

# Rahvahääletus ja rahvaalgatus

## Probleemid ja võimalikud lahendused

Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord 1919. aastast ja 1920. aasta põhiseadus nägid ette esindusdemokraatial põhineva, kuid tugevate otsedemokraatia elementidega valitsemiskorra. Otsedemokraatia elementide hulgas domineeris rahvaalgatus. Vaatamata otsedemokraatia pakutud võimalusele rääkida kaasa riigi valitsemisel, jäid rahvas ja poliitikud võrdlemisi leigeks. Kahekümne aasta jooksul võeti rahvaalgatuse korras rahvahääletusel vastu vabadussõjalaste koostatud 1920. aasta põhiseaduse muutmise seadus (1933) ning kümme aastat varem taastati algkoolides usuõpetus (1923). Riigikogu üritas kahel korral, 1932. ja 1933. aastal, saada rahvalt heakskiitu põhiseaduse muutmiseks, kuid katsed ebaõnnestusid. 1937. aasta põhiseadus tegi otsedemokraatias järsu pöörde. Rahvaalgatusele tehti lõpp, rahvahääletuse korraldamine jäeti presidendi otsustada. Rahvaalgatust ei näe ette ka 1992. aasta põhiseadus, kuid alates 2003. aastast on mõne erakonna fraktsioonid Riigikogus aeg-ajalt teinud katseid algatada põhiseaduse muutmine, et taastada rahvaalgatus. Toetust ei ole need leidnud. 2023. aasta valimistulemused ei olnud soodsad erakondadele, kes oma programmides on kuulutanud kavatsusest suurendada otsedemokraatia elementide osa riigi valitsemises.

Asjaolu, et põhiseadus ei näe ette rahvaalgatust ning rahvahääletus on toimunud vaid Euroopa Liiduga ühinemiseks ja põhiseaduse täiendamise seaduse heakskiitmiseks, ei õigusta siiski arvamust, et rahvahääletuse põhiseaduslikud probleemid ei vääri käsitlemist. Põhiseaduse tõlgendamisel on tekkinud mitu probleemi, mida on soovitatav arutada enne, kui tehakse järgmine katse panna seaduseelnõu või riigielu küsimus rahvahääletusele. Liiasi annab põhiseadus rahvale vaid kaks võimalust riigivõimu teostamiseks: Riigikogu valimised ja rahvahääletus (PS § 56).

Artikkel on järg minu varasemale artiklile.<sup>\*1</sup> Artikli esimeses osas peatun rahvahääletuse nendel küsimustel, milles puudub üksmeel või millest on seni vaikimisi mööda mindud. Teises osas arutlen selle üle, kas rahvahääletuse regulatsioon põhiseaduses on põhjendatud ning milliste otsedemokraatia küsimuste üle õiguskirjanduses arutletakse. Lõpetan kahe riigi kogemuse tutvustamisega.

## 1. Rahvahääletusest tulenevad põhiseaduse tõlgendamise probleemid

Põhiseaduse § 56 annab rahvale hääleõiguslike kodanike kaudu kaks riigivõimu teostamise pädevust, millest üks on rahvahääletus. Põhiseadus eristab põhiseaduse muutmist rahvahääletusega (§-d 162–164) ning seaduseelnõu ja riigielu küsimuse otsustamist rahvahääletusel (§ 105 ja 106). Just viimast võib pidada otsedemokraatia vormiks. Rahvahääletus seaduseelnõu ja riigielu küsimuse üle on fakultatiivne ja sõltub Riigikogu otsusest. Tegu on ülalt alla otsedemokraatia vahendiga. Mõne põhiseaduse peatüki (§ 162) ning põhiseaduse täiendamise seaduse<sup>\*2</sup> (PSTS) muutmine eeldab kohustuslikku rahvahääletust. Põhiseaduse muude normide muutmiseks võib Riigikogu korraldada fakultatiivse rahvahääletuse (§ 163 p 1 ja § 164). Rahvahääletuse tulemus on siduva iseloomuga (§ 105 lg 3 teine lause).

<sup>1</sup> Ülevaadet vt U. Lõhmus. Rahvaalgatus ja rahvahääletus Eesti põhiseadustes. – *Juridica* 2023/2, lk 107–119.

<sup>2</sup> RT I 2003, 64, 429.

Põhiseaduse loojad on jätnud tõlgendajatele hulga küsimusi, mis pole muutunud aktuaalseks rahvahääletuse instituudi varjusurma tõttu. Sellegipoolest väärrib arutlemist, milline on rahvahääletusel vastuvõetud seaduse ja Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse vahekord, kuidas mõjutab riigielu küsimuses tehtud otsus seadusi ning kas rahvahääletusel vastuvõetud seadus ja riigielu küsimuses tehtud otsus allub põhi-seaduslikkuse järelevalvele.

## 1.1. Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse ja Riigikogus vastuvõetud seaduse vahekord

Kas õigusaktide hierarhias on rahvahääletusel vastuvõetud seadus kõrgemal kui rahvaesinduse poolt vastuvõetud seadus? Kui on, siis kas see tähendab, et sellise seaduse muutmise ning tühistamise saab toimuda üksnes rahvahääletusega?

Ühe tõlgenduse järgi põhiseadus ega ükski muu seadus ei anna Riigikogule pädevust rahvahääletusel vastu võetud seaduse muutmiseks.<sup>3</sup> Kui see on nii, siis võib tunda kergendust, et seaduseelnõusid ei anta otsustamiseks rahvale rahvahääletusega. Seaduseelnõu rahvahääletusele panemise soovi on ilmselt pärssinud samuti põhiseaduse säte, mis seab ohtu Riigikogu liikme tuleviku, kui rahvahääletusele pandud eelnõu ei saa poolthälte enamust. Sellise tulemuse tõttu tuleb korraldada Riigikogu erakorralised valimised (PS § 105 lg 4). Selle säte tühistamist peab väga vajalikuks Riigireformi SA.<sup>4</sup>

Kui järgida tõlgendust, et rahvahääletusel vastuvõetud seaduse muutmiseks on vaja korraldada uus rahvahääletus, siis põhiseaduse § 105 lõige 4 on väga vajalik norm. Püüan selgitada. Põhiseaduse §-s 105 ettenähtud rahvahääletus on ülalt alla fakultatiivne rahvahääletus, mida võimul olev koalitsioon rahva hetke meelsust ära kasutades võib korraldada oma poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ning takistuste tekitamiseks järgmisele koalitsioonile muuta sellisel kehtestatud seadust. Seetõttu nimetatakse osa sellist liiki rahvahääletusi plebistsiidiks.<sup>5</sup> Uue rahvahääletuse korraldamine seaduse muutmiseks on juba protsessi iseloomu tõttu keerukas. Kuid isegi olulisem on, et selline seadusandlik kord halvab õiguskorda ja esindusdemokraatia tegevust ning vähendab arutlusdemokraatia võimalusi.

Soovi tsementeerida mingi põhimõte iseloomustab hiljutine, peaaegu õnnestunud katse korraldada rahvahääletus riigielu küsimuses ning esitada rahvale küsimus: „Kas abielu peab Eestis jääma mehe ja naise vaheliseks liiduks?“ Ülalt alla rahvahääletus korraldatakse reeglina siis, kui rahvaesindajate hetke enamust tajub, et tulemus tuleb soovikohane. Küllap mõjutasid abielu mõiste kohta rahvahääletuse korraldamise tollast soovi MTÜ Ühiskonnauuringute Instituudi 2018. ja 2020. aastal tellitud küsitluste tulemused, et vastavalt 65% ja 59% Eesti inimestest hääletaks selle poolt, et abielu jääks mehe ja naise liiduks.<sup>6</sup>

Iuridicumi põhiseaduse kommentaarides on märgata seisukoha arengut. Kui põhiseaduse 2012. aasta kommentaaride autorid väitsid, et rahvahääletusel vastuvõetud seadused asuvad õigusnormide hierarhias kõrgemal Riigikogus vastuvõetud seadustest<sup>7</sup>, siis järgmises, 2017. aasta väljaandes esitavad samad autorid kaks tõlgendust, lisades varasemale tõlgendusele teise, mille järgi ei oma rahvahääletusel vastu võetud seadused erilist positsiooni õigusnormide hierarhias.<sup>8</sup> 2020. aasta kommentaarides on autorite seisukoht välja kujunenud. Nad märgivad, et „[k]una PS ei sätesta otsesõnu piiranguid rahvahääletusel vastu võetud seaduse muutmisele, tuleb asuda seisukohale, et Riigikogu võib sellist seadust muuta tavalises seadusandlikus korras“<sup>9</sup>. Autorid väidavad, et sellises olukorras säilib Riigikogu liikmete poliitiline vastutus – valijad saavad vastata Riigikogu liikmete tegevusele järgmistel valimistel.

Nõustun tõlgendusega, et rahvahääletusel vastuvõetud seadus ei oma erilist positsiooni õigusnormide hierarhias. Pean seda kasulikumaks ka põhiseadusega loodud õiguskorrale. Selline tõlgendus lähtub rahva

<sup>3</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. S. Laos jt (toim.). Juura 2021, § 6 komm. 12 (N. Parrest).

<sup>4</sup> Raidla riigireformist: avalikkusel on poliitiline ja moraalne nõudeõigus. – ERR, 15.05.2019.

<sup>5</sup> D. Altman. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge University Press 2019, lk 9.

