

§ 109. [Vabariigi Presidendi seadlus]

Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja.

Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab Vabariigi President seadlused Riigikogule, kes võtab viivitamatult vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse.

Autor *Aaro Mõttus*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 81. Vabariigi Valitsusel on õigus välja anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevägedesse puudutavaid seadlusi ja määrusi.

PSMS 1933: § 60. [Lõige 2] Riigivanem peale muude põhiseaduses ettenähtud ülesannete:

- 12) edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutab seaduse-eelnõud välja dekreedina, millel on seaduse jõud. Dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust. Dekreet on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt.

§ 61. Riigivanema otsused, et olla maksvad, peavad olema kirjutatud alla Riigivanema poolt ning – arvatud välja Vabariigi Valitsuse või selle üksiku liikme ametisse kutsumine ja ametist vabastamine, enne nelja aasta möödumist uute Riigikogu valimiste määramine, Riigikogu korraliste istungjärkude lõpetamine, Riigikogu erakorraliste istungjärkude kestvuse kindlaksmääramine ja riigikohtunikkude ning kohtunikkude ametisse kinnitamine, – ka peaministri või asjaomase ministri poolt, kes vastutab otsuse eest Riigikogu ees.

Kui Riigivanema otsus on põhiseaduse või seaduse vastane, siis peaminister või asjaomane minister on kohustatud keelduma otsusele kaasallkirjutamast.

§ 81. Riigivanemal on õigus anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi.

PS 1937: § 42. Vabariigi Presidendi otsused ja muud aktid on kehtivad, kui nad kannavad Vabariigi Presidendi allkirja ning Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja. Nende otsuste ja aktide eest vastutab Vabariigi Valitsus poliitiliselt ja kaasallkirja andnud ministrid ka ametialaselt, eriti kandes vastutust selle eest, et otsus või akt oleks kokkukõlas Põhiseadusega ja seadustega.

Kaasallkirja ei vaja otsused ja aktid, mis Vabariigi President teeb Põhiseaduse järgi eriõigusel.

§ 99. Vabariigi President võib Riigikogu istungjärkude vaheajal edasilükkamatu riikliku vajaduse korral anda seadusi dekreedina. Dekreedina kehtimapandud seadused saadetakse istungjärgu alguseks Riigikogule, kes võib vastu võtta nende muutmise või kehtivusetuks tunnustamise seadusi. Riigikogu võib seda teha kinni pidamata seaduseelnõude algatamiseks ettenähtud korrast, kui Riigivolikogu kahe nädala kestel arvates korralise või erakorralise istungjärgu algusest on otsustanud võtta arutlusele dekreeidi muutmise või kehtivusetuks tunnustamise seaduse eelnõu.

Vabariigi President ei või dekreedina kehtima panna ega muuta:

- 1) rahvahääletuse seadust;
- 2) Riigivolikogu valimise ega Riiginõukogu kujundamise seadust;
- 3) Vabariigi Presidendi valimise seadust;
- 4) Põhiseaduse § 62 tähendatud kodukorda ja seadust;
- 5) Põhiseaduse § 39 p. 7, § 101, § 134 teises lõikes ja § 138 tähendatud seadusi;
- 6) Vabariigi Presidendi ega Riigikogu liikmete tasu seadust;
- 7) Vabariigi Presidendi ega Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmist käsitlevaid seadusi;
- 8) Riigikontrolli kohta käivaid seadusi;
- 9) kohtute korraldamise seadust;
- 10) riigi eelarve seadust;
- 11) välis- ja siselaenuksesse puutuvaid seadusi;
- 12) 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;
- 13) kontsessioonide, monopolide ja riigi fondide kohta käivaid seadusi.

Vabariigi President ei või dekreedina kehtima panna ega muuta riigi tulude ja kulude eelarvet ega akte, mis Põhiseaduse alusel kuuluvad Riigikogu poolt vastuvõtmisele otsuste kujul.

§ 130. Mobilisatsiooni väljakuulutamisest või sõja algusest kuni demobilisatsiooni lõpu väljakuulutamiseni Vabariigi President võib anda riigikaitse ja relvastatud jõudude korraldamise ja juhtimise alal seadusi dekreedina ka Riigikogu istungjärgude ajal.

§ 131. Vabariigi President annab seaduses tähendatud aluseil riigikaitse ja relvastatud jõududesse puutuvaid seadlusi ja määrusi.

§ 134. Riigikaitse ja relvastatud jõudude alal Vabariigi Presidendi poolt antud seadused dekreedina, seadlused, määrused, otsused ja muud aktid kannavad peale Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja ka Sõjavägede Ülemjuhataja või Sõjavägede Juhataja allkirja.

Relvastatud jõududele Vabariigi Presidendi poolt antavate käskude ja korralduste kaasallkirja andmise kohuslikkuse juhud määrab seadus ja allkirjade andmise korra – Vabariigi President.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94 – Presidendi töökorra seadus

Valikkirjandus

Johannes Klesment. Dekreet uue Põhiseaduse järgi. – Eesti Politsei 1934/1, lk 1–6.

Walter Meder. Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland. Tartu: J. G. Krüger 1936.

Ilmar Rebane. Presidendi dekreedioiguse ulatus. – Õigus 1938/8, lk 360–367.

Sisukord

- I. Sissejuhatus. Põhiseaduse Assamblee arutelud
- II. Seadluse mõiste
- III. Seadluse andmise eeltingimused
 - A. Riigikogu ei saa kokku tulla
 - B. Edasilükkamatud riiklikud vajadused
- IV. Seadluse algatamine, allkirjastamine ja kaasallkirjastamine
- V. Seadluse esitamine Riigikogule, seadluse kinnitamine või tühistamine
- VI. Seadluse staatus õiguskorras

I. Sissejuhatus. Põhiseaduse Assamblee arutelud

- 1 Kommenteeritav paragrahv, kui kasutada Riigikohtu sõnu, „sätestab seadusandluse erikorra erandlikus olukorras“.¹ „Vabariigi Presidendi õigus anda seadlusi on vajalik seadusandliku võimu järjekestvuse tagamiseks, kui tavaline seadusandlus on takistatud.“² Põhiseaduse Assamblees märkis Jüri Adams, et „vaadeldav paragrahv käsitleb, annaks Jumal, et seda ei tuleks, aga erakorralist olukorda riigielus, kus traditsioonilised riigijuhtimise mehhanismid mingil põhjusel ei tööta ja tuleb olukorra tõsiduse ja vajalike otsuste kiiruse tõttu kasutada lihtsustatud korda.“³
- 2 Sätte eeskujudeks võib pidada 1933. aasta muudatustega PSi viidud § 60 lg 2 p 12 ja 1937. aasta PS § 99.⁴ Need sätted nägid ette riigipea – Vabariigi Presidendi – dekreedioiguse. Kehtiv PS ei kasuta siiski mitte terminit „dekreet“, vaid „seadlus“. Varasemates PSides oli kasutusel ka mõiste „seadlus“. Tegemist oli seadusjõuliste täitevvõimu aktidega, mida anti kaitsevæe- ja riigikaitseküsimuste reguleerimiseks (vt 1920. aasta PS § 81, 1937. aasta PS § 131). Neid seadlusi käsitati tolleaegsetes õigusteaduslikes töodes seadusjõuliste määruste⁵ või dekreetseadustena.⁶ Terminit „seadlus“ kasutamist eesti keeles seostas Stefan Csekey venekeelse terminiga „*uzakonenie*“, mis tähistas sõjaväge reguleerivaid norme sisaldavat akti, mida ei antud mitte korralises seadusandlikus menetluses, vaid seadusjõulise aktina määrusandlikus menetluses, ning mis oli keisri prerogatiiviks.⁷
- 3 Põhiseaduse Assambleele esitatud Jüri Adamsi töörühma eelnõu § 78 kohaselt oli juhul, kui Riigikogu on füüsiliselt takistatud kokku tulemast, seaduste andmise õigus riigivanemal, Riigikogu esimehel ja peaministril ühiselt. Täpsema korra pidi määrama seadus. Sellises korras kehtestatud seadused pidid kehtima, kuni Riigikogu tuleb kokku ja kiidab nad heaks. Kui aga Riigikogu 15 päeva jooksul kokku tulemisest seadust heaks ei kiitnud või ei muutnud, lakkas seadus kehtimast.⁸ Jüri Raidla töörühma eelnõu § 105 kohaselt võis president edasilükkamatute riiklike vajaduste korral Riigikogu istungjärkude vaheajal või kui Riigikogu tegevus on takistatud, anda seadusjõulisi dekreete, mis pidid

¹ RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94 – Presidendi töökorra seadus.

² Samas.

³ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 829.

⁴ 1937. aasta PSi eeskujule viidatakse Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes – vt Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“, lk 23.

⁵ Vt Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von E. Maddison und O. Angelus. Berlin: Carl Heymanns Verlag 1928, § 81 komm., lk 78–79 (tõlge eesti keelde: Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 398). „Seadlus“ oli selles teoses tõlgitud saksa keelde kui „seadusjõuline määrus“ (*Verordnung mit Gesetzeskraft*).

⁶ Vt S. Csekey. Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli Toimetused, B (Humaniora), IX-2. Tartu Ülikool 1926, lk 98 jj. Csekey kasutab oma töös seadluse kohta terminit dekreetseadus (*Dekretgesetz*). W. Meder. Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland. Tartu: J. G. Krüger 1936, lk 18. Nii Csekey kui ka Meder nimetavad oma töös seadlusi nende reguleerimisala järgi ka *Militärdekretgesetz*.

⁷ S. Csekey. Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, lk 99–100.

⁸ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1177.

kandma peaministri kaasallkirja. President pidi esitama dekreedid Riigikogule kahe nädala jooksul, arvates Riigikogu korralise või erakorralise istungjärgu algusest. Riigikogul oli eelnõu järgi kohustus võtta vastu dekreetide kinnitamise, muutmise või tühistamise seadus.⁹ Eelnõu § 106 sisaldas loetelu seadustest, mida president dekreedina ei võinud kehtestada ega muuta.¹⁰ See loetelu kattub suuresti sellega, mida sätestab kehtiva PSi § 104, s.t nn konstitutsiooniliste seaduste loeteluga. Nende kahe eelnõu vastavasisuliste sätete kombinatsioonina ongi kujunenud kehtiva PSi §-d 109 ja 110.

