



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Rahvahääletuse hea tava

Nr 1

11.01.2021

Rahvahääletuse hea tava koodeks

Euroopa Nõukogu juures tegutsev nn Veneetsia komisjon, ametliku nimetusega komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (ingl *European Commission for Democracy through Law*), on koostanud **rahvahääletuse hea tava koodeksi** (ingl *Code of good practice on referendums*).¹ Koodeksis peetakse silmas rahvahääletusi nii riigi, regionaalsel kui ka kohalikul tasandil ning seda põhiseaduse, seaduste, aga ka muude küsimuste üle.²

Rahvahääletuse hea tava koodeks nagu ka muud Veneetsia komisjoni standardid ei ole täitmiseks kohustuslikud. Samas on Euroopa Inimõiguste Kohus oma otsustes komisjoni soovituslikele dokumentidele viidanud, mistõttu ei tasu komisjoni soovitustesse kergekäeliselt suhtuda.³

Rahvahääletuse korraldamise alused

Rahvahääletuse hea tava järgi saab rahvahääletuse korraldada vaid siis, kui riigi põhiseadus või sellega kooskõlas olev seadus sellekohase võimaluse sätestab. Rahvahääletus peab toimuma täpselt vastavuses põhiseaduse või seaduse nõuetega.⁴ Seejuures ei tohi rahvahääletuse korraldamise põhireegleid muuta vähemalt aasta enne rahvahääletust või siis tuleb need reeglid kirjutada põhiseadusesse. Rahvahääletuse põhireegliteks on rahvahääletust korraldava komisjoni või asutuse ning isikute valimisõiguse ja valimisregistriga seotu kindlaks määramine, rahvahääletusele pandud ettepanekule või seaduseelnõule ning selle menetlemisele esitatavad nõuded, rahvahääletuse tagajärjed ning rahvahääletusele pandud ettepaneku toetajate ja vastustajate juurdepääsu tingimused avalik-õiguslikule meediale.⁵

Võrdsete võimaluste tagamine

Rahvahääletuse hea tava nõuab võrdsete võimaluste loomist nii rahvahääletusele pandud ettepaneku pooldajatele kui ka vastastele. Selleks peavad avaliku võimu asutused olema rahvahääletuse kampaaniate ja tulemuste suhtes erapooletud. Eri leeride võrdsus ja avaliku võimu erapooletus nende suhtes peab avalduma nii meedias, kampaaniate rahastamises, rahvahääletuse

¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor.

² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, Explanatory memorandum, p 5.

³ Kask, O. Veneetsia komisjoni tegevusest. Kohtute aastaraamat 2016, lk 35.

⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. Guidelines on the holding of referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, III p 1; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, Explanatory memorandum, p 26.

⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. Guidelines on the holding of referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, II p 2 b. ja c.

kohta väljastatavates teadaannetes ning seoses osapoolte õigusega korraldada avalikus kohas demonstratsioone.⁶

Võrdsete võimaluste kindlustamine tähendab ka seda, et kui avalik-õiguslik ringhääling korraldab rahvahääletuse teemal raadio- ja telesaateid, tuleb neis saadetes kohelda rahvahääletusele pandud ettepaneku pooldajaid ja vastaseid ühetaoliselt. Sama nõue kehtib avalik-õigusliku meedia muude vormide, sh nt sotsiaalmeedia kohta. Seejuures ei tohi tasakaalu hoidmisel jätta tähelepanuta erakondade väljendatut, kes vastavalt toetavad või vastustavad rahvahääletuse ettepanekut. Riigil tuleb sõnavabaduse põhimõtet järgides luua mh õigusnormid, millega tagatakse rahvahääletuse osalistele võimalus teatud ulatuses – kasvõi minimaalses – oma seisukohtade tutvustamiseks ja propageerimiseks eraõiguslikus audiovisuaalmeedias.⁷

Rahvahääletusele esitatud ettepaneku toetajate ja vastaste võrdsuse kindlustamiseks peavad mõlemal osapoolel olema võrdsed rahalised aga ka muud võimalused raadio- ja telereklaami tegemiseks. Võrdsete võimaluste tagamiseks võib riik teatud juhtudel erakondade, aga ka teiste rahvahääletuse debatis osalejate kulutusi oma seisukohtade reklaamimisele piirata. Rahvahääletuse kampaaniate rahastamine peab ühtlasi olema läbipaistev.⁸