<sup>6</sup> Arvutivõrgus: <https://www.inst.ee/uudised/abielu-maaratlemist-mehe-ja-naise-liiduna-toetab-59-ning-vastu-on-33>.

<sup>7</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiend. vlj. Ü. Madise jt (toim.). Juura 2012, § 56 komm. 9 (H. Kalmo (juhtivautor), O. Kask).

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., parand. ja täiend. vlj. Ü. Madise (peatoim.). Juura 2017, § 56 komm. 9 (H. Kalmo, O. Kask).

<sup>9</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., parand. ja täiend. vlj. Ü. Madise (peatoim.). Iuridicum 2020, § 56 komm. 8 (H. Kalmo, O. Kask).

käsitamisest riigorganina, mida väitsid 1920. aasta põhiseaduse põhjal juba Jüri Uluots<sup>\*10</sup> ja Artur-Tõeleid Kliimann.<sup>\*11</sup> Selle seisukoha on üle võtnud ka kehtiva põhiseaduse kommenteerijad.<sup>\*12</sup> Lähtudes Kliimanni öeldust, et „[o]ma võimuastme poolest aktiivkodanikkond ei erine Riigikogust millegagi. Ta ei asu ei kõrgemal ega madalamal Riigikogust, vaid on seatud viimasega just ühele ja samale normatiivsele tasemele“<sup>\*13</sup>, võib väita, et rahvahääletusel vastuvõetud seadus ei asu kõrgemal Riigikogus vastuvõetud seadusest. Selline tõlgendus ei pärsi esindusdemokraatia toimimist ja õiguskorra kohandamist muutuvatele sotsiaalsele tingimustele. Mõistagi peab Riigikogu rahvahääletusel vastuvõetud seaduse muutmise menetlemisel hindama, kuidas võib selline otsus mõjutada järgmiste valimiste tulemusi.

## 1.2. Kas rahvahääletusel vastuvõetud seadus ja riigielu küsimuses tehtud otsus alluvad põhiseaduslikkuse järelevalvele?

Põhiseaduslikkuse järelevalve võib toimuda eel- või järelkontrolli vormis.

### 1.2.1. Eelkontroll

Rahvahääletuse korraldamise otsuse põhiseadusele vastavuse eelkontrolli algatamise võimalus on seaduses ette nähtud. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus<sup>\*14</sup> (PSJKS) annab õiguskantslerile volituse algatada järelevalve Riigikogu otsuse üle seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta (§ 6 lg 1 p 5). Õiguskantsler saab vaidlustada Riigikogu otsuse, (a) kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu või muu riigielu küsimus on vastuolus põhiseadusega või (b) kui Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda. Õiguskantslerile pole antud volitust algatada põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu põhiseadusele vastavuse kontrolli. See piirang näib esmapilgul loogiline, kuid on siiski vaieldav.

Seadus annab seega õiguskantslerile pädevuse algatada menetlus nii menetluskorra rikkumise tõttu kui ka sisulisel kaalutlusel. Ühe materiaalse piirangu näeb ette põhiseadus. Põhiseaduse § 106 lõige 1 ütleb, et rahvahääletusele ei saa panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi. Riigi rahalised kohustused ja riigikaitse on üsna avarad mõisted, mille tõlgendamine võib olla kohtuliku kontrolli ajendiks. Paragrahvis 106 sisalduv rahvahääletuse keeld kohaldub nii seaduseelnõule kui ka riigielu küsimusele. Seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse põhiseadusele vastavuse kontroll ei piirdu siiski üksnes selle kontrollimisega, kas põhiseaduse § 106 ei välista mõne küsimuse panemist rahvahääletusele.

PSJKS § 15 lõike 1 punkt 4 annab Riigikohtule pädevuse tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta. Siin tuleb siiski täpsustada, et seaduseelnõu rahvahääletusele panemise korral on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse<sup>\*15</sup> (RKKTS) kohaselt tegemist kahe dokumendiga: rahvahääletuse korraldamise otsuse ja sellele lisatud seaduseelnõuga.<sup>\*16</sup> Otsuse tühistamise korral mõjutab see ka eelnõu saatust, ning vastupidi, eelnõu põhiseadusevastatus mõjutab ka rahvahääletusele panemise otsust. Riigielu küsimus peab olema kirja pandud otsusesse endasse.<sup>\*17</sup>

<sup>10</sup> J. Uluots. Rahvas ja selle funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi. – Õigus 1932/6, lk 251.

<sup>11</sup> A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. – Õigus 1935/2, lk 66.

<sup>12</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023, § 56 komm. 13 (A. Mõttus).

<sup>13</sup> A.-T. Kliimann (viide 11), lk 66.

<sup>14</sup> RT I 2002, 29, 174; RT I, 07.03.2019, 4.

<sup>15</sup> RT I 2007, 44, 316; RT I, 02.06.2020, 9.

<sup>16</sup> RKKTS § 128 lg 2: „Kui algatatakse rahvahääletus seaduseelnõu vastuvõtmiseks, tuleb algatajal esitada:

1) seaduseelnõu, mida soovitakse rahvahääletusele panna, koos rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõuga või  
2) rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, milles on märgitud see Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu, mida soovitakse rahvahääletusele panna.“

<sup>17</sup> RKKTS § 128 lg 3: „Kui algatatakse rahvahääletus muu riigieluküsimuse otsustamiseks, tuleb algatajal esitada rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, mis sisaldab rahvahääletusele pandavat küsimust, mille vastus saab olla üksnes „jah“ või „ei“.“

### 1.2.2. Järelekontroll

2012. aastal ilmunud Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes avaldati arvamust, et rahvahääletusel vastuvõetud seaduse põhiseaduslikkust vaidlustada ei saa. Seda arvamust põhjendati põhiseaduse § 105 sättega, et rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja. Teise argumendina osutavad kommenteerijad õiguskantsleri seaduse<sup>\*18</sup> (ÕKS) § 18 lõikele 1<sup>1</sup>, mille järgi ei saa õiguskantsler rahvahääletusel vastuvõetud seaduse põhiseaduslikkust vaidlustada.<sup>\*19</sup> Sama seisukohta kordas 2017. aasta väljaanne.<sup>\*20</sup> 2020. aasta väljaandes lisasid samad autorid, et abstraktse normikontrolli läbiviimise nõue üksnes enne rahvahääletuse toimumist ei välista siiski konkreetse kohtuasja raames kohtu võimalust hinnata rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kooskõla põhiseadusega. Kommenteerijad väitsid, et „[v]astupidise tõlgenduse korral kannataks oluliselt võimude lahususe põhimõte ja üksikisiku õigus nõuda kohtuasja lahendamist kooskõlas PS-ga. Ilma konkreetse normikontrollita kaoks võimalus hinnata normi kooskõla PS-ga just konkreetse juhtumi asjaolude valguses“<sup>\*21</sup>. Sellest selgitusest tuleneb, et rahvahääletusel vastuvõetud seaduse põhiseadusele vastavust saab Riigikohus kontrollida, kuid seda üksnes kohtu algatusel nn väikese individuaalse põhiseadusliku kaebuse menetluses.

Selline arvamus oli samm edasi arusaamise suunas, et kohtulikule kontrollile alluvad nii rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kui ka riigielu küsimusena esitatud rahva seisukoha põhiseadusele vastavus.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kommenteeritud väljaandes väidetakse samuti, et on argumente, mis võivad toetada seisukohta, et õiguskantsler ei saa järelekontrolli raames tõstatada Riigikohtu ees küsimust rahvahääletusel vastuvõetud seaduse põhiseaduspärasuse kohta.<sup>\*22</sup> Argumendina nimetatakse asjaolu, et põhiseadus ega ükski muu seadus ei anna Riigikogule pädevust rahvahääletusel vastu võetud seaduse muutmiseks.

Esitatud seisukohtadest järeldub, et õiguskantsleri põhiseaduse § 139 lõikes 1 ja §-s 143 sätestatud pädevus teostada järelevalvet seadusandliku riigivõimu üle on rahvahääletusel vastuvõetud seaduste suhtes piiratud, õigemini välistatud. Formaaljuriidiliselt võib kommenteerijatel olla õigus, sest seadus (ÕKS § 18 lg 1<sup>1</sup>) ei anna õiguskantslerile pädevust teostada rahvahääletusel vastuvõetud seaduse põhiseadusele vastavuse järelekontrolli. Samas ei välista PSJKS tõlgendust, et õiguskantsler võib teha Riigikohtule ettepaneku tunnistada rahvahääletusel vastuvõetud seadus põhiseadusevastaseks.<sup>\*23</sup>

Kuid kas põhiseadus seab takistused järelekontrolliks ning kas õiguskantsleri kontrolliõiguse piiramist saab õigustada sellega, et eelkontrolli teeb õiguskantsler Riigikogu tegevuse üle, kes võtab vastu otsuse panna seaduseelnõu rahvahääletusele, järelekontrolli ei teeks ta enam Riigikogu tegevuse üle, vaid rahvahääletusel vastuvõetud seaduse põhiseadusele vastavuse üle? Millised võiksid olla argumendid tõlgenduse kasuks, et põhiseaduse § 139 lõige 1 ja § 143 annavad õiguskantslerile õiguse teostada rahvahääletusel vastuvõetud seaduse või riigielu küsimuses tehtud otsuse eelkontrolli, kuid välistavad järelekontrolli? Kui kohtuasja arutaval kohtul on õigus algatada konkreetne normikontroll rahvahääletusel vastuvõetud seaduse või selle sätte vastavuse üle põhiseadusele, siis on raske leida argumente, miks õiguskantsleril, kes samuti on üks põhiseaduse valvuritest, sellist õigust ei ole.

