

§ 161 [Põhiseaduse muutmise algatamine]

Õigus algatada põhiseaduse muutmist on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil.

Põhiseaduse muutmist ei saa algatada ega põhiseadust muuta erakorralise seisukorra ega sõjaseisukorra ajal.

Autor *Uno Lõhmus*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 87. Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on rahval rahvaalgatuse korras, kui ka Riigikogul harilikus korras.

PS 1937: § 146. Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on Vabariigi Presidendil kui ka Riigivolikogu või Riiginõukogu seadusliku koosseisu enamusel.

Sisukord

- I. Põhiseaduse muutmise algatamise küsimus Põhiseaduse Assamblees
- II. Keeld algatada põhiseaduse muutmist või muuta põhiseadust erakorralise seisukorra ajal

I. Põhiseaduse muutmise algatamise küsimus Põhiseaduse Assamblees

- 1 Põhiseaduse Assambleele esitatud Jüri Adamsi ja Jüri Raidla töögruppide ettepanekud järgisid 1937. aasta põhiseaduses sätestatud. Muud tollal koostatud projektid pakkusid erinevaid lahendusi. Edgar Talviku ja Jüri Kaljuvee koostatud projektis oli algatusõigus antud ka maakondade ja linnade volikogude poolt valitud esindajate koosolekule, Kalle Kulboki projektis üksnes neljandikule Riigikogu koosseisust. Igor Gräzini Eesti Demokraatliku Sotsialistliku Vabariigi põhiseaduse töömaketis oli põhiseaduse muutmise algatamise õigus Vabariigi Presidendil, Riiginõukogu seadusliku koosseisu enamusel ja Ülemkohtul. Ando Lepsi visandis nimetatakse põhiseaduse muutmise algatajatena Riigikogu, maakondade ja linnade volikogude poolt valitud esindajate koosolekut ning 50 000 hääleõiguslikku kodanikku.
- 2 Põhiseaduse muutmise peatüki arutelu toimus algselt assamblee I toimkonnas, kuid alates 11. istungist 31. oktoobril 1991 võttis arutelu üle III toimkond, mida juhtis Illar Hallaste. Põhiseaduse Assambleel oli esialgu arutusel põhiseaduse muutmise õiguse andmine üksnes Riigikogule. Arutleti algatamise madalama lävendi üle, kui seda pakkus arutluse aluseks olnud Adamsi eelnõu, samuti 1937. aasta põhiseadus, mis andis õiguse algatada põhiseaduse muutmise Riigikogu enamusele. Algselt oli selleks neljandik Riigikogu koosseisust. Assamblee 16. istungil 22. novembril 1991 teatas redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni, et toimkond pakub algatamise õiguse viiendikule Riigikogu koosseisust. Ta põhjendas ettepanekut sooviga ühtlustada põhiseaduse muutmise algatamise õigus valitsuse kukutamiseks vajalike Riigikogu liikmete arvuga.¹
- 3 Assamblee 15. istungil 16. novembril 1991 teavitas III toimkonna esimees Hallaste assambleed, et kuigi Adamsi eelnõu andis presidendile põhiseaduse muutmise algatamise

¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 531.

õiguse, ei toeta toimkond seda ettepanekut. III toimkond oli seisukohal, et presidendil ei peaks olema mingisugust seadusandliku algatuse õigust, ka mitte põhiseaduse osas.² Kuna küsimus oli seotud IV toimkonna teemaga (presidendi pädevus), siis pani assamblee juhataja III toimkonna ettepaneku hääletusele. Hääletus andis eelistuse III toimkonna ettepanekule.³ Presidendile seaduste ja põhiseaduse muutmise algatamise õiguse andmine oli korduvalt arutusel ka redaktsioonitoimkonnas, kus osalesid samuti eksperdid.⁴

- 4 Presidendile seadusandliku algatusõiguse andmise küsimuses oli nii pooldajaid kui ka vastaseid. Viimased kartsid, et presidendi autoriteet saaks kahjustatud, kui ta omal algatusel sekkub poliitikasse. Redaktsioonitoimkonna 4. veebruari 1992. aasta koosolekul pakuti ekspertide ettepanekul assambleele alternatiivid, millest ühe järgi teeb president Riigikogule esildise põhiseaduse muutmise algatamiseks ja teise järgi on tal põhiseaduse muutmise algatamise õigus.⁵ Redaktsioonitoimkonna esinaine Hänni teavitas Põhiseaduse Assambleed 24. istungil 6. veebruaril 1992, et redaktsioonitoimkonna arvates võiks presidendil olla põhiseaduse muutmise algatamise õigus.⁶ 28. istungil 27. märtsil 1992 andis Hänni teada, et redaktsioonitoimkond lisas põhiseaduse muutmise algatajate hulka Vabariigi Presidendi, põhjendades seda eesmärgiga anda presidendile „adekvaatsed vahendid mõjutada olukorda, kui on tekkinud vajadus tasakaalustada põhiseaduslikult täidesaatva, seadusandliku ja kohtuvõimu vahekorda või mõnda muud riigiõiguslikku küsimust“.⁷ Samal istungil otsustati 25 poolt- ja 8 vastuhäälega anda presidendile pädevus algatada põhiseaduse muutmine.⁸
- 5 Ei Adamsi ega Raidla töögrupi eelnõu põhiseaduse muutmise algatamist rahvaalgatuse korras ette ei näinud. Sellise võimaluse nägi ette 1920. aasta põhiseadus, kuid 1937. aasta põhiseadus sellisel viisil muutmise algatamist ei lubanud, nagu ka muudatuse otsustamist rahvahääletusel. Adamsi ja Raidla töögruppide eelnõud järgisid 1937. aasta põhiseaduse põhimõtet. Eitavat suhtumist rahvaalgatusse 30. aastatel süvendas vabadussõjalaste eestvedamisel rahvahääletuse korras algatatud ning rahvahääletusel 14., 15., ja 16. oktoobril 1933 vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadus. Juba enne rahvaalgatuse korras läbiviidud põhiseaduse muutmist avaldati õiguskirjanduses arvamust, et rahvahääletuse ja rahvaalgatuse instituut on iganenud ja moodsas riigis pole selle järele erilist tarvet. „25 000 hääleõiguslikku kodanikku koguda mõne eelnõu ümber ei ole raske ja üksikute isikute suure energia ja osavuse puhul võiks meil rahvahääletusi üsna rohkesti esineda ja just niisugustes küsimustes, millega hulkade meeled ärevile aetakse ja hädaohtlikku põnevust tekitatakse, kuna sel teel ei pruugi kindlustatud olla küsimuse asjalik ja kompetentne lahendamine,“ kirjutas Anton Palvadre 1932. aastal.⁹ Rahvaalgatust 1937. aasta põhiseaduse ettevalmistamise käigus siiski arutati ning arutelud oli tulised. Rahvaalgatuse vastased, kelle seisukohad jäid peale, tõid argumentidena rahva meeolude kõikumuse ning selle, et tegelikkuses rahvas ei algata seaduseelnõu, vaid üksikisikud, kes lavastavad rahvaalgatuse soodsal momendil.¹⁰ Rahvuskogu teise koja põhiseaduse eelnõu üldaruandja Ado Anderkopp osutas oma kõnes Rahvuskogu teise koja koosolekul 6. juulil 1937 otseselt 1933. aasta kogemusele: „Meie rahvaesindus kaotas 1931/1932. aastal kontakti rahvaga, kired rahva keskel paisusid, ja 1933. aastal hääletas rahvas demokraatia

² Samas, lk 514–515.

³ Samas, lk 516.

⁴ RA, ERA.R-2324.1.25, l 83, 13. novembri 1991. a protokoll; l 123, 20. jaanuari 1992. a protokoll.

⁵ Samas, l 182, 4. veebruari 1992. a protokoll.

⁶ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 764.

⁷ Samas, lk 953.

⁸ Samas.

⁹ A. Palvadre. Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. – Õigus 1932/2, lk 62.

