

## RIIGIKOGU ARVAMUS

**Taotluse esitaja:** Vabariigi President

**Otsuse teinud organ:** Riigikogu

Otsuse teinud organi  
Esindaja Riigikogu Kantselei  
e-post: [riigikogu@riigikogu.ee](mailto:riigikogu@riigikogu.ee)

**Kohtuasi:** Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada Riigikogus 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

**Riigikogu seisukoht:** Riigikogu on maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse võtnud vastu kooskõlas põhiseaduse ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse sätetega ja selle menetlemisel Riigikogus ei rikutud mitte ühtegi põhiseaduse ega RKKTS-i normi. Seadus on nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

1. Vabariigi President pöördus Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus (Riigikogu menetluses olnud [eelnõu numbriga 297 UA](#), enne uuesti arutamist 297 SE) põhiseadusega vastuolus olevaks. Vabariigi Presidendi hinnangul on seadus formaalselt põhiseadusega vastuolus, kuna seda ei menetletud kohases menetluses. Eelnõu usaldusküsimusega sidumine ei olnud Vabariigi Presidendi arvates lubatav.

2. Riigikogu hinnangul on seadus formaalselt põhiseadusega kooskõlas, sest Riigikogu on seda vastu võttes toiminud põhiseaduse ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse sätteid järgides. Selle seisukoha selgitamiseks tuleb hinnata, kas eelnõu menetlemisel oli olulisi rikkumisi, mille vältimiseks Riigikogu oleks pidanud midagi teisiti tegema. Täpsemalt selgitab Riigikogu oma vastuses kaht küsimust:

1) Kas Riigikogu oleks pidanud ennetama maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse usaldusküsimusega sidumist, kasutades meetmeid obstruktsiooni abil tekitatud takistuste kõrvaldamiseks?

2) Kas Riigikogu oleks põhiseaduspärase tulemuse saavutamiseks pidanud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse jätmata vastu võtmata?

**A. Kas Riigikogu oleks pidanud vältima eelnõu usaldusküsimusega sidumist, kasutades meetmeid obstruktsiooni abil tekitatud takistuste kõrvaldamiseks?**

3. Riigikohtule esitatud taotluses on Vabariigi President leidnud, et eelnõu usaldusküsimusega sidumise põhiseaduspärasus sõltub sellest, kas on olemas teisi põhiseaduspäraseid viise töötakistuse kõrvaldamiseks ja kui selliseid viise on, ei tohi valitsus asuda konflikti lahendamiseks seadusandlikku võimu teostama. Vabariigi Presidendi taotluses märgitakse, et selle eelnõu menetlemise ajal toimus obstruktsioon, kus Riigikogu vähemus kuritarvitas oma õigusi, mida Riigikogu oleks saanud vältida parlamendiliikmete õigusi piirates (Vabariigi Presidendi taotlus Riigikohtule, lk 4).

