

Põhiseaduse 15. peatükk "Põhiseaduse muutmise"

Põhiseaduse 15.peatüki "Põhiseaduse muutmise" koostamisel on silmas peetud põhiseaduse stabiilsuse põhimõtet. Põhiseaduse muutmiseks on sätestatud küllaltki suure häälteenamuse nõue, millest nähtub kõnesoleva peatüki koostajate taotlus teha põhiseaduse muutmise raskeks ning võimalikuks üksnes juhul, kui selles on kokku leppinud suurem enamus parlamendis esindatud poliitilistest rühmitustest.

Põhiseaduse 15.peatükis on sätestamist leidnud põhimõtted, mis sisalduvad teisteski põhiseadustes - § 161 lg2, §167, § 168.

Eriline on aga põhiseaduse muutmise protseduur. Põhiseadusega võimaldatakse Riigikogul valida koguni kolme põhiseaduse muutmise viisi vahel. Nendeks on:

- põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmine rahvahääletusel;
- põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmine Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt;
- põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmine Riigikogu poolt kiireloomulisena (§ 163).

Põhiseaduse muutmise protseduur on põhiseaduse 15. peatükis sätestatud puudulikult, mistõttu tekitab mitmeid küsitavusi.

- 1) Põhiseaduse § 163 lõikes 2 öeldakse, et põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel. Kuid kuidas otsustamine toimub, ei ole sätestatud ei põhiseaduses ega üheski seaduses.
- 2) Põhiseaduse §-s 164 nähakse ette, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemine otsustatakse Riigikogu koosseisu kolmeviidendikulise häälteenamusega. Otsuse põhiseaduse muutmiseks kiireloomulisena teeb Riigikogu neljaviidendikulise häälteenamusega (§ 166). Kui suurt häälteenamust on aga vaja selleks, et otsustada muuta põhiseadust vastava seaduseelnõu vastuvõtmisega Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt, seda jällegi sätestatud ei ole.
- 3) Lahtine on, mis saab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõust juhul, kui eelnõu kolmandal lugemisel ei saa piisavat häälteenamust ükski põhiseaduse muutmise viis, kuid eelnõu ennast hääletatud ei ole.

Lähtudes ülaltoodust oleks ilmselt põhjendatud sätestada põhiseaduse muutmise protseduur täpsemalt seaduses, nt Riigikogu kodukorra seaduses.

Problemaatiline põhiseaduse 15.peatükis on ka põhiseaduse kiireloomulise muutmise kui erilise muutmisviisi olemasolu. Ja seda järgmistel põhjustel. Esiteks, põhiseaduse muutmise protseduur on ajaliselt piiritletud ning selleks kulub rohkem kui seitse kuud (vähemalt neli kuud menetlusele Riigikogus, vähemalt kolm kuud väljakuulutamisest jõustumiseni). Teiseks, põhiseaduse § 161 lõikega 2 välistatakse muudatuste tegemine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.

Põhiseaduslikus Assamblees sedastas Jüri Adams kahel korral oma seisukoha põhiseaduse muutmise probleemistikast:

4. istungil 4. oktoobril 1991, tutvustades enda poolt juhitud töörühma eelnõu, märkis Jüri Adams seoses nimetatud teemaga järgmist: "Me peame seda lahendama, lähtudes või tasakaalustades kolme osalt üksteist välistavat nõuet. Kõigepealt põhiseaduse muutmise ei tohi olla kerge. Vastasel

juhul see põhiseadus ei ole midagi väärt. Teisest küljest põhiseaduse muutmise ei tohi olla ka võimatu. Ja kolmandaks, põhiseaduse muutmise peab andma võimaluse teha põhiseadusse arukaid ja kompetentseid muutusi. Ja siin ma väidaksin, et Eesti ajalugu kahjuks on andnud meile väga kibeda kogemuse, et põhiseaduse muutmise rahvahääletusel ei ole kõige õnnestunud põhiseaduse muutmise tee. 1930. aastate põhiseaduse muutmisel rahvas ei andnud oma otsustusi mitte niivõrd sellele, kuivõrd õnnestunud oli üks või teine, vaid need kujunesid populaarsushääletuseks ühele või teisele poliitikute rühmale. Ma teen ettepaneku seda kurba ajaloolist kogemust arvesse võtta" (*J.Adams teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk-d 123-124*). Kõige ideaalsemaks põhiseadusse paranduste sisseviimiseks pidas J.Adams paranduste sisseviimist Riigikogu kaudu väga suure enamusega, praktiliselt poliitilise konsensusena. Samas leidis ta, et põhimõtteliste muudatuste tegemine peaks toimuma siiski rahvahääletusel. Kolmanda teoreetilise võimalusena, mida J.Adams pidas kiiduväärseks, nimetas ta võimalust muuta põhiseadust Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt (*J.Adams teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 124*).

Põhiseaduse Assamblee 5. istungil 11. oktoobril 1991, jätkates oma töörühma eelnõu tutvustamist, avaldas J.Adams järgmist arvamust: "Ma arvan, et me peaksime jääma või leidma kompromissi kahe põhiseaduse muutmise meetodi vahel. Nimelt, baasmeetodina kasutama rahvahääletust, kuid teise võimalusena, mis annaks sisse tühisemaid parandusi, sätestama ka teise tee, kas siis Riigikogu äärmiselt suure häälteenamusega või kahe järjestikulise Riigikogu koosseisuga või midagi sellesarnast. Vastasel juhul, kui me loobume põhiseaduse muutmise rahvahääletuse kaudu, läheme ainult seda teed, et Riigikogu teeks seda. Sellisel juhul me peaksime tegema selle muutmise tee veel võimalikult keerulisemaks ja raskemaks" (*Jüri Adams teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 143*).

