

## § 110. [Seadluse reguleerimisala piirangud]

**Vabariigi Presidendi seadlusega ei saa kehtestada, muuta ega tühistada põhiseadust ega põhiseaduse §-s 104 loetletud seadusi, riiklikke makse kehtestavaid seadusi ega riigieelarvet.**

Autor *Aaro Mõttus*

### Ajaloolised tekstid

**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.

**PS 1937:** § 99. [lõige 2] 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 siselaenudesse 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.

[Lõige 3] 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.

### Valikkirjandus

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

- 1 Kommenteeritav paragrahv sätestab, milliseid küsimusi ei tohi Vabariigi Presidendi seadlusega reguleerida. Säte sisaldab loetelu, mille sarnast sisaldasid nii 1933. aasta põhiseadusemuudatused kui ka 1937. aasta PS. 1933. aasta põhiseadusemuudatustes oli sõnaselge piirang ette nähtud üksnes rahvahääletuse, rahvaalgatuse, Riigikogu valimise ja riigivanema valimise seaduse dekreediga muutmise osas. Tolleaegsete Eesti õigusteadlaste arvates aga kitsendas dekreedioiguse ulatust ka PSi sõnastus „kuulutab seaduse-eelnõud välja dekreedina“. Nimelt leiti, et dekreedid kui seadusi asendava aktiga<sup>1</sup> tohtis reguleerida põhimõtteliselt üksnes materiaalselt legislatiivseid küsimusi.<sup>2</sup> Seetõttu pidi olema välistatud näiteks „konkreetsed ainetikku“ (A.-T. Kliimann) käsitleva riigieelarve või Riigikogu kodukorra kui internse akti kehtestamine dekreediga.<sup>3</sup> 1937. aasta PS sisaldas juba üksikasjalikumalt regulatsiooni dekreedioiguse sisulistest piiridest.
- 2 Presidendi seadluse reguleerimisulatus piiramise vajadus on tingitud asjaolust, et seadluse näol on tegemist erakorralise seadusandluse instrumendiga. Ohuolukorras<sup>4</sup>, mis võib tingida vajaduse seadluse järele, ei tohiks olla võimalik „peamiste õiguskorda raamivate ja selles kehtivate normide ja põhimõtete“ ümber kujundamine.<sup>5</sup> Seetõttu on kommenteeritavas paragrahvis sätestatud küsimused, mida seadlusega reguleerida ei saa. Sättes esitatud loetelu lähtub sellest, et seadlusi tohib anda üksnes selles ulatuses, milles Riigikogu on õigustatud andma seadusi (Riigikogu seadusloomepädevus). President ei tohi asuda Riigikogu asemele selliste küsimuste otsustamisel, mis on antud Riigikogu pädevusse, ent mida Riigikogu ei lahenda seadusandlikus menetluses, näiteks peaministri kandidaadile volituste andmine valitsuse moodustamiseks või rahvahääletuse korraldamise otsustamine (vrd 1933. aasta põhiseadusemuudatuste § 60 lg 2 p 12 kohta õigusteaduses avaldatud seisukohad – vt komm. 1 eespool – ning 1937. aasta PS § 99 lg 3).
- 3 Esimese piiranguna nimetab kommenteeritav paragrahv keeldu seadlusega kehtestada, muuta ja tühistada PSi. Arvestades, et PSi muutmise kord on sätestatud üksikasjalikult PSi XV peatükis ning selle sätteid ei ole võimalik tõlgendada rahvast ja Riigikogu muutmismenetlusest välistavalt, ei ole kõnealune piirang iseenesest vajalik. Ka ilma sellise sättega tuleneks PSist üheselt, et president ei saa seadlusega PSi kehtestada, muuta ega tühistada. Ilmselt on põhiseadusandja soovinud, arvestades 1937. aasta PSi kehtestamiseni viinud toimingute ahelat,<sup>6</sup> selgelt fikseerida, et parlamendita ajal, kui tavaprotseduurid ajutiselt ei toimi, ei ole põhiseadusliku korra muutmine õiguspärasel viisil võimalik.
- 4 Teine piirang välistab seadlusega PS §-s 104 loetletud seaduste (nn konstitutsiooniliste seaduste) kehtestamise, muutmise ja tühistamise. Kuna tegemist on valdavalt riigi olulisimate institutsioonide moodustamise ja toimimise aluseid reguleerivate seadustega, on selle kitsenduse eesmärk hoida ära riigi institutsionaalse struktuuri ümberkujundamine erakorralise seadusandluse teel. Arvestades Riigikohtu PS § 104 suhtes antud tõlgendust,<sup>7</sup> tuleb selles sättes loetletud seadusteks pidada ka olemuslikult konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisalasse kuuluvaid valdkondi käsitlevaid (näiteks kohtumenetluse) sätteid, isegi kui need ei sisaldu kitsamas tähenduses konstitutsioonilistes seadustes.