4. Pole vaidlust, et Riigikogu töö oli 2023. aasta sügisel obstruktsiooni tõttu takistatud. Töö takistamine algas 2023. aasta kevadistungjärgul. Näiteks andsid opositsioonipoliitikud 8.-12. mai 2023 üle nii palju eelnõusid ja arupärimisi ning esitasid nii palju protseduurilisi küsimusi, et Riigikogu istungid kestsid sel perioodil kokku 65 tundi, mille jooksul ei jõudnud Riigikogu kaugemale kui istungi rakendamine. Selle tulemusena oli 2023. aasta sügisistungjärgu alguseks Riigikogu menetluses 317 arupärimist, millele vastamise tähtaeg oli kas juba saabunud või oli saabumas sügisistungjärgu viie esimese tööpäeva jooksul, neist 253 tähtaeg oli saabumas sügisistungjärgu kolmandal nädalal. Samuti oli Riigikogu menetluses 221 eelnõu, millest esimese lugemise tähtaeg oli nelja esimese tööpäeva jooksul saabumas 184 eelnõul. Obstruktsioon jätkus eelnõudele massilise muudatusettepanekute esitamisega. Sügisistungjärgul esitasid EKRE fraktsiooni liikmed 49 menetluses olnud eelnõule 7285 muudatusettepanekut, sh fraktsiooni või selle liikmete enda algatatud eelnõudele (kokku esitati nendele eelnõudele 7538 muudatusettepanekut). Kui muudatusettepanekut toetab juhtivkomisjonis vähemalt kaks liiget, saab nõuda selle hääletamisele panemist täiskogus (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS) § 106 lg 2). Enne iga hääletust saab fraktsiooni esimees nõuda 10-minutilist vaheaega (RKKTS 83 lg 2). Senise praktika kohaselt on istungi juhataja vaheaja ka alati andnud. Nii kulub iga muudatusettepaneku hääletamisele hinnanguliselt 12 minutit, arvestades muudatusettepaneku hääletamisele panemist, 20-sekundilist aega hääletamiseks ning hääletamistulemuse kinnitamist. Näiteks oli Riigikogu 8. novembri 2023 istungi päevakorras 2023. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu (303 SE) teine lugemine. Eelnõule oli esitatud 89 muudatusettepanekut, millest umbes 2/3 pandi hääletusele koos vaheaja võtmisega enne hääletamist. Eelnõu teine lugemine kestis umbes 14 tundi (sh ainuüksi vaheajad kokku 9 tundi). Kui EKRE fraktsioon oleks nõudnud 7285 muudatusettepaneku hääletamist täiskogus koos igakordse 10-minutilise vaheajaga enne seda, oleks see võtnud hinnanguliselt 1457 tundi. Ühe istungipäeva pikkus on Riigikogu töö ajagraafikut muutmata maksimaalselt 35 tundi (arvestades, et igal kolmapäeval kell 14 algav istung lõpeb neljapäeva hommikul kell 10, mil algab uus Riigikogu istung, RKKTS § 47). Ainuüksi 7285 muudatusettepaneku läbihääletamiseks kuluks seega üle 41 istungipäeva. Lisaks muudatusettepanekute hääletamisele sisaldab eelnõu teine lugemine ka teisi toiminguid (ettekanne, küsimused, vastused, kõikide Riigikogu liikmete õigus võtta osa läbirääkimistest kuni 8-minutilise kõnega). Nn ööistungeid ei saa pidada tavapäraseks töövormiks, harilikult kestab Riigikogu täiskogu istungipäev vähem, mis tähendab, sellise hulga muudatusettepanekute hääletamiseks vajaks Riigikogu veelgi rohkem aega. Lisaks tuleb Riigikogul menetleda ka teisi põhiseadusest ja seadustest tulenevaid küsimusi.

5. Vaidlustatud eelnõu menetlus kulges kuni selle usaldusküsimusega sidumiseni tavapäraselt. Vabariigi Valitsus algatas maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (297 SE) 25. septembril 2023 ja see võeti Riigikogu menetlusse 26. septembril 2023. Eelnõu esimene lugemine lõpetati 18. oktoobril 2023. Eelnõule muudatusettepanekute esitamise tähtaeg oli 1. novembril 2023 kell 17.15. Tähtajaks esitati eelnõule 200

muudatusettepanekut, kõik Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni või selle liikmete poolt (nähtavad [eelnõu 297 SE kaardil](#)). Eelnõu oli päevakorras rahanduskomisjoni 7. novembri, 14. novembri ja 16. novembri 2023 istungitel. 7. novembri 2023 istungil vaadati kõik muudatusettepanekud läbi ja kuulati ära nende esitajate selgitused. Ehkki muudatusettepanekud käisid sama sätte kohta ja olid üksteist välistavad, ei soostunud esitajad neid tagasi võtma. Fraktsiooni esindaja oli aga nõus, et ettepanekuid hääletatakse komisjonis kogumis. Muudatusettepanekute poolt oli 2 ja vastu 6 komisjoni liiget (Riigikogu rahanduskomisjoni 16.11.2023 istungi protokoll). Kahe poolthääle saavutamine tähendas, et ettepaneku esitajal tekkis õigus nõuda oma ettepaneku hääletamist eelnõu teisel lugemisel täiskogus (RKKTS § 106 lg 2) ehk menetluse võimalikku pikendamist 200 muudatusettepaneku hääletamiseks kuluva aja ehk umbes 40 tunni võrra. Arvestades eelnevat tegi Vabariigi Valitsus 16. novembri 2023 istungil otsuse siduda muu hulgas kõnealune eelnõu usaldusküsimusega ja palus võtta selle 22. novembri 2023 Riigikogu istungi päevakorda.

