

§ 164. [Põhiseaduse muutmise rahvahääletusega]

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panekuks on nõutav Riigikogu koosseisu kolmeviendikuline häälteenamus. Rahvahääletus toimub kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest Riigikogus.

Autor *Uno Lõhmus*

Ajaloolised tekstid

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

§ 89. Põhiseaduse muutmise eelnõu peab rahvale teada antama vähemalt kolm kuud enne rahvahääletuse päeva.

PS 1937: § 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. [...]

- 1 Põhiseaduse muutmise eelnõu rahvahääletusele panek sõltub üksnes Riigikogust. Ehkki Vabariigi Presidendil on põhiseaduse muutmise algatusõigus (PS § 161), puudub tal õigus otsustada eelnõu panemine rahvahääletusele. Rahvahääletuse toimumiseks näeb põhiseadus ette kaks tingimust. Esiteks on eelnõu rahvahääletusele panemise otsuse tegemiseks vajalik kolmeviendikuline häälteenamus ehk otsuse poolt peavad olema 61 Riigikogu liiget. Teiseks võib rahvahääletus toimuda kõige varem kolme kuu pärast, arvates sellekohase otsuse vastuvõtmisest. Teine tingimus peab tagama aja, et rahvale selgitada põhiseaduse muutmise vajalikkust ning tekitada arutelu. Mõned küsimused on täpsustanud seadusandja. RaHS sätestab esiteks, et rahvahääletust ei korraldata ajal, mil Riigikogu valimiseni on jäänud vähem kui 90 päeva, ning teiseks, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletuse võib määrata ajale pärast järgmisi Riigikogu valimisi (RaHS § 3). Teine reegel tähendab, et rahvahääletuse põhiseaduse muutmiseks otsustab Riigikogu vana koosseis, kuid hääletus ise võib toimuda uue koosseisu ajal. Seadus ei täpsusta, kas Riigikogu uus koosseis on õigustatud rahvahääletuse korraldamise otsuse tühistama. Kuna seadus takistusi ei tee, tuleb sellist võimalust pidada lubatavaks.
- 2 Riigikogu liikmete kolmeviendikulise häälteenamuse nõue põhiseaduse muutmise eelnõu rahvahääletusele panemiseks erineb varasemates põhiseadustes sätestatust. 1920. aasta põhiseaduse X peatükk „Põhiseaduse jõust ja muutmisest“ on napisõnaline ning ütleb vaid, et põhiseaduse muutmise otsustab rahvas rahvahääletusel, olgu muutmise algatatud kas rahvaalgatuse korras või Riigikogu poolt (§ 88). 1937. aasta põhiseaduse järgi sai rahva-

