

§ 104. [Seaduste vastuvõtmise kord; konstitutsioonilised seadused]

Seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus.

Ainult Riigikogu koosseisu hääleteenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi:

- 1) kodakondsuse seadus;
- 2) Riigikogu valimise seadus;
- 3) Vabariigi Presidendi valimise seadus;
- 4) kohaliku omavalitsuse valimise seadus;
- 5) rahvahääletuse seadus;
- 6) Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus;
- 7) Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus;
- 8) Vabariigi Valitsuse seadus;
- 9) Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus;
- 10) vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus;
- 11) riigieelarve seadus;
- 12) Eesti Panga seadus;
- 13) riigikontrolli seadus;
- 14) kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused;
- 15) välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused;
- 16) erakorralise seisukorra seadus;
- 17) rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.

Autor *Aaro Mõttus*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 44. Riigikogu annab välja oma kodukorra, mis avaldatakse seadusena.

PSMS 1933: § 44. Riigikogu kodukord kuulutatakse välja seadusena.

PS 1937: § 62. Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite asjaajamise sisemine kord ja läbikäimine omavahel, samuti Riigikogu liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse Riigikogu kodukorraga, mis võetakse vastu Riigikogu üldkoosoleku otsusega.

Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite vaheline kord ja läbikäimine kord muude asutistega, samuti Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides määratakse seadusega.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98 – Keeleoskusunõuded; RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08 – Vaidlustuskomisjon; RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12 – Riisalu; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15 – Õigusabikulud; RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II

Valikkirjandus

Virgo Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest. – Õiguskeel 2009/4, lk 1–23.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Seaduste vastuvõtmise kord
- III. Konstitutsioonilise seaduse mõiste
- IV. PS § 104 lõike 2 tähendus ja kohaldamine
- V. Probleemjuhud

I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritav paragrahv koosneb kahest lõikest, millest esimene delegerib seaduste vastuvõtmise korra kehtestamise Riigikogule, nõudes ühtlasi selle reguleerimist Riigikogu kodukorra seaduses, ning teine sätestab loetelu seadustest, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu hääلteenamus (nn konstitutsioonilised seadused).
- 2 Põhiseaduse Assambleele esitatud Jüri Adamsi töörühma PSi eelnõus kommenteeritava sättega sarnast normi ei olnud. Seda ei sisaldanud ka Jüri Raidla töörühma eelnõu. Erinevalt Adamsi eelnõust nägi Raidla eelnõu ette loetelu seadustest, mida ei tohtinud presidendi dekreediga kehtestada ega muuta (§ 106).¹ Nimetatud loetelu oli analoogiline 1937. aasta PS § 99 lg-s 2 sisalduvaga, mis sätestas seadused, mida presidendi dekreediga ei võinud kehtima panna ega muuta. Põhiseaduse Assamblee 24. istungiks, mis toimus 6. veebruaril 1992, pakkus redaktsioonitoimikond välja ettepaneku kirjutada eelnõusse „mõned seadused nimeliselt, niinimetatud põhiseaduslikud seadused“.² Toimkonna esimees Liia Hänni kandis ette selle muudatusettepaneku põhjendused: „Selline muudatus on tehtud kahel põhjusel. Kõigepealt selleks, et suunata meie seadusandliku süsteemi arengut ja teha seadusandjale ülesandeks reguleerida teatud valdkonnad ainult ühe seadusega, mis on nimetatud põhiseaduses. Teiseks on seadusandluse peatükis antud nendele seadustele tugevam garantiid. Nende seaduste vastuvõtmiseks ja muutmiseks on vaja suuremat üksmeelt, koosseisu hääлteenamust, mis võimaldab just nimelt põhiseaduslike seaduste vastuvõtmisel saavutada ühiskondliku konsensususe.“³

II. Seaduste vastuvõtmise kord

- 3 PS § 104 lg 1 kohaselt tuleb seaduste vastuvõtmise kord sätestada Riigikogu kodukorra seadusega. Seaduste vastuvõtmise korrana kommenteeritava sätte tähenduses tuleb mõista Riigikogus seaduseelnõude menetlemise protseduuri.⁴ PS ei kirjuta Riigikogule seejuures palju ette, jättes menetluse üksikasjade kindlaks määramise Riigikogu enese otsustada.

¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1151.

² Samas, lk 761.

³ Samas.

⁴ Vrd RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p 72: „Seaduste vastuvõtmise kord hõlmab seaduseelnõu arutamise ja selle suhtes seisukoha kujundamise menetlust.“

- 4 Riigikogu ei ole seaduseelnõude menetlemise korra sätestamisel siiski täiesti vaba. Riigikohus on öelnud, et seaduseelnõude menetlemise korra loomisel peab Riigikogu silmas pidama PSist tulenevaid tingimusi.⁵ Riigikogul tuleb menetluskord kujundada nii, et enamusel oleks võimalik soovitatav seadus vastu võtta, ent samal ajal oleks tagatud vähemuse õigus seaduse sisu kujundamisest osa võtta. Riigikogu liikmed peavad saama seaduseelnõu menetluses osaleda võrdsetel tingimustel.⁶ Samuti peab Riigikogu menetlusnorme kehtestades leidma mõistliku tasakaalu Riigikogu liikmete õiguste (näiteks sõna- ja ettepanekute tegemise õigus, samuti õigus sellele, et Riigikogu võtaks Riigikogu liikme või fraktsiooni algatatud seaduseelnõu arutamisele mõistliku aja jooksul⁷) ning Riigikogu tõhusa toimimise⁸ vajaduse vahel. Riigikohus on siiski tunnustanud Riigikogu „suhteliselt suurt otsustusvabadust“ temale PSiga otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel ning sisemise organisatsiooni ja korra kindlaks määramisel.⁹
- 5 Seaduseelnõu arutelu parlamendi plenaaristungil nimetatakse traditsiooniliselt lugemiseks.¹⁰ Erinevalt sellest, mis on ette nähtud PSi muutmise seaduse eelnõu kohta (vt PS § 163 lg 2 ja § 165 lg 2), ei sätesta PS, mitmel lugemisel tuleb arutada tavalist seaduseelnõu.¹¹ PSi mõtte kohaselt peab menetluskord olema üles ehitatud selliselt, et Riigikogu liikmetel oleks võimalik seaduseelnõuga tutvuda, selle kohta oma seisukoht kujundada ning muudatusettepanekuid esitada.¹² Niisamuti nagu lugemiste korraldus, on Riigikogu määrata komisjonide (PS § 71) ülesanded seaduseelnõude menetlemisega seoses.
- 6 Seaduste vastuvõtmise kord tuleb kindlaks määrata Riigikogu kodukorra seadusega. PS osutab Riigikogu kodukorra seadusega reguleeritavatele küsimustele veel §-s 69, § 70 esimeses lauses, § 71 lg-s 3 ja § 72 lg 2 teises lauses. PS § 104 lg 2 p 6 kohaselt tuleb Riigikogu kodukorra seadus võtta vastu ning seda saab muuta üksnes Riigikogu koosseisu hääleteenamusega.
- 7 See, et PS nõuab Riigikogu kodukorra kehtestamist formaalse seadusena, ei ole Eesti riigiõiguslikus traditsioonis tundmatu. 1920. aasta PS § 44 sätestas, et Riigikogu kodukorral on seaduse vorm. 1933. aasta põhiseadusemuudatused seda nõuet ei muutnud. Üksnes 1937. aasta PS nägi ette kodukorra vastuvõtmise parlamendi otsusena, siseaktina

