

§ 59. [Seadusandlik võim]

Seadusandlik võim kuulub Riigikogule.

Autor *Monika Mikiver*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 35. Rahvaesitajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu.

PS 1937: § 60. Riigikogu teostab seaduste vastuvõtmist ja muid ülesandeid Põhiseaduse alusel.

Riigikogu on kahekojaline rahvaesindus. Ta koosneb Riigivolikogust ja Riiginõukogust.

Valikkirjandus

Madis Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – *Juridica* 1999/10, lk 472–479.

Sisukord

- I. Ajaloost
- II. Riigikogu ja selle õiguslik seisund
- III. Seadusandlus
- IV. Suhe ELi õigusega

I. Ajaloost

- 1 Eesti Vabariigi esimese, 1920. a põhiseaduse § 35 kohaselt teostas seadusandlikku võimu Riigikogu kui rahvaesindus. Parlamendi funktsioone ja moodustamist reguleerisid täpsemalt §-d 35–56. Riigikogu andis välja seadusi (§ 52), Riigikogus vastu võetud seaduse kuulutas välja Riigikogu juhatus (§ 53). 1920. a PS ei sätestanud otsesõnu Riigikogule seaduseelnõude algatamise õigust, „nähtavasti selles heas usus, nagu kuuluks see õigus demokraatlikus riigis juba enesestmõistetavalt tingimata ka seadusandluskojale“.¹
- 2 1933. a põhiseaduse § 35 kohaselt kuulus seadusandlik võim jätkuvalt Riigikogule. Riigikogu tegevuses eristati seadusandlust ja kõiki muid PSiga Riigikogule pandud ülesandeid.² Seadusandluse puutuvalt töid 1933. a põhiseadusmuudatused kaasa olulised muudatused seoses riigivanema institutsiooni moodustamisega. Erinevalt 1920. a PSi esialgsest redaktsioonist³ nähti ette, et Riigikogus vastu võetud seaduse kuulutab välja riigivanem ning § 54 järgi „ükski seadus ei hakka maksma väljakuulutamisetähtaegga“. Riigivanemal oli „õigus riiklikkudel kaalutlustel jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastuvõetud seadusi, andes nad uueks arutamiseks ja otsustamiseks Riigikogule“.⁴ Muudatust kritiseerinud õigusteadlaste hinnangul tähendas see, et „Riigikogu seadusandlusvõim on muutunud [---] tegelikult puhtakujuliseks dekoratsiooniks“.⁵ Kui Grimm leidis kriitiliselt,

¹ D. Grimm. Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. – *Õigus* 1933/7, lk 316.

² J. Klesment. Riigikogu ja Riigivanem uue Põhiseaduse järgi. – *Eesti Politsei*, nr 2 (462), 1. märts 1934, lk 74.

³ 1920. a PS § 53: „Riigikogu poolt vastuvõetud seadused kuulutab välja Riigikogu Juhatus.“

⁴ 1933. a PSMS § 53; vt lähemalt J. Klesment. Riigikogu ja Riigivanem uue Põhiseaduse järgi, lk 74.

⁵ D. Grimm. Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu, lk 312.

et PS § 53 annab riigivanemale üldise absoluutse vetoõiguse, sest üksnes nn suspensiivset vetoõigust⁶ võis riigivanem kasutada PS §-s 34 nimetatud aktide suhtes⁷, siis Kliimann oli PSi teisi sätteid ja põhimõtteid arvesse võttes veendunud, et PS §-st 53 mingit absoluutset vetoõigust ei tulenenud.⁸ Riigivanem võis juhul, kui Riigikogu ei nõustu tema parandustega, saata Riigikogu laiali⁹ või lükata küsimuse otsustamise edasi järgmiste korraliste valimisteni, st kuni neljaks aastaks. Õigusteades kritiseeriti muudatusi, leides, et „[t] ugevamat survet seadusandlus-kojale on raske kujutella“.¹⁰ Grimm hinnangul oli kõnealuste muudatuste autorite kaalutlus järgnev: „[---] puhttakilistel põhjustel pole kohane kaotada Riigikogu, seepärast kärbitagu nii palju kui võimalik tema võimu ja asetatagu ta säärasesse olukorda, kus talt oleks võetud igasugune enese autoriteet, tegelik iseseisvus ning sisemine vastupanujõud, nii et ta muutuks lihtsaks, sõnakuulelikuks tööriistaks rahva saatuse tõelise otsustaja — kõik-võimsa riigivanema käes, kes tegelikult ühendaks enese kätte kogu seadusandlusvõimu.“¹¹