- hääletust põhiseaduse muutmiseks nõuda üksnes Vabariigi President. President võis 1) nõuda Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse rahvale otsustamiseks andmist rahvahääletuse korras (§ 148 lg 1), 2) anda enda poolt algatatud eelnõu rahvahääletusele, kui Riigikogu uus koosseis pole eelmises koosseisus vastuvõetud eelnõu vastu võtnud kolme kuu möödumisel arvates Riigikogu uue koosseisu kokkutulekust (§ 148 lg 2). President võis pöörduda rahvahääletuse korras rahva poole ka põhimõttelise küsimusega selle eelnõu kohta, mille Vabariigi President oli algatanud, kuid Riigikogu polnud seda eelnõu kolme kuu jooksul vastu võtnud või oli eelnõu tagasi lükanud (§ 149).
- 3 Põhiseaduse muutmise peatükk vaikib sellest, kas rahvahääletusest osavõtjate arv mõjutab rahvahääletuse tulemust ning milline peab olema otsuse vastuvõtmiseks nõutav häälteenamus. Samamoodi vaikus nendest küsimustest 1920. aasta põhiseadus. Seevastu 1937. aasta põhiseadus ütles sõnaselgelt, et põhiseaduse muutmise seadus loetakse rahva poolt vastuvõetuks, kui selle poolt antud häälte arv ületab vastu antud häälte arvu.
 - 4 1920. aasta põhiseadust täiendas Asutavas Kogus 2. juulil 1920 vastuvõetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seadus.¹ Seaduse § 30 järgi loeti põhiseaduse muutmise vastuvõetuks, kui tema poolt on vähemalt pool Eesti Vabariigi hääleõiguslike kodanike arvust. Samasugune häälteenamus säilitati 1926. aasta 18. veebruaril vastuvõetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadusega (§ 37).² Uus arutelu tekkis 1930. aasta lõpus, kui Põllumeeste Kogu liikmed Mats Laarman, Märt Martinson ja Artur Tupits esitasid eelnõu seaduse muutmiseks. See eelnõu nägi ette põhiseaduse muutmise kvoorumit nõude alandamise. Põhiseaduse muutmiseks piisanuks eelnõu järgi rahvahääletusest osavõtjate häälteenamusest. Eelnõu anti Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse väljatöötamise erikomisjoni, mida juhtis Jüri Uluots. Komisjoni arutlusaineks oli avar küsimuste ring: kas soovitakse muuta põhiseaduse rahvahääletuse korda; kas osavõtt põhiseaduse rahvahääletusest teha kohustuslikuks; millist kvoorumit nõuda põhiseaduse rahvahääletamisel. Vaidlused olid tulised.³ Otsuse tegemist kiirendas 24. aprillil 1931 vabadussõjalaste Andres Larka ja Artur Sirgi poolt Riigikogule üleantud eelnõu Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse muutmiseks, mis pakkus samuti põhiseaduse muutmiseotsuse tegemise vajalikuks häälteenamuseks rahvahääletusest osavõtjate häälteenamust. Riigikogus 12. juunil 1931 vastuvõetud seaduse muudatuse järgi loeti põhiseaduse muutmise eelnõu rahva poolt vastuvõetuks, kui eelnõu poolt hääletab osavõtjate enamus (§ 37 lg 1). Sama seadusega tehti põhiseaduse muutmise eelnõu rahvahääletusest osavõtmine igale hääleõiguslikule kodanikule kohustuslikuks (§ 37 lg 2).⁴
 - 5 Nagu öeldud, pole põhiseaduse XV peatükis sätteid, mis määratleksid, kui palju hääleõiguslikke kodanikke peab osalema põhiseaduse muutmise rahvahääletusel, et see oleks seaduslik, ning millise häälteenamuse korral saab põhiseadust muuta. Kuna PS § 105 lõike 2 järgi tehakse rahva otsus hääletamisest osavõtnute häälteenamusega, siis sätte ühe tõlgenduse järgi kohaldatakse seda sätet ka põhiseaduse muutmiseks korraldatud rahvahääletusele. Põhiseaduse laiendavast tõlgendusest on lähtunud seadusandja, kes RaHS §-s 1 käsitleb kõiki rahvahääletusi koos. Rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks ei erine seega seaduseelnõu või riigielu küsimuse rahvahääletusest. Selline lahendus ei võta arvesse asjaolu, et seaduseelnõu ja põhiseaduse muutmise eelnõu, eriti I ja XV peatüki muutmise eelnõu, on erineva kaaluga eelnõud. Ilma põhiseadust täiendamata ei saa siiski põhiseaduse muutmise rahvahääletusest osavõtu kvoorumit ette näha.

¹ RT 1920, 10.07.1920, nr 105/106.

² RT 1926, 18.02.1926, nr 16.

³ Vt RA, ERA.4408.1.80, protokoll nr 4, 4. detsember 1930; protokoll nr 9, 11. veebruar 1931.

⁴ RT 1931, nr 50, 23.06.1931, 380.

- 6 Kui PS § 105 lõiget 2 kohaldada põhiseaduse muutmise otsuse vastuvõtmisele rahvahääletusel, siis tuleks järeldada, et kohaldada tuleks ka sama paragrahvi teisi lõikeid, sealhulgas lõiget 4, mis näeb ette, et kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised. Kommenteeritava paragrahvi järgi saab rahvahääletust põhiseaduse muutmiseks korraldada kõige varem kolme kuu pärast, arvates otsuse vastuvõtmisest Riigikogus. RaHS § 3 järgi ei korraldata rahvahääletust ajal, mil Riigikogu valimiseni on jäänud vähem kui 90 päeva. Need kaks paragrahvi ei välista võimalust, et otsuse rahvahääletuse korraldamiseks teeb üks Riigikogu koosseis, kuid rahvahääletus ise toimub pärast Riigikogu uue koosseisu valimiste päeva. Sellise võimaluse näeb sõnaselgelt ette ka RaHS § 3. Selguseks jäävad põhiseaduse koostajate argumendid, mis õigustaksid Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamist.