

§ 103. [Seaduste algatamine]

Seaduste algatamise õigus on:

- 1) Riigikogu liikmel;
- 2) Riigikogu fraktsioonil;
- 3) Riigikogu komisjonil;
- 4) Vabariigi Valitsusel;
- 5) Vabariigi Presidendil põhiseaduse muutmiseks.

Riigikogul on õigus koosseisu hääلteenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu.

Autor *Aaro Mõttus*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 92. Seaduste algatamise õigus on Vabariigi Valitsusel Vabariigi Presidendi teadmisel ja vähemalt ühel viiendikul Riigivolikogu seaduslikust koosseisust.

Riigivolikogu liikmete poolt algatatud seaduseelnõud, mis tingivad riigi tulude ja kulude eelarveis uute kulusummade sissevõtmist või riigi tulude vähendamist või kustutamist, tuleb algatajate poolt varustada vajalikkude rahaliste arvestustega, ära näidates kulude katteks vastavad tuluallikad. Need eelnõud võivad tulla Riigivolikogus arutlusele ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul Vabariigi Presidendi teadmisel.

Riigi relvastatud jõude ja kodanikkude kohuseid riigikaitse alal puudutavate seaduste algatamise õigus on ainult Vabariigi Valitsusel Vabariigi Presidendi teadmisel.

Riigivolikogul kui ka Riiginõukogul on õigus nende seadusliku koosseisu enamuse otsusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole esitiseiga algatada nende poolt soovitavaks tunnustatud seadus.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon I; RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II

Valikkirjandus

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on Legislative Initiative. Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2008). CDL-AD(2008)035.

Mihkel Solvak. Private member's bills in parliament – a comparative study of Finland and Estonia. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011 (doktoritöö).

Sisukord

I. Sissejuhatus ja sätte kujunemislugu

II. Seaduste algatajad

III. Nõuded seaduseelnõule

IV. Seaduse algatamise õigusest tulenevad õiguslikud positsioonid

V. Riigikogu ettepanek valitsusele algatada seaduseelnõu

I. Sissejuhatus ja sätte kujunemislugu

- 1 Seaduse algatamine on seadusandliku protsessi esimene faas, formaliseeritud seadusandlusmenetluse konstitutsiooniõiguslik alguspunkt.¹ Seaduste algatamise ehk initsiatiiviõigus on õigus esitada parlamendile seaduseelnõusid, mida parlament on kohustatud seadusandlikus korras arutama.² Seadus algatatakse selleks õigustatud subjekti poolt tekstina vormistatud eelnõu esitamisega parlamendi tööd korraldavale organile eelnõu menetlusse võtmiseks ja sellele ametliku käigu andmiseks.³ Initsiatiiviõigus kujutab endast instrumenti, mille kaudu viivad valitsus ja parlamendienamus seadusandlikult ellu valitsuspoliitikat.⁴ Parlamendi opositsioon omalt poolt saab esitleda enda poliitilist programmi ning sundida valitsust ja seda toetavat parlamendienamust võtma selle suhtes seisukohta.⁵
- 2 Kui võrrelda kommenteeritavat paragrahvi varasemate PSidega, siis analoogilist loetelu sisaldas üksnes 1937. aasta PS. 1920. aasta PS nägi ette rahvaalgatuse (§ 31), samuti sätestas, et valitsuse pädevuses on esitada Riigikogule seaduseelnõusid (§ 60 teise lause punkt 6). Riigikogu enda ega selle liikmete õigust seadusi algatada 1920. aasta PS ette ei näinud, nähtavasti seetõttu, et seda peeti sätestamatagi iseenesest mõistetavaks.⁶ Rahvaalgatuse korras oli 25 000 hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et seadus antakse, muudetakse või tunnistatakse kehtetuks. See nõudmine tuli Riigikogule esitada seaduseelnõuna. Riigikogu pidi eelnõu kas seadusena vastu võtma või tagasi lükkama. Viimasel juhul tuli rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu panna rahvahääletusele. Pärast 1920. aasta PSi jõustumist valitud esimese Riigikogu koosseisu vastu võetud Riigikogu kodukord⁷ nägi ette, et „õigus esineda Riigikogule seaduseelnõudega“ on igal Riigikogu liikmel, rühmal (fraktsioonil) ning komisjonil ja valitsusel (§ 38). See loetelu langeb kokku kehtivas PSis sätestatuga. Hiljem tehtud muudatustega kitsendati seadusandliku initsiatiivi õigust järk-järgult mitmel moel. 1933. aasta põhiseadusemuudatustega rahvaalgatus säilitati, seaduseelnõude Riigikogule esitamise õigus anti valitsuse asemel Riigivanemale (muudetud § 60 lg 2 p 11). Riigikogu 19. jaanuaril 1934 vastu võetud ning põhiseadusemuudatustega samal ajal kehtima hakanud Riigikogu kodukorra seaduse⁸ järgi säilis seaduseelnõude esitamise õigus Riigikogu rühmadel, kuid Riigikogu liikmetel oli võimalik seaduseelnõusid esitada üksnes kolmekesi ühiselt ning Riigikogu komisjonidel Riigikogu ülesandel. 1937. aasta PS sisaldas võrreldes varasemaga piiratumat algatajate ringi (valitsus presidendi teadmisel, viiendik Riigivolikogu seaduslikust koosseisust, st vähemalt 16 liiget ühiselt – § 92 lg 1), selles olid sätestatud lisatingimused seaduseelnõude

¹ M. Schürmann. Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz. Berlin: Duncker & Humblot 1987, lk 20.

² J. Klesment. Kuidas saabub seadus. – Politseileht 1939, nr 5, lk 109.

³ Vrd S. U. Pieper. Gesetzgebungsverfahren. – M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (toim.). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Baden-Baden: Nomos 2016, lk 1212, äärenr. 44.

⁴ Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, 101. EL Mai 2023, GG Art. 76 äärenr. 3.

⁵ Samas.

⁶ D. Grimm. Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. – Õigus 1933/7, lk 316.

⁷ Riigikogu kodukord, vastu võetud 28. aprillil 1921 (RT 1921, 33, 26).

⁸ Riigikogu kodukord, vastu võetud 19. jaanuaril 1934 (RT 1934, 5, 37).

algatamiseks ja algatuste menetlusse võtmiseks (rahaliste arvestuste ja tuluallikate näitamise kohustus ning presidendi teadmisel antud valitsuse nõusolek riigi tulusid vähendavate ja kulusid suurendavate eelnõude menetlemiseks – § 92 lg 2) ning kehtestatud valitsuse eksklusiivne algatusõigus (presidendi teadmisel) kaitseväge ja riigikaitse küsimustes (§ 92 lg 3). Artur Mägi on märkinud, et seaduseelnõude algatamise osas 1937. aasta PSiga kehtestatud kitsendustega suurendati oluliselt valitsuse osatähtsust riigi poliitika suunamisel: „Põhiseadusega on loodud olukord, kus [Riigikogu] ei saa seadusandluse teostamisel toimida enam suvaliselt nagu see oli võimalik 1920. a. Põhiseaduse päevil.“⁹

- 3 Põhiseaduse Assambleele esitatud Jüri Raidla töögrupi PSi eelnõus reguleerisid seadusandliku initsiatiivi õigust §-d 97–99. Eelnõu § 97 lg 1 kohaselt oli õigus algatada seadusi vähemalt ühel kuuendikul Riigikogu koosseisust, ühiselt vähemalt kahel Riigikogu alalisel komisjonil, presidendil PSi muutmiseks ning valitsusel.¹⁰ Lisaks oli eelnõu kohaselt Riigikogul õigus koosseisu häälteenamusega otsustada pöörduda valitsuse poole esildisega algatada Riigikogu poolt soovitavaks tunnistatud eelnõu (lg 2) ning presidendil õigus pöörduda valitsuse poole esildisega algatada tema või kaitseõukogu poolt soovitavaks tunnistatud eelnõu (lg 3).¹¹ Raidla töögrupi eelnõu sisaldas ka 1937. aasta PS § 92 lg-s 3 sätestatule analoogilist piirangut kaitseväge ja riigikaitset puudutavate seaduseelnõude esitamisel: „§ 98. Riigi kaitsejõudude ja kodanike kohustusi riigikaitse alal puudutavate seaduste algatamise õigus on Riigikogu koosseisu enamusel ja Vabariigi Valitsusel.“¹² Riigikogu liikmete ja komisjonide seadusandliku initsiatiivi õigus oli eelnõus piiratud – jällegi 1937. aasta PSi eeskujul – nõudega lisada eelnõule, mis toob kaasa riigieelarves tulude vähendamise või kulude suurendamise või kulude ümberjaotamise, rahalised arvestused ning näidata ära tuluallikad kulude katteks (§ 99 lg 1 esimene lause). Need eelnõud tohtis Riigikogu arutusele võtta üksnes valitsuse nõusolekul (§ 99 lg 1 teine lause).¹³ Samasugune piirang – arutelu üksnes valitsuse nõusolekul – pidi laienema ka muudatusettepanekute suhtes (§ 99 lg 2).¹⁴
- 4 Jüri Adamsi töögrupi PSi eelnõu kavandatud regulatsioon oli oluliselt lakoonilisem. Selle § 74 nägi ette üksnes, et seaduse algatamise õigus on igal Riigikogu liikmel ja valitsusel.¹⁵ Adams ei arvanud, et initsiatiiviõiguse andmine igale Riigikogu liikmele võiks Riigikogu tööd takistama hakata: „Nüüd on juhitud tähelepanu, et see võib kujuneda teatud koormaks. Arvan, et ei. See on lahendatav Riigikogu kodukorraga, mis peab siis olema vastavalt kooskõlas põhiseadusega. On loomulik, et liigsed või pealiskaudsed või mittesisulised eelnõud saavad oma eelvaliku ja eeltöötuse Riigikogu vastavas komisjonis enne Riigikogu täiskogu ette jõudmist.“¹⁶
- 5 Põhiseaduse Assamblee 15.11.1991 eelnõus sisaldus regulatsioon, mis kujutas endast kombinatsiooni eespool nimetatud eelnõude sätetest.¹⁷ Ühelt poolt säilis Adamsi töögrupi idee anda seadusandliku initsiatiivi õigus igale Riigikogu liikmele, teiselt poolt ei olnud vahe-eelnõus enam valitsuse nõusoleku vajadust eelarveliste mõjudega eelnõude käsitlemiseks Riigikogus. Alles jäi siiski rahaliste arvestuste esitamise ja tuluallikate

⁹ A. Mägi. Eesti riiklik korraldus. Loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigus-teaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal. – Stockholm: Eesti Teadusliku Instituudi Kirjastus 1954, lk 79.

¹⁰ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1150.

¹¹ Samas.

¹² Samas.

¹³ Samas.

¹⁴ Samas.

¹⁵ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1177.

¹⁶ Samas, lk 141.

¹⁷ Samas, lk 1199. Vt eelnõu §-d 91 ja 92.