Tähelepanu alt on jäänud välja muu riigielu küsimuses rahvahääletuse otsuse põhiseadusele vastavuse järelekontrolli võimalus. Pole välistatud, et rahvahääletuse otsusega lahenduse saanud küsimus on vastuolus põhiseadusega, sest riivab oluliselt isiku põhiseadusega kaitstud õigusi ja vabadusi. Õiguskantsleril on eelkontrolli pädevus Riigikogu otsuse üle, millega sõnastatakse rahvale esitatav küsimus, kuid ei saa eeldada, et eelkontrolli käigus tuleks alati ilmsiks vastuolu põhiseadusega. Järelekontrolli algatamise õigust „jah“ või „ei“ vastuse saanud küsimuse põhiseadusele vastavuse üle õiguskantsleril kehtiva regulatsiooni järgi ei ole. Küll võib igauks oma kohtuasja algatamisel või arutamisel asja arutavalt kohtult taotleda riigielu küsimuseks olnud otsuse tunnistamist põhiseadusevastaseks ning kohtul on kohustus võtta ka seisukoht.

Meie põhiseadus lubab teha samasuguse järelduse, nagu on omaks võetud Ameerika Ühendriikide kohtute praktikas ja õigusteoorias. Föderaalsel tasemel Ameerika Ühendriikides rahvahääletust ette nähtud ei

<sup>18</sup> RT I 1999, 29, 406; RT I, 26.05.2020, 11.

<sup>19</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2012) (viide 7), § 56 komm. 10 (H. Karmo (juhtivautor), O. Kask).

<sup>20</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2017) (viide 8), § 56 komm. 10 (H. Karmo, O. Kask).

<sup>21</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020) (viide 9), § 56 komm. 9 (H. Karmo, O. Kask).

<sup>22</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 3), § 6 komm. 12 (N. Parrest).

<sup>23</sup> PSJKS § 6 lg 1 ütleb, et õiguskantsler võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadusandlik akt või selle sätte kehtetuks, andes seega õiguskantslerile õiguse vaidlustada rahvahääletusel vastuvõetud seadus või selle sätte, sest rahvahääletusel vastuvõetud seadus on samuti seadusandlik akt.

ole, küll on rahvahääletus võimalik osariikide konstitutsioonide järgi. Ameerika Ühendriikide Ülemkohus on mitmel korral rõhutanud, et rahvahääletusel vastuvõetud seadused ja otsused on samal tasemel kohtuliku kontrolli objektid nagu seadusandja poolt vastuvõetud seadused.<sup>\*24</sup> Poliitikateoorias mõistetakse, et rahvahääletusega õigusaktide vastuvõtmine tekitab konflikti kahe fundamentaalse väärtuse vahel:

- a) rahvas on suveräänne ja võib valitseda enamuse reegli järgi;
- b) indiviidi ja vähemuste õiguseid tuleb kaitsta enamuse kuritarvituste eest.<sup>\*25</sup>

Kahe väärtuse konflikti lepitamine tuli Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni loojate arvates anda esindusele. Rahvas on küll suveräänne, kuid tegelik valitsemine delegeeriti esindajatele, kes esindavad kõigi inimeste huve. Kohtutel on aga vastutus kaitsta viimase astmena indiviidi ja vähemuse õigusi. Selleks teostab ta järelevalvet valitsusasutuste tegude vastavuse üle konstitutsioonile.<sup>\*26</sup>

Erinevalt Ameerika Ühendriikide konstitutsioonist on meie põhiseaduses kohtute põhiseaduse kaitsja roll selgelt kirja pandud. Põhiseadusest leiame kaks väga selget kohtu rolli rõhutavat sätet, need on §-d 15 ja 152. Kohtu, eelkõige Riigikohtu roll põhiseaduse kaitsjana ulatub ka rahvahääletusel vastuvõetud seaduste ja otsusteni. Riigikohtul on volitus jätta kohaldamata või tunnistada kehtetuks iga õigusakt, mis on vastuolus mitte üksnes põhiseaduse sätte, vaid ka mõttega. Liati konstitutsioonilise demokraatia kontseptsioonist tuleneb, et pole õigustust põhiõigusi ja vabadusi rikkuda isegi rahvahääletusega.

Iseküsimus on, kuidas seda volitust täita. Riigikohus ei saa omal algatusel asuda kontrollima seaduste vastavust põhiseadusele. Põhiseaduse grammatilise tõlgenduse järgi võib öelda, et põhiseadus piirab presidendid õigust vaidlustada rahvahääletusel vastuvõetud seadus, sest president peab põhiseaduse § 105 lõike 3 järgi selle viivitamatult välja kuulutama. Seadusandja on aga piiranud ÕKS-s õiguskantsleri pädevust algatada abstraktne järelekontroll rahvahääletusel vastuvõetud seaduse üle, kuigi nagu märkisin, annab PSJKS § 6 lõige 1 võimaluse ka teistsuguseks tõlgenduseks. Põhjendatud tõlgenduse järgi saab Riigikohus kohtute esitatud taotluste põhjal täita põhiseadusega pandud kohustust kaitsta isikute õigusi ja vabadusi ka sel juhtumil, kui neid rikub rahvahääletusel vastuvõetud seadus või riigielu küsimuseks olnud otsus. Raske on leida argumente, miks peaks piirama õiguskantsleri volitusi algatada rahvahääletusel vastuvõetud seaduse või riigielu küsimuse järelekontrolli.

### 1.3. Kuidas mõista sätet, mis ütleb, et rahvahääletuse otsus on riigorganile kohustuslik?

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni töösse kaasatud eksperdile professor Jochen Froweinile polnud mõistetav, millist tähendust põhiseaduse § 105 lõike 3 teine lause praktikas omab.<sup>\*27</sup> Kuna rahvahääletusi riigielu küsimuses pole toimunud, siis polnud ka praktilist vajadust küsimusega tegeleda. Mingi selgitus jõudis esimest korda Eesti Vabariigi põhiseaduse neljanda kommenteeritud väljaande lehekülgedele. Otsuse kohustuslikkus tähendab väljaande järgi seda, et riigorganid peavad vastavalt oma pädevusele astuma samme rahvahääletuse otsuse täitmiseks. Otsuse täitmata jätmine toob kaasa poliitilise vastutuse.<sup>\*28</sup> Kui fraas „otsus on riigorganitele kohustuslik“ tähendab, et otsuse täitmata jätmine toob kaasa poliitilise vastutuse, siis tegelikult kohustuslikkus tähendab „rangelt soovivat“. Liati poliitiline vastutus saab olla mitte organil, vaid poliitikutel, kes tunnetavad seda järgmistel valimistel.

Erinevad küsimused võivad kaasa tuua erinevad tagajärjed. Kui rahvahääletuse otsus läheb vastuollu seaduse sättega ja Riigikogu seadust ei muuda, siis tekib konflikt rahvahääletusel tehtud otsuse ja esindusorgani poolt vastuvõetud seaduse vahel. On küsitav, kas sel juhul kehtib *lex posterior derogat legi priori* või *lex superior derogat legi inferiori* põhimõtte, sest tegemist on otsuse ja seaduse konfliktiga.

<sup>24</sup> Vt nt *Lucas v. Forty-Fourth General Assembly*, 377 U.S. 713, 736-737 (1964). Föderatsiooni konstitutsiooni loomise ajal väljendatud mure, et otsedemokraatia tekitab ohu indiviidi vabadustele ja õigustele, viis esindusvalitsemise süsteemi loomisele ühendriigi tasemel. Küll on otsedemokraatia kasutusel paljudes osariikides.

<sup>25</sup> *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 566 (1964).

<sup>26</sup> M. Slomin, J. H. Lowe. *Judicial Review of Laws Enacted by Popular Vote*. – *Washington Law Review* 1979 (55) 1, lk 208.

<sup>27</sup> J. Frowein. Raport võimalikest muudatustest Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses. Justiitsministeerium 1997, p 6.1. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iv-osa-valisekspert>.

<sup>28</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2012) (viide 7), § 105 komm. 13 (A. Mõttus, T. Kolk, J. Liventaal, J. Pöld, E.-J. Truuväli).

Tuleb tõdeda, et põhiseadus jätab lahtiseks, kuidas rahvahääletusel tehtud otsuse kohustuslikkus tagatakse, ning et see põhiseaduse säte pole ka 30 aastat pärast põhiseaduse vastuvõtmist leidnud selget ja loogilist tõlgendust.

## 1.4. Kas vaidlustada saab rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadust?

Põhiseaduse osade sätete muutmine saab toimuda üksnes kohustusliku rahvahääletusega, osa sätteid võib muuta fakultatiivse rahvahääletusega. Põhiseaduse muutmist võivad algatada vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust ja president (PS § 161). Kodanikel ei ole õigust algatada põhiseaduse muutmist.

Kahe peatüki – I „Üldsätted“ ja XV „Põhiseaduse muutmine“ – sätteid saab muuta ainult rahvahääletusega (PS § 162). Ainult rahvahääletusega saab muuta samuti põhiseaduse täiendamise seadust (PSTS § 3). Põhiseaduse muude sätete muutmine võib toimuda fakultatiivse rahvahääletusega. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu paneb rahvahääletusele Riigikogu, kui sellega nõustub Riigikogu koosseisu kolmeviiendikuline enamuse (PS 164).

Põhiseaduse muutmine rahvahääletusega pole siiski tavaline otsedemokraatia vorm, mille eesmärgiks on kaasata rahvas riigivalitsemisse. Rahva heakskiit põhiseaduse muutmisele peab pigem suurendama muudatuse legitiimsust.

Osade riikide konstitutsioonides on norme, mis keelavad muuta konstitutsiooni mõnda normi või põhimõtteid. Portugali 1976. aasta konstitutsioonis on nimetatud 14 põhimõtet, mis piiravad konstitutsiooni muutmist. Nende hulgas on riigi sõltumatus, vabariiklik valitsemisvorm, kodanike õigused ja vabadused ning kohtute sõltumatus (art 288). Itaalia 1947. aasta konstitutsioon keelab muuta valitsemise vabariiklikku vormi (art 139). Saksa Liitvabariigi 1949. aasta põhiseaduse artikli 79 lõige 3 välistab muudatuste tegemise sätetes, mis käsitlevad liidu ja liidumaade põhilisi suhteid ning artiklites 1 ja 2 sõnastatud põhimõtteid. Need on niinimetatud igavikuklauslid.<sup>29</sup> Ühe teadlase arvutuse järgi sisaldavad enam kui pooled II maailmasõja järel vastuvõetud konstitutsioonid sätteid, mis piiravad mõne normi või põhimõtte muutmist.<sup>30</sup>

1992. aasta põhiseaduses, aga ka varasemates Eesti põhiseadustes ei ole ühegi sätte või põhimõtte muutmise keeldu. Igavikuklausli puudumisele juhtis tähelepanu Põhiseaduse Assamblee ekspert Peter Häberle, kes osutas vajadusele kindlustada põhiseaduse substantsiaalset tuuma. Häberle pakkus ka muutmisele mittekuuluvad põhimõtted: vabariiklik valitsemisvorm, poliitiline pluralism, võimude lahusus, põhiõiguste tuum.<sup>31</sup>

Sellegipoolest on põhjendatud küsida, kas igavikuklausli ehk sõnaselge keelu puudumise tõttu saab rahvahääletusel muuta kõiki põhiseaduse sätteid ning puudub alus ja võimalus vaidlustada rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse sätteid, isegi kui kavatsetakse muuta põhiseaduse preambulit või esimest paragrahvi. Mõistagi võib eeldada, et Riigikogu kunagi sellist põhiseaduse muudatust rahvahääletusele ei pane. Sellegipoolest tuleb arutleda võimaluse üle, mis hetkel näib üksnes teoreetilisena.

Ühe tõlgenduse järgi on põhiseaduse muutmine rahvahääletusel alati võimalik, kui muudatuste tegemisel järgitakse menetluskorda. Meie seadusandja on läinud veelgi kaugemale ning välistanud kõik takistused põhiseaduse muutmiseks rahvahääletusega. Õiguskantsler, kellel on pädevus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve, ei saa vaidlustada Riigikohtus Riigikogu otsust panna põhiseaduse muutmise seadus rahvahääletusele isegi siis, kui otsuse vastuvõtmisel on rikutud menetluskorda (PSJKS § 6 lg 1 p 5). Rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse peab välja kuulutama president (PS § 167). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei anna talle volitust vaidlustada põhiseaduse muutmise seadus Riigikohtus (PSJKS § 5). Seega meil puudub mehhanism takistada põhiseaduse muutmist rahvahääletusega isegi siis, kui soov on muuta riigikorra aluseid. Selline lähenemine näib tuginevat arusaamale, et demokraatiale on vastuvõetamatu vaidlustada ja tühistada rahva poolt heakskiidetud põhiseaduse muudatusi.

Teise tõlgenduse – milline on tänapäeva konstitutsiooniteoorias üsna mõjukas – järgi on põhiseaduse muutmiseks ka rahvahääletusega piirangud, seda isegi siis, kui põhiseadus seda selgelt ei ütle. Osa muudatusi on olulisemad kui teised. Konstitutsiooni muutmise konventsionaalne teooria väidab, et kaudselt

<sup>29</sup> U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise piirangud. – *Juridica* 2021/5, lk 337–338.

<sup>30</sup> Y. Roznai. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Power*. Oxford University Press 2017, lk 20.

<sup>31</sup> RA, ERA.R.-2324.1.33, l 8–9.

tunnustavad kõik konstitutsioonid muudatuste vahel erinevusi. Eristada võib muudatusi, mis on konstitutsiooni muudatused, ning muudatusi, mis loovad uue konstitutsiooni.<sup>\*32</sup> Kuigi konstitutsiooni tekst ei ütle, milliseid muudatusi ei tohi teha ning millal võib rääkida uuest konstitutsioonist, saab seda otsustada muudatuste iseloomu järgi. Vaadates meie põhiseaduste ajalugu, võib küsida, kas rahvahääletusel oktoobris 1933 vastuvõetud 1920. aasta põhiseaduse muutmise seadus lõi uue põhiseaduse või oli tegemist, nagu nimetuski ütles, põhiseaduse muutmise seadusega.

Juba 19. sajandi lõpust alates on mitmed õpetlased nii ookeani taga kui ka Euroopas (Cooley, Schmitt, Murphy) väitnud, et konstitutsiooni saab muuta üksnes tingimusel, et tervikuna säilib konstitutsiooni identiteet ja järjepidevus. Pädevus revideerida konstitutsiooni ei anna pädevust heaks kiita uus konstitutsioon.<sup>\*33</sup> Need seisukohad põhinevad konstitueeriva võimu (pr *pouvoir constituant*) ja konstitueeritud võimu (pr *pouvoir constitué*) – terminid, mille võttis kasutusele Prantsuse revolutsionäär Emmanuel Joseph Sieyès – eristamisel. Konstitueeriva võimu kandja on rahvas, kes võtab vastu konstitutsiooni. Konstitueeriv võim ei eksisteeri konstitutsiooni raames, ta eksisteerib väljaspool õigust. Pärast konstitutsiooni vastuvõtmist konstitueeriv võim kaob, rahvas tegutseb nüüd konstitueeritud võimuna. Rahvas konstitueeritud võimuna<sup>\*34</sup> ei saa teha konstitutsioonis muudatusi, mis muudavad konstitutsiooni loojate põhilisi valikuid ja millest moodustub konstitutsiooni identiteet ja alusstruktuur.<sup>\*35</sup>

Kokkuvõtvalt, kuigi rahvas võib rahvahääletusega muuta põhiseaduse sätteid ja põhimõtteid, ei või nad konstitueeritud võimuna muuta kõiki norme.<sup>\*36</sup> Muuta ei või sätteid, mis kuuluvad põhiseaduse muutumatusse tuuma, ilma milleta kaotaks põhiseadus oma olemuse.<sup>\*37</sup> Neid sätteid võib nimetada ka põhiseaduse alusstruktuuriks, mis väljendab põhiseaduse identiteeti. PSTS-s võeti kasutusele väljend „põhiseaduse aluspõhimõtted“. Põhiseaduse aluspõhimõtete mainimine PSTS-s on küll mõnevõrra teise tähenduse ja eesmärgiga, kuid osutab tõsiasjale, et põhiseaduse normid ja põhimõtted on erineva väärtusega. Kuigi põhiseaduse aluspõhimõtete mõiste sisu pole kaugeltki selge, tähendab aluspõhimõtete mainimine, et kõiki põhiseaduse norme ja põhimõtteid ei saa muuta ka rahvahääletusega.

Nõustuda ei saa aga arvamusega, et „[PS] § 106 lg 1 leiab kohaldamist ka XV ptk raames, kuna PS autorite soov oli PS muutmist rahva poolt antud küsimuses välistada“<sup>\*38</sup>. Kommentaari autorid ei näita, kus ja millal on põhiseaduse loojad sellist arvamust avaldanud. Põhiseaduse muutmise piirangute laiendamine §-s 106 loetletud küsimustele pole põhjendatud, sest § 106 piirab üksnes põhiseaduse §-s 105 nimetatud rahvahääletuse objekti.

Põhiseaduse muutmise kaudse piirangu eesmärgiks on kaitsta (a) riigi eksistentsi ja selle baasilist struktuuri, teiste sõnadega omariiklust, ning (b) riigi väärtusi, põhimõtteid ja põhiõigusi ehk omariikluse põhimõtteid.

Kui hääleõiguslikud kodanikud konstitueeritud võimuna, samuti Riigikogu, kes põhiseaduse muudatuste eelnõu paneb rahvahääletusele, ei austa põhiseaduse muutmise piiranguid, siis sellel peavad olema tagajärjed. Osas õiguskordades on kohus see, kes tunnustab konstitutsioonivastase muudatuse kehtetuks.<sup>\*39</sup> Põhiseaduse § 152 järgi on Riigikohus küll põhiseaduse kõrgeim valvur, kuid valvuri võimalused sõltuvad Riigikogust, kes otsustab põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise ja asjaosaliste pädevuse. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei anna õiguskantslerile pädevust pöörduda Riigikohtusse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebusega, mistõttu Riigikohtus ei saa hinnata rahvahääletusele pandava põhiseaduse muutmise eelnõu õiguspärasust. Seetõttu on põhjendatud küsimus, kas PSJKS on kooskõlas põhiseadusega.

