

Põhiseaduse mõju poliitilisele otsustusprotsessile

Liia Hänni (RiTo 5), Riigikogu liige, Mõõdukad

Põhiseaduse tähendus ühiskonnaelule ja poliitiliste otsuste langetamisele ei sõltu üksnes sellest, milline on poliitikute teadlikkus või põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismid, vaid eelkõige rahva suhtumisest õigusesse.

Eesti Vabariigi põhiseadus saab 2002. aasta suvel kümneaastaseks. Põhiseadus astus jõusse 28. juunil 1992 toimunud rahvahääletuse tulemusena, kus 91,2% hääletamisel osalenud Eesti kodanikest hääletas uue põhiseaduse poolt. Selline üksmeel väljendas üldist arusaama, et edasiminek on vaja sõlmida uus ühiskondlik kokkulepe riigikorralduse aluste kohta. Kiire üleminek demokraatlikule ja turumajanduslikule ühiskonnakorraldusele, mis Eestis on möödunud kümne aasta jooksul aset leidnud, on saanud toetust põhiseaduse õigusjõust ja temas kinnistatud väärtustest.

Tähelepanuväärne on ka see, kuidas Eesti uus põhiseadus teoks sai. Mitu aastat väldanud vaidlus, kas jõustada vahetult enne Teist maailmasõda kehtima hakanud 1938. aasta põhiseadus või töötada välja uus, sai ühese vastuse 1991. aasta augustiputši päevil, mil Moskva tagurlikud ringkonnad proovisid ajalooratast tagasi keerata. Siis jõuti kaitsvatest barrikaadidest ümbritsetud parlamendihoones rahvuslikule kokkuleppele uue põhiseaduse väljatöötamise vajaduses ja viisis, kuidas seda teha. Uue põhiseaduse teksti koostajaks sai Põhiseaduse Assamblee 60 volitatud isikust koosnev kogu, kus olid esindatud demokraatiale ärkava ühiskonna poliitilised voolud. See tagas põhiseaduse eelnõu ettevalmistamise legitiimsuse ja löi eeldused rahvahääletuse kordaminekuks.

Uue põhiseaduse koostamisel tuli lühikese ajaga teha olulised riigiõiguslikud valikud. See ei olnud lihtne, ka ajaloolistel põhjustel. Esimesel iseseisvusperioodil enne Teist maailmasõda oli Eesti katsetanud kaht riigikorralduse mudelit – alustanud parlamentaarse vabariigina 1920. aasta põhiseaduse alusel ja jõudnud rahva rahulolematusest ajendatud põhiseaduse muudatuste kaudu presidentaalse riigikorraldusele, mille pidi kinnistama 1938. aasta algusest kehtima hakanud põhiseadus. Kahjuks jäi selle põhiseaduse toimeaeg väga lühikeseks – 1940. aastal Eesti okupeeriti ja kehtestati nõukogude võim. Paljude eestlaste hinges pesitseb siiani kahtlus, et 1938. aasta autoritaarne põhiseadus on kaudselt süüdi selles, kuidas toimus Nõukogude invasioon Eestisse. Ilmselt oligi valus ajalookogemus üks põhjusi, mis tegi tee lahti uuele parlamentaarsele demokraatiale tuginevale põhiseadusele.

Põhiseaduse tähendus ühiskonnaelus ja poliitiliste otsuste langetamisel ei sõltu üksnes sellest, milline on poliitikute teadlikkus või põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismid, vaid eelkõige rahva suhtumisest õigusesse. Eestlastele kui väikesele rahvale on olnud õigus ajalooliselt väga tähtis. Meenutagem kas või A. H. Tammsaare romaani "Tõde ja õigus", mis ilmestab seda, kui oluliselt mõjutas õigusteadvus inimeste igapäevaelu ja omavahelisi suhteid traditsioonilises Eesti ühiskonnas. Seda omamoodi õiguse kultust ei suutnud lämmatada isegi sünye okupatsiooniaeg. Vastupidi, eestlastele andis lootust kindel usk – varem või hiljem peab õigus võitma ja vägivald lõppema. Eesti Vabariik on olemas de iure,

meil on vaja see vaid de facto taastada – see oli eestlaste rahvusliku vabadusliikumise põhiidee.

