

§ 102. [Seaduste vastuvõtmise põhiseaduslikkuse nõue]

Seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega.

Autor *Aaro Mõttus*

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05 – Kuressaare alkoholireklaamipiirangud; RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09 – Rahvahääletuse ettepanek; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3 – Kogumispensioni reform; RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon I; RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon

Valikkirjandus

Stephan Csekey. Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused / Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis). B. Humaniora. IX. Tartu, 1926, lk 6–39 (Das Gesetz).

Kaido Jõgeva (peatoim). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. 2023 (11. peatükk „Seaduseelnõude ja Riigikogu otsuste eelnõude menetlemise kord“, lk 318–403).

Peet Kask ja Arvo Junti. Obstruktsiooni ajalugu ja piiramise vahendid. – ERR, 10.08.2023. <https://www.err.ee/1609058663/peet-kask-ja-arvo-junti-obstruktsiooni-ajalugu-ja-piiramise-vahendid>.

Johannes Klesment. Kuidas saabub seadus. – Politseileht 1939, nr 5, lk 108–111; nr 6, lk 144–146; nr 7, lk 173–176; nr 11/12, lk 262–264; nr 13, lk 297–299.

Uno Lõhmus. Obstruktsiooni ajaloost ja tänapäevast. – ERR, 15.05.2023. <https://www.err.ee/1608978095/uno-lohmus-obstruktsiooni-ajaloost-ja-tanapaevast>.

Sisukord

I. Sissejuhatus

II. Seaduste formaalne põhiseaduspärasus

A. Pädevusnõue

B. Seadusandlik menetlus ning menetlus- ja vorminõuded

I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritava paragrahvi näol on tegemist sättega, millel varasemates Eesti põhiseadustes analoogi pole. Seadusandlust käsitlev eraldi peatükk on kehtivasse põhiseadusesse võetud aga 1937. aasta PSi¹ eeskujul, kus 7. peatükk (§-d 92–100) kandis samuti pealkirja „Seadusandlus“. 1937. aasta PSi 7. peatükk reguleeris seaduste algatamist (§ 92), seaduseelnõude menetluse käiku Riigikogu kodade – Riigivolikogu ja Riiginõukogu – vahel (§-d 93–95), seaduse väljakuulutamist ja Vabariigi Presidendi vetoõigust (§ 96), Riigikogu koosseisu volituste lõppemisel vastu võtmata jäänud seaduseelnõude „äralangemist“ (§ 97), rahvahääletust „riigi huvides tähtsas küsimuses“ ja piiranguid rahvahääletusele pandavate küsimuste osas (§ 98), Vabariigi Presidendi dekreedioigust ja selle piiranguid (§ 99) ning seaduste kehtima hakkamise tingimusi ja korda (§ 100).

¹ RT, 03.09.1937, 71, 590.

- 2 Varasem, 1920. aasta PS² seadusandlusele pühendatud eraldi peatükki ei sisaldanud. Seadusandlust käsitlesid 1920. aasta PS §-d 30 (Riigikogu vastuvõetud seaduse panemine rahvahääletusele), 31 (rahvaalgatus seaduse andmiseks, muutmiseks või maksvusetuks tunnistamiseks), 33 (rahvahääletuse kord), 34 (piirangud rahvahääletusele pandavate küsimuste ning rahvaalgatuse korras esitatavate seaduseelnõude osas), 53 (seaduste väljakuulutamise), 54 (seaduste maksma hakkamine), § 60 teise lause punkt 6 (Vabariigi Valitsuse õigus esitada seaduseelnõusid) ja 81 (Vabariigi Valitsuse õigus anda kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi). 1933. aasta põhiseadusmuudatustega³ kujundati ümber seaduse väljakuulutamise kord ning sätestati Riigivanema vetoõigus (§ 53 uus redaktsioon), põhiseadusesse lisati Riigivanema dekreedioigus (§ 60 lg 2 p 12), seaduseelnõude esitamise õigus (§ 60 lg 2 p 11) ning kaitsevägedesse puutuvate seadluste ja määruste andmine (§ 81) muudeti aga Vabariigi Valitsuse asemel Riigivanema õiguseks.
- 3 Põhiseaduse Assambleele esitatud PSi eelnõudest sisaldas kommenteeritava paragrahviga analoogilist sätet Jüri Raidla töögrupi eelnõu. Selle § 96 sätestas: „Eesti Vabariigi seadusi antakse kooskõlas Põhiseadusega.“ Jüri Adamsi töögrupi PSi eelnõus oli küll peatükk „Seadusandlus“ (VII peatükk), ent mitte kommenteeritavaga sarnast sätet.
- 4 Kehtiva PSi § 102 mõte ei ole mitte sätestada, et vastu võetavad seadused peavad olema PSiga materiaalselt kooskõlas, vaid et seaduste vastuvõtmisel tuleb kinni pidada PSis ette nähtud pädevus-, menetlus- ja vorminõuetest (formaalne kooskõla PSiga).⁴ Üldise nõude, et seadused peavad olema PSiga kooskõlas (PSi ülimuslikkuse printsiibi) sätestab PS § 3 lg 1 esimene lause.⁵ Seaduste PSiga sisulise kooskõla nõue on aga ette nähtud teisteski PSi sätetes (nt PS §-s 11). PSi juriidilise ekspertiisi komisjon on väljendanud arvamust, et PS § 102 täiendab ja realiseerib PS § 3 lõikes 1 sisalduvat seaduslikkuse printsiipi, nähes ette seaduste vastuvõtmise protseduurireeglite järgimise nõude.⁶ Komisjon märkis, et seaduse vastuvõtmisel tuleb kinni pidada kõigist põhiseaduse sätetest, mis käsitlevad seaduste vastuvõtmise korda alates algatamisest kuni avaldamise ja jõustumiseni.⁷ Rait Maruste on leidnud, et üksikuid võimuharusid puudutavad PSi sätted (sh PS § 102) osutavad täiendavalt (lisaks PS § 3 lg-le 1) nende seotusele seaduslikkuse (legalsuse) põhimõttega.⁸ Riigikohus on oma tegevuse algusaastail siiski osutanud PS §-le 102 ka juhul, kui on leidnud seaduse PSiga sisulises vastuolus olevat.⁹
- 5 Seaduse all tuleb kommenteeritavas paragrahvis mõista seadusena vormistatud õigusakti, mille on vastu võtnud Riigikogu selleks ette nähtud menetluses või rahvas rahvahääletusel (seadus formaalses mõttes).¹⁰ Seejuures ei oma tähtsust, kas seadus sisaldab õigusnorme (seadus nii materiaalses kui ka formaalses mõttes) või ei sisalda (seadus üksnes formaalses mõttes). Käesoleva sätte ja kogu VII peatükiga seoses tuleb tähele panna, et PSi muutmise korra sätestab PSi XV peatükk ning riigieelarve, millel PSi kohaselt on seaduse vorm (PS § 115 lõige 1), vastuvõtmise korra PSi VIII peatükk. Ei ole üheselt selge, millises ulatuses reguleerivad VII peatüki sätted PSi muutmise seaduse ja riigieelarve eelnõu menetlust. PS § 103 lg 1 p 5 puudutab küll sõnaselgelt PSi muutmist, ent sellest ei saa teha