<sup>32</sup> R. Albert. Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions. Oxford University Press 2019, lk 71.

<sup>33</sup> U. K. Preuss. The Implications of „Eternity Clauses“: The German Experience. – Israel Law Review 2011 (44) 3, lk 435.

<sup>34</sup> Rahva kui konstitueeritud võimu pädevus on sätestatud Eesti põhiseaduse §-s 56. Riigivõimu teostavad hääleõiguslikud kodanikud Riigikogu valimistega ja rahvahääletusega.

<sup>35</sup> Põhjalikumalt vt U. Lõhmus (viide 29), lk 335–343; Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid (viide 12), XV ptk sissejuhatus, komm. 15–35 (U. Lõhmus).

<sup>36</sup> Itaalia konstitutsiooni § 139 ütleb sõnaselgelt, et vabariiklik riigikord ei ole muutmise objektiks, kuid konstitutsioonikohus on läinud veelgi kaugemale ning tunnustab ka kaudset muutmispärangut. Kohus on öelnud, et Itaalia konstitutsioon sisaldab mõned ülimald põhimõtted, mida ei saa tühistada ega muuta. Need on põhimõtted, mida on peetud absoluutseteks piirangu objektideks (§ 139), kuid ka põhimõtted, mida pole otseselt nimetatud, kuid mis kuuluvad ülimate väärtuste tuuma, mille alusel Itaalia põhiseadus on loodud. Vt Corte costituzionale, sentenza 29 December 1988, No 1146.

<sup>37</sup> M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldus. – Õigus igapähele. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. J. Sootak (koost.). Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 2017, lk 83.

<sup>38</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2020) (viide 9), § 105 komm. 16 (J. Jäätma, T. Kolk, J. Liventaal, T. Runthal). PS § 106 loetleb küsimused, mida ei saa panna rahvahääletusele.

<sup>39</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid (viide 12), XV ptk sissejuhatus, komm. 30–35 (U. Lõhmus).

## 2. Põhiseaduses ettenähtud rahvahääletuse regulatsiooni põhjendatus

Nagu märgitud, siis põhiseaduse § 56 näeb ette kaks rahva poolt riigivõimu teostamise viisi: Riigikogu valimised ja rahvahääletus. Eristada tuleb rahvahääletusi põhiseaduse muutmiseks ning rahvahääletusi seaduseelnõude ja riigielu küsimuste otsustamiseks. Osa rahvahääletusi põhiseaduse muutmiseks on kohustuslikud ja automaatsed, ette nähtud põhiseadusega, osa aga on fakultatiivsed, sest Riigikogu võib põhiseaduse muutmise anda rahvale otsustamiseks.

Ühe definitsiooni järgi on otsedemokraatia võrk protseduure, mis võimaldavad hääleõiguslikel kodanikel teha hääletamise teel poliitilisi otsuseid.<sup>\*40</sup> Sellise käsitluse järgi on otsedemokraatia väljenduseks ka ülalt alla fakultatiivne rahvahääletus seaduseelnõu ja riigielu küsimuse otsustamiseks. Sellise rahvahääletuse skeemi leiame põhiseaduse §-st 105. Juristide hulgas näib sellesse rahvahääletusse suhtumine olevat positiivne. Arvatud on, et rahvahääletusi võiks olla sagedamini<sup>\*41</sup>, kuid probleemi nähakse põhiseaduse § 105 lõikes 4.<sup>\*42</sup>

Referendumeid kui otsedemokraatia vahendeid käsitlevas kirjanduses on ülalt alla fakultatiivsele rahvahääletusele antud hinnangud pigem negatiivsed. Seda põhjusel, et ajaloolised tõendid tekitavad seda liiki otsedemokraatia suhtes teatud skeptitsismi võimaliku manipuleerimise ja selle plebistsiidi iseloomu tõttu.<sup>\*43</sup> David Altman märgib, et ülalt alla rahvahääletused, mille algatavad valitsusinstitutionid, on kas kohustuslikud referendumid või plebistsiidid. Ülalt alla rahvahääletused (plebistsiidid) kujutavad Altmani järgi kas ühe valitsemisinstitutioni poolt teisest kõrvalt ümberminemist, raskete poliitiliste otsuste eest vastutusest loobumist või kasutatakse neid lihtsalt olemasoleva poliitika legitimeerimise vahendina.<sup>\*44</sup> Matt Qvortrup väidab, et plebistsiidi tüüpi rahvahääletus toimub tavaliselt siis, kui see on sobiv valitsusinstitutionidele.<sup>\*45</sup> Adrian Vatteri arutleb, et kui valitseval enamusel on eksklusiivne õigus korraldada plebistsiit, siis seda võib pidada tüüpiliseks enamuse, mitte konsensusdemokraatiaks. Eriti sel juhul, kui plebistsiidi korraldamisel kehtib lihtenamuse reegel.<sup>\*46</sup> David Altmani väitel näitavad tõendid, et ülalt alla rahvahääletus on edukas, kui ühiskonna demokraatia tase on madalam, küsimuse heakskiiduks nõutav kvoorum on madal, täitevvõim toetab ettepanekut ning hääletamisest osavõtt on madal.<sup>\*47</sup>

Kuigi on arvatud, et senini on olnud rahvahääletus abivahendiks Riigikogule ja n-ö Riigikogu usaldushääletus<sup>\*48</sup>, on tõsine kahtlus, kas põhiseaduse koostajad tegid põhjendatud valiku, kui nad pidasid ühiskonna jaoks kõige paremaks ülalt alla rahvahääletuse sätestamist põhiseaduses. Kaldun arvama, et mitte üksnes põhiseaduse § 105 lõiget 4, vaid paragrahvi tervikuna ei saa pidada õnnestunud lahenduseks.

Põhjus, miks põhiseadusega omaks võetud ülalt alla fakultatiivset rahvahääletust võib kasutada plebistsiidina, on selle tulemuse kohustuslik iseloom, mis nagu eespool näidatud, tekitab ka hulgaliselt tõlgendamisprobleeme. Tähtsusetu pole märkus, et otsedemokraatia ja rahvahääletus ei ole samad asjad. Plebistsiit on erinev tegelikust rahvahääletusest. Otsedemokraatia annab õiguse hääleõiguslikele kodanikele, plebistsiit on võimul olijate vahend võimu teostamiseks.<sup>\*49</sup>

Poliitikud ja erakonnad võivad kasutada rahvahääletusi samuti strateegilistel põhjustel: poliitilise eesmärgi saavutamiseks või võimu tugevdamise eesmärgil. Esimene väljendub soovis saavutada otsuse tegemisel soodsam positsioon, teine eesmärk teenib valijaskonna suurema toetuse saavutamist.<sup>\*50</sup>

<sup>40</sup> Samas.

<sup>41</sup> Õiguskantsler: rahvaalgatus ei pruugi võimust võõrandumise tunnet kaotada. – ERR, 18.04.2010.

<sup>42</sup> Raidla riigireformist: avalikkusel on poliitiline ja moraalne nõudeõigus (viide 4).

<sup>43</sup> U. Serdülf, Y. Welp. Direct Democracy Upside Down. – Taiwan Journal of Democracy 2012 (8) 1, lk 70.

<sup>44</sup> D. Altman (viide 5), lk 8. Ülalt alla rahvahääletusi klassifitseerib plebistsiidiks ka Matt Qvortrup, vt M. Qvortrup. Democracy on Demand. Holding Power to Account. Manchester University Press 2021, lk 9.

<sup>45</sup> M. Qvortrup (viide 44), lk 9.

<sup>46</sup> A. Vatter. Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries. – European Political Science Review 2009 (1) 1, lk 128–130.

<sup>47</sup> D. Altman (viide 5), lk 102.

<sup>48</sup> O. Kask. Rahvahääletuse ja rahvaalgatuse regulatsiooni muutmine 2019. a koalitsioonilepingu järgi. Analüüs. Justiitsministeerium 2019. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/uuringud>.

<sup>49</sup> B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun. Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Initiative & Referendum Institute Europe 2010, lk 9.

<sup>50</sup> Samas, lk 143–144.



Ülalt alla fakultatiivseid rahvahääletusi korraldatakse ka demokraatlikes riikides, kuid need pole harilikult siduvad, vaid konsultatiivsed, otsuste tegemise protsessi lahutamatud osad. Neid ei saa seetõttu pidada otsedemokraatia osaks.<sup>\*51</sup> Ülalt alla fakultatiivseid rahvahääletusi korraldatakse, kui esindusorganil on vaja teha otsus tähtsas poliitilises küsimuses, näiteks otsustusõiguse üleandmiseks riigiülesele organisatsioonile. *De jure* pole rahvahääletuse otsused siduvad, kuid esinduskogul on raske jätta need tähelepanuta. Nõuandva rahvahääletuse tulemus on rahvaesindajatele moraalselt ning järgmisi valimisi silmas pidades poliitiliselt siduv.

Eestis pole põhiseaduse enam kui 30-aastase kehtivusaja jooksul ülalt alla fakultatiivseid rahvahääletusi korraldatud, kuigi katseid on tehtud. Fakultatiivse rahvahääletuse korraldamine on Riigikogu enamuse kontrolli all. Enamik valitsusk koalitsioone on rahvahääletuste korraldamisse eitavalt suhtunud. Erandiks oli üksnes Keskerakonna, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ja Isamaa koalitsioon (2019–2021). Rahvahääletuste puudumine on ka ilmselt üks põhjus, miks rahvahääletusega seotud põhiseaduse ja seaduste sätete tõlgendused pole settinud ning endiselt on hulgaliselt vaieldavaid küsimusi.

