

§ 107. [Seaduste väljakuulutamine]

Seadused kuulutab välja Vabariigi President.

Vabariigi President võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle koos motiveeritud otsusega neljateistkümne päeva jooksul, arvates saamise päevast, Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja.

Autor *Aaro Mõttus*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 53. Riigikogu poolt vastuvõetud seadused kuulutab välja Riigikogu Juhatus.

§ 30. Iga Riigikogu poolt vastuvõetud seadus jääb väljakuulutamata kahe kuu kestes tema vastuvõtmise päevast arvates, kui seda nõuab kolmas osa Riigikogu seaduslikust koosseisust. Kui selle aja jooksul kakskümmendviis tuhat hääleõiguslikku kodanikku nõuab, et nimetatud seadus esitakse rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks, siis oleneb pärasine väljakuulutus rahvahääletuse tagajärgedest.

PSMS 1933: § 53. Riigikogu poolt või rahvahääletamisel vastuvõetud seadused esitab Riigikogu juhatus Riigivanemale väljakuulutamiseks.

Riigivanemal on õigus riiklikkudel kaalutlustel jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastuvõetud seadusi, andes nad uueks arutamiseks ja otsustamiseks Riigikogule. Põhiseaduse § 34 ettenähtud seadusi Riigivanem võib riiklikkudel kaalutlustel jätta väljakuulutamata seni, kuni Riigikogu nad võtnud vastu Riigivanema poolt soovitatud muudatustega või kuni Riigikogu pärast järgmisi valimisi võtab vastu sama seaduse.

Oma otsuses seaduse väljakuulutamata jätmise kohta ühes asjaomaste kaalutlustega Riigivanem teatab Riigikogu juhatusel hiljemalt kolmekümne päeva jooksul, arvates seaduse kättesaamisest.

§ 54. Ükski seadus ei hakka maksma väljakuulutamisetähtaajast.

Kui seaduses eneses ei ole nähtud ette muud korda ja tähtaega, hakkab ta maksma kümnendal päeval pärast avaldamist Riigi Teatajas.

PS 1937: § 96. Seadused kuulutab välja Vabariigi President.

Vabariigi Presidendil on õigus riiklikel kaalutlustel jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastuvõetud seadus, andes selle Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Sellekohase põhistatud otsuse teatab Vabariigi President hiljemalt kolmekümne päeva kestel arvates seaduse kättesaamisest.

Kui seadus uuel arutamisel ja otsustamisel võetakse vastu muutmatult Riigivolikogu ja Riiginõukogu seadusliku koosseisu häälteenamusega või kui Riigivolikogu võtab selle vastu § 95 viimases lõikes tähendatud juhtudel seadusliku koosseisu kolmeviieendikulise häälteenamusega, siis Vabariigi President kuulutab seaduse välja.

Kui Vabariigi President välja kuulutamata jäetud seaduse otsustab anda Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks ajal, kui tema poolt on määratud Riigivolikogu uue koosseisu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamine § 68 ja 86 korras, siis arutab ja otsustab Riigikogu uus koosseis seda seadust eelmises lõikes ettenähtud korras.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04 – Üüri piirmäärad; RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38 – Kaitsevæeluure volitused

Valikkirjandus

Birgit Aaskivi. Presidendi vetoõigus ja selle kasutamine. – R. Toomla (toim.). Presidendiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2002, lk 136–149.

Artur-Tõeleid Kliimann. Vetoõigus. Tartu: Õigus 1934.

Jüri Põld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest. – *Juridica* 1994/5, lk 114–115.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Sätte kujunemislugu
- III. Väljakuulutamise mõiste ja tähendus
- IV. Väljakuulutamise objekt – Riigikogu vastu võetud seadused
- V. Seaduse välja kuulutamata jätmise – Vabariigi Presidendi vetoõigus
 - A. Vetoõiguse ja veto mõiste
 - B. Vetoõiguse ulatus
 - C. Veto motiivid
 - 1. Õiguslikud motiivid
 - 2. Muud motiivid
 - D. Tähtaeg
 - E. Veto vormistamine
 - F. Vetoõiguse kasutamine Vabariigi Presidendi asendamise korral
 - G. Seaduse uuesti arutamine ja otsustamine Riigikogus
 - H. Seaduse vaidlustamine Riigikohtus
- VI. Seaduste välja kuulutamata jätmise praktika

I. Sissejuhatus

- 1 Seaduste väljakuulutamise on põhiseadus andnud Vabariigi Presidendi pädevusse. Nõnda osaleb president seadusandlikus menetluses, tehes viimase toiminguga – väljakuulutamise – enne seaduse avaldamist ja jõustumist.¹
- 2 Seaduste väljakuulutamist reguleerivad peale kommenteeritava paragrahvi veel PS § 78 p 6, mille kohaselt president kuulutab välja seadused vastavalt PS §-dele 105 ja 107, § 83 lg 3, mis kitsendab Riigikogu esimehe Vabariigi Presidendi ülesannetes õigust keelduda seaduse väljakuulutamisest, § 105 lg 3 esimene lause, mis kohustab presidenti rahvahääletusel vastuvõetud seaduse viivitamatult välja kuulutama, ning § 167, mis sätestab põhiseaduse muutmise seaduse väljakuulutamise presidendi poolt.

¹ Vrd M. Nettessheim, § 61. Amt und Stellung des Bundespräsidenten in der grundgesetzlichen Demokratie. – J. Isensee, P. Kirchhof (toim.). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Demokratie – Bundesorgane. 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C. F. Müller 2005, lk 1055 äärenr 42; B. Aaskivi. Presidendi vetoõigus ja selle kasutamine. – R. Toomla (toim.). Presidendiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2002, lk 136–137.

- 3 Loetletud sätete põhjal võib teha järgmised järeldused. Kuna PS § 78 p 6 viitab üksnes §-dele 105 ja 107, on põhjust rääkida kaheksadest seaduse väljakuulutamise protseduurist: rahvahääletusel vastu võetud seaduste (PS § 105) ja Riigikogu vastu võetud seaduste (PS § 107) väljakuulutamist. Esimesel juhul ei ole presidendil õigust jätta seadust välja kuulutamata, teisel juhul võib ta seda teha. Välja tuleb kuulutada nii nn tavalised seadused kui ka PSi muutmise seadused (PS § 167). Kuna PSi muutmise seadus võidakse vastu võtta kas rahvahääletusel (PS § 163 lg 1 p 1) või Riigikogu poolt (PS § 163 lg 1 p 2 ja 3), kuulutab president selle välja vastavalt kas PS § 105 lg 3 esimese lause (rahvahääletusel vastu võetud seadus) või § 107 (Riigikogu vastu võetud seadus) kohaselt. Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesannetes tohib küll jätta Riigikogu vastu võetud seaduse välja kuulutamata, ent vajab selleks Riigikohtu eelnevat nõusolekut (PS § 83 lg 3).

II. Sätte kujunemislugu

- 4 Jüri Adamsi töögrupi PSi eelnõu ei rääkinud seaduse väljakuulutamist, vaid seaduse allkirjastamisest riigivanema poolt:

„§ 75. Riigikogu poolt vastuvõetud seadus jõustub pärast riigivanema poolt allkirjutamist.

Riigivanem peab riigikogu poolt vastuvõetud seadusele alla kirjutama ühe nädala jooksul alates seaduse vastuvõtmisest riigikogus või saatma seaduse tagasi riigikogusse koos põhjendatud keeldumisega.

Kui riigivanem ei kirjuta seadusele alla ega saada ka seadust riigikogusse tagasi, jõustub seadus ilma tema allkirjata.

Riigivanem võib keelduda seadusele alla kirjutamast ainult sel juhul, kui vastuvõetud seadus ei ole kooskõlas põhiseaduse või teiste seadustega.

Kui riigikogu võtab riigivanema poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul kahekolmandikulise häälteenamusega uuesti vastu, ei ole riigivanemal õigust keelduda sellele alla kirjutamast.⁴²

Jüri Raidla töögrupi seaduse eelnõu kohaselt pidi president seadused välja kuulutama:

„§ 104. Seadused kuulutab välja Vabariigi President oma otsusega.

Vabariigi President võib ise või Vabariigi Valitsuse ettepanekul jätta Riigikogu poolt vastu võetud seaduse välja kuulutamata, saates selle koos motiveeritud otsusega kahekümne päeva jooksul saamise päevast Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks.

Kui Riigikogu jätab oma koosseisu kahe kolmandiku häälteenamusega seaduse muutmata, kuulutab Vabariigi President selle välja.

Kui seaduses ja väljakuulutamise otsuses ei ole ette nähtud muud korda või tähtaega, hakkab seadus kehtima kümnendal päeval pärast selle avaldamist Riigi Teatajas.⁴³

- 5 Põhiseaduse Assamblees oli seaduste väljakuulutamise menetlus, täpsemalt presidendi vetoõigus, üheks enim diskuteeritud küsimuseks. Kuna nii Adamsi kui ka Raidla töögrupi eelnõu nägi ette riigivanema/presidendi õiguse seaduste allkirjastamisest/väljakuulutamist keelduda, ei arutletud assamblees mitte niivõrd vetoõiguse kui niisuguse sätestamise vajalikkuse, vaid pigem selle kujunduse üle. Vetoõigust peeti üldiselt vajalikuks, et tagada vastu võetavate seaduste parem kvaliteet, võimaldades parlamendil parandada

² V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1177.

³ Samas, lk 1150–1151.

oma vigu (nii nt Peet Kask⁴ ja Jüri Adams⁵), või kutsuda parlamenti seaduse vastuvõtmist veel kord kaaluma (nt Illar Hallaste⁶ ja Ain Kaalep⁷). Mõned assamblee liikmed nägid riigipea vetoõiguses parlamendi, presidendi ja valitsuse vahel tasakaalu loomise instrumenti (nt Ülo Uluots: „Riigi juhtimisstruktuuri põhiline tingimus on tema tasakaalustatus. Et kolmnurk – parlament, president (riigivanem, riigipea) ja valitsus oleks omavahel tasakaalus ja oleks käivitatud selline mehhanism, mis ei luba seda tasakaalu rikkuda. Ja presidendi suspensiivne, edasilükkav vetoõigus – keegi ei räägi presidendi absoluutsest vetoõigusest – on üks tasakaalustavaid mehhanisme presidendi ja valitsuse vahel.“⁸). Presidendi vetoõiguse suhtes oli kriitiline P. Kask, kelle järjekindel seisukoht oli, et vetoõigus ei sobi hästi kokku parlamentaarse valitsemissüsteemiga.⁹ „See, kui presidendil on viivitav vetoõigus, mis on kummutatav kõige lihtsamal moel, on [maksimaalne]¹⁰, mida me võiksime aktsepteerida minu arvates,“ leidis ta assamblee 12. istungil.¹¹ Kui 8. istungil 26. oktoobril 1991 pandi muu hulgas hääletamisele variant, et presidendil vetoõigust ei ole, lükati see mõte tagasi.¹²

- 6 Assamblee liikmed väljendasid arvamust ka selle kohta, millistel põhjustel võib president jätta seaduse välja kuulutamata (allkirjastamata). J. Adams kaitses 8. istungil 26. oktoobril 1991 seisukohta, et seaduse Riigikogule tagasisaatmise põhjused ei pruugi seostuda üksnes seaduse põhiseadusevastasusega: „Siin võib olla põhjusi väga mitmeid. Eelnõus me olime väga naiivsed, kui kirjutasime sisse, et see võiks toimuda ainult juhul, kui motiveeritult on ära näidatud, et vastav seaduseelnõu pole põhiseadusega kooskõlas. Ilmselt teine ja lähiaastatel võib-olla arvestatav põhjus on see, et parlamendi poolt vastu võetud seaduses avastatakse tagantjärele mingi normitehniline viga, mida on vaja parandada või tuleb viia ta kokku mingisuguse rahvusvahelise leppega, juhtida tähelepanu võimalikele järelmõjudele, millele parlament ei mõelnud vms. Nii et vetoõigus peaks olema selline praegu, eelnõu koostamise ajal ma nii ei arvanud, et sisulisi tingimusi ei maksaks meil põhiseadusesse kirjutada, see viiks lõppkokkuvõttes välja teatud silmakirjalikkusele, kus iga koma valesiasetus võib motiveerida põhiseaduslikult, ainult et see läheb siis väga keeruliseks.“¹³ I. Hallaste pidas assamblee 15. istungil 16. novembril 1991 võimalikuks, et presidendi veto võib tugineda nii juriidilistele kui ka mittejuriidilistele-poliitilistele kaalutlustele: „Meie senine hääletamine siin saalis on kaldunud rohkem selle poole, et riigivanem on isik, kes on vahekohtunik, kes ei sekku oma poliitiliste veendumuste ja vaadetega sellesse, mida teeb parlament, vaid paneb oma veto siis, kui on tegemist mingi tõesti väga tõsise asjaga. Näiteks siis, kui mingi vastuvõetud seadus on vastuolus teiste seadustega või siis on poliitiliselt vaja rahustada parlamenti, et see ikka järele mõtleks, kas tõepoolest sellist seadust vastu võtta.“¹⁴ Assamblee 29. istungil 3. aprillil 1992, tutvustades eelnõusse pakutavat uuendust – presidendi õigust pöörduda Riigikohtu poole, kui ta leiab, et Riigikogu poolt muutmata kujul vastu võetud seadus on PSiga vastuolus –, selgitas Liia Hänni: „Vabariigi president võib seadusele allakirjutamisest keelduda kahel motiivil.

⁴ Samas, lk 288.

⁵ Samas, lk 290.

⁶ Samas, lk 509.

⁷ Samas, lk 510, 627.

⁸ Samas, lk 289.

⁹ Vt nt samas, lk 385 (12. istung), lk 510 (15. istung), lk 628 (19. istung).

¹⁰ Koguteoses „Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee“ on esitatud tsitaadis nurksulgudes oleva sõna „maksimaalselt“ asemel kasutatud sõna „minimaalselt“, mis aga ei lähe kokku sõnavõtja sõnumi sisuga, mistõttu võib oletada, et kas sõnavõtja kogemata eksis sõnakasutusega või eksiti tema sõnavõtu üles kirjutamisel.

¹¹ Samas, lk 385.

¹² Samas, lk 292.

¹³ Samas, lk 290.

¹⁴ Samas, lk 509.

Kõigepealt sellepärast, et seadus ei meeldi talle poliitiliste lahenduste poolest, kuid kuna Riigikogu, meie põhiseaduse eelnõu kohaselt, teostab seadusandlikku võimu ja sellisena esindab rahvast ja rahva tahet, siis poliitilise veto tugevdamine ilmselt viiks neid vastuollu sellesama põhimõttega, et seadusandlik võim kuulub rahvaesindusele. Teine põhjus, miks vabariigi president võib keelduda seadusele allakirjutamisest, on see, et ta leiab, et vastuvõetud seadus on põhiseadusega vastuolus. Riigikogu võib ka sel juhul jääda oma arvamuse juurde ja just sellise olukorra jaoks on redaktsioonitoimkond pakkunud välja edasise käigu. Kui vabariigi president ikkagi leiab, et antud juhul Riigikogu poolt vastuvõetud seadus ei ole kooskõlas põhiseadusega, peaks ta saama selle seaduse suunata Riigikohtusse, et see langetaks oma otsuse, kas antud seadus on põhiseadusega kooskõlas või ei. [...] Nii et antud juhul me anname presidendile võimaluse kaitsta oma seisukohta, kui see on tingitud õiguslikest argumentidest ja lõpliku otsuse langetab sel juhul Riigikohus.¹⁵ Olgu märgitud, et L. Hänni kirjeldatud lahendus tähistas ühtlasi teatavat kompromissi nõrga (kummutamiseks piisab Riigikogus tavapärasest häälteenamusest) ja tugeva (ületamiseks on nõutav Riigikogu kvalifitseeritud häälteenamuse) veto pooldajate vahel – vt järgmist kommentaari.