- 4 Põhiseaduse Assamblees ei toimunud arutelu presidendi seadluse vajalikkuse, vaid selle üle, kes peaksid seadlusele kaasallkirja andma ja milline on Riigikogu-poolne seadluste kinnitamise protseduur. Ülo Uluots pakkus, et Riigikogu esimehe asemel peaks kaasallkirjastajaks olema asjaomane minister, nagu see oli 1937. aasta PSis.¹¹ Redaktsiooni-toimkond tegi ettepaneku, et seadluse ainsa kaasallkirja annab peaminister. Riigikogu esimehe kaasallkirjas nähti probleemi seetõttu, et osaledes seadluse andmisel, minetavat Riigikogu esimees oma tavalise erapooletuse, mis tal on kohustuslik Riigikogu juhataja ülesandeid täites, ning kuna Riigikogu peab hiljem seadluse kinnitama või tühistama, muutvat see Riigikogu esimehe rolli selles protsessis küsitavaks.¹² Assamblee liikmed oma seisukohavõttudes olid aga valdavalt seda meelt, et Riigikogu esimehe kaasallkiri on vajalik. Rein Taagepera argumenteeris: „Kui Riigikogu juhataja ei ole otsustajate hulgas, siis on Riigikogu täiesti välja surnud. [...] Riigikogu juhatajat ei tohi sellest erakorralise seaduse kolmikust mitte mingil tingimusel välja jätta.“¹³ Peet Kask leidis, et Riigikogu esimehe kaasallkiri võiks „seadluse all olla kas või juba selle märgiks, et ta nõustub, et Riigikogu ei saa kokku tulla.“¹⁴ J. Adams põhjendas Riigikogu esimehe kaasallkirja vajadust sellega, et „saaks sellisele erakorralisele riigijuhtkonnale teatud poliitilise tasakaalustatuse. Praegusel juhtumil, kui meil jääb meie praeguse skeemi kohaselt ilma poliitilise võimuta president, siis, ma arvan, konsensusliku elemendina oleks oluline just riigikogu esimehe allkiri.“¹⁵ Assamblee hääletas seda küsimust koguni kolmel korral: 15. istungil 16. novembril 1991 toetati Riigikogu esimehe kaasallkirja¹⁶, 20. istungil 13. detsembril 1991 otsustati redaktsioonitoimkonna ettepanekul Riigikogu juhataja kaasallkirja nõue PSi eelnõust välja jätta¹⁷, 26. istungil 14. veebruaril 1992 Riigikogu juhataja kaasallkirjanõue taastati.¹⁸
- 5 Põhiseaduse Assamblees arutati ka seadluste kinnitamise korda reguleerivaid sätteid. Peeti oluliseks, et „hinnang seadlustele ja otsus nende tühistamise või jõusse jätmise kohta võetakse vastu võimalikult kiiresti, et meil ei tekiks õiguslikke suhteid, mis on ebapüsivad.“¹⁹ Sõna „viivitamatult“ (Riigikogu võtab viivitamatult vastu seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse) PSi tekstis „annab suunise Riigikogu kodukorra seaduse jaoks, et seadluste suhtes otsuste langetamiseks tuleb ette näha kord, mis võimaldab seda teha kiiresti, viivitamatult, nagu põhiseaduse tekst ütleb.“²⁰ Jüri Adams seadis kahtluse alla eelnõu lahenduse, mille kohaselt nähakse ette ainult kaks võimalust, mida Riigikogu võib seadlusega teha: „Ta kas kinnitab või tühistab. Ma ei tea, mispärast siin peab piirduma kolme või kahe võimalusega. Ma kujutan ette, et elus oleks tõenäolisemalt hoopis

⁹ Samas, lk 1151.

¹⁰ Samas.

¹¹ Samas, lk 495.

¹² Liia Hänni Põhiseaduse Assamblee 20. istungil (samas, lk 653).

¹³ Samas, lk 495–496.

¹⁴ Samas, lk 672.

¹⁵ Samas, lk 829.

¹⁶ Samas, lk 495–496.

¹⁷ Samas, lk 672.

¹⁸ Samas, lk 831.

¹⁹ L. Hänni Põhiseaduse Assamblee 28. istungil (samas, lk 943).

²⁰ L. Hänni Põhiseaduse Assamblee 29. istungil (samas, lk 1008).

vajalikum, et seda [seadlust] natukene muudetakse. Mispärast peab siis redaktsioonis niimoodi piirama seda asja. Minu arvates Riigikogu asi ei ole mitte võtta või jätta, vaid Riigikogu asi on just teha seadusloomelist tööd.²¹ Talle oponeeris Ülo Uluots, kes toetus õigusselguse argumendile: „Oletame, et [seadlus] on kehtinud juba kuu aega ja ta toimib, me hakkame teda sisuliselt parandama ja pärast laseme ta uuesti seaduse kujul käiku. Siis tekib meeletu segadus. Nii et antud situatsioonis on siiski võimalus teha ainult kahte asja – kas tühistada (ja Riigikogu hakkab selle asemel tegema uut seadust) või siis kinnitada. Nii et puhtpraktiline külg asja juures näitab seda, et antud juhul võib jääda ainult kaks alternatiivi: kas ei või jaa.“²² Jüri Adams kritiseeris ka seda, et seadluse kinnitamine või tühistamine peab toimuma eraldi seaduse vastuvõtmise teel: „Võib-olla saaks seda redigeerida, kui mitte täiuslikkuse suunas, siis võiks seda lõiku redigeerida vähendamise suunas, umbes selles mõttes, et esitatakse Riigikogule, kes võtab viivitamatult vastu nende kohta otsuse või midagi selles suunas.“²³ Veel oleks Jüri Adamsi arvates võinud eelnõu sisaldada võimalust, et kui Riigikogu teatava tähtaja jooksul ei ole seadlust kinnitanud, siis jõustub see seadusena.²⁴

II. Seadluse mõiste

- 6 Vabariigi Presidendi seadlust kommenteeritava sätte tähenduses peetakse õiguskirjanduses õigusaktiks, mida teoorias nimetatakse dekreediks.²⁵ Dekreet on täidesaatva võimu seadusjõuline üldakt.²⁶ Dekreedi võib täidesaatva võimu organ (riigipea, valitsus) üldjuhul anda vahetult PSi alusel,²⁷ ehkki mõningatel juhtudel võib seadusandjal olla õigus reguleerida dekreeidi andmise üksikasju (vt nt 1920. aasta PS § 81).²⁸ Dekreeidi andmise tingimuseks võib olla näiteks parlamendi võimetus kokku tulla ja erakorraline vajadus reguleerida teatavaid õigussuhteid seadusjõulise aktiga (nagu Eestis), ent dekreete võib olla lubatud anda ka ajal, kui parlament on koos.²⁹
- 7 Eesti õiguskirjanduses on eristatud kolme liiki dekreete: dekreetseadused, erakorralised dekreedid ja hädadekreedid.³⁰ Valitsev on seisukoht, et Eesti 1992. aasta PSis ette nähtud Vabariigi Presidendi seadlusel on hädadekreeidi tunnused.³¹ Artur-Tõeleid Kliimanni järgi on hädadekreet selline administratsiooni üldakt, mida antakse üldjuhul PSis ette nähtud

²¹ Samas, lk 960.

²² Samas, lk 1009.

²³ Samas.

²⁴ Samas.

²⁵ Vt K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2., parandatud ja täiendatud trükk. Juristide Täienduskeskus 1995, lk 12; R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – *Juridica* 1995/7, lk 307; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 109 komm. 1 jj; Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, lk 1, 23 jj.

²⁶ A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1932, lk 166.

