

## **Põhiseaduse 3. peatükk "Rahvas"**

### **1. Rahva käsitlus põhiseaduses**

Eesti põhiseadus nimetab rahvast sissejuhatuses (preambulas), §-des 1 lg 1, 56 ja 105 lg 2. Tegelikult on aga rahva kui institutsiooniga seotud sätteid rohkem.

Ühest määratlust põhiseadus rahva kohta ei anna, rahvast on käsitletud hoopis erinevates tähendustes.

Vaadeldav mõiste on seotud nii riigi- kui rahvusvahelise õigusega. Ühene on arusaam sellest, et rahva tähtsus riigi seisukohalt on ääretult oluline. Rahvast peetakse üheks riigi kolmest põhikomponendist maa-ala ja võimumonopoli kõrval. Rahvas (täpsemalt tema osised) moodustab aluse, millel riigivõimu teostatakse - õigussuhted toimivad üksikisikute vahel. Seega on rahvas kui riigi alus vaadeldav kogu ühiskonna tähenduses.

#### **1.1. Rahvas kui põhiseadusandliku võimu teostaja**

Ühiskondlikul lepingul põhineva riigi käsitluses mõistetakse riigi konstitutsiooni (mis on suurelt osalt samastatav põhiseadusega) kokkuleppena ühiskonna liikmete, üksikisikute vahel. Selle käsitluse kohaselt on riik tekkinud just lepingu alusel, lepinguks on aga riigi põhikord (konstitutsioon), mis leiab oma väljenduse kaasajal põhiseaduses. Inimeste kogum, luues riigi, teostab teatud võimu nimetatud isikute üle üksikult. Prantsuse riigiõigusteadusest pärit mõiste *pouvoir constituant* tähendabki riiki loovat rahvast, konstituenti. Selles tähenduses on rahvast kasutatud Eestis põhiseaduse sissejuhatuse teises lõikes (seoses Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatu õigusega). Olles riigile ja seega ka õigusele eelnev üksus, ei ole *pouvoir constituant* võimalik õiguslikult määratleda. Oma olemuselt on tegemist loodava riigi alal püsivalt elavate (tekkiva riigiga seotud) isikutega, keda riik õigusnormide kaudu mõjutama hakkab. Oluline on, et seejuures üksikisik omaks (väljendatud või vaikimisi) tahet lasta riigil nimetatud suhteid endale luua. Riik täidab (on loodud täitma) ülesandeid, mis peavad tagama avaliku korra (laiemas tähenduses, s.t. *ordre public*) ja heaolu nii üksikisiku kui ka ühiskonna tasandil. Normid, mille väljastamiseks riik on volitatud, peavad täitma riigile seatud ülesandeid, seega nad ei saa olla juhusliku iseloomuga ega põhjendamatud. Sellest tulenevalt ei ole *pouvoir constituant* riikilooval tegevuses vaba, piiramatult, vaid seotud riigi ja avaliku võimu eesmärkidega, nende määratlemise kohustusega. Rahvas kui konstituent on samastatav ühiskonnaga (täpsemalt ühe selle funktsiooniga), kuivõrd ta ei ole moodustunud õigusnormi (põhiseaduse) alusel, vaid selles üksnes väljendust leidnud, tunnustatud. Selline mõistekäsitlus ei ole siiski normatiivse iseloomuga, vaid üksnes faktiline, nagu kõik riigieelset olukorda käsitlevad põhiseaduse sätted. Rõhutada tuleb asjaolu, et need sisalduvad üksnes preambula enesemääramisõigust käsitlevas osas.

Kuivõrd avalikku võimu teostatakse eelkõige üksikisiku huvides (sellest ka vabaduse põhimõtte põhiseaduses), peab riigil olema üksikisikult pärinev legitiimsus, toetus riigi tegevusele ja olemasolule tervikuna. Samasugune toetus on vajalik ka riiki loonud rahvalt. Seega ei ole ka *pouvoir constituant* vaadeldav üksnes riigi algushetkel olemasoleva, s.t. ajaloolise mõistena või fiktsioonina, tegemist on ka reaalselt eksisteeriva poliitilise ühikuga, mis riiki, väljendudes põhiseaduse sõnadega, kannab.

#### **1.2. Rahvas kui riigiorgan**

Riigi tekkega saavad alguse ka põhiseaduslikud institutsioonid. Lähtudes Ch.Montesquieu õpetusest

(ning selle hilisematest edasiarendustest), on võimalik eristada kolme peamist riigivõimu haru, mida põhiseaduses nimetatakse võimuks (põhiseaduse §4, seda erinevas tähenduses riigivõimust, mida nimetatakse esmalt põhiseaduse §-des 1 lg 1 ja 3 lg 1). Need on seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim (kuigi praktikas võib neile lisada veel mitmeid iseseisvaid võimuliike, ei ole viimased erilist tunnustust eraldimärkimisena leidnud - näiteks kontrollivõim jne.). Iga põhiseaduslik institutsioon (riigiõigusteaduses nimetatakse neid *pouvoirs constitués* - seega võim kolmandas tähenduses, põhiseaduses kasutusel näiteks §-des 59, 86) täidab ühte või mitut neist funktsioonidest. Rahvas kui üks organ, kellele on põhiseadusega antud riiklikke funktsioone, kuulub samuti *pouvoirs constitués*'de hulka.

*Pouvoir constituéna* on rahvas vaadeldav üksnes niivõrd, kui võrd ta teostab riigivõimu. Riigivõimu kandmine kui sellest erinev funktsioon lasub erinevate teoreetiliste lähenemiste kohaselt kõigil ühiskonda moodustavatel inimestel, st. kogu avalikkusel. Seejuures individualistliku lähenemise puhul kuulaks siia hulka kõik vaadeldava riigi maa-alal (püsivalt) elavad inimesed, rahva orgaanilise mõistekäsitluse kohaselt aga üksnes need, kellel on teatav ühtsustunne või eneseteadvus. Võttes aluseks kogukonna mõiste Eesti põhiseaduses, oleksid riigivõimu kandjad kõik omavalitsuste esinduskogude valimistel hääleõiguslikud elanikud, samuti aga hääleõigusest eaa, teovõimetuse või karistatuse tõttu ilma jäänud isikud (kokkuvõttes Eestis püsivalt elavad isikud). Siiski on võimalikud ka teistsugused käsitlused. Mandri-Euroopas, erinevalt angloameerika õiguskäsitlusest, peetakse eneseteadvust kuuluvaks üksnes rahvustele (siit ka rahvusriigi käsitlus, mis Euroopas on enim levinud), seetõttu samastatakse riigivõimu kandvat rahvast sageli ka rahvusega. Rahvusekeskset käsitlust pooldab muuhulgas põhiseaduse sissejuhatus (preambula) 5. lõige, väljendades riigi ülesandena eesti rahvuse säilimise tagamise. Samas ei saa nimetatud sätet pidada siiski määravaks, kui võrd kohalikke omavalitsusi vaadeldakse sageli (kuigi mitte alati) esmastena, st. lähtutakse subsidiaarsuse põhimõttest, mis annab eelise püsivalt riigi territooriumil elavate isikute rahvana käsitlemisele. Samuti on rahvuse samastamine rahvaga ülimalt subjektiivne ega sobi kokku kodanike võrdsuse põhimõttega (s.t. on vastuolus põhiseaduse §-ga 12).

Sõltumata konkreetsest seisukohast, mis sätestatakse kodakondsuse seaduses, on rahvas riigivõimu teostajana kui kindla pädevusega piiritletud organ alati kindlaksmääratav, erinevalt *pouvoir constituantist*. Riigiorganina ei ole rahvas üksnes fiktsioon, õiguslik kujutlus, vaid selge, adutav üksus. Sõltuvalt põhiseaduse lahendusest on rahvale antud seejuures suurem või väiksem ülesannete hulk.

## 2. Rahva koostis

Rahvana tuleb mõista kodanike kogumit. Kodanikkond kui riigiga tihedates õiguslikes seostes olevate isikute kogum omab teatud õigusi, mida teised isikud ei oma. Määrav on just selliste suhete iseloom: kui mittekodanikel on riigi suhtes G. Jellineki käsitluses küll alistumisseisund ning negatiivne ja positiivne seisund, siis kodanikel lisandub neile ka aktiivne seisund, mis võimaldab isikule riigi eest tegutseda, eriti kitsamas mõttes poliitilisi õigusi teostada. Selline käsitlus on siiski seotud teatud piirangutega, nimelt kirjeldab see üksnes aktiivkodanikku, seega üldiselt hääleõiguslikku isikut. Rahvana tuleb aga ka riigiorgani tähenduses mõista kodanikkonda tervikuna, kui võrd põhiseaduse § 56 sellist vahetegu eriliselt rõhutab. Kodanik on ka isik, kellel aktiivne seisund saabub tulevikus.

Üldiselt ei anna kodakondsuse terviklikku mõistet ka põhiseaduse § 8, kus on sätestatud üksnes kodakondsusõiguse põhimõtted (rahva hulka kuulumise õiguse tagatised), täpsem kodaniku määratlemine on antud aga seadusandja pädevusse (§ 8 lg 5). Põhiseaduses otseselt nimetatud õigus kodakondsusele kuulub 26. novembri 1918. a. Maanõukogu määrusega „Eesti demokraatlise Vabariigi kodakondsuse kohta” (RT 1918, nr 4) kodakondsuse omandanud isikutele ja nende otsestele järeltulijatele ning samuti hilisemate õigusaktidega kodakondsuse omandanud isikutele.

Rahva hulka ei kuulu isikud, kellel on õigus omandada kodakondsus (näiteks põhiseaduse § 8 lg 2). Seetõttu ei piisa kodaniku poliitiliste õiguste olemasoluks põhiseaduse sättest, vaid isik peab ka faktiliselt kodanik olema. Õigus kodakondsuse saamisele tähendabki õigust omandada poliitilised põhiõigused ning täita kodanikele kuuluvaid kohustusi.

Rahvas on käsitletav kodanike kogumina tervikuna. Selle osade vaatlemine rahvana on võimalik üksnes juhtudel, kui antud osa omab samasugust tahet rahvaga tervikuna, seega selline osa ei tohi olla piiritletud lähtudes teatud tahet piiritlevatest põhimõtetest. Rahvana on vaadeldav eelkõige temast juhuvaliku alusel moodustunud osa. Lubatud erandid juhuvalikust võivad esineda, kui selline diferentseerimine ei oma antud juhul olemuslikku tähendust.

Selline põhimõte ei ole siiski absoluutne, kuivõrd rahvana tegutseb alati üksnes osa hääleõiguslikust kodanikkonnast (valimistel ja rahvahääletustel, vastavalt §-le 56). Seetõttu tuleb rahva poolt teostatava võimuna vaadelda ka sellist võimu, mida põhimõtteliselt võivad teostada kõik rahva kui riigiorгани hulka kuuluvad isikud. Nii on ka rahvaalgatus kui vaid sageli väikese rahvaosa poolt teostatav võim vaadeldav rahva institutsiooni poolt teostatavana, kuna siin on hääleõiguslikul kodanikul subjektiivne õigus osaleda ühena paljudest riigivõimu teostamisel.

Eelnevalt tulenevalt ei saa rahvana vaadelda rahvaesindust (parlament), kui see on valitud. Selline ühendus on moodustatud teatud hinnangutest ja huvist lähtuvalt ning ei ole juhuvalikuline. Rahvas, erinevalt rahvaesindustest, on üldjuhul ainus esmane riigiorган. Kõik teised riigiorганid on demokraatlikus riigis rahva poolt otseselt või kaudselt legitimeeritud, s.t. kogu riigivõim peab olema tagasiviidav rahvale. Rahvaesindus, olles rahva tahte väljendaja ning tema esindaja, on refleksioon rahvast. Viimase omapära avaldub selles, et temas võivad esineda ja tavaliselt ka esinevad teatud moonutused, mis on piisavalt väikesed, et parlamendi arvamust pidada üldjuhul vastavaks rahva tahtele.

Rahvast ei saa samastada rahvusega (eestlastega), kuigi ajalooliselt on Eesti Vabariik tekkinud just rahvusriigina (territoriaalsed rahvuse piirid ühtivad põhijoontes riigipiiridega) ning rahvuse kaitse on ka põhiseaduses selgelt väljendatud (preambulas, §-des 6, 36 lg 3, 37 lg 4 lause 1, 52. Samas ei ole see asjaolu siiski määrav rahva piiritlemisel, kuivõrd põhiseadus kaitseb võrdselt ka teistest rahvustest isikuid (§ 12 lg 1 ja 2, § 37 lg 4 lause 2, § 49, § 51 lg 2, § 52 lõiked 2 ja 3). Rahvuse tunnuseks olev ühine keel ei ole vajalik kodakondsuse omamiseks, kuigi teatud piirangutega (eelkõige §-st 6 tulenevad sätted, olulisematest § 51 lg 1 ja § 52 lg 2). Rahvuse ja rahva piiritlemine ei ole siiski põhiseaduse 3. peatükiga seoses oluline, kuna rahvusega seotud küsimusi seal ei reguleerita.

Vaieldav on küsimus, kas rahvana saab vaadelda selle territoriaalset osa, kohaliku omavalitsuse üksuse alal elavaid kodanikke. Rahvas on avaliku huvi kandja, rahvaosa, kes on territoriaalselt

piiratud, võib omada aga ka teistsugust huvi. Siiski on enamlevinum arusaam, mille kohaselt ka kohaliku omavalitsuse üksuse elanikke võib vaadelda rahvana, kuivõrd nad täidavad legitimeerija ülesannet, eelkõige kohaliku võimu teostamisel.