⁵ Samas.

⁶ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Sotsiaalliberaalid, p 16.

⁷ Vt RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p 39 jj, 72.

⁸ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p-d 13, 24, 25, 27, 32, 35 („parlamendi tõhus toimimine“), p 26 („parlamendi tõhus töökorraldus“), p 38 („parlamendi töö tõhustamine“). Vt ka RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon, p 50.

⁹ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05 – Sotsiaalliberaalid, p 42. Vt ka RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32 – Kaugosalusega istung, p-d 39 ja 40; RKPJKo 22.06.2023, 5-23-31 – Obstruktsioon, p-d 31 ja 39.

¹⁰ Juba Riigikogu poolt 28. aprillil 1921 vastuvõetud Riigikogu kodukord (RT nr 33, 4. mai 1921) nägi ette seaduseelnõude lugemised (vt § 44 jj). Vt ka nt Soome PSi (<https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>) §-d 41 ja 72.

¹¹ Nii ka Riigikohus: RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM, p 214.

¹² Sarnaselt Riigikohus, märkides Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu ratifitseerimisega seoses, et „juhul, kui ratifitseerimiseseadusega muudetakse teisi seadusi või tehakse teistele seadustele nende normistikku muutev viide, siis tuleks ratifitseerimiseseaduse eelnõu arutada kolmel lugemisel. Üldkogu peab küsitavaks, kas PS § 104 lõikega 1 ja RKKTS § 111 lõikega 2 oleks kooskõlas see, kui teiste seaduste reguleerimisalasse kuuluvaid õigusnorme sisaldava või muutva ratifitseerimiseseaduse eelnõu lõpphääletus toimuks teisel lugemisel. Kolmel lugemisel vastu võetava eelnõu puhul on Riigikogu liikmetel rohkem võimalusi kujundada enne lõpphääletust oma veendumust“ (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM, p 214). Ehkki Riigikohtu seisukohta võib vaadelda ka kui küsitavat sekkumist Riigikogu enesekorraldusõigusesse, on rõhuasetus siiski põhiseaduslikul nõudel võimaldada Riigikogu liikmetel teha informeeritud otsus. Vt ka RKPJKo 02.11.2023, 5-23-37 – Obstruktsioon II, p 52: „[...] demokraatia põhimõtte kohaselt peab otsuste vastuvõtmisele Riigikogus eelnema seisukohtade kujundamine, kompromisside ja kokkulepete otsimine, ekspertide ja huvirühmade arakuulamine ning avalik arutelu.“

(vt § 62 lg 1), seaduse¹³ kõrval, millega tuli kindlaks määrata „Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite vahekorid ja läbikäimine kord muude asutistega, samuti Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete õigused ja kohused Riigikogu üldkoosolekul, Riigivolikogus ja Riiginõukogus ning nende komisjonides“ (§ 62 lg 2).¹⁴

- 8 Parlamendi kodukord on siseakt pikaajalise parlamentaarse traditsiooniga riikides – näiteks Soomes ja Saksamaal.¹⁵ Selline lahendus kaitseb teiste võimuharude sekkumise eest rahvaesinduse töösse, olles kõige ehedamaks näiteks parlamendi autonoomiast.¹⁶ Samuti on siseaktina kehtestatud kodukorrast võimalik kergemini – parlamendi igakordse, kvalifitseeritud enamusega tehtud otsusega – kõrvale kalduda.¹⁷

III. Konstitutsioonilise seaduse mõiste

- 9 Konstitutsioonilist seadust,¹⁸ st seadust, millega ei muudeta PSi, kuid mille vastuvõtmiseks on siiski tarvis suuremat häälteenamust, kui on nõutav tavalise ehk lihtseaduse vastuvõtmiseks, Teise maailmasõja eelsed Eesti PSid ei tundnud. Ometi ei saa öelda, et seda tüüpi seadus oleks Euroopa riikide põhiseadusõiguses tundmatu.
- 10 Prantsuse V Vabariigi põhiseaduses osutatakse „organilisele seadusele“ (*les lois organique*) 30 artiklis.¹⁹ Neid peetakse omamoodi põhiseaduse rakendamisseadusteks või laiendusteks.²⁰ Organiliste seaduste eesmärk on täpsustada põhiseadusliku võimu korraldust ja toimimist,²¹ seega materiaalselt konstitutsioonilisi küsimusi.²² Tavalistest seadustest (*les lois ordinaires*) erinevad organilised seadused peamiselt reguleerimiseseme

¹³ Vt Riigikogu töökorra seadus (RT, 03.09.1937, 71, 595).

¹⁴ Vt ka A. Möttus. – RKKTS, sissejuhatus, p 2.2.

¹⁵ Vt Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 40 lg 1 teine lause, Soome Vabariigi põhiseaduse § 52 lg 1.