²⁷ Walter Mederi järgi ei ole dekreeidi andmine vahetult põhiseaduse alusel dekreeidi olemuslik tunnus – vt W. Meder. Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, lk 12.

²⁸ A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria, lk 171–172.

²⁹ Vt nt Hispaania Kuningriigi PSi (*Constitución española*) art 86, mille kohaselt võib valitsus anda dekreetseadusi „erakorralise ja kiireloomulise vajaduse korral“ (*En caso de extraordinaria y urgente necesidad*), samas kui parlamendi kokku tulemise võimatust PS ei nõua.

³⁰ Vt nt A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria, lk 168 jj.

³¹ K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2., parandatud ja täiendatud trükk, lk 13; R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega, lk 307; J. Jäätma jt. – PSKV₅, PS § 109 komm. 3. Meruski seisukoha järgi on seadluse paigutamisel ühe või teise dekreeidi liigi alla määrav seadluse õigusjõud – muudab ja tühistab seadusi –, kuna hädaolukorra mõistest lähtuvalt seda teha ei saa, sest PS ei sätesta Riigikogu kokku tulemise võimatuse põhjust – kas see on erakorraline või sõjaseisukord või hädaolukord (loodusõnnetused, katastroofid, epideemiad vms).

hädaolukordades.³² Hädaolukorrana käsitas Kliimann „erisuguseid juhtumeid, mis nõuavad edasilükkamatut lahendust ning eriliste kiiresti mõjuvate vahendite tarvitamist“.³³ Hädaolukorra mõistesse kuulus Kliimanni järgi ka „seadusandlusasutise mitte-funktsioneerimine, tegevusetus või ebakorrapärane tegevus“.³⁴ Kommenteeritavas paragrahvis ettenähtud seadluse andmise eeltingimused – Riigikogu võimatus kokku tulla ning edasilükkamatud riiklikud vajadused – kokku moodustavad „hädaolukorra“ hädadekreedi ühe tunnuse, kui lähtuda Kliimanni määratlusest.

- 8 Veel iseloomustab hädadekreedi see, et sellel on seadustega võrdne õigusjõud – nad võivad seadusi asendada, muuta ja kehtetuks tunnistada.³⁵ Hädadekreedi eripärana, võrreldes dekreetseaduste ja erakorraliste dekreetidega, on õiguskirjanduses välja toodud ka asjaolu, et hädadekreediga võib seadusi muuta ka formaalselt, dekreetseaduste ja erakorraliste dekreetidega aga üksnes vaikivalt, põhimõttel *lex posterior derogat legi priori*.³⁶ PS § 109 lg 1 järgi võib president anda „seaduse jõuga seadlusi“. Seega on PSis ette nähtud seadlustel samasugune õigusjõud nagu Riigikogu vastuvõetavatel seadustel. Kui liigitada PSis ette nähtud seadlused hädadekreediks, võib seadlusega muuta seadust ka formaalselt – teha olemasolevas seaduse tekstis muudatusi ja täiendusi ning seaduse kehtetuks tunnistada. Arvestada tuleb aga PS §-ga 110, mis loetleb küsimused, mida seadlustega reguleerida ei tohi. See piirang hõlmab ka olemasolevates seadustes sisalduva regulatsiooni nii formaalse kui ka sisulise muutmise keeldu. Seadluse seadusjõulisusest saab järeldada veel, et seadlusega tohib reguleerida küsimusi, mille PS on reserveerinud seadusele (välja arvatud PS §-s 110 nimetatud küsimused). Nii tuleb seadlust lugeda samaväärseks seadusega PS §-s 3 ja eri põhiõigusnormides ette nähtud seadusereservatsioonide kontekstis.³⁷
- 9 Dekreet, ja seega ka seadlus, on eespool toodud määratluse (vt komm. 5) järgi üldakt ehk õigustloov akt, mis tähendab, et ta on mõeldud reguleerima abstraktselt ja impersonaalselt piiritlemata arvu juhtumeid.³⁸ See ei tähenda siiski, et seadlusega ei võiks reguleerida üksikjuhtumeid, nagu seaduski võib põhjendatud juhtudel sisaldada üksikjuhtude regulatsioone. Õigustloova aktina allub seadlus õiguskantsleri järelevalvele („täidesaatva riigivõimu õigustloov akt“ PS § 139 lg 1 ja § 142 lg 1 mõttes).³⁹

³² A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria, lk 173.

³³ Samas.

³⁴ Samas.

³⁵ Samas.

³⁶ W. Meder. Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, lk 14–15.

³⁷ Vrd RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-2/94: „/.../ põhiõiguste ja vabaduste võimalikke piiranguid tohib kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga /.../“; RKPJKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 15: „Riigikohus on korduvalt rõhutanud põhimõtet, et PS § 3 1. lõike esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga.“

³⁸ Vrd A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria, lk 167: „/.../ dekreet on alati üldakt. Ta peab sisaldama abstraktseid üldnorme. Need aga on sellised normid, mis loovad õigusi ja kohuseid impersonaalselt, mainimata nimeliselt indiviide ja kollektiive, kelle kohta nad käivad. Iga dekreet on oma juriidiliselt siseilmelt järelikult legislatiivakt materiaalses mõttes.“ Ja teisel: „Legislatiivakt on ses mõttes üldakt, et ta sisuks on üldiste tunnuste varal määrateldavad juhtude liigid ja rühmad, üksikasjaliselt loendamatu juhtude kategooriad“ (samas, lk 58). Riigikohus on õigustloovat akti määratlenud järgmiselt: „Õigustloova aktina ehk õiguse üldaktina [PS § 142 ja PSJKS § 6 lõike 1 punkti 1] tähenduses tuleb mõista õigusnorme ehk üldkohustuslikke abstraktseid käitumiseeskirju sisaldavaid õigusakte sõltumata nende nimetusest.“ Kriitilist käsitlust õigustloova akti mõistest ja selle mõjust põhiseaduslikkuse järelevalvele vt M. Ernits. 2. ptk sissejuhatus, komm. 3 jj. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021.

³⁹ Nii ka N. Parrest jt. – PSKV₅, PS § 139 komm. 3 ja 4 (kommentaaris nimetatakse Vabariigi Presidendi seadlust küll seadusandliku riigivõimu õigustloovaks aktiks); N. Parrest. § 6 komm. 10 ja 11. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne; VPTKS § 14 lg 4.

- 10 Vabariigi Presidendi seadlus on Eesti PSi järgi ühes aspektis siiski ka eripärane õigustloov akt: see erineb dekreedist klassikalises tähenduses selle poolest, et ei ole omistatav üheselt ja ainuüksi täitevvõimule. Riigikogu esimehe kaasallkirja kaudu osaleb seadluse andmises ka seadusandlik võim. Ka PSi juriidilise ekspertiisi komisjon on märkinud, et kuigi formaalselt on tegemist presidendi seadlusega, kujutab see endast siiski „kolme võimutipu ühist õigusakti“, mille juures on presidendil üksnes algatamise õigus.⁴⁰

III. Seadluse andmise eeltingimused

- 11 Kommenteeritava sätte kohaselt võib seadluse anda, kui korraga on täidetud järgmised eeldused:⁴¹ 1) Riigikogu ei saa kokku tulla; 2) eksisteerivad edasilükkamatud riiklikud vajadused.

A. Riigikogu ei saa kokku tulla

- 12 Kommenteeritav paragrahv ei sätesta seadluse andmise eeltingimusena mitte vaheaega Riigikogu töös (istungjärkude vahelist aega), vaid istungjärguks või istungiks kokku tulemise võimatust.⁴² Seejuures ei tähista Riigikogu kokku tulemise võimatust mitte iga juhtum, kui Riigikogu ei osutu otsustusvõimeliseks (PS § 70). Samuti ei saa pidada kokku tulemise võimatuseks olukorda, kus seaduste vastuvõtmine on Riigikogus takerdunud näiteks obstruktsiooni tõttu.⁴³ Selleks, et PSis nimetatud seadluse andmise eeltingimus oleks täidetud, peab Riigikogu liikmetel olema objektiivselt takistatud istungi pidamise kohta saabuda või Riigikogul istungit pidada.
- 13 Kuigi PSi tegemise ajal peeti Riigikogu kokku tulemise võimatuse all silmas ilmselt füüsilise kokku tulemise võimatust, tähendab tänapäeval olemas olev võimalus pidada istungeid elektrooniliste vahendite abil (vt RKKTS § 89¹, samuti PS § 67 kommentaarid), et seadluse andmise eeldused on täidetud üksnes siis, kui Riigikogul ühelgi viisil ei õnnestu istungeid pidada.⁴⁴
- 14 PSi juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes tõstatati küsimus nende olukordade määramisest, millal võib Riigikogu kokku tulemise võimatus aset leida. Komisjoni hinnangul saavat tegemist olla „suletud loeteluga, lähtudes põhiseaduses toodud võimalustest“.⁴⁵ Konkreetsete juhtudena, millal Riigikogul ei pruugi olla võimalik kokku tulla, nimetatakse aruandes eriolukorda, erakorralist seisukorda, sõjaseisukorda ning Riigikogu otsustusvõimetust erakorralisel istungjärgul vastavalt PS §-le 70.⁴⁶ Komisjon tõdeb siiski, et „Riigikogu kokkutulemise võimatuse juhtude täpsem väljakirjutamine [ei anna] soovitud eelist praeguse põhiseaduse § 109 lg 1 teksti abstraktsema sätestatusega võrreldes, vaid võib isegi olla tõkkeks adekvaatse eelotsuse tegemisele“.⁴⁷ PSi juriidilise

⁴⁰ Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“, lk 24.

⁴¹ W. Meder osutab, et riigiõiguslikus kirjanduses eristatakse tavaliselt dekreeidi andmise materiaalseid ja formaalseid eeldusi. Viimastena tulevat käsitada selliseid asjaolusid, mille olemasolu on võimalik objektiivsete ja täpselt sõnastatavate tunnuste järgi kindlaks määrata. Dekreeidi andmise materiaalsed eeldused on aga sääraseid asjaolusid, mille olemasolu hindab dekreeidi andmiseks pädev riigiorgan kaalutlusõiguse alusel (Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, lk 56–57).

⁴² RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94 – Presidendi töökorra seadus.

⁴³ Vrd aga üldiselt formaalsete eelduste kohta nt S. Csekey. Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, lk 78.

⁴⁴ Sama seisukoht on tuletatav Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23. detsembri 2021. aasta otsusest asjas nr 5-21-32: „Näiteks võib Riigikogu istungite kaugvormis pidamine olla abinõuna parlamentaarset demokraatiat säästvam kui Vabariigi Presidendi antavad seadlused (PS § 109)“ (p 45).

⁴⁵ Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“, lk 25.

⁴⁶ Samas, lk 25–26.

⁴⁷ Samas, lk 26.

ekspertiisi komisjoni järeldusega tuleb nõustuda. Ei saa välistada, et Riigikogu kokku tulemise võimatus leiab aset istungi pidamise võimatusena korralise istungjärgu ajal ning olukorras, kus ei ole (veel) välja kuulutatud ei erakorralist ega sõjaseisukorda ega eriolukorda.

- 15 Seda, kas esineb Riigikogu kokku tulemise võimatuse olukord, peavad hindama nii president seadluse allkirjastajana kui ka Riigikogu esimees ja peaminister kaasallkirja andjatena. Kuivõrd Riigikogu kokku tulemise võimatus on seadluse andmise põhiseaduslik eeltingimus, sõltub seadluse põhiseaduspärasus muu hulgas sellest, kas nimetatud tingimus on täidetud või mitte. PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu PSi ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kohustus tegutseda kooskõlas PSiga seob niisiis ka seadluse andjat. Ehkki eelkõige Riigikogu esimehe kaasallkiri peaks andma kinnituse selle kohta, et kõnealune põhiseaduslik eeltingimus on täidetud, peavad selles veendunud olema ka president seadluse allkirjastajana ja peaminister kaasallkirjastajana.

B. Edasilükkamatud riiklikud vajadused

- 16 Kommenteeritavas paragrahvis kasutatav mõiste „edasilükkamatu riiklik vajadus“ on määratlemata õigusmõiste, mis jätab seadluse andjale olulise hindamisruumi. Riigikohus on sidunud edasilükkamatu riikliku vajaduse ohu mõistega: „Oht peab olema objektiivne, andmed selle kohta usaldusväärsed ning selle aste niisugune, et selles olukorras seadluse andmata jätmisel võib riigile tekkida korvamatu kahju.“⁴⁸ Arvestada tuleb, et seadlus kui erakorralise seadusandluse instrument on kavandatud kasutamiseks äärmisel juhul. Kuigi seadluse vormis antud regulatsioon täidab seadusereservatsiooni nõude, on tegemist siiski kõrvalkaldega PS § 3 lg 1 esimeses lauses sisalduvast parlamendireservatsiooni põhimõttest.⁴⁹ Seetõttu tuleb edasilükkamatu riikliku vajaduse olemasolu tõlgendada restriktiivselt. Samuti peavad kehtestatavad regulatsioonid piirduma hädavajalikuga.
- 17 Nagu Riigikogu kokku tulemise võimatuse puhul, peavad seda, kas eksisteerib edasilükkamatu riiklik vajadus, mis nõuab teatavate küsimuste reguleerimiseks seadusjõulise akti andmist, hindama nii president seadluse allkirjastajana kui ka Riigikogu esimees ja peaminister kaasallkirjastajana.

IV. Seadluse algatamine, allkirjastamine ja kaasallkirjastamine

- 18 Riigikohtu seisukoha järgi on presidentil PSi kommenteeritava paragrahvi järgi õigus iseseisvalt otsustada seadluse algatamise üle. Seetõttu oleks Riigikohtu hinnangul PSiga vastuolus, kui president tohiks seadluse allkirjastada alles pärast seda, kui Riigikogu esimees ja peaminister on teinud eelotsustuse selle kohta, kas PSis sätestatud seadluse andmise eeltingimused on täidetud.⁵⁰ Riigikohtu otsuses väljendatu näib toetavat Eesti

⁴⁸ RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94 – Presidendi töökorra seadus.

⁴⁹ Parlamendireservatsiooni nõude kohta vt nt M. Ernits. – PSKV, PS § 3 komm. 21 jj.

⁵⁰ RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94 – Presidendi töökorra seadus. Selles lahendis hindas Riigikohus Riigikogu poolt 3. mail 1994 vastuvõetud ja presidendi poolt põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlustatud Vabariigi Presidendi töökorra seaduse vastavust PSile. Riigikohus pidas PSiga vastuolus olevaks kontrollitava seaduse § 2 lg-d 2 ja 3, mis olid sõnastatud järgmiselt: „(2) Otsuse selle kohta, et Riigikogu ei saa kokku tulla, teeb Riigikogu esimees pärast seda, kui erakorraliseks istungjärguks kokkukutsutud Riigikogu ei ole otsustusvõimeline. Otsuse riiklike vajaduste edasilükkamatuse kohta teeb peaminister. Oma sellekohasest otsustusest teatavad Riigikogu esimees ja peaminister Vabariigi Presidendile kirjalikult. (3) Vabariigi Presidendi poolt allakirjutatud seadluse tekst esitatakse Riigikogu esimehele ja peaministrile kaasallkirjutamiseks. Kaasallkirja andmise otsustavad Riigikogu esimees ja peaminister lõplikult hiljemalt seadluse teksti allakirjutamiseks saamise päevale järgneval päeval. Kaasallkirja andmisest keeldumisel lisatakse tagastatava seadluse tekstile kirjalikult keeldumise motiivid.“

õiguskirjanduses avaldatud seisukohta, mille järgi seadlusi andes teostab president iseseisvat poliitilist funktsiooni.⁵¹ Samas tuleb aga arvestada PSis ette nähtud pädevusjaotust ning parlamentaarse demokraatia toimimise loogikat. Kuna parlamentaarses riigis on poliitika kavandamine ja ettevalmistamine, ohtudele reageerimine ning kriiside lahendamine valitsuse, mitte presidendi ülesanne, peaks initsiatiiv seadluste andmiseks (vajaduse selgitamine, seadluse eelnõu koostamine ning asjaomaste organite seisukohtade kooskõlastamine) vähemalt üldjuhul lähtuma valitsuselt.

- 19 Seadluse andmise protseduuri PS ei sätesta. Nii ei oma PSi aspektist relevantsust, kes seadluse initsieerib või millises järjekorras ja millal antakse allkiri ja kaasallkirjad. Oluline on see, et kolm organit – president, Riigikogu esimees ja peaminister – jõuaksid seadluse andmises üksmeelele. Ehkki PS ei näe ette nimetatud küsimuste sätestamist seadusega, reguleeritakse VPTKS §-s 15 siiski üksikasjalikult seadluse algatamise, allkirja ning kaasallkirjade andmise või nendest keeldumise käiku.
- 20 Selleks et seadlus hakkaks kehtima, peavad sellel olema presidendi allkiri ning Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirjad. Kaasallkirja puudumise korral ei ole seadlusel õigusjõudu.⁵² Riigikohus on märkinud ka, et kaasallkirja andes otsustavad Riigikogu esimees ja peaminister, kas seadluse andmiseks on põhiseaduslikud eeltingimused, samuti hindavad nad seadluse seaduslikkust ja otstarbekust.⁵³
- 21 Kaasallkirja ehk kontrasignatuuri tähendust riigiõiguslikus traditsioonis on Artur Mägi selgitanud järgmiselt: „Kontrasignatsiooni poliitiline ja õiguslik mõte seisneb selles, et riigipea ei kanna kontrasigneeritud aktide eest poliitilist ega õiguslikku vastutust ja et vastutuse nende aktide eest võtab omale akti kaasallkirjutanud valitsuse liige või valitsuse liikmed.“⁵⁴ Saksa õiguskirjanduses on märgitud, et kaasallkirja instituudi eesmärk on tagada riigijuhtimise ühtsus ja näha ette valitsuse parlamentaarne vastutus liidupresidendi tegevuse eest.⁵⁵ Samuti on leitud, et kaasallkirjakohustus vahendab parlamentaarset legitimaatsiooni liidupresidendi tegevusele valitsuse parlamentaarne vastutuse kaudu.⁵⁶
- 22 PS § 109 lg 1 kontekstis teenib kaasallkirjade nõue mitut eesmärki. Esiteks peab see ära hoidma võimu kuritarvitamise presidendi poolt, teiseks tagama, et vaatamata kokku tulemise võimatusele ei jääks Riigikogu normiloomeprotsessist täiesti kõrvale, kolmandaks nägema ette poliitilise vastutuse mehhanismi. Ehkki president on seadluse allkirjastaja ja PS § 109 lg 2 kohaselt seadluse Riigikogule kinnitamiseks või tühistamiseks esitaja, ei kanna ta riigipeana Riigikogu ees poliitilist vastutust. Parlamentaarset valitsemisüsteemis saab ka seadluse eest parlamendi ees poliitiliselt vastutada üksnes valitsus (peaminister). Põhimõtteliselt on võimalik ka Riigikogu esimehe vastutus seadluse eest, näiteks selgitamiskohustuse ja/või tagasikutsumismenetluse kaudu.