² RT, 09.08.1920, 113/114, 243.

³ RT, 28.10.1933, 86, 628.

⁴ Vrd J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 102 komm. 1.

⁵ M. Ernits. § 3 – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 45 jj.

⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“, lk 1.

⁷ Samas.

⁸ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. – Juura, 1997, lk 82.

⁹ RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, II esimene lõik; RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98, IV neljas lõik.

¹⁰ A. Mõttus. § 65 – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 13.

veel järeldust, et VII peatükk tervikuna on PSi muutmise puhul kohaldatav. Pigem tuleb lähtuda sellest, et PS VIII ja XV peatükk kujutavad endast eriregulatsiooni. VII peatüki mõnda sätet kui üldnormi kohaldatakse juhul, kui vastavas peatükis erinorm puudub ja üldnormi kohaldamine ei ole sisuliselt eriregulatsiooniga vastuolus. Nii oleksid PSi muutmise seaduse eelnõu suhtes kohaldatavad PS § 105 lg 2 ja § 107 ning riigieelarve eelnõu suhtes PS § 106 lg 1 ja § 107. PSi muutmise seaduse eelnõu menetlemise korra VII peatüki kohaldamisalast väljajätmise kasuks on erialakirjanduses esitatud ka argument XV peatüki kõrgemast õigusjõust, mis tulenevat asjaolust, et seda peatükki on võrreldes ülejäänud põhiseadusega raskem muuta (PS § 162).¹¹

- 6 Seadusena kommenteeritava paragrahvi ja kogu VII peatüki tähenduses ei saa mõista Riigikogu otsust PS § 65 p 1 mõttes. Otsuse vormis ei kehtestata üldiseid ja abstraktseid, piiritlemata arvu juhtusid reguleerivaid norme.¹² Otsuseid ei võeta vastu seaduste vastuvõtmiseks ettenähtud menetluses. Iseäranis ei kuulutata Riigikogu otsuseid välja (PS § 107) ning neile ei laiene seaduste avaldamiseks sätestatud kord (PS § 108).
- 7 PSi VII peatükk ega kommenteeritav säte ei reguleeri Eesti riigorganite osalemist Euroopa Liidu seadusandlike aktide vastuvõtmisel.¹³ Samas võetakse VII peatükis ette nähtud korras vastu seadusi, mis rakendavad või millega võetakse üle Euroopa Liidu teisest õigust. Euroopa Liiduga liitumine ning aluslepingutest tulenev pädevusjaotus liidu ja liikmesriikide vahel on kitsendanud Riigikogu seadusandlikku pädevust ja otsustusruumi. Euroopa Liidu lepingu art 4 lg-st 3 tulenevalt peab ka liikmesriigi parlament aitama kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduma kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.¹⁴ Lisaks tuleb seadusandlikus menetluses silmas pidada mõningaid Euroopa Liidu õigusest tulenevaid tehnilisemat laadi nõudeid. Näiteks nõuab Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (teenuste direktiiv)¹⁵ art 15 Euroopa Komisjoni teavitamist teenuse osutamise nõuet sisaldavast õigusakti eelnõust.