<sup>1</sup> J. Klesment. Dekreet uue Põhiseaduse järgi. – Eesti Politsei 1934/1, lk 2–3.

<sup>2</sup> A.-T. Kliimann. Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte. – Õigus 1933/9, lk 403.

<sup>3</sup> Samas, lk 403–404; J. Klesment. Dekreet uue Põhiseaduse järgi, lk 3.

<sup>4</sup> RKPJKo 13.06.1994, III-4/A-4/94: „Edasilükkamatu riiklik vajadus seondub ohu mõistega.“

<sup>5</sup> Põhiseaduse VII peatükk „Seadusandlus“. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, lk 28. <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-pohi-seaduse->

<sup>6</sup> Riigivanem Konstantin Pätsi 8. jaanuari 1936. aasta otsusega nr 3 rahvahääletusele pandud Rahvuskogu kokkukutsumise otsuse kava ja sellega seoses samal päeval Riigivanema dekreedina antud Rahvuskogu kokkukutsumiseks rahvahääletamise seadusega loodi alus kehtiva PSi tühistamiseks ja uue vastuvõtmiseks.

<sup>7</sup> Vt nt RKÜKo 08.06.2009, 3-4-1-7-08, p-d 29 ja 30; RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 18.

- 5 Järgmisena keelab kommenteeritav paragrahv riiklikke makse ette nägevate seaduste kehtestamise, muutmise ja tühistamise presidendi seadlusega. Maksude kehtestamine on ajalooliselt olnud üks parlamentide prerogatiive. Seetõttu ei ole täitevvõimul lubatud neid küsimusi parlamendi asemel reguleerida. Riigikohtu arvates näitab PS §-s 110 sisalduv keeld seda, et PSi koostamisel peeti oluliseks avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise parlamentaarset vormi.<sup>8</sup> Kuna terminit „riiklikud maksud“ kasutatakse PS §-s 113 kõrvuti terminitega „koormised“, „lõivud“, „trahvid“ ja „sundkindlustuse maksed“, seda paragrahvi on Riigikohus aga tõlgendanud kui nimetusest sõltumata kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi hõlmavat sätet,<sup>9</sup> tõusetub küsimus, kas põhiseadusandja on kommenteeritavas sättes pidanud silmas tõepoolest üksnes maksuna defineeritavat rahalist kohustust või kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Võttes arvesse PS § 113, milles riiklikku maksu on nimetatud ühe avalik-õigusliku rahalise kohustuse liigina, võib PS § 110 tõlgendada ka nii, et keeld seadlusega kehtestada, muuta ja tühistada riiklikke makse kehtestavaid seadusi hõlmab üksnes maksu määratlusele vastavaid, mitte aga kõiki rahalisi kohustusi. Selline tõlgendus säilitaks rahaliste kohustuste kehtestamisega seonduva Riigikogu pädevuse tuuma, samas aga võimaldaks siiski seadlusega ette näha teatavas ulatuses riigi täiendavaid rahaallikaid.
- 6 Lõpuks välistab kommenteeritav säte riigieelarve kehtestamise, muutmise ja tühistamise presidendi seadlusega. Nii nagu maksuküsimused, on ka riigieelarve tulude ja kulude üle otsustamine (täitevvõimule loa andmine teatavate kulutuste tegemiseks) traditsiooniliselt parlamendi pärusmaa. Riigikohus on öelnud, et „Riigikogu eelarvepädevus on üks Riigikogu tuumikpädevusi“.<sup>10</sup> Seetõttu keelab PS erakorraliselt seadusandluse alal parlamenti asendaval organil eelarve üle otsustada. Kommenteeritavas paragrahvis sisalduv keeld hõlmab nii iga aasta kohta vastu võetavat riigi kõigi tulude ja kulude eelarvet (PS § 115 lg-d 1 ja 2), lisaeelarvet (PS § 115 lg 3) kui ka riigieelarve muutmist (PS § 116 lg 1). PSi juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuandes peeti kõnealust piirangut problemaatiliseks, kuna see võib takistada võimaliku kriisiolukorra kiiret ja efektiivset lahendamist eelkõige erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-2000, p 21.

<sup>9</sup> Samas, p 20.

<sup>10</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 136.

<sup>11</sup> Põhiseaduse VII peatükk „Seadusandlus“. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, lk 28. <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#ii-osa-pohiseaduse->