- näitamise nõue. Uue sätena oli eelnõusse lisatud Riigikogu saadikurühma õigus algatada seadusi.¹⁸
- 6 Assamblee 13.12.1991 eelnõust oli juba välja jäänud ka rahaliste arvestuste ja tuluallikate näitamise kohustust ette nägev säte ning seadusandlikku algatust käsitles nüüd üksnes § 94, mis loetles seaduste algatajad.¹⁹
- 7 Põhiseaduse Assamblee aruteludes leidis seaduste algatamise küsimus käsitlemist üksnes riivamisi. Assamblee 15. istungil (16.11.1991) arutati Ülo Uluotsa ettepanekut anda presidendile seaduste algatamise õigus. Uluots põhjendas oma ettepanekut „puht-juriidilise loogikaga“: „Me anname presidendile kõige suurema, kõige tugevama, kõige pühama seaduse [põhiseaduse] muutmise algatamise õiguse ja samal ajal ei anna talle näiteks õigust algatada õlleaktsiisimaksu. Kus on siin loogika?“²⁰ Talle oponeerisid Peet Kask, Jüri Adams, Illar Hallaste ja Ignar Fjuk. Riigipea seadusandliku initsiatiiviõiguse puudumist põhjendati parlamentaarse korra eripäraga, kus riigipea täidab vahekohtuniku rolli ega sekku päevapoliitikasse. Hallaste sõnul aga „seaduste algatamise õigus kuulub parlamentliku võitluse ja parlamentliku tegevuse juurde“.²¹ Uluotsa ettepaneku lükkas Põhiseaduse Assamblee tagasi.²²
- 8 Mõnevõrra põhjalikumalt arutati sätet, mille kohaselt on Riigikogul õigus teha valitsusele ettepanek algatada Riigikogu soovitatav eelnõu. Hallaste pidas seda sätet mõttetuks. Viidates Ülemnõukogu praktikale, leidis ta, et „kõik need ülesanded, mis valitsusele on tehtud, ükskõik mis seadustega rakendusotsuste või eelnõude esitamiseks, need on kõik vastu võetud koosseisu enamusega ja see ei ole aidanud mitte üks raas kaasa sellele, et need eelnõud ilmuksid. See ei sõltu sellest, kas otsus vastu võetakse poolthälteenamusega või koosseisu häälteenamusega“.²³ Ebavajalikuks hindas säärast normi ka Adams: „Mul on võib-olla lapselik usk, et me jõuame õige varsti normaalsesse poliitilisse ellu, kus valitsus ja Riigikogu enamus töötavad käsikäes. Kui see poliitiline blokk võtab vastu otsuse, et on vaja mingit seadust, siis tõenäoliselt selle kallal töötavad sellesama poliitilise bloki paremad pead, kes on valitsuses, ja teised paremad pead, kes on parlamendis, ühiselt. See on lihtsalt poliitilise praktika küsimus ja selles mõttes minu arvates mitte põhiseaduse teema.“²⁴ Redaktsioonitoimkonna esimees Liia Hänni aga selgitas 29. istungil (3. aprillil 1992), miks on tarvis just PSis ette näha Riigikogu õigus pöörduda valitsuse poole eelnõu algatamise ettepanekuga. Ta põhjendas seda esiteks võimude lahususe põhimõttega, mis ei võimalda muidu Riigikogu otsusega valitsusele korraldusi anda²⁵, teiseks Riigikogu jaoks ilmnedu võiva vajadusega reguleerida mingit valdkonda seadusega, mille eelnõu väljatöötamiseks Riigikogul endal jõudu napib: „Sellises olukorras peaks Riigikogul olema põhiseaduslik võimalus tellida vastav seaduseelnõu vabariigi valitsuselt. Sellise seaduseelnõu tellimine peaks eeldama suuremat poliitilist konsensust ja kokkulepet selle seaduseelnõu kontseptsiooni osas.“²⁶
- 9 Rahvaalgatuse instituuti ei näinud ette ei Raidla ega Adamsi töögrupi eelnõu. Raidla põhjendas eelnõus rahvaalgatuse puudumist kahe argumendiga: vastutustundetud poliitilised jõud või liidrid võiksid kasutada rahvaalgatust parlamendi töö pidurdamiseks

¹⁸ Samas.

¹⁹ Samas, lk 1212. Rahaliste arvestuste ja tuluallikate näitamise nõude riigieelarve eelnõuga seoses nägi eelnõus ette peatükis „Rahandus ja riigieelarve“ paiknev § 106 lg 1. Samasisuline säte sisaldus juba ka eelnõu eelmises, 15.11.1991 redaktsioonis – vt § 106. Samas, lk 1200.

²⁰ Samas, lk 514.

²¹ Samas, lk 514–515.

²² Samas, lk 516.

²³ Samas, lk 800.

²⁴ Samas.

²⁵ Samas, lk 1003.

²⁶ Samas, lk 1004.

ja pärssimiseks või isegi blokeerimiseks; eelnõus on teised tasakaalumehhanismid, mis korvavad rahvaalgatuse puudumist (sh riigipea arbiterina ja tasakaalustajana).²⁷ Adams selgitas, miks rahvaalgatusõigus tema töögrupi eelnõust välja jäeti, järgmiselt: „Arvatavasti ei ole see [rahvaalgatus] vajalik, kui põhiseaduses sätestatakse, nagu on antud projektis pakutud, et seadusandluse algatamise või seaduseelnõude algatamise õigus on Riigikogu igal liikmel. Ma ütleks niimoodi, et ma ei kujuta ette, et ühiskonnas võiks olla tulevikus mingit nii olulist probleemi, et tema ei leia olemasolevatest valitud Riigikogu saadikutest vähemalt ühte, kes seda seaduseelnõuna üles ei tõstataks. Järelikult see on täiesti piisav, et rahvaalgatamise õigus ära jätta.“²⁸

II. Seaduste algatajad

- 10 Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 punktid 1–4 näevad ette seaduste algatajad. Eriala-kirjanduses on neid nimetatud ka initsiatiivorganiteks.²⁹ Esitatud loetelu on ammendav, seadusega ei ole lubatud seda ei kitsendada ega laiendada. Nimetatutel on õigus nõuda, et parlament esitatud eelnõusid arutaks.³⁰ Ettepanekuid võib parlamendile teha igaüks, ent need ettepanekud ei käivita seadusandlikku menetlust Riigikogus.³¹
- 11 Riigikogu liikme õigus algatada seadusi ning sellega hõlmatud seaduseelnõude üleandmise võimalus ja õigus nõuda esitatud eelnõu arutamist Riigikogus mõistliku aja jooksul kuuluvad Riigikohtu määratluse järgi Riigikogu liikme mandaadi (PS § 62) kesksete, PSiga kaitstud osade hulka.³²
- 12 Fraktsioon on Riigikogu liikmete poliitiline ühendus, „mis ei formeeru kitsa ainevaldkonna, vaid mingist maailmavaatest kantud programmi ümber“. ³³ Ehkki fraktsiooni õigus algatada seadusi on PSis sõnaselgelt sätestatud, on see õigus lõppastmes seotud sellesse kuuluvate Riigikogu liikmete mandaatide teostamisega.³⁴
- 13 Riigikogu komisjoni on Riigikohus määratlenud kui kollektiivse parlamentaarse otsustamise vormi, mis on valdkonnapõhistena ette nähtud parlamenditöö efektiivsuse tagamiseks tööjaotuse ja spetsialiseerituse kaudu.³⁵ Riigikogu komisjoni õigus algatada seadusi kuulub Eesti parlamendiõiguse traditsiooni, see on olnud sätestatud Riigikogu kodukordades kuni 1937. aasta PSi kehtima hakkamiseni. Siiski on Riigikogu komisjonid eelkõige parlamendi töö-, mitte initsiatiivorganid. Nende peamine ülesanne on parlamendile arutamiseks esitatud eelnõude läbivaatamine ning nende sisus kokkulepete otsimine poliitiliste jõudude vahel. Komisjon valmistab väiksemas koosseisus ette otsust, mille parlament oma täiskooresseisus eelnõu kohta võiks langetada. Üldjuhul on komisjonis esindatud saadikurühmad proportsionaalselt nende suurusega – peegelpildi põhimõte.³⁶

²⁷ Samas, lk 71.

²⁸ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 137.

²⁹ A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. – Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1932, lk 72.

³⁰ Heinrich Triepel märgib, et initsiatiivõigusest saab rääkida üksnes siis, kui seaduseelnõu autor võib seadusandlikult organilt nõuda, et see ettepanekut käsitleks ja selle kohta avalduse teeks. Vt H. Triepel. Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. – Archiv des öffentlichen Rechts 1920, lk 476. Vt ka A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria, lk 72.

³¹ A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria, lk 72–73: „Seaduste eraalgatajal on küll õigus saata parlamendile seaduseelnõusid, kuid parlament ei ole kohustatud võtma neid kavandeid arutlemisele.“

³² RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon I, p-d 26 ja 39; RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p-d 38–43.

³³ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Sotsiaalliberaalid, p 25.

³⁴ RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p 42.

³⁵ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Sotsiaalliberaalid, p 25.

³⁶ T. Kuusmann. § 71 - U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 17.

Komisjon teeb otsuseid, nagu parlament tervikuna, enamuse põhimõttel. Seega jõuab komisjon ka seaduseelnõude algatamiseni põhimõtteliselt enamusotsusega. Kui parlamendist lähtuv seadusandlik algatus eeldab vabale mandaadile toetuvat (mitme algataja või fraktsiooni puhul kokkulangevat või samasuunalist ühist) poliitilist tahet, siis komisjoni algatuse puhul ei pruugi see nii olla.

- 14 Valitsuse õiguse esitada seaduseelnõusid sätestab ka PS § 87 p 4. Valitsus kui kollegiaalorgan (PS § 88) peab otsuse seaduse algatamise kohta tegema istungil (PS § 96 lg 1) valitsuse liikme ettepanekul (PS § 96 lg 2). Selle, kuidas koostatakse valitsuse algatatavad seaduseelnõud, otsustab valitsus enesekorraldusõiguse alusel.³⁷ Riigikohus on märkinud, et valitsuse normitehnikaeeskiri (HÕNTE) on „täitevvõimu enesekorraldusõiguse alusel antud õigusakt, mille eesmärk on õigusloome protsessi parem korraldamine täidesaatva riigivõimu asutustes muu hulgas Vabariigi Valitsuse algatatavate seaduseelnõude osas. [...] 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.“³⁸
- 15 PS § 103 lg 1 p 5 sätestab, et presidendil on õigus algatada PSi muutmist. Samasisuline norm sisaldub PS § 161 lg-s 1. Kommenteeritavas sättes ei ole aga mainitud, et PSi muutmist võib algatada ka vähemalt viiendik Riigikogu koosseisust, st vähemalt 21 Riigikogu liiget ühiselt (vt PS § 161 lg 1).
- 16 Rahvaalgatuse korras seaduseelnõusid Riigikogule vastuvõtmiseks esitada või rahvahääletusele panna ei ole kehtiva PSi järgi võimalik. Rahvaalgatusõigust ei saa ilma PSi muutmata kehtestada. Erandina oli PSi vastuvõtmisele järgnenud kolme aasta jooksul 10 000 valimisõiguslikul kodanikul võimalik algatada PSi muutmist (PSRS § 8 lg 2).³⁹ See õigus hõlmas võimalust nõuda, et Riigikogu algatust arutaks ja selle suhtes seisukoha võtaks, mitte aga eelnõu rahvahääletusele panekut.
- 17 Kommenteeritava paragrahvi lõike 1 näol on tegemist üldnormiga. PSis on aga mitu erinormi, mis seadusandliku initsiatiivi õigust kitsendavad. PSi muutmise algatamise õigus leidis eespool juba käsitlemist (vt kommentaar 15). Lisaks sellele sätestab PS, et üksnes valitsusel on õigus algatada riigieelarve (PS § 87 p 5, § 115 lg 2) ja lisaelarve (PS § 115 lg 3) eelnõu.⁴⁰ Samuti on ainult valitsus õigustatud algatama välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise seaduse eelnõusid (PS § 87 p 4).⁴¹ Valitsuse eksklusiivne õigus välislepingute osas tuleneb sellest, et PSi kohaselt on suhete korraldamine teiste riikidega täitevvõimu ülesanne (PS § 87 p-d 1, 4 ja 7). PSist ei ole võimalik üheselt tuletada, kellel

³⁷ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16 – Haldusreformi seadus, p 110.

³⁸ Samas.

³⁹ Seda õigust kasutati ühel korral, kui 28. juunil 1994 esitasid 10 632 valimisõiguslikku kodanikku Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepaneku (635 SE, Riigikogu VII koosseis). See arvati ilma arutamata juhtivkomisjoni ettepanekul Riigikogu menetlusest välja, vt Riigikogu 20.10.1994 istungi stenogramm.

⁴⁰ Sama seisukoht: J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 103 komm. 2; L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 115 komm. 12.

⁴¹ Sama seisukoht: J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 103 komm. 2; R. Liivoja. § 121 – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 4. Riigikogust lähtuva initsiatiivi õigust pigem jaatavalt: H. Vallikivi. Välislepingud Eesti õigussüsteemis: 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn: Õiguskirjastus 2001, lk 36–37. H. Vallikivi kirjutab: „[---] Eesti riigiõigus vajaks selles küsimuses täpsustamist ja välistada tuleks seadusandja initsiatiiviõigus.“ (lk 37).

on õigus algatada presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seadust. Presidendile seaduste algatamise õigust PSiga antud ei ole (v.a PSi muutmiseks) (vt PS § 109 kommentaare).

- 18 PS § 103 lg 1 ei käsitle Riigikogu otsuste algatamist. Otsuste vastuvõtmisega ei teosta Riigikogu seadusandlikku funktsiooni ning seetõttu ei ole otsuste vastuvõtmise kord PS VII peatüki reguleerimisalas. Riigikogu otsuste algatajad on ette nähtud PSi asjakohastes sätetes. Näiteks sätestab PS § 65 p 7, et Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri nimetab Riigikogu ametisse Vabariigi Presidendi ettepanekul; vastavalt PS § 97 lg-le 1 ja 2 võib Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile umbusalduse avaldamise algatada vähemalt viiendik Riigikogus koosseisust, st vähemalt 21 Riigikogu liiget; PS § 129 kohaselt võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja kuulutada erakorralise seisukorra. Nendel juhtudel, kui PS algatajat ette ei näe (nt PS § 103 lg 2), on Riigikogu põhimõtteliselt vaba määrama kindlaks algatusõiguse omajate ringi.
- 19 Riigikogu VII–XIV koosseisus on PS § 103 lg 1 p-des 1–5 nimetatud subjektid kasutanud oma õigust järgmiselt:⁴²

	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV
Riigikogu liige	248	219	234	106	25	34	44	53
Fraktsioon	52	189	137	217	216	159	113	87
Komisjon	74	88	106	48	69	43	50	32
Vabariigi Valitsus	345	513	646	561	489	432	379	392
Vabariigi President	–	–	1	–	1	–	–	–
Valimisõiguslikud kodanikud	1	–	–	–	–	–	–	–
Kokku	720	1009	1124	932	800	668	586	564

Lisaks tabelis esitatule algatas VII koosseisu ajal Riigikogu juhatus 21 ametisse nimetamise seadust.⁴³

III. Nõuded seaduseelnõule

- 20 Kommenteeritava paragrahvi lg 1 sätestab, kellel on õigus seadusi algatada, ent ei täpsustada, kuidas tuleb algatus vormistada või mis võib olla algatuse sisu. PSist on siiski tuletatav, et seaduse algatamiseks tuleb Riigikogule esitada seaduseelnõu, mis peab vastama teatavatele nõuetele. Seadusandliku algatuse eelnõu vormis esitamise kohustusele osutab mitu PSi sätet: § 87 p 4 kohaselt esitab valitsus Riigikogule *seaduseelnõusid*; § 98 annab valitsusele õiguse siduda tema poolt Riigikogule esitatud *eelnõu* vastuvõtmine usaldus

⁴² Andmed võetud Riigikogu Kantsleji ja Eesti Rahvusraamatukogu ühisväljaannetest „Riigikogu VII, VIII, IX koosseis. Statistikat ja kommentaare“ (peatoim. A. Mõttus), „Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid“ (peatoim. A. Sikk), „Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid“ (peatoim. A. Mõttus), „Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid“ (peatoim. A. Habicht), „Riigikogu XIII koosseis. Statistikat ja ülevaateid“ (peatoim. A. Habicht), „Riigikogu XIV koosseis. Statistikat ja ülevaateid“ (ilmub detsembris). Tabelisse on võetud ka PS muutmise seaduse eelnõud, riigieelarve. Lisaelarve ja riigieelarve muutmise eelnõud ning välislepinguid puudutavad seaduseelnõud.

⁴³ Kuni 20. detsembrini 1993, kui jõustus Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus (RT I 1993, 76, 1132), nimetas Riigikogu ametitajaid seadusega. Vt nt Riigikohtu esimehe ametisse nimetamise seadus (RT 1992, 54, 659), õiguskantsleri ametisse nimetamise seadus (RT 1993, 9, 119), kaitseväge juhataja ametisse nimetamise seadus (RT I 1993, 23, 410).

küsimusega; § 103 lg 2 lubab Riigikogul pöörduda valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu soovitatav *eelnõu*; ka rahvahääletust (vt PS § 105 lg-d 1 ja 4) ja PSi muutmist käsitlevad sätted (vt PS § 163 lg 2, § 164, § 165, § 166) kõnelevad *eelnõust*.

- 21 Eeltoodust järeldub, et seadusandliku algatuse õiguse teostamiseks tuleb Riigikogule esitada kirjalikult vormistatud⁴⁴ *eelnõu*. Erialakirjanduses ollakse seisukohal, et *eelnõu* tuleb esitada sellisel kujul, et see oleks põhimõtteliselt valmis parlamendi poolt vastu võtmiseks.⁴⁵ Parlamendi kui terviku ülesanne ei ole seadustekste koostada, vaid ettevalmistatud *eelnõusid* arutada ja nende üle otsustada.⁴⁶ Sellest tulenevalt võib pidada lubatavaks, et Riigikogu kehtestab ühetaolised vormistamisnõuded, mille järgimist *eelnõude* esitajatelt nõutakse ning mis aitavad kaasa *eelnõu* menetlemisele Riigikogus.⁴⁷
- 22 Riigikohus on seoses seaduse õigusselguse nõudele (PS § 13 lõige 2) vastavusega rõhutanud seaduse*eelnõu* keele- ja stiilinõuete olulisust: „Seaduse*eelnõu* keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. [...] seadusi ette valmistades tuleb järgida õigustloovate aktide keele- ja stiilinõudeid, sh on vaja silmas pidada, et laused poleks liiga pikad ja keeruka konstruktsiooniga.“⁴⁸
- 23 Seadusandliku algatuse sisuks on ettepanek kehtestada teatavad regulatsioonid.⁴⁹ Seaduse*eelnõu* sisu suhtes PSist otsesõnu konkreetseid nõudeid ei tulene. PS § 3 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes PSi ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, on tuletatav, et seaduse*eelnõu* peab olema PSiga kooskõlas. Siiski tuleb *eelnõu* lubatavuse üle otsustamisel lähtuda sellest, et kooskõla PSiga on üks parlamendimenetluse käigus selgitatavatest küsimustest. Riigikohus on Riigikogu otsuse *eelnõu* lubatavusega seoses märkinud: „Riigikogu juhatus peab jätma *eelnõu* menetlusse võtmata siiski vaid juhul, kui Riigikogu pädevuse puudumine on ilmselge, seda puudust ei ole võimalik menetluse käigus kõrvaldada ja koos *eelnõuga* ei ole esitatud põhiseaduse muutmise ettepanekut.“⁵⁰ Seaduse*eelnõu* Riigikogu menetlusse võtmise otsustamisel tuleks Riigikohtu öeldut mõista järgmiselt: kui on ilmselge, et esitatud sisuga seaduse*eelnõu* ei ole Riigikogul ilma PSiga vastuollu minemata võimalik vastu võtta ning seda sisulist puudust ei ole Riigikogu menetluse käigus võimalik kõrvaldada, tuleb *eelnõu* jätta menetlusse võtmata.
- 24 PSist ei tulene otsesõnu, kas seaduse algataja peab *eelnõule* lisama seletuskirja, milles esitatakse *eelnõu* põhjendused. Erialakirjanduses on leitud, et algataja põhjendamiskohustus (seletuskirjakohustus) tuleneb nõudest õigustada põhiõiguste piiranguid.⁵¹ Sellele võib vastu vaielda väitega, et seletuskirja puudumine ei välista kavandatavate piirangute põhjendamist seaduse*eelnõu* menetlemise käigus ega põhjenduste kajastamist menetluse käiku dokumenteerivates materjalides (stenogrammis sisalduvad sõnavõttud, juhtivkomisjoni ettevalmistatavad materjalid jms). Seletuskirja nõue võib siiski olla põhjendatav sellega, et Riigikogu liikmed peavad saama *eelnõu* kohta langetada informeeritud otsuse, ning on esmalt algataja kohustus tagada otsustamiseks vajalik

⁴⁴ Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, 101. EL Mai 2023, GG Art. 76 äärenr. 21.

⁴⁵ E. Schmidt-Jortzig. Die Steuerungskraft der Verfassungsvorschriften über das Gesetzgebungsverfahren. Zur formellen Rechtmäßigkeit der umstrittenen Novelle des Diäten- und Senatsgesetzes 1987 Hamburg. – Zeitschrift für Parlamentsfragen 1992, vihik 4, lk 585 (vt ka seal esitatud viited).

⁴⁶ M. Schürmann. Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, lk 39.

⁴⁷ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon I, p 35; vt ka J. Jätma jt. – PSKV₅, PS § 103 komm. 1.

⁴⁸ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16 – Haldusreformi seadus, p 113.

⁴⁹ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon I.

⁵⁰ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09 – Erakorralised valimised, p 12.

⁵¹ Vt S. U. Pieper. Gesetzgebungsverfahren, lk 1214, äärenr. 49.

teave.⁵² Seda argumenti ei kummuta asjaolu, et Riigikogu liikmetel on võimalik hankida oma seisukohtade kujundamiseks informatsiooni eelnõu reguleerimisobjektiks olevate küsimuste kohta ka muudest allikatest kui seletuskiri. Arvestada tuleb aga, et eelnõu selgitamise kohustus (seletuskirja olemasolu) ei tohi algatusõigust ülemäära piirata ega asetada algatajaid ebavõrdsesse olukorda, sõltuvalt näiteks kasutada olevast abitööjõust või teabele juurdepääsust.

IV. Seaduse algatamise õigusest tulenevad õiguslikud positsioonid

- 25 Seaduse algatamise õigus hõlmab Riigikogu liikme võimalust esitada soovitud eelnõu Riigikogule ning nõuda selle menetlusse võtmist ja arutamist Riigikogu kodukorra seaduses (PS § 104 lg 1) ette nähtud korras.⁵³ Riigikogu võib seejuures ette näha eelnõu esitamise ja menetlusse võtmise korra.⁵⁴ Riigikohus on leidnud, et Riigikogu istungil eelnõude üleandmiseks ettenähtud aja piiramine riivab PS § 103 lg-st 1 tulenevat seaduste algatamise õigust.⁵⁵
- 26 Eelnõuga määrab algataja kindlaks tema soovitud seaduse sisu ja sellega ühtlasi arutelu piirid.⁵⁶ Algataja õigus sellele, et parlament tema eelnõu arutaks hõlmab ka õigust nõuda, et arutelu aluseks oleks eelnõu algataja määratud piirides.⁵⁷ Sellest tulenevalt peaksid Riigikogu menetluse käigus eelnõule esitatavad muudatusettepanekud olema sisuliselt seotud eelnõu reguleerimisemega. Ka juhtivkomisjon ei tohiks eelnõusse muudatustena lisada regulatsioone selliste õigussuhete käsitlemiseks, mida algses eelnõus üldse puudutatud ei olnud.⁵⁸ Eelnõu reguleerimisemest väljuvad muudatusettepanekud kujutavad endast sisuliselt uusi seadusandlikke algatusi.
- 27 Seadusandliku algatuse õigusele vastab Riigikogu kohustus seaduseelnõu arutada ja selle suhtes mõistliku aja jooksul seisukoht kujundada.⁵⁹ Ka Riigikohus on märkinud, et seadusandliku algatuse õigus hõlmab ka õigust sellele, et Riigikohus võtaks eelnõu arutamisele mõistliku aja jooksul.⁶⁰ Esmalt tõusetub sellega seoses küsimus, kas Riigikogu on oma arutamiskohustuse täitnud, kui eelnõu on arutanud juhtivkomisjon, kuid täiskogus eelnõu sisulist arutelu ei toimu.⁶¹ Saksa riigiõigusalasest kirjandusest on valitsev seisukoht, et seaduseelnõu tuleb arutada täiskogus (plenaaristungil).⁶² Riigikohtu seisukohtadest on

⁵² Veneetsia Komisjon on selgitanud seaduseelnõule lisatava seletuskirja vajalikkust sellega, et seadusloome ei ole ainult poliitilise tahte akt, vaid ka ratsionaalne otsustus; sisuline avalik arutelu ei ole võimalik, kui kavandatavat poliitikaotsust ei põhjendata. – CDL-AD(2020)035. Bulgaria – Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution, p 17–19.

⁵³ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon I, p 35.

⁵⁴ Samas.

⁵⁵ Samas, p 39.

⁵⁶ J. Klesment. Kuidas saabub seadus. – Politseileht 1939, nr 7, lk 175; M. Schürmann. Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, lk 38–39; E. Schmidt-Jortzig. Die Steuerungskraft der Verfassungsvorschriften über das Gesetzgebungsverfahren, lk 585.

⁵⁷ M. Schürmann. Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, lk 145 jj.