II. Seaduse formaalne põhiseaduspärasus

- 8 Riigikohtu praktika kohaselt on õigustloov akt PSiga formaalselt kooskõlas, kui see vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse (õigusselguse) ja seadusereservatsiooni (parlamendireservatsiooni) põhimõtetele.¹⁶ Pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele vastab õigustloov akt siis, kui selle on andnud selleks pädev organ, järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid.¹⁷ Määratuse põhimõtte kohta vt § 13 lg 2 kommentaare. Seadusereservatsiooni põhimõtte kohta vt § 3 lg 1 esimese lause kommentaare.

¹¹ M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – J. Sootak (koost.). Õigus igapäevale: Teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 111.

¹² A. Mõttus. § 65 – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 17 jj.

¹³ Vrd J. Jäätma jt. – PSKV₅, VII peatüki sissejuhatus, komm. 2.

¹⁴ S. U. Pieper. Gesetzgebungsverfahren. – M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (Hrsg.). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2016, lk 1238, äärenr. 137.

¹⁵ ELT L 376, 27.12.2006, lk 36–68.

¹⁶ Alates RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05 – Kuressaare alkoholireklaamipiirangud, p-d 7 ja 8.

¹⁷ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8.

A. Pädevusnõue

- 9 Seaduse formaalse põhiseaduspärasuse eelduseks olev pädevusnõue on täidetud juhul, kui seaduse on vastu võtnud Riigikogu (PS § 65 p 1) või rahvas rahvahääletusel (PS § 56 p 2, § 105). Seaduste vastuvõtmise pädevust ei ole PS andnud ühelegi teisele organile. PS näeb ette erakorralise seadusandluse instrumendi Vabariigi Presidendi seadluse – seadusjõulise õigustloova akti – näol, ent on selle andmiseks sätestanud eeltingimused, korra ja piirangud ning seadnud selle kehtivuse sõltuvusse Riigikogu kinnitusest (vt PS §-d 109 ja 110).
- 10 PSiga on välistatud rahva pädevusest ja reserveeritud seega Riigikogu pädevusse teatavad küsimused, mille loetelu sisaldub §-s 106. Rahvale aga on PS reserveerinud PSi teatavate osade muutmise (vt PS § 162, PSTS § 3).

B. Seadusandlik menetlus ning menetlus- ja vorminõuded

- 11 Seaduste vastuvõtmise korras võib eristada PSis sätestatud menetlustappe ja -nõudeid ning seadusandlusest kui protsessist osa võtvate põhiseadusorganite sisemist otsustusmenetlust.¹⁸ Menetlusfaaside ja selle raames tehtavate toimingute konstitutsiooniõiguslik relevantus sõltub põhiseaduse struktuurist ja riigikorraldusest. Kui absoluutse monarhia ajal oli tähtis üksnes seaduse kuulutamine, siis põhiseadusriigis, kus seaduste loomisest võtab osa rohkem subjekte, omandavad iseseisva õigusliku tähenduse kõik vastavad menetlusstaadiumid.¹⁹
- 12 Enne 1940. aastat avaldatud riigiõiguslikes töedes käsitleti seadusandliku menetluse etappe nii teoreetiliselt kui ka kehtiva õiguse põhjal. Stefan Csekey käsitluse kohaselt koosnes seadusandluse käik järgmistest etappidest: seaduse sisu kindlaks määramine (*die Feststellung des Gesetzesinhalts*), sanktsioon (*die Sanktion*), vormistamine (*die Ausfertigung*) ja kuulutamine/avaldamine (*die Verkündung*).²⁰ Seaduse sisu kindlaks määramine toimus Csekey järgi Riigikogu kodukorra sätete kohaselt.²¹ Sanktsioon oli seadusandliku menetluse tähtsaim toiming – selle kaudu saab eelnõust seadus, kindlaks määratud seaduse sisule antakse seaduse jõud.²² Csekey mõõnis, et kuna sanktsiooni mõistet vabariiklikud põhiseadused ei sisalda, oleks teist etappi kohasem nimetada „seaduse vastuvõtmise otsuseks“ (*Gesetzesbeschluss*).²³ Vormistamine (ka promulgatsioon ja *solemnis editio legis*) kujutas endast seaduse originaaldokumendi loomist allkirjastamise ja dateerimisega.²⁴ Vormistamine pidi kinnitama, et seadus on põhiseaduspäraselt vastu võetud.²⁵ Seadusandluse viimaseks toiminguks oli seaduse avaldamine.²⁶ Artur-Töeleid Kliimann eristas seaduse initsieerimist ehk algatamist, seaduseelnõu arutamisele võtmist, arutamist, otsustamist, vastuvõetud seaduse vormistamist ehk promulgeerimist, kinnitamist ehk sanktsioneerimist ning üldamist ehk publitseerimist.²⁷ Johannes Klesmenti järgi tulevat seadusandlikus menetluses (1937. aasta) PSi kohaselt eristada seaduse algatamist,

¹⁸ Vrd S. U. Pieper. Gesetzgebungsverfahren, lk 1209, äärenr. 36.

