

A. Mõttus (koost.). Rahva võimalused riigivõimu vahetult teostada. – Riigiõiguse aastaraamat 4/2023, lk 205–222.

Rahva võimalused riigivõimu vahetult teostada

Eesti Vabariigi põhiseaduse III peatüki „Rahvas“ kommentaaride esitlusel toimunud arutelu

Koostanud ja toimetanud

AARO MÕTTUS

7. märtsil 2023 Tartus Riigikohtu konverentsisaalis Eesti Vabariigi põhiseaduse III peatüki „Rahvas“ kommentaaride esitlusel toimunud arutelul „Rahva võimalused riigivõimu vahetult teostada“^{*} osalesid

PhD **Liia Hänni**, Põhiseaduse Assamblee liige
ja redaktsioonitoimkonna esimees ning
Aaro Mõttus, Tartu Ülikooli külalislektor.

Arutelu juhatas PhD **Uno Lõhmus**,
Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaaride peatoimetaja.

Uno Lõhmus: Mul on väga hea meel, et Liia Hänni oli nõus tulema jälle rääkima sellest, kuidas loodi põhiseadust. Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni loojaid nimetati konstitutsiooni isadeks, aga Eesti põhiseaduse loojaid võib vist nimetada nii isadeks kui ka emadeks. Ameerikas oli selline nimetus loomulik, sest seal ei saanud naised tol ajal eriti sõnaõigust nende konstitutsiooni loomisel. Aga meil küll. Ma arvan, et meile kõigile on väga oluline teada, mis toimus ja kuidas ühe või teise lahenduseni jõuti. Ja mida aeg edasi, seda keerulisem on meil seda teada saada. Aga praegu on suurepärane,

* Arutelu konteksti on täpsemalt selgitatud siinses riigiõiguse aastaraamatus: K. Raud. Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2022. ja 2023. aastal, lk 361–367. – *Tõim*.

et Liia Hänni on nõus sellest rääkima, ja kes veel paremini teaks kui redaktionikomisjoni esimees. Ja muidugi Aaro Möttus. Lisaks sellele, et ta kommenteeris põhiseaduse § 56, on ta ka pikka aega töötanud Riigikogus ja Justiitsministeeriumis ning peaks olema ka nende asjadega väga hästi kursis.

Nii, aga jõuame siis selle probleemistiku juurde, mida me tahaks natuke arutada ja see on põhiseaduse § 56. Selles on öeldud, et kõrgemat riigivõimu teostab rahvas, muu hulgas ka rahvahääletusega. Peale selle on veel olulised kaks põhiseaduse paragrahvi – §-d 105 ja 106. Paragrahv 105 ütleb, et Riigikogul on õigus panna rahvahääletusele esiteks seaduseelnõu ja teiseks muu riigielu küsimus. Samas § 106 piirab osa küsimuste rahvahääletusele panemist. Kui me nüüd vaatame tagasi meie teistele põhiseadustele alates 1920. aasta põhiseadusest kuni 1937. aasta põhiseaduseni,¹ siis otse-demokraatia küsimused on neis väga erinevalt lahendatud. Võib-olla siit tulekski esimene küsimus Liia Hännile. Võib-olla Te natuke selgitate, mille üle Te Põhiseaduse Assamblees² vaidlesite ja miks Te jõudsite sellise lahenduseni, nagu ta kehtivas põhiseaduses on.

Liia Hänni: Ma kahetsen siiralt, et loodus ei ole mulle andnud nii head mälu, et oskaksin kõigile küsimustele ammendavalt vastata. Aga sukeldumine minevikku on põnev. Püüdsin tänaseks valmistudes ka vaadata, millised materjalid on kättesaadavad. Avastasin, et rahvavõimu teostamine oli Põhiseaduse Assamblee esimese toimkonna, kuhu ka mina kuulusin, tööülesanne. Õnneks on protokollid olemas, saab mälu värskendada. Toimkonna koosolekutel toimunud arutelud riikluse ja rahvavõimu üle olid äärmiselt lennukad, aga ei andnud konkreetseid tulemusi. Hiljem võeti teema meie toimkonna käest ära ja lisati kolmanda toimkonna pädevusse.

Miks praeguses põhiseaduses ei ole rahvaalgatust? Või üldisemalt: miks põhiseaduse kolmas peatükk „Rahvas“ nii lühikene on? Võib tunduda isegi piinlik, arvestades, et kõik muud osad on palju põhjalikumalt lahti kirjutatud. Siiski saab öelda, et Põhiseaduse Assamblees võttis arutelu rahvavõimu

¹ Asutava Kogu poolt 15.06.1920 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus, rahvahääletusel 14., 15. ja 16.10.1933 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus ning Rahvuskogu poolt 28.07.1937 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/viitedLeht.html?id=1> (26.04.2024).

² Põhiseaduse Assamblee oli Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20.08.1991. a otsuse „Eesti riiklikust iseseisvusest“ alusel moodustatud 30 Ülemnõukogu ja 30 Eesti Kongressi liikmest koosnenud kogu, mis töötas välja kehtiva põhiseaduse eelnõu.

teostamise viiside üle kõige rohkem aega ja tähelepanu. Põhiline aeg kulus muidugi vaidlusele selle üle, kas rahvas peaks saama presidenti otse valida või mitte. Ühelt poolt – rahvas tahab, teiselt poolt – presidenti otsevalimine toob riigivõimu korraldusse teatud ebastabiilsuse võimaluse. Mitmekordsel hääletamisel jäi assamblees peale presidenti kaudne valimine. Teatavasti on küsimus presidenti otsevalimistest endiselt olemas. Olen seda meelt, et kui põhiseaduses sätestatud valik töötab, siis miks on vaja teema uuesti avada!