¹⁰ Vt nt RA, ERA.4408.1.89, l 54–57, Rahvuskogu esimese koja III komisjoni 11. märtsi 1937. a protokoll nr 12.

nimel endale säärase põhiseaduse, mida vist küll suurem osa sellest 2/3-kust meie rahvast, kes tollal selle põhiseaduse poolt hääletas, nüüd enam demokraatlikuks pidada ei või.“¹¹

- 6 Põhiseaduse muutmise algatamise rahvaalgatuse korras nägid 1992. aasta põhiseaduse koostajad ette ajutise võimalusena põhiseaduse rahvahääletamisel vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul. Algatus pidi tulema vähemalt 10 000 valimisõiguslikult kodanikult. Sellise võimaluse nägi ette 28. juunil 1992. a rahvahääletusel vastu võetud PSRS § 8 lõige 2. Rahvaalgatuse korras esitatud põhiseaduse muutmise eelnõu panemist rahvahääletusele ette ei nähtud, muudatuse sai Riigikogu teha kahekolmandikulise häälteenamusega. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lõike 2 alusel on põhiseadust soovitud täiendada ühel korral. 14. juunil 1994 esitas Eesti Pensionäride Liit Riigikogule ettepaneku koos 10 632 allkirjaga muuta PS § 28, sõnastades seal kõigile garanteeritud pensioni vastavuses tööpanusega, ning täiendada PS §-i 56 presidendi otsevalimisega. Eelnõu algatati 28. juunil 1994. Riigiõiguskomisjoni ettepanekul arvas Riigikogu 20. oktoobril 1994 eelnõu ilma aruteluta menetlusest välja põhjendusega, et komisjon saavutas pensionäride esindajatega kokkuleppe.¹²

II. Keeld algatada põhiseaduse muutmist või muuta põhiseadust erakorralise seisukorra ajal

- 7 1920. aasta ning 1937. aasta põhiseaduses puudus säte keelu kohta algatada põhiseaduse muutmist või muuta põhiseadust erakorralise seisukorra ajal. Mitme riigi konstitutsioonist (nt Prantsuse Vabariigi konstitutsiooni art 89 lg 4, Saksa Liitvabariigi põhiseaduse § 115e lg 2) võib taolise sätte leida. Paragrahv 161 lõike 2 sõnastus pärineb Raidla töögrupi eelnõust. Ka Adamsi töögrupi eelnõus oli säte, mis keelas muuta põhiseadust erakorralise seisukorra ajal, kuid eelnõu ei sisaldanud põhiseaduse muutmise algatamise keeldu. Põhiseaduse Assamblee materjalide põhjal näib, et arutelu sätte üle ei tekkinud ning ei Raidla ega Adams oma eelnõu tutvustamisel sätte vajadust ei selgitanud.
- 8 Sätte põhiseadusse võtmine on põhjendatav erakorralise seisukorra ning sõjaseisukorra iseloomuga. Põhiseadus reguleerib erakorralise seisukorra väljakuulutamist (PS § 128, 129), põhiõiguste piiramist erakorralise või sõjaseisukorra ajal (PS § 130), kuid ei kajasta asjaolu, et need olukorrad muudavad märkimisväärselt võimude vahekorda. Võimude vahekorra muutused tulevad ilmsiks erakorralise seisukorra seaduses (ErSS). Riigikogult lähevad valitsusele üle olulised võimuvolitused. Erakorraline seisukord ja sõjaseisukord on kõrvalekalle põhiseadusega loodud õiguslikust raamistikust ning mõne õigusteadlase arvates nõuab taoline seisukord tegutsemist väljaspool seadusi ja õiguskorda. Keeld algatada või muuta põhiseadust erakorralise seisukorra ajal on seega kaitsevahend selle vastu, et isik või isikud, kes muutuvad ulatusliku võimu kandjateks, ei saaks muuta mängureegleid ega põlistada oma võimu. Erakorralise või sõjaseisukorra ajal ei valita Riigikogu, Vabariigi Presidenti ega kohalike omavalitsuste esinduskogusid ega lõpetata nende volitusi (PS § 131). Rahvahääletuse seadus keelab erakorralise või sõjaseisukorra ajal algatada ja korraldada rahvahääletusi (RaHS § 3 lg 3).

¹¹ Põhiseadus ja Rahvuskogu, lk 159.

¹² VII Riigikogu V istungjärgu 20. oktoobri 1994. aasta stenogramm.