¹⁹ H. Triepel. Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. – Archiv des öffentlichen Rechts 1920, lk 472.

²⁰ S. Csekey. Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused / Acta et commentationes Universitas Tartuensis (Dorpatensis). B. Humaniora. IX. Tartu 1926, lk 11 jj.

²¹ Samas, lk 11.

²² Samas, lk 12.

²³ Samas.

²⁴ Samas.

²⁵ Samas.

²⁶ Samas, lk 16.

²⁷ A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Koopertiiv 1932, lk 72–75.

vastuvõtmist ja väljakuulutamist.²⁸ Neile põhiseaduslikele põhielementidele lisandusid seaduste algatamiseks ettevalmistamine, algatatud seaduste arutamine enne nende vastuvõtmist ja välja kuulutada otsustatud seaduste avaldamine.²⁹

- 13 PS näeb ette järgmised üldise seadusandliku menetluse etapid: seaduse algatamise (PS § 103 lg 1), seaduse Riigikogus või rahvahääletusel vastuvõtmise (PS § 67, § 68, § 70, § 72, § 73, PS § 104 lg 2, PS § 105 lg 2), seaduse väljakuulutamise (PS § 105 lg 3 esimene lause, PS § 107) ja seaduse avaldamise (§ 108). Kui neid menetlustappe ei läbita või neis rikutakse põhiseadusest tulenevaid nõudeid, toob see kaasa seaduse formaalse põhiseadusvastasuse. Rikkumine on siin võimalik tuvastada põhiseaduses määratletud kriteeriumide põhjal. Eraldi menetlustapiks tuleb pidada ka seaduseelnõu arutamise faasi, mille võib tuletada mitmest PSi sättest, muu hulgas §-dest 1 ja 10 (demokraatia), §-st 65 (parlamentaarne demokraatia), § 60 lg-st 1 (Riigikogu kui ühiskonna poliitilist pluralismi väljendav rahvaesinduskogu), §-st 62 (Riigikogu liikme vaba mandaat ja rääkimisõigus), § 72 lg-st 1 (istungiavalikkus) ning PS § 104 lg-st 1 (seaduste vastuvõtmise korra sätestamine Riigikogu kodukorra seadusega). Nimelt eeldab ja koguni nõuab PS, et seaduse vastuvõtmisele Riigikogus eelneb arutelu,³⁰ millest võtavad osa eri maailmavaateid ja programme esindavate poliitiliste jõudude esindajad. Mida pidada põhiseaduse rikkumiseks seaduseelnõu arutelufaasis, sellele ei ole Eesti õiguskirjanduses ega kohtupraktikas ühest vastust. Riigikohus on näiteks leidnud, et PSiga ei pruugi olla kooskõlas eelnõude liiga sagedane sidumine usaldusküsimusega või selle vahendi kasutamine PSist mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks, kuna selline menetlus kärbib eelkõige opositsiooni võimalusi parlamentaarseks debatiks.³¹ Vabariigi President on 2009. aastal seadust välja kuulutamata jättes viidanud parlamentaarse otsusetegemise protsessi olulisele moonutamisele, millega on tegemist näiteks juhul, „kui Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse rikkumise tagajärjel jäetakse üks osa Riigikogu liikmetest sisuliselt ilma võimalusest võtta osa seaduse kujundamisest“.³² Seda, kas seaduseelnõu arutamisel on rikutud põhiseadusest tulenevaid nõudeid, tuleb kahtluse korral igal konkreetsel juhul asjaoludest lähtuvalt hinnata.
- 14 **Seaduste algatajad** on sätestatud PS § 103 lg-s 1. Kui initsiatiiv seaduse vastuvõtmiseks formaalselt ei pärine mõnelt viidatud sättes nimetatud subjektilt, ei saa seadust põhiseaduspäraselt vastu võtta. Seejuures tuleb arvestada spetsiifilisi algatusõigust puudutavaid PSi sätteid, nagu PSi muutmise või riigieelarve puhul (vt PS § 103 kommentaarid), samuti rahvahääletuse läbiviimise otsustamiseks ettenähtud korda (vt PS § 105 kommentaarid). Ka nimetatud juhtudel on seaduse vastuvõtmise põhiseaduspärasuse eelduseks, et menetluse algatab selleks PSi järgi õigustatud subjekt. Põhiseadus ei reguleeri seaduse algatamisele eelnevat protsessi ehk seda, kuidas seaduse algatamiseni jõutakse. See on vastavate organite enesekorraldusõiguse küsimus (riigieelarve eelnõu kohta vt aga PS § 117). Riigikohus on näiteks asunud seisukohale, et kui valitsus ei ole järginud tema enda

²⁸ J. Klesment. Kuidas saabub seadus. – Politseileht 1939, nr 5, lk 109.

²⁹ Samas.

³⁰ Vrd RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p 52.

³¹ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3 – Kogumispensioni reform, p 39 (iseäranis p 39.3).