Pärast põhiseaduse jõustumist 1992. aasta 29. juunil on algatatud neli põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu:

1) 28. jaanuaril 1993 algatasid põhiseaduse §-de 56 ja 79 muutmise seaduse eelnõu 24 Riigikogu liiget. Selle eelnõu esimene lugemine toimus 11. märtsil 1993 ning juhtivkomisjoni – riigiõiguskomisjoni – ettepanekul lükati see eelnõu tagasi häältega 41 poolt, 27 vastu ja 4 erapooletut. (*Vt VII Riigikogu stenogrammid. 1993. I kd, lk 254, 656– 658*).

2) 14. märtsil 1994 algatasid põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu 27 Riigikogu liiget. Selle eelnõu esimene lugemine toimus 19. aprillil 1994, teine lugemine 22. septembril 1994 ning kolmas lugemine 9. novembril 1994. Põhiseaduse muutmise viisi otsustamisel võeti tookord aluseks järgmine skeem:

- et põhiseaduse muutmise seadusega koos ei esitanud algatajad rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (nagu seda nõuab rahvahääletuse seaduse § 9), siis tuleb Riigikogul valida kahe muutmiseviisi - põhiseaduse § 163 p-s 2 või 3 sätestatud võimaluse vahel;
- kõigepealt peab Riigikogu tegema otsuse lihtsama viisi kohta, s.t kas muuta põhiseadust kiireloomuliselt; sel ajal toimunud põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 kohaselt oli põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kiireloomulisena käsitlemiseks vaja poolthäälte enamust;
- kui see muutmiseviis toetust ei leia, pannakse hääletamisele seaduse vastuvõtmine kahe järjestikuse Riigikogu koosseisu poolt; sellisel juhul on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

Otsus käsitleda põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kiireloomulisena tehti häältega 51 poolt, 17

vastu ja ühtegi erapooletut. Põhiseaduse muutmise seaduse vastuvõtmise poolt oli 25, vastu 39 ja erapooletuks jäi 3 Riigikogu liiget.

3) 28. juunil 1994 algatasid 10 632 hääleõiguslikku Eesti kodanikku põhiseaduse muutmise seaduse Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lõike 2 alusel. Selle eelnõu arvas Riigikogu juhtivkomisjoni ettepanekul ilma aruteluta menetlusest välja sama aasta 20. oktoobril hääletage 32 poolt, 3 vastu ja 4 erapooletut. (Vt VII Riigikogu stenogrammid. 1994, IV kd, lk 2178; V kd, lk 551-552).

4) 27. oktoobril 1994 algatasid põhiseaduse § 147 muutmise seaduse eelnõu 35 Riigikogu liiget. Selle eelnõu esimene lugemine toimus 6. detsembril 1994 ning Kuningriiklaste fraktsiooni ettepanekul lükati see eelnõu tagasi hääletage 27 poolt, 19 vastu ja 4 erapooletut.

1. Põhiseaduse muutmise sätete sisaldumine Eesti varasemates põhiseadustes

1.1. 1920. ja 1933. aasta põhiseadus

Paragrahv 87 sätestas, et põhiseaduse muutmise algatamise õigus on nii rahval rahvaalgatuse korras kui ka Riigikogul harilikus korras. Paragrahvi 88 kohaselt otsustati mõlemal eelnimetatud viisil algatatud eelnõu vastuvõtmine rahvahääletusel. Põhiseaduse muutmise eelnõust tuli rahvale teada anda vähemalt kolm kuud enne rahvahääletuse päeva (§ 89).

1.2. 1933.aasta põhiseadus

Eesti 1937. aasta põhiseadus nägi põhiseaduse muutmiseks ette küllaltki keerulise protseduuri. Paragrahvi 146 kohaselt oli põhiseaduse muutmise algatamise õigus nii Vabariigi Presidendil kui ka Riigivolikogu või Riiginõukogu seadusliku koosseisu enamusel. Põhiseaduse muutmise eelnõu tuli mõlema koja poolt vastu võtta koosseisu enamusega, seejärel määras Vabariigi President Riigivolikogu uue koosseisu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamise ning kui see Riigikogu uus koosseis võttis eelnõu muutmata kujul vastu, kuulutas Vabariigi President põhiseaduse muutmise seaduse välja (§ 147) või andis selle otsustamiseks rahvahääletusele (§ 148). Põhiseaduse muutmise seadus loeti rahva poolt vastuvõetuks, kui selle poolt antud hääle arv ületab vastu antud hääle arvu. Rahvahääletusel vastuvõetud põhiseaduse muutmise seadus tuli Vabariigi Presidendil viivitamatult välja kuulutada (§ 150).

§ 161. Õigus algatada põhiseaduse muutmist on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil.

Põhiseaduse muutmist ei saa algatada ega põhiseadust muuta erakorralise seisukorra ega sõjaseisukorra ajal.

Antud paragrahvi **esimesest lõikest** nähtub, et kellelgi peale viiendiku Riigikogu liikme ja presidendi ei ole õigust põhiseaduse muutmist algatada. Kuid initsiatiiviga, (*actio popularis*) et president või vähemalt 21 Riigikogu liiget seda teeks, võib aga demokraatlikus ühiskonnas välja tulla igaüks (*R.Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 43*).