- 3 Riigivanema osa seadusandluses ei piirdunud aga ulatusliku vetoõigusega. Lisaks anti riigivanemale iseseisev õigus anda edasilükkamatu riikliku vajaduse korral seaduse jõuga dekreete (PSMS § 60 p 12).
- 4 1937. a PSi kohaselt teostas seaduste vastuvõtmist ja muid ülesandeid kahekojaline Riigikogu.¹² Riigivanema asemel moodustati presidendi institutsioon, kel oli jätkuvalt õigus jätta seadused riiklikel kaalutlustel välja kuulutamata ja Riigikogule tagasi saata, samuti õigus riiklikel kaalutlustel Riigivolikogu (parlamendi alamkoda) laiali saata.¹³
- 5 Eesti Vabariigi taasiseseisvumisel valiti eelnevat ajaloolist kogemust silmas pidades teadlikult lähtekohaks parlamentaarne riik. Nimelt oli Põhiseaduse Assamblee Jüri Raidla juhitud töögrupi eelnõus välja pakutud presidentaalne kord, Jüri Adamsi juhitud töögrupi eelnõus ette nähtud aga parlamentaarne riigikord. Põhiseaduse Assamblee otsustas 11. oktoobril 1991 PSi aluseks võtta Adamsi juhitud töögrupi parlamentarismi põhimõtetest lähtuva eelnõu, mille kohaselt igasugune täidesaatev võim saab tegutseda vaid seadusandliku võimu heakskiidul.¹⁴

⁶ Suspensiivse vetoõiguse, mille all peetakse silmas seaduse kehtima hakkamise ajutist edasilükkamist, kõrval tuntakse ka absoluutset vetoõigust, mis tõkestab õigustloova akti eelnõu edasist menetlemist. Vt põhjalikumalt A.-T. Kliimann. Vetoõigus. – Õigus, 1934/1, lk 6.

⁷ PSMS § 53 kolmas lause: „Põhiseaduse § 34 ettenähtud seadusi Riigivanem võib riiklikkudel kaalutlustel jätta väljakuulutamata seni, kuni Riigikogu nad võtnud vastu Riigivanema poolt soovitatud muudatustega või kuni Riigikogu pärast järgmisi valimisi võtab vastu sama seaduse.“ Vt ka D. Grimm. Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu, lk 312.

⁸ Vt põhjalikumalt A.-T. Kliimann. Vetoõigus, lk 12 jj.

⁹ PSMS § 39 teine lause: „Riigivanemal on õigus määrata enne nelja aasta möödumist uued Riigikogu valimised, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused.“

¹⁰ D. Grimm. Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu, lk 315–316.

¹¹ Samas, lk 316.

¹² 1937. a PS § 60.

¹³ 1937. a PS § 68. Iga viie aasta järel teostatakse Riigivolikogu uue koosseisu valimised. Vabariigi Presidendil on õigus määrata Riigivolikogu uue koosseisu valimisi enne viie aasta möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused. Sel juhul Riigivolikogu uue koosseisu valimised peavad toimuma hiljemalt neljakümne viie päeva kestel arvates päevast, mil Vabariigi President tegi otsuse Riigivolikogu uue koosseisu valimiste määramiseks.

¹⁴ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – Juridica 1999/10, lk 472.