¹⁶ Vrd CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist: „In some countries, the Rules of Procedure are not laid down in a law but in an autonomous regulation *sui generis* adopted by Parliament. This is explained by the fact that the adoption of a law involves external institutional actors, such as the President, and it may be possible to challenge the law before the Constitutional Court, which may be seen as incompatible with the parliamentary autonomy.“ (p 36); CDL-AD(2017)026, Ukraine – Opinion on the amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine: „[...] in the case of the internal regulation of parliament, regulation by a Law in fact limits the autonomy of the Parliament itself. This happens because a law is elaborated with a certain degree of participation of other “legislative actors”, notably the President and the Cabinet of Ministers. In the general framework of the Constitution, Parliament should have an exclusive right to regulate its internal organisation, the role of MP’s, its own internal procedure and structure“ (p 23). Vt ka Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium 2018, lk 64.

¹⁷ Thorsten Ingo Schmidt. Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts. – Archiv des öffentlichen Rechts. Kd 128. Tübingen: Mohr Siebeck 2003, lk 631–632. Vt ka Paloma Krööt Tupay. Opositsioon kui demokraatia. Kas Eesti õigusel on Saksa *Bundestag*’ilt õppida? – Juridica 2019/2, lk 107.

¹⁸ Terminit „konstitutsiooniline seadus“ kasutatakse nii õigusteadlaste töödes (vt nt R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – Juridica 1995/7; V. Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest. – Õiguskeel 2009/4) kui ka järjekindlalt Riigikohtu lahendites (vt RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, IV; RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98, IV; RKHKm 30.10.1998, 3-3-1-33-98, p 2; RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, III; RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 39; RKHKm 20.10.2004, 3-3-1-38-04, p 16; RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14; RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 29; RKKKo 14.04.2010, 3-1-1-19-10, punkt 10; RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, punktid 28, 29, 30, 31, 32; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 46; RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 22; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, punktid 44, 45, 46; RKKKm 16.02.2017, 3-1-1-92-16, p 20).

¹⁹ Olivier Gohin. Droit constitutionnel. 5^e edition. Paris: LexisNexis 2022, lk 1082.

²⁰ Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel. Droit constitutionnel et institutions politiques. 23^e edition. Paris: Montchrestien 2009, lk 728; O. Gohin. Droit constitutionnel, lk 1081.

²¹ J. Gicquel, J.-É. Gicquel. Droit constitutionnel et institutions politiques, lk 728; O. Gohin. Droit constitutionnel, lk 1081.

²² O. Gohin. Droit constitutionnel, lk 1081.

poolest, ent põhiseadus näeb ette ka mõningaid protseduurilisi erisusi (vt art 46).²³ Orgaaniline seadus allub kohustuslikus korras konstitutsiooninõukogu eelkontrollile (art 46 lg 5).²⁴ Prantsuse erialakirjanduses asetatakse orgaanilised seadused normihierarhias põhiseaduse ja tavaliste seaduste vahele.²⁵ Prantsusmaa põhiseaduse järgi tuleb orgaaniliste seadustega reguleerida näiteks presidendi valimise korda (art 6 lg 3), parlamendikodade volituste kestust, liikmete arvu, puutumatus, kandideerimistingimusi ja -piiranguid, mandaadiga kokkusobimatuid ameteid (art 25 lg 1), parlamendiliikme hääletamisõiguse delegeerimise lubatavust (art 27 lg 3), parlamendikodade poolt resolutsioonide vastuvõtmise tingimusi (art 34-1 lg 1).

- 11 Orgaanilised seadused (*ley orgánica*) näeb ette ka Hispaania Kuningriigi põhiseadus. Orgaanilistele seadusele on reserveeritud järgmised valdkonnad: põhiõiguste ja -vabaduste kujundamine, autonoomsete regioonide statuutide heakskiitmine, valimisõigus ja muud põhiseaduses ette nähtud küsimused.²⁶ Sarnaselt Eesti põhiseadusele nõuab Hispaania konstitutsioon (art 81 lg 2) orgaaniliste seaduste vastuvõtmiseks, muutmiseks ja kehtetuks tunnistamiseks parlamendi alamkoja (*Congreso de los Diputados*) lõpphääletusel absoluutset häälteenamust. Hispaania riigiõiguslikus kirjanduses tunnistatakse, et orgaanilise seaduse mõiste kasutusele võtmine 1978. aasta põhiseaduses ei ole olnud kõige õnnestunud valik: orgaaniliste seadustega seoses tekib probleeme rohkem, kui need ära lahendavad.²⁷
- 12 Niisiis on sellist tüüpi seaduste, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on PS näinud ette tavapärasest mõnevõrra keerukama protseduuri, esemeks eelkõige riigi institutsionaalne struktuur ning põhiseadusorganite toimimise ja suhete korraldus. Riigikohtu määratluse kohaselt on konstitutsioonilised seadused „riigi põhikorra seisukohast olulisimaid küsimusi reguleerivateks seadusteks, põhiseaduse n-ö käepikenduseks“.²⁸ Rait Maruste on leidnud, et konstitutsioonilised seadused „täiendavad ja konkretiseerivad Põhiseadust ja aitavad sellistena kaasa Põhiseaduse küllalt abstraktsete normide ja printsiipide lahtimõtestamisele ja realiseerimisele. Nad on Põhiseadusega vahetult seotud, reguleerivad riiklusele olulisi valdkondi ning kuuluvad Põhiseaduse karkassi.“²⁹
- 13 Eesti õiguskirjanduses on asetatud konstitutsioonilised seadused normihierarhias PSist madalamale ning lihtseadustest kõrgemale. Rait Maruste ja Eerik-Juhan Truuväli kirjutasid 1995. aastal, et konstitutsioonilised seadused erinevad lihtseadustest kolme tunnuse poolest: 1) nad on PSi järel teisel kohal õigusaktide süsteemis; 2) nad võetakse vastu erikorras – Riigikogu koosseisu häälteenamusega; 3) nende kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine presidendi seadlusega on välistatud.³⁰ Sarnaselt on konstitutsiooniliste seaduste asendit käsitletud Madis Ernits ja Janar Jäätma 2017. aastal.³¹

²³ Samas; J. Gicquel, J.-É. Gicquel. Droit constitutionnel et institutions politiques, lk 728–729.

