

§ 167. [Põhiseaduse muutmise seaduse välja- kuulutamine]

Põhiseaduse muutmise seaduse kuulutab välja Vabariigi President ja see jõustub seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist.

Autor *Uno Lõhmus*

Ajaloolised tekstid

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.

§ 150. Rahvahääletuse korras vastuvõetud Põhiseaduse muutmise seaduse kuulutab Vabariigi President välja viivitamatult.

1920. a põhiseadus, mis ainsana andis rahvale põhiseaduse muutmise pädevuse, ei sisaldanud sätet põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamise kohta. 1937. a põhiseaduse järgi pidi Vabariigi President rahvahääletuse korras vastuvõetud põhiseaduse muudatuse seaduse välja kuulutama viivitamatult. Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muudatuse seaduse vastuvõtmise korral oli presidendil valikuvõimalus: oodata kolm kuud ja kuulutada seadus välja või kolme kuu jooksul nõuda põhiseaduse muutmise seaduse otsustamiseks andmist rahvahääletuse korras.
- Adamsi ja Raidla töögruppide eelnõud andsid põhiseaduse muudatuste väljakuulutamise pädevuse presidendile (Adamsi eelnõus riigivanemale). Raidla töögrupi ettepanekud nägid ette, et muudatused jõustuvad mitte varem kui kolm kuud pärast nende väljakuulutamist või vastuvõtmist rahvahääletusel, Adamsi töögrupi eelnõu järgi mitte varem kui kolm kuud pärast muudatuste vastuvõtmist. Talviku ja Kaljuvee koostatud projekti järgi pidi president sarnaselt 1937. a põhiseadusega rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutama viivitamatult. Raidla töögrupi eelnõu andis presidendile pädevuse keelduda põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamisest või eelnõu rahvahääletusele panemisest, kui põhiseaduse muutmise seadus või eelnõu on vastuolus põhiseaduse I peatüki „Üldsätted“ või XV peatüki „Põhiseaduse muutmine“ sätetega.
- Põhiseaduse järgi kuulutab Vabariigi President välja nii põhiseaduse muutmise seaduse (PS § 167), rahvahääletusel vastuvõetud seaduse (PS § 105 lg 3) kui ka Riigikogus vastuvõetud tavaseaduse (PS § 107 lg 1). Riigikogus vastuvõetud tavaseaduse kohta on põhiseaduses sõnaselge säte, et Vabariigi President võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata (PS § 107 lg 2). Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kohta ütleb põhiseadus, et sellise seaduse kuulutab Vabariigi President välja viivitamatult (PS § 105 lg 3). On aga selge, et seda sätet ei kohaldata rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadusele, sest kommenteeritava paragrahvi järgi erineb põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamise regulatsioon rahvahääletusel vastuvõetud seaduse väljakuulutamise regulatsioonist. Rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse puhul võib küll küsida, kas Vabariigi President on õigustatud seadma kahtluse alla rahva tahet. Siiski on kontrolli kasuks rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise üle olemas kaalukas argument: põhiseaduse raamides tegutseb rahvas riigiorganina ning sellisena on ta seotud õiguse käskude ja keeldudega.