**6.** Samas ei taga menetluse sujuv kulgemine komisjonis, et obstruktsiooni tingimustes toimuks ka menetlus täiskogus takistusteta. Vastuseks Riigikohtu küsimusele, kas kehtivas õiguses on meetmeid, mida Riigikogu või tema organid oleksid saanud vaidlusaluse seaduse menetlemisel obstruktsiooni ületamiseks kasutada, kuid mida ei kasutatud, selgitab Riigikogu järgmist. Kui obstruktsiooni viiakse läbi massiliste muudatusettepanekute esitamise abil, sõltub eelnõu edasine menetlemine senise praktika kohaselt peamiselt juhtivkomisjoni otsustest. Kui eelnõu ei oleks enne usaldusküsimusega seotud, oleks rahanduskomisjon saanud näiteks eelnõu teiseks lugemiseks muudatusettepanekud ühendada selliselt, et ka täiskogus oleks neid hääletatud kogumis. Selleks ei ole RKKTS-st tulenevat konkreetset alust, kuid seda on obstruktsiooni ületamiseks varem kasutatud näiteks Riigikogu otsuse „[Rahvahääletuse korraldamine abielu mõiste küsimuses](#)“ (288 OE) muudatusettepanekute hääletamisel. Selle otsuse eelnõu neljas muudatusettepanek hõlmas 9379 omavahel seotud muudatusettepanekut. Kuna muudatusettepanekute esitajad ei saa ettepanekute nn sidumise puhul nõuda nende hääletamist ükshaaval ja võtta enne seda vaheaegu, kiirendab see menetlust täiskogus oluliselt. Juhul kui selline ühendatud ettepanek leiaks Riigikogus toetust, tuleks eelnõu teine lugemine katkestada, kuna võimatu oleks aru saada, millist ettepanekut Riigikogu liikmed toetada soovisid. Praegusel juhul komisjon aga eelnõu teise lugemise dokumente ei koostanud, kuna eelnõu seoti enne usaldusküsimusega. Kuna aga seni ei ole Riigikogu pidanud ületama üleüldist obstruktsiooni, ei ole muudatusettepanekute sidumise praktika Riigikogus selgelt välja kujunenud ja antud eelnõu puhul komisjon sellist otsust ei teinud.

**7.** Tegelik probleem ei seisnud siiski mitte ühe eelnõu menetlemise tempos, sest ka kahesaja muudatusettepanekuga eelnõu suudaks Riigikogu vajadusel vastu võtta ka juhul, kui obstruktsiooni eesmärgil kasutatakse vaheaegade võtmist, küsimuste esitamist või muid venitamisvõimalusi. Probleem oli obstruktsiooni üleüldisuses, mida on lähemalt kirjeldatud punktis 4. Seega tuleks Riigikogu tegevust obstruktsiooni ületamisel hinnata laiemalt kui ühe eelnõu vaatest.

**8.** Riigikohus on leidnud, et obstruktsiooni kui poliitilise võitluse ja parlamenditöö vahendit, millega parlamendivähemus takistab parlamendiamuse ja selle toetatava valitsuse tahte elluviimist, teostades nii oma poliitilist tahet, tuleb Riigikogu tegevuses teatavas ulatuses taluda. „Obstruktsiooni abil ei või aga halvata Riigikogu tööd sellisel määral, et seadusandja osutub võimetuks täitma oma põhiseaduslikke ülesandeid. See oleks parlamendivähemuse õiguste kuritarvitamine. Riigikogu vähemus saab Riigikogu tööd ajutiselt takistada, aga mitte

lõputult tõkestada,“ (RKPJKo 22.06.2023, [5-23-31/18](#), p 52). Riigikohus on korduvalt välja toonud, et parlamendi tõhus toimimine on Riigikogu liikmete õiguste piiramise legitiimne eesmärk (vt RKPJKo 2.05.2005, [3-4-1-3-05](#), p 25, RKPJKo 22.06.2023, [5-23-31](#), p 50). Riigikogu töövõime tagamise eesmärgil obstruktsiooni ületamiseks on Riigikogul oma enesekorraldusõigusest tulenev ulatuslik hindamis- ja otsustusruum (RKPJKo 23.12.2021, [5-21-32](#), p 40). Kasutatav meetod ei tohi põhiseaduslike printsiipidega vastuollu minna ning tegutseda tuleb enne, kui Riigikogu obstruktsiooni tõttu töövõimetus osutub ega suuda enam täita oma põhiseaduslike ülesandeid (RKPJKo 22.06.2023, [5-23-31](#), p 52). Nende raamide sees on aga Riigikogu enda otsustada, kuidas ja millal obstruktsiooni ületamiseks tegutseda.