II. Riigikogu ja selle õiguslik seisund

- 6 PS §-d 59–76, mis reguleerivad Riigikogu, asetsevad PS IV peatükina põhiõiguste ja rahva peatükkide järel. See toob esile Riigikogu keskse kooha ainsa rahva poolt valitud riigiorganina ja selle poliitilise tähenduse.¹⁵ PS IV peatükis käsitletakse põhiliselt Riigikogu valimisi, organisatsiooni, parlamendi menetlust, aga ka Riigikogu liikmete staatust ja õigusi. Riigikogu õigusliku seisundi ja selle funktsioonide sisustamisel tuleb süstemaatiliselt tõlgendada ka teisi PSi sätteid, eeskätt sätteid riigi põhialuste (PS §-d 1, 3, 4), Vabariigi Valitsuse moodustamise (PS § 89), Vabariigi Presidendi valimise (PS § 79), seadusandluse (PS § 102 jj), riigieelarve (PS §-de 115 jj) kohta.
- 7 Riigikogu on Eesti rahva parlamentaarne esindus- ehk representatiivorgan, mis on valitud vabadel, üldistel, ühetaolistel, otsetel ja salajastel valimistel, mis on korraldatud proportsionaalsuse põhimõtte alusel (PS § 60 lg 1 laused 2, 3 ja 4).¹⁶
- 8 Riigikogu moodustub Riigikogu liikmetest (vt PS § 60), kelle valivad hääleõiguslikud kodanikud (PS § 56 p 1). Tulenevalt PS §-st 1, mille kohaselt on kõrgeima riigivõimu kandja rahvas, loetakse Riigikogu rahvaesinduseks. Seejuures tuleb mõistet „esindus“ sisustada iseseisva riigiõigusliku mõistena, mitte aga näiteks eraõiguses tuntud esinduse instituudi tähenduses.¹⁷ See on tuletatav PS § 62 sõnastusest, mille kohaselt Riigikogu liige ei ole mandaadiga seotud, vaid talle on tagatud õigus hääletada ja otsustada oma südametunnistuse ja põhimõtete kohaselt.¹⁸ Vaba mandaadi põhimõtte järgi ei esinda Riigikogu liige Riigikogus mitte üksnes oma valijate huve, vaid teostab riigivõimu kogu rahva esindajana.¹⁹ „Riigikogu liige peab parlamendi saadikuna mitte esindama kitsalt oma valijaskonna huve, vaid teostama rahva esindajana riigivõimu kogu Eesti ühiskonna ja riigi huvides,“ rõhutas Jüri Raidla Põhiseaduse Assamblees.²⁰
- 9 Vaba mandaadi põhimõttest tuletatakse ka Riigikogu kui representatiivorgani staatus.²¹ Selle all peetakse silmas, et Riigikogu representeerib rahvast, tegutsedes rahva hüvanguks perioodiliste valimistega legitimeeritud Riigikogu liikmete vahendusel. Representatsioon eeldab „duplitsiteeti“ rahva ja parlamendi vahel võimu teostamisel, kujutades endast vastupidist mõistet identiteedile, mille kohaselt rahvas teostab avalikku võimu ise vahetult.²² Representatsioon eristub seega vahetust plebitsitaarsest demokraatiast, mis on PSis üksnes vähesel määral väljendunud (vrd PS § 105). Representatsioon ei vastandu samas ka (pluralistlik-egalitaarsele) demokraatiale, vaid pigem väljendab representatsioon PSi mõttes kaudse (representatiivse) demokraatia printsiipi, mida konkretiseeritakse hääleõiguslike kodanike poolt Riigikogu valimisel ja Riigikogu funktsioneerimisel rahvaesindusena parlamentaarse demokraatia tähenduses.²³ Representatsiooni vastandiks ongi seetõttu nn identiteet, kus rahvas teostaks ise vahetult riigivõimu. Siiski ei ole rahva poolt vahetult riigivõimu teostamine, millega kaasneks valitsejate ja valitsetavate identsus („tõeline“ otsedemokraatia), realiseeritav, sest rahvas vajab tegutsemiseks organisatsiooni.²⁴

¹⁵ P. K. Tupay. Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa Bundestag'ilt õppida? – Juridica 2019/2, lk 105.

¹⁶ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 472.

¹⁷ Samas. Samal seisukohal H. Butzer. – V. Epping, C. Hillgruber (toim.). BeckOK Grundgesetz. 53. täiendvlj. seis: 15.11.2022. GG art 38 äärenr 9, edasiste viidetega.

¹⁸ RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32, p 35; RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 15. Põhjalikumalt vaba mandaadi põhimõttest vt PS § 62 kommentaare.

¹⁹ RKPJKo 16.05.2017, 3-4-1-11-16, p 65, 67.

²⁰ Põhiseadusliku Assamblee 3. istung, 27.09.1991, lk 9.

²¹ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 472.

²² S. Magiera. – M. Sachs (koost.). Grundgesetz. Kommentar. 9. vlj. München: C. H. Beck 2021, GG art 38 äärenr 6.

²³ Samas, äärenr 7 edasiste viidetega.

²⁴ H. Butzer. – BeckOK Grundgesetz, art 38 äärenr 10.

PSis on lähtunud kaudse „esindusdemokraatia“ lähtekohast vaid mõne erandiga, kus on rahvahääletus lubatav.

