu poliitika erineb varasematest, siis rahvaalgatuse korras seaduseelnõu esitanud elektoraat Riigikogu koosseisu vahetumisega ei muutu. Siiski ei pruugi selline lahendus olla parim, sest toob kaasa sama seaduseelnõu arutamise erinevates Riigikogu koosseisudes ja eelnõu muutumise võrreldes algse tekstiga, kaldudes kõrvale uue Riigikogu koosseisu soovidest, või varasema Riigikogu koosseisu arutelude mõttetuks muutumise, kui lugeda seaduseelnõu Riigikogu uue koosseisu kogunemisel menetluses olevaks algse sõnastuses. Ebamõistlik oleks ka lahendus, kus varasema Riigikogu koosseisu menetluse etappe ei tule läbida, sest sel juhul võiks seaduseelnõu jõuda lõpphääletusele ilma uue koosseisu võimaluseta eelnõu muuta või jääda uuele Riigikogu koosseisule võimalus hääletada muudatusettepanekute üle, mille on teinud eelmise koosseisu liikmed.

Teine võimalus on ette näha rahvaalgatuse korras seaduseelnõude esitamise piirang viimase kuue kuu jooksul enne Riigikogu liikmete volituste korralist lõppemist, mis võimaldaks teise ja kolmanda lugemise läbiviimiseks näha ette tähtajad, mille jooksul on rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu võimalik menetleda sama kiirusega kui mistahes muid seaduseelnõusid tavapäraselt. Selle lahenduse kasuks räägib asjaolu, et valijaskonnal on võimalik eesoleva valimiskampaania käigus oma soove piisavalt väljendada ja huve kaitsta valimistel osalemisega. Rahvaalgatus ei saa sel juhul kujuneda valimiskampaania osaks. Võimalik on ka ette näha, et rahvaalgatuse kaudu esitatud seaduseelnõu võib esitada enne valimisi, kuid kui valimisteni jääb aega vähe (alla kolme kuu), võib eelnõu menetlemise jätta Riigikogu valitavale koosseisule.

Kolmas võimalus on anda rahvaalgatuse korras esitatud eelnõude menetlemiseks vähemalt Riigikogu valimiste eelsel perioodil prioriteet, nähes ette nende menetlemise kiiresti, väga lühikese aja jooksul juhul, kui eelnõu Riigikogu menetlusse esitamise ja Riigikogu koosseisu volituste lõppemise vahele jääb lühike aeg. On tõenäoline, et rahvaalgatust hakataks kasutama ka valimiskampaania osana, soovides pöörata avalikkuse tähelepanu konkreetse erakonna poolt rahvaalgatuse kaudu tõstatatud teemale. Eelnõu kiire menetlemine valimiskampaania ajal aitaks sellise tähelepanu saamisele hästi kaasa. Seetõttu võib selle viisi korral Riigikogu menetlusse laekuda valimiste eel mitmeid rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõusid, mida tuleb kiiresti menetleda. Erakondade tõstatatud teemad peavad aga vajaliku hulga toetusallkirjade kogumiseks olema piisavalt olulised ning Riigikogul on võimalik muude eelnõude menetlemist valimiseelsel perioodil varakult planeerida viisil, mis jätab aega rahvaalgatuse korras esitatud



seaduseelnõude menetlemiseks. Sellise lahenduse puuduseks on see, et eelnõude tehnilist kvaliteeti ei pruugi olla piisavalt aega parandada ning võimalikke vastuolusid seadustes kõrvaldada. Eelnõude selline menetlemine tooks kaasa seaduse rakendamisel suuremaid raskusi ja õigusvaidlusi, sh kohtutes.

Seaduseelnõu lõpphääletusele jõudmise nõude ettenägemisel tuleb ka hinnata, kas seadusandja soov on piirata rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõude muutmist menetluse käigus. Kui seni on seaduseelnõu algatajal võimalik seaduseelnõu Riigikogu menetlusest tagasi võtta ja algsel või vähesel määral muudetud kujul uuesti esitada, siis rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu – kui Riigikogu liikmete enamus seda ei toeta – tagasivõtmine algataja poolt ei ole võimalik sellise ühe konkreetse algataja puudumise tõttu. Põhjendamatu oleks eelnõu menetlemiseks (ja tagasivõtmiseks) volituse andmine juba allkirjade kogumisel, sest see võiks kaasa tuua olukorra, kus volitatu nõustub seaduseelnõus muudatuste tegemisega, mis lähevad vastuollu toetusallkirja andjate tahtega. Riigikogu menetluse käigus on seetõttu võimalik teha rahvaalgatuse korras algatatud seaduseelnõus sedavõrd ulatuslikke muudatusi, mis ei peegelda enam eelnõu esitaja tahet. Mõistagi peab Riigikogule jääma võimalus võtta seadus vastu sellisel kujul, nagu seda peab vajalikuks Riigikogu liikmete enamus. Seaduseelnõu algatajate tahe ei pruugi aga seetõttu seaduseelnõu lõpphääletusele jõudmisel olla enam eelnõus esindatud. Et koalitsioonilepingu eesmärki tagada, tuleks seetõttu kaaluda RKKTS-s tingimuse ettenägemist, mis võimaldab rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõus teha menetluse käigus vaid selliseid muudatusi, mis ei kaldu kõrvale seaduseelnõu algsest eesmärgist. Teistsuguse lahenduse eelistamisel on võimalik juhtivkomisjonil või muul PS §-s 103 nimetatud organil esitada Riigikogu menetlusse alternatiivne seaduseelnõu, mis pakub samale probleemile teistsuguse lahenduse.

Sellise lahenduse puuduseks on rahvaalgatuse korras esitatava seaduseelnõu võimalik vastuolu põhiseadusega või olulised normitehnilised puudused. Nii usuõpetuse küsimuses toimunud rahvaalgatusel kui teiste riikide praktikas on tulnud ette selliseid olukordi, kus rahvaalgatuse korras seaduseelnõu esitamisel ei ole seatud täiendavaid nõudeid eelnõu põhiseaduspärasuse ja normitehnilise korrektsuse kontrollimisele enne toetusallkirjade kogumist. Nii on mõnes riigis ette nähtud rahvaalgatuse initsiatiivgrupi poolt seaduseelnõu eelnev esitamine pädevale institutsioonile – valitsusasutusele, põhiseaduskohtule või sõltumatule komisjonile –, mille ülesanne on hinnata seaduseelnõu vastavust nõuetele. Koostöös initsiatiivgrupiga on võimalik seaduseelnõu enne toetusallkirjade kogumist parandada (toetusallkirjade kogumiseks peab saama eelneva pädeva organi kinnituse, et seaduseelnõu vastab nõuetele). Sellise lahenduse puuduseks on menetluse keerukus ja pikaajalisus, sest rahvaalgatuse eesmärk juhtida mõnele olulisele probleemile kiiresti tähelepanu võib jääda saavutamata. Samuti on võimalik jätta põhiseadusevastasuse küsimus Riigikogu liikmete enda otsustada, kes saavad seaduseelnõu lõpphääletusel hääletada eelnõu vastu, kui nad leiavad, et eelnõu on põhiseadusega vastuolus. Vastu võetud seaduse põhiseaduslikkust saab sel juhul hinnata üldises korras (Vabariigi President seaduse väljakuulutamise otsustamisel ja pärast jõustumist õiguskantsler ning kohtud).

**10.2.** Koalitsioonilepingust ei selgu, kas juhul, kui rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu saab 50 000 toetusallkirja, tuleb selle Riigikogu poolt tagasilükkamise korral korraldada seaduseelnõu vastuvõtmiseks rahvahääletus. Koalitsioonilepingu tekstis sellist lahendust ei ole otsesõnu väljendatud. Kui see oli siiski soov, eeldab seaduseelnõu menetlemise kord Riigikogus, et lõpphääletusele ei jõuaks normitehniliselt probleemne või põhiseadusevastane seaduseelnõu (mis võib mõnel puhul olla Riigikogu liikmete enamuse soov, et vältida seaduseelnõu vastuvõtmist rahvahääletusel) ja Riigikogu menetluse käigus ei muudetaks