- 7 Kõige põhjalikumalt käsitleti assamblees aga seda, millist häälteenamust on Riigikogus tarvis veto ületamiseks. P. Kask argumenteeris assamblee 8. istungil 26. oktoobril 1991, et mida suurem on veto ületamiseks nõutav häälteenamuse, seda tugevam on presidendi positsioon seadusandlikus menetluses: „Küsimus on põhimõtteliselt väga tähtis, presidendi vetoõigus parlamendi otsuste suhtes ja sekkumine seadusandlikku protsessi, tema teatud võim seadusandluse üle. Mäletatavasti oli Raidla projektis välja pakutud, et veto kummutatakse 2/3, selline vetoõigus annab presidendile väga tugeva võimu parlamendi üle ja võimaldab konflikti tekkimist presidendi-parlamendi vahel. [...] See tähendab, et tema võtab üle teatud osa sellest vastutusest, mis muidu lasub parlamendil. Niipea kui tal on vastutus, tunnetab ta ka tõepoolest selle vastutuse koormust, kohustust neid seadusandlikke akte analüüsida, hinnata. Kui veto kummutatakse lihthäälteenamusega, on tegemist siiski väga nõrga vetoga [...] Sisuliselt see ei olegi veto, vaid õigus saata tagasi uuesti arutamiseks.¹⁶ Sarnaselt leidis J. Adams: „Kui me nõuame, et suspensiivse veto kummutamiseks oleks vaja kvalifitseeritud häälteenamust, siis anname sellega riigivanemale poliitilise võimu. Ja sellega põhimõtteliselt valmistame ette võimukonflikti Eesti riigis, kusjuures võimukonflikt muutub täiesti võimalikuks, eriti ohtlikuks sellisel juhul, kui meie riigivanem on otse rahva poolt valitud.¹⁷ I. Hallaste arvas koguni, et „Kui me suurendame presidendi vetoõigust, siis on vältimatu panna seadusandluse peatükki paragrahv, mis ütleb, et presidendi poolt tagasisaadetud seaduseelnõu on Riigikogul õigus panna rahvahääletusele. Juhul, kui see rahvahääletusel vastu võetakse, on riigivanema volitused kohe lõppenud ja Riigikogu juhataja kuulutab välja uued valimised.¹⁸ Veto ületamiseks suurema häälteenamuse nõude pooldajate ühe kaalutluse sõnastas Ü. Uluots assamblee 8. istungil 26. oktoobril 1991: „Riigi tasakaalu nimel peaksime soostuma sellega, et anda presidendile suspensiivne vetoõigus ja parlamendile küllalt tugev riiv vetoõiguse kummutamiseks.¹⁹ A. Kaalep leidis, et riigipea veto kummutamiseks on tarvis Riigikogu koosseisu enamust (absoluutset häälteenamust), kindlustamaks, et seadust ei võetaks vastu juhusliku enamusega, vaid et selle taga oleks enamus parlamendikoosseisust.²⁰

¹⁵ Samas, lk 1005.

¹⁶ Samas, lk 288.

¹⁷ Samas, lk 290.

¹⁸ Samas, lk 509.

¹⁹ Samas, lk 289.

²⁰ Samas, lk 510, 627.

Assamblee hääletas seda küsimust koguni viiel istungil ning kõik hääletused andsid ühesuguse tulemuse: presidendi veto ületamiseks suuremat häälteenamust (absoluutset või kahekolmandikulist), kui seaduse esmakordsel vastuvõtmisel nõutav oli, ei toetatud.²¹

III. Väljakuulutamise mõiste ja tähendus

- 8 Väljakuulutamise mõiste võeti kehtivasse PSi Eesti varasemate PSide eeskujul. Selleks et selgitada, mis oli väljakuulutamise kui seadusandliku menetluse toimingu tähendus Eesti õiguses enne 1940. aastat, tuleb esmalt vaadata, millistest etappidest seadusandlik protsess tolleaegsete arusaamade kohaselt koosnes. Artur-Tõeleid Kliimann eristas seaduse initsieerimist ehk algatamist, seaduseelnõu arutamisele võtmist, arutamist, otsustamist, vastuvõetud seaduse vormistamist ehk promulgeerimist, kinnitamist ehk sanktsioneerimist, üldamist ehk publitseerimist.²² Stefan Csekey (toetudes Saksa riigiõigusteadlase Paul Labandi käsitlusele) rääkis seaduste sisustusest (*Feststellung des Gesetzesinhaltes*), kinnitusest (*Sanktion des Gesetzes*), vormistusest ehk promulgatsioonist (*Ausfertigung des Gesetzes*) ning kuulutusest või väljakuulutamisest (*Verkündung des Gesetzes*).²³ Csekey käsitluse järgi kujutas väljakuulutamine endast seega seaduse avaldamist, „väljakuulutamine“ ja „avaldamine“ 1920. aasta PSi tekstis (vastavalt §-s 53 ja 54) olid tema arvates sünonüümid.²⁴ 1920. aasta PSi kommentaaride kohaselt seisnes väljakuulutamine vastuvõetud seaduse allkirjastamises Riigikogu esimehe (või ühe abiesimehe) ja sekretäri (või ühe selle abi) poolt.²⁵ Seaduse väljakuulutamise mõiste säilitasid nii 1933. aasta PSi muudatused kui ka 1937. aasta PS. Kui 1920. aasta PSi järgi oli seaduse väljakuulutamine Riigikogu juhatuse ülesanne ning väljakuulutamise keeldumise võimalust PS ette ei näinud, siis 1933. aasta PSi muudatustega anti seaduste väljakuulutamine riigipea – riigivanema – pädevusse koos õigusega jätta seadus välja kuulutamata ja saata see Riigikogule tagasi. 1937. aasta PSis säilis seaduste väljakuulutamine riigipea – presidendi – ülesandena ühes vetoõigusega. 1937. aasta PS § 42 kohaselt olid presidendi otsused ja muud aktid, välja arvatud need, mille president teeb PSi järgi erioigusel, kehtivad, kui nad kandsid presidendi allkirja ning peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja. Sellega võttis vastutuse nende otsuste ja aktide eest valitsus (vt 1937. aasta PS § 42 lg 1 teine lause). Seaduse väljakuulutamine ei kuulunud presidendi poolt erioigusel toimetatavate aktide hulka, seega kandsid välja kuulutatud seadused presidendi allkirja ning peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja.
- 9 Kokkuvõtvalt võib öelda, et kuni 1940. aastani mõisteti Eesti riigiõiguses seaduse väljakuulutamise all vastuvõetud seaduse allkirjastamist, mis andis seadusele lõpliku vormi ja oli ühtlasi seaduse avaldamiskorraldus.²⁶

²¹ Vt samas, lk 292 (8. istung), 386 (12. istung), 511 (15. istung), 630 (19. istung), 801 (25. istung).

²² A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1932, lk 72–75. Täpsustuseks: kinnitamise kohta kirjutab Kliimann, et „vastuvõetud seaduseelnõu [...] teatavates riikides [käesoleva kommentaari autori esiletõst] ka kinnitatakse ehk sanktsioneeritakse“ (samas, lk 74).

²³ S. Csekey. Seaduste väljakuulutamine Eestis. – *Õigus* 1926/7, lk 177–178.

²⁴ Samas, lk 178–179.

²⁵ Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von Eugen Maddison und Oskar Angelus. Berlin: Carl Heymanns Verlag 1928, lk 58–59 (tõlge eesti keelde: Riigiõiguse aastaraamat 2021).

²⁶ Vrd A. Mägi. Eesti riiklik korraldus. Loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53. ja 1953/54. õppeaastal. Stockholm: Eesti Teadusliku Instituudi Kirjastus 1954, lk 81.

- 10 Vormistamine ehk promulgeerimine seisneb seaduseelnõu menetluse õiguspärasuse kontrollis ning seaduse originaalteksti loomises selle allkirjastamisega.²⁷ Artur Mägi on märkinud: „Sisult tähendab seaduse promulgeerimine riigipea korraldust rahvaesinduse poolt vastuvõetud seaduse rakendamisele võtmiseks.“²⁸ Erialakirjanduses esitatakse seaduse vormistamise ehk promulgeerimise eesmärkidena järgmist: sellega tõendatakse, et seadusandlik menetlus on lõpule viidud ning selle tulemusena seadus antud; sellega kinnitatakse, et seaduse originaal-, st promulgeeritav tekst langeb kokku tekstiga, mille seadusandlik kogu vastu võttis, ning et seadus on vastu võetud PSi nõudeid järgides; see teenib esinduse ja integratsiooni eesmärki, kuna annab seaduse kehtestamisele – hoolimata sellele eelnenud poliitilistest vaidlustest – riiklikku tahet väljendava akti ilme ning muudab seaduse õiguskorra osaks.²⁹ Ühtlasi võib promulgeerimist vaadelda kui korraldust seaduse avaldamiseks.³⁰
- 11 Kinnitamine ehk sanktsioneerimine kujutab endast riigipea nõusolekut konkreetse sisuga seaduse tekkeks ning see protseduur on tänapäeval seadusandliku menetluse osaks eelkõige monarhiates.³¹ Konstitutsioonilise monarhia traditsioonis oli riigipea vaba otsustama, kas kinnitada parlamendi vastuvõetud seadus või mitte, ta võis kinnitamisest poliitilistel kaalutlustel keelduda.³² Kaasaja parlamentaarsetes monarhiates peetakse riigipea õigust keelduda seaduste sanktsioneerimisest kas pelgalt formaalselt olemas olevaks või siis koguni eitatakse seda.³³
- 12 Eelnevast võib niisiis järeldada, et seaduse väljakuulutamise Eesti PSis kujutab oma sisult seda, mida teoorias käsitatakse vormistamise ehk promulgeerimisena.³⁴ Kõnealuse toimingu sisu oleks täpsemalt edasi andnud J. Adamsi töögrupi PSi eelnõus kasutatud termin „allakirjutamine“ (vt komm. 4).