Eestis ei ole antud küsimus kuigivõrd aktuaalne, kuna põhiseaduse § 156 lg 2 võib vaadelda rahvast sõltumatu legitiimsuse alusena, seega mitte erinormina § 56 suhtes. Rahvas kannab põhiseadusandjana ka kohalikku omavalitsust (võimu tähenduses), kuivõrd viimane tuleneb põhiseadusest (unitaariigi põhimõtte) ning tegutseb seaduste alusel. Omavalitsuse organina ei tegutse rahvas, vaid omavalitsuse üksuse maa-alal püsivalt elavad isikud, sealhulgas mittekodanikud, seaduses ettenähtud korras. Põhiseadus ei anna omavalitsuse organite loetelu ega nende pädevust, nimetades vaid esindusorganina volikogu, ja seda moodustava isikute rühma. Seega on põhiseaduse 14. peatükk sõnastatud piisavalt üldiselt, et võimaldada luua omavalitsuse muud organid, kelleks on (valla- või linna)valitsus. Selgelt ei ole antud ka organite pädevust, seega võib püsivalt elavatele isikutele omistada pädevusi ka põhiseaduse §-s 160 nimetatud seadusega.

### 3. Rahva funktsioon ja põhiseaduse printsiibid

Asudes vaatlema rahva funktsioone ja sellest tulenevat pädevust, tuleb peatuda kõigepealt rahvaga seotud põhiseaduse printsiipidel (§ 1 lg 1). Nendeks on:

- 1) demokraatia põhimõtte;
- 2) rahvasuveräänsuse põhimõtte.

Seejuures tuleb märkida, et rahvasuveräänsuse põhimõtte sisaldub juba demokraatia põhimõttes, kuid põhiseaduses nende eraldi väljatoomine annab aluse mõlema käsitlemisele käesolevas analüüsis. Riik võib tegutseda ka üksnes teisena nimetatud printsiibist lähtudes, kui ta ei ole demokraatlikult üles ehitatud. Eesti põhiseadus sellist võimalust ei luba.

Rahva suveräänsus ehk kõrgeima võimu kuulumine rahvale tähendab, et riik peab tegutsema vastavalt rahva ja seda moodustavate üksikisikute huvile (avalikule huvile). See põhimõtte on omane ühiskondliku lepingu teooriale ja sellisena vastandatud monarhi või ühiskonnagrupi tahte kohasele riigile. Rahva suveräänsus seisneb riigi tegutsemises rahva ja kodaniku heaks ning on sellisena kaasaegse riigi lahutamatuks koostisosaks. Ka tänapäeva monarhiates on, kuigi alati mitte *expressis* verbis välja öeldult, rahvas kõrgeima riigivõimu kandja. Kõrgeima riigivõimu kandmine seisneb riigile legitiimsuse andmises, seda tema tunnustamise tähenduses. Riik, et olla legitiimne, peab tegutsema selliselt, et ta vastaks ühiskonna ja üksikisiku huvidele võimalikult suurel määral ning tagaks riigi funktsiooni täitmise. Avalik võim kui inimestevaheliste suhete korraldamine mitte nende endi poolt peab olema nendesamade inimeste poolt aktsepteeritav. Rahvas kui riigivõimu kandja otsustab, millist käitumist ta avaliku võimu teostajate poolt tunnustab ning samuti, kuidas ta mittetunnustatavale käitumisele reageerib. Vaadeldav põhimõtte ei näita, kas legitiimsuse puudumisel on selle taassaavutamiseks riigis õiguslikke vahendeid või tuleb asuda rahvusvahelise õiguse vahendite juurde ning luua uus riik enesemääramise õiguse alusel. Seega sisaldub kõrgeima riigivõimu kandmise põhimõttes mitte üksnes maksimum *salus publica suprema lex*, vaid ka juhtumõtte, mille kohaselt riik ei ole igavene nähtus ning võib lõppeda, kui ta lakkab tegutsemast eelnimetatud

printsipi järgides. Suveräänsus ei ole seega mitte ühekordne akt, vaid seisund, suhe riigi ja ühiskonna vahel.

Demokraatia põhimõtte on rahvasuveräänsuse põhimõttest kaugemale ulatuv ning sisaldab endas ka legitiimsuse tagamise viise. Täiendavalt suveräänsuse põhimõttele, kus riik peab toimima rahva heakskiidul, on demokraatias vajalik tegutsemine rahva tahte alusel. See tähendab riigivõimu teostamisel lähtumist rahva tahtest, mis peab olema eelnevalt välja kujunenud. Demokraatia printsipi järgi peab rahvas täitma riigivõimu teostaja funktsiooni aktiivselt, oma otsustustega. Ajalooliselt on välja kujunenud kaks demokraatia ideaalmudelit - otsene ja esindusdemokraatia. Esimese puhul on rahvas kohustatud määrama need isikud, kes riigivõimu (mistahes viisil) teostavad. Siin antakse legitimatsiooniahel(ad), kus rahvas kui legitimatsiooni algallikas määrab kindlaks ühe või mitu riigivõimu teostajat, kes omakorda võib kindlaks määrata teised. Seejuures on nõutav, et iga riigivõimu teostav isik oleks lülitatud nimetatud legitimatsiooniahelasse, s.t. kaudselt rahva poolt määratud. Esindusdemokraatias täidab rahvas jällegi üksnes legitimeerimisfunktsiooni. Avalikku võimu teostab siingi üksnes volitatud, s.t. legitimeeritud organ, mitte rahva institutsioon. Otsese demokraatia puhul on rahva otsustuse ese õigusnorm, mis võib olla mistahes üldisuse astmega. Otsese demokraatia väljenduseks peetakse aga ka sellise otsustuse tegemist isiku(te) poolt, kes on rahva hulgast juhuvalikul (näiteks liisuga) välja selekteeritud. Selline organ (*corps*) on rahva osa, säilitades aga juhuvaliku tõttu vähemalt printsibiis hivi või tahte, mida omab rahvas tervikuna. Seega ei täida siinkohal rahvas enam üksnes legitimeerimisülesannet, vaid on ka seadusandja, täidesaatja või kohtumõistja rollis. Sagedamini on otsese ja esindusdemokraatia vormid omavahel põimunud, kusjuures domineerival positsioonil on esindusdemokraatia elemendid (valimised). Antud liigitus esindus- ja otseseks demokraatiaks toimub seega tegevuse objekti alusel. Seetõttu peetakse esindusdemokraatiasse kuuluvaks mistahes esindaja valimisi (parlament, riigipea jne), aga ka selliste esindajate tagasikutsumist. Otsene demokraatia võib avalduda mistahes riigivõimu haru teostamises (laiemas tähenduses) õigusnormi andmise teel. Seega kuulub siia nii seadusandliku, põhiseadusandliku, täidesaatva kui kohtuvõimu (viimasel juhul üksnes läbi antud võimuharule omase õiguse individuaalnormi andmise) teostamine. Levinumateks otsese demokraatia vormideks on siiski rahvahääletus ja rahvaalgatus.

Demokraatia toimimise aluseks on aga ka kindlasti nõutav, et rahvas oleks ise määratlenud legitimeeritavate institutsioonide pädevuse ja moodustamise korra, seega oleks põhiseadusandja (*pouvoir constituant*). Küsimus, kas põhiseaduse edasine muutmise peab toimuma samuti üksnes rahva vahendusel, ei ole vastatav demokraatia põhimõtte alusel. Volitades antud küsimust lahendama mõne teise riigiorgani, ei ole rahva otsustus vajalik. Samas on aga viimasel juhul nõutav põhiseaduse muutmise viis sätestada põhiseaduses endas; selle korra puudumisel saab konstitutsiooni muuta vaid *pouvoir constituant* ise. Demokraatia enda olemasoluks aga üksnes põhiseaduse vastuvõtmisest ei piisa. Oluline on, et iga avaliku võimu teostamise akt oleks rahva poolt legitimeeritud, seega on nõutav *pouvoir constitué* poolt antud legitiimsus (kuivõrd avalik võim saab oleleda üksnes riigis). Otseses demokraatias tähendab see seda, et rahvas ise või tema (juhulik) osa võtab vastu iga akti, esindusdemokraatias teeb seda rahva poolt (otseselt või kaudselt) volitatud organ.

Demokraatia põhimõttest tuleneb ka nõue, et rahvas kui riigiorgan peab olema määratletud. Et võimu teostada, peab olema selge, kes ja kuidas seda teeb. Just demokraatia põhimõttest tuleneb

rahva institutsionaliseerimise vajadus. Rahva kui riigiorгани (*pouvoir constitué*) määratlemiseks ning pädevuse andmiseks ongi vaja põhiseaduses sätteid, mis reguleeriksid rahvast ja tema pädevust (põhiseaduse §-d 56 - 58, 105, 106, 162 - 164).

Rahva esmaseks ülesandeks jääb vastavalt Eesti põhiseadusele riigivõimu legitimeerimine. Kuivõrd põhiseadus rõhutab esindusdemokraatia põhimõtet, ei ole rahva muud funktsioonid sedavõrd olulised, kuigi rahvahääletusel võib rahvas olla ka seadusandja, valimistel on aga tegemist täidesaatva funktsiooni teostamisega. Kohtumõistmine on rahva otsustusvaldkondadest välistatud. Samas toimub aga ka legitimeerimine üksnes seadusandluse ja valimiste kui administratiivfunktsiooni täitmise kaudu. Siiski on viimased üksnes vormiks, mille abil riigile usaldust väljendada.

Legitimeerijana vastandub rahvas riigivõimu teostajale, kuna ta on vaadeldav kui kogum normiaddressaate, laiemalt kui riigivõimu adressaat tervikuna (ühiskonna üks tahk). Legitiimsus kui heakskiit on riigivõimu adressaadi reaktsioon võimule, negatiivse reaktsiooni korral riik lakkab olemast (revolutsiooni tagajärjel). Heakskiiduna ei saa aga vaadelda aga normide kehtestamist või riigivõimu vastavat suunamist (valimistel), mis toimub rahva kui riigiorгани, riigivõimu subjekti poolt.

Seadusandliku võimu (*pouvoir législatif*) teostamist tuleb eristada põhiseadusandlusest (*pouvoir constituant* laiemas tähenduses, siin aga eriti *pouvoir constituant dérivé*). Riigivõimu teostamise põhivormiks peetakse sageli just seadusandlust, vaatamata asjaolule, et põhiseadus näeb sellele piirid (eelkõige inimõiguste tagamise kaudu). Põhiseaduse muutmise pädevusega institutsioon omab aga siiski tunduvalt olulisemat võimu. Sageli on nõutav just selles küsimuses rahvahääletuse läbiviimine. Demokraatia põhimõttest tulenevalt peab sellist võimu (*pouvoir constituant dérivé*) teostama võimalikult suure legitiimsusega riigiorган, s.t. rahvaesindus või rahvas. Rõhutada tuleb asjaolu, et ka selline pädevus saab kuuluda üksnes riigiorганile, määratletud üksusele.

*Pouvoir constituant dérivé* ühendab endas rahva erinevad mõisted - riigieelse ja institutsionaalse. Kindlaksmääratud pädevus, mida põhiseaduse muutmiseks õigustatud institutsioon omab, saab kuuluda üksnes riigiorганile. Ka teostatakse seda võimu riigis selleks (Eestis põhiseaduse 15. peatükis) ettenähtud õiguslikus korras, alludes põhiseadusele ja seadustele. Samas ei muuda sellist võimu teostav organ aga mitte üksnes teisi riigiorганeid ja nende pädevust, vaid ka iseennast. Selline sisult üksnes avaliku korra ja heaolu ning ühiskonna toimimise parandamise eesmärgiga seotud tegevus on aga iseloomulik just riikiloovale võimule. Rahvas kui *pouvoir constituant dérivé* kandja tegutseb seega vaid õigusriigi printsiibi alusel ning riigi eesmärkidest lähtuvalt. Sellisest käsitlusest lähtuvalt on riiki võimalik hävitada üksnes vägivaldsel teel, rikkudes põhiseaduse muutmiseks ettenähtud reegleid, seega ka põhiseadust.

Põhikorra muutmise õiguse teostajana (põhiseaduse § 162 kohaselt on selleks olulisemates osades rahvas ise) avaldubki rahva omapärane mitmekülgne ja -funktsionaalne iseloom, millest on kantud kogu põhiseaduse rahva-käsitlus.

#### **4. Eraldi peatüki vajalikkus**

Eraldi peatükk, mis käsitleb rahva kui riigiorgani pädevust, oli olemas ka varasemates Eesti põhiseadustes. Nagu kehtivaski põhiseaduses, oli ka neis sätestatud hääleõiguse omamise tingimused ning rahva pädevusala. Vastupidiselt sellele ei leidu aga teiste Euroopa riikide põhiseadustes vastavaid osi, nimetatud küsimused on lahendatud teiste, eelkõige seadusandlust ja parlamenti käsitlevate peatükkide raames. Seetõttu ongi põhjendatud vaatlus peatüki vajalikkusest.

Asutava Kogu poolt 1920. a. vastu võetud põhiseadus andis rahvale laialdased volitused - lisaks Riigikogu valimistele ja mitmele rahvahääletuse vormile tunti ka rahvaalgatuse instituuti. Olemuselt moodustasid antud küsimused tervikliku kompleksi ning eristuseid sellega Riigikogu käsitlevast peatükist. Eraldi peatüki olemasolu põhjuseks võib tuua ka põhiseaduse institutsioonilise ülesehituse, kus seadusandlust eraldi peatükis ei reguleeritud. Paragrahvid 27 - 33 moodustasid sellega ammendava põhiseadusliku käsitluse antud valdkonnas, väljaarvatud Riigikogu valimiste osa, mida oli täpsustatud või kohati üle korratud Riigikogu käsitleva peatüki alguses. Seejuures väärib märkimist, et vaadeldav põhiseadus pidas olulisemaks just otsese demokraatia elemente, andes rahva pädevusse kuuluva riigivõimu teostamise vormide loetelus valimised viimase punktina (Põhiseaduse Assamblee asus esindusdemokraatiat eelistaval seisukohal ja sarnaselt 1938. a. jõustunud põhiseadusele märkis rahvahääletuse pärast parlamendi valimisi). Lisaks institutsionaalsele ülesehitusele andis 1920. aasta põhiseadus vastavas peatükis ka organi pädevused.