**9.** RKKTS-i sätted kajastavad parlamendis saavutatud kokkulepet oma töö korraldamiseks. RKKTS-i sätetest tuleb lähtuda seni, kuni neid on võimalik rakendada ilma, et Riigikogu töö seiskuks ja parlamendi toimimine – ning sellega laiemalt põhiseaduslik kord – ohtu satuks. Pikaajaline parlamentaarne tava on olnud RKKTS sätete suhteliselt range järgimine isegi siis, kui see tööd takistab. Näiteks ei ole haruldane, et Riigikogu istungid venivad pikaks selle tõttu, et opositsioon kasutab õigust võtta enne hääletamist vaheaegu või võimalust muul moel neile vastumeelse eelnõu vastuvõtmist takistada. Sellist tegevust on Riigikogus talutud ja peetud parlamendi töö osaks. Ka obstruktsiooni ületamiseks ei ole Riigikogu varasemat praktikat ja RKKTS-i seniseid tõlgendusi kergekäeliselt muutnud. Näiteks otsustas Riigikogu 15. mai 2023 ja 16. mai 2023 istungitel lõpetada eelnõude ja arupärimiste üleandmine alles pärast seda, kui sellele eelneval nädalal (sh täiendaval istungil) oli Riigikogu saanud tegeleda ainult eelnõude ja arupärimiste üleandmisega.

**10.** Esmakordselt peab Riigikogu ületama olukorra, kus üks fraktsioon on asunud Riigikogu tööd tervikuna takistama. Selget lahenduskäiku selle ületamiseks kodukorras ei ole. Obstruktsioon tähendabki töö takistamist seaduses ette nähtud võimalusi kasutades ja seadusega otseselt vastuollu minemata. Efektiiwsed moodused obstruktsiooni ületamiseks tähendavad aga Riigikogu liikmete õiguste piiramist konkreetse seadusest tuleneva aluseta. Isegi õigusvastase obstruktsiooni ületamiseks ei tohi teha tõtakaid otsuseid, mis Riigikogu liikmete ja iseäranis opositsiooni õigusi liigselt riivaks, sest esmapilgul vajalik samm võib pikemaajaliselt olla demokraatiale ja parlamentarismile hoopis kahjuliku mõjuga. Riigikohus on märkinud, et ka parlamendienamus ja valitsus peavad oma tahte elluviimisel arvestama parlamentaarse otsustusprotsessi põhiseaduslike nõuetega. Iseäranis peavad olema tagatud Riigikogu liikmete võrdsed võimalused aruteludes osaleda, menetluse avalikkus ja läbipaistvus ning piisav aeg eelnõude põhjalikuks arutamiseks ning seisukohtade kujundamiseks Riigikogus, et langetada informeeritud otsused (RKPJKo 22.06.2023, [5-23-31](#), p 53). Kokkuleppe saavutamine erinevaid poliitilisi jõude koondavas parlamendis võib paratamatult olla aeganõudvam kui väiksemas otsustajate ringis. Ei saa unustada, et järgmise sarnase olukorra puhul viidatakse varem tehtule juba kui varem kasutatud praktikale.

**11.** Olukorra keerukusele vaatamata ei saa öelda, et Riigikogu oleks olnud töötakistuste kõrvaldamisel passiivne, kuid on selge, et obstruktsiooni ületamine on alati reaktiivne tegevus. Obstruktsiooni korraldajad on alati sammu võrra ees ning kasutavad ära, et valmis lahendusi obstruktsioonile ei ole. Obstruktsiooni ületamiseks on Riigikogu 2023. aastal kasutanud mitmeid uusi võimalusi: eelnõude ja arupärimiste üleandmise aja piiramist, istungil protseduuriliste küsimuste esitamise lõpetamist, massiliselt esitatud arupärimiste ja eelnõude menetlemisel tähtaegade mittejärgimist ja põhiseadusevastaste muudatusettepanekute läbi

vaatamata jätmist juhtivkomisjonis (vt ka RKPKo 22.06.2023, [5-23-31](#); RKPJKo 2.11.2023, [5-23-37](#)).

**12.** Etteheited, et Riigikogu tegevusetus obstruktsiooni ületamisel tingis maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (297 SE) usaldusküsimusega sidumise ja seeläbi selle formaalse põhiseadusvastasuse, ei ole seega põhjendatud. Riigikogu oli nimetatud eelnõu menetlenud RKKTS-i sätteid järgides ja selle menetlemine ei olnud 16. novembriks 2023 ebamõistlikult veninud. Samuti ei olnud Riigikogu täiskogu muutunud obstruktsiooni tõttu töövõimetuks. Riigikogu XV koosseisu sügisistungjärgul võeti vastu 39 akti - 17 seadust (neist usaldusküsimusega oli seotud 13 eelnõu), 21 otsust, 1 avaldus. Obstruktsiooni ületamiseks oli sügisistungjärgul kasutatud erinevaid võimalusi. Võib aga möönda, et obstruktsiooni tulemusel tekkinud olukorra tõttu ei oleks kõnealuse eelnõu ja ka teiste usaldusküsimusega seotud eelnõude vastuvõtmine pruukinud Riigikogus toimuda Vabariigi Valitsuse planeeritud tähtajaks.

**B.** Järgmiseks tuleb vastata küsimusele, **kas Riigikogu oleks põhiseaduspärase tulemuse saavutamiseks pidanud maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu jätma vastu võtmata?**

**13.** Vabariigi Valitsus otsustas maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (297 SE) usaldusküsimusega sidumise oma 16. novembri 2023 istungil (Vabariigi Valitsuse 16.11.2023 istungi [protokoll nr 60](#)) koos kuue teise eelnõuga, mida valitsus pidas oma poliitika elluviimiseks vajalikuks ja seotuks 2024. aasta riigieelarvega (ravimiseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse (lähtetoetused) eelnõu (293 SE); ravikindlustuse seaduse täiendamise seaduse eelnõu (294 SE); sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (295 SE); maapäuseseaduse muutmise seaduse eelnõu (296 SE); ravimiseaduse, ravikindlustuse seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (299 SE) ja liiklusseaduse ja autoveoseaduse muutmise seaduse eelnõu (302 SE)). Sellisest arusaamast lähtudes arutati seda ka Riigikogu istungil ja toetati eelnõu vastuvõtmist (vt Riigikogu 22.11.2023 istungi [stenogramm](#) ja [hääletustulemused](#)). Eelnõu menetlus toimus kooskõlas põhiseaduse ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse normidega.

**14.** Vabariigi Presidendi hinnangul oli maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (297 SE) usaldusküsimusega sidumine põhiseadusega vastuolus, kuna usaldusküsimusega sidumiseks nõutavad eeldused olid täitmata: tema arvates ei olnud tegu eelnõuga, mis oleks valitsuse programmi elluviimiseks vältimatult vajalik ning jätkuv obstruktsioon ei ole alus, mis võimaldaks Vabariigi Valitsusel usaldusküsimuse kaudu parlamendi töö üle võtta. Maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus on põhiseadusega formaalselt kooskõlas ka siis, kui Riigikohus toetab Vabariigi Presidendi seisukohta, et eelnõu ei olnud Vabariigi Valitsuse poliitika elluviimiseks vältimatult vajalik. Seda on lähemalt selgitatud järgmistes punktides (punktid 15-21). Samuti leiab Riigikogu, et maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (297 SE) menetlemisel ei ole Vabariigi Valitsus Riigikogu kui seadusandja tööd üle võtnud, kuna Riigikogu liikmete õiguste riive ei olnud tegelikkuses sellise ulatusega (lähemalt selgitatud punktides 22-26) ja eelnõu vastuvõtmise üle otsustas Riigikogu.

**15.** Eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumine on Vabariigi Valitsuse põhiseadusest tulenev õigus, mille kasutamisel tuleb aga järgida parlamentaarse demokraatia põhimõtet. Seda

menetlust peaks valitsus kasutama aga üksnes erandlikel juhtudel. Kui Vabariigi Valitsus seoks kõik enda algatatud eelnõud usaldusküsimusega eelnõu algatamisel või enne teist lugemist, ei oleks Riigikogul võimalik eelnõu menetluse käigus muuta, sest Riigikogu ei saa arutada muudatusettepanekuid ega nende üle hääletada. Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõud läheksid sellisel juhul lõpphääletusele Vabariigi Valitsuse väljapakutud kujul. Kui parlamendi enamus sellist asjade korraldust toetaks, siis muudaks see põhimõtteliselt Riigikogu töökorraldust ja oleks vastuolus põhiseaduses sätestatud demokraatliku riigikorralduse põhimõtetega.