Eesmärk sai lõplikult teoks 7. oktoobril 1992, kui esimest korda pärast Teist maailmasõda kogunes Eesti Vabariigi uue põhiseaduse alusel valitud rahvaesindus – Riigikogu. Algas omariikluse ülesehitustöö, kus põhiseadusel on olnud täita kahesugune roll: olla samal ajal nii tänapäevase riigihooe projekt kui ka vahend selle rajamiseks. Järgnevalt püüan analüüsida, kuidas põhiseadus on mõjutanud poliitilist otsustusprotsessi taasiseseisvunud Eestis.

Põhiseadus poliitiliste vaidluste allikana

Kuigi uus põhiseadus sai rahvahääletusel üksmeelse toetuse osaliseks, ei tähendanud see, et põhiseaduses sätestatud riigiõiguslikud valikud võeti iseenesestmõistetavalt kõigi poolt omaks. Esimestel põhiseaduse rakendamise aastail võis kuulda nii juristide kui ka poliitikute suust küllalt teravat kriitikat põhiseaduse ja tema autorite aadressil. Kriitika lähtus põhiliselt kahelt aluselt.

Esiteks, presidentaalse süsteemi ja tugeva isikuvõimu pooldajad heitsid põhiseadusele ette liigset parlamendikesksust, väites, et nii nagu 1920. aasta põhiseadus, on ka 1992. aasta põhiseadus oma olemuselt superparlamentaarne ega taga riigi stabiilsust. Riigikogus nähti "kollektiivset diktaatorit", kes võib allutada ülejäänud lahusvõimud ja Vabariigi Presidendi oma taatele ning kallutada Eesti kõrvale demokraatliku õigusriigi teelt.

Teiseks heideti esindusdemokraatiat kindlustavale põhiseadusele ette seda, et ta annab rahvale liiga vähe võimalusi otseselt riigivõimu teostada, sest rahvas ei saa valida presidenti ega oma rahvaalgatuse õigust.

Eestis tegutsevate erakondade auks peab ütlema, et ükski neist ei ole põhiseaduse ulatuslikku revideerimist teinud oma programmiliseks eesmärgiks – nii nagu see juhtus Eesti esimesel iseseisvusajal. See on andnud põhiseadusele aega juurdumiseks ja võimaldanud koguda põhiseaduse kriitiliseks hindamiseks nii vajalikku riigielu kogemust. Loodetavasti jääb Eesti poliitilises elus ka edaspidi valdavaks arusaam, et ühiskonna valukohtade leevendamiseks on lihtsaid ja ilmselt ka tõhusamaid vahendeid kui põhiseaduse muutmine.

Üksnes kaks põhiseaduslikku teemat on leidnud kajastust parlamendierakondade poliitilistes programmides – need on üleminek presidendi otsevalimisele ja põhiseaduse täiendamine rahvaalgatuse õigusega. Esimesel neist on tekkinud reaalne võimalus teoks saada. Kasutades põhiseaduses sätestatud Vabariigi Presidendi õigust algatada põhiseaduse muutmist, andis 2001. aasta sügisel ametist lahkunud Lennart Meri oma ametiaja viimastel minutitel Riigikogu menetluse eelnõu, mis näeb ette ülemineku presidendi otsevalimisele. Enamik Riigikogu fraktsioone on avaldanud presidendi algatusele toetust, kuid soovib peale presidendi valimissüsteemi muutmise täpsustada ka presidendi põhiseaduslikku pädevust. Vastava eelnõu ettevalmistamine on Riigikogu põhiseaduskomisjoni moodustatud töörühmal praegu käsil.

Vabariigi Presidendi seadusandlik initsiatiiv sisaldab ka teise olulise ettepaneku – asutada iseseisev Põhiseaduse Kohus, millel oleks suurem pädevus kui praegu põhiseaduslikkuse järelevalvega tegelev Riigikohtul. Sellega soovitakse hajutada kartusi, et otse rahva valitud president võiks laiendada meelevaldselt oma võimupiire, ilma et selle üle tõhusat kontrolli oleks. Eelnõu kohaselt lisanduks Põhiseaduse Kohtu loomisel Eesti õigussüsteemi ka individuaalse konstitutsioonilise kaebuse esitamise võimalus, mis praegu puudub.