²⁴ O. Gohin. Droit constitutionnel, lk 1081; J. Gicquel, J.-É. Gicquel. Droit constitutionnel et institutions politiques, lk 729.

²⁵ J. Gicquel, J.-É. Gicquel. Droit constitutionnel et institutions politiques, lk 728; O. Gohin. Droit constitutionnel, lk 1081.

²⁶ Hispaania Kuningriigi põhiseaduse (*Constitución Española*) (<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>) art 81 lg 1: „Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.“

²⁷ Enrique Álvarez Conde, Rosario Tur Ausina. Derecho constitucional. Cuarta edición. Madrid: Tecnos 2014, lk 192.

²⁸ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46.

²⁹ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura 1997, lk 124.

³⁰ R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega, lk 306.

³¹ M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – J. Sootak (koost.). Õigus igapähele: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 78.

IV. PS § 104 lõike 2 tähendus ja kohaldamine

- 14 PS § 104 lg 2 nõuab, et selle p-des 1–17 loetletud seadused võetaks vastu ja muudetak üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega. PSRS § 3 lg 6 p 4 kohaselt tähendab Riigikogu koosseisu häälteenamus, et poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust, st vähemalt 51 Riigikogu liiget.
- 15 Riigikohus käsitab PS § 104 lg-s 2 sätestatud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõuet ühe menetlusnõude ja seaduse formaalse põhiseaduspärasuse tingimusena.³² Selle nõude täitmata jätmise korral on Riigikohus tunnistanud seaduse põhiseadusevastaseks.³³ Ka president on sel põhjusel jätnud seaduseid korduvalt välja kuulutamata.³⁴
- 16 PS § 104 lg-s 2 ettenähtud Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõuet tuleb käsitada erandina PS §-s 73 sätestatud poolthäälte enamuse nõudest.³⁵ Erandit tuleb tõlgendada kitsalt, vastavalt PSi eesmärgile, vastasel juhul on oht, et Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue muutub valdavaks. Riigikohus on märkinud, et PS § 104 lg 2 kohaldamisala põhjendamatu laiendamine ja „selle kaudu nende normide kehtestamiseks kõrgendatud häälteenamuse nõudmine võib viia PS §-s 73 sätestatu ning seega põhiseadusandja tahte eiramiseni“³⁶ ning „Riigikogu otsustusvõimelisusele varjatult kvooruminõude kehtestamiseni, mille PS § 70 esimene lause on jätnud Riigikogu enda reguleerida“.³⁷
- 17 1998. aastal Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme keeleoskuse taseme kohta tehtud lahendis väljendas Riigikohus seisukohta, mida võib tõlgendada kui nõuet, et normid, mis reguleerivad konstitutsiooniliste seaduste valdkonda kuuluvaid küsimusi, peavad sisalduma PS § 104 lg-s 2 loetletud konstitutsioonilistes seadustes:³⁸ „Riigikogu liikmelt nõutava keeleoskuse taseme kirjelduse kehtestamine Vabariigi Valitsuse poolt tähendab, et valitsus kehtestab, mil määral peab rahvaesindaja valdama eesti keelt. Selliseid nõudeid saab aga kehtestada üksnes Riigikogu valimise seadusega. Riigikogu valimise seadus on ainus seadus, mis peab reguleerima Riigikogu valimistega seonduvat. [...] Seega saab ainult Riigikogu valimise seadus kehtestada, millisel tasemel peab Riigikogu liige valdama eesti keelt.“³⁹; „Konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusevastane. Konstitutsioonilistes

³² Vt nt RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p-d 16–18.

³³ RKPJKo 29.09.1999, 3-4-1-3-99; RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14.

³⁴ Vabariigi Presidendi 14.03.1995 otsus nr 522 (RT I 1995, 31, 386, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12962555>), millega jäeti välja kuulutamata UNESCO kultuuripärandi kaitse konventsioonide ratifitseerimise seadus, mille Riigikogu võttis vastu 18 poolthäälega, kuid kuna ratifitseerimisega kaasnes varaliste kohustuste võtmine Eesti riigile, nõudis seaduse vastuvõtmine presidendi hinnangul Riigikogu koosseisu häälteenamust; samuti Vabariigi Presidendi 30.05.1996 otsus nr 724 (RT I 1996, 38, 753, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13012299>), 22.11.1996 otsus nr 29 (RT I 1996, 81, 1449, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13042691>), 08.12.1998 otsus nr 445 (RT I 1998, 108, 1782, <https://www.riigiteataja.ee/akt/76573>), 08.06.2000 otsus nr 817 (RTL 2000, 64, 1019, <https://www.riigiteataja.ee/akt/82572>).

³⁵ Nii ka Riigikohus – vt RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46.

³⁶ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46.

³⁷ RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p 31.

³⁸ Riigikogu võttis vaidlusaluse keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise ja täiendamise seaduse (619 SE ja 667 SE, Riigikogu VIII koosseis) 19.11.1997 vastu häältega 45 poolt, 6 vastu, 0 erapooletut (vt Riigikogu 19.11.1997 istungi stenogramm <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199711191400>). President jättis selle 04.12.1997 otsusega nr 238 välja kuulutamata. Riigikogu võttis seaduse 18.12.1997 muutmata kujul uuesti vastu häältega 36 poolt, 18 vastu, 1 erapooletu (vt Riigikogu 18.12.1997 istungi stenogramm <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199712181001>). President taotles 30.12.1997 Riigikohtult seaduse PSiga vastuolus olevaks tunnistamist. President ei osutanud sellele, et seadust ei võetud vastu nõutava häälteenamusega. Ka Riigikohus ei tunnistanud seadust PSiga vastuolus olevaks mitte seetõttu, et seda ei võetud vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Seaduse põhiseadusevastase tingis Riigikohtu hinnangul muu hulgas see, et keeleoskuse nõudeid ei kehtestatud PS § 104 lg 2 p-des 2 ja 4 nimetatud seadustega, vaid keeleseaduse kui lihtseadusega.