Valijate õigus kujundada oma seisukoht vabalt

Selleks, et valijad saaksid kujundada oma seisukoha rahvahääletusele pandud küsimuse või eelnõu kohta vabalt ja sundimatult, peavad pädevad avaliku võimu asutused jagama valijatele rahvahääletuse kohta piisaval määral asjakohast ja erapooletut teavet, mis võimaldab valijatel langetada rahvahääletusel teadliku ja kaalutletud valiku. Informeeritud valiku tegemiseks peavad valijad saama aegsasti tutvuda rahvahääletusele pandud eelnõu või ettepanekuga, samuti selle juurde kuuluvate selgitustega. Selliselt võivad asutused saata valijatele teavitumismaterjali, kus on tasakaalustatud viisil selgitatud mõlema valikuga seotud asjaolusid. Alternatiivselt võivad asutused edastada valijatele tasakaalustatult nii rahvahääletusele pandud ettepaneku pooldajate kui ka vastustajate kampaania materjale. Igal juhul tuleb rahvahääletusele pandud eelnõu või ettepanek, nende kohta käivad selgitused, teavitumismaterjalid või osapoolte kampaaniamaterjalid saata valijatele võimalikult aegsasti, s.o vähemalt kaks nädalat enne rahvahääletuse toimumist.⁹

Rahvahääletuse hea tava nõuab mh valijate teavitamist rahvahääletusel antud hääle mõjust ja rahvahääletuse tagajärgedest. Rahvale tuleb teada anda, kas rahvahääletus on õiguslikult siduv või üksnes nõuandev ning kas rahvahääletuse tulemusena viiakse konkreetsed ettepanekud vastavalt rahva enamuse tahte ellu või lükatakse tagasi või on rahvahääletuse puhul tegemist üksnes ühe etapiga pikemas protsessis.¹⁰

Rahvahääletuse kohta teabe jagamisel peavad avaliku võimu asutused jääma erapooletuks. Ent erinevalt valimistest ei tähenda rahvahääletuse puhul erapooletus seda, et asutused ei võiks mingil juhul väljendada oma arvamust rahvahääletusele pandud küsimuse või eelnõu kohta. Näiteks riigi püüdlused Euroopa Liiduga liitumiseks olid rahvale enne vastavat rahvahääletust teada. Küll ei tohi avalik võim mõjutada rahvahääletuse tulemust ühepoolsete ja teatud seisukohta rahvale pealesuruvate aktsioonidega ega muul viisil oma postitsiooni rahva mõjutamiseks kuritarvitada.¹¹

⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. Guidelines on the holding of referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, I p 2.2. a.

⁷ Samas, I p 2.2. b., c., f. ja h.

⁸ Samas, I p 2.2. e., g. ja h.

⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, Explanatory memorandum, p-d 13 ja 14.

¹⁰ Samas, p 15.

¹¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), (viide 6), I p 3.1. a., b. ja d; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, Explanatory memorandum, p 13.

Rahvahääletuse küsimus

Rahvahääletuse hea tava järgi peab rahvahääletusele pandud küsimus olema selge, küsimus ei tohi olla eksitav ega kallutada valijat ühte kindlat vastust andma. Rahvahääletuse küsimus peab olema esitatud viisil, mis võimaldab sellele vastata üksnes sõnadega „jah“ või „ei“. ¹² Seega ei tohi rahvahääletusele panna avatud küsimust, mille puhul tekib valijal vajadus vastust omapoolsete selgitustega täpsustada. ¹³

Rahvahääletuse küsimuse esitamisel tuleb järgida küsimuse **vormi ühtsuse nõuet**. Selle nõude kohaselt ei tohi kombineerida kokku küsimust eri laadi ettepanekute kohta, s.o küsimust konkreetse eelnõu teksti kohta üldiselt sõnastatud ettepanekuga või teatud põhimõtet käsitleva küsimusega. **Sisu ühtsuse nõuet** kohaldatakse põhiseaduse või seaduse teksti muudatuse rahvahääletusele panemisel. See nõue eeldab, et rahvahääletusele pandud õigusakti muudatused oleksid omavahel olemuslikult seotud. **Õigushierarhia taseme ühtsuse** nõude järgi ei ole soovitatav panna rahvahääletusele küsimust erineva õigusjõuga õigusaktide kohta, s.o esitada küsimust samaaegselt nii põhiseaduse kui ka seaduse muutmise kohta. ¹⁴

Rahvahääletusele pandud ettepanek peab rahvahääletuse hea tava kohaselt olema kooskõlas kõrgemalseisva õigusega, ega tohi olla vastuolus rahvusvahelise õiguse ning Euroopa Nõukogu poolt tunnustatud õiguspõhimõtetega nagu näiteks demokraatia- ja seaduslikkuse põhimõttega, ega ka inimõigustega. ¹⁵

Veneetsia komisjon soovib ette näha institutsiooni, mille pädevuses on parandada nii rahvahääletusele pandavate eelnõude kui ka muude küsimuste puudused, sh juhul, kui küsimus on ebaselge, kallutatud või eksitav, samuti kui menetlusnorme on rikutud või kui seadusega ei saa lahendada küsimusi, mida rahvahääletusele pandud eelnõuga lahendada soovitakse. ¹⁶