³² VPo 03.03.2009 nr 440 „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse väljakuulutamata jätmise“. President jättis seaduse välja kuulutamata põhjusel, et enne seaduseelnõu teist lugemist tegi juhtivkomisjon sellesse muudatusi (valimissüsteemi Tallinnas puudutavad muudatused), millega viidi eelnõusse selle reguleerimisalaga mitteseotud sätteid.

kehtestatud eelnõu koostamise reeglistikku, ei ole see aluseks seaduse formaalselt põhiseadusvastaseks tunnistamisele.³³

- 15 **Seaduseelnõude arutamise** kui Riigikogu tahtekujunduse korra reguleerimise on PS suures osas jätnud Riigikogu enda kindlaks määrata. PS nõuab, et seaduseelnõu arutelu Riigikogu istungil oleks avalik (PS § 72 lg 1)³⁴, ning sätestab Riigikogu liikmete ja valitsuse põhilised õigused seaduseelnõu menetluses (PS §-d 62 ja § 100). PS § 104 lg 1 näeb ette, et seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Riigikogul on seejuures enesekorraldusõigusest tulenev ulatuslik otsustusruum.³⁵ Riigikogu peab seaduste vastuvõtmise korda sätestades siiski järgima nõudeid, mis (implitsiitselt) tulenevad PSi eri normidest, näiteks demokraatia (PS § 10) või vaba mandaadi (PS § 62) põhimõttest.
- 16 Seaduseelnõude menetlemise kord peab tagama, et Riigikogu liikmetel oleks **võrdne võimalus menetlusest osa võtta** (PS § 62 – Riigikogu liikmete võrdsus mandaadi teostamisel).³⁶ Riigikogu liikmete õigused seadusandlikus menetluses hõlmavad õigust rääkida (sõnaõigus) ja õigust hääletada (hääletamisõigus). Mõlemad on Riigikogu liikme staatusõigused ning on vajalikud Riigikogu liikme mandaadi teostamiseks. Sõna- ja hääletamisõigus on fikseeritud PS §-des 62, 70, 72 ja 73.
- 17 Seaduseelnõu lugemiste arvu PS ette ei kirjuta. See on jäetud Riigikogu otsustada.³⁷ Ka PS § 163 lg-st 2, mis sätestab, et PSi muutmise seaduse eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel, ei tulene, et samasugune kord peab laienema tavalistele seaduseelnõudele. Parlamentaarse demokraatia põhimõttest tuleneb üksnes, et seaduseelnõu üle peab toimuma piisav arutelu.³⁸ Seaduseelnõu menetluses osalemise õiguse tõhusaks kasutamiseks peab menetlus Riigikogus olema korraldatud selliselt, et Riigikogu liikmetel

³³ Valitsuse algatatud seaduseelnõu ettevalmistamist reguleerivate normide rikkumise mõju kohta seaduse formaalsele põhiseaduspärasusele märkis Riigikohus järgmist: „Kolleegium leiab, et isegi juhul, kui eelnõu ettevalmistaja oleks rikkunud [hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas – HÕNTE-s] sätestatud nõudeid, ei tooks see kaasa haldusreformi seaduse formaalset põhiseadusvastasust. Põhiseaduse järgi on seaduste vastuvõtmine Riigikogu pädevuses ja seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus (PS § 59 ja § 104 lõige 1). Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ei ole ette nähtud nõuet koostada eelnõu ettevalmistamise menetluses väljatöötamiskavatsust. HÕNTE on vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 3 alusel valitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks, samuti teenistusliku järelevalve teostamiseks. Eeltoodu tõttu on HÕNTE täitevvõimu enesekorraldusõiguse alusel antud õigusakt, mille eesmärk on õigusloome protsessi parem korraldamine täidesaatva riigivõimu asutustes, muu hulgas Vabariigi Valitsuse algatatavate seaduseelnõude osas. HÕNTE ülesanne on seega täidesaatva riigivõimu asutuste omavahelise õigusloometegevuse ühtlustamine, enne kui eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele arutamiseks. Kuna HÕNTE kehtestamine pole osa põhiseaduses ette nähtud seadusandlikust protseduurist, siis ei mõjuta HÕNTE-s kehtestatud nõuded PS § 87 p-s 4 sätestatud pädevust esitada Riigikogule seaduseelnõusid. Põhiseaduse nimetatud sätte järgi on Vabariigi Valitsus pädev algatama seaduseelnõu ja esitama selle parlamendile arutamiseks ka juhul, kui eelnõu ette valmistades pole järgitud HÕNTE-s sätestatud menetluskorda. Kuna HÕNTE kujutab endast osa täitevvõimu enesekorraldusõigusest, siis ei mõjuta selle nõuded ühtlasi ka seaduste vastuvõtmist Riigikogus. Eelnimetatud põhjustel ei muuda tõik, et HÕNTE-s ette nähtud eelnõu väljatöötamiskavatsus jäeti haldusreformi seaduse ettevalmistamise käigus koostamata, selle seaduse põhiseaduspärasust.“ – RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16 – Haldusreformi seadus, p 110.

³⁴ Samas eelnõusid Riigikogu istungil arutamiseks ette valmistavate Riigikogu komisjonide istungite suhtes PS avalikkuse nõuet ette ei näe (vt T. Kuusmann. § 72 – U. Lõhmus (peatöim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 6 ja 7).

³⁵ Vrd RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37, p 72.

³⁶ Vt RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 14, 16, 17. Vrd BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, äärenr. 92 jj.

³⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM, p 214.

³⁸ A. Voßkuhle, A.-K. Kaufhold. Grundwissen – Öffentliches Recht: Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren. – Juristische Schulung 2022, lk 313.

oleks piisavalt aega ja teavet oma seisukoha kujundamiseks ja väljendamiseks.³⁹ Sarnaselt on Riigikohus märkinud, et „[k]olmel lugemisel vastu võetava eelnõu puhul on Riigikogu liikmetel rohkem võimalusi kujundada enne lõpphääletust oma veendumust“.⁴⁰

- 18 Riigikogu liikme õigust teha seaduseelnõule muudatusettepanekuid PS sõnaselgelt ette ei näe. See õigus võib olla tuletatav seadusandliku initsiatiivi õigusest (vt PS § 103 kommentaare). Meie erialakirjanduses ega kohtupraktikas pole piisavalt selgitatud,⁴¹ kas PSist tuleneb nõue, et esitatavad muudatusettepanekud peavad seonduma arutatava seaduseelnõu eesmärgi ja reguleerimisalaga. See nõue oleks oluline seadusandliku menetluse läbipaistvuse ning liikmete menetluses võrdse osalemise tagamiseks. Eelnõu reguleerimiseseemega mitte seotud muudatusettepanekute tegemine ja vastuvõtmine ei pruugi tagada avatud parlamentaarset arutelu ning võib oluliselt moonutada parlamendi tahtekujunduse protsessi.⁴² (Vt ka § 103 kommentaare.)
- 19 PSiga on tagatud **valitsuse liikmete sõnaõigus** seaduseelnõude arutamisel nii Riigikogu kui ka selle komisjonide istungitel (PS § 100). Vaieldav on, kas **õiguskantsleri sõnaõigus** Riigikogu istungitel (PS § 141 lg 2) annab talle õiguse osaleda seaduseelnõude arutamisel Riigikogus, esitades oma seisukohti seaduseelnõude PSile vastavuse kohta.⁴³ PS ei anna õiguskantslerile pädevust teha seaduseelnõude eelkontrolli. Seetõttu ei oleks PSiga kooskõlas, kui õiguskantsler sekkuks seaduseelnõu menetlemise protsessi. Mõõnda võib õigusriigi põhimõttest tulenevat pädevust juhtida tähelepanu ilmselgetele vigadele⁴⁴, näiteks siis, kui Riigikogu plaanib vaatamata Riigikohtu otsusele tunnistada seadusesäte põhiseadusvastaseks ja kehtetuks, vastu võtta samasisulise sätte.
- 20 Valitsus võib tema algatatud seaduseelnõu vastuvõtmise siduda **usaldusküsimusega** (PS § 98). Riigikohus on leidnud, et usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus allub seaduse formaalse põhiseaduspärasuse küsimusena põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kohtulikule kontrollile.⁴⁵ Kuna sellise võimaluse kasutamine valitsuse poolt piirab seaduseelnõu parlamentaarset arutelu, ei tohi usaldusküsimusega sidumist kasutada eesmärkidel, mis on vastuolus selle instrumendi eesmärgiga – lahendada Riigikogu ja valitsuse vahelistes suhetes tekkinud ummikseisu ja võimaldada valitsusel mõjutada parlamendi enamust oma poliitikat toetama.⁴⁶ Riigikohus on pidanud lubatavaks seaduseelnõu vastuvõtmise sidumist usaldusküsimusega näiteks olukorras, kus eelnõule

³⁹ Vrd BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 05. Juli 2023 – 2 BvE 4/23 – äärenr. 88 jj. Selles asjas rahuldas Liidukonstitutsioonikohus kaebaja, Bundestagi liikme esialgse õiguskaitse taotluse ning kohustas Bundestagi mitte viima vaidlusaluse seaduseelnõu teist ja kolmandat lugemist läbi kavandatud ajal, sest liigkiire menetlus võis rikkuda kaebaja õigust võrdsele osavõtule parlamendi tahtekujundusest.

⁴⁰ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM, p 214.

⁴¹ Teataval määral on seda probleemi käsitletud artiklis J. Klesment. Kuidas saabub seadus. – Politseileht 1939, nr 7, lk 175.

⁴² Vt VPo 03.03.2009 nr 440 „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse väljakuulutamata jätmine“. Vrd Tribunal Constitucional. Pleno. Auto 177/2022, de 19 de diciembre de 2022. Selle määrusega peatas Hispaania konstitutsioonikohus esialgse õiguskaitse korras parlamendis lõpphääletuse seaduseelnõu üle, mille menetlemise käigus täiendati eelnõu sätetega (konstitutsioonikohtu liikmete nimetamise kord), millel puudus seos eelnõu algse reguleerimiseseemega (Euroopa Liidu direktiivi ülevõtmine).

⁴³ Õiguskantsleri eelkontrolliõigust toetavalt: N. Parrest jt. – PSKV₅, PS § 141 komm. 5; õiguskantsleri eelkontrolliõigust eitavalt: M. Ernits. § 4 – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 130; A. Mõttus. [Riigiõiguse aastaraamatus 2023 avaldatav artikkel õiguskantsleri eelkontrollipädevusest.]