Nüüd siis konkreetselt rahvaalgatusest. See on samuti olnud üks pidev teema – miks meil ei ole rahvaalgatust ja kas rahvaalgatusõigus peaks olema põhiseaduses kirjas. Ma arvan, et suudan küsimusele, miks rahvaalgatust põhiseaduses ei ole, üpris kindlalt vastata. Kõigepealt, Põhiseaduse Assamblee töö aluseks võetud Jüri Adamsi töörühma eelnõu³ rahvaalgatust ei sisaldanud. Rahvaalgatust ei sisaldanud ka Jüri Raidla töörühma eelnõu⁴, mis oli võrdluseks, kui tahtsime vaadata, milliseid lahendusi erinevad eelnõud pakuvad. Mõlema eelnõu autorid põhjendasid ka seda, miks rahvaalgatus eelnõus puudub. Peamine põhjus on ajalooline kogemus, mille Eesti on saanud varasemalt seoses põhiseadusele tuginevate rahvaalgatuste ja rahvahääletustega. Eesti esimese, 1920. aasta põhiseaduse kohaselt oli meil rahvaalgatus, mis lõppes kohustusliku rahvahääletusega, kui Riigikogu rahvaalgatatud eelnõu ei toetanud.⁵ Just nii toimus põhiseaduse muutmine aastal 1933, mis tõi kaasa demokraatia piiramise Eestis.⁶ Sellise selgituse andis assamblees Jüri Raidla, tutvustades oma töörühma eelnõu. Lisaks tegi ta viite ühiskonnas valitsevale olukorrale, kus erinevad suured sotsiaalsed grupid ei ole Eesti riigi suhtes ühte meelt. Riigi arengule võib olla ohtlik, kui algatatakse nii-öelda rahva hulgast tulevad ettepanekud riigikorralduse või seaduste muutmiseks. Jüri Adamsi selgitus rahvaalgatuse puudumisele oli omamoodi kaval: kui me anname igale Riigikogu liikmele õiguse algatada seaduseelnõusid, siis millised võiksid olla need teemad ühiskonnas, mille algatamiseks oleks vaja veel mingit eraldi rahvaalgatust? On arusaadav, kui erineva kaaluga on eelnõu, mille algatab üks Riigikogu liige, ja eelnõu, mida toetab mitu tuhat kodanikku.

³ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 1169–1182.

⁴ Samas, lk 1141–1155.

⁵ Vt 1920. aasta põhiseaduse § 31.

⁶ 1920. aasta põhiseaduse § 88 kohaselt otsustas põhiseaduse muutmise rahvas rahvahääletusel, sõltumata sellest, kas muutmine oli algatatud rahvaalgatuse korras või Riigikogu poolt.

Põhiseaduse Assamblee töö käigus ei nõudnud keegi assamblee liikmetest ega ekspertidest nii-öelda rusikas püsti, et eelnõusse tuleb lisada rahvaalgatus. Sellist survet ei olnud. Küll aga oli sellist survet tunda väljastpoolt assambleed. Mäletan kohaliku omavalitsuse esinduskogude avaldust, mis põhiseaduses kõik vigane on, ja üks viga oli rahvaalgatuse puudumine. Ka need kirjad, mis tulid 1992. aasta jaanuaris pärast eelnõu avalikustamist, nõudsid rahvaalgatuse lisamist.

Mida öelda praeguse olukorra kohta? Oleme astunud samme selles suunas, et rahval oleks võimalus Riigikogu päevakorda mõjutada. Seadustatud on kollektiivse märgukirja esitamise õigus, mille tuletasin põhiseaduse paragrahvist, kus on kirjas, et märgukirjaga saab pöörduda riigiasutuste poole ja vastamise korra sätestab seadus.⁷ Sellist seadust, mis oleks reguleerinud Riigikogule saadetud kollektiivsetele märgukirjadele vastamist, ei olnud olemas. Rahvakogu protsessi⁸ tulemusena sai selline täiendus tehtud märgukirjade ja selgitustaotluste seadusesse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seadusesse.⁹ Seega võib öelda, et praegu on rahval parem võimalus oma ettepanekuid avaldada ja alustada Riigikoguga dialoogi.

Siia tulles vaatasin eelnevalt järele praeguse, peatselt lahkuva Riigikogu koosseisu¹⁰ kohta, kuidas on inimesed rahvaalgatuse õigust kasutanud. Nelja aasta jooksul on esitatud 88 kollektiivset märgukirja, keskmiselt umbes 25 aastas.¹¹ See on minu arvates täiesti korralik tulemus. Nüüd tasuks analüüsida, millised teemad inimesi erutavad ja milline on Riigikogu reaktsioon. Kas Riigikogu suhtub märgukirjadesse piisava tähelepanuga ja kas märgukirja esitajad, kes kogusid pöördumisele mõnikord enam kui

⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 46. – RT 1992, 26, 349; I, 15.05.2015, 2.

⁸ Silmas on peetud nn ühisloomeprotsessi, mille algatas tollane Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves 21.11.2012 ning mille eesmärk oli koguda ideid poliitilise konkurentsi elavdamiseks, valija häälele suurema kaalu andmiseks, valimistevahelisel ajal poliitika tegemises osalemiseks, sundparteistamise tõkestamiseks ja erakondade rahastamise ausamaks muutmiseks. Vabariigi President andis selle ühisloomeprotsessi tulemused Riigikogule üle koos poliitilise avaldusega Riigikogu 09.04.2013. a istungil [vt Riigikogu istungi stenogramm: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201304091000#PKP-27853> (26.04.2024)].

⁹ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus. – RT I, 01.04.2014, 1.

¹⁰ Riigikogu XIV koosseis, volituste aeg 2019–2023.

¹¹ Riigikogule esitatud kollektiivsed pöördumised on leitavad Riigikogu veebilehelt: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/raakige-kaasa/esitage-kollektiivne-poordumine/riigikogule-esitatud-kollektiivsed-poordumised/> (26.04.2024).

10 000 allkirja, on tegelikult toimunuga rahul. Me võiksime edasi liikuda osalusdemokraatia suunas, mitte aga asuda püüdma rahvaalgatuse sinilindu. Ma panen siia punkti, sest olen vist juba liiga pikalt rääkinud. Rahvahääletusest räägime vist eraldi, eks?

Uno Lõhmus: Aga siit oleks mul ka küsimused, et kollektiivseid pöördumisi ... ega Riigikogu ei pea ju neid võtma arutusele?

Liia Hänni: Peab ikka. See on Riigikogu kodukorra seaduses täiendavalt reguleeritud.¹² Riigikogule on ette kirjutatud ka see, kui kiiresti ta peab otsused langetama. Kui allkirjad on õiguspärased, siis Riigikogu juhatus suunab kollektiivse märgukirja vastavasse komisjoni. Komisjonil on samuti seadusega ette nähtud aeg, millal ta peab otsuse langetama. Kusjuures on nõutud, et märgukirja algatajad kutsutakse komisjoni istungile. Küsimus on selles, kas otsused, mida Riigikogu komisjon langetab märgukirja kohta, on piisavalt põhjalikud ja kuidas neid täidetakse. Nimelt on komisjonil kuus võimalust otsuseks, ma ei hakka neid kõiki siin ette lugema. Kõige mõjusam võimalus on see, kui komisjon ise algatab kollektiivse märgukirja põhjal seaduseelnõu. Üsna tavaline on otsus korraldada märgukirja arutamiseks avalik istung. Komisjon võib teha ka ettepaneku võtta teema Riigikogu päevakorda olulise riigielu küsimusena. Küsisin komisjonide langetatud otsuste statistikat eelmise Riigikogu koosseisu kohta, seda tuleks teha ka ametist lahkuva Riigikogu kohta. Ma loodan, et Riigikogu Kantselei sellise analüüsi teeb. Kollektiivsete märgukirjade esitamise praktika on juba piisavalt pikk, et seda analüüsida.