²⁷ A.-T. Kliimann. Vetoõigus, lk 6; H. Maurer. Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. München: C. H. Beck 2001, lk 585, äärenr 82. Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduses tähistatakse seadusandlikku menetlust lõpetavat liidupresidendi toimingut – allkirja andmist – terminiga *Ausfertigung*.

²⁸ A. Mägi. Eesti riiklik korraldus, lk 81.

²⁹ H. Maurer. Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, lk 585–586, äärenr 83. Vt ka Ch. Degenhart. Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht. Heidelberg: C. F. Müller 2014, lk 94, äärenr 237; M. Nettesheim. § 62. Die Aufgaben des Bundespräsidenten. – J. Isensee, P. Kirchhof (toim.). Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Demokratie – Bundesorgane. 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C. F. Müller 2005, lk 1090, äärenr 34. Põhiseaduse 2020. aasta kommenteeritud väljaandes märgitakse: „Seaduse väljakuulutamise otsus peaks olema seaduse täitjale tagatiseks, et välja kuulutatud seadus on vastu võetud kehtestatud korda järgides ja et seaduse põhiseaduslikkust ei vaidlustata enam põhjusel, et seaduse vastuvõtmisel on rikutud kehtestatud protseduuri.“ – J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 107 komm. 4.

³⁰ Ch. Degenhart. Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht, lk 94, äärenr 237; A.-T. Kliimann. Vetoõigus, lk 6.

³¹ Vt nt Hispaania Kuningriigi PSi (*Constitución Española*) art 91, Norra Kuningriigi (*Kongeriket Norges Grunnlov*) PSi art-d 77, 78, 79, 81. Nagu eespool märgitud, pidas Stefan Csekey seaduse kinnitamiseks vabariigis parlamendi otsust seadus vastu võtta - vt komm. 8.

³² M. Nettesheim. Die Aufgaben des Bundespräsidenten, lk 1090, äärenr 34. Vt ka A.-T. Kliimann. Vetoõigus, lk 6: „Kinnitus on aga alati riigipea õigus ja vastav akt on kaheldamatult seadusandluse osaakt ning tähendab parlamendis otsustatavas seaduseelnõus väljendatud tahte omakstunnistamist.“; lk 11: „Monarhistlikule printsiibile rajatud riigikorras seadus ei olnud kujuteldav ilma sanktsioonita. Sanktsiooni aga mõisteti monarhi subjektiivse õigusena. Kui aga keegi on millekski subjektiivselt õigustatud, siis on täielikult tema enese asi, kas ta seda õigust tarvilikel korral suvatseb kasutada või mitte. Ja on loomulik, et kui monarh polnud nõus vastava aktiga, ta keeldus sellega ühinemast.“

³³ Vt nt Hispaania Kuningriigi kohta E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina. Derecho Constitucional. 4ª edición. Madrid: Tecnos 2014, lk 550–551.

³⁴ Seadusandliku menetluse promulgeerimise faasiks nimetavad väljakuulutamist ka J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 107 komm. 1.

- 13 Kehtiva PSi alusel on kujundatud praktika, mille kohaselt Riigikogu poolt vastu võetavale seadusele kirjutab alla Riigikogu esimees või istungit juhatanud aseesimees (vt RKKTS § 112). President ei allkirjasta talle väljakuulutamiseks saadetud seadust, vaid vastavasisulise otsuse (vt VPTKS § 18 lg 2). Seadus avaldatakse koos viitega presidendi otsusele seaduse väljakuulutamise kohta (VPTKS § 13 lg 4, RTS § 2 lg 2 p 1).
- 14 Seaduse väljakuulutamise ja välja kuulutamata jätmise otsust ei saa president tagasi võtta ega kehtetuks tunnistada. Tegemist on ühekordse aktiga ning kui president on otsuse teinud, on vastav kompetents seoses konkreetse seadusega teostatud ja ära kasutatud.³⁵

IV. Väljakuulutamise objekt – Riigikogu vastu võetud seadused

- 15 PS § 107 kohaselt kuulutab president välja Riigikogu poolt vastu võetud seadused. Nagu ülal märgitud (komm. 3), ei kuulu käesoleva paragrahvi alusel väljakuulutamisele rahvahääletusel vastu võetud seadused. Kommenteeritavas paragrahvis tuleb mõista seadust PS § 65 p 1 esimese alternatiivi tähenduses (vt PS § 65 komm.). Presidendile tuleb väljakuulutamiseks esitada kõik seadustena Riigikogu vastu võetud aktid. Kas seadusena vastu võetud akt on ühtlasi seadus materiaalses või üksnes formaalses mõttes, ei oma väljakuulutamise aspektist tähendust.
- 16 Õiguskirjanduses on arutatud selle üle, kas presidendile tuleb väljakuulutamiseks esitada ka iga aasta kohta seadusena vastu võetav riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Õigusteaduses valitseva arvamuse kohaselt ei ole riigieelarve seadus materiaalses mõttes, kuna ei sisalda õigusnorme, vaid volitusi riigieelarves nimetatud kulude tegemiseks.³⁶ Riigieelarve eelnõu Riigikogule esitamise ning selle menetlemise ja vastuvõtmise korda reguleerib PS VIII peatükk. Need asjaolud – riigieelarve iseloom ja eriregulatsiooni olemasolu – näivad andvat alust väitele, et konkreetse aasta riigieelarvet presidendile väljakuulutamiseks ei esitata. Vaatamata sellele on valitsev arvamus ning riigipraktika asunud teistsugusele seisukohale. PS sätestab, et riigieelarve võetakse vastu seadusena (PS § 115 lg 1). Kõigi seaduste puhul näeb PS ilma eranditeta ette nende väljakuulutamise. Lisaargumendiks on asjaolu, et praktikas sisaldab iga-aastane riigieelarve seadus nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone.³⁷ Seega tuleb Riigikogu vastuvõetud riigieelarve saata presidendile väljakuulutamiseks.³⁸
- 17 Riigieelarve väljakuulutamise sarnane küsimus tõusetub ka presidendi seadluste kinnitamise või tühistamise seaduste puhul (PS § 109 lg 2). Õiguskirjanduses väljendatud seisukoha järgi kujutab seadluse kinnitamine või tühistamine endast parlamendipoolset poliitilist kontrolli teda ajutiselt asendanud haldusorgani seadusandliku akti üle.³⁹ Seetõttu võib olla probleemne, kui kontrollitava akti andja nüüd omakorda kontrollija akti hindama asub. Kuna aga PS näeb selgesõnaliselt ette seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse vormis (PS § 109 lg 2), tuleb nimetatud seadused PS § 107 kohaselt ikkagi presidendil välja kuulutada. PS ei näe seadluse kinnitamise ja tühistamise seaduste väljakuulutamise osas ette erandit.

³⁵ A. Guckelberger. Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten – alles ausdiskutiert? Wie verhält es sich mit der Vertretung des Bundespräsidenten bei der Gesetzesausfertigung? – NVwZ 2007, lk 407.

³⁶ Vt nt L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 115 komm. 2.

³⁷ Vt sellise praktika lubatavuse kohta RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 10–12; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 103.

³⁸ Samamoodi L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 115 komm. 1; J. Pöld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest. – Juridica 1994/5, lk 115.

³⁹ J. Pöld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest, lk 115; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 107 komm. 14.

- 18 PS § 167 sätestab, et PSi muutmise seaduse kuulutab välja Vabariigi President. Eespool (vt komm. 3) on esitatud seisukoht, et Riigikogu vastu võetud PSi muutmise seaduse suhtes tuleb kohaldada ka kommenteeritavat paragrahvi. See tähendab, et presidendil on ühtlasi ka PSi muudatuste välja kuulutamata jätmise õigus. Seda õigust on erialakirjanduses jaatatud põhjusel, et PSi muutmiseks PSis endas ette nähtud protseduurinõuete rikkumise korral peab saama muutmise põhiseaduspärasuse kahtluse alla seada.⁴⁰ Uno Lõhmus leiab, et presidendil on õigus jätta PSi muutmise seadus välja kuulutamata ka juhul, kui muudatus on vastuolus PSi aluspõhimõtetega.⁴¹ Samas osutab ta ka PSi muutmise seaduse välja kuulutamata jätmisega kaasnevatele menetluslikele probleemidele.⁴²
- 19 Presidendi poolt väljakuulutamisele ei kuulu Riigikogu otsused (PS § 65 p 1 teine alternatiiv).

V. Seaduse välja kuulutamata jätmine – Vabariigi Presidendi vetoõigus

A. Vetoõiguse ja veto mõiste

- 20 Kommenteeritava paragrahvi lg 2 kohaselt võib president jätta seaduse välja kuulutamata. Sellega annab PS presidendile vetoõiguse.
- 21 A.-T. Kliimanni järgi on vetoõigus haldusorgani õigus keelduda seaduste kinnitamisest, üldamisest ja vormistamisest (nende mõistete kohta vt eestpoolt), seda õigust teostav akt aga veto.⁴³
- 22 Vetosid on kahte tüüpi: absoluutsed ja suspensiivsed vetod.⁴⁴ Kui absoluutne veto tõkestab täielikult seaduse tekkimise, siis suspensiivne veto teatavatel tingimustel üksnes ajutiselt.⁴⁵ PS § 107 lg 2 annab presidendile suspensiivse veto õiguse.⁴⁶

B. Vetoõiguse ulatus

- 23 President võib jätta seaduse välja kuulutamata üksnes tervikuna.⁴⁷ Nii peab president saatma seaduse Riigikogule uuesti arutamiseks ja otsustamiseks isegi juhul, kui tema hinnangul on PSiga vastuolus ainult üks säte. Selline lähenemine on põhjendatud, kuna seadus on terviklik õigusakt, mille sisu ja jõustumise korra on Riigikogu eelnõu menetlemise käigus läbi arutanud ja hääletamisega kindlaks määranud, ning seetõttu on üksnes Riigikogul õigus otsustada, millised sätted millisel ajal kehtima hakkavad. Seaduse osalise väljakuulutamise korral kanduks see otsustuspädevus presidendile.

⁴⁰ M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – J. Sootak (koost.). Õigus igapähele: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2017, lk 83; T. Kolk. – PSKV₅, PS § 167 komm. 4.

⁴¹ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise piirangud. – Juridica 2021/5, lk 342.

⁴² Samas, lk 337.

⁴³ A.-T. Kliimann. Vetoõigus, lk 8.

⁴⁴ Samas.

⁴⁵ Samas.

⁴⁶ J. Pöld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest, lk 114; B. Aaskivi. Presidendi vetoõigus ja selle kasutamine, lk 139, 143. Presidendi vetoõigust käsitati suspensiivseks ka Põhiseaduse Assamblee aruteludes (vt eestpoolt).

⁴⁷ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 62.

C. Veto motiivid

- 24 PS § 107 lg 2 esimese lause kohaselt võib president jätta Riigikogu poolt vastu võetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle koos motiveeritud otsusega Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Sellest sättest tuleneb muu hulgas, et presidendi otsus jätta seadus välja kuulutamata peab olema põhjendatud. Presidendi otsusest peavad nähtuma kaalutlused, millest lähtudes on välja kuulutamata jätmise otsus tehtud.
- 25 Õiguskirjanduses on leitud, et põhjused seaduse välja kuulutamata jätmiseks võivad olla kas juriidilised (õiguslikud) või mittejuriidilised.⁴⁸ Kui õiguslike motiivide osas valitseb erialakirjanduses üksmeel, siis see, kas president võib jätta seaduse välja kuulutamata pelgalt poliitilistel kaalutlustel, on vaieldav.

1. Õiguslikud motiivid

- 26 Seaduse välja kuulutamata jätmise õiguslikud põhjused on õiguskirjanduses jagatud kaheks: seaduse väidetav põhiseadusevastatus ja muud juriidilised defektid.⁴⁹ Muud juriidilised defektid on samuti põhjendatavad põhiseadusevastatusena ja selliselt on president neid vigu praktikas sageli ka põhjendanud. Näiteks on president leidnud, et seaduses sisalduv raske normitehniline viga kujutab endast ühtlasi vastuolu õigusseelguse põhimõttega (PS § 10, § 13 lg 2).⁵⁰
- 27 Põhiseadusevastatus võib olla formaalset või materiaalselt laadi. Seadus on formaalselt põhiseadusevastane, kui selle vastuvõtmisel on rikutud näiteks pädevus- või menetlusnõudeid. Näiteks võib Riigikogu vastu võetud PSi muutmise seadus, millega muudetakse PSi I või XV peatüki või PSTSi sätteid, olla formaalselt põhiseadusevastane põhjusel, et nimetatud PSi osi saab muuta üksnes rahvahääletusega (PS § 162, PSTS § 3); seadus võib olla formaalselt põhiseadusevastane juhul, kui see ei ole vastu võetud nõutava hääleteenamusega.⁵¹ Nagu eespoolt märgitud (vt komm. 10), ongi väljakuulutamise (promulgeerimise, vormistamise) toiminguga üheks eesmärgiks kinnitada, et seaduse vastuvõtmisel on järgitud selleks ette nähtud formaalseid nõudeid. Seetõttu tuleb seaduse formaalse põhiseaduspärasuse tingimuste täitmise kontrolli vaieldamatult pidada presidendi kohustuseks.
- 28 Seaduse materiaalse põhiseadusevastatusega on tegemist juhul, kui seadus tervikuna või mõni selle säte on vastuolus PSi materiaalsoõigusliku normiga. Näiteks võib seadus ebaproportsionaalselt kitsendada põhiõigusi⁵² või reguleerida põhiseadusevastaselt riigikorralduse küsimusi.⁵³

⁴⁸ J. Pöld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest, lk 114.

⁴⁹ Samas.

⁵⁰ VPo 20.12.2010 nr 790 „Liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse väljakuulutamata jätmine“. RT III, 22.12.2010, 1.

⁵¹ Vt nt VPo 14.03.1995 nr 522 [Riigikogus 22. veebruaril 1995 vastu võetud „UNESCO kultuuripärandi kaitse konventsioonide ratifitseerimise seaduse“ välja kuulutamata jätmine], RT I 1995, 31, 386.

⁵² Vt nt VPo 07.03.2019 nr 435 „Kaitseväe korralduse seaduse muutmise seaduse väljakuulutamata jätmine“. RT III, 12.03.2019, 3. President leidis, et Kaitseväe poolt isikute varjatud jälgimise regulatsioon on vastuolus PS §-dega 26 (perekonna ja eraelu puutumatus), 33 (kodu puutumatus) ja 43 (sõnumisaladus).

⁵³ Vt nt VPo 11.11.1997 nr 222 [„Armuandmise korra seaduse“ väljakuulutamata jätmine]. RT I 1997, 81, 1367; VPo 11.02.1998 nr 281 [„Armuandmise korra seaduse“ väljakuulutamata jätmine]. RT I 1998, 17, 263. President heitis nendes otsustes Riigikogule ette, et viimane piirab lubamatult presidendi PSist tulenevat armuandmisõigust.