³⁹ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, III.

seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele ega delegatsiooninormid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse. Järelikult on keeleoskuse taseme nõude kehtestamine võimalik ainult kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega.⁴⁰ Sarnasel viisil väljendus Riigikohtu halduskollegium 2004. aastal: „[...] konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluvad küsimused peavad olema reguleeritud konstitutsioonilises seaduses. Seega saab PS §-s 104 nimetatud seaduste regulatsioone muuta üksnes samas paragrahvis nimetatud konstitutsiooniliste seadustega.“⁴¹

- 18 Hiljem on Riigikohus neid seisukohti mitmes aspektis pehmandanud ja täpsustanud. Esiteks võib Riigikohtu hilisemast, tõsi, üksnes kohtumenetluse norme puudutavast praktikast teha järelduse, et PS § 104 lg 2 reguleerimisesemesse kuuluvate normide asumine rangelt üksnes konstitutsioonilistes seadustes ei ole nõutav. Riigikohus on väljendanud küll soovi, et „selguse huvides“ peaksid kohtumenetluse normid paiknema kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis (kohtumenetluse seaduses), ent on pidanud siiski põhiseaduspäraseks, kui olemuselt PS § 104 lg 2 p 14 nimetatud kohtumenetluse seaduste reguleerimisalasse kuuluv, ent lihtseaduses paiknev säte on vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega; sellega on PS § 104 lg 2 p-st 14 tulenev „menetluslik nõue“ täidetud.⁴²
- 19 Teiseks on Riigikohus selgitanud, et konstitutsioonilistes seadustes ei ole lubatud viited lihtseadustele ja delegatsioonid täitevvõimule küsimustes, mis olemuslikult kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda: „Sellised normid on lubatavad, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimise, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus. Seepärast on kollegium seisukohal, et konstitutsioonilises seaduses kasutatud määratlemata õigusmõisteid saab analoogia korras sisustada teiste seaduste abil. Nii on sagedased juhtumid, kus konstitutsioonilises seaduses teadlikult ja paratamatult kasutatakse teiste seaduste mõisteparatuuri või tehakse viiteid teistele seadustele.“⁴³ Nii ei ole Riigikohus pidanud PS § 104 lg-ga 2 vastuolus olevaks halduskohtumenetluse seadustikus sisalduvat kaudset viidet kuupalga alammäära kehtestavale õigusaktile (Vabariigi Valitsuse määrusele), millest sõltub kautsjoni suurus.⁴⁴
- 20 Keeld reguleerida konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi lihtseadustega (seadustega, mida ei ole vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega) ning delegeerida nende küsimuste reguleerimine täitevvõimule tuleneb PS § 3 lg 1 esimeses lauses sisalduvast parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõttest, mille üheks väljenduseks peab Riigikohus ka PS § 104 lg 2.⁴⁵
- 21 PS § 104 lg-s 2 sätestatud loetelu on ammendav⁴⁶, st seda ei saa täiendada ilma PSi muutmata. Arutletud on selle üle, kas kõnesolevas sättes esitatud seaduste või valdkondade loend on loogiline ja täiuslik või peaks selles sisalduma veel seaduseid või valdkondi. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon on toonud välja, et PS § 104 lg-st 2 puudub õiguskantsleri kui põhiseadusorgani tegevust korraldav seadus (vt PS § 144) ning Vabariigi Presidendi töökorda reguleeriv seadus, kui sellist üleüldse vajalikuks peetakse (PS viitab presidendi tegevusega seoses üksnes tema ülesannete täitmise ajutise võimetuse juhtude

⁴⁰ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, IV.

⁴¹ RKHKm 20.10.2004, 3-3-1-38-04, p 16.

⁴² Esmakordselt: RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 29 ja 30.

⁴³ RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14; RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p 31.

⁴⁴ Vt RKHKm 19.10.2004, 3-3-1-71-04, p 9-12.

⁴⁵ RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 72.

⁴⁶ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid, lk 125.

sätetamisele seadusega – vt PS § 83 lg 1). Samuti väärrib komisjoni arvates kaalumist PS §-s 113 sätestatud avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi kehtestavate seaduste lisamine loetellu.⁴⁷

- 22 Kuigi PSi loojate mõte oli nimetada osa seaduseid PSis konkreetselt, „et suunata seadusandliku süsteemi arengut“ (L. Hänni – vt komm. 2), ei ole PS § 104 lg-s 2 sisalduvat seadusloome- ega kohtupraktikas mõistetud mitte kui konstitutsiooniliste seaduste loetelu, vaid hoopis kui Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võetavate seadustega reguleeritavate valdkondade loendit.⁴⁸ Juba põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon asus 1998. aastal seisukohale, et „Paragrahvi 104 lõikes 2 sisalduv loetelu kujutab endast sisuliselt valdkondade loetelu, mitte seaduste pealkirjade loetelu“.⁴⁹ Selline lähenemine on toonud kaasa arenguid, mida võib pidada põhiseadusandja mõttest ja eesmärgist eemaldumiseks: mitme konstitutsioonilise seaduse ühendamise (näiteks sõjaaja riigikaitse seadus ja rahuaja riigikaitse seadus riigikaitse seaduseks), samas seaduses nii konstitutsioonilise kui ka lihtseaduse reguleerimisala käsitlevate normide esitamise (näiteks kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus, kohtumenetluse normid muidu lihtseadusena käsitatavas seaduses), loetelu täiendamise selles nimetatud seadustega (näiteks Euroopa Parlamendi valimise seadus) ning konstitutsioonilise seaduse mõiste kõrval „konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluva sätte“ mõiste⁵⁰ kasutuselevõtu. Tavapäraseks on saanud, et ühes muutmisseaduses on kõrvuti lihtseaduste ja konstitutsiooniliste seaduste normid, mistõttu kogu seadus nõuab vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. Kirjeldatud praktikat võib ühelt poolt põhjendada seadusloome dünaamikaga, vajadusega arvestada muutuvaid olusid, mida PS § 104 lg 2 liiga jäik tõlgendamine ei võimaldaks, teiselt poolt aga liht- ja konstitutsiooniliste seaduste reguleeritavate suhete vastastikuse läbipõimitusega, mistõttu mõne lihtseaduse muutmise toob paratamatult kaasa konstitutsioonilise seaduse muutmise.
- 23 Probleemid PS § 104 lg 2 tõlgendamisel (vt järgnevat kommentaari) ja kohaldamisel on tõstatanud ka küsimuse PSi võimalikust muutmise ja kõnealusel loetelust loobumisest või alternatiivina PSi igasse konkreetsesse paragrahvi, kus vastavat seadust nimetatakse (nt PS § 8 lg 5 – kodakondsuse seadus), klausli lisamisest, et selle seaduse vastuvõtmiseks ja muutmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus.⁵¹
- 24 Senine õigusloome- ja kohtupraktika viib paratamatult järelduseni, et PSi mõtte ja eesmärgiga on kõige paremini kooskõlas, kui tõlgendada konstitutsiooniliste seaduste loetelu nii, nagu sellest saadi aru Põhiseaduse Assamblees (vt komm. 2)⁵² – tegemist on konkreetsete seadustega, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on erandina tavapärasest poolthäälte enamuse nõudest (PS § 73) vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Selline formaalne lähenemine materiaalse asemel tagaks (suurema) selguse nii õigusloomes kui ka seaduste kohaldamisel. Konstitutsiooniliste seaduste arv on võimalik PS § 104 lg 2 põhjal kindlaks määrata (v.a punktis 15 nimetatud seadused).

⁴⁷ Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni aruanne (<https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-phiseaduse->), lk 9.

⁴⁸ Vt nt RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p 29: „[...] kuigi selguse huvides tuleks eelistada, et kohtumenetluse regulatsioon paikneks vahetult kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis, ei pea PS § 104 lg 2 p-s 14 nimetatud **valdkonda** [autori esiletõst] reguleeriv sätte siiski alati paiknema konstitutsioonilises kohtumenetluse seaduses. Seadus, millega see sätte kehtestatakse, peab aga olema vastu võetud Riigikogu koosseisu häälteenamusega [...]“.

⁴⁹ Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“, lk 10.

⁵⁰ Vt nt RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p-d 30 ja 31.

⁵¹ Vt Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“, lk 8.

⁵² Vrd Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 11. juuni 1992. a otsus „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamisest“ (RT 1992, 27, 356).

Vältida tuleb konstitutsioonilisse seadusesse kuuluvate normide sätestamist lihtseadustes ja vastupidi – lihtseaduste reguleerimisala küsimusi käsitlevate sätete lisamist konstitutsioonilistesse seadustesse. Kui õigus(loome)poliitistel kaalutlustel on tarvis seaduste süsteemi ümber kujundada selliselt, et ühte seadusesse tuleks koondada nii konstitutsiooniliste kui ka lihtseaduste reguleerimisala normid, tuleks muuta PSi. Põhiseaduspoliitiliselt võiks kaaluda loetelu olulist lühendamist või koguni kustutamist, kuna on kaheldav, kas Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõude täitmine kõnealuste seaduste vastuvõtmisel kajastab ühiskondliku kokkuleppe olemasolu, nagu lootis Põhiseaduse Assamblee.

- 25 Riigikohus on lahendanud konstitutsioonilises seaduses sisalduva normi vastuolu lihtseaduses sisalduva nn konstitutsioonilise sättega põhimõttel *lex posterior derogat legi priori*.⁵³ Ilmselt tuleks konstitutsioonilise seaduse normi vastuolu sama küsimust reguleeriva lihtseaduse (ilma Riigikogu koosseisu häälteenamusest vastuvõetud) normiga lahendada põhimõttel *lex superior derogat legi inferiori* (ning tunnistada lihtseaduse säte PSiga vastuolus olevaks, kui tegemist on konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalaga). Ebaselge on aga, kuidas tuleks toimida näiteks juhul, kui omavahel on vastuolus konstitutsioonilise seaduse norm, mis reguleerib lihtseaduse materiat, ning sama küsimust käsitlev lihtseaduse norm. Kui käsitada PS § 104 lg 2 loetelu reguleerimisvaldkondade kataloogina, ei ole selline küsimusepüstitus välistatud.

V. Probleemjuhud

- 26 Ehkki reguleerimisala piiritlemise probleem tekib kõigi loetelus esitatud seaduste puhul, näivad PS § 104 lõike 2 loetelus võrdlemisi probleemivabad olevat punktid 1–6, 10–13, 16 ja 17: kodakondsuse seadus (vt PS § 8 lg 5), Riigikogu valimise seadus (vt PS § 60 lg 5), Vabariigi Presidendi valimise seadus (vt PS § 79 lg 8), kohaliku omavalitsuse valimise seadus (vt PS § 156), rahvahääletuse seadus (vt PS § 106 lg 2), Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus (vt PS § 69, § 70 esimene lause, § 71 lg 3, § 72 lg 2 teine lause, § 104 lg 1), vähemusrahvuste kultuurautonomia seadus (vt PS § 50), riigieelarve seadus (vt PS § 117), Eesti Panga seadus (vt PS § 112), riigikontrolli seadus (vt PS § 137), erakorralise seisukorra seadus (vt PS § 129 lg 2) ning rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus (vt PS § 126 lg 1, § 127 lg 2). Riigikohus on 1990. aastate praktikas siiski tunnistanud seaduseid PSiga vastuolus olevaks põhjusel, et valimiste küsimusi reguleerivad sätted ei ole asunud mitte valimisseadustes, vaid lihtseadustes.⁵⁴ Vaieldav on Euroopa Parlamendi valimise seaduse käsitlemine konstitutsioonilise seadusena. Mõttekäik, et Euroopa Parlamendi valimise seadust tuleks käsitada PS § 104 lg-s 2 nimetatud valdkonda reguleeriva seadusena seetõttu, et PSi tuleb hinnata PSTSi valguses,⁵⁵ on asjakohane üksnes juhul, kui tuletada PS § 104 lg 2 p-dest 2 ja 4 nõue võtta mis tahes üldisi valimisi reguleerivad normid vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Euroopa Liidu õigus iseenesest ei kirjuta liikmesriigile ette, millise häälteenamusega peab rahvusparlament heaks kiitma Euroopa Parlamendi valimise reeglid.⁵⁶ Käesolevaks ajaks on Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus liidetud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduseks ning selle kõrval võetud vastu Riigikogu liikme staatuse seadus, mida käsitatakse konstitutsioonilise seadusena, samuti on rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus ühendatud riigikaitse seaduseks.

⁵³ Vt RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p-d 14, 17–19.