Uno Lõhmus: Kas Sa, Aaro, tead, kas mõni pöördumine on jõudnud ka seaduse eelnõu staadiumi?

Aaro Mõttus: Ei mäleta. Minu meelest on, aga ma ei julge selle seaduse pealkirja küll öelda praegu. Aga pöördumisi on olnud erinevaid. Ei ole olnud üksnes seadusandlike initsiatiivide ettepanekuid, vaid ka muid. Ma vaatasin, samamoodi nagu Liia, enne siia tulekut üle need kollektiivsed pöördumised, mis Riigikogu selle koosseisu ajal on esitatud. Kuigi seadus ütleb, et küsimus, mis Riigikogu ette viiakse, peab olema Riigikogu pädevuses, on neid piire

¹² Vt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse 18². peatükk (§-d 152⁹–152¹⁴). – RT I 2003, 24, 148; 02.06.2020, 9.

praktikas hästi palju laiendatud. Ma ei tea täpselt, kuidas Riigikogu ise sellisel juhul käitub, aga on ka näiteks selliseid pöördumisi, et ministreid tagasi kutsuda ja nii edasi ja nii edasi, neid on väga erinevaid.

Liia Hänni: Ma tean, et vähemalt üks selline konkreetne seaduse kohendus on küll tehtud, loomakaitse teemal. Me oleme uurinud E-riigi Akadeemiaga erinevaid pöördumisi, et mõista, milline on edukas algatus. Üks asi on digi-allkirju koguda, selleks on platvorm rahvaalgatus.ee. Võite seda külastada, seal on ka praegu mitu algatust, millele allkirju kogutakse. Märgukirja menetlemise protsess on väga oluline, edu toob konstruktiivne dialoog Riigikoguga. Häid näiteid on ja oskust dialoogiks tuleb edasi arendada. Tähtis on teada, et rahvaalgatus.ee ei ole mitte poliitilise äratagemise kanal, vaid teemade tõstatamise ja ühise arutelu kanal.

Uno Lõhmus: Nii et ma saan aru, et sa ei toeta rahvaalgatuse sisseviimist ka praegu, kolmkümmend aastat hiljem?

Liia Hänni: Ei, ma ei näe selleks vajadust. Põhiseaduses pööratakse tähelepanu õigusloome algusele ja lõpule – kes algatab eelnõu ja kes otsustab selle seaduseks saamise. Mind huvitab palju rohkem – ja ma arvan, et see on sisuliselt tähtsam –, mis vahepeal toimub. Kuidas kujundada otsuseid nii, et need oleksid rahva parimates huvides? Selles aruteluprotsessis peaks rahvas, aktiivsed kodanikud, saama kaasa rääkida. See on minu arusaam demokraatiast.

Uno Lõhmus: Sa pead nüüd silmas pigem osalusdemokraatiat?

Liia Hänni: Absoluutselt. Ma olen väga-väga seda meelt, et kõiki neid kanaleid, mis võimaldavad inimestel anda konstruktiivset sisendit poliitilisse protsessi, neid tuleb avada. See on väga paljuski seotud digiühiskonna arenguga. Kõigepealt juurdepääs informatsioonile, et inimesed üldse teaksid, mis riigis toimub, teaksid, mis on parasjagu päevakorras ja millised eelnõud ettevalmistamisel. See peaks olema kodanikule lihtne, meil igaühel võiks olla oma kodaniku töölaud.

Uno Lõhmus: Nii, aga kui me nüüd tuleme veel 1920. aasta põhiseaduse juurde, siis seal ei olnud rahval ainult algatamisõigus, vaid oli ka niinimetatud vetoõigus. Kas ei mõeldud seda, et võib-olla ka 1992. aasta põhiseadusesse tuua

see vetoõigus? Nagu ta oli kahekümnendal aastal: Riigikogu võttis vastu seaduse ja siis oli rahval võimalus see kas tagasi lükata või heaks kiita.

Liia Hänni: Et kas me arutasime seda?

Uno Lõhmus: Jah, kas te ei kaalunud sellist võimalust ka?

Liia Hänni: Ei, otseselt seda konkreetset mehhanismi, nagu see oli esimeses põhiseaduses, me ei kaalunud põhiseaduse tegemisel. Teatavasti sai toona opositsioon pidurdada seaduse jõustumist, algatades allkirjade kogumise rahvahääletuse nõudmiseks.¹³ Ma arvan, et selline otsedemokraatia ja esindusdemokraatia kompott või rosolje, ma ei tea, mis ta siis õieti on, see on igatahes ohtlik segu. Siin tekib kohe võimalus, et osa seadusi on rahva kehtestatud, osa Riigikogu kehtestatud. Kuidas neid vajadusel muuta? Kindlasti suurendab rahvahääletuse esilekutsumise võimalus vastuolusid Riigikogus ja ühiskonnas, sest valimistel lüüa saanud opositsioon võib tahta rahva kaasabil valitsusele koha kätte näidata. Konstruktivsele riigielule võib see saada ohtlikuks takistuseks.

Tasub analüüsida, kuidas rahvahääletus töötab teistes riikides. Näiteks, kuidas see töötas Suurbritannias, kui Brexitit hääletati,¹⁴ või kuidas see töötas Hollandis, kui Hollandi rahvas ütles ei Ukraina assotsiatsioonilepingule.¹⁵ Tulemus peegeldab sisepoliitilist olukorda, pingeid poliitilises süsteemis. Rahvahääletusega kandub pinge ühiskonda ja tulemus ei pruugi tuua leevendust. Värske kogemus viitab majanduslike huvide ja raha olulisele mõjule. Tagajärjeks võib olla rahvahääletuse tulemus, mida keegi ei oodanud ja mis võib saada demokraatialle hukatuslikuks. Nii et sellises ebastabiilses maailmas, kus me praegu elame, ma ei läheks küll seda teed, et hakata rahvahääletusi korraldama. Raske valik, sest teiselt poolt tahaksin, et rahvas oleks poliitikas aktiivne ja saaks toimuvat rohkem mõjutada. Tõesti, see oleks suurepärase! Riigi elus võibki ette tulla selliseid olukordi, kus muud lahendust ei paista, kui anda otsustamine rahva kätte. Praegu kütab kirgi samasooliste paaride abielu seadustamine, võib-olla tuleks lahenduse leidmiseks rahvaga

¹³ Vt 1920. aasta põhiseaduse § 30.

¹⁴ 23.06.2016 korraldati Ühendkuningriigis rahvahääletus Euroopa Liidu liikmesuse üle. Euroopa Liidust lahkumise poolt oli 51,9% ja vastu 48,1% hääletanutest.