- 4 Kommenteeritav paragrahv ei anna vastust küsimusele, kas president võib jätta põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata. Teisisõnu, kas president saab vastustada rahva tahet. Vastus sõltub sellest, kuidas tõlgendada presidendi pädevuse ulatust. Kui näha rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamises formaalset akti, mis ei sisalda muutmise protsessi seaduslikkuse kontrolli, siis tuleks asuda seisukohale, et president peab austama rahva tahet ega ole kohustatud kontrollima, kas põhiseaduse muudatuste vastuvõtmisel järgiti põhiseaduse norme ja põhimõtteid. Kui aga põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamine pole pelgalt formaalne akt, vaid sisaldab presidendi õiguse ja kohustuse tagada põhiseaduse muutmise seaduse seaduslikkus, siis tuleks küsimusele vastata jaatavalt. Kommentaatorid on ühel meelel, et presidendi pädevus sisaldab ka kontrolli põhiseaduse muutmise seaduslikkuse üle, kuid eriarvamused on presidendi volituste ulatuse osas. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kommentaarides tunnustatakse presidendi õigust PS § 107 lg 2 alusel jätta Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata.¹ Sama seisukohta jagavad Kalle Merusk ja Raul Narits.² Presidendi õigust jätta põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata, kui Riigikogu on eiranud põhiseaduses ettenähtud menetlusnõudeid, on toetanud ka teised kommenteerijad, küll ilma PS § 107 lg-le 2 osutamata.³ Avaldatud on ka arvamust, et presidendi pädevus jätta põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata ei tulene PS § 107 lg-st 2, vaid PS § 3 lg 1 lausest 1.⁴
- 5 Tunnistades Vabariigi Presidendi õigust ja kohustust enne põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamist kontrollida põhiseaduse muutmise seaduslikkust, tuleb jõuda selgusele presidendi kontrollipädevuse ulatuses ehk millistel juhtudel ja põhjustel võib president jätta põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata. Nende küsimuste lahkamine eeldab mitmete tegurite arvesse võtmist. Nimelt, millist põhiseaduse muutmise viisi on kasutatud, kas põhiseadust on muudetud rahvahääletusel või Riigikogus, aga samuti, kas põhiseadust on muudetud protseduurilisi või materiaalseid nõudeid eirates.
- 6 Kirjanduses tunnustatakse üksmeelselt, et Vabariigi President võib jätta põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata, kui selle seaduse on vastu võtnud Riigikogu ning kui Riigikogu on seaduse vastuvõtmisel rikkunud protseduurireegleid.⁵ Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata jätmist on lihtsam õigustada, sest PS § 107 lg 2 järgi on presidendil vetoõigus Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse suhtes. Kui Vabariigi Presidendil on sõnaselge õigus jätta tavaseadus välja kuulutamata, siis puuduvad veenvad argumendid, miks peaks Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadusele laienema teistsugune korraldus.
- 7 Kirjanduses on käsitlemata küsimus, kas Vabariigi President võib jätta välja kuulutamata Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muutmise seaduse, kui see seadus on vastuolus põhiseaduse materiaalseste piirangutega, st kui põhiseaduse muudatus muudab või tühistab aluspõhimõtteid, mis moodustavad põhiseaduse puutumatu tuuma. Raidla töögrupi põhiseaduse eelnõus oli sätestatud, et Vabariigi President võib keelduda põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamisest või põhiseaduse muutmise eelnõu rahvahääletusele panemisest, kui põhiseaduse muutmise seadus või eelnõu on vastuolus põhiseaduse

¹ A. Mõttus. – RKKTS, § 123 komm. 13.

² K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 36.

³ T. Kolk. – PSKV₅, PS § 167 komm. 6.

⁴ M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – J. Sootak (koost.). Õigus igapähele. Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 2017, lk 83.

⁵ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest, lk 36; A. Mõttus. – RKKTS § 123 komm. 13; M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus, lk 83; T. Kolk. – PSKV₅, PS § 167 komm. 6.

I peatüki „Üldsätted“ või XV peatüki „Põhiseaduse muutmise“ sätetega (§ 161).⁶ Eelnõu tekstist järeldub, et silmas peeti põhiseaduse muutmist Riigikogu poolt, sest põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamise keeldumise korral pidi president põhiseaduse muutmise seaduse või selle eelnõu saatma rahvahääletusele panemiseks. Raidla töögrupi eelnõu säte pidi tagama, et Riigikogu ei muuda põhiseaduse neid peatükke, mida saab muuta üksnes rahvahääletusega. Kuigi põhiseadusse see säte ei jõudnud, saab selles väljendatud mõtet kasutada PS § 167 tõlgendamisel. Vabariigi Presidendil peab olema kontrollipädevus, kui Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadus eirab PS §-s 162 sätestatud nõuet, et mõnda põhiseaduse peatükki saab muuta ainult rahvahääletusega. Kas aga Vabariigi President võib jätta välja kuulutamata Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muudatuse, mis on vastuolus põhiseaduse aluspõhimõttega, mis on sõnastatud preambulis või I ja II peatükis? Kui me lähtume doktriinist, mille kohaselt põhiseaduse aluspõhimõtted moodustavad põhiseaduse puutumatu tuuma, siis tuleb tunnustada presidendi kontrollifunktsiooni ning õigust jätta Riigikogus vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata.

- 8 Domineeriva tõlgenduse järgi ei ole Vabariigi Presidendil õigust jätta põhiseaduse muutmise seadust välja kuulutamata, kui seadus võeti vastu rahvahääletusel. Sellist tõlgendust peetakse kooskõlas olevaks PS § 105 lg-s 3 sätestatuga, millest nähtub põhiseadusandja tahe mitte lubada rahva otsuse vaidlustamist.⁷ Tõlgendus on vaieldav mitmel põhjusel. Esiteks reguleerib Vabariigi Presidendi poolt põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamist PS § 167, mitte PS § 105 lg 3. Kommenteeritava paragrahvi tõlgendus peab tagama põhiseaduse tõhusa kaitse. Oluline on rõhutada, et rahvas pole rahvahääletusel otsust tehes täiesti vaba. Põhiseaduse raamides tegutseb rahvas riigiorganina ning sellisena on ta seotud põhiseaduse käskude ja keeldudega. Rahval konstitueeritud võimuna on mitu tegevuspiirangut. Esiteks tuleb rahvahääletuse korraldamisel järgida põhiseadusega sätestatud protseduureegleid ka põhiseaduse muudatuste menetlemisel. Teiseks, lähtudes põhiseaduse muutmise materiaalsete piirangute doktriinist ei saa rahvas konstitueeritud võimuna muuta rahva kui konstitueeriva võimu poolt heakskiidetud põhiseaduse neid sätteid, mis moodustavad põhiseaduse puutumatu tuuma. Selle tuuma tähistamiseks võeti PSTSiga kasutusele mõiste „põhiseaduse aluspõhimõtted“ (vt ptk sissehjuhatuse III ja IV osa). Kolmandaks ei reguleeri põhiseaduse XV peatükk uue põhiseaduse koostamist ja heakskiitu.
- 9 Nõustuda tuleb arvamusega, et kuna põhiseaduse muutmise on seotud mitmete põhiseaduses endas sätestatud protseduurinõuetega, peab olema ka institutsioon, kellel on õigus nende nõuete rikkumise korral muutmise seaduse põhiseaduspärasus kahtluse alla seada.⁸ Sellise institutsiooni vajadus on ka siis, kui muutmisakt eirab materiaalseid piiranguid. Iga muutmisakt, sõltumata sellest, kas see on vastu võetud rahvahääletusel või Riigikogus, kuid mis ei vasta põhiseaduse XV peatükis sätestatud nõuetele või rikub põhiseaduse puutumatu tuuma, on põhiseadusvastane ega saa muutuda põhiseaduse osaks. Kui presidendil puuduks õigus jätta põhiseadusvastane põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata, siis tekiks olukord, kus põhiseadusvastane põhiseaduse muudatus muutuks kehtivaks õiguseks. Põhiseaduse aluspõhimõtete kaitse jääks deklaratiivseks.
- 10 Ehkki PS § 167 ei näe sõnaselgelt ette presidendi pädevust jätta põhiseaduse muutmise seadus välja kuulutamata, ei keela see norm sellist pädevust ega piira presidendi kontrollifunktsiooni. Vähetähtis pole ka asjaolu, et praeguses õiguslikus olukorras ei saa õigus-

⁶ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1155.

⁷ Vt E.-J. Truuväli, A. Möttus. – PSKV₁, PS § 167 komm. 4.1; T. Kolk. – PSKV₅, PS § 167 komm. 5.3. Sama nähtub K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest, lk 36.

⁸ M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus, lk 83.

kantsler algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust rahvahääletusele pandava põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta (vt ptk sissejuhatuse komm. 33 ja 34).

- 11 Keeruliseks teeb järelevalve põhiseaduse materiaalsete piirangute üle asjaolu, et põhiseaduses puudub materiaalsete piirangute kataloog ehk igavikuklauslid, millele president saaks tugineda. Põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata jätmise materiaalsete piirangute rikkumise tõttu sarnaneb seetõttu poliitilise vetoõiguse kasutamisega. Ühelt poolt on Vabariigi Presidendil avar otsustusulatus, kuid teiselt poolt võib see tekitada poliitilise konflikti presidendi ja Riigikogu või äärmisel juhul presidendi ja rahva vahel ning kaasa tuua põhiseadusliku kriisi. Ülesande täitmine nõuab enesepiirangut ning piirdumist vaid nende põhiseaduse aluspõhimõtetega, mida tunnustab sellistena Riigikohus. Soovitav on luua õiguslik regulatsioon, mis kahtluse korral, kas põhiseaduse muutmisel on järgitud materiaalseid piiranguid, jagaks vastutuse Vabariigi Presidendi ja Riigikohtu vahel (vt ptk sissejuhatuse komm. 35).
- 12 Põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata jätmise tagajärjed peaksid sõltuma seaduse põhiseadusele mittevastavuse iseloomust. Kui seaduse välja kuulutamata jätmise põhjuseks on menetluslikud rikkumised, ei tohiks välistada eelnõu uut menetlemist. Kui aga põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamata jätmise aluseks on seaduse vastuolu põhiseaduse tuumikelementide muutmise keeluga, siis ei tohiks saada sama eelnõu uuesti menetleda.