Rahvahääletuse tagajärjed ja nende õiguslik mõju

Rahvahääletuse hea tava nõuab nii siduva kui ka nõuandva rahvahääletuse puhul selle tagajärgede selgesõnalist kindlaks määramist põhiseaduses või seaduses. See võimaldab ära hoida vaidlusi ja ebaselgust ning valijate pettumust, kui mõnd rahvahääletusel vastu võetud seadust asutakse rahvahääletusega muutmata. ¹⁷

Hea tava kohaselt ei ole soovitatav siduvate rahvahääletuste ette nägemine teatud põhimõteteliste otsuste või üldiselt sõnastatud ettepanekute vastuvõtmiseks, sest sellisel juhul sõltub lõppkokkuvõttes ikkagi parlamendist see, kas ja kuidas rahva tahe ellu viiakse. Kui sellistel puhkudel siiski siduvaid rahvahääletusi korraldatakse, tuleks näha ette täpsustavad reeglid rahvahääletustel langetatud otsuste elluviimiseks. ¹⁸

Veneetsia komisjon soovib siduval rahvahääletusel tagasi lükatud eelnõu lähema paari aasta jooksul ilma uue rahvahääletusega üldjuhul mitte vastu võtta. Samalaadselt ei soovita komisjon

¹² Samas, I p 3.1. c.

¹³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, Explanatory memorandum, p 15.

¹⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. Guidelines on the holding of referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, III p 2.

¹⁵ Samas, III p 3.

¹⁶ Kask, O. Rahvahääletuse ja rahvaalgatuse regulatsiooni muutmine 2019. a koalitsioonilepingu järgi. Analüüs, lk 17.

¹⁷ Samas, lk 29.

¹⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. Guidelines on the holding of referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, III p 8; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, Explanatory memorandum, p 54.

rahvahääletusel vastu võetud õigusakti sama ajaperioodi jooksul ilma rahvahääletuseta muuta.¹⁹ See nõue põhineb ametkondade kohustusel austada rahva otsust,²⁰ ent nagu soovitud näha, ei ole rahva otsuse siduvus igavene. Ülaltoodud tähtaegadest kinni pidamise nõue ei laiene juhtumitele, kus muudatus puudutab vaid osa õigustloovast aktist, mis tervikuna võeti vastu rahvahääletusel.²¹ Nõuandvatele rahvahääletustele rahva seisukoha järgimise nõue ei laiene. Iseasi on see, kui tark on parlamendil võtta vastu otsuseid, mis on vastuolus rahva enamuse tahtega.²²

Kokkuvõte

Demokraatia küsimustega tegelev Veneetsia komisjon on töötanud välja rahvahääletuse hea tava koodeksi. Kuigi koodeks ei ole õiguslikult siduv, on tegemist mõjuka dokumendiga, millest enamik demokraatlikke riike peavad vajalikuks juhinduda.

Koodeksi järgi võib rahvahääletust korraldada üksnes juhul, kui selleks on ette nähtud õiguslik alus põhiseaduses või seaduses. Rahvahääletuse hea tava nõuab, et avaliku võimu asutused kohtleksid rahvahääletusele esitatud ettepaneku toetajaid ja vastustajaid võrdselt ja erapooletult. Samuti tuleb pädevatel asutustel jagada valijaile rahvahääletusele pandud ettepaneku kohta asjakohast ja objektiivset teavet, mis võimaldab langetada valijail teadliku valiku. Rahvahääletuse hea tava kohaselt peab rahvahääletusele esitatav küsimus olema selge ning vormilt ja sisult ühtne. Ühelgi juhul ei tohi küsida rahvalt arvamust ettepaneku kohta, mis on kõrgemalseisva õiguse, rahvusvahelise õiguse, Euroopa Nõukogu tunnustatud õiguse üldprintsiipide või inimõigustega vastuolus. Rahvahääletusel langetatud valikute õiguslikud tagajärjed peavad olema õigusaktiga kindlaks määratud ning üldjuhul ei tohi rahva poolt langetatud otsuseid teatud aja jooksul ilma uue rahvahääletuseta ümber vaadata. See ei kehti nõuandvate rahvahääletuste kohta, ent ka sel juhul on raske ette kujutada parlamenti, kes sõendab minna vastuollu rahva tahtega.

Tiina Kuusmann

nõunik

tiina.kuusmann@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. [European Commission for Democracy through Law \(Venice Commission\). Code of good practice on referendums. CDL-AD\(2007\)008rev-cor.](#)
2. [Kask, O. Rahvahääletuse ja rahvaalgatuse regulatsiooni muutmine 2019. a koalitsioonilepingu järgi. Analüüs.](#)
3. [Kask, O. Veneetsia komisjoni tegevusest. Kohtute aastaraamat 2016.](#)

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

¹⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. Guidelines on the holding of referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, III p 5 a. i., ii.

²⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, Explanatory memorandum, p 41.

²¹ Kask, O. (viide 16), lk 20.

²² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice on referendums. CDL-AD(2007)008rev-cor, Explanatory memorandum, p 43.