seaduseelnõu sisu olulisel määral. Mõistagi võib põhiseadusevastasuse kõrvaldamiseks kasutada juba olemasolevaid mehhanisme, mille järgi saab õiguskantsler pöörduda enne rahvahääletuse toimumist Riigikohtu poole eelnõu põhiseadusevastaseks tunnistamiseks. Selline abinõu on kasutatav ka juhul, kui rahvahääletuse korraldamisel rikuti oluliselt menetlusnorme. Järelikult on võimalik seadusega ette näha ka toimiv keeld, mis keelab enne seaduseelnõu lõpphääletust teha rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõus põhimõttelisi muudatusi. Kui rahvaalgatus näha ette sellisel kujul, tuleks eelistada seaduseelnõu eelnevat nõuetele vastavuse hindamist enne toetusallkirjade kogumist. Seda rolli ei ole põhjendatud jätta Riigikogu juhatusel, kes teeb seda RKKTS § 93 lg 1 kohaselt, sest rahvaalgatuse initsiatiivide arv võib olla väga suur.

Kui 50 000 hääleõiguslikku isikut võivad avaldada soovi rahvahääletuse korraldamiseks (kas mõne seaduseelnõu, sh põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmiseks või muu riigielu küsimuse üle otsustamiseks) ilma, et Riigikogul endal on võimalik pakutud seadus kehtestada või riigielu küsimusest lähtudes otsustusi teha (õigusloomet kujundada), jääb ära vajadus näha ette selle sama seaduseelnõu menetlemise korra erisusi RKKTS-s. Rahvusvaheline hea praktika nõuab aga, et parlamendile peab jääma võimalus esitada mittesiduv arvamus rahvahääletusele pandud küsimuses (sh seaduseelnõu kohta) ning kui rahvahääletusele pannakse rahvaalgatuse korras seaduseelnõu, siis esitada rahvahääletusele alternatiivne eelnõu, mille üle toimub rahvahääletus samal ajal. Parlamendile tuleb sellise alternatiivse eelnõu esitamiseks seada tähtaeg, mille ületamise järel alternatiivset eelnõu rahvahääletusele panna ei saa.

Sellise arvamuse esitamine on vajalik, et tagada Riigikogu rolli säilimine seadusandliku koguna. Arvamuses on võimalik välja tuua pool- ja vastuargumente, mille põhjal hääletajatel on võimalik kujundada oma seisukoht. Alternatiivse eelnõu esitamisega on Riigikogul võimalik parandada rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu puudujääke, pakkudes välja tehniliselt paremaid lahendusi või alternatiivseid lahendusi sama eesmärgi saavutamiseks või ühiskonna ees seisva probleemi kõrvaldamiseks.

Seejuures tagab alternatiivse eelnõu esitamine rahvahääletusele ka suurema otsustusruumi hääletajale, sest tal on võimalik valida mitte üksnes jah- ja ei-vastuste vahel, vaid senise regulatsiooni säilitamise ja sellele lisaks kahe seaduseelnõu vahel.

Kui koalitsioonilepingu eesmärk on anda rahvaalgatuse korras võimalus korraldada rahvahääletus sellise seaduseelnõu üle, mis ei ole Riigikogus lõpphääletusel olnud, siis tuleb rahvaalgatuse korras nõutud rahvahääletuse läbiviimisel arvestada ka järgmiste võimalustega. Riigikogu menetluses võib juba varasemast olla sama sisuga seaduseelnõu, mida rahvaalgatuse korras soovitakse rahvahääletusele panna. Samuti on võimalik erinevatel organitel, sh Riigikogu liikmetel, esitada sama, sarnane või alternatiivne seaduseelnõu Riigikogu menetlusse toetusallkirjade kogumise ajal, vahetult enne seda või pärast toetusallkirjade kogumist, sh ajal, kui rahvahääletuse aeg on juba teada. Riigikogul on võimalik selline seadus ka vastu võtta või kõrvaldada probleemid ühiskonnaelus, mis rahvahääletuse nõudmiseni viisid. Sellises olukorras rahvahääletuse korraldamine ei pruugi olla mõistlik. Kui piirata Riigikogul sama sisuga või sama eesmärgi saavutamisele suunatud seaduseelnõude menetlemist, kaasneb sellega oht, et vajalikud normid jäävad kehtestamata kauemaks. Riigikogul on võimalik seadusi muuta kiiremini kui rahvaalgatuse nõudmisel korraldatava rahvahääletuse kaudu. Arvestades toetusallkirjade arvu nõuet, on usutav, et kavandatav menetlus on aeganõudev ja Riigikogus on mitmeid liikmeid, kes on huvitatud sama probleemi lahendamisest Riigikogu kaudu. Kui rahvahääletusel võetakse seaduseelnõu ikkagi vastu, tuleb Rooma õigusest pärit põhimõtte *lex posterior derogat legi priori* järgi rakendada hilisemat, rahvahääletusel vastu võetud seadust

kahe seaduse vastuolu korral. Rahvahääletusel osalejate arv sellises olukorras on aga ilmselgelt väiksem, sest probleem on rahvahääletuse ajaks juba kõrvaldatud. Osalusnõuete seadmisel ei ole rahvahääletusel sel juhul tõenäoliselt võimalik sinna pandud seaduseelnõu enam vastu võtta. Kui Riigikogu on eelnõu eelnevalt vastu võtnud ja rahvahääletusel sama sisuga eelnõu piisavat toetust ei pälvi, peaks Riigikogule jäämavõimalus kohe ka enda kehtestatud seadust samas küsimuses muuta või kehtetuks tunnistada.

## 11. Rahvahääletusel vastu võetud seaduse õiguslik jõud ja otsuse siduvus

**11.1.** Vastamist vajab küsimus, millise staatuse õiguskorras omandab rahvahääletusel vastu võetud seadus.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes (§ 56 komm 9) on selle küsimuse kohta selgitatud järgmist:

„Ühest seisukohta ei ole välja kujunenud küsimuses, milline on rahvahääletusel vastu võetud seaduse seisund õiguskorras. Põhimõtteliselt on siin kaks võimalikku seisukohta. Ühe seisukoha järgi tuleneb asjaolust, et rahvahääletusega teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu, rahvahääletusel vastuvõetud seaduse eriline seisund õiguskorras. Selle seisukoha järgi ei saa Riigikogu rahvahääletusel vastu võetud seadust muuta. PS § 105 lg 3 teise lause kohaselt on rahvahääletuse otsus riigiorganitele kohustuslik. Kui rahva otsus väljendub rahvahääletusele pandud seaduseelnõu vastuvõtmises, siis tähendab see, et Riigikogu mitte üksnes ei tohi tunnistada seda seadust kehtetuks, vaid ei tohi ka reguleerida sama valdkonda hilisema seadusega teisiti. Riigikogus vastuvõetud hilisema seaduse näol ei oleks tegemist *lex posterior*’iga, mis jääb vastuolu korral peale varasemale seadusele. *Lex posterior*’i reegel on kohaldatav õigusnormide hierarhias samal astmel olevate õigusaktide suhtes ning selle eelduseks on, et hilisema õigusakti võtab vastu organ, kellel on pädevus tunnistada varasem akt kehtetuks. Kuna Riigikogul puudub niisugune pädevus rahvahääletusel vastuvõetud seaduste kohta, asuvad need seadused õigusnormide hierarhias kõrgemal Riigikogus vastuvõetud seadustest (v.a seadused, millega muudetakse põhiseadust). (PS § 105 lg 3 teise lause kitsama tõlgenduse kohta vt § 105 komm 13.)

Teise seisukoha järgi ei oma rahvahääletusel vastu võetud seadused erilist positsiooni õigusnormide hierarhias. Seadusi on selle seisukoha järgi võimalik Riigikogul muuta tavalises seaduste muutmiseks ettenähtud korras, nagu Riigikogu on muutnud rahvahääletusel vastu võetud põhiseadust põhiseaduse muutmiseks ettenähtud korras. Muudest seadustest kõrgema õigusjõu omandamiseks ei piisa seaduse vastuvõtmisest rahvahääletusel, vaid vajalik oleks sel juhul ka põhiseaduse muutmiseks ettenähtud menetluskorra järgimine. Põhiseaduse järku normide kehtestamine ka rahvahääletusel saab toimuda vaid põhiseaduse muutmiseks ettenähtud korras.“

Kommentaar võtab kokku seni Eesti riigiõiguslikus käsitluses püsiva probleemi, millele ühest lahendust ei ole. Senine vähene praktika Eestis rahvahääletusel seaduse vastuvõtmisel, kui küsimuse all ei ole olnud põhiseaduse muutmine, ei võimalda sellele küsimusele vastata. Alg- ja põhikoolis usuõpetuse kohustuslikkuse teemal toimunud rahvahääletus 1923. aastal tõi kaasa lihtseaduse muutmise, ent Riigikogu ei asunud seda seadust ka enne Teise maailmasõja kestel toimunud okupatsiooni muutma.

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes on märgitud: „Rahvahääletusel vastuvõetud seadusel on üldjuhul samasugune õigusjõud kui parlamendi vastuvõetud seadusel. Samas on aga rahvahääletuse tulemus tunduvalt legitiimsem parlamendi otsusest. Seetõttu

tekkibki sageli küsimus, kuivõrd on rahvaesindus sellisel juhul õigustatud muutma rahvahääletuse otsust. Lahendus peaks siin olema eelkõige olukorrast sõltuv, arvestada tuleks piisava ajavahemikuga ning ühiskonna teatava kvalitatiivse muutumisega.“

Analüüsi autor jagab seda seisukohta. Rahvahääletusel vastu võetud seadused ei peaks olema kõigile tulevastele parlamendi koosseisudele siduvad nagu põhiseadus. Kui rahvahääletusel otsustatakse kehtestada seadus, mille eesmärgid langevad ära, mille järgi kaob vajadus ühiskonnasuhete muutumise või tehnoloogia arengu tõttu, siis ei pea rahvahääletusel kehtestatud seadust käsitama kui põhiseadust. Põhiseaduse muutmiseks rahvahääletusel ette nähtud kord – PS § 161, § 163 lg 2 ja § 164 – erineb muude seaduste rahvahääletusel vastuvõtmiseks ette nähtud korrast (PS § 105) ka praegu. Seega ei saa rahvahääletusel vastu võetud seadused omandada ka põhiseaduse jõudu ning olla muudetavad vaid nii nagu põhiseadus. Veelgi enam, toetades lähenemist, et rahvahääletusel vastu võetud seadust saab muuta vaid uuel rahvahääletusel, muutuks selline seadus veelgi tugevamat jõudu omavaks kui põhiseadus, mida saab rahvahääletusel vastuvõtmise järel muuta ilma uut rahvahääletust korraldamata. Praktikas on seda korduvalt ka tehtud.

Rahvahääletusel vastu võetud seaduse muutmise Riigikogu poolt on piiratud pigem poliitikateaduse, mitte riigiõiguslike argumentidega. Kui rahvahääletusel hääletajate ees seisnud küsimus oli kitsas, ühe probleemi keskne, võib selle peatne ümbervaatamine Riigikogu poolt olla muudatust toetavate Riigikogu liikmete ja erakondade jaoks hukatuslik, sest see saadaks signaali, et rahvahääletuse arvamus on tähtsusetu ning valijaskond ei saa mõjutada neid puudutavate otsuste tegemist. Nii ei ole olukord aga juhul, kui avalik arvamus rahvahääletusele pandud küsimuses on aja jooksul muutunud või küsimus minetanud oma tähtsuse. Riigikogule jääb Euroopa standardite kohaselt olulisemate demokraatlikus ühiskonnas vajalike otsuste tegemise pädevus alles. Kui näiteks oleks 20. sajandi alguses korraldatud rahvahääletus töötingimuste parandamiseks tööpäeva lühendamiseks 12 tunnilt tööpäevas 10 tunnil, ei saaks parlament õigustada sajand hiljem tööpäeva edasisest lühendamisest keeldumist rahvahääletuse otsusega. Olukorras, kus valimiskampania käigus on erakondadel olnud võimalik olulisemate muudatuste üle debateerida, on ka valijaskonnal võimalik üldjuhul varasemate rahvahääletuse otsustuste põhjendatuse ja vajalikkuse osas kaasa rääkida.

Euroopa rahvahääletuse hea tava järgi ei tohiks kindla aja jooksul vastu võtta teksti muul viisil, kui see on rahvahääletusel tagasi lükatud. Sama aja jooksul ei tohiks rahvahääletusel vastu võetud teksti muul viisil ka muuta. Sama tähtaja jooksul peaks olema teise institutsiooni kui parlamendi algatusel toimunud rahvahääletusel vastu võetud teksti muutmise võimalik vaid kas rahvahääletusel või parlamendi poolt. Seega ei ole ka Veneetsia komisjoni standardites soovitatud piirata rahvahääletusel vastu võetud seaduste muutmist vaid rahvahääletuse enda otsustega.

Erinevate riikide praktika on siiski varieeruv. Albaanias, Andorras, Aserbaidžaanis, Itaalias, Maltal ja Põhja-Makedoonias ei ole võimalik rahvahääletusel vastu võetud seadust muuta rahvahääletust korraldamata. Venemaal võib rahvahääletusel vastu võetud normi muuta üksnes rahvahääletusel, kui rahvahääletusel vastu võetud seaduses endas ei ole ette nähtud teisiti. Uus rahvahääletus ei või toimuda aga vähem kui kahe aasta järel. Armeenias ei ole lubatud parlamendil muuta rahvahääletusel vastu võetud seadust, kuid kui rahvahääletusel on eelnõu tagasi lükatud, ei ole piiranguid akti vastuvõtmisele parlamendi poolt. Ka Portugalis ei ole võimalik parlamendil muuta rahvahääletusel vastu võetud seadust, kuid rahvahääletusel tagasi lükatud seaduse vastuvõtmine on võimalik parlamendi järgmise koosseisu poolt.

Sarnaseid piiranguid ei ole juhtudel, kus rahvahääletuse tulemused ei ole ette nähtud siduvana, vaid üksnes nõuandvana (rahvaküsitlus).

Paljudes teistes riikides, nt Bulgaarias, Horvaatias, Küprosel, Ungaris, Leedus, Poolas, Hispaanias ja Rootsis ei ole õiguslikke piiranguid rahvahääletusel vastu võetud seaduste muutmiseks või on need piirangud seatud ainult kindlaks tähtjaks.

Arvestades põhiseaduse kommenteeritud väljaandes esitatud erinevaid tõlgendusi, ei ole analüüsi autori järeldused vaieldamatud. Kindla seisukoha saab esitada Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve käigus, kui rahvahääletusel vastu võetud seadust muudetakse teistsugusel viisil.

Võimalike vaidluste vältimiseks on soovitatav põhiseaduse muutmisel selgelt ette näha, milline on rahvahääletusel vastu võetud aktide õigusjõud.

Euroopa rahvahääletuse hea tava nõuab, et õiguslikult siduva või nõuandva tähendusega rahvahääletuse mõju tuleb põhiseaduses või seaduses selgelt sätestada. See võimaldab ära hoida vaidlusi ja ebaselgust ning kaasneda võivat pettumust valijaskonnas, kui mõnd varem rahvahääletusel vastu võetud seadust asutakse muutma teistsugusel viisil.

**11.2.** Samuti soovitatakse muude rahvahääletuste kui seaduste vastuvõtmise üle toimuvate rahvahääletuste puhul mitte näha ette nende siduvust; kui need on siduvad, siis näha ette vastav menetlus täpsema regulatsiooni kehtestamise kaudu. Seda on põhjendatud eelkõige nende otsuste täitmisel tekkida võivate raskuste ja suurel määral poliitiliste konfliktide tekkimisega.<sup>47</sup>

Otsuste siduvus on probleemne eelkõige neil juhtudel, kus see eeldab täiendavate toimingute tegemist, seaduste muutmist või aktide andmist. Mõistagi on võimalik rahvahääletuse otsustest juhinduda ilma mingite täiendavate kohustuste tekkimiseta riigivõimuorganitele (nt otsus mitte liituda rahvusvahelise organisatsiooniga). Kui rahvahääletusel vastu võetud otsuse täitmine eeldab aktiivset tegevust, võivad erimeelsused sellise tegevuse viiside vahel põhjustada otsuse täitmise viibimise, sest üksmeele leidmine ei ole lihtne. Valikuruum otsuse täitmise viiside vahel võib seetõttu kaasa tuua pettumuse otsuse täitmisel. Näiteks otsuse tegemisel rajada oluline taristu või käitis (tselluloositehas, tuumaelektrijaam) tuleb teistel riigiorganitel leida neile parim asukoht ja seada ka täpsemad tingimused. Need otsustused võivad aga tekitada uusi konflikte ühiskonnas, mida rahvahääletuse esialgse otsuse siduvus vaid võimendab.

Erinevates Euroopa riikides otsuse siduvuse osas ühtne praktika puudub. On riike, kus rahvahääletuse otsuse siduvuse otsustab igal üksikul juhul eelnevalt parlament küsimust rahvahääletusele pannes (Ungari) või kus rahvahääletuse otsuse siduvus sõltub hääletanute arvust (Portugal ja Poola). Andorras, Austrias ja Hispaanias on siduvad vaid põhiseaduse muutmise küsimuses toimuvad rahvahääletused.<sup>48</sup>

## **12. Osalemise alternatiivsed võimalused valimistevahelisel perioodil**

Nagu eelnevalt selgitatud, on rahvaalgatus ja rahvahääletus kõigis Euroopa riikides erandlik seadusandluse viis. Kui õigusloome väljatöötamisel ei kaasa seadusandlik kogu avalikkust piisavalt, võib suurel osal ühiskonnast tekkida arusaam, et nende arvamus ei ole oluline. Kaasnev võõrandumine on probleem kõikjal ning selle vastu ei ole leitud meetmeid, mis

<sup>47</sup> CDL-INF(2001)10, Guidelines for Constitutional Referendums at National Level, p. 7.

<sup>48</sup> CDL-AD(2005)034, p 116 jj.

rahulolematuse täielikult kõrvaldavad. Üldiselt tuleb aga valijaskonna rahulolu eest seista kõigil erakondadel, kaasates valijaskonda eelnõude läbiarutamisse, otsuste tegemisse ja uute teemade püstitamisse. Olulisel kohal rahulolematuse vältimisel on nii kodanikuharidus – et mõista ühiskonnaelus kompromisside leidmise vajadust, igaühe võrdsust ja olulisust ühiskonna toimimiseks, otsuste tegemise viise ning nende mõjutamise võimalusi – kui sõnavabadus ja vaba ajakirjandus, mille ülesanne on selgitada ühiskonna toimimise kitsaskohti ja võimaldada erinevate lahenduste üle vabalt arutleda.

PS § 46 pakub võimaluse igaühele esitada märgukirju, sh ettepanekuid valdkonna arengu kujundamiseks. Seega on igaühel nii üksinda kui kollektiivselt võimalus esitada kõigile riigorganitele, sh Riigikogule ettepanekuid poliitika kujundamise ja ühiskonnaelu probleemide lahendamise kohta. Selliseid ettepanekuid on võimalik vormida seaduseelnõudeks mitte üksnes nende esitajatel, vaid ka seaduseelnõu Riigikogu menetlusse esitamise õigust omavatel Riigikogu liikmetel, fraktsioonidel, komisjonidel ja Vabariigi Valitsusel. MSVS § 7<sup>1</sup> ja RKKTS 18<sup>2</sup>. peatükk näevad ette vähemalt 1000 toetusallkirjaga kollektiivse pöördumise esitamisel Riigikogu komisjoni poolt selle arutamise kohustuse. Sellise meetme eelised on ettepaneku realiseerimise erinevate viiside ja lahenduste läbiarutamine enne seaduseelnõus ühe võimaluse väljapakumist. Nii rahvaalgatuse kui kollektiivse pöördumise menetlemisel on võimalik Riigikogu töösse kaasata huvigruppide esindajaid, algatuse tegijaid (nende esindajaid) ja eksperte. Rahvaalgatuse ja kollektiivse pöördumise esitamise korral on ettepaneku seadusena kehtestamise võimalused sama avarad: kui kollektiivne pöördumine leiab Riigikogu komisjonis piisavalt toetust, on selle põhjal seaduseelnõu koostamine ja vastuvõtmine sama tõenäoline kui rahvaalgatuse korras algatatud seaduseelnõu vastuvõtmine, millel on Riigikogus sama suur toetus. Valijaskonnal on võimalik toetusallkirju anda samavõrd.

Kollektiivse pöördumise alusel on võimalik seadusega ette näha nende arutamise kohustuslikkus lisaks Riigikogu komisjonile ka täiskogus, kui toetusallkirjade arv on piisavalt suur. Samuti on võimalik mõnele riigorganile (Riigikogu komisjon, Riigikogu Kantselei, ministriumid) kohustuse panemine töötada välja seaduseelnõu mõne ettepaneku elluviimiseks, mida saab lahendada õigusloome kaudu ja mis on pälvinud piisava arvu toetusallkirju. Sellisel juhul ei jää seaduseelnõu Riigikogu menetlusse esitamisel eelnõu esitajale küll otsustusruumi, kas seaduseelnõu esitada, kuid eelnõu sisu osas on Riigikogu menetluse ajal võimalik avalikkusel ja erakondadel arutleda.

Praegu rahvahääletuste läbiviimist reguleerivad põhiseaduse sätted ei võimalda Riigikogul otsustada seaduseelnõu rahvahääletusele panemist ilma ohuta, et eitava vastuse korral korraldatakse erakorralised valimised (eeldusel, et rahvahääletus ei toimu valimispäeval). Nagu näitab 1923. a kogemus, ei ole rahvahääletuse tulemustel suuremat mõju erakondade toetusele üldiselt. Erakorraliste valimiste põhjendatus on seetõttu vähene ja toob kaasa pigem rahvahääletuse korraldamise otsustamisel lisaargumente, miks seda mitte korraldada (valimiste korraldamise kulud, mõnel juhul ka erakonna esindajate arvu vähenemise oht Riigikogus). Veneetsia komisjon on oma standardites soovitanud muudes riigielu küsimustes peale seaduseelnõude vastuvõtmiseks korraldatavate rahvahääletuste näha ette rahvahääletuse soovitava iseloomu (rahvaküsitlus), kuid pole pidanud lubamatuks ka siduvate rahvahääletuste korraldamist selliste küsimustega; viimasel juhul tuleb seadustes ette näha selged tagajärjed, sh riigorganite kohustused. Just muude riigielu küsimuste otsustamiseks rahvahääletuste korraldamisel saab kehtiva põhiseaduse raames täpsustada rahvahääletuse tulemusel Riigikogu ülesandeid seaduseelnõude väljatöötamisel, nt komisjonide kohustus esitada vajalikke seaduseelnõusid ja selliste eelnõude lõpphääletusele saatmise kohustus.

Nii Riigikogul kui ministeeriumidel on võimalik korraldada avalikkuse, erakondade ja huvigruppide esindajate osavõtul ümarlaudu erinevate ühiskonnaelu kitsaskohtade väljaselgitamiseks ja neile lahenduste otsimiseks. Ka selles osas on seadusega võimalik teatud formaalsete reeglite kehtestamine, sh sageduse, asukoha ja kutsutute ning teemakohaste analüüside ja Riigikogule esitatavate aruannete ettenägemiseks. Kaasamisel põhinev demokraatia on üks peamisi viise, kuidas ka teistes riikides on suudetud tagada avaliku võimu usaldatavus. Ka rahvusvaheline praktika (nt Iirimaa) näitab, et kodanike foorumina korraldatavate arutelude põhjal on võimalik jõuda heade ja sobivate lahendusteni õigusloomes ning ka parlamendil esitada rahvahääletusele seaduseelnõusid (sh põhiseaduse muutmiseks), sest avalikkuse kaasamisel selguvad ühiskonnaelu probleemid paremini ja parlament saab paremini teada üksikisiku tasandi probleemidest.