¹⁵ 06.04.2016 korraldati Hollandis rahvahääletus Euroopa Liidu ja Ukraina vahelise assotsiatsioonilepingu üle. Lepingu heakskiitmise poolt hääletas 38,21% ja vastu 61% hääletajatest. Rahvahääletusest võttis osa 32,38% hääleõiguslikest kodanikest.

laiemalt nõu pidada. Tihtipeale jäävad probleemid liiga kauaks hapnema ja hallitama, sest poliitiline tasand ei suuda neid lahendada. Mis oleks, kui usaldaksime lahenduse leidmise rahvakogule, mis spetsiaalselt selleks kokku kutsutakse? Tundub vist liiga utoopiline.

Uno Lõhmus: Jah, sellegipoolest on rahvaalgatuse nõudmine olnud üks kõige sagedamini esitatav põhiseaduse muutmise taotlus – muidugi teatud erakondade poolt –, mis kõik on lõppenud küll keeldumisega midagi muuta. Kuni 2003. aastani oli täielik vaikus, aga 2003. aastast alates tehti mitmeid katseid ja ka nüüd viimati kaks erakonda oma valimisplatvormis seadsid selle eesmärgiks.¹⁶ Aga tõenäoliselt, kuna neil ei ole sellist võimalust, siis küsimus ilmselt ei tule enam päevakorda.

Lia Hänni: Lugesin tähelepanelikult erakondade värskeid valimisprogramme. EKRE on tõepoolest korranud sellist rahvaalgatuse ettepanekut, mis lõpeb kohustusliku rahvahääletusega. Selleks tuleks põhiseadust muuta, kuid selleks vajalik üksmeel ilmselt puudub. Aga see, mida Keskerakond pakub, on minu meelest teostatav ilma põhiseadust muutmata. Ettepaneku kohaselt, kui suur hulk kodanikke on rahvaalgatusena esitanud seaduseelnõu, vist oli kirjas 25 000 allkirja, siis Riigikogu võtab selle menetlusse ja peab seda arutama, aga kohustuslikku rahvahääletust eelnõu tagasilükkamiseks ei järgne. Kuna otsustusõigus jääb Riigikogule, siis põhiseadust muuta pole põhjust, eelnõu menetlemise korraldus on aga Riigikogu enda otsustada.

Uno Lõhmus: Algul küll esimesed taotlused olid ka Keskerakonnal sellised, et oli võimalik teha rahvaalgatus ja kui Riigikogu seda ei aktsepteerinud, siis oli võimalik viia see rahvahääletusele. Siis nad muutsid oma ettepanekut ja piirdusid sellega, et lihtsalt on rahvaalgatus, et seda küsimust Riigikogu arutaks ja võtaks otsuse, aga samas ei olnud võimalust järgnevat rahvahääletuseks. Aga tuleme nüüd selle küsimuse juurde, et miks te siis sellise võimaluse rahvahääletuseks siiski sinna põhiseadusesse sisse kirjutasite?

¹⁶ Silmas on peetud Eesti Konservatiivset Rahvaerakonda (EKRE), mille 2023. aasta Riigikogu valimiste programmis seisis: „Seadustame kodanikele õiguse algatada rahvaalgatuse korras siduvaid seaduseelnõusid ja rahvahääletusi“. Arvutivõrgus: https://ekre.ee/ekre_2023_aasta_riigikogu_valimiste_programm/ (26.04.2024). Samuti Keskerakonda, mille valimisplatvorm Riigikogu XV koosseisu valimistel nägi ette järgmist: „Seadustada rahvaalgatus, andes 25 000 kodanikule õiguse algatada eelnõu, mida Riigikogu peab menetlema parlamendi täiskogu ees“. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608852092/keskerakonna-valimis-programm> (26.04.2024).

Praegu on ju sisuliselt kaks võimalust: üks on kohustuslik, see on eriti põhiseaduse muutmiseks või õigemini põhiseaduse teatud peatükkide muutmiseks,¹⁷ ja on fakultatiivne, osaliselt ka põhiseaduse muutmiseks, aga reeglina just tava-, see tähendab seaduseelnõude ja ka üksikküsimuste arutamiseks.¹⁸ See võimalus on antud Riigikogule, just nimelt et Riigikogu võib rahvahääletuse algatada. Miks, kas Sa mäletad, mis kaalutlustel sellist lahendust peeti kõige mõistlikumaks?

Liia Hänni: Tõepoolest, püüdsin küsimusele vastamiseks meelde tuletada, kuidas kujunes rahvahääletuse sätte loogika. Alguspunkt, nagu juba viidatud, oli assamblee töö aluseks võetud Jüri Adamsi tööühma eelnõu. Selles eelnõus toimus rahvahääletus vaid põhiseaduses ette nähtud juhtudel. Saate aru, see oli väga-väga piiratud ja ettevaatlik lähenemine. Teine lahendus oli välja pakutud Jüri Raidla eelnõus ja see oli enam-vähem sama, mis esimeses põhiseaduses – Riigikogu paneb eelnõu rahvahääletusele ja kui rahvas ei toeta, läheb Riigikogu laiali. Kuidas see areng siis tegelikult toimus? Selles samas esimeses toimkonnas, kuhu kuulusin, oli kõige tähtsam küsimus, kes kuulutab välja rahvahääletuse. Esimese toimkonna enamus oli veendunud presidentaalse võimu pooldaja – loomulikult president peab otsustama rahvahääletuse korraldamise. Läksime toimkonna ettepanekuga suurde saali, assamblee ütles ei, niimoodi see asi ei toimu, ikka Riigikogu otsustab rahvahääletuse korraldamise. Teine suur küsimus oli, mis siis saab, kui rahvas eelnõu tagasi lükkab, sest seda praegust lahendust meil ju kohe eelnõus polnud. Redaktsioonitoimkonnas – ma vaatasin oma ettekandeid – oli kõhklus, kas ikka Riigikogu laialisaatmine, kui rahvas eelnõu tagasi lükkab, on põhjendatud. Meil olid seal arutlusel pehmemad variandid: siis võib president otsustada uue Riigikogu valimiste väljakuulutamise. Võib otsustada, aga ei pea. Vahepeal oli üks variant, mille kohaselt president võib otsustada koos peaministriga Riigikogu valimiste väljakuulutamise. Ilmselt redaktsioonitoimkonnas – ma kuupäeva ei oska nimetada – jäi koos juristidega toimunud arutelu tulemusena peale praegu põhiseaduses sätestatud kord: kui rahvas ei toeta rahvahääletusele pandud eelnõu, läheb Riigikogu laiali ja tulevad uued valimised. Ilmselt soovisime vältida konflikti esindusdemokraatia ja otse-demokraatia vahel. Ma ei oska öelda, kes oli see tark inimene, kes lisas

¹⁷ PS § 162.

