



Õiguskantsler

Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 09.01.2024 nr 5-24-1/2

Meie 29.01.2024 nr 9-2/240160/2400573

## **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 5-24-1**

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Palusite arvamust Vabariigi Presidendi taotluse kohta tunnistada maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus põhiseadusvastaseks.

Leian, et Riigikogus 18.12.2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus (edaspidi ka: muutmisseadus) on põhiseadusega vastuolus.

Riigikogu töö sihiliku tõkestamise võtteid ega töötõkke ületamise abinõusid ei ole tõenäoliselt võimalik seaduses üksikasjalikult, kõiki tulevasi vaidlusi välistades reguleerida. Leian, et neis asjus ei saa kõiki tulevasi vaidlusi välistavaid seisukohti ega selgitusi anda ka kohtuotsuses. Ilmselt peaks Riigikohus vajaduse korral ka edaspidi lahendama taotluse konkreetse juhtumi asjaoludest lähtudes.

Leian, et Vabariigi Presidendil on õigus seaduse väljakuulutamise üle otsustades hinnata ka seaduse vastuvõtmise menetlust ning oluliste menetlusvigade ilmnemisel saata seadus Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab seaduse osutatud menetlusviga parandamata uuesti vastu, on riigipeal õigus pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalveks Riigikohtu poole (arvamuse osa I).

Vabariigi Valitsus sidus muutmisseaduse vastuvõtmise usaldusküsimusega, väites, et seaduse kiire vastuvõtmine on vajalik 2024. aasta riigieelarve vastuvõtmiseks enne eelarveaasta algust. Osa Riigikogu liikmetest oli asunud Riigikogu tööd tervikuna ja pikaajaliselt tõkestama, soovides sel viisil kutsuda kunstlikult esile erakorralised valimised. Muutmisseaduse eelnõu kohta esitatud muudatusettepanekute põhjal saab öelda, et töötõkke ei olnud suunatud selle seaduse sisu vastu. Sedalaadi töötõket tuleks käsitleda teisiti, kui teistel eesmärkidel seatavaid töötõkkeid.

Sel korral piisaks usaldusküsimusega sidumise põhiseadusvastaseks pidamiseks asjaolust, et muutmisseadus ei olnud aasta riigieelarve vastuvõtmise seisukohalt oluline (arvamuse osa III). Usaldusküsimusega sidumine selles asjas poleks olnud põhiseaduspärane ka siis, kui töötõkke eesmärk oleks olnud sisuline vastuseis muutmisseaduse vastuvõtmisele: esindatavatele ühiskonnagruppidele soodsama tulemuse saavutamine või vähemalt nende huvide ja õiguslustunde nimel toimunud võitluse näitamine (arvamuse osa IV).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Peale menetlusküsimuste väärivad tähelepanu ka muutmiseseadusega tehtavad sisulised muudatused (arvamuse osa V).

Arvamusele on lisatud tabel, milles on esitatud senised seaduseelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise juhtumid (vt lisa 1).

## I. Taotluse lubatavus

1. Leian, et Vabariigi Presidendi taotlus on lubatav (vt kriteeriumid RKPJKo 19.12.2019, [5-19-38/15](#), p-d 61–63). Vabariigi President taotles muutmiseseaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist, kuna Vabariigi Valitsus sidus selle vastuvõtmise usaldusküsimusega. Riigipea hinnangul on põhiseadusega vastuolus seaduse menetlus.

2. Üldiselt on seaduse väljakuulutamine akt, millega riigipea kinnitab, et parlament on seaduse vastu võtnud põhiseaduses ettenähtud menetlusnõudeid järgides ning sellest saab õiguskorra osa.<sup>1</sup> „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 rikunud kehtestatud protseduuri.“<sup>2</sup> Just menetlust puudutavates olukordades on Vabariigi Presidendil erapooletu riigielu tasakaalustajana eriline roll. Ta peab kaaluma demokraatia põhimõtteid: ühelt poolt enamuspõhimõtet ja teiselt poolt vähemuse õiguste kaitset. PS § 107 lg 2 teine lause sätestab: „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 Vabariigi Presidendi taotlus puudutab seaduse menetlust, siis tuleb taotluse lubatavuse tingimust *muutmata kujul* hinnata lähtuvalt sellest, kas uuesti arutades jäi Riigikogul see menetlusviga parandamata.

3. Vabariigi President leidis, et põhiseadusega on vastuolus eelnõu sidumine Vabariigi Valitsuse usaldusküsimusega. Riigipea pidas menetlusrikkumiseks sellest tulenevat tagajärge, mis seisneb Riigikogu liikmete õiguste piiratuses. Kui seaduseelnõu seotakse enne teist lugemist usaldusküsimusega, siis võetakse Riigikogu liikmetelt ära võimalus Riigikogu täiskogus hääletusele panna ja hääletada esitatud muudatusettepanekuid. Riigikogu liikmetel ei ole võimalik hääletada isegi neid muudatusettepanekuid, mis vastavad [Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses](#) (RKKTS) esitatud nõuetele, sest pärast usaldusküsimusega sidumist läheb muudatusettepanekute üle otsustamine valitsusele üle (RKKTS § 137 lg 1). Hääletamata jäävad ühtviisi nii heauskselt eelnõu sisu muutmiseks tehtud kui ka ainult Riigikogu töö tõkestamiseks tehtud muudatusettepanekud (RKKTS § 137 lg 6). Riigikogule jääb vaid lõpphääletus (RKKTS § 137 lg 7) ning ta peab valima, kas võtta eelnõu vastu sellisena, nagu see on, või ootab ees valitsuse vahetus (PS § 98 lõike 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus siduda enda esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega ning lõike 2 kohaselt tuleb valitsusel tagasi astuda, kui Riigikogu ei võta eelnõu vastu).

4. Kuigi pärast riigipea vetot muutmiseseadust arutades ei seotud seda enam usaldusküsimusega, ei taganud Riigikogu menetlus ikkagi seaduseelnõu sisulist läbitöötamist, muudatusettepanekute esitamist, RKKTS-s nimetatud tingimustel hääletusele panekut ja hääletamise võimalust. Valitsusel ei olegi põhjust eelnõu uuesti usaldusküsimusega siduda, kui

<sup>1</sup> J. Jäätma jt. Põhiseaduse § 107 komm. 1. – Ü. Madise (peatoim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. 2020.

<sup>2</sup> Samas komm. 4.

Riigikogu on varem usaldusküsimusega seotud eelnõu vastuvõtmist toetanud ja toetab eeldatavalt ka selle vastuvõtmist muutmata kujul. RKKTS § 114 ei näe muudatusettepanekute esitamise võimalust ette enne, kui Riigikogu on olnud *vastu* eelnõu vastuvõtmisele muutmata kujul (alles siis tekiks selleks võimalus – vt lg 5). Riigikogu saanuks Vabariigi Presidendi soovitud paranduse teha ainult muutmiseseaduse muutmata kujul vastuvõtmise vastu hääletades. Sellega oleks Riigikogu andnud ühtlasi Vabariigi Valitsusele märku, et parlament ei aktsepteeri sellise eelnõu usaldusküsimusega sidumist demokraatia põhimõttest lähtuvalt (iseenesest ei ole oluline, millise organi tegevusest või tegevusetusest menetlusviga tulenes – põhiseaduspärasust hinnatakse seaduse kogu menetlust kokku võttes). Seega jäi riigipea väljatoodud puudus menetluses kõrvaldamata ning olukord vastab PS §-s 107 sätestatud eeldusele (seadus võeti vastu *muutmata kujul*).

## II. Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse menetlus

5. Vabariigi Valitsus algatas maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu ([SE 297](#); hiljem UA 295) 25.09.2023. Eelnõu esimese lugemise järel esitasid ühte opositsioonifraktsiooni kuuluvad Riigikogu liikmed eelnõu kohta 200 muudatusettepanekut. Muudatusettepanekute sisu arvestades on näha, et need ettepanekud on esitatud üksnes Riigikogu töö tõkestamiseks.<sup>3</sup> Vabariigi Valitsus sidus eelnõu vastuvõtmise 16.11.2023 enne teist lugemist usaldusküsimusega. Eelnõu teise lugemise seletuskirjas põhjendas Vabariigi Valitsus eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumist nii töötõkke kui ka sellega, et eelnõu on vajalik Vabariigi Valitsuse poliitika elluviimiseks ning seotud riigieelarvega.<sup>4</sup> Vastu võetud seadus esitati Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks 23.11.2023.

6. Riigipea otsustas jätta seaduse välja kuulutamata 08.12.2023 (otsusega nr 341), märkides, et probleem on eelnõu vastuvõtmise sidumises usaldusküsimusega. Riigikogu võttis seaduse muutmata kujul vastu 18.12.2023 ning esitas selle samal päeval Vabariigi Presidendile väljakuulutamiseks. President esitas 03.01.2024 Riigikohtule taotluse tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Ta tugines seaduse formaalsele vastuolus põhiseadusega, kuna see seoti valitsuse usaldusküsimusega.

## III. Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus ja iga-aastane riigieelarve seadus

7. Põhiseaduse §-s 98 pole esitatud usaldusküsimusega sidumist piiravaid tingimusi. Nõustuda tuleb aga Riigikohtu püsiva seisukohaga (ja sellele omakorda tugineva presidendi taotlusega), et see ei tähenda, nagu võiks eelnõusid usaldusküsimusega siduda piiramatult (vt viimati RKPJKo 22.06.2023, [5-23-31/18](#), p 53).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Kõik muudatusettepanekud puudutavad sama sätet ning pakuvad selles sättes sisalduva tööpäevade arvu muutmist, mille möödumisel loetakse dokument kättetoimetatuks arvates teate edastamisest. Muudatusettepanekud on üksteist välistavad.

<sup>4</sup> Sedasama kordas rahandusminister eelnõu algataja esindajana Riigikogu 22.11.2023 istungil (vt [Riigikogu 22.11.2023 istungi stenogramm](#)).

<sup>5</sup> Samamoodi on sarnases olukorras järeldanud Saksamaa Liitvabariigi Konstitutsioonikohus: [BVerfG 25.08.2005, 2 BvE 4/05](#).

8. Eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumise ajalooline eesmärk on olnud välja selgitada, kas parlamendis on valitsuse tegutsemiseks vajalik toetus jätkuvalt olemas.<sup>6</sup> Usaldusküsimusega sidumine on mõeldud lahendama sellist ummikseisu, kus on tekkinud kahtlus, kas peaministrile valitsuse moodustamiseks volituste andmist toetanud parlamendisaadikud on jätkuvalt valitsuse selja taga.<sup>7</sup> Praktikaks on seni seaduseelnõu usaldusküsimusega sidumist tihti kasutatud töötõkke ennetamiseks (nt 2009) või töötõkke murdmiseks.

9. Põhiseaduse § 115 lõige 1 näeb ette, et Riigikogu võtab iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve (riigieelarve). Sama lõige sätestab, et eelarve eelnõu peab Vabariigi Valitsus esitama Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust. PS § 119 sätestab, et kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised. Riigikogu erakorralised valimised toovad kaasa ka valitsuse vahetumise (PS § 92 lg 1 p 1).

10. Põhiseaduse § 116 lõige 2 keelab Riigikogul kustutada või vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega. Seega võib riigieelarve seaduse vastuvõtmine sõltuda sellest, kas õnnestub muuta sellist muud seadust. Riigikogu töö tõkestamine võib sellele takistuseks saada. Vabariigi Presidendi taotluses märgituga nõustudes leian, et sellises olukorras võib usaldusküsimusega siduda ka riigieelarve rakendamiseks vajaliku seaduseelnõu. Selleks ei ole aga ükskõik milline riigieelarvega seotud seaduseelnõu. Seaduseelnõu peaks mõjutama riigieelarve tulu- ja kulukirjeid (PS §-d 115 ja 116). Hinnates konkreetse seaduseelnõu piisavat seotust riigieelarvega, võiks lähtuda sellest, kas juhul, kui seadus jääks vastu võtmata, oleks vaja kohe muuta vastava aasta riigieelarve seadust (või selle eelnõu) või võtta vastu lisaeelarve. Ilmselgelt pole välja kuulutamata jäetud seadusel riigieelarvele sedavõrd suurt mõju.

11. Muutmisseaduse eelnõu **usaldusküsimusega sidumise põhiseadusvastaseks pidamiseks piisab asjaolust, et muutmiseseadus ei olnud aasta riigieelarve vastuvõtmise seisukohalt oluline**. Järgnevalt analüüsin, kas muutmiseseaduse eelnõu sidumine usaldusküsimusega võiks olla mõnel muul põhjusel kooskõlas põhiseadusega.

#### IV. Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus ja muud usaldusküsimusega sidumise põhjused

12. Seaduseelnõu vastuvõtmise valitsuse usaldusküsimusega sidumise eesmärk on olnud lahendada olukordi, kus on ohtu sattunud valitsuse tegutsemisvõime tagamiseks vajaliku parlamendi toetuse püsimine (vt p 8). Praegusel juhul ei olnud tegemist sellise olukorraga. Vabariigi President sedastab seaduse välja kuulutamata jätmise otsuses: „Praegusel juhul ongi kõik muudatusettepanekud, mida Vabariigi Valitsus pidas obstruktsiooniks, esitanud Eesti

<sup>6</sup> Ka Riigikohtu üldkogu osutab Põhiseaduse Assamblees väljendatud eesmärgile, et valitsusel tuleb võimaldada mõjutada parlamendi *enamust* oma poliitikat toetama (RKÜKo 20.10.2020 [5-20-3/43](#), p 39.2). Põhiseaduse Assamblees toodi ühe eeskujuna välja Saksamaa, kus samuti on niisuguse olukorra vältimiseks ette nähtud eelnõude usaldusküsimusega sidumise võimalus (vt ka R. A. Lorz; M.Richterich. Par 35 änr 45. – M. Morlok; U. Schliesky; D. Wiefelspütz (toim). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Nomos, Baden-Baden 2016). Saksamaa Liitvabariigi Konstitutsioonikohus on kahes lahendis rõhutanud, et usaldusküsimusega sidumise lubatavuse eeltingimus on valitsuskriis ning sellega on tegemist siis, kui tekib kahtlus, kas täidesaatval võimul on enam piisavat toetust parlamendis ([BVerfG 16.02.1983, 2 BvE 1/83; BVerfG 25.08.2005, 2 BvE 4/05](#)).

<sup>7</sup> Põhiseaduse Assamblee sõnavõttudest kumab läbi, et ollakse teadlikud asjaolust, et see instrument võeti kasutusele olukorras, kus täidesaatval võimul ei olnud parlamendis enam piisavat tuge (kuna lõpphääletusel kukkus läbi mitu täidesaatva võimu esitatud seaduseelnõu), kuid samal ajal hoidus opositsioon ka valitsust kukutamast (sest kaheldi uue valitsuse moodustamiseks piisava üksmeele saavutamise võimalikkuses).

Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsioon ja selle liikmed. Nõnda ei ole täpne kirjeldada olukorda Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu kui terviku vastuoluna.“

**13.** Niisiis saab eelnõu usaldusküsimusega sidumine olla põhiseaduspärane sel juhul, kui valitsuse püsimine on ohus. Muudes olukordades võib usaldusküsimusega sidumine olla põhiseaduspärane vaid erandlikul juhul. Sellest tuleneb, et usaldusküsimusega sidumise põhiseaduspärasust tuleks alati kontrollida sel juhul, kui saab öelda, et hääletuse tulemus on ette näha: kui asjaolud ei tekita kahtlust, et valitsusel on Riigikogus piisav toetus. Riigikohtu üldkogu on asunud seisukohale, et eelnõu sidumine usaldusküsimusega järgib põhiseadusest tulenevat eesmärki, kui seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja kui eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu (RKÜKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p 39.5). Riigikohtu üldkogu on ka leidnud, et eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega või selle meetme kasutamine põhiseadusest mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise Riigikogu tegevusse ning et nii võidakse kitsendada PS § 65 punktis 1 sätestatud Riigikogu pädevust vastu võtta seaduseid või otsuseid, rikkudes ka PS §-st 4 tulenevat võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning PS §-st 10 tulenevat demokraatia põhimõtet (samas, p 39.3).

**14.** Eelnõu usaldusküsimusega sidumist kasutatakse üha sagedamini. Seda kinnitab arvamusele lisatud tabel. Kui enne 2023. aasta algust oli usaldusküsimusega seotud 11 eelnõu, siis alates 2023. aasta algusest juba 23 eelnõu.<sup>8</sup> Olukorras, kus opositsiooni kuuluv erakond on võtnud sihiks erakorraliste valimiste saavutamise,<sup>9</sup> on sellest erakorralisena mõeldud tööriistast saanud valitsuse tavaline abivahend töötõkke ületamiseks.<sup>10</sup> Selliselt kavatsevad seda võimaluse tekkides kasutama asuda ka vähemalt mõned opositsiooni esindajad.<sup>11</sup> Teisest küljest ei peaks sagedus saama ainsaks või peamiseks lähtekohaks, mida usaldusküsimusega sidumisel põhiseaduspärasuse hindamisel arvestada.

**15.** Eelnõu usaldusküsimusega sidumine on kindlasti vastuolus põhiseadusega, kui selle ainus eesmärk on vältida sisulist tööd eelnõudega, sealhulgas muudatusettepanekute üle otsustamist. See on nii isegi siis, kui opositsiooni töötõkke tõttu eelnõu vastuvõtmine viibib (teisiti on see nende seaduseelnõude puhul, millest sõltub iga-aastase riigieelarve vastuvõtmine, vt alates punktist 9). Seaduseelnõu vastuvõtmise valitsuse usaldusküsimusega sidumise eesmärk ei tohi olla seaduseelnõu valitsusele soovitud kujul ja tempos läbisurumine ning sealjuures vajaduse korral opositsiooni vastuseisu eiramine. See, et eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumine ei ole mõeldud mitte igasuguse parlamendi töötõkke ületamiseks, nähtub ka asjaolust, et põhiseadus lubab seda võimalust kasutada ainult valitsuse enda esitatud seaduseelnõu puhul. Seega on

<sup>8</sup> Võrdluseks, näiteks Saksamaal on seda tehtud alates Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse (Grundgesetz) vastuvõtmisest alates vaid viiel korral (vt <https://www.stern.de/news/lindner-weist-forderung-von-merz-nach-vertrauensfrage-durch-scholz-zurueck-34292082.html>).

<sup>9</sup> EKRE esimees Martin Helme kirjeldas ETV 12.10.2023 saates „Esimene stuudio“ EKRE plaani kutsuda esile erakorralised valimised (<https://www.err.ee/1609131017/helme-meil-on-plaan-kuidas-kutsuda-esile-erakorralised-valimised>).

<sup>10</sup> Majandus- ja infotehnoloogiaminister Tiit Riisalo vastas 04.05.2023 ETV saates „Esimene stuudio“ saatejuhi tähelepanekule, et valitsus saab siduda riigieelarvega seotud nn kobareelnõu usaldusküsimusega ning debati Riigikogus sisuliselt ära jätta: „Nii on põhimõtteliselt, jah.“ (tsitaadi leiab aadressilt <https://www.delfi.ee/artikkel/120182946/valitsus-plaanib-pakendada-maksumuudatused-kobareelnouks>).

<sup>11</sup> EKRE esimees Martin Helme avaldus ETV 07.12.2023 saates „Esimene stuudio“: „Kui Riigikohus ütleb, et jah tehke nii, palun, siduge nii palju kui tahate usaldusega, siis sel päeval kui meie võimule saame, ma ei hakka isegi teisel lugemisel usaldusega siduma, esimesel lugemisel lähevad kõik eelnõu usaldusega, ja nii on, see on uus poliitiline reaalsus“ (tsitaadi leiab aadressilt <https://www.err.ee/1609188496/helme-erakorraliste-valimiste-toenaosus-on-vahenenud>).

usaldusküsimusega sidumise kasutamine täiesti välistatud muu organi (vt PS § 103 lg 1 punktid 1-3 ja 5) algatatud seaduseelnõu tõkestamise kõrvaldamiseks.

**16.** Parlamendi töös ette tulevad konfliktid peaks lahendama Riigikogu ise ning kõik Riigikogu liikmed peaks tundma end selleks kohustatuna juba ametivandest lähtuvalt (RKPJKo 22.06.2023, [5-23-31/18](#), p 53). Seesuguseid lahendusi on varem leitud. Ehkki Riigikogu töö tõkestamist oli ette tulnud ka varem, kasutati PS § 98 ette nähtud võimalust esimest korda alles 2009. aastal. Seegi kinnitab seda, et PS § 98 mõte ei ole olnud anda kokkulepete otsimise asemel võimalust töötõke hõlpsasti murda. Leian, et kõiki töötõkke kasutamise põhjuseid ja viise ega ka töötõkke ületamise võtete lubatavust ei ole võimalik ette määrata. PS § 98 kohaldamise lubatavust tuleks Vabariigi Presidendil ja vajadusel ka Riigikohtul hinnata igakordselt lähtudes konkreetsest olukorrast ja asjaoludest. Nõnda kujuneb tasakaalustatud riigiõiguslik praktika.

**17.** Parlamentaarses valitsemisüsteemis teevad parlament ja valitsus küll koostööd, kuid mõlemad täidavad oma ülesandeid iseseisvalt.<sup>12</sup> Valitsus ei peaks asuma lahendama parlamendi muresid oma töö korraldamisel.

**18.** Vabariigi Presidendiga võib nõustuda, et Riigikogul endal oleks võimalik töötõke kõrvaldada. Seda saab põhimõtteliselt teha ka viisil, mida RKKTS sõnaselgelt ette ei näe. Teisisõnu, selleks ei ole tingimata vaja muuta seadust. Esmalt tuleb arvestada, et parlamendi kodukord on eripärane õigusakt,<sup>13</sup> mille kohta ei kehti sõltumata selle vastuvõtmisest seadusena<sup>14</sup> sugugi mitte kõik tingimused, mis kehtivad üldiselt nende seaduste kohta, mille adressaadiks on parlamendivälised organid või isikud. Eelkõige võib kõne alla tulla, et olukord lahendatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses toodud üldise reegli tõlgendamise teel, aga ka üldisest reeglist erandjuhul põhjendatult kõrvale kaldudes.<sup>15</sup> Seadusega erinormi sõnastamise vastu räägib ka see, et õigusnormi üldisuse nõude tõttu võidakse erinorm sõnastada liiga laialt. See tähendaks, et väga erandlikust lahendusest võib saada Riigikogu liikmete mandaadi teostamist piirav reegel. Parlamendisise reeglite puhul on üldiselt lubatud lähtuda ka õigusallikatest, mis ei ole kehtestatud õigusnormidena, eelkõige välja kujunenud parlamentaarsest tavast<sup>16</sup>.

**19.** Töötõkkena kasutatavaid arvukaid muudatusettepanekuid on ka n-ö kimpu seotud ja selliselt hääletatud juhtivkomisjonides. Seda on teinud ka praegu opositsioonis olevatest erakondadest koosnenud valitsusliit.<sup>17</sup> Sellest isegi parema lahendusena võiks kõne alla tulla see, kui esmalt pandaks hääletusele üldisem küsimusepüstitus. Näiteks muutmisseaduse eelnõu muudatusettepanekute sisu<sup>18</sup> vaadates võiks hääletada esmalt selle üle, kas hääletusest osavõtjate enamus soovib eelnõus toodud 5 tööpäeva pikkuse tähtaja muutmist või mitte. Alles seejärel, kui

<sup>12</sup> R. A. Lorz; M.Richterich. par 35 änr 99. – M. Morlok; U. Schliesky; D. Wiefelspütz (toim). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Nomos, Baden-Baden 2016.)

<sup>13</sup> Õigusteoorias nn *sui generis* õigusakt, vt P. Cancik. Par 9 änr 33. – M. Morlok; U. Schliesky; D. Wiefelspütz (toim). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Nomos, Baden-Baden 2016).

<sup>14</sup> Eesti Vabariigi esimese iseseisvusperioodi jooksul võetigi see vastu otsusega. Vt pikemat selgitust: A. Mõttus. Sj komm. 2.2., lk 23. – K. Jõgeva (peatoim). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. 2023.

<sup>15</sup> Näiteks Saksamaa Liitvabariigi parlamendi valitava koja (Bundestag) kodukorra kohaselt võib kohal olevate saadikute kahekolmandikulise häälteenamusega kodukorrast kõrvale kalduda, kui see on põhiseadusega kooskõlas (vt [GO-BTG § 126](#)).

<sup>16</sup> P. Cancik. Par 9 änr-d 34 ja 45jj. – M. Morlok; U. Schliesky; D. Wiefelspütz (toim). Parlamentsrecht. Praxishandbuch. Nomos, Baden-Baden 2016).

<sup>17</sup> KE, EKRE ja Isamaa valitsusliit Riigikogu 14. koosseisus põhiseaduskomisjonis eelnõu [288 OE](#) (abielurefendumi korraldamine) menetlemisel 10.01.2021 erakorralisel istungil. Praegune valitsusliit nt Riigikogu õiguskomisjonis eelnõu [232 SE](#) (vaenukõne) menetlemisel 05.12.2023 istungil.

<sup>18</sup> Kõik muudatusettepanekud puudutavad sama sätet ning pakuvad selles sättes sisalduva tööpäevade arvu muutmist, mille möödumisel loetakse dokument kättetoimetatuks arvates teate edastamisest.



hääletustulemusest nähtub põhimõtteline valmisolek muudatuseks, asutaks hääletama konkreetselt pakutud päevade arvu (esimesena võidaks hääletada vastutava komisjoni alternatiivset ettepanekut – kui seda toetaks enamus, võiks ülejäänud alternatiivide hääletamise ära jätta). Selline lähenemine vähendaks töötõkke tõenäosust ja ulatust, sest kõige lihtsamini saab koostada just ühes ja samas sättes sisalduvat numbrit muutvaid muudatusettepanekud.

20. Mõistagi ei tohi Riigikogu enesekorraldusõigusele viidates jätta Riigikogu liikmeid ilma nende mandaadi teostamisega seotud põhilistest menetluslikest õigustest (RKPJKo 23.12.2021, [5-21-32/8](#), p 39). Kui vähemus asub enda õigusi teostama viisil, mis seab ohtu parlamendi töövõime, võib erandlikult tulla kõne alla piirav lähenemine (õiguste piiramise ulatuse üle otsustamisel kehtib üldiselt, et *millegi* alles jätmine on kindlasti parem kui *kõigest* ilmajätmine; iseasi, see *miski* on ka põhiseaduslikult piisav). Eriti kehtib see siis, kui parlamendiliikme õigusi kasutatakse ära parlamentaarse korra vastaseks tegevuseks, mitte sisuliseks vastuseisuks konkreetsele eelnõule. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus annab selliste erandlike lahenduste kohaldamisel teatud tingimustel Riigikogu liikmele ka õiguskaitsevahendi (vt viimati RKPJKo 02.11.2023, [5-23-37/6](#), p 26 jj; sellele lahendile on küll lisatud ühe riigikohtuniku [eriarvamus](#), aga kui selline õiguskaitsevahend seadusest puuduks, oleks ilmselt vajalik see luua<sup>19</sup>). Selliselt on ka kohtulikult kontrollitav, kas Riigikogu on töötõkkega seotud küsimusi lahendades läinud demokraatia põhimõtet silmas pidades liiga kaugele.<sup>20</sup> Lisaks sellele on Vabariigi Presidendil just sellistes olukordades seaduse väljakuulutamist otsustades erapooletu riigielu tasakaalustajana eriline roll.

## V. Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse sisuline põhiseaduspärasus

21. Vabariigi President on taotluses tuginenud üksnes muutmisseaduse formaalset põhiseadusvastasust puudutavatele argumentidele. Kahelda võib aga ka muutmisseaduse sisu põhiseaduspärasuses.

22. Riigikohus on varem leidnud, et: „Vabariigi Presidendi taotlus on lubatav üksnes juhul, kui menetlusele Riigikohtus on eelnenud kohtueelne menetlus, mis tagas Riigikogule sisulise võimaluse välja kuulutamata jäetud seadus üle vaadata ja viia see põhiseadusega kooskõlla [...]. See tähendab, et kuigi Vabariigi President vaidlustab formaalselt seadust tervikuna, peab Riigikogul juba Vabariigi Presidendi taotluse 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. 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“ (RKPJKo 19.12.2019, [5-19-38/15](#), p 63).

23. Sellest seisukohast peaks loogiliselt tulenema, et ka Riigikohtule kehtib piirang tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks täiesti teistel alustel ja teiste põhjendustega. Riigikohus ei ole aga viidatud lahendis rangelt sellest lähtunud, mööndes lahendi punktis 38, et „president ega

<sup>19</sup> Vt [õiguskantsleri 10.05.2019 pöördumist](#) (nr 16-4/190677/1902393) Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole.

<sup>20</sup> Vt näidet olukorrast, kus Riigikohus tunnistas erandlikus olukorras tehtud Riigikogu otsuse õigusvastaseks: RKPJKo 23.12.2021, [5-21-32/8](#).

ükski muu menetlusosaline ei ole seadnud kahtluse alla KoPS muutmise seaduse formaalset põhiseaduspärasust“. Seejärel asus kohus siiski analüüsima, kas eelnõu usaldusküsimusega sidumine enne teist lugemist oli põhiseaduspärane. Sealjuures toodud põhjendus („Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus allub seaduse formaalse põhiseaduspärasuse küsimusena põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kohtulikule kontrollile ja seda sõltumata esitatud taotluse väidetest“, samas p 39) laieneb põhimõtteliselt ka kõigile materiaalse põhiseaduspärasuse küsimustele. Teisisõnu, kui Riigikohus võib formaalse põhiseaduspärasuse küsimuse tõsta ainult materiaalselt põhiseadusvastasust väitva taotluse menetluse raames, siis peaks olema ka vastupidine võimalus. Pole aga mõistlikku põhjendust, miks peaks Riigikohus riigipead piirama taotluse täiendavaid aluseid või põhjendusi lisamast, kui Riigikohus ise võib neid veel piiramatult lisada (kuigi Riigikogu ei ole saanud samamoodi neid uuesti arutades arvesse võtta).

**24.** Vabariigi Presidendi väljatoodud esialgsete aluste ja põhjenduste piiridesse jäämist võib põhjendada sellega, et Vabariigi President saab jätta välja kuulutamata ja esitada Riigikohtule taotluse üksnes seaduse kohta tervikuna (RKPJKo 19.12.2019, [5-19-38/15](#), p 62) ning taotluse esitamine lükkab edasi terve seaduse jõustumise (erinevalt õiguskantsleri algatatavast normikontrollist). Kui Riigikohtu teostatav järelevalve ei peaks piirduma presidendi esialgsete argumentidega, siis oodataks Riigikohtult edaspidi sellises olukorras seaduse põhiseaduspärasuse terviklikku ja kõikehõlmavat järelevalvet. See tähendaks vähemalt mõnel juhul, et seaduse jõustumine viibib pikka aega. Niisiis on põhjendatud, et kohus piirdub Vabariigi Presidendi argumentidega. Sellegipoolest – pidades silmas õiguste kaitse tõhusust – on Riigikohtul võimalik vähemalt *obiter dictum* vormis juhtida tähelepanu muudele probleemidele, mis võivad (kui eelnõu juba presidendi argumentidel põhiseadusega vastuolus olevaks ei tunnistata) anda ajendi omakorda õiguskantslerile konkreetsete sätete kohta ettepaneku tegemiseks.

**25.** Eelnõu menetluskäigu tõttu ei ole Riigikogus läbi arutatud seadusega kavandatavaid sisulisi muudatusi, millel võib olla oluline mõju isikute põhiõigustele. Eelkõige on küsitav, kas uued tingimused, mis kehtestati mittetulundusühingutele ja sihtasutustele saadetavate Maksu- ja Tolliameti dokumentide kättetoimetamisele (nn kättetoimetamise fiktsioon), on sisu poolest põhiseadusega kooskõlas.

**26.** Muutmisseadus näeb ette, et kui juriidiline isik, kes kasutab e-maksuametit, ei ole e-maksuametisse üleslaaditud dokumenti avanud, loetakse talle saadetud dokument kättetoimetatuks viie tööpäeva möödumisel pärast teate edastamist, kui ei ole tõendatud dokumendi varasem kättesaamine. Elektronposti aadressil saadetud dokumendi kohta näeb muutmisseadus ette samasuguse nõude.

**27.** Niisiis loetakse edaspidi dokument viie tööpäeva möödumisel kättetoimetatuks ka nendele juriidilistele isikutele, kes ei ole äriühingud, vaid on näiteks mittetulundusühingud ja sihtasutused. Ühtlasi piiratakse nõnda isikute ringi, kellel on õigus nõuda MTA-lt dokumentide kättetoimetamist (tava)posti teel: edaspidi jääks see õigus ainult füüsilistele isikutele (muutmisseaduse § 2 p 9). Eelnõu seletuskirjas on põhjendatud, et dokumendi kättetoimetamise tingimuste laiendamist kõikidele juriidilistele isikutele õigustab see, et juriidilisel isikul peab olema e-posti aadress ja tal on kaasaaitamiskohustus maksumenetluses.<sup>21</sup>

**28.** Haldusakti teatavastegemine on põhiõiguste seisukohalt oluline menetlusetapp, kuna haldusakt jõustub üldjuhul pärast selle teatavastegemist ja muutub seejärel igapäevase täitmiseks

<sup>21</sup> Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse 297 seletuskiri, lk 4.



kohustuslikuks (HMS § 60 lg 2). Sellest ajast hakkab kulgema ka kaebetähtaeg (HMS § 75, HKMS § 46, RKHK [02.02.2018, 3-15-2813/27](#), p 14.2).

**29.** Kuna seni on peetud õigeks, et juriidilisest isikust äriühingul on kohustus korraldada oma kirjavahetust, võib kuidagi mõista samasuguse hoolsuskohustuse laiendamist elektronpostile. Küsimusi tekitab, kas on õige maksuvaldkonnas sellist kohustust panna ka mittetulundusühingutele ja sihtasutustele. Sealjuures ei laiene praegu äriühingute suhtes kehtiv dokumentide elektroonilise kättetoimetamise erikord haldusmenetluse seaduse (HMS) alusel muudele juriidilistele isikutele. Haldusmenetluses üldiselt kehtivat ja HMS § 27 lõike 2 punktidest 3 ja 4 tulenevat dokumentide kättetoimetamise uut korda rakendatakse selgelt üksnes äriühingutele, avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ning seaduses nimetatud ametikandjatele. Seega kehtestatakse maksumenetluses mittetulundusühingutele ja sihtasutustele teistsugune dokumentide kättetoimetamise kord (nn kättetoimetamise fiktsioon) kui on kehtestatud muudes haldusmenetlustes.

**30.** Sisuliselt pannakse seaduse jõustumisel ka mittetulundusühingutele ja sihtasutustele hoolsuskohustus jälgida oma e-posti vähemalt 5 tööpäeva jooksul (seega tuleb e-kirja kaotamineku võimaluse vältimiseks logida e-maksuametisse sisse vähemalt iga 5 tööpäeva tagant). Kaebeõigust haldusaktide vaidlustamiseks tuleb kasutada sellele järgneva 30 päeva jooksul ([halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 46 lõige 1).

**31.** Eelnõu seletuskirjas ei ole uue kohustuse põhjendamiseks välja toodud, kas dokumentide kättetoimetamisega mittetulundusühingutele ja sihtasutustele on olnud probleeme ja kui suured need probleemid on. Seetõttu on küsitav ka muudatuse vajalikkus. Eelnõu ettevalmistamise ega Riigikogus menetlemise käigus ei ole kaasatud mittetulundusühingute ja sihtasutuste esindusorganisatsioone (nt Vabariiklaste Liit), et selgitada välja sihtgrupi arvamus eelnõu kohta.<sup>22</sup>

**32.** Ei nähtu, et seadust muutes oleks arvestatud mittetulundusühingute ja sihtasutuste erineva suuruse ja profiiliga. Näiteks osa mittetulundusühinguid ja sihtasutusi tegutseb heategevuslikult ja avalikes huvides ning [saab tulumaksusoodustust](#), kuid teised mitte. Tegemist võib olla tuntud organisatsioonidega, kellel on kindel struktuur ning palgalised töötajad, aga ka väga väikeste ühendustega, kes tegutsevad vabatahtlikkuse alusel. On mõistetav, et sellistes olukordades, kus suuri rahasummasid võetakse inimestelt vastu (annetused) või neid jagatakse (toetused), on sellele kehtestatud nõuded võrreldavad äriühingutele kehtestatud nõuetega. Mittetulundusühing võib olla ka näiteks vaimse tervise toetamisega seotud kahe-kolme liikmega ühing, väike harrastusspordiklubi või koguni alaealise mittetulundusühing. Näitlikustamiseks saab tuua olukorra, kus MTA soovib kontrollida, kas väikse spordiklubi treener ikka tegutseb vabatahtlikult, mitte töötasu alusel. Kontrolli korraldamisest teatatakse klubi e-posti aadressil. Kui see harrastusspordiklubi pidevalt oma e-posti ei jälgi, võib tekkida olukord, et MTA kiri jääb märkamata, korraldus täitmata ja rakendatakse sunniraha.

**33.** Kuna mittetulundusühingud ja sihtasutused on sedavõrd erineva profiiliga, seab see kahtluse alla, kas on proportsionaalne kehtestada mittetulundusühingutele ja sihtasutustele samasugused nõuded, nagu on kehtestatud äriühingutest juriidilistele isikutele. Riigikohus on selgitanud, „et riik võiks sarnaselt äriühingute jaoks kehtivate normidega siiski kaaluda erineva

---

<sup>22</sup> Kaasatud on olnud Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja Eesti Maksuameti Liit, kuid mitte näiteks Vabariiklaste Liit. Arvestades seda, et eriti suure muudatuse toob uus kord kaasa vabasektori väikeste MTÜ-de ja sihtasutuste jaoks, oleks tulnud nad kaasata menetlusse oma esindusorganisatsiooni kaudu.

raamatupidamise reeglistiku kehtestamist ka eri suuruse ja tegevuse ulatuse ning iseloomuga MTÜ-de jaoks“ (RKÜKo [02.10.2018, nr 2-17-10423](#), p 46.2).

**34.** Nii võib tekkida olukord, kus mõni väiksem mittetulundusühing või sihtasutus ei kontrolli õigel ajal e-postkasti ning seetõttu võib tal jääda märkamata korralduse või maksuotsuse vaidlustamise tähtaeg. See piirab kohtusse pöördumise õigust. Isik saab küll kohtus taotleda tähtaja ennistamist, kuid sel juhul peab ta ise tõendama ja põhistama, miks ta ei jõudnud e-posti vaadata või et kiri ei jõudnudki tegelikult temani.

**35.** Kokkuvõtvalt, kõnealustest muudatustest ei ole aru saada, miks on vaja teha mittetulundusühingutele ja sihtasutustele haldusaktide kättetoimetamise reeglites väga olulisi ja põhimõttelisi muudatusi. Peale selle pole analüüsitud eelnõu mõju valdkonnale ning eelnõu on üles ehitatud kontrollimata eeldusele, et mittetulundusühingutel ja sihtasutustel on tegelikkuses võimalus ja valmidus uut nõuet täita.

**36.** Muutmisseaduse § 2 punktis 10 on ühtlasi ette nähtud, et maksukorralduse seaduse § 54 lõike 4 punktid 2 ja 3 tunnistatakse kehtetuks. Need sätted on seni olnud ka äriühingute maksumenetluses oluline kaitsenorm. Nimelt on seni olnud kohustus, et adressaadile saadetakse teade ka tavaposti teel, kui ei ole saadud kinnitust selle kohta, et ta on elektrooniliselt teate kätte saanud. Samasugune nõue kehtib haldusmenetluses üldiselt juba praegu (kehtiv HMS sellist kaitsenormi ei sisalda). Eelnõu seletuskiri ei sisalda analüüsi, kas senisest kaitsenormist loobumine on proportsionaalne äriühingute põhiõiguste piirang maksuvaldkonnas. Seetõttu võib muutmisseadus olla põhiseadusega vastuolus ka äriühinguid puudutavas osas. Äriühingutest eraldi tuleks analüüsida kaitsenormi puudumise proportsionaalsust mittetulundusühingute ja sihtasutuste puhul (kaitse puudumine vajab sel juhul eriti kaalukat põhjendust).

**37.** On küsitav, kas kõnealused sätted on kooskõlas PS §-ga 14 (õigus korraldusele ja menetlusele) ja §-ga 15 ning § 24 lõikega 2 (kohtusse pöördumise põhiõigus ühes õigusega olla oma kohtuasja arutamise juures), sest uute haldusakti kättetoimetamise tingimuste rakendamine piirab õigust haldusakti sisust teada saada ja ühes sellega võimalust pöörduda kaebusega kohtusse. Nende piirangute põhjendused on napid ja mõjusid ei ole analüüsitud.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Lisa: tabel seaduseelnõu usaldusküsimusega sidumise juhtumite kohta

Liina Lust-Vedder 693 8429 Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee

Karolin Soo 693 8410 Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

Ivika Nõukas 693 8419 Ivika.Noukas@oiguskantsler.ee