Põhiseaduse muutmise algatamise õiguse subjektide ring erineb oluliselt põhiseaduse § 103 lg-s 1

toodud seaduse algatamise õigusega subjektide ringist. Seadusandliku võimu esindajatest on põhiseaduse muutmise algatamise õigus vaid 21 Riigikogu liikmest moodustuval rühmitusel, mis peaks olema optimaalne miinimum selleks, et tagada võimalus põhiseaduse muutmise algatamiseks, kuid samas selleks, et vältida juhuslike ja valimatute ürituste esilekerkimist. Senine Eesti praktika on viie aasta jooksul näidanud, et ainult oluliste küsimuste puhul (näiteks riigipea valimise viis) on algatatud põhiseaduse muutmist. Presidendi valimise viis oli üks määravamaid vaidlusteemasid Põhiseaduslikus Assamblees, kuna selles küsimuses lõpliku valiku tegemine mõjutab ka üldisi riigivalitsemise põhimõtte ja korralduse aluseid.

Kui täidesaatva võimu organeist on seaduste algatamise õigus valitsusel ja riigipeal puudub selline õigus, siis põhiseaduse muutmise puhul on vastupidi. Riigipeale sellise õiguse andmine oli Põhiseaduslikus Assamblees samuti üks vaidlusteemasid, kuna valdavaks jäi seal seisukoht Eesti riigipeast kui eelkõige tasakaalustavat rolli täitvast organist, nähti ka antud lahendusega võimalust suuremaks võimude tasakaalustamiseks.

R.Maruste on leidnud, et rahva eemalejäämine põhiseaduse muutmise algatamisest mõjub takistavalt osalusdemokraatia arengule ja rahva poliitilisele aktiivsusele, põhjustades põhiseaduse ning võimu ja selle kandjate võõrandumise rahvast (*Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 43*).

Teine lõige seab piirangud põhiseaduse muutmisele, lubades põhiseaduse muutmise osas ametlike menetlusetappide läbiviimist ainult nn tavaolukorras. See peaks välistama nn erandolukordade mistahes ärakasutamise riigi põhialuseid ja -väärtusi sätestava akti muutmiseks.

Juhul kui põhiseaduse muutmise viisiks on rahvahääletus, piirab seadus rahvahääletuse määramist peale põhiseaduse § 161 lg-s 2 sätestatu ka ajale, mil Riigikogu korraliste valimiseni on jäänud vähem kui kolm kuud või president on kuulutanud välja Riigikogu erakorralised valimised või Riigikogu antud koosseisu volitused on lõppenud (rahvahääletuse seadus - § 4 lg 2).

Sätte kujunemine Põhiseaduslikus Assamblees

J.Raidla töögrupi eelnõu §-s 157 sätestati, et põhiseaduse muutmise algatamise õigus on Riigikogu koosseisu enamusel ja Vabariigi Presidendil ning põhiseaduse muutmist ei saa algatada ega põhiseadust muuta sõja- ja erakorralise seisukorra ajal.

J.Adamsi töögrupi eelnõu §-s 126 sisaldus samasisuline säte: "Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on riigivanemal ja riigikogu seadusliku koosseisu enamusel."

Ekspert H.Schwartz kritiseeris põhiseaduse muutmise algatamise sellist korda: "Peatükk põhiseaduse muutmise teeb viimase ülimalt keeruliseks. Nõudmine riigikogu seadusliku koosseisu enamusest põhiseaduse muutmise algatamisel on eriti tõsine. Kui muudatuse vastuvõtmiseks on samuti vajalik seadusliku koosseisu enamuse toetus, siis muutub see protsess veelgi raskemaks. Lisaraskusi toob kaasa ka rahvahääletus. Ei saa välistada võimalikke puudusi uues põhiseaduses eriti riigi algusaastail, samuti küsimusi, mida on võimatu ette näha. Sellepärast ei ole tark muuta muudatuste tegemist ülemäära raskeks. Paragrahvi võiks muuta nii, et lubada riigikogu liikmete väikesearvulisel grupil algatada põhiseaduse muutmist, kuna liigsete muudatuste eest kaitseb nõudmine riigikogu

seadusliku koosseisu enamusest hääletamisel. Seda enam, et muudatused jõustuvad pärast nende heakskiitmist rahvahääletusel" (*H.Schwartz teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk.1282*). Nagu allpoololevast nähtub, alandaski Põhiseaduse Assamblee Riigikogu liikmete arvu, kes võivad algatada põhiseaduse muutmise.

Diskussioonides teematoimkondades jõuti välja III ja IV teematoimkonna lahkarvamusteni, kas presidendil (riigivanemal) peab olema põhiseaduse muutmise algatamise õigus või mitte. III toimikond väljendas seisukohta, et riigivanemal ei saa olla mingit seadusandliku algatuse õigust. I.Hallaste leidis, et "põhiseaduse muutmise algatamisõiguse andmine riigivanemale on lihtsalt liig" (*I.Hallaste teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 515*).

Põhiseaduse eelnõu menetlemise käigus vähenesid ka arvilised nõuded Riigikogu liikmete osas, kes võivad põhiseaduse muutmist algatada - alul vähemalt neljandikuni ja 22. novembril 1991 vähendati redaktsioonitoimkonna ettepanekul seda vähemalt viiendikuni. Toimikonna esimees L.Hänni esitas järgmise põhjenduse: "Me püüdsime ühtlustada lähenemisviisi, sest põhiseaduse eelnevas osas on antud algatamise õigus näiteks valitsuse kukutamiseks Riigikogu viiendikule ja kuna põhiseaduse muutus tuleb niikuinii põhjalikule arutusele Riigikogus, siis võiks viiendikul liikmetest olla probleemi püstitamise õigus" (*L.Hänni teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 531*).

Niisiis sisaldus eelnõu 13. detsembri 1991 redaktsioonis antud säte sõnastuses "Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust" (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1216*).