⁵⁸ Vrd J. Klesment. Kuidas saabub seadus, lk 175; E. M. Frenzel. Das Gesetzgebungsverfahren – Grundlagen, Problemfälle und neuere Entwicklungen. – Juristische Schulung 2010, lk 120–121; M. Schürmann. Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, lk 146–148 jj. Üldiselt mõeldakse Saksa erialakirjanduses parlamendi ja selle komisjonide ulatuslikku otsustusruumi, vt M. Schürmann (samas); Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, 101. EL Mai 2023, GG Art. 77 äärenr. 19.

⁵⁹ Vrd S. U. Pieper. Gesetzgebungsverfahren, lk 1214, äärenr. 51.

⁶⁰ RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p 39.

⁶¹ Näiteks 1994. aastal vastu võetud Riigikogu kodukorra seaduse järgi võis täiskogu juhtivkomisjoni ettepanekul eelnõu enne esimest lugemist menetlusest välja arvata.

⁶² Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, 101. EL Mai 2023, GG Art. 76 äärenr. 63.

tuletatav sama Eesti PSi kohta.⁶³ Seega oleks PSist tulenev nõue täidetud, kui seaduseelnõu arutab täiskogu. Eelkõige kaitseb põhiseadus siin opositsioonierakondadesse kuuluvaid parlamendiliikmeid (parlamendivähemust), andes neile võimaluse Riigikogu avalikul istungil tutvustada oma poliitilisi ideid ning tõmmata teiste poliitiliste jõudude esindajad, iseäranis valitsust toetav enamus diskussiooni pakutavate lahenduste üle. Arutelu peab lõppema Riigikogu seisukohavõtuga eelnõu edasise menetlemise kohta. Kuna seaduseelnõu menetlus koosneb mitmetest etappidest ei pea iga eelnõu jõudma lõpphääletusele, st vastuvõtmise otsustamiseni. Teiseks vajab selgitamist mõiste „eelnõu arutamine mõistliku aja jooksul“. Tegemist on määratlemata mõistega. Riigikogu on konkretiseerinud selle⁶⁴ RKKTS § 97 lg-s 2 – seaduseelnõu esimene lugemine peab toimuma seitsme töönädala jooksul menetlusse võtmisest arvates. Siiski ei kujuta eelnõu mitte arutamine nimetatud tähtaja jooksul automaatselt Riigikogu liikme seaduse algatamise õiguse rikkumist. Vaidluse korral tuleb kõnealuse nõude täitmist hinnata iga juhtumi puhul eraldi, lähtudes konkreetsetest asjaoludest.⁶⁵

- 28 Seadusandliku algatuse õigus sisaldab õigust eelnõu igal ajal tagasi võtta.⁶⁶ Selline õigus peab algatajal olema seetõttu, et menetluse käigus võib eelnõu muutuda sedavõrd, et ei kajasta enam neid kavatsusi, mis algatajal eelnõu esitades olid.⁶⁷ Lisaks toetab tagasivõtmise õiguse olemasolu seadusandliku algatuse õiguse fakultatiivne iseloom – üldjuhul ei olda kohustatud seadusi algatama.⁶⁸ Erialakirjanduses on aga esitatud ka seisukoht, et parlament võib olla eelnõuga palju tööd teinud, mistõttu ei saavat eelnõu käsitada subjektiivset õigust teostades esitatud mis tahes taotlusena, mille tagasivõtmisel kaob edasiseks menetlemiseks alus.⁶⁹ Pigem muutuvat seaduseelnõu esitamiseega parlament menetluse isandaks ning parlamendiliikmetele tuleks anda õigus võtta teiste algatajate initsiatiiv mis tahes menetlusfaasis üle.⁷⁰
- 29 Arvestades PSis sätestatud, ei tohiks valitsus võtta tagasi riigieelarve eelnõu. Sellise piirangu võib tuletada riigieelarve eelnõu esitamise kohustusest ning eelnõu menetlusele PSis seatud ajalistest piiridest ja riigieelarve PSis ettenähtud tähtpäevaks vastu võtmata jäämise tagajärgedest (vt PS § 115 lg 2, § 119).
- 30 PS ei nimeta seaduste algatajate muudatusettepanekuõigust. Seetõttu on küsitav, kas nimetatud õigus on PSiga tagatud või sõltub selle olemasolu pelgalt Riigikogu tahtest. Veneetsia Komisjon märgib oma raportis seadusandliku initsiatiivi kohta, et seaduse algatamise õigus hõlmab eelnõude esitamise õiguse kõrval ka menetluses olevatele eelnõudele muudatusettepanekute tegemise õigust, kuna muutmisõigust nähakse parlamendi *par excellence* prerogatiivina.⁷¹ Suurema osa eelnõudest, mis parlamendis vastu võetakse, algatab valitsus. Seetõttu on muudatusettepanekuõigus parlamendiliikmete jaoks kõige reaalsemaks võimaluseks parlamendi kehtestatavate normide sisu mõjutada. Riigikogu liikmete ja fraktsioonide muudatusettepanekuõigus võib niisiis olla tuletatav PS § 103 lg 1 p-des 1 ja 2 sätestatud algatusõigusest koostoimes PS §-s 62

⁶³ RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p 39–43.

⁶⁴ Samas, p 40.

⁶⁵ Samas, p 72–74.

⁶⁶ M. Elicker. Examrelevante Probleme aus dem Bereich des Gesetzesinitiative und des Vorverfahrens (Art 76 GG). – Juristische Ausbildung 2005, lk 514.

⁶⁷ Vrd M. Schürmann. Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, lk 48–49.

⁶⁸ Samas, lk 49.

⁶⁹ M. Elicker. Examrelevante Probleme aus dem Bereich des Gesetzesinitiative und des Vorverfahrens (Art 76 GG), lk 514.

⁷⁰ Samas.

⁷¹ Venice Commission. Report on Legislative Initiative, p 48 ja 49.

ette nähtud vaba mandaadi põhimõttega. Komisjon on Riigikogu tööorgan, kelle muudatusettepanekuõigus on seotud eelkõige tema funktsiooniga Riigikogu siseses seadusandlikus menetluses – valmistada ette täiskogu otsuseid. Komisjonil on PS § 103 lg 1 p 3 järgi küll seadusandliku initsiatiivi õigus, ent komisjoni muudatusettepanekuõiguse ulatuse on PSi kohaselt volitatud kindlaks määrama Riigikogu (PS § 71 lg 3, § 104 lg 1). Muudatusettepanekuõiguse olemuse tõttu (vt eestpoolt) on küsitav, kas PS § 103 lg 1 p-st 4 on tuletatav valitsuse ettepanekuõigus. Seaduseelnõude menetluse mõjutamiseks annab PS valitsusliikmetele sõnaõiguse Riigikogu ja tema komisjonide istungitel (PS § 100) ning elnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise õiguse (PS § 98).

- 31 Riigikohus on pidanud lubatavaks Riigikogu liikmete kaebusi, mis on esitatud PSJKS § 16 alusel Riigikogu otsuse vaidlustamiseks, tingimusel, et kaebus on esitatud parlamentaarse demokraatia ja Riigikogu liikme mandaadi keskse, PSiga kaitstud osa kaitseks.⁷² Sellisteks kaitset väärivateks positsioonideks on Riigikohus pidanud muu hulgas seaduste algatamise õigust ning sellega hõlmatud võimalust seaduseelnõu Riigikogule üle anda ja õigust enda elnõu arutamisele Riigikogu poolt mõistliku aja jooksul.⁷³

V. Riigikogu ettepanek valitsusele algatada seaduseelnõu

- 32 Kommenteeritava paragrahvi lg 2 kohaselt on Riigikogul õigus koosseisu häälteenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu soovitatav elnõu. Selle sätte eeskujuks on 1937. aasta PS § 92 lg 4. 1937. aasta PSi lülitati see säte (eelkõige) seetõttu, et Riigikogu enda seaduste algatamise õigus oli PSiga piiratud (vt § 92 lg 3).⁷⁴ Kehtiva PSi järgi võib Riigikogu, mõne erandiga (vt eestpoolt), algatada seadusi ise (liikmete, fraktsioonide, komisjonide kaudu). Praktikas ei oleks välistatud Riigikogu üleskutsed valitsusele mingi konkreetne seaduseelnõu algatada ka ilma PSi kommenteeritava sättega. Seetõttu on viimase tegelik tähendus pigem väike.
- 33 Kommenteeritava paragrahvi lg 2 alusel vastu võetava otsuse õiguslik iseloom on vaieldav. Selle kasuks, et vaadelda kõnealust otsust valitsusele õiguslikult siduvana, räägib eelkõige vastavasisulise sätte olemasolu PSis ja otsuse vastuvõtmiseks ette nähtud kvalifitseeritud häälteenamus. PS § 87 p 3 paneb valitsusele ülesande korraldada muu hulgas Riigikogu otsuste täitmist. Samas kasutab PS sõna „ettepanek“, mis viitab õigusliku siduvuse puudumisele. Kindlasti ei saa eitada ettepanekut sisaldava otsuse poliitilist siduvust

⁷² Alates RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32 – Kaugosalusega istung, p 34.

⁷³ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon I, p 39; 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p-d 39–43.

⁷⁴ A. Mägi jt (koost.). Põhiseadus ja rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 334. „Veel ühel alal on Riigivolikogu seaduste algatamise õigus piiratud: nimelt ei saa Riigivolikogu liikmed algatada seadusi, mis puudutavad riigi relvastatud jõude ja kodanikkude kohuseid riigikaitse alal, missuguseid seadusi saab algatada ainult Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi teadmisel. See kitsendus on sündinud samadel põhjustel, nagu ülalpool toodud rahalisi küsimusi puudutavate seaduseelnõude juures. Kui aga Riigivolikogu leiab, et mõnes küsimuses, kus tal ei ole õigust seaduseelnõusid esitada või arutada, on tarvis mõnesugust uuendust või parandust, on tal õigus sellele tähelepanu juhtida ja oma seadusliku koosseisu enamuse, s. o. 41 liikme otsusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole esitisega, et viimane algataks nende poolt soovitavaks tunnustatud seaduse (§ 92).“ Vrd A. Mägi. Eesti riiklik korraldus. Loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal, lk 79: „Et vältida olukorda, kus võimaliku vastuolu puhul [Riigikogu] ja [Vabariigi Valitsuse] vahel [Vabariigi Valitsus] keeldub algatamast mõnda seaduseelnõu, mida [Riigikogu] ei saa või ei soovi teha ise, annab Põhiseadus (§ 92) mõlemale kojale õiguse taotleda, et [Vabariigi Valitsus] algataks koja poolt soovitud seaduseelnõu.“

valitsusele.⁷⁵ Arvestades aga, et tegemist on konkreetse Riigikogu koosseisu tahteavaldusega, mis ei ole vormistatud seadusena, on kaheldav, kas kõnesoleva otsuse mõju saab kesta üle selle vastu võtnud Riigikogu koosseisu volituste aja.

⁷⁵ Sarnaselt ei pidanud Johannes Klesment Riigikogu kodade PS § 92 kohast esildist valitsusele juriidiliselt, vaid üksnes poliitiliselt siduvaks: „Ps. § 92 viimase lõike alusel võib Riigivolikogu ja Riiginõukogu oma seadusliku koosseisu enamuse otsusel poole esitisega algatada nende poolt soovitavaks tunnustatud seadusi. Sel puhul on Vabariigi Valitsus autori arvates kohustatud võtma esitise kohta seisukoha, kusjuures ta ei võiks loobuda algatamisest teisiti, kui sellest vastavat koda informeerides (muidu ei oleks vajadust vastava otsuse tegemiseks vastava koja seadusliku koosseisu enamust). Valitsus ei ole sellega veel juriidiliselt seaduse algatamiseks kohustatud, siin võivad Valitsuse eitava seisukoha puhul olla valitsuse suhtes vaid poliitilised tagajärjed.“ – J. Klesment. Kuidas saabub seadus, lk 110. Artur Mägi märkis aga 1937. aasta PSi § 92 kommenteerides järgmist: „Kuigi Põhiseadus räägib siin vaid koja õigusest esineda sellekohase esitisega valitsusele, ei ole mõeldav, et [Vabariigi Valitsus] saaks keelduda seesuguse soovi täitmisest, eriti kui vastava esitise teeb [Riigivolikogu], kes võib oma seadusliku koosseisu enamusega sundida valitsust lahkuma.“ – A. Mägi. Eesti riiklik korraldus. Loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal, lk 80.