⁵⁴ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98; RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98.

⁵⁵ Vt V. Saarmets. Konstitutsioonilistest seadustest, lk 4–5.

⁵⁶ Vt Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestel ja üldistel valimistel käsitleva 20. septembri 1976. aasta akti ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008\(01\)-20020923&qid=1649744384674&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923&qid=1649744384674&from=EN)) art 8.

- 27 PS § 104 lg 2 p-s 7 on ette nähtud Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seaduse vastuvõtmine. PSist ei tulene selgelt, mida tuleb mõista „tasuna“. Seoses PS §-ga 75 („Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel sätestab seadus, mida tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta.“) on Riigikohus leidnud, et Riigikogu liikme tasu on tema palk,⁵⁷ kuid mitte tööga seotud hüvitised.⁵⁸ Sama peaks järelikult käima ka presidendi tasu kohta. Ilmselt ei saa Riigikohtu seisukohast järeldada, et näiteks Riigikogu liikmele volituste lõppemisel makstav hüvitis või ametipension või presidendi muud ametihüved peale palga ei peaks kuuluma konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse.
- 28 Vabariigi Valitsuse seaduse (PS § 104 lg 2 p 8) puhul ei ole üksmeelt küsimuses, kas selle reguleerimisesemeks PSi kohaselt on üksnes valitsuse kui peaministrit ja ministritest koosneva kolleegiumi kujundamise ja tegevusega seonduv või laiemalt kogu täitevvõimu organisatsioon.⁵⁹ Kehtiv Vabariigi Valitsuse seadus on koostatud viimasena nimetatud lähenemise põhjal. Samas on kõlanud arvamusi, et kitsamalt mõistetud valitsust reguleerivad riigiõiguslikud normid tuleks lahutada nendest, mis käsitlevad haldusorganisatsiooni ülesehitust.⁶⁰ Väärib märkimist, et pärast Vabariigi Valitsuse seaduse esimese versiooni vastuvõtmist 20. oktoobril 1992⁶¹ tegi Riigikogu PS § 103 lg 2 alusel oma otsusega valitsusele ettepaneku algatada riigivalitsemise korraldamist sätestava seaduse eelnõu ning arvestada selle koostamisel 1938. aasta 8. aprilli valitsemise korraldamise seadust.⁶² Nimetatud seadust valitsus Riigikogule aga ei esitanud.
- 29 PS § 104 lg 2 p 9 näeb konstitutsioonilise seadusena ette Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seaduse. Selle punkti otseseks eeskujuks on 1937. aasta PSi § 99 lg 2 p 7. Seejuures tuleb aga tähele panna, et 1937. aasta PS sätestas Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise erikorra (vt vastavalt § 45 ja § 58). Sarnast erikorda kehtiv PS ette ei näe, välja arvatud Riigikogu liikme (PS § 76 teine lause), Vabariigi Presidendi (PS § 85), Vabariigi Valitsuse liikme (PS § 101 lõige 1), riigikontrolöri (PS § 138), õiguskantsleri (PS § 145) ja kohtunike (PS § 153) suhtes kohaldatav põhimõtteliselt ühetaoline kriminaalvastutusele võtmise kord. Riigikogu võttis 18.10.1995 vastu Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikme kohtulikule vastutusele võtmise korra seaduse⁶³ ning Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse,⁶⁴ mis reguleerisidki vaid kriminaalvastutusele võtmise korda ja teatavate kriminaalmenetlustoimingute tegemist. Mõlemad seadused tunnistati kehtetuks 19.05.2004 vastu võetud kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadusega⁶⁵ ning nende normid inkorporeeriti kriminaalmenetluse seadustikku.
- 30 PS § 104 lg 2 p 14 kohaselt saab üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võtta ja muuta kohtukorralduse seadust ja kohtumenetluse seaduseid. Kohtukorralduse seadusele ja kohtumenetluse seadustele viitab ka PS § 149 lg 4, samuti tuleb kohtukorralduse seaduse reguleerimisesemesse kuuluvaks pidada PS § 147 lg 1 teises lauses, lg-tes 3 ja 4 ning § 148 lg-s 2 nimetatud küsimusi. Kõige rohkem probleeme ongi

⁵⁷ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 22.

⁵⁸ RKÜKo 23.02.2009, 3-4-1-18-08, p 23.

⁵⁹ Vrd J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 104 komm. 19.

⁶⁰ Vt nt K. Taro, N. Parrest. Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel. – Juridica 2014/10, lk 720–721, 724–725.

⁶¹ RT 1992, 45, 574 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/28382>).

⁶² Riigikogu 21.10.1992 otsus (RT 1992, 45, 575) „Vabariigi Valitsusele seaduseelnõu algatamise ettepaneku tegemine“ (<https://www.riigiteataja.ee/akt/13083310>).

⁶³ RT I 1995, 83, 1441 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/34325>).

⁶⁴ RT I 1995, 83, 1440 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/32261>).

⁶⁵ RT I 2004, 46, 329 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/765405>).

praktikas tekkinud mõiste „kohtumenetluse seadused“ sisustamisega. Üldistatult võib kohtumenetluse seaduste reguleerimisalasse arvata kohtu pädevuse, kohtusse pöördumise tingimuste ja korra ning kohtuasja lahendamise korra.⁶⁶ PSi põhjal on võimalik seda määratlust täpsustada: kohtualluvus (PS § 24 lg 1), kohtuistung või selle osa kinniseks kuulutamise juhud ja kord (PS § 24 lg 3 teine lause), kohtu otsuse peale kõrgemalseisvale kohtule edasikaebamise kord (PS § 24 lg 5), võõrkeelte, sh vähemusrahvuste keelte kohtu- ja kohtueelses menetluses kasutamise kord (PS § 52 lg 3), esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korraldus kohtumenetluses (PS § 151).