⁴⁴ M. Ernits. Õiguskantsler. – Juridica 2003/1, lk 24.

⁴⁵ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 39.

⁴⁶ Vt RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p-d 39.2 ja 39.3.

on esitatud rohkesti muudatusettepanekuid (obstruktsioon).⁴⁷ Samas on Riigikohus hoiatanud, et eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega võib viia parlamendi tasalülitamiseni ning olla lõppastmes oht põhiseadusliku korra toimimisele.⁴⁸ Madis Ernits peab võimalikuks põhiseaduslikkuse järelevalvet selle üle, kas eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega on toimunud põhiseaduspäraselt, st kas tegemist on olnud erandliku juhuga, mida õigustavad põhjused kaaluvad üles nii võimude lahususe ja tasakaalustatuse kui ka demokraatia põhimõtte piirangud.⁴⁹

- 21 **Obstruktsiooni** võib määratleda kui parlamendivähemuse käitumist, mille eesmärk on parlamentaarse kogu töövõimet kahjustada või see sootuks hävitada.⁵⁰ Obstruktsiooni tehes parlamendiliikmed menetlusreegleid formaalselt ei riku, kuid siiski kuritarvitavad neile ette nähtud võimalusi.⁵¹ Riigikohus on obstruktsiooni suhtes võtnud järgmise seisukoha: „[O]bstruktsiooni kui poliitilise võitluse ja parlamenditöö vahendit, millega parlamendivähemus takistab parlamendiamuse ja selle toetatava valitsuse tahte elluviimist, teostades nii oma poliitilist tahet, tuleb Riigikogu tegevuses teatavas ulatuses taluda. Obstruktsiooni abil ei või aga halvata Riigikogu tööd sellisel määral, et seadusandja osutub võimetuks täitma oma põhiseaduslikke ülesandeid. See oleks parlamendivähemuse õiguste kuritarvitamine. Riigikogu vähemus saab Riigikogu tööd ajutiselt takistada, aga mitte lõputult tõkestada. Kui lubada piiramatut obstruktsiooni, võiks ka väike rühm Riigikogu liikmeid muuta Riigikogu töövõimetuks. Arvestades Riigikogu kesket kohta Eesti põhiseaduslikus riigikorralduses, võib Riigikogu pikaajaline töövõimetus halvata põhiseadusliku korra toimimise.“⁵² Riigikohtu seisukohast võib järeldada, et teatavas ulatuses on obstruktsioon legitiimne parlamentaarse võitluse vahend, ent kui see hakkab ohustama Riigikogu töövõimet, muutub see mittelegitiimseks. Säärastel juhtudel on Riigikogu enda kohustus leida viisid, kuidas obstruktsioon ületada. See võib toimuda kas kodukorras selleks otstarbeks sõnaselgelt ette nähtud volitusi kasutades või tõlgendades kodukorda nii, et tagatud oleks Riigikogu töövõime ning võimalus pidada seaduseelnõude üle sisulist arutelu.
- 22 PS §-des 56, 59 ja 65 sätestatud esindusdemokraatia põhimõttest tuleneb, et rahvast esindavad kõik valitud Riigikogu liikmed koos. Kõik Riigikogu liikmed peavad saama osaleda kõigi Riigikogu pädevusse antud küsimuste otsustamises. Sellest tuleneb **täiskogu reservatsiooni põhimõte**, mis tähendab, et Riigikogu peab PSiga tema pädevusse antud asjad otsustama täiskoguna, st istungil, millest osa võtma ja kus hääletama on õigustatud kõik 101 Riigikogu liiget (vt lähemalt PS § 65 komm. 7 jj). Sellest põhimõttest omakorda tuleneb delegeerimiskeeld: rahva poolt parlamendile kui tervikule üle kantud otsustamispädevust ei tohi edasi delegeerida.⁵³ Niisiis ei ole Riigikogul õigust delegeerida seaduste Riigikogu nimel vastuvõtmist mõnele oma allorganile, näiteks komisjonile.
- 23 Kollegiaalorganina saab Riigikogu seaduseid vastu võtta istungil, mis on Riigikogu täiskooosseisu töövorm (vt PS § 66, § 72 lg 1, § 74 lg 2, § 78 p 4, § 97 lg 2, § 100, § 141 lg 2). PSist on tuletatav, et istungi pidamiseks peavad Riigikogu liikmed füüsiliselt kokku tulema (PS § 62, § 65, § 70 teine lause, § 109). Olukorras, kus Riigikogul ei ole võimalik füüsiliselt koguneda, on põhiseaduspärane ka kaugistungi pidamine.⁵⁴ Istungid toimuvad

⁴⁷ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p-d 39.4 ja 39.5.

⁴⁸ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31, p 53.

⁴⁹ M. Ernits. § 4 – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 88 ja 89.

⁵⁰ S. Hölscheidt. Obstruktion im Parlament. – Der Staat 61 (2022), lk 129.

⁵¹ J. Bücker. Report on the obstruction of parliamentary proceedings. – Constitutional and Parliamentary Information, 158 (1989), lk 231.

⁵² RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon I, p 52.

⁵³ M. Morlok. Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie. – Juristische Schulung 2011, nr 1, lk 2.