### 3. Võimalikud lahendused

Kui väita, et rahvahääletust reguleerivad põhiseaduse sätted ei ole otsedemokraatia heaks näiteks, siis tuleb arutleda ka alternatiivide üle.

Konstitutsiooniteooria vaatevinklist kahtlused rahvahääletuse suhtes seonduvad küsimusega, kas rahvahääletus sobib kokku esindusdemokraatiaga, demokraatia vaatenurgast aga, kas demokraatia pole siiski midagi enam kui *vox populi, vox Dei*. Vaidlused otsedemokraatia üle ulatuvad konstitutsioonide loomise algusesse. Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni koostamise ajal väitsid föderalistid, et rahva õigusloome võib viia ebakompetentsete otsusteni, kuna aga teine pool uskus, et rahva suveräänsuse põhimõtte nõuab, et rahvas peab nii palju kui võimalik ise valitsema ning rahva enamuse tahet ei tohi maha suruda. Prantsuse poliitilised mõtlejad, nende hulgas Sieyès, kinnitasid, et esinduse kaudu valitsemine tugineb rahvusliku suveräänsuse kontseptsioonile, mis on tõhusam kui rahvasuveräänsus, sest rahvusliku suveräänsuse kontseptsioon välistab rahva seaduste tegemisest kui ebakompetentse. Mitu põlvkonda Prantsuse juriste olid vaenulikud rahvahääletuste suhtes. Alles 20. sajandi kolmekümnendate aastate alguses lükkas Carré de Malberg jõuliselt ümber teesi, et referendum pole kooskõlas rahvusliku suveräänsusega. Ta väitis, et kodanikud võivad väga hästi esindada rahvust. Ta soovitas ka absoluutse parlamentarismi tasakaalustamiseks rahvaalgatust. Saksamaal Carl Schmitt soovis parlamentarismi asendamist plebistsiitse demokraatiaga, samas kui Hans Kelsen ei uskunud, et parlamentarismile on alternatiivi.<sup>\*52</sup>

Vaidlused jätkuvad ka tänapäeval. Poliitikaalastes kirjutistes on seatud kahtluse alla, kas otsedemokraatia vahendid on õigustatud, kui riigi valitsemine on üles ehitatud esindusdemokraatiana. Rahvahääletuse vastu on esitatud peamiselt kaks väidet: lobigruppidel on võim algatada ja kontrollida rahvahääletust ning valijaskond pole piisavalt kompetentne tegema informeeritud otsuseid. Kuid on ka märgitud, et esiteks, rahvahääletused tekitavad konflikti võistlevate legitiimsuse allikate – valitud esinduskogud ja otsene rahvahääletus – vahel. Teiseks, kuna rahvahääletused on ühekordsed sündmused, siis neis puuduvad sisemised kaitsevahendid ehk puudub teistkordse hääletamise võimalus, mis võimaldab esindussüsteemis parandada vigu.<sup>\*53</sup> Liubomir Topaloffi väitel on kaks tegurit suurendanud rahvahääletuste arvu lääne demokraatias. Esiteks, peavoolu poliitilised parteid on järk-järgult üleilmastumise ja eurointegratsiooni tõttu muutunud vähem esinduslikuks. Teiseks, üha suurenevad hääletajate grupid – eriti vanemaalised, keskklass ja maarahvas, kes heitlevad hiljutiste sotsiaalsete muutuste mõjudega – leiavad ühe küsimuse partei enam ligitõmbava olevat.<sup>\*54</sup>

Kahtlejad on ka Eestis. Väidetakse, et rahvaalgatused ja referendumid ei suurenda tingimata ühiskonna sidusust, sealhulgas kodanike usaldust demokraatlike institutsioonide ja poliitilise süsteemi vastu, ning et referendumid ja rahvaalgatused reeglina tugevdavad võimuerakondade positsioone, mitte niivõrd ei võimesta opositsiooni, vähem organiseerunud kodanikegruppe või vähemusi. Seda näitavat ilmekalt Šveitsi praktika.<sup>\*55</sup>

<sup>51</sup> M. Setala. Theories of Referendum and the Analysis of Agenda-Setting. London 1997, lk 140.

<sup>52</sup> L. Morel. Referendum. – The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.). Oxford University Press 2012, lk 502–503.

<sup>53</sup> L. Topaloff. The Rise of Referendums. Elite Strategy or Populist Weapon? – Journal of Democracy 2017 (28) 3, lk 128.

<sup>54</sup> Samas, lk 130.

<sup>55</sup> T. Saarts. Rohkem otsedemokraatiat ei tähenda suuremat sidusust. – Postimees, 28.02.2022, lk 16–17.

Seega üheks alternatiiviks on loobumine rahvahääletusest. See otsus eeldab põhiseaduse muutmist.

Teine, lihtsam lahendus on fakultatiivse, ülalt alla rahvahääletuse, mille tulemus on kohustuslik, muutmise konsultatiivseks rahvahääletuseks, mille tulemus ei ole kohustuslik. Sellegi lahenduse elluviimiseks on vaja muuta põhiseadust.

Kolmas lahendus on rahvaalgatuse kui otsedemokraatia vormi sätestamine põhiseaduses. Märgukirjale ja selgitamistaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus<sup>\*56</sup> (MSVS) ning RKKTS reguleerivad kollektiivsete pöördumiste esitamist ja nende menetlemist Riigikogus. Need kollektiivsed pöördumised ei ole otsedemokraatia vormid, sest otsedemokraatia all mõeldakse reegleid, institutsioone ja protseduure, mis võimaldavad kodanikel otsustada otse seaduse, lepingu või poliitilisi küsimusi.

Rahvaalgatus on presidendi otsevalimise kõrval põhiseaduse üks enam tähelepanu keskmes olnud institut, kuid arvamused on vastandlikud. Rahvaalgatuse instituudi võtmist põhiseadusesse soovitas põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon 1998. aasta lõpparuandes. Esimene eelnõu põhiseaduse muutmiseks esitati 7. augustil 2003. Neid taotlusi on esitanud valdavalt Eesti Keskerakonna fraktsiooni liikmed.<sup>\*57</sup> Rahvaalgatust ei toeta Riigireformi SA kontseptsioon.<sup>\*58</sup> Meedias on võetud sõna rahvaalgatuse poolt<sup>\*59</sup> ja vastu.<sup>\*60</sup>

Kui vaadata Eestist kaugemale, siis nimetatakse olulist vahet kahe demokraatia vormi, enamuse- ja konsensusdemokraatia vahel. Eesti valimisseadus loob aluse konsensusdemokraatiaks ning senini ongi valitsemise üksnes koalitsioonid. Kui valitseval enamusel on ainuõigus korraldada rahvahääletust, siis seda võib pidada tüüpiliseks enamuse demokraatiaks. Sellise rahvahääletuse vastandiks peetakse rahvaalgatust ja fakultatiivset rahvahääletust, mille võivad algatada hääleõiguslikud kodanikud või esinduskogu vähemus, et tühistada esinduskogu enamuse poolt vastuvõetud seadus või selle säte või esitada ettepanek seaduse muutmiseks.<sup>\*61</sup> Kui riigis on tunnustatud konsensusdemokraatia, siis võib eristada kahte võimu jagamise strateegiat. Üks on parlamentaarse esinduse tüüp, mida iseloomustab ühelt poolt parlamenti valitud erakondade juhtide kompromissotsingud, teine on otsedemokraatia tüüp, mida iseloomustab poliitiliste jõudude suurem integratsioon valitsemise korraldamisel tänu otsedemokraatia survele.<sup>\*62</sup>

Viimastel aastatel on teaduskirjanduses enam tähelepanu pälvinud lahendused, mis meil on teada juba meie valitsemise ajutise korra ja 1920. aasta põhiseaduse ajast. Alt üles otsedemokraatiat nähakse kodanike võimalusena vetostada esindusorganist vastuvõetud seadusi, mis näevad ette *status quo* muutmise, või olla uutjaks, pakkudes vastuvõtmiseks eelnõu või seaduse sätte. Selline alt üles mehhanism on kasutusel Šveitsis, Saksa liidumaades ja USA osariikides.

Alt üles otsedemokraatia pooldajad väidavad, et rahvaalgatus kui kollektiivne õigus pakkuda tükike seadusest või poliitikast rahvahääletusele, erineb kollektiivsest õigusest keelduda võimude otsusest või ettepanekust või sellega nõustuda. Õigus pakkuda seaduseelnõu viib rahvahääletuseni teksti alusel, mille pakuvad kodanikud või kodanikuühendused. Õigus keelduda seadusandliku organi otsusest või õigus sellega nõustuda viib aga rahvahääletuseni teksti alusel, mille on vastu võtnud valitud enamuse. Viimane on kontrollivahend, mis tekitab seadusandliku võimu aruandekohustuse.<sup>\*63</sup> Sellise mehhanismi toetajad eelistavad seega referendumeid, mis on fakultatiivsed, käivitatakse alt üles ning on õiguslikult siduvad. Väidetakse, et see pole esindusdemokraatia täiendus või selle kõrvaletõrjumine, vaid kontrollimehhanism, mida kodanikud saaksid kasutada, ning see ei tähenda iganädalasi hääletusi või parteipoliitika täiendamist kodanikega.<sup>\*64</sup> Rahvas ei saa valitseda otse, kuid vajab kontrolli nende üle, kes valitsevad. Delegeerimine ei tähenda lihtsalt võimu üleandmist ja nõustumist tulemusega, milline see ka poleks. Mainitakse sedagi, et kodanikualgatuse korral võib seadusandja teha vastuettepaneku, mida hääletatakse koos rahvaalgatusega.<sup>\*65</sup>

Rahvaalgatus ja rahva kontrollhääletus nõuaksid mõistagi samuti põhiseaduse muutmist.