¹⁸ PS § 105 lg 1.

rahvahääletuse sättesse muu riigielu küsimuse. See on oluline täiendus, mis võimaldab rahva arvamust küsida mitte seaduseelnõu kohta, vaid olulise riigielu küsimuse kohta. Keerukus tekib sellest, et ka enamuse toetatud vastus muu riigielu küsimuse lahendamiseks on riigiorganitele kohustuslik.¹⁹ Kuidas sundida Riigikogu vastu võtma seadust, kui ta seda ei soovi? Mul on kahju, et menetluse käigus läks kaduma see Adamsi eelnõus olnud säte, mis reguleeris nõuandva rahvaküsitluse korraldamist.²⁰ Miks see välja langes? Ma arvan, et see juhtus pärast seda, kui teema liikus esimesest toimkonnast kolmandasse toimkonda. Seal ilmselt leiti, et miks rahva käest küsida asju, millel ei ole otsesest õiguslikku tähendust. Aga see on ainult minu oletus.

Rahvaalgatusega seoses meenus mulle, et rahvaalgatus oli arutlusel esimese ja kolmanda toimkonna ühiskoosolekul, kus toimus hääletamine, mis ei toetanud rahvaalgatuse lisamist põhiseadusesse. Nii palju suutsin ma siis minevikku kaevudes välja selgitada. Aga jah, vaat seda, kust tuli tark mõte rahvahääletust muu riigielu küsimusega täiendada, ei tea. Oletan, et see toimus redaktsioonitoimkonnas juristide ettepanekul. Ilmselt takistas ajapuudus meid teemat lõpuni läbi mõtlemast.

Uno Lõhmus: Jah, aga siia maani ei ole ühtegi rahvahääletust toimunud ka muu riigielu küsimuse kohta. Üks oleks peaaegu ilmselt saanud toimuda, aga enne läks see koalitsioon laiali.²¹ Selleks, et see saaks toimuda, peab ikkagi Riigikogu enamus olema nõus sellega, et korraldada rahvahääletus. Nüüd ma küsiksin Aaro käest – see ei ole küll otseselt praegu selle kolmanda peatüki küsimus –, aga Sa oled tegelenud rahvahääletusega ka seoses

¹⁹ Vt PS § 105 lg 3 teine lause.

²⁰ Jüri Adamsi töörühma põhiseaduse eelnõu (viide 3) § 41: „Riigikogu võib määrata rahvaküsitluse, et teada saada rahva seisukohta mingis põhimõttelises küsimuses. Rahvaküsitluse tulemusel ei ole seaduse jõudu, see tulemus on juhendiks riigiasutuste töös.“

²¹ Riigikogu XIV koosseisu menetluses oli Eesti Keskerakonna fraktsiooni, Isamaa fraktsiooni ja Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni poolt 18.11.2020 esitatud Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine abielu mõiste küsimuses“ eelnõu (288 OE), millega sooviti panna rahvahääletusele järgmine küsimus: „Kas abielu peab Eestis jääma mehe ja naise vaheliseks liiduks?“. Eelnõu poolt hääletas 31. jaanuaril 2021. aastal toimunud lõpphääletusel 26 Riigikogu liiget, vastu oli 49 [vt Riigikogu stenogramm: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/202101131400#PKP-100944> (26.04.2024)]. Varem samal päeval oli peaminister Jüri Ratas teatanud oma tagasiastumisest ning valitsuskoalitsiooni lõppemisest, mistõttu ülal nimetatud eelnõu ei saanud hääletusel kõigi senise koalitsiooni liikmete toetust.

põhiseaduse seitsmenda peatükiga „Seadusandlus“. Kas see § 105 on õnnestunud või millised probleemid seal on?

Aaro Mõttus: No kui neid sätteid vaadata, siis esmapilgul tundub, et on kõik ilus ja korras. Aga võib-olla see viimane näide, mis meil kaks aastat tagasi päevakorda tuli, abielu rahvahääletus,²² tõi esile need küsimused, mis konkreetse rahvahääletusega seoses hakkavad tekkima. Üks võimalus on panna seaduseelnõu rahvahääletusele. Sel juhul saab otsustada konkreetse teksti üle. Aga muu riigielu küsimuse puhul, nii nagu seda sooviti abielu rahvahääletuse puhul? Kogu see küsimuse sõnastamise saaga oli päris pikk. Alguses oli idee küsida rahva käest muu riigielu küsimuse vormis seda, kas rahvas on selle poolt, et täiendada põhiseadust. Ja siis ilmselt jõuti arusaamiseni, et põhiseadust saab muuta ikkagi ainult põhiseaduses ette nähtud protseduuri kasutades.

Järgmised küsimused tekivad seoses sellega, mis need muud riigielu küsimused tegelikult olla saavad. Selle kohta on üks Riigikohtu lahend aastast 2009.²³ Tookord tahtis üks poliitiline jõud, Keskerakond, korraldada rahvahääletust küsimuses, kas rahvas tahaks Riigikogu ennetähtaegseid valimisi. Riigikogu juhatus ei võtnud seda rahvahääletuse otsuse eelnõu menetlusse. Asi jõudis Riigikohtusse ning Riigikohus täpsustas, mis võivad üldse olla muud riigielu küsimused. Muid riigielu küsimusi Riigikohus piiritles tollal nõnda, et need on sellised küsimused, mida põhimõtteliselt Riigikogu võiks ise otsustada, aga need ei saa kindlasti olla teiste riigiorganite pädevusse kuuluvad küsimused.

Edasi tekib terve rida probleeme seoses selle sättega, mis ütleb, et rahva otsus on riigiorganitele kohustuslik. Kui me võtame selle abielu rahvahääletuse näite, siis tõusetub probleem, et kui rahvahääletusele pandava küsimuse sõnastus oleks olnud selline, nagu välja pakuti, et kas te olete selle poolt, et abielu jääb mehe ja naise vaheliseks liiduks, siis mida sellises olukorras tähendab rahva otsuse kohustuslikkus. Kui selline küsimus oleks saanud rahvahääletusel eitava vastuse, siis milleks kohustanuks see riigiorganeid? Siin on terve rida põhiseaduslikke küsimusi seoses määratlemisega, milline saab üldse olla rahvahääletusele pandav muu riigielu küsimus. Kas muu riigielu küsimusena tohib rahvahääletusele panna küsimust, mis tuleb

²² Vt viide 21.

²³ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09 – Keskerakonna fraktsioon vs. Riigikogu juhatus.

reguleerida või lahendada hoopis seaduse muutmise? Edasi, kuidas sõnastada see küsimus? Kas see peaks olema sõnastatud niimoodi, et ettepanek sisaldab mingit muudatust, või võib see olla sõnastatud vastupidiselt – *status quo* säilitamise ettepanekuna?