⁵⁴ Vt RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32 – Kaugosalusega istung.

- istungjärkude raames. Seega on seaduste põhiseaduspärase vastuvõtmise eeldus, et Riigikogu on **korralduslikult istungjärguks kogunenud** (PS § 67) või **kokku kutsutud** (PS § 68).
- 24 Seaduse vastuvõtmiseks peab Riigikogu olema **otsustusvõimeline**, st selle istungist peab seaduse vastuvõtmise ajal osa võtma PSis või Riigikogu enda sätestatud arv Riigikogu liikmeid (PS § 70). Rahvahääletusel seaduse vastuvõtmiseks PS aga kvoorumit ette ei näe (PS § 105 lõige 2).
- 25 Seaduseelnõude hääletamine Riigikogu istungil peab olema **avalik** (PS § 72). Üldjuhul on seaduse vastuvõtmiseks nõutav **poolthääle enamus** (PS § 73, § 105 lg-d 2 ja 4), ent teataval juhul näeb PS seaduse vastuvõtmiseks ette **suurema hääleteenamuse**, näiteks PS § 104 lg-s 2 loetletud seaduste puhul. PSi muutmiseks vajalik hääleteenamus on sätestatud PSi XV peatükis. (Vt PS § 73 kommentaarid.) Riigikohus on mitmel juhul tunnistanud seaduse põhiseadusvastaseks seetõttu, et seadus on vastu võetud PSis nõutavast väiksema hääleteenamusega – vastuolu tõttu PS § 104 lg-ga 2.⁵⁵
- 26 Riigikogu poolt ja rahvahääletusel vastu võetud seadused tuleb enne nende avaldamist **välja kuulutada** (PS § 107, § 105 lg 3 esimene lause). Seejuures on presidendil õigus jätta Riigikogu vastu võetud seadused teataval juhul välja kuulutamata (vt PS § 107 lg 2), rahvahääletusel vastu võetud seaduse peab president viivitamata välja kuulutama (PS § 105 lg 3 esimene lause).
- 27 Vastuvõetud seadused tuleb **avaldada**, pärast seda need **jõustuvad** (PS § 108).
- 28 Organisese tahtekujunduse korra reguleerimise on PS jätnud seadusandlikust menetlusest osa võtvate põhiseadusorganite enda kindlaks määrata. Nii näeb PS § 104 lg 1 ette, et seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Samuti on valitsusel õigus ise määrata, arvestades PSi VI peatükis ette nähtut, millise protseduuri kohaselt jõutakse seaduse algatamise või seaduseelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise otsuseni, ning presidendil õigus ise otsustada, millised on tema kantselei ülesanded seaduse välja kuulutamisel ja välja kuulutamata jätmisel ning kellega ta selle kompetentsi teostamisel nõu peab.⁵⁶
- 29 Vaieldav on küsimus, kas Riigikogu sisest menetlust reguleerivate normide (Riigikogu kodukorra seaduse – PS § 104 lg 1) rikkumine toob kaasa vastu võetud seaduse formaalse põhiseadusvastasuse. Saksa riigiõiguskirjanduses on valitsev seisukoht, et kodukorra⁵⁷ rikkumised ei too kaasa seaduse tühisust, välja arvatud juhul, kui kodukorra rikkumine kujutab endast ühtlasi põhiseaduse rikkumist.⁵⁸ Riigikohus ei ole aga selles küsimuses seni veel seisukohta võtnud. Eesti seadusandluse praktikas on president jätnud korduvalt seaduse välja kuulutamata põhjusel, et Riigikogu rikkus seadust vastu võttes Riigikogu kodukorra seadust ning et sellega rikuti ühtlasi ka PSi.⁵⁹

⁵⁵ Vt nt RKPJKo 29.09.1999, 3-4-1-3-99; RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14.

⁵⁶ Vrd RKPJKo 14.04.1998, 3-4-1-3-98, IV.

⁵⁷ Bundestag ei võta kodukorda vastu mitte seadusena, vaid otsusena (vt Saksamaa põhiseaduse – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – art 40 lg 1 teine lause). Kodukorra õigusliku iseloomu kohta Saksamaal vt nt Thorsten Ingo Schmidt. Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts. – Archiv des öffentlichen Rechts 128/2003/1, lk 613.

⁵⁸ Ch. Degenhart. Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht. 30. väljaanne. – C. F. Müller, 2014, lk 89–90.

⁵⁹ Vt VPo 03.03.2009 nr 440 „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse väljakuulutamata jätmine“; VPo 28.09.2021 nr 773 „Kollektiivlepingu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljakuulutamata jätmine“; VPo 21.04.2022 nr 91 „Välismaalaste seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse väljakuulutamata jätmine“.

- 30 Seaduse suhtes PSist tulenevad **vorminõuded** on täidetud, kui president on seaduse välja kuulutanud (PS § 105 lg 3 esimene lause, § 107) ja see on Riigi Teatajas avaldatud (PS § 108). Vorminõudeks võib pidada ka seaduse eestikeelsuse nõuet, mis tuleneb PS §-st 6. Muid vorminõudeid PS seaduse suhtes ette ei näe.