⁵¹ Vt nt T. Annus. RÕ₂, lk 137, 141.

⁵² RKPJKo 13.06.1994, III-4/1-4/94 – Presidendi töökorra seadus.

⁵³ Samas.

⁵⁴ A. Mägi. Eesti riiklik korraldus. Loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteadeuskonnas 1952/53. ja 1953/54. õppeaastal. Stockholm: Eesti Teadusliku Instituudi Kirjastus 1954, lk 27.

⁵⁵ H. D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 10. Aufl. München: C. H. Beck 2009, lk 737.

⁵⁶ C. Degenhart. Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. 30., neu bearbeitete Aufl. Heidelberg: C. F. Müller 2014, lk 309.

V. Seadluse esitamine Riigikogule, seadluse kinnitamine või tühistamine

- 23 Kommenteeritava paragrahvi teine lõige nõuab, et president esitaks, niipea kui Riigikogu on kokku tulnud, seadlused Riigikogule, kes võtab viivitamatult vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse. PS ei sätesta, kellel on kinnitamis- või tühistamise seaduse algatamise, s.t vastava eelnõu Riigikogu menetlusse esitamise õigus. PS § 103 lg 1 ei anna presidendile seaduse algatamise õigust. Küsitav on, kas presidendi selline õigus tuleneb PS § 109 lg 2 lauseosast „esitab Vabariigi President seadlused Riigikogule“. RKKTS § 90 lg 2 sätestab, et seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu esitab Riigikogule president koos vastava seadlusega. Mõeldav oleks aga ka lahendus, et seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse algatamise ülesande paneb Riigikogu mõnele oma alatisele komisjonile.⁵⁷
- 24 Eesti õiguskirjanduses on leitud, et seadlusi kinnitades või tühistades teostab Riigikogu presidendi seadluse üle eeskätt poliitilist kontrolli.⁵⁸ Seadusandjana on Riigikogu pädevuses otsustada, millised õigusnormid tuleb riigi- ja ühiskonnaelu reguleerimiseks kehtestada. Seetõttu on Riigikogu ülesanne hinnata, kas seadlusega kehtestatud normid on (jätkuvalt) vajalikud ja regulatsioonid eesmärgipärased. Samuti on Riigikogu ülesanne kontrollida, kas seadlus on põhiseaduspärane, sh kas seadluse andmise ajal olid olemas seadlusandluse põhiseaduslikud eeltingimused.
- 25 PSist tuleneb, et Riigikogul on kaks võimalust: seadlus kas kinnitada või tühistada.⁵⁹ Seadluse kinnitamise seaduse jõustumisega kehtib seadlus edasi vastavalt kinnitamiseseaduse tingimustele. Seadluse tühistamise seaduse jõustumisega kaotab seadlus kehtivuse. PSi tekst ja sätte kujunemislugu (vt komm. 5) näivad viitavat sellele, et Riigikogu on õigustatud seadluste suhtes tegema üksnes PSis nimetatud otsustusi – kinnitada või tühistada. RKKTSi kommenteeritud väljaandes peetakse võimalikuks ka osalist kinnitamist ja osalist tühistamist, kinnitamist reservatsiooniga ja kinnitamist teatud tähtjaks.⁶⁰ Ilmselt tuleb selles küsimuses mõelda Riigikogu avarat mänguruumi, mille kasutamine sõltub konkreetsetest asjaoludest – seadluse sisust, kinnitamise hetkeks kujunenud olukorrast jms. PS ei näi aga lubavat seadluse menetlemist Riigikogus seaduseelnõuna, s.t seadluse konverteerimist seaduseelnõuks ning selle vastuvõtmise käsitamist kinnitamisaktina ja selle vastu võtmata jätmise käsitamist tühistamisaktina PS § 109 lg 2 tähenduses, muu hulgas seetõttu, et seaduseelnõu menetlemine Riigikogus võtab aega, PS nõuab Riigikogult aga viivitamatut reageerimist. Ei ole siiski välistatud, et pärast seadluse kinnitamist või tühistamist asub Riigikogu menetlema ja võtab vastu seadlusega sama reguleerimiseset omava seaduse või kinnitatud seadluse muutmise seaduse.
- 26 PS sätestab, et Riigikogu peab seadluste suhtes seisukoha – kinnitada või tühistada – võtma „viivitamatult“, konkretiseerimata tähtaega. PSi seda ettekirjutust tuleb mõista kui käsku võtta seadlused arutusele esimeste asjade seas, millega kokku tulnud Riigikogu tegelema hakkab. Põhiseadusandja mõtte kohaselt peab seadluse kui erakorralise seadusandluse instrumendi kehtivus olema ajaliselt piiratud, seotud Riigikogu ajutise mittekoosolemisega, ning kokku tulnud Riigikogu peab seadlused esimesel võimalusel „omaks võtma“ või õiguskorrast kustutama.