Nii et ideena on see regulatsioon võib-olla mõeldud hästi, aga praktikas tõenäoliselt tekitab probleeme. See on viinud mind mõtteni, et võib-olla, vaadates ka teiste riikide põhiseaduse sätteid ja praktikat, sellised rahvahääletused muus riigielu küsimuses, rahvahääletused põhimõttelistes küsimustes peaksid olema konsultatiivse iseloomuga ehk nad ei oleks siduvad. Võib-olla rahva otsuse puhul ei ole õige täielikult eristada õiguslikku siduvust poliitilisest siduvusest, sest rahva otsust ei saa seadusandja poliitiliselt jätta tähelepanuta. Aga konsultatiivne iseloom annaks kindlasti rohkem manööverdamisruumi. Neid küsimusi rahvahääletuse regulatsiooniga seoses on teisigi. Näiteks, kas põhiseaduse muutmisele rakenduvad §-d 105 ja 106? Milline staatus on rahvahääletusel vastu võetud seadustel? See on ka läbi vaidlemata teema. On erinevaid seisukohti: kas see seadus omab mingisugust erilist staatust õiguskorras, kas seda saab muuta edaspidi ainult rahvas või on see täitsa tavaline seadus, mida saab muuta ka Riigikogu? Kas rahvahääletusel vastu võetud seadus allub põhiseaduslikkuse järelevalvele?

Nii et tegelikult probleeme on üksjagu. Aga ma tahtsin ühte asja veel mainida seoses rahvaalgatuse võimaliku sätestamisega. Minu meelest tuleks siin eristada kahte asja. Esiteks, kui me räägime rahvast põhiseaduse mõttes, siis kas näiteks rahvaalgatust, võimalikku rahvaküsitlust, s.t mingisuguseid uusi instrumente saab sisse viia ainult põhiseadust muutes või saab seda teha ka tavaliste seadustega? Mina arvan, et kindlasti põhiseadust muutes. Sellepärast, et minu meelest muutub oluliselt võimude tasakaal rahva ja parlamendi vahel. Kui rahvaküsitlusele kutsutakse rahvas kui riigiorgan, et ta annaks oma seisukoha mingis küsimuses, siis võidakse selle instrumendiga sisu tühjaks muuta põhiseaduses ette nähtud rahvahääletus, mille tulemus on kohustuslik.

Teiseks, kui näiteks seadusega sätestada, et mingi hulga allkirjadega esitatud eelnõu tuleb Riigikogul menetlusse võtta ja arutada, siis ka seda ei saa teha ilma põhiseadust muutmata, sest meil on põhiseaduses säte, mis ütleb täpselt, kellel on seadusandliku algatuse õigus,²⁴ ning formaalset,

²⁴ PS § 103 lg 1.

põhiseaduses ette nähtud seadusandlikku menetlust saab läbi viia ainult nende initsiatiivide suhtes, mille on Riigikogule esitanud põhiseaduses toodud õigustatud subjekt. See ei tähenda muidugi, et kui näiteks rahva hulgast tuleb mõni eelnõu, mida mõni fraktsioon on valmis algatama oma nimel, et siis seda ei võiks teha.

Liia Hänni: No nii, meil siin tekib väike vaidlus. Mina lootsin, et Riigikogu võib oma sisemist töökorraldust natukene vabamalt tõlgendada ja palju toetusallkirju kogunud eelnõu menetleda. Menetlus oleks vajalik selleks, et toimuks eelnõu põhjalik käsitus. Mina pole jurist ja ei hakka siin praegu oma tõe taga ajama. Mulle lihtsalt tundus, et meil peaks olema võimalus otsida lahendusi küsimustele, mida elu ise on tõstatanud. Kas siis kõike on vaja teha põhiseaduse muutmise kaudu? Aga ma olen täitsa seda meelt, et kui oleks valmisolek põhiseaduse rahvahääletuse paragrahvi muuta, siis võiks muud riigielu küsimust käsitleda nõuandva rahvahääletuse korras. Kuigi see vahe on mingil määral tinglik. Brittidel on konsultatiivne rahvahääletus, aga kui peaminister raiub rahva ees – teie otsus on mulle kohustuslik, siis see nii ilmselt ongi. Aga kas selline arutelu põhiseaduse muutmise üle on praegu võimalik? Vajalik küll, sest selle kaudu avaneks paremini meie riigikorralduse olemus. Muidu ongi nii, et Riigikogu valimised on ainus rahva otsustamise koht, ja jälle selgub, kui „valesid“ otsuseid oleme teinud. Demokraatia olemuse mõistmine on väga oluline, seda tuleb õppida, kui hoolime püsivast demokraatiast.

Uno Lõhmus: Nojah, üks Briti lord on öelnud, et rahvas on vaba ainult valimise käigus, pärast seda vabadust enam ei ole. Siis ta muutub orjaks. Noh, neli aastat läheb mööda ja siis on jälle ta vaba. See selleks. Aga küsime ka saalist, kas kellelgi on saalis küsimusi, millele võiksid meie vestlejad siin vastata? Ei näe.

Aaro Mõttus: Passiivne saal.

Uno Lõhmus: Jah, palun. Heiki Loot, palun!

Heiki Loot: Jah, Heiki Loot, ka riigiõiguse sihtkapitali nõukoja liige. Aaro, Sa püstitasid niivõrd hästi küsimusi, kõik, mis on seotud rahva otsuse võimalike tagajärgedega, kuivõrd ta on kohustuslik. Ma nüüd tahaksin irriteerida: anna mõni vastus ka. Kui näiteks rahvas tõepoolest siis otsustab, et tuleb ühte või

teist riigielu küsimust ühel või teisel viisil lahendada ja kui see sisaldab ka näiteks ja nõuab põhiseaduse muutmist, kas see on siis Riigikogule kohustuslik? Kui see nõuab seaduse muutmist, kas see on Riigikogule kohustuslik? Kas kellelgi võiks olla õigus, viidates rahva otsusele, pöörduda Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve korras? Sul oli seal mitmeid niisuguseid küsimusi, anna kasvõi mõnigi vastus, väga põnev oleks teada, kuhu Sind Sinu uurimistöö või õpetamine on juhtinud?

Aaro Mõttus: Mul ei ole kõiki vastuseid. Rahvahääletust puudutavate sätete kommentaaride kirjutamine on veel pooleli paraku. Ma tuleks algusse, selle juurde, et mis üldse rahvahääletuse objekt saab olla ning milliseid küsimusi millisel viisil otsustada saab. Meil on kolm rahvahääletuse võimalikku objekti. Esiteks, põhiseaduse muutmine. Põhimõtteliselt tuleks eelnevalt selgitada, et kui rahvahääletust korraldada küsimuses, mis vajab põhiseaduse muudatust, tuleks seda teha põhiseaduse muutmise korras. Kui panna rahvahääletusele küsimus, et kas ollakse selle poolt, et näiteks abielu mõiste viia põhiseadusesse, tekib kohe küsimus, kuidas seda rahva otsust täita. Kes on need kakskümmend üks Riigikogu liiget, kes saavad justkui kohustuse algatada see põhiseaduse muudatus? Riigikogu liige on oma mandaadis vaba.²⁵ Lisaks kõik need enamused, mida põhiseadus ise põhiseaduse muutmiseks ette näeb.²⁶ Ma kardan, et see otsus ei pruugi olla täidetav ja seetõttu tuleb minu arvates tulla algusse tagasi. Kõigepealt tuleb valida õige menetlus. Sa, Heiki, ütlesid, et vähemalt üks vastus.