Et Riigikogu võttis alles hiljuti vastu uue põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse, mis senist Riigikohtul tuginevat süsteemi edasi arendab, siis vaevalt eraldiseisva Põhiseaduse Kohtu loomine lähiaastatel toetust leiab.

Uus seadus avardab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise võimalusi, andes nt kohalikele omavalitsustele õiguse pöörduda oma põhiseaduslike õiguste kaitseks otse Riigikohtu poole.

Ettepanekusse täiendada põhiseadust rahvaalgatuse institutsiooniga on poliitikute suhtumine olnud valdavalt ettevaatlik. Pärast uue põhiseaduse heakskiitmist rahvahääletusel oli rahvaalgatuse õigus kolme aasta jooksul olemas, sest põhiseaduse rakendamise seadus andis vähemalt kümnele tuhandele valimisõiguslikule kodanikule õiguse algatada põhiseaduse muutmist. Riigikogusse jõudis 1994. aastal üks rahvaalgatuse korras esitatud eelnõu, mille sisuks oli üleminek presidendi otsevalimisele ja igaühele pensioni tagamine vastavalt isiku tööpanusele. Riigikogu täiskogus ei leidnud eelnõu toetust ja kukkus esimesel lugemisel menetlusest välja.

Põhiseadus on Eesti riigikorralduse nurgakiviks seadnud esindusdemokraatia. Sellele vastava töökindla ja rahva taht realiseeriva poliitilise süsteemi areng nõuab ilmselt rohkem aega kui uue põhiseaduse sünnist möödunud 10 aastat. Rahulolematust Riigikoguga ei tohiks viia rahvaesinduse põhiseadusliku positsiooni nõrgendamisele, vaid tema tegevuse sisu ja vormi pidevale arengule vastamaks rahva ootustele.

Presidendi roll põhiseaduslikkuse järelevalves

Põhiseadust nagu iga teistki õigusteksti tuleb õppida tundma, et tema toimetehhanismidest aru saada. Vahetult pärast uue põhiseaduse jõustumist 1992. aasta sügisel valitud VII Riigikogu koosseis tegi sellega algust – nii nagu kogu Eesti ühiskond. Sel ajal veeti näpuga järge nendes põhiseaduse paragrahvides, mis rääkisid valitsuse moodustamisest ja teiste põhiseaduslike institutsioonide tööerakendamisest, sest kõik see toimus esimest korda. Oma poliitiliste seisukohtade kaitseks kasutati põhiseaduslikke argumente sel perioodil suhteliselt harva.

Esimene reaalne kogemus selle kohta, et põhiseadus seab Riigikogu poliitilisele tahtele kindlad piirid, saabus 1993. aasta kevadel, kui Vabariigi President oma põhiseaduslikku õigust kasutades jättis välja kuulutamata politseiteenistuse seaduse muutmise ja täiendamise seaduse ning saatis selle Riigikogule tagasi uuesti arutamiseks.

Riigikogu arvestas presidendi argumentidega ja muutis seadust vastavalt presidendi märkustele.

Ametist lahkunud president Lennart Meri kasutas oma üheksa aasta pikkuse ametiaja jooksul seadusandliku veto õigust kokku 39 korral, seega 4–5 korda aastas. Riigikogu on 23 korral nõustunud presidendiga ja seadust muutnud ning ülejäänud 16 korral seaduse muutmata kujul uuesti vastu võtnud. Sellisel juhul president kas kuulutab seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. President Meri on seaduse Riigikohtusse saatnud 8 korral ja saanud õiguse 7 korral (vt ka tabelit).

Tabel. Seadusandliku veto kasutamine president Lennart Meri ajal (1992–2001)

	President	Riigikogu	Riigikohus
Seadus jääb välja kuulutamata	39		
Nõustumine presidendiga		23	
Seaduse muutmata kujul vastuvõtmine		16	
President saadab seaduse Riigikohtusse			8
Riigikohus annab õiguse	7	1	

Enamikul juhtudel on vaidlusaluseks küsimuseks olnud presidendi institutsiooni pädevus ja selle isekorraldusõiguse ulatus, mida Riigikogu on soovinud seadusega piirata.