- 10 Riigikogu kui rahvaesindus kujutab endast iseseisvat **riigiorganit**, kelle pädevus ei tulene mitte üksnes Riigikogu liikmete omistatud pädevustest, vaid see tuleneb vahetult PSist.²⁵ Seejuures ei täida parlament rahvalt õiguslikus mõttes tuletatud delegatsiooni teel antud pädevusi, mida saaks muuta või uuesti tagasi võtta.²⁶ PSi tähenduses on rahval üksnes piiratud kompetents ja tegutsemisvõimalus, mille hulka kuuluvad Riigikogu valimised²⁷ ja ka rahvahääletus²⁸, aga mitte sellest kaugemale ulatuv õiguslikult siduv mõju Riigikogus.²⁹ Küll aga omistatakse Riigikogu tahteavaldused rahvale, Riigikogu loetakse rahva (hüpoteetilise) tahte väljendamiseks³⁰, mida legitimeerivad perioodilised valimised. Peale selle on rahval võimalus parlamendi tahte kujundamist mõjutada arvamuse-, sõna- ja koosolekutevabaduse ning erakonnapõhiõiguse kasutamise teel.³¹ Nii on võimalik Riigikogu ja rahva tahte üldisele lahknevusele vastumõju avaldada ja võimaldada samas ka rahva sisulist representatsiooni Riigikogus, mis on suunatud sisulisele konsensusele.³²
- 11 Riigikogu on riigiorgan, täpsemalt Eesti Vabariigi kui avalik-õigusliku juriidilise isiku organ.³³ PSis eristatakse kaht tüüpi riigiorganeid: sellised, mille olulised kompetentsid on PSis endas ammendavalt nimetatud (kõrgeimad riigiorganid), ning teised, mis on küll PSis ette nähtud, kuid mille olulised kompetentsid on ainult osaliselt sätestatud (kõrgeimad riigiorganid). Seejuures ei tohi samastada mõistet „kõrgeim riigiorgan“ terminiga „kõrgeim riigivõim“ (§-d 1 lg 1; 56). Kui esimene tähistab organite hierarhia kõrgeimal astmel asuvat konstitutsiooniorganit, siis teine tähistab rahvast kui suverääni, st kui legitimeerimiseahela esimest lüli ja ainust allikat. On leitud, et kõrgeimad riigiorganid on rahvas, Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, riigikontroll, õiguskantsler ning kõrgemad riigiorganid Eesti Pank, riigikaitse nõukogu, Riigikohus, minister.³⁴

III. Seadusandlus

- 12 Briti 19. sajandi konstitutsiooniteoreetik W. Bagehot eristas nelja põhilist parlamendi ülesannet: mehitamine, seadusandlus, tahtekujundamine ja kontrollifunktsioon.³⁵ Mehitamisfunktsioon väljendub parlamendi ülesandes lisaks parlamendi enda organite täitmisele osaleda ka teiste kõrgeimate riigiorganite mehitamises, millele see annab demokraatliku legitimeerimise (vrd PS § 65 p 7, 8, 9). Parlamendi üks alapärasemaid ülesandeid on ka tahtekujundamis- või otsustusfunktsioon. Parlament on koht, kus arutatakse avalikke huvisid puudutavaid küsimusi ja kus poliitiline tahe filtreeritakse välja erinevatest sotsiaalsetest veendumustest ja huvidest. Parlamendi ülesanne on lisaks ka täitevvõimu, valitsuse tegevuse kontrollimine. Üks olulisemaid parlamendi ülesandeid on seadusandlik

²⁵ Samas, äärenr 8.

²⁶ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 472.

²⁷ Vt põhjalikumalt PS komm. § 60 kohta.

²⁸ Vt põhjalikumalt PS komm. § 105 kohta.

²⁹ S. Magiera. – Grundgesetz. Kommentar, art 38 äärenr 8.

³⁰ Samas, äärenr 9.

³¹ Samas, äärenr 10.

³² Samas, edasiste viidetega.

³³ TsÜS § 25 lg 2.

³⁴ Analüüs „Põhiseaduse 4. peatükk „Riigikogu““, lk 1–3. <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-pohiseaduse>

³⁵ W. Bagehot. *Britischer Verfassungstheoretiker 1826 bis 1877*; vgl. die dt. Übersetzung: Bagehot, *Die englische Verfassung*, 1971. Viidatud artiklis: M. Morlok, C. Hientzsch. *Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie – Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen.* – *Juristische Schulung* 2011/1, lk 2.

funktsioon: poliitikal on välismõju ainult siis, kui see on õiguslikult siduv. Sellise siduvuse loob seadus.³⁶