- 29 Andes presidendile volituse jätta seadus selle põhiseadusevastasuse tõttu välja kuulutamata, näib PS olevat omistanud riigipeale kontrolliõiguse ka seaduse materiaalse põhiseaduspärasuse hindamiseks. Vaieldav on aga sellise kontrolli n-õ tihedus. Erialakirjanduses – nii Eesti kui ka võrdlusena näiteks Saksamaa omas – on leitud, et seadusi välja kuulutades peaks president piirduma evidentsuskontrolliga, s.t jätmata seaduse välja kuulutamata üksnes juhul, kui selle materiaalne põhiseadusvastasus on ilmne.⁵⁴ Teisalt on evidentsuskontrolli kritiseeritud argumendiga, et see ei olevat kohane kontrollimastaap. Seadusandliku menetluse kõigis faasides peavad menetluses osalevad põhiseadusorganid hoidma ära mitte üksnes ilmse, vaid mis tahes põhiseadusevastaste sätete sattumise seadusesse.⁵⁵ Nii näiteks on Saksamaa liidupresidendi kontrollipädevusega seoses leitud, et president ei välju seaduse väljakuulutamisest keeldudes oma põhiseadusliku kompetentsi piiridest, kui ta „hoolika ja kohusetruu“ kontrolli põhjal jõuab järeldusele, et seadus on PSiga vastuolus, ilma et vastuolu oleks ilmne.⁵⁶ Sõltumata sellest, millist lähenemist õigeks pidada, on selge, et praktikas on presidendil võimatu ühesuguse intensiivsusega kontrollida kõigi välja kuulutatavate seaduste materiaalselt põhiseaduspärasust. Esiteks ei võimalda seda seaduste väljakuulutamiseks ette nähtud lühike tähtaeg – 14 päeva,⁵⁷ teiseks on seaduse vastuolu PSiga enamikul juhtudel vaieldav ning kolmandaks tuleb sätete põhiseadusevastasus enamasti esile alles seaduse rakendamise käigus.⁵⁸ Niisiis, isegi kui pidada ka materiaalselt põhiseadusevastase seaduse välja kuulutamata jätmist presidendi põhiseadusejärgseks kohustuseks, sõltub vetoõiguse kasutamine ennekõike ikkagi riigipea äranägemisest ja valikutest.
- 30 Seaduse välja kuulutamata jätmise põhjuseks võib olla ka seaduse vastuolu Euroopa Liidu õiguse või rahvusvahelise õigusega (Eesti välislepingutega). Samas saab president pöörduda Riigikohtusse üksnes seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamiseks (PS § 107 lg 2 teise lause teine alternatiiv). PS ei anna presidendile õigust taotleda Riigikohtult seaduse ELi õigusele või rahvusvahelisele õigusele vastavuse kontrolli. Riigikohtu poole saab president pöörduda üksnes sellise väidetavalt ELi õiguse või rahvusvahelise õigusega vastuolus oleva seaduse vaidlustamiseks, mis ühtlasi on ka põhiseadusevastane.

2. Muud motiivid

- 31 Küsimuses, kas president võib jätta seaduse välja kuulutamata ka muudel kui õiguslikel põhjustel, näib erialakirjanduses valitsevat üksmeel, ehkki on ka sellest kõrvalekalduvaid seisukohti. Ühelt poolt võib väita, et kuna kommenteeritava paragrahvi lg 2 esimene lause ei seo seaduse välja kuulutamata jätmist väidetava põhiseadusevastasusega või muude õiguslike probleemide esinemisega, tohib president jätta seaduse välja kuulutamata ka muudel põhjustel.⁵⁹ Teisalt aga näevad PS § 107 lg 2 teine ja kolmas lause ette Riigikogu poolt muutmata kujul vastu võetud seaduse põhiseaduspärasuse kontrolli presidendi ettepanekul. Seetõttu võib kommenteeritavat sätet tervikuna käsitledes ning võttes arvesse

⁵⁴ J. Pöld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest, lk 114. Ülevaadet Saksa õiguskirjanduses sellel teemal väljendatud seisukohtadest vt nt T. Stein. Der Bundespräsident als „*pouvoir neutre*“? – ZaöRV 2009, lk 254.

⁵⁵ Vt T. Stein. Der Bundespräsident als „*pouvoir neutre*“?, lk 254.

⁵⁶ M. Nettessheim. Amt und Stellung des Bundespräsidenten in der grundgesetzlichen Demokratie, lk 1058, äärenr 46.

⁵⁷ Seda asjaolu rõhutab ka J. Pöld – vt Vabariigi Presidendi vetoõigusest, lk 114.

⁵⁸ Nii on ka näiteks Riigikohus mitmes oma lahendis möönnud, et kuigi abstraktse normikontrolli käigus ei tuvastatud sätte põhiseadusevastasust, ei ole välistatud nende põhiseadusevastaseks tunnistamine konkreetse normikontrolli menetluses seostatuna konkreetsete eluliste asjaoludega (vt nt RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 40; RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 75).

⁵⁹ Sellisel seisukohal on J. Pöld (Vabariigi Presidendi vetoõigusest, lk 114), nimetades muid välja kuulutamata jätmise põhjuseid mittejuriidilisteks põhjusteks ehk nn omaenda kaalutlusteks.

presidendi positsiooni riigipeana parlamentaarses valitsemissüsteemis, jõuda ka järelduseni, et president tohib seadust välja kuulutamata jättes piirduda üksnes õiguslike argumentidega.⁶⁰ A.-T. Kliimann on leidnud, et vabariiklikus õiguskorras tuleb vetoõigust vastavalt tema õiguspoliitilisele struktuurile tõlgendada restriktiivselt.⁶¹ Saksa riigiõiguskirjanduses ollakse seisukohal, et liidupresident võib jätta seaduse allkirjastamata üksnes juhul, kui ta leiab seaduse PSiga vastuolus olevat, mitte aga poliitilistel kaalutlustel.⁶²

- 32 Nii PSi § 107 lg 2 sõnastus kui ka sätte tekkelugu (vt eestpoolt) toetavad pigem seisukohta, et president võib jätta seaduse välja kuulutamata ka muudel kui juriidilistel põhjustel. Ka veto kasutamise praktikast on tuua näiteid, kus president seadust välja kuulutamata jättes ei osuta selle põhiseadusevastasusele.⁶³
- 33 Seaduse muudel, nn poliitilistel kaalutlustel välja kuulutamata jätmise õiguse olemasolu presidendil tasakaalustavad esiteks veto suspensiivne olemus – Riigikogul on võimalik veto suhteliselt hõlpsasti kummutada, misjärel ei ole presidendil muud võimalust kui seadus välja kuulutada – ning teiseks rea PSist implitsiitselt tulenevate piirangute mõju veto kasutamisele. Nii leiab Jüri Pöld, et presidendi vetoõiguse kasutamist omaenda kaalutlustel piiravad presidendi ametivanne (vt PS § 81) ja parlamentaarse demokraatia põhimõte – riigipeal kui monokraatsel põhiseadusorganil ei ole piisavalt legitiimsust, et vastanduda parlamendile kui demokraatlikult valitud kollegiaalsele põhiseadusorganile.⁶⁴

D. Tähtaeg

- 34 President peab seaduse välja kuulutama või välja kuulutamata jätma 14 päeva jooksul alates seaduse saamisest. Sündmus, millega PS on määranud kindlaks tähtaja alguse, ei ole niisiis mitte seaduse vastuvõtmine, vaid selle jõudmine presidendi ametkonda (kantsleisse). Tähtaeg hakkab kulgema järgmisel päeval pärast nimetatud sündmust (vt TsÜS § 135 lg 1). Tähtaeg on seotud konkreetse seaduse saabumisega ning asjaolu, et Riigikogu võib saata presidendile korraka koguni kümneid seadusi, ei anna väljakuulutamiseks aega juurde. Väljakuulutamiseks ettenähtud tähtaja jooksul peab president tegema nii sisulise otsuse kui ka selle vormistama ja Riigikogule teatavaks tegema.
- 35 Kui president PSis ette nähtud 14 päeva jooksul vetoõigust ei kasuta, ei ole tal õigust seda teha pärast tähtaja möödumist, ning ta on kohustatud seaduse välja kuulutama.⁶⁵
- 36 PS ei anna vastust küsimusele, kuidas toimida juhul, kui president 14 päeva jooksul ei tee otsust seaduse väljakuulutamise ega välja kuulutamata jätmise kohta. Kui seadus on nimetatud tähtaja möödumisel välja kuulutamata või motiveeritult Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmata, on tegemist PSi rikkumisega. PS ei näe aga ette, et seaduse võiks avaldada ilma väljakuulutamiseteta, nagu oli välja pakutud J. Adamsi

⁶⁰ Nn poliitilist vetot eitab B. Aaskivi (Presidendi vetoõigus ja selle kasutamine, lk 139, 143), leides, et kehtiv PS, erinevalt 1937. aasta PSist, lubab presidendil kasutada vetoõigust üksnes juhul, kui Riigikogus vastuvõetud seadus on vastuolus PSiga, et riigipeale ei ole antud poliitilise veto õigust, ning et tema õigus vetot kasutada on rangelt piiratud.

⁶¹ A.-T. Kliimann. Vetoõigus, lk 12.

⁶² Seaduse allkirjastamist käsitleva Saksa Liitvabariigi PSi (*Grundgesetz*) art 82 sõnastus erineb Eesti PSi § 107 omast. See sätestab, et liidupresident kuulutab välja kõik põhiseaduse kohaselt vastu võetud (*nach Grundgesetz Zustande gekommene*) seadused.

⁶³ Vt nt VPo 03.03.2004 nr 545 „Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmise. RTL 2004, 26, 426.

⁶⁴ J. Pöld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest, lk 114; nii ka J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 107 komm. 8.

⁶⁵ Vt A.-T. Kliimann. Vetoõigus, lk 21: „Daatum on põhiseaduslikult nõutav. Ilma selle osata ei oleks õiguspärast akti olemas. Riigikogu on õigustatud kontrollima, kas vetoõigus pole juba kustunud. Seda saab ta näha ainult daatumist. [...] Vetoõigus kustub kolmekümne päeva [...] möödudes [...]“.

töögrupi PSi eelnõus (vt eestpoolt). Vastupidi: väljakuulutamise on seadusandliku menetluse faas, mille põhiseadus sõnaselgelt sätestab. Peale presidendi saab seadusi välja kuulutada üksnes Riigikogu esimees, kui talle presidendi ülesanded PS § 83 lõikes 1 nimetatud juhtudel ajutiselt üle lähevad.

E. Veto vormistamine

- 37 President peab vetootsust põhjendama. See tähendab, et otsuses tuleb kas viidata PSi sätetele, millega välja kuulutamata jäetud seadus on presidendi arvates vastuolus, ning selgitada, milles vastuolu seisneb,⁶⁶ või esitada muud kaalutlused, miks president peab vajalikuks, et Riigikogu seadust uuesti arutaks ja otsustaks. Põhjenduste esitamine on oluline, et anda Riigikogule võimalus presidendi argumente kaaluda ning vajaduse korral seadusesse korrektiive teha, näiteks see PSiga kooskõlla viia.⁶⁷
- 38 President peab otsuse allkirjastama. Erinevalt 1933. aasta PSi muudatustest ja 1937. aasta PSist ei kuulu seaduse välja kuulutamata jätmise otsus kaasallkirjastamisele.

F. Vetoõiguse kasutamine Vabariigi Presidendi asendamise korral

- 39 PS § 83 lg 1 sätestab, et kui president on Riigikohtu otsusel kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma või ei saa ta neid seaduses nimetatud juhtudel ajutiselt täita, või on tema volitused enne tähtaega lõppenud, lähevad tema ülesanded ajutiselt üle Riigikogu esimehele. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt ei tohi Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesannetes Riigikohtu nõusolekuta keelduda seadusi välja kuulutamast. Sellest sättest tuleneb, et juhul kui Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi ülesannetes soovib jätta Riigikogu vastuvõetud seaduse välja kuulutamata, peab ta esmalt pöörduma Riigikohtu poole, et saada vetoõiguse kasutamiseks nõusolek. Ei ole päris selge, milline on siin Riigikohtu funktsioon. Arvestades, et nõusolekut küsitakse alles seaduse välja kuulutamata jätmiseks, mitte ei taotleta Riigikohtult selle põhiseaduspärasuse kontrolli, tuleb eeldada, et Riigikohus kontrollib üksnes seda, ega seaduse välja kuulutamata jätmisega ei soovita pahatahtlikult takistada seaduse kehtima hakkamist.⁶⁸

G. Seaduse uuesti arutamine ja otsustamine Riigikogus

- 40 PS § 107 lg 2 esimene lause ütleb, et president saadab välja kuulutamata jäetud seaduse Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. PS ei sätesta, et Riigikogu on kohustatud presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seadust uuesti arutama ja otsustama. Milliseid seadusi ja millise sisuga on riigi- ja ühiskonnaelu reguleerimiseks vaja, on Riigikogu otsustada. Seetõttu võib Riigikogu presidendi vetot üldse mitte arutada.⁶⁹

⁶⁶ Vrd RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 63: „[...] kuigi Vabariigi President vaidlustab [Riigikohtus] formaalselt seadust tervikuna, peab Riigikogul juba Vabariigi Presidendi taotluse [Riigikohtule] esitamisele eelnenud menetluses olema olnud võimalik sisuliselt aru saada, milliste konkreetsete seaduse sätete tõttu, millistele põhiseaduse sätetele tuginedes ja milliste õiguslike põhjendustega seadus välja kuulutamata jäetakse.“

⁶⁷ Vrd RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 63.

⁶⁸ Vrd A. Mõttus. § 27 komm. 8. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2021.

⁶⁹ Teistsugusel seisukohal, lähtudes 1933. aasta PSi muudatuste §-s 53 sätestatust, on A.-T. Kliimann, kes leiab, et Riigikogu on kohustatud tagasi saadetud seadust uuesti arutama ja otsustama (Vetoõigus, lk 22).

- 41 Kui Riigikogu võtab presidendi poolt Riigikogule tagasi saadetud seaduse uuesti arutada ja otsustada, võib ta seaduse muutmata kujul heaks kiita ja presidendile uuesti väljakuulutamiseks esitada. Sellisel juhul on presidendil kaks võimalust: kuulutada seadus välja või pöörduda Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus PSiga vastuolus olevaks.
- 42 Riigikogu võib ka otsustada seadust muuta ja selle pärast muudatuste tegemist vastu võtta. Säärasel juhul võib president seaduse kas välja kuulutada või kasutada uuesti õigust jätta seadus välja kuulutamata ja saata see Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Aluse niiviisi toimida annab PS § 107 lg 2 teine lause, mille kohaselt ei teki presidendil seaduse Riigikogule veelkordse tagasi saatmise õigust üksnes juhul, kui Riigikogu on seaduse vastu võtnud **muutmata kujul**. Kõnealusel juhul, kui Riigikogu võtab seaduse vastu muudetud kujul, on aga vaieldav materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli ulatus. Kui president ei peaks nüüd piirduma üksnes muudetud osa kontrollimisega ning võiks osutada ka sellistele tema hinnangul põhiseadusvastastele sätetele, mida ta seadust välja kuulutamata jättes välja ei toonud, võib tekkida olukord, kus seadus hakkab Riigikogu ja presidendi vahel edasi-tagasi liikuma. Et seda vältida, tuleks lubatavaks pidada kontrolli üksnes Riigikogu muudetud osas.
- 43 Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamise ja otsustamise korda reguleerib Riigikogu oma enesekorraldusõiguse alusel. Välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel ei pea Riigikogu võimaldama presidendile sõnaõigust oma veto kaitsmiseks ja selgitamiseks. PS ei taga, erinevalt näiteks valitsuse liikmetest (PS § 100) või õiguskantslerist (PS § 141 lg 2), presidendile sõnaõigust Riigikogus, välja arvatud Riigikogu uue koosseisu avaistungil (PS § 78 p 4). Kuni 17. märtsini 2003 kehtinud Riigikogu kodukorra seaduse järgi oli presidendil või tema esindajal õigus esineda Riigikogus ettekandega seaduse välja kuulutamata jätmise motiivide kohta, praktikas aga kasutasid presidendi esindajad seda üksnes mõnel korral.⁷⁰
- 44 Vaatamata sellele, et Põhiseaduse Assamblee seda põhjalikult arutas ja korduvalt hääletas (vt eestpoolt), ei sätesta PS, millise häälteenamusega saab Riigikogu presidendi veto kummutada. Sellest võib järeldada, et seadus tuleb uuesti vastu võtta samasuguse häälteenamusega, mis on PSi järgi nõutav selle konkreetse seaduse vastuvõtmiseks:⁷¹ kui tegemist on nn lihtseadusega, on veto ületamiseks nõutav poolthääle enamus (PS § 73), kui nn konstitutsioonilise seadusega, siis Riigikogu koosseisu häälteenamus (PS § 104 lg 2). Kuna PSi muutmise seaduse puhul saab president eeldatavasti kontrollida üksnes seda, kas järgiti PSi muutmise protseduuri (PS XV ptk), tuleb Riigikogul presidendi osutatud puuduste kõrvaldamiseks täita PSi muutmiseks ettenähtud nõuded, sh häälteenamuse nõuded (PS §-d 165 ja 166).
- 45 Ei ole selge, kas Riigikogu eelmise koosseisu vastu võetud ja presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seadused saavad kanduda Riigikogu järgmise koosseisu menetlusse. Lähtudes Riigikogu koosseisu diskontinuiteedi printsiibist, ei tohiks Riigikogu koosseisu volituste lõppemise ajaks lõpule viimata menetlused uues koosseisus jätkuda.⁷² Menetluse jätkamise vastu räägib asjaolu, et ehkki välja kuulutamata jäetud seadus ei ole enam tavaline eelnõu, on see presidendi poolt tagasi saadetuna uuesti muudetav nagu eelnõu. Samuti ei ole kõigil Riigikogu uue koosseisu liikmetel, kes peaksid hakkama uuesti arutamiseks ja otsustamiseks saadetud seaduse üle hääletama, olnud võimalik selle seaduse kujundamisest osa võtta. Presidendi vetostatud seaduste uues Riigikogu koosseisus

⁷⁰ Vt lähemalt K. Rosin jt. – RKKTS₂, § 114 komm. 2.

