

## § 163. [Põhiseaduse muutmise viisid]

Põhiseadust saab muuta seadusega, mis on vastu võetud:

- 1) rahvahääletusel;
- 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt;
- 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena.

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, kusjuures esimese ja teise lugemise vahet on vähemalt kolm kuu ning teise ja kolmanda lugemise vahet vähemalt üks kuu.

Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel.

Autor *Uno Lõhmus*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1920:** § 87. Rahvas otsustab rahvahääletusel põhiseaduse muutmise, olgu see algatatud kas rahvahääletuse korras või Riigikogu poolt.

**PS 1937:** § 147. [...] algatatud Põhiseaduse muutmise eelnõu võtab vastu Riigikogu seaduste vastuvõtmiseks ettenähtud korras, selle erinevusega, et eelnõu võetakse vastu mõlemas kajas vastava koja seadusliku koosseisu enamusega, ja § 95 viimases lõikes tähendatud juhtudel võetakse vastu Riigivolikogus seadusliku koosseisu kahekolmandikulise enamusega. Pärast eelnõu vastuvõtmist Riigikogus Vabariigi President määrab Riigivolikogu uue koosseisu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamise, mis peavad toimuma mitte hiljem kui kolme kuu kestel arvates Põhiseaduse muutmise eelnõu vastuvõtmise päevast Riigikogus. [...]

§ 148. Riigikogu poolt [...] vastuvõetud Põhiseaduse muutmise seaduse Vabariigi President kuulutab välja kolme kuu möödumisel arvates selle vastuvõtmisest, kui sama aja kestel Vabariigi President ei ole nõudnud selle seaduse rahvale otsustamiseks andmist rahvahääletuse korras.

Vabariigi President võib anda rahvale rahvahääletuse korras otsustamiseks enda poolt algatatud eelnõu, kui Riigikogu uus koosseis pole seda [...] vastu võtnud kolme kuu möödumisel arvates Riigikogu selle uue koosseisu kokkutulekust.

§ 149. Kui Riigikogu see koosseis, kellele on antud Vabariigi Presidendi poolt algatatud Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, ei ole seda eelnõu vastu võtnud kolme kuu möödumisel, või on selle eelnõu lükanud tagasi, võib Vabariigi President rahvahääletuse korras pöörduda rahva poole põhimõttelise küsimusega sama eelnõu kohta. [...]

§ 150. Põhiseaduse muutmise seadus loetakse rahva poolt vastuvõetuks, kui selle poolt antud häälte arv ületab vastu antud häälte arvu.

### Sisukord

- I. Sissejuhatus ja ajalooline ülevaade
- II. Põhiseaduse muutmise viisid
- III. Põhiseaduse muutmise eelnõu menetlus Riigikogus