1938. aasta põhiseaduses oli uudsena lisandunud peatükk seadusandluse kohta. Seega oli institutsioonide pädevus, vähemalt osaliselt, üle kantud eraldi ossa. Rahva pädevuse andis 3. peatükk vaid üldiselt, kuigi põhiseaduse eelnõu väljatöötamisel oli arutluse all ka laialdase demokraatia kehtestamine, sealhulgas rahvahääletuse ja -algatuse funktsioneerimise käsitlus 3. peatüki juures.

Praegu kolmest paragrahvist koosnev 3. peatükk annab samuti üksnes üldise pädevuse loetelu (§ 56), mis on täpsustatud teistes põhiseaduse sätetes, samuti piiritleb rahvale omistatud võimu teostajad. Lähtudes teiste riikide põhiseadustest, oleks seetõttu alust loobuda 1920. aasta põhiseaduse struktuuri jäänustest ning rahvaga seonduv lülitada teistesse peatükkidesse. Siiski ei ole otstarbekohane sellist ettepanekut olemasoleva põhiseaduse muutmise raames teha, arvestades põhiseaduse tähtsat osa kogu ühiskonnale ning tema kultuurilist väärtust. Ümberstruktureerimine ei ole riigielu arengu seisukohalt vajalik ega otstarbekohane.

#### ***§ 56. Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:***

- 1) Riigikogu valimisega;***
- 2) rahvahääletusega.***

#### **1. Sätte tekkelugu**

##### ***1920. aasta põhiseadus:***

*§ 27. Riigivõimu kõrgeimaks teostajaks on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol. /.../*

*§ 29. Rahvas teostab riigivõimu: 1) rahvahääletamise, 2) rahvaalgatamise ja 3) Riigikogu valimise teel.*

### **1933. aasta põhiseadus:**

§ 27 [ sama]

§ 29. Rahvas teostab riigivõimu: 1) rahvahääletamise, 2) rahvaalgatamise, 3) Riigikogu valimise ja 4) Riigivanema valimise teel.

### **1938. aasta põhiseadus:**

§ 34. Kõrgeimat riigivõimu teostab Eesti rahvas hääleõiguslike kodanikkude kaudu.

§ 35. Rahvas teostab riigivõimu:

- 1) Vabariigi Presidendi valimisega § 40 alusel;
- 2) Riigivolikogu valimisega;
- 3) kohalikkude omavalitsuste esinduskogude valimisega § 123 alusel,
- 4) rahvahääletusega.

Põhiseaduse Assamblee tööks aluseks võetud J. Adamsi tööühma esitatud eelnõus oli säte, mille kohaselt „ kõrgeima riigivõimu kandja Eestis on rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu.” Samasugune säte oli ka J. Raidla tööühma esitatud eelnõus. Mõlemas eelnõus oli ka loetelu, millises vormis rahvas riigivõimu teostab, esimeses neist puudus riigipea otsevalimine. J. Adamsi jt. eelnõus oli rahvahääletus nimetatud enne Riigikogu valimisi, sarnaselt 1920. aasta põhiseadusele, kus rõhutati rahva otsest riigivõimu teostamist. Pikkade poliitiliste vaidluste tulemusena otsustati kompromissina presidendi valimise kasuks Riigikogu ja vajadusel valijameeste kogu poolt, s.t. mitte otse rahva poolt. Rõhutades esindusdemokraatia keskset seisundit, seati Riigikogu valimised § 56 loetelus enne rahvahääletust. Rahvaküsitluse ning rahvaalgatuse instituuti põhiseaduse väljatöötajad vajalikuks ei pidanud. Siiski rõhutas J. Raidla enda juhitud tööühma eelnõud Põhiseaduse Assambleele esitades, et vahetule demokraatiale orienteeritud 1920. aasta põhiseadus andis Eesti ühiskonnale demokraatia kooli.

## **2. Kõrgeim riigivõim**

Kõrgeima riigivõimu teostamine ei tähenda, et teostataks võimu, mis on ülimuslik või tähtsam teiste riigiorganite poolt teostatavast võimust. Aluseks tuleb võtta kogu riigivõimu teostamine võimude lahususe põhimõttest lähtuvalt. Rahvas, teostades riigivõimu, tegutseb riigiorganina ning esineb seega riigina. Ka rahvas, nagu iga teine riigiorgan, peab võimu teostamisel lähtuma põhiseadusest ja seadustest. Artur Mägi kirjutab: „ Igasuguse juriidilise alusega on ... argumentatsioon, et kui „ riigivõim on rahva käes”, siis rahvas esineb ka selle riigi kõikvõimsa, s. o. nii pädevuse ulatuselt kui ka pädevuse piirides sooritavate aktide teostamise vormilt piiramatu organina.” Ta jätkab: „ Asuksime aga seisukohale, et riigi kõrgeim organ oma pädevuse ulatuselt ja selle pädevuse piirides sooritavate aktide teostamise vormilt normatiivselt piiramata, siis ühes sellega hülgame ka õigusriigi põhimõtted. Kuid veel enam, säärasele seisukohale asumisel võtaksime omaks türannistliku valitsemiskorra põhimõtted, sest ka isevalitsuslikus riigis jääb monarh seotuks tema poolt kehtima pandud õigusnormidega, kuigi ta saab neid alati suvaliselt tühistada või uutega asendada.” (*Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana. Interpretatsiooniküsimusi Eesti positiivsest riigiõigusest, Õigus 1936/8, lk 367-368*).

Riigivõimu teostamine peab toimuma õiguslikes piirides. Ka põhiseadusandja peab tegutsema raamides, mille ta endale ise on seadnud. Seega allub rahva poolt teostatav võim põhiseaduslikkuse järelevalvele ning peab austama põhiõigusi ja vabadusi. Rahvas ei oma seega eeliseisundit



suhtlemisel üksikisikuga.

Rahvas, teostades riigivõimu, tunnustab ning kiidab heaks teiste riigiorganite (tulevikus) teostatava riigivõimu. Seega täidab rahvas dualistlikku funktsiooni: ta teostab võimu (reguleerib ühiskonnasiseseid suhteid) ning annab ühiskonna liikmete kogumina heakskiidu riigi tegevusele. Rahvas määratleb riigi tegevuse suunad lisaks põhiseaduses ettenähtuile. Ta annab aluse riigi tegevusele mitte üksnes heakskiitmisega (tulenevalt kõrgeima riigivõimu kandmisest), vaid ka selle suunamisega.

Riigivõimu teostamisel rahva poolt on otsene ülesanne riigi tegevuse suunamine. Ta valib seadusandja ning selle kaudu määrab kõigi riigiorganite isikulise koosseisu. Sisuliste, *ad rem* otsustega määrab ta ka peamised riigi tegevuse aluspõhimõtted - nii need, mis kajastatakse põhiseaduses (*pouvoir constituant dérivé* funktsioon) kui ülejäänud (teiste seaduste või otsuste kaudu). Legitimeerimise funktsioon kuulub rahvale kui kodanike kogumile, see toimub iga üksikisiku poolt eraldi ning kogu rahva poolt ühiselt. Seda funktsiooni täidab igasugune kodanike osalus riigielus, sealhulgas rahvana funktsioneerides.

Kõrgeim riigivõim (organisuveräänsus) ei tähenda seetõttu mitte organi piiramatust oma tegevuses, vaid oma ülesannete täitmist, mis kujutavad endast riigi tegevuse aluste loomist, seda nii põhiseaduse kui muude aktide andmise kaudu kui ka legitiimsuse tootmises.

Rahvas on ainus legitimaatsiooni allikas. Selle poolest erineb ta kõigist teistest riigiorganiteist, siin väljendub rahva ülimumuslikkus. Rahvas on kodanike kogumina samastatav ühiskonna ühe aspektiga, seetõttu on rahva ja riigi suhted paljuski õigussotsioloogia uurimisobjektiks. Läbi kodanike toimub suhtlus riigi ja üksikisiku vahel, normide ja tegelikkuse, oleva ja olemapidava ühendamine. Rahvas, kiites heaks riigivõimu, annab sellega ka tagasiside riigi tegevusele ning suunab sellega edasi riigi poolt väljastatavaid norme. Rahvast ei saa, erinevalt teistest riigiorganiteist, vaadelda seetõttu puhta õiguskäsitluse raames, kuna ta omab ka sotsiaalset tähendust.

### **3. Riigivõimu teostamine rahva poolt hääleõiguslike kodanike kaudu**

Rahvas kodanike kui õiguslikul teel kindlaksmääratud isikute kaudu on õiguslik moodustis, vahendlik riigiorgan. Siiski ei tegutse ka rahvas iseseisvalt, vaid üksnes oma osa kaudu. Rahva esindamise õigust omavad üksnes hääleõigusega kodanikud (kusjuures põhiseadusega on kindlaks määratud hääleõiguse omamise alused) ning rahvas on esindatud ka üksnes nende juhusliku osa kaudu. Kuigi põhiseaduse või seadusega võib seada nõude, et vähemalt teatud hulk hääleõiguslikke kodanikke võtaksid osa hääletamisest, et seda lugeda läbiviiduks, piisab reeglina ka mistahes suurusega rahvaosast. Rahvaalgatusele kui ühele rahva poolt teostatava riigivõimu vormile on iseloomulik, et selle puhul on nõutav teatud hulk, enamasti üksnes väike osa, hääleõiguslike kodanike osavõtt. Seega esindavad hääleõiguslikud kodanikud mitte üksnes iseennast, vaid kogu rahvast. Rahva tahe selgub seega vahendlikul kujul.

Ka kohaliku omavalitsuse teostamisel osalev rahvaosa esineb rahvana, kuigi esindamata seejuures kogu rahvast, vaid üksnes seda osa, mis on antud omavalitsusega seotud. Seetõttu esineb

õigusteadlaste hulgas erinevaid seisukohti küsimuses, kas kohaliku omavalitsuse kui riigist tuleneva (põhiseaduse alusel loodud) võimu teostamisel osaleb rahvas või muu moodustis (omavalitsuse alal elavate kodanike hulk). Eestis ei ole antud küsimus aktuaalne, kuivõrd omavalitsuse juures kodanikud omaette organit ei moodusta, legitiimsuse loomine toimub läbi (alaliste) elanike kohaliku omavalitsuse seaduses ettenähtud korras.

Rahvas riigivõimu teostajana erineb *pouvoir constituantist* selle poolest, et ta on üheselt määratletav (kuigi vahenditult riigivõimu ei teosta). Viimane neist ei ole seotud õigusega (ka põhiseadusega), vaid üksnes vahendab ühiskonda ja riiki. Rahvas kui organ on allutatud põhiseadusele ja seadustele ning, olles lähedane põhiseadusandjale oma sisu poolest, formaalsel viisil legitimeerib riiki. Kui (kõrgeima) riigivõimu kandmine on üksnes ideeline suurus, siis selle teostamine ei erine vormiliselt teiste riigiorganite funktsioneerimisest.

#### **4. Loetelu hõlmav tähendus**

Tulenevalt põhiseaduse § 3 lg 1 esimesest lausest tuleb §-s 56 esitatud loetelu käsitleda ammendavana. Erandiks võib siin olla vaid põhiseaduses *expressis verbis* ettenähtud juhtudel, järgides vastavaid sätteid. Ka sellistel juhtudel oleks korrektne, kui sellised viisid oleks esitatud vaadeldavas loetelus.

##### **4.1. Riigikogu valimine**

Riigikogu valimine on põhiseaduse §-s 56 esitatud üksnes üldise põhimõttena. Lähem kord ning muud põhimõtted on esitatud 4. peatükis „Riigikogu”, kus on määratud, et valimised on vabad, proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvad, üldised, ühetaolised, otsesed ja salajased. Seega on § 56 loetelu valimiste osas liiga üldine, et Riigikogu pädevust või ülesandeid lähemalt määrata. Riigikogu valimine rahva poolt on demokraatia põhimõtte (§ 1 lg 1) üks peamisi väljendusi. Vaadeldavas loetelus on valimine antud esimesena, s. t. peamisena. Siit tuleneb (eriti ajaloolisest tõlgendusest lähtuvalt) ka asjaolu, et Eesti on esindusdemokraatlik riik ning rahvahääletus ei ole peamine seadusandluse viis. Eelkõige toimub riigivõimu teostamine teiste riigiorganite poolt.

Otsevalitavus näib andvat Riigikogule teatava eelisseisundi teiste riigiorganite ees, kuivõrd tema legitiimsus on suurem. Selline asjaolu ei ole siiski määrav. Demokraatia teoorias peetakse vajalikuks kõigist riigivõimu teostajatest just eelkõige seadusandja kui üldise iseloomuga norme üllitava riigiorgani teistest suuremat tunnustatavust, seetõttu ei tohi vaadelda Riigikogu kõrgemalseisvana täidesaatvast või kohtuvõimust. Üksnes Riigikogu otsevalimine annab tunnistust parlamentaarsest riigikorrast, kus rahvaesindus teostab olulisemat poliitilist võimu. Teised, Riigikogu poolt valitavad riigivõimu teostajad peavad seetõttu jääma poliitiliselt tagaplaanile ning tegutsema üksnes rahva ja Riigikogu poolt väljastatud normide (sealhulgas põhiseadusnormide) raames.

Riigikogu valitavus tähendab seda, et Riigikogu liikmed ei ole spetsialistid. Selle poolest erinevad nad enamikust teistest riigivõimu teostajatest, kuivõrd neil ei ole nõutavad ka mingid isikuomadused. Oma tegevuses alluvad nad üksnes üldkohustuslikele normidele.

Riigikogu valimised tähendavad üksnes Riigikogu moodustamise õigust, mitte aga pädevust Riigikogu laiali saata. Siiski oleks ka antud loetelu raames võimalik konstrueerida tagasikutsumise instituudi, korraldades valimisi sagedusega, mida põhiseadus ette ei kirjutaks. Praegusel kujul põhiseadus Riigikogu liikmete tagasikutsumist ei võimalda, seega on Riigikogu rahva esindusorgan, mitte aga

volitatud organ ka ajalises mõõtnes. Tagasikutsumise võimalus esineb rahval üksnes seoses rahvahääletusega (§ 105 lg 4). Siinkohal on tegemist Põhiseaduse Assamblee poliitilise otsusega ning kehtivat varianti eelistati presidendi õigusele Riigikogu sellisel juhul laiali saata (teoses: *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 671*).

#### **4.2. Rahvahääletus**

Ka rahvahääletus on §-s 56 reguleeritud üksnes väga üldisena ning konkreetseid järeldusi on üksnes selle paragrahvi alusel võimatu teha. Rahvahääletus on otsese demokraatia osis ning sageli sobitatud esindusdemokraatia põhimõttel loodud põhiseadustesse. Tänapäeval on vähe arenenud demokraatlikke riike, kus rahvahääletust mõnel selle mitmetest vormidest ei tuntaks. Siiski on tema tähtsus suhteliselt tagasihoidlik, enamlevinud kasutusega on vaadeldav instituut Euroopas üksnes Æveitsis, mõnevõrra ka Liechtensteinis ja Iirimaa.

Loetus on rahvahääletus, erinevalt 1920. aasta põhiseadusest, esitatud pärast esindusdemokraatia instituuti, Riigikogu valimisi. Sellest saab järeldada, et põhiseadus näeb rahvahääletust üksnes abistavana valimistele. Antud seisukohta toetab lisaks tekkeloolisele tõlgendusele ka § 105 lg 4.

Rahvahääletusi võib läbi viia üksnes põhiseaduses ettenähtud korras, ka oma sisult peavad nad olema kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse muutmise peab samuti toimuma üksnes selleks ettenähtud formaalset korda järgides. Õigusriigi põhimõttest tulenevalt ei saa riigivõimu teostada muul viisil, kui põhiseaduses ja sellega kooskõlas olevas seaduses ettenähtud.

Rahvahääletus ei tähenda mitte igasugust otsese demokraatia vormi, mis on paigutatav esindusdemokraatiasse. Selle all tuleb mõista üksnes üldisel, otsesel ja vabal viisil toimuvat teatud küsimuses (sealhulgas seaduseelnõus väljenduv) toimuvat otsustamismenetlust *ad rem*, mis on demokraatia põhimõttest tulenevalt teistele riigiorganitele siduv. Seega tuleb rahvahääletust eristada rahvaküsitlusest ja rahvaalgatusest, mida on selgitatud hiljem. Sellist käsitlust toetab ka Põhiseadusliku Assamblee vastav arutelu ning Riigikohus oma otsustes.

Rahvahääletus vaadeldavas loetus hõlmab nii põhiseaduse muutmise rahvahääletuse, muu seaduseelnõu rahvahääletuse kui ka rahvahääletuse muu riigielu küsimuse üle.

Eesti keeles tuntakse ka mõisteid *referendum* ja *plebistsiid*. Neid on oma otsustes selgitanud ka Riigikohus, samastades referendumit rahvahääletusega. Plebistsiidi mõistet Riigikohus aga ammendavalt selgitatud ei ole (*Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused nr. 2 ja 3 1993. aastast*). Ka võõrkeelses kirjanduses, kust mõlemad mõisted pärinevad, ei ole ühest arusaama ning erinevates koolkondades on mõistetel hoopiski vastupidine tähendus. Algses tähenduses tähendab plebistsiid mistahes kujul otsuse tegemist rahva poolt, kuid eriti Æveitsi õigusteadlaste seas on seda mõistetud kui rahvahääletust, mille läbiviimist on vajalikuks pidanud mõni muu riigiorgan kui rahvas ning plebistsiidil otsustatakse enamasti olulisemaid riigielulisi küsimusi, sealhulgas moraali puudutavaid, mida rahvaesindus iseseisvalt sageli ei sõanda lahendada. Referendum on sellises käsitluses samastatav rahvahääletuse kui rahva poolt tehtava otsustusega. Ka referendumit tähendus on siiski vaieldav, Saksamaal on selgitatud selle sisu tema algses tähenduses, s.t. selliselt, nagu siinkohal on selgitatud plebistsiidit. Referendumit laiemat tähendust näitab ka käsitus, mille kohaselt rahvaalgatus on *referendum ante legem* ja rahvahääletus *referendum post legem*. (Vt. *C. Schmitt, Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin, Leipzig 1927*). Prantsuskeelses õigusruumis mõistetakse plebistsiidi all rahvahääletust, kus otsustatakse küsimuse üle *ad personam*, referendumit all aga

õigusakti (seaduseelnõu) vastuvõtmisele suunatud hääletust (*Y. Guchet, J. Calsiapis, Droit constitutionnel, Paris 1996, lk. 19*). Eesti kehtivas õiguses on need mõisted tundmatud, seetõttu tuleb eelistada kohalikku päritolu, kuigi mitmetähenduslikke termineid. Rahvahääletuse eesmärk on riigi poliitika tähtsaimate otsuste usalduslikkuse saavutamine, nende legitimeerimine. Seega võivad siin arvesse tulla eelkõige üldise iseloomuga küsimused, kuigi välistatud ei ole ka üksikotsustused, mis kuuluksid täidesaatva võimu harusse. Põhiseaduse § 105 välistab viimase võimaluse, kuna rahvahääletust on reguleeritud üksnes seadusandlusega seonduvalt (7. peatükis) ning selle võib korraldada üksnes Riigikogu soovil. Muu riigielu küsimus peale seaduseelnõu peab seega olema selline, mis kuuluks Riigikogu pädevusse.

Rahvahääletuse eesmärk võib teoreetiliselt olla ka riigiorganite vahelise tüli lahendamine. Selline tüli peab olema poliitilise iseloomuga. Kahe maailmasõja vahelisel perioodil oli selline funktsioon väga levinud, hiljem on üritatud selliseid erimeelsusi vältida juba eos põhiseaduses riigiorganite pädevuse ammendava loetlemisega, mistõttu kõik vaidlused kuuluksid põhiseaduskohtu pädevusse. Arvesse võiks tulla ka riigipea kui tasakaalustaja ja põhiseaduse hoidja poolt lahenduse leidmine, mida kindlasti tuleks eelistada tüli laialdasemaks muutvale rahvahääletusele. Rahvahääletust peetakse ebasobivaks siin ka seetõttu, et niigi pingelises poliitilises olukorras populistliku ehk rahvameelse lahenduse pakkumine võiks kriisi veelgi teravdada ning viia riigikorra vägivaldsele muutmisele.

Sellise mudeli kehtestamise korral oleks põhiseaduslike institutsioonide tasakaalu arvestades sobivaim anda rahvahääletuse korraldamise õigus Riigikogu vähemusele või Vabariigi Valitsusele. Riigipeale kui tasakaalustajale antud õigus ei tohiks kuuluda, kuna tegemist on poliitilise õigusega ning perspektiivis võiks sellest kujuneda riigipea institutsiooni tugevdaja ja parlamentaarse riigikorra hävitaja. Riigipea ja Riigikogu vahel võiks see tekitada ka ohtlikke pingeid, kuivõrd rahvas täidab Riigikoguga sama või lähedast funktsiooni ning presidendi sekkumine suurendaks tema poliitilist võimu tunduvalt. Valitsusel, eriti vähemusvalitsusel, võiks rahva poole pöördumise õigusega kergeneda oluliste poliitiliste otsuste teostamine ning valitsemine, eriti Riigikogu suhtelise töövõimetuse või destruktiivse käitumise korral. Valitsustel ei ole ka erist ohtu omandada liigne poliitiline võim, kuna demokraatia ja ametnikkonna võim on teineteist tasakaalustavad, mitte toetavad. Siiski oleks ka siin oht muuta Riigikogu liikmed oma mandaadist sõltuvaks, kuigi kindlasti mitte väga olulisel määral.

Rahvahääletuse võib algatada ka parlamendi vähemus, enamasti on selline protseduur seotud ka rahvaalgatuse instituudiga. Sellisel juhul on tegemist rahvaesinduse ja rahva poliitilise seisukoha erinevuse rõhutamisega, kusjuures domineerivaks jääb sellisel juhul rahva arvamus. Vahel on see seotud ka hääletuse vastava tulemuse korral parlamendi erakorraliste valimistega. Probleem tekib viimasel juhul eelkõige osas, kas rahvas väljendab hääletades üksnes oma seisukohta konkreetse küsimuse üle või otsustatakse samas ka tagasikutsumise instituudi alusel parlamendi töö üle üldiselt. Selline bifunktsionaalne otsustamine muudab Riigikoguga sarnase hääletustulemuse raskemalt saavutatavamaks kui üksnes ühe tagajärjega hääletamisel. Tulemuseks on seetõttu parlamendi liikme vaba mandaadi kadumine, mida esindusdemokraatias ei pooldata. Rõhutada tuleb siiski asjaolu, et mandaadi teatav sidumine antud kujul oli Põhiseaduse Assamblee poliitiline otsus.

Rahvahääletusel vastuvõetud seadusel on üldjuhul samasugune õigusjõud kui parlamendi vastuvõetud seadusel. Samas on aga rahvahääletuse tulemus tunduvalt legitiimsem parlamendi

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

## **5. Loetelu ammendavus**

Vaadeldavas paragrahvis toodud loetelu on ammendav. Erandeid on sellest võimalik teha üksnes põhiseaduse normiga, kuid sellelgi juhul tuleks eelistada loetelu täiendamist vastavate sätetega.

### **5.1. Kohtu kaasistujate kui rahvaolluse olemasolu**

Vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-le 22 p. 25 kuulub kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse kohtu kaasistujate valimine. Sellest võiks oletada, et kaasistujad on volikogu poolt delegeeritud isikud, kes teostavad kohtuvõimu. Teadaolevalt ei toimu praktikas siiski kaasistujate valimist sellises mõttes, nagu seda üldiselt mõistetakse. Volikogu ülesandeks on tavaliselt üksnes hääleõiguslike kodanike registrist juhuvalimi alusel välja selekteeritud isikute nimekirja kinnitamine, mis on olemuselt pigem üksnes notariaalfunktsiooni täitmine (seejuures tuvastatakse vastavus kohtuniku staatuse seaduse §-s 22 esitatud nõuetele, mis tagavad kohtu kaasistuja sõltumatuse). Seetõttu võib kaasistujaid pidada pigem rahvaolluseks (juhuslikuks osaks rahvast), mis teostab riigivõimu. Sellisena peaks ka kohtumõistmise funktsioon otseselt rahva poolt olema kajastatud põhiseaduses, kui seda soovitakse lubada. Ka Põhiseaduse Assamblee asus seisukohale, et kohtukaasistujate institutsiooni tuleks lubada, kuid see koosneks valitud, mitte juhuslikest isikutest (*teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 393 jj., 443 jj.*). Kuigi seadus vastab põhiseadusele ja selle loojate seisukohtadele, tuleb ka praktikas teostatav valimine muuta sisuliseks, teatud kriteeriumitest lähtuvaks. Anglosaksi maade tüüpi vandekohut põhiseaduse § 56 ega 13. peatükk ei võimalda.

### **5.2. Vabariigi Presidendi valimine**

Paragrahvis 56 toodud loetelu välistab teiste riigivõimu teostajate (sealhulgas valijameeste), peale Riigikogu, valimist rahva poolt. Tegemist on poliitilise otsustusega, mille Põhiseaduse Assamblee pärast pikka arutelu nabi häälteenamusega langetas.

Vabariigi Presidendil on kehtivas põhiseaduses mõningane poliitiline võim, eelkõige poliitiliselt ettenägematutel juhtudel (Põhiseaduse Assamblees võrreldi teda Taani kuningaga, kes vaid äärmuslike kriiside korral riigis sekkub poliitikasse). Sellised õigused on näiteks § 97 lg 4 (õigus välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised), § 107 lg 2 (poliitiline edasilükkav veto), § 103 lg 1 p. 5 (põhiseaduse muutmise algatamise õigus), § 109 (seadlusandlusõigus), § 68 (Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks ettepaneku tegemise õigus), samuti suhteliselt laialdased volitused erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Rõhutada tuleb seda, et riigipea ei sekku igapäevasesse poliitilisse võitlusse (ei tõmba kätte poksikindaid, olles võistluse kohtunik, nagu Põhiseaduse Assamblees mitmel korral märgiti).

Põhiseaduse hoidjana on riigipeal nõutav igas riigikorras laialdane toetus kõigis ühiskonnakihtides, moraalselt kompromiteeritud riigipead astuvad ka monarhiates tavaõigusele toetudes tagasi. Suurema legitiimsuse nõuet on sihikindlalt järgitud ka Eesti põhiseaduse Vabariigi Presidendi valimisi käsitlevates sätetes (sellest tulenevalt ka tuntud õiguslik lünk, mis leiab aset pärast viiendat valimisvoorut). Siiski ei ole presidendi valimisi antud rahva pädevusse, kartes presidendi liigset

politiseerumist ning ohtu põhiseadusvastaseks tegevuseks. Asudes seisukohale, et riigipea peaks valima rahvas kui ainus esmane legitimeerija, oleks siingi soovitatav kehtestada teatav osalusnõue (kuigi tuleb kindlasti arvestada ka poliiticateaduses selle vastu esitatavate väidetega).

Kaudne legitiimsus, mille põhiseadus kehtival kujul presidendile annab, ei pruugi olla piisav, kui presidendil tekib vajadus asuda aktiivsesse poliitilisse tegevusse (näiteks Riigikogu ei ole võimeline kogunema või langetama mistahes otsuseid) ning kui riigi tunnustatavus ei ole ka rahva poolt kuigi suur, kuid piisav, et pidada põhjendatuks riigikorra säilitamist. Piisavate presidendi tegevust kontrollivate meetmete olemasolul mistahes olukorras oleks seetõttu soovitatav ka tema toetust suurendada läbi otseste valimiste.

### **5.3. Rahvaalgatus**

Rahvaalgatus on riigiõigusteaduses käsitletav kindlaksmääratud hulga hääleõiguslike kodanike poolt (põhi)seaduseelnõu esitamist või muu poliitilise küsimuse lahenduse väljapakkumist, sooviga muuta see riiklikku tagatist omavaks üldkehtivaks õigusaktiks. Rahvaalgatuse eriliigina on vaadeldav ka rahva poolt teostatav tagasilükkamis- ehk vetoõigus, mille käigus parlamendi poolt vastuvõetud õigusakti soovitakse mitte kehtestada, nõudes antud küsimuses veelkordset otsust (reeglina rahvahääletusel). Viimasel juhul on tegemist riikliku otsustuse taotlemisega teatud normi mitte kehtestada.

Põhiseadus rahvaalgatust ette ei näe, kuid 3 aasta jooksul põhiseaduse kehtestamisest oli põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lg 2 kohaselt põhiseaduse muutmist võimalik algatada ka rahvaalgatuse korras 10000 hääleõiguslikul kodanikul. Tegemist oli poliitilise kompromissiga eelkõige presidendi valimisega seonduva erimeelsuse tasandamiseks. Antud normi ei kasutatud, kuigi üksikuid väiksemaid katseid tehti.

Rahvaalgatusel on mitmeid erinevaid vorme. Lihtsaim mudel on selline, kus teatud hulga hääleõigust omavate isikute poolt esitatakse eelnõu või kindla vormita poliitiline küsimus rahvaesindusele ning viimane on kohustatud algatuse menetlusse võtma. Muid tagajärgi algatusele ei järgne. Selline mudel on kasutusel näiteks Austrias (põhiseaduse § 41, 1920. a. põhiseaduses § 42), ka sisaldus see teatud tingimustega Läti ja Leedu 1922. a. põhiseadustes.

Sisuliselt tunduvalt ulatuslikum vorm on selline, kus seadusandja on kohustatud eelnõu vastu võtma või rahvahääletusele panema. Peamine probleem tekib juhul, kui eelnõu kvaliteeti on vaja tõsta ning seda peaks tegema seadusandja, kuid poliitilisel põhjusel on viimane kogu eelnõule vastu. Selline olukord esines ka esimese Eestis toimunud rahvaalgatuse puhul 1922. a. usuõpetuse küsimuses. Antud mudel võimaldab seadusandlikku menetlust rahvaesindusest mööda minnes ning selle vast peamine tagajärg on rahvaesindaja mandaadi sisuline sidumine (eriti juhul, kui rahvahääletuse ja rahvaesinduse seisukohtade mitteühtimisele järgnevad erakorralised valimised, nagu see on ka kehtiva põhiseaduse kohaselt). Selline mudel oli kasutusel näiteks Eestis 1920. a., Saksamaal 1919. a., Iirimaa 1922. a. ja Liechtensteinis (põhiseaduse muutmise osas) 1921. a. põhiseaduses.

Rahva veto, mille korral teatud juhtudel on vajalik ka eelnev parlamendi vähemuse poolt algatatud väljakuulutamise peatamine ning millele seejärel järgneb teatud hulga hääleõiguslike kodanike poolt esitatud nõue panna eelnõu rahvahääletusele, on samuti vaadeldav rahvaalgatuse ühe alaliigina. Selline mudel oli tuntud ka Eestis 1920. a. põhiseaduses (§ 30). Omapärane on siin asjaolu, et

rahvaalgatus on seotud kindla tähtajaga, mille kestel seaduse väljakuulutamise on peatatud. Olemuselt sarnaneb antud vorm enim rahvahääletusele, kuivõrd otsustuse ese on siin olemas juba eelnevalt. Peamine vahe seisneb üksnes hääletuse avalikkuses.

Võimalikud on ka mudelid, kus parlamendivähemuse asemel oleks siin protseduuri algatajaks mõni muu riigiorgan (näiteks täidesaatva võimu pea).

Rahvaalgatuse, nii nagu ka rahvahääletuse puhul tuntakse sageli küsimusi, millistes rahvast ei peeta pädevaks. Sellised loetelud tuleb anda ammendavalt põhiseaduses. Põhiseaduse § 106 on siinkohal sobilik näide. Rahvaalgatuse instituudi sisseviimisel tuleks antud loetelu kohaldamist kaaluda ka rahvaalgatuse suhtes.

Rahvaalgatus on funktsioonilt vaadeldav kahesugusena: esiteks kui vähemuse õigus, teiseks kui rahva ja parlamendi huvide tasakaalustav mehhanism. Kolmanda iseseisva funktsioonina võib vaadelda rahva osaluse tõstmist (Vt. ülalpool).

Vähemuse õiguste kaitse aspektist seadusandluses rahvaalgatuse instituuti praegu vaja ei ole, kuivõrd seadusandliku algatuse õigus kuulub igale rahvaesindajale (Riigikogu liikmele) ning 5 protsendi suurune valimiskünnis olulisi piiranguid kõigi ühiskonnarühmade esindatusele ei sea. Seetõttu võiks rahvaalgatus olla isegi ebasoodus, andes Riigikogu menetluse liiga palju eelnõusid, millel puudub laiem toetus. Antud probleemi vältimiseks oleks soovitatav rahvaalgatusel seada häälte arvu mitte liiga madalale.

Riigikogu ja rahva huvide lahknemise funktsiooni täidab vaid selline otsese demokraatia mudel, kus seadusandluses ei ole vajalik parlamendi heakskiit. Antud funktsiooni puhul võib rahvahääletusega kehtestada eelkõige parlamendi liikmete õigusi kehtestavaid akte, kuid kõne alla võivad tulla ka teised. Sobivaim näide võiks olla Ameerika Ühendriikidest Kalifornia osariigist, kus vastava menetluse kaudu kehtestati nõue, mille kohaselt parlamendi liikmeid ei saa tagasi valida piiramatu arv kordi (vastav number erineb esimese ja teise koja valimistel).

#### **5.4. Rahvaküsitlus**

Rahvaküsitluse all mõistetakse riigiõigusteaduses üldiselt protseduuri, mille käigus selgub rahva arvamus mõnes riigivõimu puudutavas küsimuses (sealhulgas seaduseelnõus väljendatult), kusjuures riigiorganid ei ole rahva arvamusel seotud. Küsitlus võidakse läbi viia nii rahva enda algatusel (rahvaalgatuse kaudu) kui ka mõne muu riigivõimu teostava organi (rahvaesindus, riigipea, valitsus) algatusel. Reeglina algatab sellise küsitluse seadusandliku või täidesaatva võimu teostaja. Siiski ei ole antud mõistest selline arusaam päris ühene, nii mõistetakse termini saksakeelse vaste *Volksbefragen* all mõnikord (eriti Saksa õigusteadlaste poolt) ka mistahes rahva poolt üldisel ja otsesel viisil teostatavat hääletust, kus otsustuse ese ei ole seadus- (või põhiseadus)elnõu. Eesti keeles on siiski tunnustatud esimene tõlgendus, kuigi sõjaeelset perioodist võib leida ka teistsuguseid seisukohti. Põhiseaduse Assamblees esines ka sätte kavand, mis mõnevõrra selgitas rahvaküsitluse sisu, sarnaselt Riigikohtu tõlgendusele. Õigusaktides rahvaküsitluse mõistet ei kasutatud. Praegu sisaldub rahvaküsitluse termin kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 2 lg 2, kuid selgem lahtimõtestamine või sisustamine puudub. Arvatavasti on tegemist elanike küsitlusega, mida võib kohalik omavalitsus oma territooriumi piires kohaliku elu küsimustes läbi viia, kusjuures selgunud

arvamus ei ole omavalitsusele siduv (sama seaduse § 15 lg 2).

Põhiseaduse § 105 lg 2 lause 3 välistab täiendavalt § 56 loetelule mittesiduva otsustuse e. rahvaküsitluse. Antud põhimõtet konkretiseerib ka § 105 lg 3 lause 1, sama paragrahvi viimane lõige viib riigiorganite vastutuse põhimõtte rahva ees veelgi kaugemale.

Rahvaküsitluse olemasolu demokraatia põhimõttele rajatud riigis on riigiõigusteaduses seatud kahtluse alla. Raske on ette kujutada olukorda, kus mõni muu riigiorgan langetaks poliitilise otsustuse, mis erineks toimunud rahvaküsitluse tulemusest. Seda väldib paljuski ka poliitilise kontrolli olemasolu (tagasikutsumise, ametist vabastamise ning tähtjaliste valimiste kaudu) riigivõimuesindajate tegevuse üle (erand on kohus, mis tugineb üksnes õigusele). Olles küll mõnevõrra tuntud 18. ja 19. sajandil Põhja-Ameerikas, ei ole rahvaküsitlus tänapäeva demokraatias, vähemalt üleriigilisel tasandil, levikut omandanud.

Rahvaküsitlust tuleb pidada esindusdemokraatia osiseks, kuivõrd lõplik otsustus *ad rem* tehakse rahva poolt volitatud riigiorгани poolt. Siiski antud küsimuses puudub õigusteadlastel üksmeel. Saksa õigusteaduses on levinud arusaam, mille kohaselt võib rahvaküsitlusi läbi viia ka ilma vastava põhiseaduse sätte olemasoluta, kui seadusandja seda vajalikuks peab. Vaadeldav institutsioon tuleb sellisel juhul reguleerida lihtseaduse tasandil. Siiski ei võimalda Eesti põhiseadus rahvaküsitluse olemasolu, kuivõrd § 56 annab ammendava loetelu vormidest, kuidas rahvas võib tegutseda. Ka ei oleks rahvaküsitlus kooskõlas sättega, mille kohaselt rahvas teostab riigis kõrgeimat võimu (s. t. kiidab heaks ehk legitimeerib teiste riigiorganite otsuseid). Juba üksnes nimetatud sättest tuleneb kõigi riigiorganite kohustus arvestada rahva tahtega (piirangud saavad siin olla üksnes formaalset laadi, s.t. rahva otsustused on allutatud põhiseaduse järelevalvele), vastupidisel juhul ei saaks riigivõimu pidada piisavalt legitiimseks.

## **6. Kohaliku omavalitsuse teostamine ja rahva osalus**

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimine on lisaks põhiseaduse §-s 56 sätestatule ainus demokraatia põhimõtte esmase suhte väljendus. Seega toimub põhiseaduse kohaselt avaliku võimu dualistlik, kahekordne legitimeerimine. Kohaliku omavalitsuse teostamine, mis tuleneb ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast, toimub põhiliselt selle üksuse elanikele, mitte aga rahvale tuginedes. Siiski on ka siin rahva legitimeerimine olemas, kajastudes põhiseaduses, sealhulgas kohalikkude omavalitsust käsitlevates sätetes.

Kohalik omavalitsus teostab võimu, mis on dualistliku iseloomuga. Olles ühiskonda korraldava iseloomuga õiguslik moodustis, mis teostab sellega avalikku (riigi)võimu ning tegutsedes põhiseaduse ja seaduste alusel (mis on riigi poolt antud), korraldab ja juhib kohaliku omavalitsuse üksus kohalikkude (avalikkude) elu, lähtudes valla- ja linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest. Siit nähtub, et omavalitsuse legitimeerimine põhineb peamiselt just elanikele, kuigi tema algne päritolu lähtub ikkagi rahvast. Rahvas kui riigiorgan saab kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust korraldada üksnes põhiseaduse ja selles ettenähtud seaduse kaudu, seega piiratumalt kui ülejäänud avalikkude võimu. Siit tuleneb ka põhiseaduse § 105 lg tõlgendus, mille kohaselt muu riigielu küsimusena ei saa mõista kohaliku elu küsimust, kuigi ka see kuulub (laiemas tähenduses) riigi pädevusse.

Kuigi kohaliku omavalitsuse seadus ei nimeta omavalitsuse üksuse elanikke omavalitsuse organite



loetus, tuleb siiski asuda seisukohale, et tegemist on (vahenditult loodud) organiga. (Hääleõiguslikud) elanikud teostavad selgelt piiritletud võimu ning neil on oma pädevus. Elanikepoolne legitiimsus tuleneb õiguslikult väljendatud kujul nende tegevusest, kuigi laiemal tasandil on siingi tegemist kohaliku võimu kandmisega, analoogselt riigivõimu kandmisele § 1 lg 1 mõttes. Põhiseaduse 14. peatükk on sõnastatud piisavalt üldiselt, et sellist tõlgendust kohaldada.

## 7. Kokkuvõte

Rahva poolt teostatav riigivõim on kõige legitiimsem. Seetõttu tuleb seda vaadelda tihedas seoses ühiskonna- ja õigussotsioloogia ning poliitikateadusega. *De lege ferenda* hinnangu andmisel §-le 56 tuleb küsimus seada selliselt, et kindlaks teha, kas senine demokraatia põhimõtte realiseerimine põhiseaduses on olnud piisav ning ennast õigustanud. See tähendab eelkõige küsimust riigi legitiimsusest, usaldatavusest. Tegemist ei ole üksnes õigusliku küsimusega (kuivõrd normitehnilisi probleeme ega puudujääke siin ei esine), aluseks tuleb võtta ühiskonnateadus laiemalt. Käesolev töö, olles juriidiline analüüs, ei pretendeeri seetõttu antud küsimuse lõplikule või ammendavale lahendusele. Seetõttu ei ole püütud anda ka lõplikke lahendusi, mida on kindlasti kergem teha teiste riigi ülesehitust käsitlevate peatükkide juures.

Teatud mõttes võib asuda seisukohale, et kehtiv põhiseadus on liialt Riigikogu keskne ning rahvast ei ole riigivõimu teostamisel piisavalt usaldatud. Riik ootab küll rahva kaudu kõigilt üksikisikutelt tunnustamist, ent ei ole piisavalt rahva vahetut arvamust arvesse võttev.

Üksnes inimeste osalemise läbi on võimalik saavutada riigivõimu piisav tõhusus ning ühiskonna adekvaatne funktsioneerimine, täitmaks riigi eesmärgi kaitsta sisemist ja välist rahu ning tagada praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikku edu ja üldist kasu, tagamaks eesti rahvuse ja kultuuri säilimist läbi aegade. Lähikäimise ja suhtluse, laiemalt osalemise kaudu on võimalik välja selgitada ja lahendada ühiskonna toimimiseks vajalikke küsimusi. Vaid füüsiliste võimaluste puudumise tõttu ei saa riigivõimu teostada üksnes rahvas või tema poolt otseselt volitatud riigiorganid. Siiski on suurel osalusel ka omad negatiivsed küljed, eelkõige konfliktide laiendamisega seonduvad probleemid. Esindusdemokraatias viiakse sellised erimeelsused kitsastesse raamidesse ning piiratud kujul lahendatakse. Otsese rahvavõimu puhul on oht enamusvalitsuse tekkimiseks suurem. Seetõttu jäävad vähemuste huvid seal tihti piisava kaitseta. Esindusdemokraatias suudetakse kergemini järgida ka õigusriigi põhimõtet, kuna paljuski normide erinevast legitiimsusest tulenev hierarhiline õiguskord on kergemini järgitav ja kontrollitav.

Sellest tulenevalt tuleks kaaluda rahvaalgatuse instituudi (taas)loomist, kuigi tegemist ei ole riigielu takistava probleemiga. Vastavalt tuleb sellisel juhul muudatused esitada ka põhiseaduse 7. peatükis, kus tuleb lähemalt määratleda, millist rahvaalgatuse ülalkirjeldatud mudelit rakendada.

Põhiseadusega saavutatud võimu teostamise suhteline tasakaal ja edukus näitavad, et otsese demokraatia oluline suurendamine võiks olla ohtlik põhiseaduslikule korrale ning seetõttu peaks ka rahvaalgatuse sätestamine toimuma üksnes piiratud kujul, kehtestades sellele vaid poliitilise, mitte aga õigusliku siduvuse võimalike tagajärgede kujul.

Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus sätestab rahvahääletuse, -küsitluse ja -algatuse. Siiski osalevad neil kohaliku omavalitsuse üksuse elanikud ning seetõttu ei ole tegemist rahva poolt

teostatava võimu vormidega. Kuivõrd rahvahääletuse läbiviimise kord, mis on põhiseaduses ette nähtud, erineb ka vaadeldavas seaduses reguleeritust, on olemas näiliselt sisuline, tegelikult aga üksnes keeleline vastuolu. Vastavas osas tuleks muuta eelnimetatud seadust ning asendada kasutatud terminid teistega, kuigi samasisulistega.

**§ 57. Hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks. Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks.**

## 1. Sätte tekkelugu

### **1920. ja 1933. aasta põhiseadus:**

§ 27. /.../ Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kakskümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses.

§ 28. Hääleõiguslikud ei ole kodanikud: 1) kes seaduslikus korras on tunnistatud nõdra- või hullumeelseks ja 2) pimedad, kurttummad ja pillajad, kui nad on eestkostmise all.

/.../

### **1938. aasta põhiseadus:**

§ 36. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kakskümmend kaks aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt kolm aastat Eesti kodakondsuses.

§ 37. Hääleõiguslikud ei ole: 1) kodanikud, kes on tunnustatud nõdra- või hullumeelseks, 2) kodanikud, kes pimedatena, kurttummadena või pillajatena on hooldamise all, 3) valimisseaduse alusel mõned liigid avaliku hoolekande korras alaliselt ülalpeetavaid kodanikke ja 4) sundhooldamisele võetud kodanikud.

/.../

Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõud lähtuvad eeltoodud sätetest. Siiski nimetatakse hääleõiguse vanusepiiriks üldiselt 18 aastat, mõnes eelnõus on hääleõigust piiratud teovõime olemasoluga. Põhiseaduse väljatöötamise aluseks võetud J. Adamsi tööühma esitatud eelnõus puudub hääleõigus nii vaimuhaigeks kui teovõimetuks tunnistatud isikutel. Assamblee istungitel olulisi vaidlusi paragrahvi arutamisel ei tekkinud, vaimuhaigust iseseisva piiranguna otsustati mitte toetada. Enamus ettepanekutest olid redaktsioonilist laadi, muuhulgas ühendati paragrahvi lõiked, mis esialgu moodustasid iseseisvad paragrahvid.

## 2. Hääleõiguslikkus ja hääleõigus

Hääleõiguslikkust tuleb mõista isiku vastavusena kriteeriumitele, mis on vajalikud selleks, et isik saaks omada hääleõigust. Seega kuulub hääleõiguslikule isikule hääleõigusvõime (*vrđ. selgitused § 58 kohta*), mis omakorda on õigusteaduses tuntud mõiste *aktiivkodanikkond* määratlemise aluseks. Aktiivkodanikkond on isikute hulk, kellele kuulub õigus rahvale omistatud (s.t. mis on rahva pädevuses), seega §-s 56 nimetatud vormis riigivõimu teostamine.

Hääleõigus on ühelt poolt käsitletav iga kodaniku subjektiivse, ainuisikulise (põhi)õigusena, teisalt aga kui riigi toimimise ja demokraatia põhimõtte ellurakendamise tagav funktsioon. Esimesest aspektist

on tegemist isikukeskse, teisest riigikeskse lähenemisega. Tuleb märkida, et funktsioonina hääleõiguse vaatlemine on õigusteaduses levinum ning valitseb ka Eesti põhiseaduse tõlgendamisel. Käesolev paragrahv, sätestades hääleõiguse omajate üldise ringi, täidab eelnevast tulenevalt kahte ülesannet.

Hääleõigus kui riigi funktsiooni rõhutamine on hääleõiguse kui subjektiivse õiguse käsitlusest vanem ning oli varasemal perioodil Euroopa riigiõigusteaduses kindlalt valitsev. Ka Eesti varasemad põhiseadused lähtusid sellisest kontseptsioonist. Siiski nähti ka enne Teist maailmasõda hääleõiguses subjektiivset külge (*L. Duguit, G. Jellinek, G. Meier, H. Kelsen*). Tänapäeva Lääne õigusteaduses on subjektiivse külje rõhutamine vaieldamatult levinum, kuigi mõningat tähelepanu pööratakse ka selle mõistmisele funktsioonina.

### **3. Hääleõigus kui subjektiivne avalik õigus**

Hääleõigus on käsitletav soomõistena nii valimisõigusele kui rahvahääletusõigusele. Selline käsitlus tuleneb §-st 56 (hääleõigus realiseerub valimistel valimisõiguse teostamise ja rahvahääletusel rahvahääletamisõiguse teostamise kaudu), ent valimisõiguse puhul ka §-st 60 lg 2. Teoreetiliselt kuulub hääleõiguse hulka ka õigus osaleda rahvaalgatusel (rahvaalgatusõigus), kuid kuna kehtiv põhiseadus Eestis seda ei tunne, pole küsimus sedavõrd aktuaalne, kuigi, vastava põhiseaduse muudatusega võib küsimus oluliseks muutuda. Omakorda valimisõiguse alaliikideks on õigusteoorias aktiivne valimisõigus kui õigus valida ja passiivne valimisõigus kui õigus olla valitud. Kehtiv põhiseadus ei näe kandideerimisõigust eraldiseisvana hääleõigusest, kuigi selline tõlgendus on võimalik. Põhiseaduse § 60 lg 2 ei väljenda iseseisvat poliitilist õigust, kuigi sätte sõnastust on võimalik mõista ka vastupidiselt. Siinkohal tuleks lähtuda eelkõige õigusteaduse seisukohtadest, samuti § 56 käsitlusest hääleõiguse realiseerimise vormide kohta ning asuda seisukohale, et § 60 lg 2 väljendab üksnes täiendavat vanusetsensust. Aktiivse valimisõiguse hulka kuulub ka õigus kandidaate esitada kui teise isiku valituks saamisele suunatud õigus (kui kandideerimiseks on nõutav vaid isiku enda tahteakt, ei saa loomulikult kõnelda kandidaadi esitamisest kui aktiivsest kandideerimisõigusest). Seetõttu sätestab põhiseadus hääleõiguse määratlemisega ka üldpõhimõtted valimis- ja rahvahääletamisõiguse kohta. Niivõrd, kuivõrd teiste põhiseaduse normidega ei ole määratud teisiti, kehtivad seetõttu § 57 nõuded ka hääleõiguse alaliikidele. Kandideerimisõigus, millele on põhiseaduses seatud täiendavad piirangud, on hääleõiguse nõuetele allutatud viiteliselt §-s 60 lg2.

Hääleõigus on subjektiivne, seega isikule kuuluv õigus ning kaitstav kohtus põhiseaduse § 15 lg 1 lause 1 kohaselt. Hääleõigust peetakse üheks poliitiliseks põhiõiguseks.

Hääleõigus on isikuline, teda ei saa üle anda kellelegi teisele ning iga selle omaja täidab ka seda õigust ise ja üksinda. Sel põhjusel on kodanike võrdsust hääleõiguse osas piiratud vanusetsensusega ning teovõime olemasolu nõudega. Ülejäänud hääleõiguse piirangud ei tulene selle õiguse olemusest, vaid seonduvad pigem riigivõimu teostavate isikute ringi piiramisega funktsionaalsetel (legitimatsiooni) eesmärkidel (mittekodanike hääleõiguse puudumine, samuti vabaduskaotusega karistatud isikute aktiivse hääleõiguse puudumine). Asjaolu, et hääleõiguse olemasoluks nõutakse nii teovõimet kui ka teatud vanust, on peamiselt otstarbekohasusest tingitud. Erinevalt eraõiguslikust

teovõimest algab avalik-õiguslik teovõime kõigil kodanikel samast vanusest. Selline põhimõte on selgelt ja üheselt esitatud ka §-s 57, mis ei nõua üksnes teovõime olemasolu, vaid annab mõista, et isikul peab olema vastav võime tekkinud (§ 57 lg 1) ning lisaks ei tohi ta olla sellest ilma jäänud (§ 57 lg 2). Seega lähtutakse kõigi kodanike ühetaolisusest, ainult vastava pädevusega mittepoliitiline riigiorgan (kohus) võib teha sellest erandeid. Selline säte tuleneb kõigi kodanike võrdse kohtlemise põhimõttest (§ 12) ning vaadeldavas paragrahvis on antud üks selle rakendusi.

### **3.1. 18-aastane aastane isik**

Määratlemata õigusmõiste küsimuseks (seega seadusandja pädevusse kuuluvaks) tuleb pidada probleemi, millal isik nõutavasse ikka jõuab. Eelistada tuleks tavakeelelist kasutust, seega lugeda isik kaheksateist aastaseks päevast, mis järgneb tema vastavale sünnipäevale. Samas võib aga selle käsitluse puhul tõusetuda küsimus, kas isik on hääleõiguslik, kui kindel hääleõiguse teostamise juhtum (valimised või rahvahääletus) toimub mitmel päeval (sh. eelhääletamine ja kirja teel hääletamine). Sel juhul tuleks isikul võimaldada hääletamisest osavõttu, kui ta vähemalt viimasel sellisel päeval on vastavas eas. Selline tõlgendus on tuletatud eelkõige põhiõiguste piiramisel mõistlikkuse nõudest (§ 11 2. lause teine poollause) - küsimus, kas isik peab saama hääletada ühel või mitmel päeval, tuleb lahendada ka vaadeldavate isikute jaoks viimase võimaluse kasuks. Sisuliselt ei teki vastav võime iseseisvalt otsustada oma hääle andmise üle momentaanselt, vaid pikema aja jooksul. Ühesugune eanõue §-s 57 lg 1 on vaid selle keskmiseks, ligikaudseks väljenduseks.

Viimasest asjaolust tulenevalt on aga võimalik ka hääleõiguse andmine teatud kindlaksmääratud kalendripäevast, mitte otseselt vastavasse ikka jõudmisest. Nii on näiteks Austrias hääleõiguslik isik, kes on antud aasta alguseks jõudnud vastavasse ikka (*Austria põhiseaduse art. 26 lg 1*). Selline tõlgendus ei oleks kasutuselt mitte üksnes lihtsam, vaid ka ühtlustava iseloomuga § 57 lg 1 ja § 60 lg 2 vahel. Siiski võib nimetatud erinevust vältida ka tõlgendusega, mille kohaselt passiivne valimisõigus (kandideerimisõigus) ei ole mitte kestev, vaid samuti hetkeline ning realiseerub valimiste kestel (valimiste alghetkest nende lõpuni, nagu ka aktiivse hääleõiguse teostamine), kuigi kehtivas õiguses loetakse kandideerimise alguseks kandidaadiks registreerimist Vabariigi valimiskomisjoni poolt.

### **3.2. Hääleõigus kui kodanikule kuuluv õigus**

Paragrahvi 57 esimese lõike esimeses poollauses on üldnormiga määratletud isikud, kellele kuulub üldjuhul hääleõigus kui peamine poliitiline põhiõigus. Asjaolu, et ka nimetatud norm on sõnastatud piirava iseloomuga („Eesti kodanik”), ei tähenda siiski seda, et vastav piirang tuleneks otseselt siit. Nagu eespool märgitud, tuleneb kodakondsusnõue juba rahva mõistest, seega riigivõimu teostamise osas §-st 56. Hääleõiguse üldnormile lisaks tuleb arvestada sama lõike teist poolt ja paragrahvi teist lõiget, samuti teisi põhiseaduse ja seaduste vastavaid piiranguid. Riigivõimu teostamise õiguse kohalikul tasandil kui mõnevõrra erinevate poliitiliste õiguste teostamise õigustatud subjektid (kohaliku omavalitsuse üksuse elanikud) määratleb erinormina ka põhiseaduse § 156 teise lõike esimene poollause, passiivse valimisõiguse Riigikogusse annab põhiseaduse § 60 lg 2. Sellist käsitlust, mille kohaselt just § 57 on hääleõiguse väljendajaks, toetab asjaolu, et kuigi üksikuid hääleõiguse vorme on käsitletud ka teistes põhiseaduse paragrahvides, on § 57 kõige üldisema iseloomuga. Tsiterides J. Uluotsa: “Vaatomata sellele, et “hääleõiguslikuks” kodanikuks ... olemine veel ei anna vastavale indiviidile “hääleõigust”, on see olemine indiviidile siiski õiguslikult mitte tähtsusetu, vaid olulise tähtsusega: 1) Põhiseaduslikkude positiivsete eelduste olemasolul ning negatiivsete puudumisel võib vastav indiviid nõuda enda tunnistamist “hääleõiguslikuks kodanikuks”, kui keegi seda tema omadust peaks eitama ja kui selle nõudmise teostamiseks on seatud vastav kord. ... 2)

Põhiseaduslikel eeldusil "hääleõiguslik kodanik" võib nõuda kõiki neid talitusi riigiorganite poolt, mis vastava eriseaduse alusel "hääleõiguse" saavutamiseks loetakse vajaliseks. ... 3) Otsustava ja põhjaneva tähtsusega on aga põhiseaduslikel eeldusil "hääleõiguslikuks kodanikuks" olemine vastavale indiviidile selles mõttes, et ainult ja üksnes see olemine on isiklikuks eelduseks, et vastav indiviid üldse "hääleõigust" omada saaks. Kel seda eeldust ei ole, sellele ei seostu "hääleõigus". Selles mõttes on indiviidi "hääleõiguslikuks kodanikuks" olemine, ta "hääleõiguslikkus", samasuguseks isikuliseks võimeks ehk eelduseks "hääleõiguse" omamiseks, nagu õigusvõime omamine tsiviilõiguse alal on eelduseks perekonnaõiguse, pärandusõiguse, asjaõiguse ning kohustusõiguse valdkondadesse kuuluvate õiguste omamiseks" (*Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi, Õigus 1932/6, lk 457-458*).