- 31 Riigikohtul on tulnud korduvalt selgitada, kas konkreetses vaidluses asjasse puutuv norm kuulub PS § 104 lg 2 p 14 reguleerimisesemesse või mitte. Esimest korda osutas Riigikohus PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses kohtumenetluse seadustele 04.11.1993 lahendis, milles kontrollis presidendi taotluse alusel maksukorralduse seaduse põhiseaduspärasust. Riigikohus märkis, et üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab muuta haldusõigusrikkumiste seadustikku, tsiviilkohtupidamise seadustikku, täitemenetluse seadustikku ja halduskohtumenetluse seadustikku.⁶⁷ PS § 104 lg 2 p-s 14 nimetatud kohtumenetluse seaduseks on ka kriminaalmenetluse seadustik.⁶⁸ Konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse kuuluvaks on Riigikohus oma lahendites arvanud veel notari distsiplinaarvastutuse seaduse sätte, mis välistab notari poolt distsiplinaarkaristuse peale esitatud kaebuse läbivaatamise halduskohtus ja annab sellise kaebuse läbivaatamise Tallinna Linnakohtule;⁶⁹ riigihangete seaduses sisalduvad halduskohtumenetluse erisused riigihankevaidluste lahendamisel (riigihangete vaidlustuskomisjoni otsuse vaidlustamine otse ringkonnakohtus, jättes vahele halduskohtu kui esimese astme kohtu);⁷⁰ riigilõivumäära kehtestamise haldusasjas tehtud kohtumääruse peale määruskaebuse esitamisel;⁷¹ riigilõivumäära kehtestamise tsiviilkohtumenetluses avalduse esitamise eest;⁷² individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse sätte, mille kohaselt on töövaidluskomisjoni otsus selle vaidlustamata osas siduv sama töövaidlust töövaidluskomisjoni otsuse peale esitatud kaebuse alusel lahendavale kohtule;⁷³ maksukorralduse seaduse sätte, mis reguleerib määruskaebuse esitamise õigust;⁷⁴ perekonnaseaduse sätte, mille järgi kontrollib kohus iga kolme aasta järel eestkoste jätkumise vajalikkust;⁷⁵ lepingulisele esindajale kohtumenetlusega seoses tekkinud kulude hüvitamise piirmäära kehtestamise;⁷⁶ krediitiasutuste seaduse sätte, mille kohaselt on Finantsinspeksioonil õigus nõuda krediitiasutuse juhi tagasikutsumist kohtu poolt.⁷⁷ Seevastu riigi õigusabi osutava advokaadi sõidukulude tõendamise ja hüvitamine ei ole küsimused, mida peaks reguleerima Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetava seadusega.⁷⁸ Kohtumenetluse normiks ei pidanud Riigikohus ka krediitiasutuste seaduse sätet, mille kohaselt krediitiasutuse asukohajärgne kohus võib Finantsinspeksiooni avalduse alusel tunnistada kehtetuks üldkoosoleku, nõukogu või juhatuse otsuse, mis on vastuolus seaduse, selle alusel

⁶⁶ Vrd P. Pikamäe. § 149. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2022, komm. 18; J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 104 komm. 27.

⁶⁷ RKPJKo 04.11.1993, III-4/1-4/93.

⁶⁸ RKKKo 14.04.2010, 3-1-1-19-10, p 10; RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 22.

⁶⁹ RKPJKo 29.09.1999, 3-4-1-3-99, p-d 15–17.

⁷⁰ RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p 29.

⁷¹ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p-d 17 ja 18.

⁷² RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 22.

⁷³ RKHKm 02.11.2011, 3-3-1-47-11, p 10.

⁷⁴ RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p 29.

⁷⁵ RKTkm 29.01.2014, 3-2-1-157-13, p 17.

⁷⁶ RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p-d 73 ja 74.

⁷⁷ RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p 51; vt ka riigikohtunik P. Pikamäe eriarvamus, millega on ühinenud riigikohtunik J. Põld.

⁷⁸ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 45.

väljaantud õigusakti või krediitiasutuse põhikirjaga, kui avaldus on esitatud kolme kuu jooksul otsuse vastuvõtmisest; Riigikohus leidis, et selle sätte funktsiooniks ei ole reguleerida kohtumenetlust, vaid Finantsinspektsiooni tegevust järelevalve teostamisel avaliku huvi kaitse eesmärgil (nõudeõiguslikud isikud ja materiaalõiguslikud nõuded krediitiasutuste vastu).⁷⁹

- 32 Konstitutsioonilised seadused on PS § 104 lg 2 p 15 kohaselt välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused. Eelkõige vajab siin selgitamist, mida mõista riigi varalistesse kohustustesse puutuvate seaduste all. Nagu põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon õigesti märkis, võtab riik reeglina endale erinevate seadustega varalisi kohustusi. Nii tulevat komisjoni arvates asuda seisukohale, et PSi loomisel peeti silmas neid kohustusi, mis tulenevad riigi rahvusvahelistest kohustustest (PS § 121 p 4), samuti riigigarantiidega seonduvat.⁸⁰ Sätte tõlgendamiseks tasub heita pilk ka 1937. aasta PS §-le 99, mis nägi küll ette presidendi dekreediga reguleerimisala materiaalsed piirangud, kuid mis sellegipoolest on olnud eeskujuks kehtiva PS § 104 lg 2 sõnastamisel (vt eestpoolt). 1937. aasta PS § 99 lg 2 p 12 kohaselt ei tohtinud dekreediga kehtima panna ega muuta „seadusi, millede alusel võidakse sõlmida lepinguid või riigile võtta kohustusi, mis tingivad sama eelarve-aasta või eeltulevate eelarve-aastate riigi tulude ja kulude eelarveisse uute kulusummade sissevõtmist“. Sellest lähtudes võib kehtiva PS § 104 lg 2 p-s 15 kasutatud mõistet „riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused“ tõlgendada kui osundust seadustele, millega Riigikogu annab nõusoleku asuda lepingulistesse suhetesse, mis toovad kaasa varalisi kohustusi ja piiravad seega järgnevatel aastatel Riigikogu eelarvepoliitiliste valikute tegemise vabadust.⁸¹ Kui siseriiklike seadusi, mis näevad riigile ette varalisi kohustusi, saab Riigikogu põhimõtteliselt igal ajal muuta, siis näiteks välislepingutest väljumine on nii poliitiliselt kui ka juriidiliselt keerulisem.

⁷⁹ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 50.

⁸⁰ Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus, lk 16.

⁸¹ PS § 104 lg 2 p 15 võimalike tõlgenduste kohta vt ka J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 104 komm. 34–41.