Alles 27. märtsil 1992, Assamblee 28. istungil, tõstatas redaktsioonitoimikond küsimuse Vabariigi Presidendile põhiseaduse muutmise algatamise õiguse andmisest. L.Hänni märkis: "Me leidsime redaktsioonitoimikonnas, et see muutus ei muuda meie põhiseaduse eelnõu põhikonstruktsiooni ega tasakaalu, küll aga annab vabariigi presidendile adekvaatsed vahendid mõjutada olukorda, kui on tekkinud vajadus tasakaalustada põhiseaduslikult täidesaatva, seadusandliku ja kohtuvõimu vahetkorda või mõnda muud riigiõiguslikku küsimust. See on ainult põhiseaduse muutmise algatamise õigus. Edasine põhiseaduse muutmise läheb tavalises korras, nagu see on kirjas põhiseaduse viimases peatükis" (*L. Hänni teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 953*). Redaktsioonitoimikonna ettepanek leidis toetust hääletega 25 poolt ja 8 vastu.

§ 162. Põhiseaduse I peatükki "Üldsätted" ja XV peatükki "Põhiseaduse muutmise" saab muuta ainult rahvahääletusega.

Siin sätestatakse põhiseaduse kahe peatüki nn privilegeeritud seisund, mis muudab põhiseaduse alusprintsüübid eriti kindlaks ja puutumatuks. Teisi põhiseaduse osi ja sätteid saab muuta nii rahvahääletuse teel kui Riigikogu poolt (*R.Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 42*).

Antud paragrahvist tuleneb ka kohustus korraldada referendum Euroopa Liiduga ühinemise üle otsustamiseks, kuna nimetatud liiduga ühinemise korral piiratakse tunduvalt meie riigi iseseisvust ja sõltumatust. Põhiseaduse § 1 kohaselt on aga Eesti iseseisvus ja sõltumatus aegumatu ning võõrandamatu.

Sätte kujunemine Põhiseaduslikus Assamblees

Ka põhiseaduse § 162 redaktsioon kujunes mitmete põhimõtteliste diskussioonide ja hääletamiste tulemusena.

J.Adamsi töörühma eelnõus sisaldus vastav säte (§ 127) järgmisel kujul: "Põhiseaduse nende sätete muudatusi, millega on määratud Eesti valitsemise kord, Eesti Vabariigi piirid, riigikeel, rahvusvaheliselt üldtunnustatud inim- ja kodanikuõigused, riigikogu volitused, riigikaitse, riigieelarve, välislepingute ratifitseerimise, õiguskaitse ja põhiseaduse muutmise kord, sealhulgas põhiseaduse §-d 1-15, 21, 26-28, 32, 34-37, 40, 42, 44, 50-51, 61, 67-68, 77, 85-86, 88, 91, 94, 105, 107, 126-130, saab otsustada ainult rahvahääletusega."

J.Raidla töörühma eelnõus esines sellesisuline säte (§ 158) lühemal kujul: "Põhiseaduse I peatükki "Üldsätted" ja XV peatükki "Põhiseaduse muutmine" saab muuta ainult rahvahääletusega." Järgnes lause selle kohta, kui suur häälteenamus Riigikogus on rahvahääletusele panemise otsustamiseks nõutav.

Teematoimkond lühendas J.Adamsi eelnõus toodud pikka paragrahvide loetelu ja jättis rahvahääletusel muutmiseks vaid 1. peatüki - "Üldsätted", 3. peatüki - "Rahvas", 4. peatüki - "Riigivanem" ja 15. peatüki - "Põhiseaduse muutmine" (teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 352). Hiljem lühenes see loetelu veelgi - sellest jäeti välja nii peatükk Riigivanemast kui ka 7. veebruaril 1992 redaktsioonitoimkonna ettepanekul peatükk "Rahvas" (häältega 15 poolt ja 5 vastu) (teoses: *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*, lk.808).

Seega omandas § 162 sellise redaktsiooni, nagu ta oli olnud Raidla töörühma eelnõus.

§ 163. 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 kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahet vähemalt üks kuu. Põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel.

Ka rahvahääletusel põhiseaduse muutmise üle omab kaudset mõju Riigikogu, kuna parlament otsustab rahvahääletuse toimumise üle. Seda otsustades on Riigikogu piiramatult, sest ta ei ole seotud näiteks rahvaalgatusega, mille puhul oleks seadusandja kohustatud läbi viima rahvahääletuse (*R.Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve*, lk 42).

Esimene lõige annab üldnormi põhiseaduse muutmise erinevate viiside kohta, mida täpsustatakse vastavalt §-des 164 (muutmine rahvahääletusel), 165 (muutmine Riigikogu kahe järjestikuse koosseisuga) ja 166 (muutmine kiireloomulisena).

Teine lõige sätestab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu Riigikogu menetluse erikorra. Kuigi ka

Riigikogu kodukorra seaduse § 132 redaktsiooni järgi peaks sisalduma nimetatud eelnõu arutamise kord ainult põhiseaduse vastavates sätetes, tuleb asuda seisukohale, et põhiseaduse muutmise eelnõu menetlemine toimub seaduseelnõude menetlemise üldises korras vastavalt Riigikogu kodukorra seadusele niivõrd, kuivõrd põhiseadus ei sätesta teisti. Põhiseaduses on sätestatud lisanõuded põhiseaduse muutmise eelnõu menetlemisele, mis tulenevad vajadusest muuta põhiseaduse muutmise kord võimalikult raskeks selleks, et vältida riigi kõrgeima õigusakti muutmist vähetähtsatel või läbimõtlematutel kaalutlustel.

Ilmselt tuleks Riigikogu kodukorra seadust täiendada põhimõttega, et põhiseaduse muutmisega seotud eelnõu arutatakse lisaks põhiseaduse 15. peatükis sätestatud korrale ka vastavalt kodukorra seaduse sätetele.

Küsitavusi tekitab antud paragrahvi viimane lause, mille järgi kogu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus on sisuliselt lahtine muutmise viis. Rahvahääletuse seaduse vastuvõtmisega 18. mail 1994. a. kitsendati nimetatud põhimõtet § 9 punktis 1. Selle kohaselt esitatakse koos põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga Riigikogule põhiseaduse muutmise küsimuses rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu. Seega, kui antud otsuse eelnõud koos põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga ei esitata, peaks sellisel juhul ära langema ka rahvahääletus põhiseaduse muutmise viisina. Samas tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et nimetatud lauses antakse õigus otsustada viisi üle alles kolmandal lugemisel, milline sätestatus ei peaks lubama mingeid kitsendusi varasemates menetlusetappides. Vastuolu võib tekkida eelkõige juhul kui eelnõu menetlemise ajal avaldatakse soovi rahvahääletuse algatamiseks - praegusel juhul välistab rahvahääletuse seaduse § 9 p 1 sellise võimaluse. Antud lahenduse plussiks on asjaolu, et sellega konkretiseeritakse oluliselt põhiseaduse muutmise viisi üle otsustamise korda.

Nimetatud lauses peitub ka analüüsitava, põhiseaduse muutmist käsitleva peatüki suurim puudujääk. Kuigi on sätestatud, et põhiseaduse muutmise viis otsustatakse kolmandal lugemisel, ei ole kirjas, kuidas seda läbi viiakse ja mis alusel hääletatakse erinevate viiside üle. Siin võiks kodukorra seadusega nimetatud menetlust oluliselt täpsustada selleks, et vältida võimalikud spekulatsioonid põhiseaduse muutmise korra üle ja tagada kindlus sedavõrd tähtsa õigusakti muutmise läbiviimisel. Põhiseaduse muutmiseviisi otsustamise kord võiks olla sätestatud järgmiselt:

- Kui algatatakse põhiseaduse 1. või 15.peatüki muutmise või põhiseaduse muutmise seaduse algatajad soovivad, et eelnõu vastuvõtmine otsustataks rahvahääletusel, esitatakse Riigikogu menetlusse ka rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (nii nagu seda nõutakse rahvahääletuse seaduses). Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemine otsustatakse kolmandal lugemisel vastavalt põhiseaduse §-le 164. Kui algatus ei leia vajalikku toetust, loetakse põhiseaduse muutmise katse luhtunuks.
- Kui põhiseaduse muutmise seaduse algatajad ei esita Riigikogu menetlusse rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, menetletakse eelnõu eeldusel, et kolmandal lugemisel toimuvad järgmised hääletused:

a) Kõigepealt eelnõu kiireloomulisena käsitlemise otsustamine. Nimetatud muutmiseviisi valimiseks on nõutav, et selle poolt hääletaks neli korda rohkem Riigikogu liikmeid kui selle vastu (põhiseaduse §

166). Kui selle muutmiseviisi kasuks otsustatakse, järgneb
b) eelnõu kiireloomulisena vastuvõtmise otsustamine.

Kui eelnõu ei hakata käsitlema kiireloomulisena, s.t vastav muutmiseviis ei leia Riigikogu liikmete toetust, siis

c) pannakse eelnõu hääletusele põhiseaduse § 165 kohaselt. Kui sellisel juhul eelnõu saab Riigikogu koosseisu enamuse toetuse, otsustab põhiseaduse muutmise järgmine Riigikogu koosseis põhiseaduse § 165 lõike 2 kohaselt. Kui aga eelnõu ei saa Riigikogu koosseisu enamuse toetust, loetakse põhiseaduse muutmise katse luhtunuks.

Kirjeldatud mudeli eelis on, et põhiseaduse muutmise küsimuses oleks otsuse tegemise protseduur ettenähtav, s.t põhiseaduse muutmise seaduse algatamise hetkest on kõigile teada, kuidas eelnõu menetletakse ning muutmise otsustatakse.

Sätte kujunemine Põhiseaduslikus Assamblees

Paragrahvi lõikega 1 samasisulist sätet ei leidunud ei J.Adamsi ega J.Raidla tööühmade eelnõudes. Nendes eelnõudes puudus ka võimalus põhiseaduse muutmiseks Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt, mis lisandus eelnõusse Põhiseaduse Assamblees. 13. detsembri 1991 eelnõuvariandis sisaldus juba lõige §-s 150 järgmises sõnastuses: "Põhiseadust saab muuta seadusega, mis on vastu võetud rahvahääletusel või Riigikogu koosseisu neljaviendikulise häälteenamusega või Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu enamuse poolt (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1216-1217*).

Kahes põhiseaduse põhieelnõus puudus ka põhiseaduse muutmise eri variantide liigitamine "põhiseaduse muutmise viisideks" § 163 lõike 2 tähenduses. J.Raidla tööühma eelnõus sisaldunud § 159 hõlmas endas Riigikogus põhiseaduse muutmise korra nii kehtiva põhiseaduse § 163 lõike 2 kui § 166 (kiireloomuline muutmise) mõistes. Assamblees võeti sellest eelnõust üle see, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus peavad olema tähtjad. J.Adamsi tööühma eelnõus sisaldus küllaltki ainulaadne viis Riigikogu-poolseks põhiseaduse muutmiseks - "Põhiseaduse muudatusi, mis sisaldavad täpsustusi, ilma et sellega kaasneks põhiseaduse vaimu ja mõtte muutmise, võib vastu võtta riigikogu seadusliku koosseisu viiekuuendikulise enamusega. Selliste muudatuste tegemiseks peavad andma oma arvamuse riigivanem, õiguskantsler ja riigikohus. Muudatuse saab vastu võtta riigikogu oma seadusliku koosseisu viiekuuendikulise häälteenamusega."