<sup>56</sup> RT I 2004, 81, 542; RT I, 25.10.2016, 16.

<sup>57</sup> Ülevaadet vt U. Lõhmus (viide 1), lk 115–116.

<sup>58</sup> Arvutivõrgus: <https://www.riigireform.ee/kontseptsioon>.

<sup>59</sup> Kõige sõnakam on olnud EKRE vaateid propageeriv ajaloolane Jaak Valge, vt nt Jaak Valge: otsedemokraatia kriitikute hirmudest. – ERR, 20.05.2019.

<sup>60</sup> Hänni: rahvaalgatuse kehtestamine võib ohustada riigikorralduse stabiilsust. – ERR, 02.04.2019; Raidla riigireformist: avalikkusel on poliitiline ja moraalne nõudeõigus (viide 4); Õiguskantsler: rahvaalgatus ei pruugi võimust võõrandumise tunnet kaotada (viide 41).

<sup>61</sup> A. Vatter (viide 46), lk 128–129.

<sup>62</sup> Samas, lk 147.

<sup>63</sup> F. Cheneval, A. el-Wakil. The Institutional Design of Referendums: Bottom-Up and Binding. – Swiss Political Science Review 2018 (24) 3, lk 294. Vt samuti D. Altman (viide 5).

<sup>64</sup> D. Altman. Direct Democracy Worldwide. Cambridge University Press 2011, lk 2.

<sup>65</sup> M. Qvortrup (viide 44), lk 183.

## 4. Kahe riigi kogemus

Pööran siinkohal uue lehekülje ning jätkan artiklit üsna iseäralikul viisil. Meie otsedemokraatia propageerijad on sageli positiivse näitena nimetanud Šveitsi, kuid ka Sloveeniat, seejuures täpsustamata, kuidas otsedemokraatia mehhanism neis riikides on üles ehitatud.<sup>\*66</sup> Eri riikide võrdlemine, nende positiivne või negatiivne kogemus, eeldab mitte üldsõnalist osutamist, vaid selle mõistmist, milline on riik ja milline on õiguslik regulatsioon riigis. Seetõttu pakun põhjalikuma ülevaate kahe riigi kohta.

### 4.1. Šveitsi Konföderatsioon

Šveits on väike riik 8,5 miljoni elanikuga, kellest 2,1 miljonit pole Šveitsi kodanikud. 1848. konstitutsiooniga loodi Šveitsi Konföderatsioon, kuhu kuulub 26 kantonit ja umbes 2000 kommuuni. Kantonid on erineva suurusega. Suurim on Zürich, kus elab 1,5 miljonit inimest, väikseim Appenzele Inner-Rhodes 16 000 elanikuga. 17 kantonit on saksakeelsed, neli prantsuskeelsed, üks itaaliakeelne ja neli on mitmekeelsed. 73% šveitslastest räägib saksa keelt, 21% prantsuse keelt, 4% itaalia keelt ja 0,6% romanši keelt.

Riigi kontseptsioon ei põhine samal kultuuril, religioonil ega keelel, vaid erinevate kantonite ühisel kodakondsusel.<sup>\*67</sup> 1848. aasta konstitutsioon, mida revideeriti 1874. ja 1994. aastal, põhines demokraatlikel ideedel, mis jõudsid Šveitsi Prantsuse revolutsiooniga, mis lõpetas *Ancien régime*'i, ning mida hiljem mõjutasid ka Ameerika Ühendriigid. On väidetud, et demokraatia määris Šveitsile kaela Napoleon.<sup>\*68</sup>

Šveitsi Konföderatsiooni loomisel mõisteti, et kultuuriliselt ja usuliselt jaotunud ühiskondades põhimõtet „üks kodanik, üks hääl“ järgides vähemus kunagi ei võida ning see põhimõte töötab vaid saksakeelsete protestantide kasuks. Lahenduseks oli demokraatia põhimõtte kombineerimine föderalismiga. Võim jagati keskvalitsuse ja kantonite vahel ning on kaldu kantonite poole.<sup>\*69</sup> Föderatsiooni ainupädevuses on vaid välissuhted, riigikaitse, rahasüsteem, raudtee, lennundus ja postiteenus.

Föderalismi põhimõte lubas kantonitel muutuda aktiivseks osavõtjaks keskvalitsuse otsuste tegemise protsessis. Konstitutsioon näeb ette kahekojalise parlamendi, millest üks koda, föderaalassamblee (200 saadikut), esindab Šveitsi rahvast, ja teine, riiginõukogu (46 esindajat), kantoneid, kusjuures kantonid on elanike arvule vaatamata võrdselt esindatud. Kantonitel on oluline roll konstitutsiooni muutmisel. Šveitsi konstitutsiooni saab muuta, kui rahva enamusele lisandub kantonite enamus (kahekordne enamus).

Šveitsis esindusdemokraatiat täiendab otsedemokraatia. See täiendus tähistab ka demokraatia teistsugust mõistmist. Puhas esindusdemokraatia väljendab ideed valitavast valitsusest ja parlamendist, kes otsustavad rahva jaoks. Esindusdemokraatia nõuab usaldust parlamendi eliidi suhtes, et parlamendi tahe on kooskõlas enamuse eelistustega. Rahva usaldamatus valitsuse suhtes viis ideele valitseda rahva kaudu.<sup>\*70</sup> Rahvaalgatus ja rahvahääletus võeti algselt kasutusele kantonites. Seadusandlik rahvahääletus ning rahvaalgatus konstitutsiooni muutmiseks võeti konföderatsiooni tasemel kasutusse vastavalt 1874. ja 1891. aastal.<sup>\*71</sup>

Kodanikel on lisaks parlamendivalimistele kolm otsedemokraatia instrumenti: kohustuslik rahvahääletus, fakultatiivne rahvahääletus ning rahvaalgatus.

Kohustusliku rahvahääletuse objektiks on ettepanekud konstitutsiooni täielikuks või osaliseks muutmiseks või täiendamiseks ning kollektiivse julgeoleku või riigiüleste organisatsioonidega ühinemiseks (konföderatsiooni konstitutsiooni art 140). Nagu märgitud, siis konstitutsiooni muutmise või täiendamise nõuab topeltenamust: nii rahva kui ka kantonite nõusolekut (art 142). Kuna konstitutsiooni artikkel 3 jätab kogu võimu kantonitele, välja arvatud keskvalitsusele antud pädevus, siis võimud panevad rahvahääletusele iga küsimuse, mis eeldab kesk võimu sekkumist.

Fakultatiivse rahvahääletuse objektiks võivad olla enamik parlamendi õigusakte ning osa rahvusvahelisi lepinguid (art 141). Seda rahvahääletust nimetatakse ka seadusandlikuks rahvahääletuseks. Pärast seaduse

<sup>66</sup> Vt S. Pohlaku sõnavõtt. Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine abielu mõiste küsimuses“ eelnõu (288 OE) esimene lugemine. XIV Riigikogu, IV istungjärk, täiskogu istung 14.12.2020.

<sup>67</sup> W. Linder, S. Mueller. *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. 4th Ed. Palgrave Macmillan 2021, lk 16.

<sup>68</sup> Samas, lk 123.

<sup>69</sup> Samas, lk 30.

<sup>70</sup> Samas, lk 124.

<sup>71</sup> Samas, lk 123.

vastuvõtmist parlamendis võivad 50 000 kodanikku või kaheksa kantonit nõuda 100 päeva jooksul rahvahääletust. Kui rahvahääletus toimub, siis hääletusest osavõtjate lihtenamus otsustab, kas seadus kiidetakse heaks või lükatakse tagasi. Praktikas on vaid väike arv (7%) parlamendi poolt vastuvõetud seadusi vaidlustatud rahvahääletusel.<sup>\*72</sup> Tagasi on lükatud 3% seadustest.<sup>\*73</sup> Seega domineerib esindusdemokraatia.

Otsedemokraatia instrumente kasutatakse ulatuslikumalt kantonites, enam saksakeelsetes kantonites, vähem prantsuskeelsetes.<sup>\*74</sup>

Rahvaalgatuse korras võivad 100 000 kodanikku teha ettepaneku konstitutsiooni täielikuks või osaliseks muutmiseks (art 138 ja 139). Rahvaalgatuse korras ei saa hääleõiguslikud kodanikud föderatsiooni tasemel teha ettepanekut tavaseaduse või selle muutmise hääletamiseks rahvahääletusel. Rahvaalgatust konstitutsiooni muutmiseks arutab föderaalassamblee, kes võib sõnastada ka alternatiivse ettepaneku, milline samuti esitatakse rahvahääletusele. Föderaalassamblee kõrvaldab rahvaalgatuse korras tehtud ettepaneku konstitutsiooni muutmiseks, kui rahvaalgatus rikub rahvusvahelise õiguse kohustuslikke norme (art 139 lg 4). Föderaalassamblee peab samuti veenduma, et rahvaalgatus ei sisaldaks erinevaid küsimusi, sest kodanikud peavad väljendama oma seisukohta üksikküsimuses. Kui rahvaalgatus sisaldab mitut küsimust, siis tuleb algatus jaotada mitmeks rahvaalgatuseks, mida tuleb hääletada eraldi.<sup>\*75</sup> Samas on täheldatud, et föderaalassamblee on tõrges välistama rahvaalgatuse panemist rahvahääletusele põhjusel, et tegemist pole konstitutsioonilise küsimusega. Konstitutsiooni käsitatakse üha vähem ajaloolise dokumendina. Pigem avatud raamatuna, mida iga põlvkond ja parlament on õigustatud muutma.<sup>\*76</sup>

Olgu taas rõhutatud, et konstitutsiooni muutmine nõuab nii hääleõiguslike kodanike kui ka kantonite heakskiitu. Kantonites on rahvaalgatuse korras võimalik algatada nii konstitutsiooni muutmist kui ka seaduste vastuvõtmist. Taotlejate arvu nõue erineb kantonites oluliselt.