## I. Sissejuhatus ja ajalooline ülevaade

- 1 Alates 18. sajandi lõpust mõisteti konstitutsiooniteoorias, et tuleb ette näha sätted, mis lubavad konstitutsiooni muuta või täiendada, sest inimese kirjutatud norme ei saa pidada igavesteks ning tulevased põlvkonnad peavad saama võimaluse eemalduda varasematest otsustest. Konstitutsiooni muutmisele kohaldatakse samasuguseid ootusi kui konstitutsiooni tegemisele. Selle loogika järgi teevad muudatusi valitud asutavad kogud või kasutatakse rahvahääletust. Aja jooksul on valitud alternatiivne tee: anda õigus muudatuste tegemiseks seadusandjale, kuid lisada kvalifitseeritud enamuse nõue või järelemõtlemise aeg.
- 2 1920. aasta põhiseadus nägi ette vaid ühe põhiseaduse muutmise viisi: see oli võimalik üksnes rahvahääletusega.
- 3 1937. aasta põhiseadus nägi ette kaks muutmise viisi: esmase muutmiseviisina Riigikogu mõlema koja kahe järjestikuse seadusliku koosseisu enamuse otsusega, Riigivolikogu ja Riiginõukogu erimeelsuse korral Riigivolikogu seadusliku koosseisu kolmeviidendikulise hääلteenamusega. Seejuures ei tulnud ootama jääda uusi korralisi valimisi. Pärast eelnõu vastuvõtmist Riigikogus pidi President määrama Riigivolikogu uue koosseisu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamise. Rahvahääletusele võis President põhiseaduse muutmise seaduse panna siis, 1) kui ta pärast muutmise seaduse vastuvõtmist otsustab anda seaduse rahvale otsustamiseks või 2) kui Presidendi poolt algatatud eelnõu pole Riigikogu uus koosseis kolme kuu jooksul vastu võtnud või 3) kui Riigikogu pole kolme kuu jooksul vastu võtnud Presidendi poolt algatatud põhiseaduse muutmise eelnõu või on selle tagasi lükanud. Seega sõltus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvale otsustada andmine Presidendi diskretsiooniotsusest.
- 4 Adamsi töögrupi poolt Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõu nägi ette kaks muutmise viisi: põhiseadust võis muuta Riigikogu või rahvas. Riigikogu võis teha põhiseadusse täpsustavaid muudatusi, ilma et sellega kaasneks põhiseaduse vaimu ja mõtte muutmine. Muud muudatused, mida Adamsi töögrupp täpsustas küsimuste ja paragrahvide loeteluga, tuli anda otsustada rahvale. 4. istungil 4. oktoobril 1991 oma eelnõu tutvustades märkis Adams, et põhiseaduse muutmine on äärmiselt raske ja delikaatne küsimus. „Me peame seda lahendama, lähtudes või tasakaalustades kolme osalt üksteist välistavat nõuet. Kõigepealt põhiseaduse muutmine ei tohi olla kerge. Vastasel juhul see põhiseadus ei ole midagi väärt. Teisest küljest põhiseaduse muutmine ei tohi olla ka võimatu. Ja kolmandaks, põhiseaduse muutmine peab andma võimaluse teha arukaid ja kompetentseid muutusi.“<sup>1</sup> Adams tõdes, et ajalugu on andnud meile kibeda kogemuse, et põhiseaduse muutmine rahvahääletusega ei ole kõige õnnestunud põhiseaduse muutmise viis.<sup>2</sup> Töögrupi ettepanek pakub Adamsi arvates kõige ideaalsema plaani paranduste sisseviimiseks: „[...] paranduste sisseviimine Riigikogu kaudu väga suure enamusega, kui on praktiliselt poliitiline konsensus. Põhimõtteliste muudatuste tegemine toimugu siiski rahvahääletusel.“<sup>3</sup> Ta mõõnis, et piiri tõmbamine, milline põhiseaduse paragrahv oleks triviaalne või ainult sõnastuslik, on äärmiselt keeruline ja raske ning ta polnud kindel, kas suudame seda lahendada. Ta mainis veel kolmandat teoreetilist võimalust: põhiseaduse muutmine kahe järgneva koosseisu poolt, kuid avaldas kahtlust, kas see lähiaastatesse sobib.<sup>4</sup> Assamblee 5. istungil 11. oktoobril 1991 täpsustas Adams, et baasmeetodina tuleks kasutada rahvahääletust, kuid teise võimalusena, millega saaks teha tühisemaid parandusi, nägema ette

<sup>1</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 123.

<sup>2</sup> Samas, lk 123–124.

<sup>3</sup> Samas, lk 124.

<sup>4</sup> Samas.

teise tee, kas siis Riigikogu äärmiselt suure hääldenamusega või kahe järjestikuse Riigikogu koosseisuga.<sup>5</sup>

- 5 Raidla töögrupi ettepanek sisaldas kahte põhiseaduse muutmiseviisi: esiteks rahvahääletusega, kusjuures kahe peatüki, „Üldsätted“ ja „Põhiseaduse muutmine“, muutmiseks oli rahvahääletus kohustuslik, muudel juhtudel sõltus rahvahääletuse korraldamine Riigikogu otsusest. Teise muutmiseviisina nägi eelnõu ette põhiseaduse muutmise Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise hääldenamusega.
- 6 Põhiseaduse Assamblee 11. istungil 31. oktoobril 1991 selgitas I toimkonna esimees Salum, et I ja III toimkond olid üksmeelel, et põhiseaduse muutmine tuleb teha nii raskeks, et iga tühise asja pärast ei hakataks kohe põhiseadust muutama. Toimkonnad otsustasid võtta lähtekohaks nii Adamsi eelnõu kui ka Taagepera soovitusel, 1938. aasta põhiseaduse mitmed punktid ning Raidla ja Kulboki eelnõudes toodud variandid.<sup>6</sup> Ühistoimkond otsustas lisada, et põhiseadust saab muuta kahe järjestikku valitud Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise hääldenamusega. See protseduur on ajaliselt pikem, „aga võimaldab läbi mõelda, mida me muudame ja teise Riigikogu valimisega saab ka rahvas aktiivselt oma arvamuse ja tahte välja öelda“.<sup>7</sup>

## II. Põhiseaduse muutmise viisid

- 7 Kommenteeritava paragrahvi esimene lõige näeb ette põhiseaduse muutmise kolm viisi, mis erinevad üksteisest muudatuste eelnõu arutamisele võtmise, otsuse tegemiseks vajaliku hääldenamuse ning protseduuri pikkuse osas. Põhiseaduse muutmise viisi valib Riigikogu.
- 8 Riigikogul on võimalik valida, välja arvatud PS §-s 162 nimetatud juhud, üks muutmise viis. Lisaks iga viisi erinevale kvooruminõudele (vt PS §-d 164, 165 ja 166) on paragrahvi lisatud ajaline tingimus põhiseaduse muutmise eelnõu arutamiseks Riigikogus. Põhiseadus näeb ette eelnõu lugemiste vahelise minimaalse aja. Selle eesmärgiks on anda otsustajatele aega hetke poliitilise vaimustuse seadmiseks ja põhjalikumaks otsuse tegemise protsessiks ning aega ka avalikkusele eelnõu arutamiseks.
- 9 Põhiseaduse muudatuse vastuvõtmise Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt nägi peamise põhiseaduse muutmise viisina ette juba 1937. aasta põhiseadus. Kuid see erines oluliselt 1992. aasta põhiseaduses ettenähtust (vt PS § 165 kommentaare).
- 10 Põhiseaduse muutmine kiireloomulisena Riigikogus ei tähenda kiirendatud protseduuri. Põhiseaduse muutmise otsuse tegemiseks on vaid üks hääletus, kuid see põhiseaduse muutmise viis nõuab suurt üksmeelt Riigikogus (vt PS § 166 kommentaare).

## III. Põhiseaduse muutmise eelnõu menetlus Riigikogus

- 11 Põhiseaduse muutmise keskne institutsioon on Riigikogu. Põhiseaduse muutmise ettepanekut pole võimalik panna rahvahääletusele ega muuta ilma Riigikogu enamuse tahteta.
- 12 Põhiseadus annab Riigikogule kui tavaseadusandjale ka konstitutsioonilise seadusandja pädevuse. Konstitutsioonilise seadusandjana on Riigikogu allutatud erilistele, põhiseaduses sätestatud nõuetele. Need nõuded käsitlevad põhiseaduse muutmise eelnõu lugemiste arvu Riigikogus ning lugemistevahelist aega. Kommenteeritava paragrahvi teine lõige näeb ette, et 1) põhiseaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, 2) esimese ja teise lugemise vahe on vähemalt kolm kuud, 3) teise ja kolmanda lugemise vahe on vähemalt

<sup>5</sup> Samas, lk 143.

<sup>6</sup> Samas, lk 352.

<sup>7</sup> Samas, lk 353.

üks kuu ning 4) põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel. Osa põhiseaduse muutmise menetlust reguleerivaid sätteid on kehtestatud seadusega (RKKTS 13. ptk). Osa seadusega kehtestatud menetlussätteid reguleerib nii tavaseaduste vastuvõtmist kui ka põhiseaduse muutmise eelnõu arutamist (RKKTS 11. ptk 2., 3., 4., 5. ja 6. jagu; RaHS 1. ja 2. ptk).

- 13 Paragrahvi viimane lause, mille kohaselt otsustatakse põhiseaduse muutmise viis Riigikogus kolmandal lugemisel, on rakendatav üksnes PS §-s 163 nimetatud põhiseaduse muutmise viisidele, sealhulgas põhiseaduse muutmisele rahvahääletusel. Riigikogu ei saa valida põhiseaduse muutmise viisi PS §-s 162 kirjeldatud juhtudel. Põhiseadus ei täpsusta, kelle ettepanekul põhiseaduse muutmise viis otsustatakse. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse järgi teeb põhiseaduse muutmise viisi kohta ettepaneku põhiseaduskomisjon (RKKTS § 124 lg 2). Kas põhiseaduskomisjoni ettepanek on Riigikogu täiskogule siduv, mille tõttu pole täiskogul võimalik valida muutmiseviisi, on kommenteeritava sätte mõtte seisukohalt vaieldav. On mõistetav, et põhiseaduskomisjoni kui eelnõu juhtivkomisjoni ülesanne on välja selgitada algatajate ning fraktsioonide seisukohad muutmise viisi osas, kuid eriarvamuste korral peaks otsustuspädevus jääma täiskogule.
- 14 Vabariigi Presidendil on põhiseaduse muutmise algatamise õigus, kuid tema osavõtt omaalgatatud eelnõu menetlusest Riigikogus on piiratud. President või tema esindaja teeb eelnõu esimesel lugemisel ettekande ning vastab küsimustele (RKKTS § 98 lg 3 ja 4), kuid talle pole antud õigust esitada põhiseaduse muutmise seaduse eelnõule ega põhiseaduse muutmiseviisi otsuse eelnõule muudatusettepanekuid (vt RKKTS § 123 lg 4; § 125 lg 2). Neid piiranguid ei saa pidada põhjendatuks.