- 13 Eesti Vabariigi PS § 59 sätestab üheselt, et seadusandlik võim kuulub Riigikogule³⁷, seaduste vastuvõtmine on Riigikogu pädevuses ja seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus (PS § 59 ja § 104 lg 1).³⁸ Riigikogu kui ainsa otse rahva valitud riigiorгани käes on seadusandlik võim, mis annab Riigikogule Eesti demokraatlikus riigikorras keskse koha (PS § 59).³⁹
- 14 PS § 3 lg 1 esimene lause ja § 146 asetavad PSi ja seejärel seaduse Eesti õigusaktide hierarhia tippu. Et seadused on PSi kohaselt normihierarhia tipus ja nende ülesanne on reguleerida olulisi majanduslikke ja sotsiaalseid suhteid abstraktses vormis õiguslikult siduval viisil, eeldab seadusandlus erilist legitiimsust rahva poolt valimise teel. Selles väljendub seaduse õigusriikliku komponendi kõrval ka demokraatlik element.⁴⁰
- 15 Kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas, kes annab parlamendiliikmete valimiste kaudu Riigikogule demokraatliku legitimatsiooni rahva poolt.⁴¹ Riigikogu on nimetatud Eesti rahva tahte seadustamise vahendiks.⁴² Riigikogul on keskne roll personaalse legitimatsiooni edasiandmisel Vabariigi Valitsuse kaudu valitsusasutustele ja täidesaatva võimu sisulises legitimeerimises seaduste kaudu, mida ainuüksi parlament võib kehtestada. Sellest tuleneb parlamendireservatsiooni põhimõte⁴³, millest omakorda tuleneb olulisuse põhimõte, mille kohaselt peab olulised otsused tegema parlament ise ja neid ei tohi täidesaatvale võimule üle anda.⁴⁴ Parlamendireservatsioon põhineb kaalutlusel, et legitimatsioon kahaneb võimuahela vahendamisel parlamendist peaministri ja ministrite kaudu seadusi rakendavate riigiametnikeni. Et oluliste otsuste jaoks tuleb saavutada võimalikult suur legitiimsus, on need reserveeritud parlamendile ja neid ei saa delegeerida täidesaatvale võimule, mis paikneb legitimatsiooniahela lõpuotsas.⁴⁵ Riigikohus on, tunnistades Riigikogu ulatuslikku kaalutusõigust maksude kehtestamisel, märkinud: „[o]n oluline, et maksukohustuse elemendid kehtestaks demokraatlikult legitimeeritud organ.“⁴⁶
- 16 Riigikogule kuulub üldine reguleerimisvõim. Seadusandja konkretiseerib üldist avalikku huvi ja formuleerib ühiskonnaelu eelistused ja prioriteedid. Seadusandjale kuulub eesmärgiseadmise prerogatiiv.⁴⁷ Seadusandja pädevuses on seega poliitilise tahte kujundamine, millest tuleneb seadusandjale ulatuslik kaalutusruum. Riigikohus on põhi-seaduslikkuse järelevalve menetluses näiteks leidnud, et „seadusandjal on riigiasutuste süsteemi üleschituse ja asutuste pädevuste ning volituste määramisel laialdane kaalutusruum“.⁴⁸ Samuti on Riigikohtu hinnangul lai kaalutusruum sotsiaalpoliitiliste valikute

³⁶ M. Morlok, C. Hientzsch. Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie – Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen, lk 2.

³⁷ RKPJKo 14.11.2013, 3-4-1-58-13, p 30, RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16.

³⁸ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16.

³⁹ P. K. Tupay. Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa Bundestag'ilt õppida?, lk 105.

⁴⁰ Samal teemal põhjalikumalt M. Morlok, C. Hientzsch. Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie - Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen, lk 5.

⁴¹ Vrd PS § 1, § 56 lg 1.

⁴² D. Liiv. Riigikogu roll õigussüsteemi kujundamisel. – Juridica 1998/4, lk 168–169.

⁴³ Vt PS § 3 kommetaare.

⁴⁴ Vt olulisuse põhimõtte kohta põhjalikumalt PS § 3. Kriitiliselt parlamendi ja täidesaatva võimu tasakaalust koroonaviiruse levikust tingitud piirangute kehtestamisel vt näiteks P. K. Tupay. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp? – Juridica 2020/3, lk 163–179.

⁴⁵ B. Grzeszick. – R. Herzog, R. Scholz, M. Herdegen, H. Klein. Grundgesetz. Kommentar. 92. EL August 2020, GG Art 20 äärenr 135.

⁴⁶ RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 41.

⁴⁷ BVerfG Urteil vom 27.12.2005 – 1 BvR 1359/05. – BVerfGE 96, 375 (395).

⁴⁸ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 89.