Hääleõiguse olemasolu üksnes kodanikel tuleneb rahva määratlusest, tema funktsioonist (kõrgeima riigivõimu kandmine). Kodakondsus, mis on oma olemuselt mõistetav mitmeti (ühelt poolt õigussuhete kompleks, mis seob isikut ja riiki, teisalt aga kogum õigusi, mida isik omab), sisaldab endas juba oma olemuselt poliitilised põhiõigused (poliitilises elus osalemise ja sellega seonduvad õigused) ning välistab nende õiguste olemasolu teistel (printsibiina). Seetõttu, kui soovida lubada teatud poliitilisi õiguseid ka mittekodanikele, tuleks seda põhiseaduses *expressis verbis* või viiteliselt vastavale seadusele ka väljendada. Samast põhimõttest tuleneb ka põhiseaduse § 30 lg 1, mis lubab riigi- ja kohalike omavalitsuste ametikohtadele vaid kodanikke, välja arvatud erandkorras seadusega sätestatud juhtudel.

Hääleõigust ei oma ka põhiseaduse §-s 8 lg 2 nimetatud ja samuti sama paragrahvi esimeses lõikes nimetatud kodakondsust mitteomavad (näiteks välismaal sündinud ning *ius soli* põhimõtte alusel selle riigi kodakondsuse omandanud, Eesti kodakondsust mitte taotlenud) isikud, kuna neil ei ole kodakondsust, vaid üksnes õigus selle taastamisele. Seega puuduvad neil nõutavad õigussuhted riigiga poliitiliste õiguste osas, sealhulgas hääleõigus. Küsimust, keda mõista Eesti kodaniku all, on selgitatud eespool.

Kodakondsusest ilma jäänud isikud ei osale hääletamisel. Kui isik kaotab kodakondsuse või lahkub sellest ajal, mil on võimalik vastavat õigust teostada, ei saa ta seda teha pärast kodakondsusest ilmajäämist, kui ta ka varem antud õigust ei kasutanud. Juba antud hääl jääb kehtima.

Enne valimistulemuste väljakuulutamist Eesti kodakondsusest lahkunud isik, kes kandideeris Riigikogu valimistel, kaotab õiguse saada valitud ning põhiseaduse § 60 lg 2 ja selles viidatud § 57 alusel ei teki tal Riigikogu liikme volitusi. Nimelt teostab ta passiivset hääleõigust kuni hetkeni, mil valimistulemused välja kuulutatakse. Seega kehtivad tema suhtes antud hetkeni ka kõik muud põhiseaduses (eriti §-s 57) ning valimisseaduses esitatud nõuded ning alles valimistulemuste väljakuulutamisest saab tema volitusi peatada või lõpetada (põhiseaduse § 64 alusel).

Rahva mõiste piiritlemisel ei tohiks käesolevat paragrahvi aluseks võtta, kuivõrd subjektide ring, kes rahva institutsioonile omistatud ülesandeid teostavad, on määratletud §-s 56. Selle seisukoha kinnituseks on kasvõi §-s 56 sõnad „hääleõiguslike kodanike kaudu”.

Sarnase sisuga § 57 lg 1 esimesele pollausele, kuid sõnastuselt printsibiibis, mitte reeglina antud, on vastavalt § 60 lg 1 2. lauses Riigikogu ning § 156 lg 1 2. lauses kohaliku omavalitsuse esinduskogu

valimise osas (valimiste üldisuse põhimõte). Selline põhimõte puudub aga rahvahääletusel osalemise õiguse kohta, seega on printsiip antud üksnes ühe osa kohta kodaniku poliitilistest õigustest. Seepärast tuleb § 57 lg 1 esimest poolt (vastavalt § 156 lg 2 esimest poolt kohaliku tasandi riigivõimu teostamise osas) käsitleda kodaniku poliitiliste õiguste väljendusena ning nimetatud õiguste rikkumisel tuleks kohtus tugineda just antud sättele, mitte aga valimisõiguse kui subjektiivse õiguse rikkumisel §-le 60 lg 1. Kandidateerimisõiguse rikkumisel tuleb viidata §-le 60 lg 2.

### ***3.3. Hääleõiguse kaotamine teovõimetuks tunnistamisel***

Paragrahv 57 lg 2 reguleerib üksnes olukordi, kus isikul on teovõime juba tekkinud. Teovõimetuks tunnistamise all mõistetakse siin avalik-õigusliku teovõime kaotust, mille määratlemiseks tuleb kasutada tsiviilõigusliku teovõimetuks tunnistamise mõistet. Selline teovõimetuks tunnistamine toimub kohtuotsusega tsiviilteovõimetuks tunnistamisel. Hääleõiguse kaotamine tuleks selgesõnaliselt ka kohtuotsuses märkida. Kuivõrd on võimalik eristada tsiviil- ja avalik-õiguslikku teovõimet, peaks hääleõigusest saama ilma jätta ka piiratud teovõimega isiku (s.t. seadusandja saab vastavat küsimust reguleerida mõlemal võimalikul viisil). Antud küsimus nõuab muidugi kohtu poolt asjaolude igakülgset hindamist.

Hääleõiguse piiramine teovõimetuks tunnistamisega peab olema põhjendatud. Selle aluseks peaksid olema mõjuvad põhjused, mis takistavad isikul oma poliitilist tahet väljendamast, seejuures salajasel viisil (kuivõrd põhiseaduse § 60 lg 4 ja rahvahääletuse seaduse § 7 kohaselt on hääletamine salajane). Eelkõige kuuluvad selliste isikute hulka vaimuhaiged, ent piisavate hääletusprotseduuride puudumisel võib sellisteks inimesteks tunnistada ka pimedaid. Viimaste puhul on tegemist tsiviilõiguses teovõimeliste inimestega ning demokraatlikus riigis tuleks ka neil võimaldada vastaval viisil hääletamisest osa võtta.

### ***3.4. Põhiseaduses sätestamata piirangute keeld***

Hääleõiguse olemasolu ei saa tulenevalt põhiseadusest piirata isiku elukohaga. Seetõttu peab jääma nii registrisse kantuse fakt kui ka (üldjuhul) hääleõiguse teostamine oma elukohajärgses hääletamisüksuses tehniliseks, korraldavaks küsimuseks ning ei tohi sisuliselt õiguse teostamist piirata. Selline tehniline küsimus reguleeritakse (vastava põhiseaduse sätte alusel, milleks Riigikogu valimiste puhul on § 60 lg 5 ja rahvahääletuse puhul § 106 lg 2, vastuvõetud) seadusega, kusjuures selline seadus peab olema vastuvõetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega (põhiseaduse § 104 lg 2).

## **4. Hääleõiguse teostamine kui rahva ülesannete täitmist tagav funktsioon**

Riigi aspektist vaadeldes on hääleõiguse teostamine teatud määral vajalik. Kuigi see nõue ei tulene rahva suveräänsuse põhimõttest, mille alusel riigivõimu kandmine (legitimeerimine) võib toimuda ka vaikumisi, on demokraatia ja sellega riigivõimu teostamise põhimõte selgelt rajatud asjaolule, et rahvas vähemalt mingil määral oma poliitilisi õiguseid kasutab. Seetõttu võibki kerkida küsimus, kas hääleõiguse teostamist tohib muuta kohustuslikuks.

Kuna põhiseadus määratleb üksnes hääleõigust, aga mitte hääletuskohustust vms., siis tuleb asuda seisukohale, et seadusega hääletamist kohustuslikuks teha ei saa. Hääleõigus sisaldab endas õiguse

anda oma hääl mistahes viisil (valimistel suvalisele isikule, rahvahääletusel küsimuse või seaduseelnõu poolt või vastu), sealhulgas jätta oma hääl andmata ja hääleõigust mitte teostada. See tähendab vabadust hääletada.

Seetõttu tuleb riigil vastavalt põhiseadusele eeldada, et kodanikud oma õigust positiivselt, s.t. hääletades kasutavad. Selline eeldus on üks riigipoolse (kohustusliku) legitiimsusnõude väljendus. Normatiivne legitiimsus on seeläbi ühendatav kodanike- (või laiemalt ühiskonna-) poolse tunnustatusega (*sks. k. Legitiimätsglaube*). Hääletusosalus ongi seetõttu üks peamistest riigi legitiimsuse näitajatest. Hääletamiste sagedasem esinemine (ja ka võimaldamine, eristatuna selle realiseerimisest) loob aga riigi suhtes suuremat usaldusväärust, tunnustatavust.

Hääleõiguse kui riigi funktsiooni käsitluses on riik kohustatud võimaldama kodanikul hääletamistegevust korda saata, seejuures on tegemist riigivõimu ehk riigile kuuluva õiguse teostamisega. Seejuures on ainult hääleõiguslikel kodanikel vastav võime §-s 56 nimetatud riigivõimu teostada. Ü. Uluots märgib: "Riik on kohustatud leppima ja kannatama, et vastavad individid seatud aladel ja ulatuses ta võimu teostavad" (*Ü.Uluots teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 454-455*).

Kehtiva põhiseaduse lähenemist võib vaadelda dualistlikult, selles leidub elemente mõlemast hääleõiguse mõistest. Seejuures rõhutab § 56 rohkem funktsiooni, sama teeb §-de 57 ja 58 ülesehitus (hääleõiguse piirangute ja hääletamisest osavõtu piirangute eristamine, s.t. kahe erineva paragrahvi olemasolu) ning hääleõiguse sätestamine kolmandas, mitte teises peatükis. Tuleb asuda seisukohale, et põhiseadus võimaldab antud küsimusi üsna laialt tõlgendada.

**§ 58. Seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.**

## **1. Sätte tekkelugu**

### **1920. ja 1933. aasta põhiseadus:**

§ 28. /.../

*Hääleõigusest jäetakse ilma mõned liigid kurjategijaid Riigikogu valimisseaduse põhjal.*

### **1938. aasta põhiseadus:**

§ 37. /.../

*Seadusega võidakse ära võtta hääleõigus mõnelt liigilt kohtulikult karistatud kodanikelt.*

*Hääletamisest ei võta osa: 1) kodanikud, kes hääletamise ajal on vahistatud kohtu poolt määratud karistuse kandmiseks või kohtuvõimude poolt määratud tõkkevahendite teostamiseks, ja 2) kodanikud, kes nakkushaigetena seaduslikus korras on eraldatud vastavasse raviasutistesse.*

*Hääletamisest ei võta osa sõjaväes ajateenistuses olevad kodanikud.*

Põhiseaduse assambleele esitatud eelnõudes on välja pakutud mitmeid lahendusi, mis enamasti lähtuvad ülaltoodud sätetest. Mõnes eelnõus puudub kaitseväs ajateenistuses olevate isikute ja nakkushaigete isikute hääleõigus, lahnevused on ka osas, kas vabaduskaotusega karistatud isikute hääleõigust piiratakse otseselt põhiseadusega või volitatakse seadusandjat. J. Adamsi tööühma

eelnõu nägi ette piirangu otseselt põhiseaduses, muid piiranguid lisaks §-s 57 sätestatutele ei olnud.

Vaidlusi tekitasid kaitseväes ajateenistujate hääleõiguse piiramine, mis assamblee toetust ei leidnud. Ilmselt lähtuti siin 1920. aasta ning teiste demokraatlike riikide põhiseadustest. Kompromissina otsustati kinnipeetavate hääleõiguse piiramist võimaldada seadusega, eesmärgiga võimaldada tulevikus (demokraatia kindlustumisel) vastav piirang kaotada.

## **2. Hääleõiguse piiramine seadusega**

### **2.1. Sätte tõlgenduse piirid**

Olles poliitiline põhiõigus, on hääleõigust võimalik piirata vaid väga olulistel juhtudel. Käesoleva paragrahvi väga laia tõlgendust võimaldav sõnastus ei saa olla vastava seaduse vastuvõtmise ainuluseks. Eelkõige tuleb arvesse võtta ka põhiseaduse § 11. Samuti, eelkõige käesoleva paragrahvi tõlgendamise osas tuleb arvestada ka § 12 lg 1 esimest lauset, valimisõiguse osas lex specialisena ka § 60 lg 1 lause 3 (valimiste üldisuse põhimõte). Üldine piirang, mis praegu sisaldub Riigikogu valimise seaduse §-s 2 lg 4, rahvahääletuse seaduse §-s 5 lg 2 ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-s 3 lg 6, ei ole seega täielikult kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 58 on üksnes lubav norm, selle rakendamisel tuleb arvestada ka teiste põhiseaduse sätetega.