Presidendi ennetav veto on osutunud küllalt tõhusaks põhiseaduslikkuse kaitse mehhanismiks. Selle hea omadus peitub asjaolus, et parlament saab võimaluse vigade paranduseks, enne kui seadus jõusse astub. Enamasti ei ole tegu sihiliku põhiseaduse eiramisega Riigikogu või tema poliitilise enamuse poolt, vaid põhiseaduse mõne sätte liiga pinnapealse või kitsa mõistmisega või põhiseaduse erineva tõlgendamise võimalusega. Kogemus, mille oleme saanud ametist lahkunud president Lennart Meri ametiajal, ei anna alust väita, et president oleks muutunud vahekohtunikuks valitsuskoalitsiooni ja opositsiooni erimeelsuste klaarimisel. Pigem on juhtinud presidendi tähelepanu mõnele seaduses esinevale probleemile ühiskondlikud organisatsioonid, kohalike omavalitsuste ühendused ja mitmesugused huvirühmad. Enamikul juhtudel on president suutnud lisada arutelule uusi põhiseadusele tuginevaid argumente, mis varasemais parlamendidebattides puudusid.

Möödunud aasta oktoobris ametisse astunud president Arnold Rüütel on praeguseks jätnud välja kuulutamata kaks seadust, mida Riigikogu on muutnud vastavalt presidendi märkustele. Praegu on veel liiga vara ennustada, milliseks kujuneb uue presidendi roll põhiseaduslikkuse järelevalves ja kas suudame vältida ohtu, et presidendi ennetav veto muutub päevapoliitika teostamise vahendiks.

Õiguskantsleri roll põhiseaduslikkuse tagamisel

Eesti põhiseaduse eripära on see, et põhiseaduslike riigorganite süsteemi on lisatud iseseisev õigusekspert – õiguskantsler –, kelle ülesanne on teostada järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Kerge eneseirooniaga võib tõdeda, et õigusküsimustes usaldab põhiseadus pigem üht kvalifitseeritud spetsialisti kui 101 poliitikut.

Rääkides õiguskantsleri tööst seaduste põhiseaduspärasuse tagamisel arvude keeles, saame järgmised tulemused. Õiguskantsler on selle institutsiooni tööerakendamisest möödunud üheksa aasta jooksul teinud 25 korral Riigikogule ettepaneku viia seadus põhiseadusega kooskõlla. Enamikel juhtudel on Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul seadust muutnud, kuid 6 korral on õiguskantsler pöördunud Riigikohtu poole seaduse kehtetuks tunnistamiseks ning saanud 4 korral kas osaliselt või täielikult õiguse.

1999. aastal täpsustas Riigikogu seadusega õiguskantsleri pädevust, lisades abstraktsele normikontrollile ülesande tegutseda ombudsmanina isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Taasiseseisvunud Eesti teine õiguskantsler Allar Jõks, kes astus ametisse 2001. aasta suvel, on seadnud eesmärgiks ombudsmani funktsiooni väljaarendamise ja näeb vajadust keskenduda õigustloovate aktide omavahelise kooskõla küsimustele niivõrd, kui võrd need kasvavad välja konkreetsetest kaasustest. Seda suunda tuleb pidada õigeaks, sest nüüdseks on põhiseadusliku riigikorra tugevdamise raskuspunkt nihkunud õigusloomelt isikute põhiõiguste ja vabaduste reaalsele tagamisele.

Põhiseadus avab veel ühe kanali seadusandliku võimu esindajate ja õiguskantsleri omavaheliseks dialoogiks, sest annab Riigikogu liikmeile õiguse pöörduda arupärimisega õiguskantsleri poole. Seda võimalust kasutab väga usinasti Riigikogu opositsioon, kes 1999. aasta kevadel valitud Riigikogu koosseisus on õiguskantslerile esitanud 27 arupärimist koalitsiooni kuuluvate saadikute 2 arupärimise vastu. Enamasti on arupärimise sisuks seaduseelnõude menetlemisel üles kerkinud põhiseaduslikud vaidlusküsimused või siis vabariigi valitsuse õigusaktide vastavus põhiseadusele ja seadustele. Pole harvad juhtumid, kus õiguskantsleril tuleb vastata Riigikogu liikmete üpris teravatele küsimustele; ka vähemusel ei pruugi alati õigus olla, kuigi seda on raske tunnistada. Kui aga õiguskantsler annab küsijale õiguse ja vaidlusi tekitanud eelnõu on alles Riigikogu menetluses, on vastuolu põhiseadusega võimalik eelnõust kõrvaldada. Riigikogu liikmete dialoog õiguskantsleriga on osutunud kiireks ja käepäraseks võimaluseks kaasata poliitilisse debatti vahekohtunikuna päevapoliitikast sõltumatu ekspert ja sel moel leida vaidlusküsimustele põhiseaduspärane lahendus.

Hinnates põhiseaduslike argumentide kasutamise ulatust Riigikogus toimuvates poliitilistes debattides, tundub kohati, et seda tehakse isegi liiga sageli ja kergekäeliselt. Mitte kõiki poliitilisi valikuid ei saa taandada õiguslikeks valikuteks ja enamasti on kohatu süüdistada poliitilisi opponente põhiseaduse rikkumises. Aga tõsi on ka see, et selged ja kindlad põhiseadusele tuginevad argumendid on parim abiline oma seisukohtade kaitsmisel.

Põhiseaduse järelevalve kohtulahendite poliitiline mõju

Lõplik sõnaõigus seaduste põhiseadusele vastavuse üle otsustamisel kuulub Riigikohtule, kes on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus. Riigikohus on seda ülesannet täitnud 1993. aastast alates ning 2002. aasta alguseks langetanud 29 otsust seaduste põhiseadusele vastavuse küsimuses.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on Riigikogu üks asjaosaline, kes esitab kohtule oma põhjendused, miks seadus võeti vastu just sellisel kujul. Riigikogu nimel annab arvamuse seaduse menetlemisel juhtivkomisjoniks olnud alaline komisjon.

Seadusandja loomulik positsioon on kaitsta oma töö tulemust. Opositsiooni ja valitsusliidu erimeelsused on tavaliselt selleks ajaks, kui seadus Riigikohtusse jõuab, vaibunud ja poliitikute tähelepanu all uued probleemid. Sellest tulenevalt ei ole Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite päevapoliitiline mõju eriti tuntav. See tuleb asjale kasuks, sest nii säilitab Riigikohus avalikkuse ja poliitikute silmis oma neutraalse ja sõltumatu positsiooni.

Pigem keskenduvad poliitikud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve seadust või selle mõnd sätet tühistavast otsusest teada saades küsimusele, mis saab edasi. Tavaks ei ole saanud kritiseerida põhiseaduslikkuse järelevalve lahendeid, neid võetakse omamoodi "väärmatu jõuna". Kõige lihtsam on Riigikogule olukord sel juhul, kui vigast seadust saab muuta, ilma et see tekitaks suuri poliitilisi või õiguslikke komplikatsioone. Keerulisem on lugu siis, kui seaduse defekti on raske parandada. Selliseid juhtumeid on ette tulnud omandireformi reguleerivate seaduste mõnede sätete tühistamisega või siis neile teistsuguse tõlgenduse andmisega, kui seaduse tegemisel silmas peeti. Juba enne põhiseaduse jõustumist alanud reformiprotsessi "tagasikeeramine" on peaaegu võimatu. Riigikohus on oma põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahenditega suutnud ära hoida ka suuremad poliitilised kannapöörded omandireformi käigus, milleks valitsuste vahetusel on tahet ilmutatud. See on parandanud väljavaateid lõpuni viia keeruline omandisuhete ümberkujundamine.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve pretsedendiõigus on andnud väärtusliku panuse põhiseadusliku riigikorra arengule taasiseseisvunud Eestis. Inimesed on selgemini teadvustanud põhiseaduse väärtust oma õiguste ja vabaduste, aga ka huvide kaitsel. Kuigi Eestis ei ole individuaalse konstitutsioonilise kaebuse esitamise võimalust, on põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise õigus igal kohtul, ja see leiab järjest sagedasemat kasutamist.

Põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite kaudu on täpsustunud ka eri põhiseaduslike institutsioonide pädevuse piirid. Praegu võib muigega meenutada nt põhiseaduslikku vaidlust selle üle, kes peaks hoidma riigipitsatit – kas Vabariigi President või valitsuse juurde kuuluv riigisekretär. Riigikohus leidis, et see on riigisekretäri ülesanne. Üldiselt on aga Riigikohus kaitsnud Vabariigi Presidendi õigust korraldada ise oma põhiseaduslike funktsioonide täitmist, ilma et seadusandja sellesse oluliselt sekkuks. Tõsi, möödunud aastal õnnestus Riigikogu põhiseaduskomisjonil jõuda presidendiga kokkuleppele, et teatud

küsimused presidendi töökorralduses tuleb seadusega reguleerida. Varem oli president keeldunud sellist seadust välja kuulutamast, nüüd on see olemas.

Mitmedki põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite argumendid on saanud Riigikogus toimuvate poliitiliste debattide "kuldvaraks". Õiguspärase ootuse printsiip võetakse kasutusele nt siis, kui arutletav eelnõu soovib vähendada kellegi sotsiaalseid tagatise; võrdse kohtlemise printsiip sobib võrdselt hästi Eesti siseturu kaitse pooldajatele ja vastastele. Peale selle proovivad Riigikogu liikmed loomulikult ka ise põhiseaduse tõlgendamise keerulist kunsti ning siingi võib jälgida rangemat ja loomingulisemat suhtumist – nii nagu see põhiseaduse tõlgendamisel on levinud mujalgi.

Põhiseadus ja Euroopa Liit

Kümme aastat tagasi oli Eesti ühiskonnale kõige tähtsam lahtirebimine minevikust, riigi tuleviku kavandamine seisis alles ees. Uue põhiseaduse ettevalmistamisel valitses tahe vältida iga hinna eest 1940. aasta ajaloosündmuste kordumist, andes maksimaalsed põhiseaduslikud garantiid omariikluse püsimisele. Eesti põhiseaduse § 1 sätestab:

"Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu."

Põhiseadus näeb ette, et seda sätet on võimalik muuta ainult rahvahääletusega.

Soovides taastada oma ajaloolist kohta Euroopa riikide hulgas, esitas Eesti 1995. aastal taotluse Euroopa Liitu astumiseks. Ettevalmistustöö on olnud pingeline, praegu on reaalne võimalus lõpetada liitumisläbirääkimised veel sel aastal. Järjest põletavamaks muutub küsimus Eesti põhiseaduse suhtes uue olukorraga, mis ootab Eestit ees Euroopa Liidu liikmesriigina. Sellele küsimusele vastamine nõuab poliitikute ja juristide ühist pingutust ning – mis kõige olulisem – lahendus peab olema vastuvõetav ka rahvale.

1996. aastal Riigikogu põhiseaduskomisjoni ettepanekul valitsuse poolt moodustatud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, kelle ülesanne oli muu hulgas analüüsida Eesti põhiseaduse ja Euroopa Liidu aluslepingute omavahelist suhet, järeldas oma 1998. aasta aruandes, et Euroopa Liiduga ühinemiseks on vaja muuta põhiseadust, sh selle esimest paragrahvi. Komisjon toetus oma järeldustes suurel määral riikliku suveräänsuse ajaloolisele käsitlusele. Kahetsusväärset kandus väitluste raskuspunkt põhiseaduse esimesele paragrahvile, mille muutmine on rahva suhtumist arvestades ülimalt keeruline – praktiliselt on tegemist põhiseaduse n-ö igavikulise sättega.

Viimasel ajal on toimunud siiski mõni oluline nihe arusaamades, mis aitavad loodetavasti jõuda konsensusele põhiseaduse muutmise küsimuses. Nimelt on õiguskantsler seisukohal, et Euroopa Liiduga ühinemiseks ei ole vaja muuta põhiseaduse esimest paragrahvi, küll aga mõningaid teisi sätteid, et vältida võimalikke konflikte Eesti ja Euroopa Liidu õiguse vahel tulevikus.

Praegu valitseb poliitiline konsensus, et Eesti ühinemise Euroopa Liiduga peab otsustama rahvas kui kõrgeima võimu kandja. Loodetavasti suudab Eesti ühiskond leida ühise arusaama, kuidas mõtestada rahvuslikku suveräänsust tänapäeva järjest enam globaliseerivas maailmas, et oma põhiseadust austades minna koos vastu tulevikule.