Lia Hänni: Kui nüüd on selline lugu, et riigielu küsimus pannakse rahvahääletusele ja tekib kohustus riigiorganitele teha nii, nagu näeb ette rahvahääletuse otsus. Ja kui siis selgub, et ei saa sundida parlamenti vastu võtma seadust, mis seda otsust ellu viib, ning küsimus jõuab põhiseaduse järelevalvesse, sest Riigikogu ei tee seda, mida põhiseadus nõuab, kas siis tõlgenduse kaudu, arvestades põhiseadust tervikuna, võiksime jõuda järeldusele, et rahva otsus muus riigielu küsimuses ongi konsultatiivse iseloomuga? Või on ikkagi vaja võtta kurss põhiseaduse muutmisele, et rahvas saaks poliitikas rohkem kaasa rääkida?

²⁵ PS § 62.

²⁶ Vt PS §-d 164–166.

Aaro Mõttus: Ma arvan pigem nii, et rahvahääletus muus riigielu küsimuses, kus rahva otsus on kohustuslik, on vast eelkõige mõeldud sellisteks juhtudeks, kus valmisolek teatavat poliitilist otsust teha on parlamendil olemas ja siis soovitakse rahva seisukohta. Rahval selles mõttes oleks nagu vetoõigus. Rahva käest küsitakse, kas ta on vastu, et näiteks mingisuguse rahvusvahelise organisatsiooniga ühineda. Riigil on valmisolek, poliitiline suund selle organisatsiooniga ühineda, aga küsitakse ka rahva arvamust ja kui rahvas ütleb ei, siis jääb protsess pooleli. Mitte ei ole nii, et organisatsiooniga ei taheta ühineda, pannakse vastav küsimus rahvahääletusele, rahvas ütleb, et tuleb ühineda, ja siis tuleb riigiorganitel hakata nagu vastu tahtmist seda otsust ellu viima. Ma arvan, et see loogika võiks olla selline, toimida sellistes olukordades. Ma ei kujuta ette sellist situatsiooni, et rahvahääletuse korraldab selline enamus, kes tegelikult ei ole valmis teatavaks rahva otsuseks ja hakkaks siis rahva otsust niimoodi vastu tahtmist täitma või vaatama, kuidas rahva otsust on võimalik ellu viia.

Liia Hänni: Jah, ma mõtlen siin täitsa konkreetselt, kuulates eriarvamusi, mis valitsevad samasooliste partnerluse suhtes. Isamaa esimees arvas, et seda teemat ei tuleks üldse tõstatada, jätta see nii, nagu praegu on, sinnapaika, mitte neid rakendusakte vastu võtta.²⁷ Ja teiselt poolt on niinimetatud liberaalne koalitsioon öelnud, et see tuleb ära teha, oleme liiga kauaks paigale jäänud. Kuidas sellist olukorda nüüd lahendada? Ei tahaks ju seda, et jälle tekib suur konfliktikolle. Kui nüüd proovida leida lahendus rahva abiga, siis küsimus võikski olla umbes nii – kas olete nõus sellega, et kooseluseaduse rakendusaktid vastu võtta? Kui rahvas ütleb jah, siis tuleb vastu võtta, aga kui rahvas ütleb ei, siis jääbki olukord samaks.

Aaro Mõttus: Ma arvan, et sellisel juhul tuleks panna rahvahääletusele need rakendusaktid, mida saab kas vastu võtta või tagasi lükata. Ja siis ei teki seda küsimust, kas nüüd Riigikogu peaks, võib-olla vastu tahtmist, kui rahvas ütleb jah, otsima vajalikku enamust, kui seda parasjagu näiteks ei pruugi olla.

Liia Hänni: Aga see loogika teie poolt oli ju just see, et kui see enamus on olemas, kes tahab seda teha, aga tahab oma seda soovi kontrollida rahva peal, kas rahvas sellega kaasa tuleb, siis ma arvan, et ainult niimoodi olekski praegu

²⁷ Silmas on peetud 09.10.2014 vastu võetud kooseluseaduse rakendamiseks vajalikke seadusemuudatusi.

võimalus seda asja lahendada. Sest kui enamus jääb jälle lihtsalt parlamendi tasemele ja ta surub oma poliitilise tahte läbi, siis tekib tohutu kampaania selle enamuse vastu. Seda peab veel mõtlema, see on nii värske kõik ja üks näeb, kuidas elu kujuneb. Kokkuvõttes, selliseid teste meie riiklusele ja põhiseadusele tuleb ikka jälle ja jälle ette.

Aaro Möttus: Ma jään siin enda juurde. Kui on konkreetne seaduseelnõu, mida saab vastu võtta või tagasi lükata, siis meie põhiseadus ju näeb ette võimaluse panna see seaduseelnõu rahvahääletusele. Kui seda peetakse võimalikuks teistel kaalutlustel. Nimelt on meil räägitud ka sellest, et võib-olla sisuliselt ei oleks üldse õige otsustada rahvahääletusel vähemuste õiguste üle. Aga see on veel eraldi teema. Põhimõtteliselt, kui Riigikogul on mingi seadusandlik initsiatiiv olemas, mille osas ta kahtleb, kas tema on piisavalt legitiimne või mis iganes kaalutlustel tahab ta testida rahva meelsust, siis võikski panna ju selle eelnõu rahvahääletusele. Siin on muidugi üks aga, millest me täna veel ei ole rääkinud. Mida sellele põhiseaduse sättele veel ette heidetakse, on see, et Riigikogu tuleb laiali saata, president peab kuulutama välja erakorralised valimised, kui seaduseelnõu tagasi lükatakse,²⁸ ja mille kohta siin mõned eksperdid on teinud ettepaneku, et võiks selle nõude sealt põhiseadusest välja jätta. See võib-olla tekitaks meile rohkem rahvahääletusi, kuna siis Riigikogu ei karda enam laialiminekut. See on minu arvates see tee, mis ka välistaks või kitsendaks seda muu riigielu küsimuse mõistet sellega, et kõik küsimused, mida saab otsustada või mis tuleb otsustada seadusega, tuleks minu meelest panna seaduse eelnõuna rahvahääletusele, mitte küsida põhimõttelist otsust, sest vastav menetlus on olemas põhiseaduses.