⁵⁷ Komisjoni õigus algatada seadusi on sätestatud PS § 103 lg 1 p 3.

⁵⁸ J. Pöld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest. – *Juridica* 1994/5, lk 115.

⁵⁹ Vrd 1937. aasta PS § 99 lg 1, mille kohaselt võis Riigikogu võtta vastu dekreedina kehtima pandud seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduse.

⁶⁰ K. Rosin jt. – RKKTS, § 116 komm. 2.

- 27 Seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse vastuvõtmiseks Riigikogus on nõutav poolthäälteenamus (PS § 73), kuna PS ei näe ette teistsugust häälteenamust.⁶¹ Kui kinnitamise- või tühistamise seaduse eelnõu jääb lõpphääletusel vajaliku häälteenamuse puudumise tõttu vastu võtmata, tuleb uuesti menetleda ja hääletada ilmselt teistsuguse sisuga eelnõu (näiteks kinnitamise seaduse asemel tühistamise seadust). Seadlust vaikimisi kinnitatuks või tühistatuks lugeda PS ei võimalda.
- 28 Riigikogu vastu võetud seadluse kinnitamise või tühistamise seadus tuleb presidendil vastavalt PS §-le 107 välja kuulutada.⁶² See, kas ja millises ulatuses on presidendil sellise seaduse suhtes vetoõigus, on vaieldav. Näiteks Jüri Pöld ei eita vetoõiguse olemasolu. Ta leiab siiski, et president tohib jätta kinnitamise- või tühistamise seaduse välja kuulutamata üksnes juhul, kui see on vastuolus PSiga, kuna seadlust kinnitades või tühistades teostab Riigikogu poliitilist kontrolli presidendi üle ja seetõttu ei ole kohane, kui president omakorda kasutaks poliitiliselt motiveeritud vetot.⁶³
- 29 PSi juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes leitakse (toetudes muu hulgas Jochen A. Froweini ja C. Benedicti Eesti presidendi töökorra seaduse kohta tehtud õiguslikus ekspertiisis väljendatud seisukohtadele), et presidendi õigus jätta välja kuulutamata seadluse kinnitamise või tühistamise seadusi ei vasta PSi mõttele ega parlamentaarse riigikorra alustele. Suspensiivse vetoõiguse kasutamine annaks presidendile võimaluse seaduse väljakuulutamise venitada ning see nõrgendaks tunduvalt parlamendi kontrollifunktsiooni erakorralises seadusandlikus menetluses ja tugevdaks PSi mõtte vastaselt presidendi positsiooni.⁶⁴ Sellest tulenevalt tegi komisjon ettepaneku välistada presidendi vetoõigus seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse suhtes kas presidendi institutsiooni puudutavas seaduses (Vabariigi Presidendi seaduses) või PS § 109 lg 2 muutmise, lisades lause „Vabariigi Presidendi seaduste kinnitamise või tühistamise seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja“.⁶⁵ Ettepanek piirata presidendi vetoõigust PSist alamal seisva aktiga – seadusega – ei ole aktsepteeritav põhjusel, et niisugused piirangud peavad sisalduma PSis endas (vrd PS § 105 lg 3 esimene lause).

VI. Seadluse staatus õiguskorras

- 30 Seadlused kehtivad seadlustena seni, kuni Riigikogu on võtnud nende suhtes seisukoha, õigemini seni, kuni jõustub Riigikogu vastuvõetud kinnitamise- või tühistamise seadus. Kinnitatud seadlus kehtib alates kinnitamise seaduse jõustumisest edasi, omades samasugust jõudu nagu Riigikogu vastuvõetud seadus. Tühistatud seadlus aga kaotab kehtivuse tühistamise seaduse jõustumise päevast. Riigikogu võib kinnitatud seadlust edaspidi muuta või kehtetuks tunnistada nagu tavalist seadust.
- 31 Nii Riigikogu poolt veel kinnitamata kui ka kinnitatud seadlused alluvad põhiseaduslikkuse järelevalvele (vt ka komm. 8). Abstraktse normikontrolli raames võib seadlusi vaidlustada õiguskantsler (PS § 139 lg 1). Seejuures saab õiguskantsler akti andjale teha ettepaneku seadlust muuta (PS § 142 lg 1) üksnes kuni seadluse Riigikogule kinnitamiseks esitamiseni, s.t ajani, kui lakkab vähemalt üks seadluste andmise põhiseaduslikest eeltingimustest – Riigikogu kokku tulemise võimatus. Alates sellest ajast aga on seadluste muutmise

⁶¹ Nii ka J. Jäätma jt. – PSKV, PS § 109 komm. 12.

⁶² 1930ndatel Eestis dekreedioõiguse osas valitsenud arusaamade kohaselt pidi dekreedid „äramuutmise“ (1933. aastal muudetud PS § 60 lg 2 p 12 sõnastus) toimuma Riigikogu tavalise otsusega. Otsust president PSi järgi välja ei kuulutanud ning see ei saanud ühtlasi olla presidendi vetoõiguse objektiks. Vt lähemalt W. Meder. Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, lk 39 jj.

⁶³ J. Pöld. Vabariigi Presidendi vetoõigusest, lk 115.

⁶⁴ Põhiseaduse 7. peatükk „Seadusandlus“, lk 27–28.

⁶⁵ Samas, lk 28.

ja kehtetuks tunnistamine Riigikogu pädevuses ning õiguskantsler peab tegema Riigikogule ettepaneku viia seadlus PSiga kooskõlla. Konkreetse normikontrolli menetluses võivad seadluse PSile vastavuse küsimuse tõstatada kohtud (PS § 15 lg 2, § 152 lg 1). Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on võimalik kontrollida nii seadluse formaalset (näiteks, kas eksisteerisid seadluse andmise põhiseaduslikud eeldused) kui ka materiaalsel (näiteks kooskõla põhiõigustega) põhiseaduspärasust.