Šveitsi otsedemokraatia süsteem välistab rahvahääletuse korraldamise parlamendi või presidendi algatusel. Poliitikute privileegiks ei peeta otsustada, kas rahvahääletust korraldada.<sup>\*77</sup>

## 4.2. Sloveenia

Pindalalt on Sloveenia Eestist poole väiksem (20 273 km<sup>2</sup>), tema territooriumil elab umbes 2,1 miljonit elanikku. Sloveenia parlamendis on kaks koda: rahvusassamblee (sl *Državni zbor*) ja rahvusnõukogu (sl *Državni svet*). Rahvusassamblees on 90 saadikut, rahvusnõukogusse kuulub 40 liiget, kes esindavad erinevaid sotsiaalseid grupe ja kohalikke omavalitsusi ning kes valitakse kaudsetel valimistel. Rahvusnõukogu on suhteliselt nõrk institutsioon. Alates 2013. aastast ei saa rahvusnõukogu enam nõuda rahvahääletust, kuid säilinud on õigus algatada seaduseelnõusid. 2007. aastast kuni 2019. aastani algatas nõukogu 35 seaduseelnõu, kuid assamblee võttis neist vastu vaid seitse.<sup>\*78</sup>

Sloveenia Vabariigi konstitutsioon, mis võeti vastu 1991. aastal, nägi ette erinevaid otsedemokraatia institutsioone: rahvaalgatus seaduste vastuvõtmiseks, rahvahääletus (riigi ja omavalitsuste tasemel) ning petitsiooniõigus. Sloveenia õigussüsteemis on kümme rahvahääletuse liiki: rahvahääletus konstitutsiooni muutmiseks, seadusandlik rahvahääletus, rahvahääletus rahvusvahelisse organisatsiooni kuulumise üle, konsultatiivne rahvahääletus ning kuus kohalikul tasandi rahvahääletuse võimalust.<sup>\*79</sup>

Piirdun siinkohal riigi tasemel rahvahääletusega. Riigi tasemel on võimalik rahvahääletus konstitutsiooni muutmiseks, seadusandlik ja konsultatiivne rahvahääletus.

Rahvahääletuse korraldamine konstitutsiooni muutmiseks ei ole kohustuslik. Rahvusassamblee võib muuta konstitutsiooni, kui selle poolt on 2/3 saadikutest (konstitutsiooni art 169).<sup>\*80</sup> Rahvahääletus on aga kohustuslik, kui 1/3 saadikutest seda nõuab. Konstitutsiooni muudatus võetakse vastu, kui valimis-

<sup>72</sup> Samas, lk 125, 130.

<sup>73</sup> Samas, lk 130.

<sup>74</sup> Samas, lk 121.

<sup>75</sup> Samas, lk 128.

<sup>76</sup> Samas.

<sup>77</sup> Samas, lk 126.

<sup>78</sup> A. Pegan, A. Krašovec. Slovenian Parliament. Arvutivõrgus: <https://psaparliaments.org/wp-content/uploads/2021/03/Slovenia-1.pdf>.

<sup>79</sup> B. Žuber, I. Kaučič. Referendum Challenges in the Republic of Slovenia, lk 138. Arvutivõrgus: [https://www.researchgate.net/publication/334290495\\_Referendum\\_Challenges\\_in\\_the\\_Republic\\_of\\_Slovenia](https://www.researchgate.net/publication/334290495_Referendum_Challenges_in_the_Republic_of_Slovenia).

<sup>80</sup> Konstitutsioon arvutivõrgus: <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>.

õiguslike kodanike enamus selle poolt hääletab, kuid tingimusel, et rahvahääletusest võtab osa enamik hääleõiguslikest kodanikest (art 170). Kolmkümmend tuhat kodanikku võivad küll algatada põhiseaduse muutmise rahvusassamblees, kuid konstitutsiooni muutmise eelnõu võib panna rahvahääletusele üksnes rahvusassamblee.

Seadusandliku rahvahääletuse korraldamise tingimused muutusid oluliselt 2013. aastal konstitutsioonis tehtud muudatuste tõttu. Artikli 90 sõnastus piirab seaduseelnõude panemist rahvahääletusele. Kuni 2013. aastani võis rahvusassamblee omal initsiatiivil panna rahvahääletusele iga seaduseelnõu. Rahvusassamblee oli kohustatud korraldama rahvahääletuse 1/3 saadikute, riiginõukogu või 40 000 hääleõigusliku kodaniku nõudmisel. Rahvahääletuse korraldamiseks mingeid piiranguid polnud. Rahvusassamblee ei saanud keelduda rahvahääletuse korraldamisest isegi siis, kui selle tulemus oli konstitutsioonivastane. Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse põhiseaduspärasuse üle võis otsustada konstitutsioonikohus.<sup>\*81</sup> Sloveenia õigusteadlaste hinnangul tekitas seadusandlik rahvahääletus kõige enam vaidlusi, sest rahvahääletuse korraldamise võimalus ning ebapiisav õiguslik raamistik võimaldasid rahvahääletust kasutada kitsastes poliitilistes huvides hästi organiseeritud kodanike gruppide algatusel.<sup>\*82</sup>

2013. aasta konstitutsioonimuudatustega piirati seadusandliku rahvahääletuse korraldamist. Esimene oluline muudatus seisneb selles, et rahvusassamblee on kohustatud korraldama rahvahääletuse assamblee poolt vastuvõetud seaduse jõustumise otsustamiseks, kui seda nõuavad 40 000 hääleõiguslikku kodanikku. Kui enamik hääletajaid on seaduse vastu, siis seadus ei jõustu. Siiski on lisatingimus, et enamik seaduse vastu hääletajatest peab moodustama 1/5 hääleõiguslikest kodanikest. Rahvahääletuse mudelit iseloomustab esiteks, et rahvahääletusele saab panna terve seaduse, mitte üksiku sätte, ning teiseks, et rahvahääletusele saab panna rahvusassamblees vastuvõetud seaduse, mida pole veel avaldatud ja mis pole veel jõustunud, ning hääletajad otsustavad seaduse tagasilükkamise, mitte selle heakskiidu.<sup>\*83</sup> Õigusteadlased märgivad, et põhiseaduse muudatus annab kodanikele vetoõiguse ning piirab parteipoliitiliste konfliktide lahendamiseks kasutada rahvahääletust, samuti parlamendi ja kodanike vahelisi konflikte.<sup>\*84</sup> Märgitakse, et rahvahääletuse probleemiks Sloveenias on kodanike vähene huvi rahvahääletuse tulemuste vastu, mis väljendub osalejate väheses arvus.

Teine oluline muudatus välistas mõne seaduse panemise rahvahääletusele. Rahvahääletusele ei saa panna seadusi, mis reguleerivad riigikaitse või julgeoleku, maksu- või tolliküsimusi, samuti eelarveseadust. Rahvahääletusele ei saa panna samuti seadust, mis rikub inimõigusi ja põhivabadusi.

Seadusandliku initsiatiivi õigus on valitsusel, saadikul või 5000 valijal (art 88), kuid valijatel pole õigust nõuda rahvahääletust, kui rahvusassamblee nende seaduseelnõu vastu ei võta.

## 5. Lõpetuseks

Eesti Vabariigi põhiseaduse norme, mis reguleerivad rahvahääletust, ei saa pidada õnnestunuks. Esiteks annavad need võimaluse korraldada plebistsiite, mis on pigem omased autoritaarsetele režiimidele. Teiseks võib rahvahääletuse tulemuse rakendamine kaasa tuua mitte üksnes raskesti lahendatavaid tõlgendusprobleeme, vaid muuta õiguskorra ka paindumatuks.

Otsedemokraatia erinevaid vaatekohti tutvustades ei seadnud ma eesmärgiks argumenteerida mõne otsedemokraatia lahenduse kasuks. Soovisin vaid pisut avardada pilti rahvahääletusest. Tuleb tõdeda, et ükski lahendus pole ideaalne ning vähetõenäoline on poliitilise eliidi soov muuta meie põhiseadust.

**Autorist:** Uno Lõhmus on Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali nõukoja liige.

<sup>81</sup> E. Kuźelewska. *Direct Democracy in Slovenia*. – Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989. Verlag Barbara Budrich 2018, lk 287.

<sup>82</sup> B. Žuber, I. Kaučič (viide 79), lk 138.

<sup>83</sup> E. Kuźelewska (viide 81), lk 288.

<sup>84</sup> Samas.