- tegemisel ning pensioni- ja töövõimetuskindlustuse süsteemi ümberkujundamisel.⁴⁹ Riigikogu ulatusliku kaalutlusruumi korral võib Riigikohtu kohtulik kontroll olla piiratum.⁵⁰
- 17 Saksamaa Föderaalne Konstitutsioonikohus on selgitanud, et seadusandja ulatuslik kaalutlusruum kätkeb endas ka hindamis- ja prognoosimisruumi olemasolu: „Eelkõige on seadusandja otsustada, milliseid meetmeid ta soovib üldise heaolu huvides rakendada, võttes arvesse asjaomase valdkonna eriseadusi.“⁵¹ Samuti on Konstitutsioonikohus jaatanud seadusandja asjaolude hindamise õiguse olemasolu üldiselt, märkides, et „[s] amuti on seadusandjal ulatuslik kaalutlusruum hindamisel, milliseid eesmärke ta soodustamist väärivateks peab“.⁵²
- 18 Seadusandluse mõistet tuleb tõlgendada süstemaatiliselt PS § 65 p 1 arvestades, mistõttu tuleb siin mõista üksnes seadusi formaalses mõttes.⁵³ Seadus formaalses mõttes on kas Riigikogus Riigikogu kodukorraga kindlaks määratud korras või rahvahääletusel seadusega sätestatud korras vastu võetud iga seaduse vormis ettekirjutus, millel on kõrgeim õigusjõud. Seadus formaalses mõttes võib seega olla nii üldkohustuslikke ja abstraktseid õigusnorme sisaldav õigusakt kui ka üksikjuhtumit puudutav otsustus, mis on antud seaduse vormis. Seadus materiaalses mõttes on samas õigusakt, mis sisaldab üldkohustuslikke õigusnorme. Üksikjuhu reguleerimiseks on Riigikohtu praktikas peetud näiteks riigieelarve konkreetseid sätteid.⁵⁴ Samuti saab seadustena formaalses mõttes nimetada 1992. a Riigikogu esimehe ametisse nimetamise seadust⁵⁵, 1993. a õiguskantsleri ametisse nimetamise seadust⁵⁶, kaitseväge juhataja ametisse nimetamise seadust.⁵⁷
- 19 PS §-st 59 ei tulene siiski, et Riigikogule kuuluks seadusandlik monopol. Riigikohus on selgitanud, et PS § 59 „kui PS §-s 1 väljendatud demokraatia printsiibi üks väljendusi ei nõua siiski, et üldkohustuslikke käitumisnorme kehtestaks üksnes seadusandja, kellel on rahva otsene legitimaatsioon. Põhiseadus võimaldab õigustloovaid akte anda ka teistel riigiorganitel“.⁵⁸
- 20 Määrusandluse õigus on otsesõnu sätestatud PS § 87 p-s 6 (Vabariigi Valitsus) ja PS § 94 lg-s 2 (minister), seadusandluse õigus PS § 78 p-s 7 (Vabariigi President). Kohaliku omavalitsuse volikogu õigus anda määrusi tuletatakse PS § 154 lg-s 1 sätestatud kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse printsiibist, mille teostamine ilma määrusandlusõiguse olemasoluta oleks Riigikohtu hinnangul raskendatud.⁵⁹ Omavalitsuse põhiseaduslike garantiidega seoses rõhutas Riigikohus, et „[---] sellel sättel, mille kohaselt kuulub seadusandlik võim Riigikogule, puudub vahetu seos kohaliku omavalitsuse garantiidega või riigi ja kohaliku omavalitsuse vaheliste suhetega. See säte reguleerib Riigikogu pädevust ja Riigikogu paiknemist võimude lahususe süsteemis“.⁶⁰

⁴⁹ RKPJKo 19.12.2017, 5-17-13, p 47.

⁵⁰ RKHKo 26.03.2009, nr 3-3-1-2-09, p 12. Samas on mitmel puhul menetlusosalised toonud argumendina välja seadusandja ulatusliku kaalutlusruumi, kuid Riigikohus ei ole seda käsitletud, vt näiteks RKPJKo 16.03.2021, 5-20-7; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3; RKPJKm 09.06.2020, 5-20-3; RKPJKo 08.05.2018, 5-17-43; RKPJKo 22.10.2015, 3-4-1-21-15.

⁵¹ BVerfG Urteil vom 26.03.2007, 1 BvR 2228/02. – BVerfGE 102, 197 (218), p 39.

⁵² BVerfG Urteil vom 18.07.2018, 1 BvR 1675/16. – BVerfGE 108, 282 (311), p 71.

⁵³ J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV, PS § 59 komm. 4.

⁵⁴ Riigikohus leidis: „Seadus on õigustloov akt, mis sisaldab õigusnorme. Eesti õiguspraktikas on seadusi, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone. Selliseks seaduseks on seadus „1999. aasta riigieelarve“.“ RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 11.

⁵⁵ RT 1992, 54, 659. Ka kõik teised Riigikohtu liikmed nimetati 1993. a ametisse eraldi iga riigikohtunikku puudutava seadusega.

⁵⁶ RT 1993, 9, 119.

⁵⁷ RT I 1993, 23, 410.

⁵⁸ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 48.

⁵⁹ Samas, p 49.

⁶⁰ RKPJKo 15.12.2008, 3-4-1-14-08, p 29.