⁷¹ Nii ka B. Aaskivi. Presidendi vetoõigus ja selle kasutamine, lk 139, 143.

⁷² Vt PS § 61 kommentaare.

arutamisele võtmise kasuks räägib aga 1940. aasta eelsesse aega ulatuv traditsioon, mida Riigikogu on pärast 1992. aastat jätkanud.⁷³ 1933. aasta PSi muudatuste §-s 53 sätestatust lähtuvalt leidis A.-T. Kliimann, et kui seaduse vastu võtnud Riigikogu koosseis ei jõua presidendi vetootsust arutada, on selle suhtes kohustatud seisukoha kujundama Riigikogu järgmine koosseis.⁷⁴ 1937. aasta PSi § 96 lg 4 sätestas sõnaselgelt, et kui president otsustas välja kuulutamata jäetud seaduse anda Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks ajal, kui tema poolt olid määratud Riigivolikogu uue koosseisu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamine, siis pidi seda seadust arutama ja otsustama Riigikogu uus koosseis. Kuna kehtiv PS selles küsimuses selget juhust ei anna, võib pidada põhiseaduspäraseks Riigikogus kujunenud praktikat, mille kohaselt arutab ja otsustab Riigikogu uus koosseis eelmise koosseisu vastuvõetud seadust, mille president on jätnud välja kuulutamata juhul, kui Riigikogu eelmisel koosseisul pole olnud võimalust seda arutada ega selle üle otsustada.

H. Seaduse vaidlustamine Riigikohtus

- 46 Kui Riigikogu võtab välja kuulutamata jäetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, on presidendil kaks võimalust: ta kas kuulutab seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus PSiga vastuolus olevaks. Riigikohtusse pöördumise eelduseks on, et president on eelnevalt seaduse Riigikogule tagasi saatnud, andes sellega seadusandjale võimaluse seadus üle vaadata ja PSiga kooskõlla viia.⁷⁵
- 47 PS ei sätesta, millise tähtaja jooksul peab president niisugusel juhul seaduse välja kuulutama või Riigikohtu poole pöörduma. Kuna PS § 107 näeb ette üheainsa tähtaja – 14 päeva – näib olevat põhjendatud lähtuda sellest.⁷⁶ Kui president seadust nimetatud tähtaja jooksul ei vaidlusta, minetab ta õiguse Riigikohtu poole pöörduda ning on kohustatud seaduse välja kuulutama.
- 48 President saab Riigikohtult taotleda seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamist samadel motiividel, mille ta esitas Riigikogule. Kui president vaidlustab seaduse Riigikohtus teistel motiividel, ei ole ta andnud Riigikogule võimalust seadus ise PSiga kooskõlla viia, mistõttu oleks presidendi taotlus lubamatu. Riigikohus on selle Riigikohtusse pöördumise tingimuse sõnastanud järgmiselt: „Vastasel juhul võiks Vabariigi President vaidlustada talle välja kuulutamiseks esitatud seaduse Riigikohtus mistahes põhjendustel ning ei oleks täidetud PS § 107 lõikest 2 tulenev eesmärk anda seadusandjale võimalus seadus üle vaadata ja viia see põhiseadusega kooskõlla. Kuigi seaduse välja kuulutamata jätmise otsuse ja Riigikohtule esitatava taotluse tekst ei pea olema identsed, ei tohi taotluses esitatud argumendid vähemalt põhilistes küsimustes olla laiemad kui otsuses esitatavad.“⁷⁷
- 49 Kui Riigikohus Vabariigi Presidendi taotluse rahuldab ja tunnistab seaduse PSiga vastuolus olevaks, ei tohi president seadust välja kuulutada. Seadus ei hakka kehtima. Küll on Riigikogul võimalik sama sisuga seadus, arvestades Riigikohtu seisukohti, uuesti algatada ja vastu võtta. Kui Riigikohus aga jätab presidendi taotluse rahuldamata, on president kohustatud seaduse viivitusega välja kuulutama.

⁷³ Näiteid Riigikogu praktika kohta vt J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 107 komm. 16.

⁷⁴ A.-T. Kliimann. Vetoõigus, lk 22–23.

⁷⁵ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 63.

⁷⁶ Vt ka A. Mõttus. § 6 komm. 9. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne.

⁷⁷ RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 63.

VI. Seaduste välja kuulutamata jätmise praktika

- 50 Seisuga 25.11.2023 on president jätnud seaduse välja kuulutamata kokku **68 korral**.⁷⁸ Riigikogu otsustas seaduse **muutmata kujul** uuesti vastu võtta **22 korral** (32,35% vetode üldarvust). Neist kolmel korral võttis Riigikogu seaduse muutmata kujul uuesti vastu presidendi osutatud Riigikogu koosseisu häälteenamusega, mis seaduse esmakordsel vastuvõtmisel oli puudunud. **Seitsmel juhul** kuulutas president seaduse välja pärast seda, kui Riigikogu oli selle **muutmata kujul uuesti vastu võtnud** (sh nimetatud kolm nõutava häälteenamusega vastu võetud seadust). Vabariigi President otsustas pöörduda Riigikohtu poole taotlusega tunnistada seadus PSiga vastuolus olevaks **15 korral**⁷⁹ (22,06% vetode üldarvust ja 68,18% juhtudest, kui Riigikogu seaduse muutmata kujul uuesti vastu võttis). Riigikohus rahuldab presidendi taotluse **11 korral** ja jättis rahuldamata neljal korral. Riigikogu otsustas seadust **muutmata kujul uuesti mitte vastu võtta 45 korral** (66,18% vetode üldarvust). Ühte presidendi poolt Riigikogule tagasi saadetud seadust (25.06.2020 välja kuulutamata jäetud välisteenistuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus) Riigikogu sama, XIV koosseis uuesti ei arutanud ega otsustanud. **Neljal juhul** jättis president välja kuulutamata seaduse, mille ta eelnevalt oli juba Riigikogule tagasi saatnud ja mille Riigikogu **muudetud kujul vastu võttis** (rahuaja riigikaitse seadus 1994. aastal; armuandmise korra seadus 1997. ja 1998. aastal; kirikute ja koguduste seadus 2001. ja 2002. aastal; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus 2005. aastal). Neist kolmel juhul (rahuaja riigikaitse seadus, armuandmise korra seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus) lõppes presidendi ja Riigikogu vaheline vaidlus Riigikohtus, ühe seaduse (kirikute ja koguduste seadus) võttis Riigikogu mõlemal juhul muudetud kujul vastu ja president kuulutas selle välja pärast teistkordset muutmist. Mõnedel juhtudel on Riigikogu otsustanud välja kuulutamata jäetud seadust muutmata kujul mitte vastu võtta ning loobunud üldse selle vastuvõtmisest (näiteks keelatud rajatise kõrvaldamise seadus 2007. aastal ja magustatud joogi maksu seadus 2017. aastal).

⁷⁸ Andmed presidendi vetode kohta on saadud Vabariigi Presidendi Kantsleivi õigusteenistusest. Arvutused on kommentaari autori tehtud.

⁷⁹ Vt Vabariigi Presidendi poolt Riigikohtus vaidlustatud seaduste loetelu: A. Mõttus, § 5 komm. 18. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne.