

Põhiseadus peab ajaga kaasas käima

Liia Hänni (RiTo 1), Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees, Mõõdukad

Uuel aastal ootab vastust üks oluline riigielu küsimus: kas meie põhiseadus vajab lähiaastatel muutmist või ei. Arutelu sellel teemal ei saa kauem edasi lükata, sest põhiseaduse muutmine on raske ja aeganõudev tegevus. Kui Riigikogu IX koosseis tahab selles kaasa rääkida, tuleb arutelu põhiseaduse muutmise teemal avada.

Pärast uue põhiseaduse jõustumist 1992. aasta juulis oleks selle muutmine Eestis esmakordne ettevõtmine. Väga tähtis oleks algusest peale teada, mida on vaja teha positiivse lõpplahenduseni jõudmiseks. Käesoleva kirjutise eesmärgiks on visandada võimalik tegevuskava põhiseaduse muutmiseks. Autor annab endale aru, et tõsiselt on tegevuskava võimalik arutada ja selles kokku leppida alles siis, kui põhiseaduse muutmise vajalikkus ise on teadvustatud ja laiemat tunnustust leidnud.

Mõningane eeltöö arutelu alustamiseks on tänaseks tehtud. Juba 1998. aasta suvel valmis põhiseaduse juriidiline ekspertiis, mille koostas Riigikogu põhiseaduskomisjoni tellimisel Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud riigiõiguse asjatundjate komisjon (RT I 1996, 35, 725). Aruandega on võimalik osaliselt tutvuda justiitsministeeriumi Interneti koduleheküljel <http://www.just.ee/pohiseadus> Komisjoni tegevuse aruanne kujutab endast põhiseaduse kõigi sätete üksikasjalikku analüüsi ja ettepanekuid põhiseaduse teksti täpsustamiseks või ka sisuliseks muutmiseks. Ekspertid hoiatavad, et nende järeldusi ja ettepanekuid ei võetaks lõpliku tõena, vaid konstitutsioonipoliitilise diskussiooni algmaterjalina. See on õige soovitus, sest põhiseadus pole pelgalt juriidiline konstruktsioon, vaid eelkõige ühiskondlik kokkulepe riikluse eesmärkide ja selle ülesehituse põhiküsimustes.

Oluline on ka teada, kuidas suhtub põhiseaduse muutmisse laiem avalikkus. 1999. aasta maikuus Riigikogu tellimisel toimunud avaliku arvamuse küsitluse (<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi> : Tellitud uuringud) raames esitati selles osalejatele küsimus: "Kas Eesti põhiseadus peab püsima muutumatuna või võib vastavalt ajanõuetele seda muuta?". Vaid 18% küsitletutest leidis, et põhiseadus peab püsima muutumatuna, 68% arvas, et põhiseadust võib muuta ja 14 % ei omanud selles küsimuses arvamust. Huvitav on seejuures, et mitte-eestlased suhtuvad põhiseaduse muutmisesse palju konservatiivsemalt kui eestlased – põhiseaduse püsimist muutumatuna toetas 21 % mitte-eestlastest vastajat eestlaste 12 % vastu. Niisiis on rahva suhtumine põhiseaduse muutmisse tolerantne, mis loomulikult ei tähenda, et igasugused põhiseaduse muudatused võiksid leida laiemat toetust.

Uue põhiseaduse toimimise rohkem kui seitsme aasta pikkune praktika lubab järeldada, et Eesti ei vaja ulatuslikku põhiseaduse reformi. Riiklus on selle toel arenenud suuremate tagasilöökidest ja põhiseaduslike kriisidest. Põhiseaduse autoriteet on järk-järgult kasvanud, tema ulatuslik isikute põhiõiguste ja –vabaduste kataloog alles ootab täit teadvustamist ja kasutuselevõttu. Küll aga võime rääkida põhiseaduse edasiarendamise vajadusest, selleks et kindlustada meie riikluse põhiväärtusi ja parlamentaarsel demokraatial tuginevat

riigikorraldust 21. sajandi tingimustes, mis kõige eelduste kohaselt toob endaga kaasa Eesti liitumise Euroopa Liiduga.

Põhiseadus on ühtne tervik, millest ei saa ühte teemat välja rebida ja eraldi käsitleda. Elu on näidanud, et sellised katsed ei vii sihile. Sellepärast tuleks põhiseaduse muutmise kavandada kompleksena, võttes vaatluse alla valdkonnad, kus muudatuste sisseviimine on igakülgset põhjendatud. Muudatuseettepanekute ettevalmistamine ise peab samuti vastama põhiseaduses väljendatud demokraatliku õigusriigi ideaalidele, mis tähendab rahva igakülgset informeerimist kavandatavatest muudatustest.

Ka põhiseaduse muutmise viis tuleks eelnevalt ette näha, sest plaanipärane töö nõuab alati vähem aega ja energiat kui asjade juhuse hooleks jätmise. Riigikogul lasub väga suur seadusloome koormus ja seda tööd ei tohiks põhiseaduse muutmise arutelu pidurdada.

Põhiseaduses endas on sätestatud kolm erinevat teed muudatuste tegemiseks, millest tuleb valida sobiv. Põhiseaduse muutmise seadust saab vastu võtta kas

1. Rahvahääletuse teel hääletamisest osavõtnute poolthääle enamusega, kusjuures põhiseaduse muutmise seaduse rahvahääletusele panekuks peab seda toetama vähemalt 61 Riigikogu liiget;
2. Riigikogu poolt kiireloomulisena, kui küsimuse sellisena käsitlemist toetab neli korda rohkem Riigikogu liikmeid kui on vastu (vähemalt 81 poolthäält kui 101 Riigikogu liiget osaleb hääletamisel ja erapooletuid ei ole) ning põhiseaduse muutmise seaduse poolt on vähemalt 2/3 Riigikogu koosseisust (minimaalselt 67 poolthäält);
3. Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt, kui põhiseaduse muutmise seadust toetab koosseisu enamus (vähemalt 51 poolthäält) ja järgmise koosseisu 3/5 enamus (vähemalt 61 poolthäält).

Eesmärgiks tuleks seada põhiseaduse kiireloomuline muutmise neis küsimustes, kus tegu on põhiseaduse teksti juriidilise täpsustamise või riigi institutsioonide pädevuse mõningase korrigeerimisega. Olulised riikluse arenguga seonduvad küsimused tuleks otsustada rahvahääletusel. Arvestada tuleb seda, et põhiseaduse esimest ja viimast peatükki saab muuta ainult rahvahääletusega.

Järgnevalt sellest, milline võiks nende üldiste arusaamade najal välja näha põhiseaduse muutmise ajakava. Esimene sündmus selles ahelas võiks olla põhiseaduse muutmise kui riiklikult tähtsa küsimuse arutelu Riigikogu täiskogu istungil. Riigikogu kodukord võimaldab sellise arutelu korraldada kas Vabariigi Valitsuse või Riigikogu alatise komisjoni algatusel. Antud teemal võiks arutelu ette valmistada ja Riigikogu päevakorda võtmiseks ettepaneku teha põhiseaduskomisjon, kellel juba oma nime järgi on kohustus tegeleda põhiseaduse probleemidega. Mida varem arutelu Riigikogus toimub, seda parem. Optimistlikult asju vaadates võiks see teoks saada juba 2000. aasta veebruaris–märtsis. Riigikogu arutelu peaks selgitama erinevate poliitiliste jõudude seisukohti põhiseaduse muutmise suhtes ja andma selguse, kes konkreetselt ja millise aja jooksul põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu koostab.

Põhiseaduse muudatusettepanekute ettevalmistamine on selle töö üks kõige komplitseeritum ja vastutusrikkam osa. Kui juba selles faasis õnnestub leida poliitiline konsensus sisulistes küsimustes ja sõnastada korrektsed juriidilised formuleeringud, on väljavaated põhiseaduse muutmiseks head. Erinevatest võimalustest tundub kõige perspektiivikam valmistada ette põhiseaduse muudatused Riigikogu juures.

See annab kõigile olulistele poliitilistele jõududele võimaluse vahetult protsessis osaleda. Kas muudatuste ettevalmistajaks on põhiseaduskomisjon või moodustab Riigikogu selleks ajutise komisjoni, on otsustamise küsimus. Iga juhul on vaja tagada Riigikogu kõigi fraktsioonide esindatus võrdeliselt nende osakaaluga Riigikogus. Kindlasti peab sellel komisjonil olema võimalus kaasata töösse eksperte ja tellida vajadusel täiendavat juriidilist ekspertiisi kavandatavatele muudatustele.

Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamiseks antav aeg ei tohiks olla liiga pikk. Intensiivne töö annab paremaid tulemusi, kui probleemidele lahenduste otsimise edasilükkamine. Tasub meenutada, et kui Eesti uus põhiseadus valmis 8 kuuga, siis nüüd peaks muudatusettepanekute sõnastamiseks piisama poolest aastast. Seega võiks september 2000 olla see aeg, mil eelnõu on valmis tutvustamiseks avalikkusele ja Riigikogu fraktsioonidele. Avalik arutelu põhiseaduse muudatuste üle võiks kesta aasta 2000 lõpuni.

Aasta 2001 algus oleks õige aeg alatada põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis nõuab vähemalt 21 Riigikogu liikme osalust. Eesmärgiks peaks olema saada eelnõule palju suurem toetus kui minimaalselt nõutav arv.

Järgneb põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemine Riigikogus. Siin on tempo määratud Riigikogu kodukorra ja põhiseaduse endaga. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu esimene lugemine võiks toimuda jaanuaris 2001, teine lugemine mais 2001 ja juuni 2001 võiks olla see aeg, kui Riigikogu konsensuse alusel võtab vastu põhiseaduse need muudatused, mis ei nõua rahvahääletust. Tasub meenutada, et juulis aastal 2002 täitub 10 aastat Eesti põhiseaduse jõustumisest.

September 2001 oleks aeg, kus Riigikogu poolt heakskiidetud põhiseaduse muudatused jõustuvad. Oktoobris 2001 on Vabariigi Presidendi valimine. Kui põhiseaduses muudetakse Vabariigi Presidendi pädevust, nagu soovivad eksperdid, on loogiline, et need muudatused hakkavad kehtima uue valitud presidendi jaoks tema ametiaja algusest peale.

Rahvahääletuse korraldamise aega on mitme aasta peale raske ette näha. Üks võimalus on korraldada see seonduvalt Eesti saamisega Euroopa Liidu liikmeks. Võimalik ajaline horisont on seega aasta 2003, milleks Eesti ise on võtnud kohustuse olla sisuliselt valmis liitumiseks Euroopa Liiduga.

Põhiseaduse muudatuste vastuvõtmine kiireloomulisena selle Riigikogu koosseisu poolt on keeruline ülesanne, kui pidada silmas opositsiooni ja valitsuskoalitsiooni häälte vahekorda ja pingestatud suhteid. See on tõsine väljakutse kõigile Riigikogu liikmetele ja omamoodi proovikivi Eesti demokraatia arengutasemele. Ainult parlament, kes suudab üle olla päevapoliitikast, suudab põhiseadust muuta.

Põhiseadus on sellest ajast, kui ta rahvahääletusel vastu võeti, elanud oma iseseisvat elu. Tema teksti on õpetatud koolides, tema põhimõtteid on kasutatud riigielu korraldamisel ning Riigikohtu lahenditena on kogunenud põhiseaduse tõlgendamise õhuke kultuurikiht. Austusest põhiseaduse ja Eesti ühiskonna vastu tuleks põhiseadust muuta nii vähe kui võimalik ja täpselt nii palju kui vajalik, et põhiseadus eluga kaasas käiks¹.

1. Hänni L. (2000) Põhiseadus peab ajaga kaasas käima. Postimees, 12. jaanuar, lk 13