- 21 PSis nimetamata organile (näiteks Advokatuur) tohib Riigikogu õigustloova akti kehtestamise õiguse üle anda kaaluka põhjuse olemasolul üksnes nende küsimuste reguleerimisel, mida PSi kohaselt ei pea otsustama parlament ise või näiteks valitsus.⁶¹ Ka Tartu Ülikoolile on seadusandja andnud määruste andmise õiguse.⁶² Riigikohtu praktikas on määrusega kehtestatud õppekorralduseeskiri ümber kvalifitseeritud üldkorralduseks: „ÜKS § 15 lg 1 on pädevusnorm, mis annab ülikooli nõukogule õiguse võtta vastu määruseid. ÜKS § 15 lg 2 sätestab, et ülikooli nõukogu seisukoht, mis sisaldab üldisi eeskirju, vormistatakse määrusena. Õigusakt, mis sisaldab küll üldisi eeskirju, aga on adresseeritud piiratud isikute ringile, on üldkorraldus HMS § 51 lg 2 järgi. Seega on see haldusaktina halduskohtus vaidlustatav hoolimata selle vormistamisest määrusena.“⁶³
- 22 Eesti Panga määrusandlusõigust on õiguskirjanduses peetud PSi mõttes problemaatiliseks.⁶⁴ Nimelt annab Eesti Panga seadus Eesti Panga presidendile õiguse anda välja üldaktidena määrusi, mis avaldatakse ka Riigi Teatajas.⁶⁵ Lasse Lehise ja Kaspar Linnu hinnangul on vastavad sätted põhiseadusega vastuolus, sest PSis ei ole Eesti Panga määrusandlusõigust ette nähtud. Nende hinnangul kujutab suurem osa Eesti Panga määrustena vormistatud aktidest sisuliselt endast halduseeskirju või halduse üksikakte (üldkorraldusi), sisuliselt määrusteks kvalifitseerivad küsimused tuleks reguleerida valitsuse või rahandusministri määrustega.⁶⁶

IV. Suhe ELi õigusega

- 23 Kuigi Riigikogu PSist tulenev üldine reguleerimisvõim on vaieldamatu, on Euroopa Liitu kuulumine mõjutanud oluliselt Riigikogu seadusloomepädevust. ELiga jagatud pädevuses olevates valdkondades piirdub Riigikogu manööverdamisruum direktiivide ülevõtmisega või otsekohalduvate määruste rakendamiseks määruses endas sisalduvate volitusnormide sisustamisega.⁶⁷ ELi seadusandja aktivism on märgatav eeskätt seoses digitaalsete, aga ka meedia teemadega, kus viimastel aastatel on välja töötamisel mitu uut (otsekohalduva) määruse eelnõu.⁶⁸ Liikmesriigid on selle valdkonna näitel silmitsi otsekohalduvate määruste tulvaga, mille kombinatsioon kavandatava Euroopa tasandi tugevama täidesaatva rolliga piirab oluliselt liikmesriikide üldist reguleerimisvõimu kaalutlusruumi.⁶⁹ Ka halduskaristused on näide Riigikogu kaalutlusruumi ahenemisest.⁷⁰ Anneli Albi on välja toonud, et üha rohkem teadlasi on väljendanud muret konstitutsionalismi „loojangu“, „konstitutsionalismi, nagu me seda tunneme, lõpu“, aga ka liikmesriikide põhiseaduste vähetähtsateks muutumise pärast.⁷¹

⁶¹ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 51–53.

⁶² TÜKS § 2² lg 5, 2³ lg 5.

⁶³ RKHKm 14.11.2018, 3-16-2290/23, p 17.

⁶⁴ J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV₅, PS § 59 komm. 5. Vt ka I. Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse koostöla põhiseadusega. Riigikogu Toimetised 2016, nr 3, lk 4–5.

⁶⁵ EPS § 1 lg 5, § 11 lg 5, 6.

⁶⁶ L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 112 komm. 6.

⁶⁷ Põhjalikumalt A. Laurand. – PSTS § 2 komm. 9, 161.

⁶⁸ Näiteks n-õ suur viisik (*Big Five*): andmehalduse määruse (*Data Governance Act*), andmemääruse (*Data Act*), tehisintellekti määruse (*Artificial Intelligence Act*), digiturgude õigusakti (*Digital Markets Act*) ning digiteenuste õigusakti (*Digital Services Act*) ettepanekud; aga ka Euroopa meediavabaduse määruse (*European Media Freedom Act*) ning Euroopa poliitreklaami määruse ettepanekud.

⁶⁹ D. Beaujean, C. Oelke, T. Wierny. Immer mehr Verordnungen aus Brüssel und ihre Auswirkungen auf die Medienregulierung. MMR 2023, lk 11.

⁷⁰ Vt lähemalt näiteks A. Soo, A. Lott, A. Kangur. Võimalused Euroopa Liidu halduskaristuste ülevõtmiseks Eestis. – *Juridica* 2020/4, lk 242–261.

