

§ 162 [Põhiseaduse muutmise ainult rahvahääletusega]

Põhiseaduse I peatüki „Üldsätted“ ja XV peatüki „Põhiseaduse muutmise“ saab muuta ainult rahvahääletusega.

Autor *Uno Lõhmus*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 88. Rahvas otsustab rahvahääletusel põhiseaduse muutmise, olgu see algatatud kas rahvaalgatuse korras või Riigikogu poolt.

1920. aasta põhiseadus andis rahvale põhiseaduse muutmise ainupädevuse. Muid põhiseaduse muutmise viise põhiseadus ette ei näinud. Põhiseaduse komisjoni aruandja Anderkopp põhjendas põhiseaduse muutmise sellist viisi otsedemokraatia ja rahvaalitsuse põhimõtetega (vt sissejuhatuse komm. 37 ja 38).
1937. aasta põhiseaduses ei olnud sätet, mis nõudnuks põhiseaduse mõne peatüki või paragrahvi muutmiseks rahvahääletust. Põhiseaduse muutmise seaduse rahvahääletusele panemine oli antud Presidendi pädevusse põhiseaduses kirjeldatud juhtudel (vt § 163 komm. 3).
- Talviku ja Kaljuvee koostatud põhiseaduse kavand nägi sarnaselt 1920. aasta põhiseadusega ette, et põhiseaduse muutmise otsuse saab teha üksnes rahvas. Adamsi töögrupi eelnõus pakuti põhiseaduse muutmise otsustamist üldjuhul rahvale, vähetähtsad muudatused võis teha Riigikogu (vt § 163 kommentaare). Põhiseaduse lõppvariant vastab Raidla töögrupi eelnõus pakutule.
- Põhiseaduse Assamblee 11. istungil 31. oktoobril 1991 andis põhiseaduse muutmise peatükist ülevaate I toimkonna esimees Vello Salum. Ta selgitas, et toimkond lühendas Adamsi eelnõus seda pikka paragrahvide loetelu, mida saab muuta ainult rahvahääletusega. Järele jäid I peatükk „Üldsätted“, III peatükk „Rahvas“, IV peatükk „Riigivanem“ ja XV peatükk „Põhiseaduse muutmise“. ¹ Hilisemate arutelude käigus jäeti välja IV peatükk „Riigivanem“ ning 25. istungil 7. veebruaril 1992 hääletas Põhiseaduse Assamblee välja ka III peatüki „Rahvas“. ²
- Põhiseaduse Assamblee aruteludest ei selgu kaalutlused, miks kahe peatüki muutmise on võimalik üksnes rahvahääletusega, kuna aga teisi peatükke võib muuta rahvahääletusega siis, kui Riigikogu nii otsustab. I peatükk sisaldab vaieldamatult olulisi riigiehituslikke põhimõtteid, XV peatükk aga on põhiseaduse stabiilsuse tagamise vahend. Aruteludest ei nähtu, et kahe peatüki väljatoomisel oleks lähtunud PS §-s 1 sätestatud rahva kui kõrgema riigivõimu kandja argumendist. Pigem mõisteti peatükkide olulisust ning sooviti teha nende muutmise võimalikult raskeks. Nii kinnitas Raidla 3. istungil 27. septembril 1991, et karmid reeglid põhiseaduse muutmiseks on suunatud põhiseaduse stabiilsuse tagamisele. ³ Sama mõtet kordas I toimkonna esimees Vello Salum 11. istungil 31. oktoobril 1991. ⁴ Adams avaldas 5. istungil 11. oktoobril 1991, et baasmeetodina tuleks kasutada rahvahääletust, tühisemaid parandusi võiks aga sisse viia Riigikogu äärmiselt suure hääldenamusega või kahe järjestikuse koosseisuga. ⁵

¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 352.

² Samas, lk 808.

³ Samas, lk 79.

⁴ Samas, lk 352.

⁵ Samas, lk 143.

- 6 Põhiseaduse stabiilsuse rõhutamine väljendab põhiseaduse loojate taotlust põlistada oma nägemus sotsiaalsest korrast ning alusväärtustest. Selleks on konstitutsioonid arendanud protseduurilisi ja sisulisi lahendusi konstitutsiooni teksti kaitsmiseks (vt sissejuhatuse IV osa). Sellist eesmärki kannab ka kommenteeritav paragrahv. Ehkki mõnda osa põhiseadusest saab muuta ainult rahvahääletusega, ei tähenda see, et algatus põhiseaduse muutmiseks tuleks rahvalt. Algatus saab tulla eliidilt, olgu selleks Riigikogu liikmed või Vabariigi President. Küll aga saavad kodanikud osa võtta aruteludest põhiseaduse muutmise vajalikkuse üle ning rahvahääletusel otsustada, kas anda nõusolek põhiseaduse muutmiseks.
- 7 Pole selge, kas põhiseaduse muutmine rahvahääletusega on raskem kui muutmine Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt või Riigikogu neljaviiendikulise häälteenamusega. Illar Hallaste juhtis sellele tähelepanu Põhiseaduse Assamblees, pärides I toimkonna esimehelt Vello Salumilt, kas ta on mõtelnud sellele, et rahvahääletusel mingit parandust vastu võtta on võrratult lihtsam kui saada neljaviiendikuline enamus Riigikogus.⁶
- 8 Lisaks põhiseaduse I ja XV peatükile saab ainult rahvahääletusega muuta PSTSi, mis võeti vastu rahvahääletusel 14. septembril 2003. Seaduse sissejuhatavas osas on kirjas, et PSTS on vastu võetud PS § 162 alusel, mis osutab I peatüki „Üldsätted“ muutmisele. Mart Nutt selgitas Riigikogule, et PSTS täiendab PS § 3 põhimõtteid.⁷ Põhiseaduse mõne peatüki tugevama kaitse eesmärgi saavutamist rahvahääletusega seostasid põhiseaduse loojad seega protseduuriliste piirangutega. Põhiseaduse Assamblee protokollid ei kajasta, kas arutelud toimusid ka materiaalsete piirangute vajaduse üle.
- 9 Kirjanduses on kommenteeritavale paragrahvile omistatud ka laiem tähendus. Selle vaate järgi ei saa Riigikogu muudes peatükkides sisalduvate sätete muutmise kaudu I ja XV peatüki põhimõtteid sisutihjaks teha. Riigikogu ei tohi samuti ilma rahvahääletuseta põhiseadusse viia sätteid, mis oma olemuselt kuuluvad esimesse või viimasesse peatükki, samuti PSTSi.⁸
- 10 Kommenteeritav paragrahv võimaldab rahvahääletusega muuta ka XV peatüki sätteid. Kuigi sellise eelnõu rahvahääletusele panemiseks on nõutav kõrge lävend, Riigikogu kolmeviiendikuline häälteenamus, mis teeb niisuguse sisuga eelnõu andmise rahvale otsustada raskeks, seab põhiseadusega ettenähtud võimalus muuta põhiseaduse muutmise reegleid ohtu põhiseaduse stabiilsuse.
- 11 Rahvahääletusega on põhiseadust muudetud ühel korral. 16. mail 2002 algatasid 74 Riigikogu liiget põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu. Riigikogu otsustas 18. detsembril 2002 korraldada rahvahääletuse põhiseaduse täiendamise seaduse üle ning samaaegselt küsida rahvalt, kas Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga. Rahvahääletusel 14. septembril 2003 hääletas 64% hääletusest osavõtnuid PSTSi ning ELiga ühinemise poolt. Põhiseaduse täiendamise seadus jõustus 6. jaanuaril 2004.

⁶ Samas, lk 355.

⁷ IX Riigikogu VII istungjärgu 11. juuni 2002. aasta stenogramm.

⁸ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 26.