Teematoimkond leidis, et 5/6 nõude puhul on muutmist liiga kerge blokeerida ning asendas selle nelja viiendikuga (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 353*). Põhiseaduse kehtivas tekstis väljendub selline häälteenamuse nõue §-s 166, kus sätestatakse see Riigikogu otsuse juures käsitleda põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kiireloomulisena.

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

Rahvahääletuse seaduses on korratud põhiseaduse 15.peatüki sätteid. Nii sätestab § 2 lõige 1, et rahvahääletusele pannakse põhiseaduse 1. ja 15.peatüki muutmise. Paragrahvi 8 lõikes 1 on nimetatud, et rahvahääletuse algatamise õigus põhiseaduse muutmiseks on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust ja Vabariigi Presidendil. Paragrahvi 9 punkti 1 kohaselt rahvahääletuse algatamiseks esitatakse Riigikogule põhiseaduse muutmise seaduse rahvahääletusele panemiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu koos põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga. Seaduse järgnevad paragrahvid kordavad põhiseaduses sisalduvaid sätteid eelnõu menetlemise kohta ja rahvahääletusele panemise ning rahvahääletuse tulemuste kohta.

Käesoleva paragrahvi puhul võib tekkida küsimus, kas antud paragrahvi **esimese lausega** antakse oma heakskiit ka eelnõule sisuliselt või hoopis loobutakse sellega eelnõu kohta sisulise hinnangu andmisest ja antakse see õigus üle rahvale. Kuigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõud arutatakse sisuliselt lugemistel Riigikogus ja teiste põhiseaduse muutmise viiside puhul langetab Riigikogu sisulise otsuse eelnõu kohta, tuleb just siin esile selle viisi eripära - Riigikogu otsustab formaalselt ainult rahvahääletusele paneku üle, jättes tegemata sisulise otsustuse põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu enese kohta.

Vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 52 võtab Riigikogu seaduseelnõu panemiseks rahvahääletusele vastu otsuse vormis.

Teise lausega tagatakse piisav aeg valijaskonnale rahvahääletusele pandava eelnõuga tutvumiseks, rahvahääletuse ettevalmistamiseks, agitatsiooni tegemiseks ja üldiste arvamuste väljakujunemiseks.

Sätte kujunemine Põhiseaduslikus Assamblees

Nagu eelpool nimetatud, sisaldas J.Adamsi töörühma eelnõus nõue, et tervet rida põhiseaduse sätteid saab muuta ainult rahvahääletusega. Eelnõu §-s 127 nähti ette ka see, et neid põhiseaduse sätteid muutvat seadust saab panna rahvahääletusele mitte varem kui kuus kuud pärast seda, kui Riigikogu on oma seadusliku koosseisu enamusega põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu vastu võtnud.

J.Raidla töörühma eelnõus sisaldas teatavasti säte, mille kohaselt põhiseaduse peatükke "Üldsätted" ja "Põhiseaduse muutmise" saab muuta ainult rahvahääletusega. Samas lõikes oli lisatud ka see, et nende peatükkide muutmise eelnõu rahvahääletusele panemiseks on nõutav, et selle poolt hääletaks neli viiendikku Riigikogu koosseisust. Milline häälteenamuse nõue peaks olema siis, kui Riigikogu paneb rahvahääletusele mõne teise peatüki muutmise, oli eelnõus sätestamata.

§ 165. Põhiseaduse muutmiseks Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt peab põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu saama Riigikogu koosseisu enamuse toetuse.

Kui Riigikogu järgmine koosseis võtab esimesel lugemisel oma koosseisu kolmeviiendikulise häälteenamusega muutmatult vastu põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis sai eelmise koosseisu enamuse toetuse, siis on põhiseaduse muutmise seadus vastu võetud.

Ekspert prof. J. Frowein peab lõikes 1 toodud häälteenamuse nõuet liiga madalaks, mis võib anda võimaluse poliitiliseks manipuleerimiseks põhiseadusega - see aga peaks olema kindlalt välistatud kindlale konstitutsionaalsele korrale põhinevas demokraatlikus õigusriigis. Tema soovib koosseisu häälteenamuse nõude asemele näiteks koosseisu 2/3-lise häälteenamuse nõuet (*Võimalikest muudatustest Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses, lk.11*).

Lõikes 1 on jäetud märkimata häälteenamuse nõue nimetatud põhiseaduse muutmise viisi otsustamiseks, mis on sätestatud nii rahvahääletuse kui ka kiireloomulise muutmise puhul. Antud lõikes käsitletakse ainult esimese Riigikogu koosseisu poolt langetatava sisulise otsuse häälteenamuse nõuet.

Kui Riigikogu soovib, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu võtaks vastu Riigikogu järgmine koosseis, peab ta menetluse algatama vähemalt 4 kuud enne oma volituste lõppemist, tegelikult aga veelgi varem, arvestades Riigikogu kodukorra seaduses sätestatud seaduseelnõu menetlemise korda.

Teises lõikes sätestatud 3/5 nõue tähendab vähemalt 61 Riigikogu liiget. R. Maruste tõstatab küsimuse, mis juhtub kui eelnõu ei saa nimetatud poolthäälteenamust - kas sellisel juhul on võimalus samal Riigikogu koosseisul proovida ka teist korda hääletada, et ikkagi saavutada nõutud vähemalt 61 häält? Maruste järeldeb, et kuna põhiseaduse § 168 sätestab, et põhiseaduse muutmist samas küsimuses ei saa algatada 1 aasta jooksul, arvates vastava eelnõu tagasilükkamisest, on katse selleks korraks lõppenud ning tuleb otsust alustada (*Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 49*). Siin tuleks lisaks arvestada ka imperatiivse tingimuse otsesest sisaldumist antud lõikes, mille mittetäitmine peaks automaatselt kaasa tooma põhiseaduse muutmise katse läbikukkumise.

Sätte kujunemine Põhiseaduslikus Assamblees

Põhiseaduse muutmise võimalust kahe järjestikuse Riigikogu koosseisu poolt ei nähtud ette ei J.Adamsi ega J.Raidla tööühma eelnõus.

31. oktoobril 1991, esinedes teematoimkonna nimel, märkis V.Salum, et toimkonnad on pidanud vajalikuks tuua sisse võimalus muuta põhiseadust Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt - "see on läbikaalutud, nii et ajaliselt natuke pikem, aga võimaldab läbi mõelda, mida me muudame ja teise Riigikogu valimisega saab ka rahvas aktiivselt oma arvamuse ja tahte välja öelda" (*V.Salum teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk.353*). Redaktsioonitoimkond täpsustas, et Riigikogu teine koosseis, kes arutab põhiseaduse eelnõu, ei pea seda tegema enam kolmel lugemisel, vaid vastupidi, ta peab selle eelnõu vastu võtma muutmatul kujul (teoses : *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 531*).

§ 166. Otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võetakse vastu Riigikogu neljaviidendikulise häälteenamusega. Põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega.

Käesoleva paragrahvis käsitletu puhul on tegemist põhiseaduse muutmise viisiga, mis on sisuliselt tundmatu teiste riikide põhiseaduslikele süsteemidele. Ka riigiõiguse eksperdid välisriikidest on Eesti

põhiseadust analüüsid üsmeelselt avaldanud kriitikat nimetatud põhiseaduse muutmise võimaluse kohta. J. Frowein ei tea omast praktikast ühtegi riiki, kus oleks võimalik sarnaselt põhiseadust muuta. Toronto Ülikooli professor D. Cameron on leidnud, et kiireloomulise põhiseaduse muutmise viis tekitab kahe mõttes segadust: esiteks, talle ei ole selge milliseid kiireloomulisi asjaolusid pidasid 1992. a. põhiseaduse loojad silmas. Siin võiks olla tegemist riigi kriisiolukordadega, kuid põhiseaduse § 161 lg 2 välistab selle. Seetõttu jääb lahtiseks küsimus, millised kiireloomulised asjaolud, mis tekivad eriolukorra puudumisel, rahu tingimustes, nõuavad kiiret põhiseaduse muutmist ja annavad volituse tavalise protseduuri kõrvalejätmiseks. Teiseks, ka nn kiireloomuline menetlus nõuab mõõdukalt palju aega, mistõttu muutub küsitavaks pakiline vajadus muutuseks. Ka kiireloomulise muutmise korral tuleb ikkagi läbida 3 lugemist, mis võtab aega vähemalt 4 kuud. Sellele lisandub veel 3 kuud, mis on vajalik põhiseaduse muutmise jõustumiseks - järelikult ei ole võimalik põhiseaduse muutmist ka sellel viisil läbi viia vähem kui seitsme kuuga. Kui võrrelda seda viisi põhiseaduse rahvahääletusel muutmise viisiga, mis peaks aega võtma u 10 kuud, ei mõju esimesena mainitud meetodi kiireloomulisus just väga veenvalt (*D.Cameron, Eesti põhiseaduse muutmise süsteem, lk 8-9*).

Erinevalt on tõlgendatud esimeses lauses sätestatud *Riigikogu neljaviendikulise häälteenamuse* nõuet. R.Maruste on seisukohal, et nimetatud nõue tähendab vähemalt 81 Riigikogu liikme poolthäälte enamuse nõuet. (*Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 49*). Siiski tuleb asuda seisukohale, et siin on mõeldud EV põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lg-s 6 toodud neljaviendikulise häälteenamuse nõuet - s.t. "*poolt hääletab vähemalt neli korda enam kui vastu*". Maruste poolt toodud tõlgendus oleks olnud õigustatud kui oleks kasutatud mõistet "Riigikogu koosseisu" - selline sätestatus aga põhiseaduse antud paragrahvis puudub.

Sätte kujunemine Põhiseaduslikus Assamblees

Ei J.Adamsi ega J.Raidla töörühma eelnõu ei sisaldanud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kiireloomulise käsitlemise võimalust kehtiva põhiseaduse § 166 mõttes, kuid samas sisaldasid mõlemad eelnõud sätteid, mis põhiseaduse kiiremat muutmist võimaldasid. J.Adamsi töörühma eelnõus sisaldus võtta vastu põhiseaduse muudatusi, "mis sisaldavad täpsustusi, ilma et sellega kaasneks põhiseaduse vaimu ja mõtte muutmise", Riigikogu koosseisu viiekuuendikulise häälteenamusega (vt ka käesolevast käsitlusest § 163 juures). Ekspert Herman Schwartz leidis, et väljend "muudatusi, mis sisaldavad täpsustusi, ilma, et sellega kaasneks põhiseaduse vaimu ja mõtte muutmise" on liiga ebamäärane. "Nähtavasti on siin mõeldud puht tehnilisi parandusi, mille suhtes ei ole eriarvamusi. Sellegipoolest on väljend ähmane," märkis ta (*H. Schwartz teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 353*).

J.Raidla töörühma eelnõus oli sätestatud, et pärast kolme lugemist Riigikogus võetakse põhiseaduse eelnõu vastu, kui selle poolt hääletab vähemalt 2/3 Riigikogu koosseisust. Nende kahe sätte sünteesina kujuneski, et otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võetakse vastu Riigikogu neljaviendikulise häälteenamusega (viit kuuendikku peeti liiga kergesti blokeeritavaks) ning põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise häälteenamusega. Redaktsioonitoimkond leidis, et see mudel tagab ühelt poolt põhiseaduse vajaliku stabiilsuse, kuid teiselt poolt küpsenud ühiskondliku vajaduse korral võimaldab põhiseadust siiski muuta (*teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 767*).

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

Sätte kujunemine Põhiseaduslikus Assamblees

J.Adamsi töörühma eelnõu § 129 sätestas, et põhiseaduse muudatuse seaduse kuulutab välja riigivanem ja see jõustub mitte varem kui kolm kuud pärast muudatuse vastuvõtmist. Samalaadne säte (§ 160) sisaldas ka J.Raidla töörühma eelnõus: “Põhiseaduse muudatused kuulutab välja Vabariigi President ja nad jõustuvad Riigikogu poolt määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast nende väljakuulutamist või vastuvõtmist rahvahääletusel.” Viimatinimetatud eelnõus sisaldas aga ka Vabariigi Presidendi õigus keelduda põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamisest või põhiseaduse muutmise eelnõu rahvahääletusele panemisest, kui põhiseaduse muutmise seadus või eelnõu on vastuolus põhiseaduse peatüki “Üldsätted” või peatüki “Põhiseaduse muutmine” sätetega. Vabariigi Presidendi tuli teha oma motiveeritud otsus ühe kuu jooksul.

Peatudes ekspertide arvamustel, siis Herman Schwartz märkis J.Raidla töörühma eelnõu § 160 kohta, et kuna mitmed uued institutsioonid võivad alguses mitte käivituda, siis oleks targem kergendada muudatuste tegemist esimese 5-10 aasta jooksul (*H.Schwartz teoses: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1276*). Tema märkus leidis väljenduse põhiseaduse rakendusseaduse §-s 8.

§ 168. Põhiseaduse muutmist ei saa samas küsimuses algatada ühe aasta jooksul, arvates vastava eelnõu tagasilükkamisest rahvahääletusel või Riigikogus.

Nimetatud reegel on ettenähtud selleks, “et kaitsta põhiseadust uue muutmiskatse ebaõnnestumise eest ja vältida asjatut tüli”. Selle kas mainitud küsimus on sama või mitte, peab otsustama Riigikogu eelnõu menetluse võtmise küsimuse lahendamisel (*R.Maruste Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 49*).

Sätte kujunemine Põhiseaduslikus Assamblees

Kehtiva põhiseaduse §-s 168 toodud piirang sisaldas nii J.Adamsi töörühma eelnõus (§ 130: Rahvahääletusel või riigikogus tagasi lükatud põhiseaduse muutmise eelnõu või teist samasugust eelnõu ei saa uuesti panna rahvahääletusele või riigikogus otsustamisele enne ühte aastat.) kui ka J.Raidla töörühma eelnõus (§ 162: Rahvahääletusel või Riigikogus tagasilükatud Põhiseaduse muutmise eelnõud ei saa samas küsimuses enne üheaastase tähtaja möödumist panna uuesti rahvahääletusele või Riigikogus otsustamisele.).

Kokkuvõte

Tulenevalt sellest, et põhiseaduse tekstis on jäänud täpselt sätestamata mõned olulised põhiseaduse muutmise seaduse menetlemiskorda puudutavad küsimused, tuleb täiendada selles osas Riigikogu kodukorra seadust järgnevalt:

Riigikogu kodukorra seaduse §-s 132 tuleks ette näha, et põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisele kohaldatakse lisaks põhiseaduse 15.peatükis sätestatule ka kodukorra seaduse vastavaid sätteid, s.t seaduseelnõude Riigikogus menetlemise üldkorda järgides.

1) Täpsustamist vajab põhiseaduse muutmisviisi otsustamise kord. Selle võiks Riigikogu kodukorra seaduses sätestada järgmiselt:

- Kui algatakse põhiseaduse 1. või 15.peatüki muutmise või põhiseaduse muutmise seaduse algatajad soovivad, et eelnõu vastuvõtmine otsustataks rahvahääletusel, esitatakse Riigikogu menetlusse ka rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu (nii nagu seda nõutakse rahvahääletuse seaduses). Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemine otsustatakse kolmandal lugemisel vastavalt põhiseaduse §-le 164. Kui algatus ei leia vajalikku toetust, loetakse põhiseaduse muutmise katse luhtunuks.
- Kui põhiseaduse muutmise seaduse algatajad ei esita Riigikogu menetlusse rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, menetletakse eelnõu eeldusel, et kolmandal lugemisel toimuvad järgmised hääletused:

a) Kõigepealt eelnõu kiireloomulisena käsitlemise otsustamine. Nimetatud muutmisviisi valimiseks on nõutav, et selle poolt hääletaks neli korda rohkem Riigikogu liikmeid kui selle vastu (põhiseaduse § 166). Kui selle muutmisviisi kasuks otsustatakse, järgneb

b) eelnõu kiireloomulisena vastuvõtmise otsustamine.

Kui eelnõu ei hakata käsitlema kiireloomulisena, s.t vastav muutmisviis ei leia Riigikogu liikmete toetust, siis

c) pannakse eelnõu hääletusele põhiseaduse § 165 kohaselt. Kui sellisel juhul eelnõu saab Riigikogu koosseisu enamuse toetuse, otsustab põhiseaduse muutmise järgmine Riigikogu koosseis põhiseaduse § 165 lõike 2 kohaselt. Kui aga eelnõu ei saa Riigikogu koosseisu enamuse toetust, loetakse põhiseaduse muutmise katse luhtunuks.

2) Kirjeldatud mudeli eelis on, et põhiseaduse muutmise küsimuses oleks otsuse tegemise protseduur ettenähtav, s.t põhiseaduse muutmise seaduse algatamise hetkest on kõigile teada, kuidas eelnõu menetletakse ning muutmise otsustatakse.