⁷¹ A. Albi, A Paradigm Shift in the Role of Courts? Disappearance of Judicial Review through Mutual Trust and other Neofunctionalist Tenets of EU Law. – *Juridica International* 31/2022, lk 5.

- 24 ELi reguleerimisaktivism on tõstatanud ka küsimuse, kas ELi seadusandjal on õigus reguleerida parlamendi tegevust. Pärast otsekohalduva ELi isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) jõustumist jõudis Euroopa Kohtu ette küsimus, kas parlamendi petitsioonikomisjoni tegevusele kohaldub IKÜM. Euroopa Kohus leidis, et erandeid, millal IKÜMit ei kohaldata, tuleb tõlgendada kitsalt; samuti „ei ole määruses 2016/679, eelkõige selle põhjenduses 20 ja artiklis 23 parlamendi tegevuse kohta ette nähtud ühtegi erandit“.⁷² Seetõttu kuulub liikmesriigi liidumaa parlamendi petitsioonikomisjoni tegevus isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldamisalasse.⁷³ Piiratud üksikvolituste põhimõtte kohaselt on ELil pädevus olemas üksnes siis, kui ta tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piirides.⁷⁴ Lisaks peab ELi õigus austama liikmesriikide suveräänsust. ELi lepingu art 4 lg 1 esimesest lausest tuleneb liidu õiguslik kohustus⁷⁵ austada liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele. Kuigi tegemist on liidu õiguse mõistega⁷⁶, mida Euroopa Kohus võib sisustada⁷⁷, saab selle poliitiliste ja põhiseaduslike põhistruktuuride sisu ja neis väljenduva identiteedi määrata ainult iga liikmesriik ise.⁷⁸ Selle sätte eesmärk on eelkõige ja igal juhul kaitsta vastava liikmesriigi riiklust ja suveräänsust.⁷⁹ Seetõttu on peetud õigustatuks Wiesbadeni halduskohtu otsuse, millega lõpetati VQ *vs.* Land Hesseni menetlus, sedastust: „Seega ei kuulu nii seadusandlik menetlus kitsamas tähenduses kui ka parlamendi tegevus seoses seadusandliku menetlusega (nt uurimiskomisjon), mis on seotud parlamendi poliitilise otsustusprotsessiga, liidu õiguse kohaldamisalasse.“^{80, 81}

⁷² EKo 09.07.2020, C-272/19, VQ versus Land Hessen, p 68, 69, 72.

⁷³ Samas, p 74.

⁷⁴ Põhjalikumalt A. Laurand. – PSTS § 2 komm. 9, 161.

⁷⁵ A. Roßnagel, M. C. Rost. Ist die Datenschutz-Grundverordnung auch in den Landtagen anwendbar? – NVwZ 40/2021/22, lk 1641 edasiste viidetega (vt joonealune viide 46).

⁷⁶ Samas, (vt joonealune viide 48).

⁷⁷ Vt Euroopa Kohtu tõlgenduse kohta nt EKo 12.06.2014, C-156/13, Digibet, p 34.

⁷⁸ A. Roßnagel, M. C. Rost. Ist die Datenschutz-Grundverordnung auch in den Landtagen anwendbar?, lk 1641. Samal teemal ka B. Grzeszick, R. Schwartmann, R. Mühlenbeck. Nationale Parlamente und DS-GVO: Die unzutreffende Sicht des EuGH. – NVwZ 39/2020/20, lk 1491 (vt joonealune viide 50).

⁷⁹ A. Roßnagel, M. C. Rost. Ist die Datenschutz-Grundverordnung auch in den Landtagen anwendbar?, lk 1641. Samal teemal ka B. Grzeszick, R. Schwartmann, R. Mühlenbeck. Nationale Parlamente und DS-GVO: Die unzutreffende Sicht des EuGH, lk 1491 (vt joonealune viide 51).

⁸⁰ A. Roßnagel, M. C. Rost. Ist die Datenschutz-Grundverordnung auch in den Landtagen anwendbar?, lk 1641. Samal teemal ka B. Grzeszick, R. Schwartmann, R. Mühlenbeck. Nationale Parlamente und DS-GVO: Die unzutreffende Sicht des EuGH, lk 1491.

⁸¹ EK menetluses on praegu kohtuasi (C-33/22 – Österreichische Datenschutzbehörde), milles küsitakse mh: „Kas toimingud, mida teeb uurimiskomisjon, mille on moodustanud täitevvõimu organite kontrollimise õigust teostav liikmesriigi parlament, kuuluvad olenemata uurimise esemest liidu õiguse reguleerimisalasse ELTL artikli 16 lõike 2 esimese lause tähenduses, millest tulenevalt on määrus (EL) 2016/6791 kohaldatav isikuandmete töötlemisele liikmesriigi parlamendi uurimiskomisjonis?“