Hääleõigus on üks olulisemaid poliitilisi põhiõigusi, seega üks peamisi tunnuseid, mille põhjal erinevad kodanikud mittekodanikest. Lisaks põhiseaduse 2. peatükis loetletud kodanikuõigustele on hääleõigus üks kodakondsuse sisustamise alustest. Seetõttu peab selle piiramine jääma üksnes vajalikkuse piiridesse, et olla kooskõlas §-s 8 lg 3 ja 4 sätestatud tagatistega. Kõikide vangistatud kurjategijate hääleõiguse piiramine seda ei ole. Tuleb rõhutada asjaolu, et § 58 on üksnes volitav norm ning seadusandja saab piiranguid seada, lähtudes ka teistest põhiseaduse sätetest. Kõigi kodanike võrdsuse põhimõte, mida valimisõiguse osas rõhutab veegi § 60 lg 1 lause 3 (valimiste üldisuse põhimõte), jääb ka hääletamisest osavõtu piiramisel aluspõhimõtteks, mille riivid ei tohi olla liiga laialdased. Arvestades asjaoluga, et kuriteo eest süüdimõistetud ja vabaduskaotuslikku karistust kandvate isikute hulk on Eestis praegu üsna suur ning lähitulevikus ei ole oodata ka selle olulist vähenemist, tulebki asuda seisukohale, et eelnimetatud vastuolu põhiseaduse ja seaduste vahel on olemas.

### **2.2. Piirangu diferentseerimise võimalus**

Vaadeldav paragrahv ei näe ette, kuidas võib kurjategijate hääleõigust piirata. Seetõttu tuleb pidada võimalikuks karistatud isikute diferentseerimist lähtudes kuritegude laadist. Lähtuda tuleb siinkohal eelkõige vastavuse põhimõttest ning piirata hääleõigust üksnes raskemate kuritegude või pikemaajalise (näiteks Riigikogu volituste kestust ületava) vangistuse korral. Absoluutne piirang, mis praegusel kujul seadustega ette on nähtud, oli ka Põhiseaduse Assamblee poolt mõeldud üksnes ajutisena, tulevikus nähti nimetatud piirangu kaotamise võimalust (*L.Hänni, teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 763*).

Kuivõrd kinnipidamiskohtades tuleb hääletamisprotseduuri igal juhul läbi viia (kui seal on ka süüdi mõistmata isikuid, s.t. kohtualuseid või kahtlustatavaid või süüdistatavaid), tuleks võimaldada kergemini karistatud ja kergemate kuritegude eest süüdi mõistetud isikutel hääletada. Tegu, mille eest võib isikut karistada muul viisil kui vabadusekaotusega või kui isikut võiks karistada ka tingimisi,



tuleks poliitiliste õiguste piiranguid ette näha vähem. Hääleõiguse kaotamine karistusena on lisakaristus vabaduse kaotusele. Seetõttu tulekski näha ette juhud, millal sellist lisakaristust kohaldatakse, selmet hääleõigust igal juhul piirata. Kuivõrd kuritegevus on ühiskonnas normaalne nähtus, tuleks isiku täielikku kõrvaldamist ühiskonnast (mille üheks vormiks on ka hääleõiguse äravõtmine), ka ajutiselt, ette näha vaid äärmuslikel juhtudel.

Seetõttu hääletamisest osavõttu võiks piirata üksnes teatud liiki raskemate (eelkõige inimsuse- ja riigivastaste) kuritegude puhul.

### **2.3. Kohtu osa piirangu kohaldamisel**

Sama õigusrikkumise eest võib isikule mõista vabadusekaotusliku karistuse või ka karistada teda üksnes tingimisi. Sel juhul võib arvata, et hääleõiguse piiramine ainult esimesel juhul ei ole põhjendatud ning sellega kaasnev vajadus jätta hääleõiguse piiramise otsuse tegemine kohtu pädevusse ei ole põhjendatud, kuna ka tingimisi karistust kohaldatakse või vabadusekaotuslik karistus jäetakse täide viimata üksnes kohtu otsustuse alusel, seega on hääleõiguse piiramisel arvesse võetud konkreetne isik, konkreetne kuritegu. Otsustus, kas hääleõiguse piiramine otsustatakse seaduse kui üldaktiga või kohtuotsuse kui üksikaktiga, ei ole niivõrd õiguslik kui poliitiline. Erinevaid näiteid võib siinkohal tuua ka teistest riikidest, nii on Belgias vastavalt põhiseadusele hääleõiguslikud vähemalt 18 aastased isikud, kes ei kuulu seadusega kindlaksmääratud hääleõiguseta isikute kategooriasse, samas aga Austrias sealse põhiseaduse § 26 lg 5 kohaselt saab hääleõigust piirata mittevanuselisel põhjusel üksnes kohtuotsusega. Ka näiteks Šveitsis võib piiranguid seada seadusega (*Šveitsi põhiseaduse § 74 lg 3*).

Eelnevaga seondub ka, et hääletamisest peab saama osa võtta isik, kes viibib kinnipidamiskohas (s. t. kannab vabaduskaotuslikku karistust), kuid ei ole süüdi mõistetud (kuriteo toimepanemise eest). Kuigi küsimus ei ole hetkel päevakohane, ei tohi lihtseadusandlusega tekkida võimalust, et ka haldusõigusrikkumiste puhul isikuid süüdi mõistetakse (praeguse karistuse määramise asemel) ja sellega antakse seadusandjale võimalus haldusõigusrikkumise eest lisakaristusena hääleõigusest ilma jätta. Nagu märgitud, oleks selline seadusesäte ka vastuolus põhiseaduse §-ga 11. Antud küsimuse tõusetumise hoiab ära ka põhiseaduse § 23 lg 1, mille kohaselt süüdi saab mõista üksnes kuriteoks tunnustatud teo eest (lisatingimus on selle seaduse kehtivus teo toimepanemise ajal).

### **3. Hääleõigus ja õigus osaleda hääletamisel**

Küsimus, kas § 58 kehtib üksnes aktiivse hääletamisest osavõtu kohta, on võimalik vastata mitmeti. Kuivõrd § 60 lg 2 näeb piiranguks kandidaerimisõigusele ette hääleõiguse olemasolu, taandub vaadeldav küsimus sellele, kas § 58 näeb ette hääleõiguse piiranguid.

Eitavat vastust on Põhiseaduse Assambleel toetanud muuhulgas hr. J. Raidla (*teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk. 70-71*), kus ta väidab, et tuleb eristada hääleõigust ning õigust osaleda hääletamisel. Seejuures viimasel juhul on isikul hääleõigus olemas, kuid ta ei saa seda teostada. Sellist hääleõiguse ja hääleõigusvõime vahetegu selgitas ka J. Uluots (artiklis „*Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi*”), kelle seisukoha järgi tuleb vahet teha hääleõiguslikul kodanikul ja kodanikul, kellele kuulub hääleõigus. Sel juhul seisneb hääleõiguslikkus hääleõiguslike isikute nimekirja kantuses ning on sellega hääleõiguse olemasolu eeltingimus. Hääleõiguse enda puudumine seisneb sellise seisukoha järgi hääletamis- või valimismenetluse teostamise võimaluse

puudumises, s.t. hääletus- või valimisedeli mittesaamises või võimatuses panna seda hääletuskasti (*resp.* valimisurni). Hääletamisest osavõtt ei ole sellistel isikutel takistatud aga passiivsel viisil, s.t. valimistel kandideerimisena. Praktikast on Eestis seda tõlgendusviisi kasutatud ning Riigikogu valimise seaduse § 2 lg 4, mille kohaselt „valimisest ei võta osa kodanik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas,” tõlgendatakse selliselt, et kinnipidamiskohas viibiv isik omab passiivset valimisõigust.

Sellist tõlgendusviisi võimaldas Eestis 1938. a. jõustunud põhiseadus paremini, kuivõrd sisuliselt oli tegemist tõepoolest hääletamisvõimaluste piiramisena. Nimetatud akti kohaselt ei võtnud hääletamisest osa kodanikud, kes olid vahistatud kohtu poolt määratud karistuse kandmiseks või kohtuvõimude poolt määratud tõkkevahendite teostamiseks, ja kodanikud, kes nakkushaigetena seaduslikus korras olid eraldatud vastavasse raviasutustesse. Eriti viimane osa näitab, et neil puudus võimalus hääletada üksnes sel tingimusel, et neil ei olnud võimalik minna valimisjaoskonda ja hääleõigust teostada, samuti, et vastavat protseduuri ei viidud läbi kinnipidamiskohtades ega nakkushaiglates.

Antud tõlgendusest ei saa järeldada, et kui taolisel hääleõiguslikul isikul ei oleks takistuseks kinnipidamiskohas viibimine, oleks tal hääleõigus. Vastasel juhul tuleks võimaldada hääletamisel (*resp.* valimisel) osaleda ka isikul, kes küll üldiselt kannab vabaduskaotuslikku karistust, kuid kes ajutiselt kinnipidamiskohas ei viibi (näiteks on põgenenud või lastud ajutiselt koju (poolkinnise režiimiga vanglate puhul). Hääleõiguse olemamsolu ei sõltu tema faktilise teostamise võimalusest, küll aga peab olema hääleõiguse korral võimalus hääletamisel osaleda.

Teine antud sätte tõlgendusvõimalus mõistab hääletamisel osalemise all igasugust osalemist, seega ka passiivset. Sellest lähtudes tuleks mõista, et kehtiv Riigikogu valimise seadus ei võimalda Riigikogusse kandideerida kuriteos süüdimõistetud vabaduskaotuslikku karistust kandvaid isikuid. Õiguslikult oleks sellise tõlgenduse korral siiski põhiseaduse ja seaduse vaheline kooskõla olemas, kuigi seaduse enda rakendamine vale. Sellise tõlgenduse järgi ei tehta vahet hääleõigusvõimel ja hääleõigusel. Õigus hääletada (laiemas tähenduses) on siin üksnes faktiline õigus (võimalus).

Õigeks tuleb pidada üksnes esimest tõlgendust, kuivõrd vastupidine tõlgendus oleks vastuolus põhiseaduse §-ga 60 lg 2, mis annab kandideerimisõiguse kui subjektiivse õiguse ammendavad alused (viiteliselt kohaldatakse ka §-s 57 esitatud piiranguid) (*Vt. ka selgitused § 57 juurde*). Ka on põhiseaduse 3. peatükk keskendunud hääleõiguse aktiivsetele vormidele ning seda tuleb eeldada ka § 58 osas.

### **3.1. Piirangu karistuslik iseloom**

Käesolevas paragrahvis võimaldatud hääleõiguse piirang on õiguslik tagajärg isiku kuritegeliku süü olemasolule. Sellest tulenevalt võib antud piirangut vaadelda karistusena. Sellise karistuse omapära on, et ta on alati täiendav ning lahutamatu vabaduskaotusliku karistuse suhtes. Sellest tulenevalt ning arvestades põhimõttega, mille kohaselt kõik karistused kuritegude eest peaksid olema karistusseaduses (kriminaalkodeksis), oleks seega põhjendatud nõue, mille kohaselt kriminaal- või karistusseadus näeks hääleõiguse äravõtmise ette karistuse liigina. Seejuures peab arvestama selle karistuse omapära, eelkõige automaatsust.

#### **4. Kaitseväes ja asendusteenistuses olevate isikute hääleõiguse piiramine**

Põhiseaduse Assamblee otsustas kaitseväelaste hääleõiguse piirangut põhiseaduses mitte sätestada ning vastavad ettepanekud, millega nimetatud kitsendust sarnaselt 1938. aasta põhiseadusele kehtestada sooviti, ei leidnud assamblee enamuse heakskiitu.

Põhiseaduse tekstilisel tõlgendusel on siiski võimalik nimetatud piirangut kehtestada. Riigikaitse peatüki §-s 124 lg 3 on loetletud põhiseaduslikud õigused, mida piirata ei tohi ka teenistuse erilaadi huvides. Kaitseväes poliitiliste õiguste teostamist võib pidada, kuigi vaieldavalt, ohtlikuks riigi julgeolekule, tugevdades kaitseväes poliitilist meelsust (samal võib aga väita ka vastupidist, rõhutades asjaolu, et kaitseväelaste poliitilised huvid saavad konventsionaalse lahenduse üksnes juhtudel, kui neil on võimalik oma poliitilisi huve legaalsel viisil väljendada). Samuti võib märkida, et teenistuse erilaadi huvides on, kui erakorralise või sõjaseisukorra ajal piiratakse kaitseväelaste õigust osa võtta rahvahääletusest. Seejuures põhiseaduse § 124 lg 3 lause 2 kohaselt hääleõiguse piiramine seadusega on võimalik. Antud loetelu ei tohiks mõista üksnes põhiseaduse 2. peatükis nimetatud õigusi reguleerivaks, kuivõrd käsitletud on põhiseaduslikke, mitte põhiõigusi.

Ka süstemaatilise tõlgendusega ei saaks piisavalt kaitseväes olevate isikute poliitilisi õigusi tagada, kuivõrd kaitseväelaste õiguslikku seisundit, sealhulgas mistahes õigusi ja kohustusi, käsitletakse Riigikaitse peatükis.

Kuigi ajaloolise tõlgenduse abil on küsimus üheselt lahendatav, tuleks kaaluda juhul, kui põhiseaduse § 124 lg 3 lause 2 säilimist vajalikuks pidada, ka § 57 lisamist olemasolevasse loetellu.

#### **5. Kokkuvõte**

Tulenevalt asjaolust, et § 58 võimaldab piirata üksnes hääleõiguse aktiivseid vorme, aga mitte passiivset valimisõigust, tuleks paragrahvi sõnastust muuta nii, et võimalik piirang laieneks ka kandideerimisele. Antud muudatus on soovitatav, kuna see hoiaks ära vajaduse lubada vangidel vabalt teostada valimiskampaaniat ning tagaks ka suurema võrdsuse hääleõiguse piirangutes. Sellega oleks tagatud ka piirangute suurem sobivus vastavuse põhimõttele (põhiseaduse § 11).