Lia Hänni: Nojah, ma kujutan ette, kui sada lehekülge teksti pannakse rahvahääletusele. Tegelikult otsustab rahvas ikka selle üle, kas ta usaldab Riigikogu või ei usalda. Rahvahääletus läheb nii või teisiti poliitiliseks jõukatsumiseks, mitte sisuliseks otsustamiseks. Selline ongi rahvahääletuste nii-öelda iseloom. Küsimus ise muutub teisejärguliseks, rahvas klaarib poliitilisi võimuvahekordi. See ongi rahva ülesanne esindusdemokraatias – võimuvahekorrad paika panna. Alles kaalusime neid Riigikogu valimistel, kõik teised meetodid, hakata neid kiiresti uuesti kaaluma, ei tundu hetkel päevakohased.

²⁸ PS § 105 lg 4.

Uno Lõhmus: Anname praegu nüüd veel võimaluse ka saalile küsida. Palun!

Mattias Jõgi: Mina olen Mattias Jõgi ja ma hakkasin mõtlema, et siin see teoreetiline arutelu on väga kõrgetasemeline ja huvitav, aga selle peaaegu kolmekümne ühe aasta jooksul, mis põhiseadus on kehtinud, on ju olnud üksainukene rahvahääletus, mis oli Euroopa Liitu astumise üle ja mis siis puudutas põhiseaduse täiendamist.²⁹ Kas see fakt ise ei ole kuidagi kõnekas? Kas ta ei ütle midagi selle kohta, et midagi nende sätetega on valesti või vastupidi, need sätted äkki olidki siis mõeldud sellisteks erakorralisteks olukordadeks, nagu näiteks mobilisatsioon, demobilisatsioon, kui musta huumorit teha? Aitäh!

Uno Lõhmus: Nii, kas tahate mõlemad? Palun, Liia Hänni, alusta!

Liia Hänni: Arvata, et kui me Põhiseaduse Assamblees töötasime, olid meil mingisugused suured salaplaanid ja kaugeleulatuv nägemus sellest, mis kõik hakkab riigis juhtuma... Ajasurve oli liiga suur, et sellist strateegilist planeerimist harrastada. Pigem oli eesmärk saada paika tasakaalumehhanismid ja vältida ebaselgeid võimuvahekordi, nagu näiteks võis kaasa tuua presidendi otsevalimine. Arvan, et rahvaalgatuse ja rahvahääletuse suhtes tegi meid ettevaatlikuks ka tolle aja ühiskonna iseloom, mis praeguseks pole veel palju muutunud. Vastuolud on endiselt suured, kartsime seda kõike võimendada. Kui aga ühiskonnas on selge nägemus, et rahvas peab saama rohkem otsustada, siis tuleb põhiseadust muuta, ma ei välistaks seda. Aga sellist näpuga näitamist, et siin on oluline vajadus, ma ei suuda seda praegu näha. Kas põhiseaduse muutmise peaks olema riigielu oluline küsimus ja kajastuma koalitsioonileppes? Mina seda ei oska küll oodata, sest valimiskampaanias ei kerkinud see üles kui oluline teema. Võib-olla seal pärast kümmet muud küsimust kusagil oleks olnud, kui oleks otse inimestelt küsitud, mida peate oluliseks. Ikka toimetulek ja julgeolek.

Uno Lõhmus: No siin võib isegi veel kaugemale tagasi minna. 1920. aasta põhiseadus nägi ju suurepäraseid ja palju võimalusi ette rahvahääletuste

²⁹ Silmas on peetud 14.09.2003 toimunud rahvahääletust, millele esitati Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus koos küsimusega: „Kas Teie olete Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse vastuvõtmise poolt?“. Vt Riigikogu 18.12.2002. a otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“. – RT I 2002, 107, 637.

korraldamiseks. Kui palju tegelikult korraldati: kolm põhiseaduse muutmiseks ja üks ühe seaduse osas. Nii et see ongi omaette küsimus, et miks tollal, 1920. aastast kuni 1938. aastani, nii vähe oli rahvahääletusi. Kas lihtsalt see traditsioon ei olnud meil tekkinud ja ei teki või olid miskid muud põhjused? Nii et see on omaette küsimus. Aga nüüd me vist peame, ma vaatan kella poole, hakkama kokku tõmbama meie arutelu, või soovid Sa veel midagi kindlasti öelda?

Liia Hänni: Mida öelda? Praegune aeg on piisavalt keeruline ja see sunnib mind ikka edasi olema ettevaatlik põhiseaduse muutmise suhtes. Samal ajal tahaks tervitada igasugust sisulist arutelu. Näiteks kasvõi sedasama, kuidas rahvahääletusega seonduv säte paremini tööle panna. Eriti sooviksin näha tõelist demokraatlikku osalust suurendavaid lahendusi, mis annavad kodanikele igapäevase võimaluse poliitikas kaasa rääkida.

Uno Lõhmus: Soovid Sina midagi?

Aaro Möttus: Ma olen nõus sellega, mida ka Liia rääkis, et meie põhiseadus on selline, mis toetub usaldusele esindusdemokraatia toimimisse. Ja ma arvan, et see usaldus on saanud ka praktikas kinnitust, see toimib. Pigem tuleks ka minu arvates vaadata selle poole, kuidas ühiskonna osalemist otsustusprotsessides muul viisil, kui võib-olla selline institutsionaliseeritud rahvahääletus või -algatus, edasi arendada. Küsimus ei ole ainult kollektiivsetes pöördumistes, vaid ma arvan, et üha rohkem ka seadusandlikus praktikas: huvirühmad saavad kaasa rääkida ja neid kuulatakse ära. Kas kõiki nende soovide arvesse võetakse, on iseküsimus, aga ma arvan, et selline traditsioon või kultuur, et neid kaasatakse ja ära kuulatakse, on viisid, kuidas ja kuhu see areng võiks liikuda.

Uno Lõhmus: Jah, ega me siin lõplikke tõdesid ei saa teile pakkuda, aga see arutelu, ma arvan, oli kasulik. Eriti tänulik tuleb kuidagi olla Liiale, kes ikkagi ka meenutab meile seda, kuidas tegelikult seda põhiseadust tehti ja milliseid küsimusi seal arutati põhjalikumalt, milliseid vähem põhjalikumalt. Ja see on ju täiesti loomulik, kui kolmkümmend aastat on möödunud. Kuigi põhiseadust on ju ametlikult väga vähe muudetud, tuleb probleeme ikka esile ja eriti teadlastel tekib ka igasuguste olukordade puhul palju tõlgendamisküsimusi. Aitäh ka Aarole nende selgituste eest ja tänu kõigile kuulajatele, kes te kannatlikult meid ära kuulasite! Aitäh!