**16.** Eelnõu sidumine usaldusküsimusega obstruktsiooni vältimiseks või ületamiseks ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. See on lubatav eeldusel, et usaldusküsimusega sidumine järgib põhiseadusest tulenevat eesmärki, seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu (RKPJKo 20.10.2020, [5-20-3](#), p 39.3 ja 39.5). Riigikohus ei ole selgitanud, kas parlamendi ja valitsuse vaheline ummikseis peab olema põhimõttelist laadi või võib selleks olla ka olukord, kus parlament ei suuda valitsuse arvates tagada talle oluliste eelnõude menetlemist valitsuse soovitud tähtajaks.

**17.** Vabariigi Valitsusel on võimalik siduda enda algatatud eelnõu usaldusküsimusega sõltumata Riigikogu tegevusest selle eelnõu menetlemisel või obstruktsiooni ületamisel. Põhiseadus ei näe ette, et Vabariigi Valitsus tohiks eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega siduda üksnes siis, kui Riigikogul endal puudub võimalus vastasseisu Riigikogu sees lahendada. Sisuliselt tähendaks see, et obstruktsiooni ületamiseks valitsus eelnõu usaldusküsimusega siduda ei tohikski, kuid usaldusküsimuse abil obstruktsiooni ületamise või vältimise põhiseaduspärasust on möönnud nii Vabariigi President kui ka Riigikohus.

**18.** Kui Vabariigi Valitsus seob eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega, võetakse see päevakorda Vabariigi Valitsuse määratud ajal, kuid mitte varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu sidumist usaldusküsimusega (PS § 98 lg 2, RKKTS § 136 lg 2, § 137 lg 3 ja § 138 lg 3). Niipea, kui valitsus on otsustanud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega siduda, on Riigikogul kaks valikut: eelnõu esitatud kujul vastu võtta või vastu võtmata jätta. Muid võimalusi, sh jätta otsus langetamata (näiteks eelnõu lugemist katkestades või seda päevakorda panemata jättes) ei ole. Järelikult kui eelnõu toetamine toob kaasa põhiseadusega vastuolus oleva seaduse vastuvõtmise, jõuab põhiseaduspärase tulemuseni teise alternatiivi kasuks otsustades ehk jättes eelnõu vastu võtmata. Eelneva juures tuleb aga arvestada, et põhiseaduse § 98 lg 2 kohaselt on usaldusküsimusega seotud eelnõu vastuvõtmata jätmise tagajärg Vabariigi Valitsuse tagasiastumine.

**19.** Riigikohus on märkinud, et „eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega või selle meetme kasutamine põhiseadusest mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse ning kitsendada PS § 65 p-s 1 sätestatud Riigikogu pädevust vastu võtta seaduseid või otsuseid. See võib rikkuda ka PS §-st 4 tulenevat võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning PS §-st 10 tulenevat demokraatia põhimõtet./---/ Eelnõu usaldusküsimusega sidumist ei tohi kasutada parlamentaarse debati ja sellega ka demokraatia tasalülitamiseks“ (RKPJKo 5-20-3; [20.10.2020](#), p 39.3). Seega kui Vabariigi Valitsuse tegevus vastab kirjeldatud tunnustele, tuleks Riigikogul põhiseadusliku korra tagamiseks keelduda Vabariigi Valitsuse esitatud usaldusküsimusega seotud eelnõude vastuvõtmisest. Kvalifitseerida Vabariigi Valitsuse tegevust demokraatia tasalülitamiseks saab aga juhul kui eelnõude põhjendamatu usaldusküsimusega sidumine toimiks süstemaatiliselt ja



selgelt parlamentaarse debati vältimiseks. Isegi kui asuda seisukohale, et mõni eelnõu ei vasta usaldusküsimusega sidumiseks vajalikele kriteeriumidele (nt ei ole seotud riigieelarvega), oleks lattu liiga madalal, kui Riigikogu peaks ka ühe eelnõu puhul ja eelnõu sisuliselt toetades, jätma põhiseaduspärase tulemuse saavutamiseks selle vastu võtmata ja sundima sellega valitsuse tagasi astuma.

**20.** Vabariigi President saab hinnata Riigikogu otsuse põhiseadusele vastavust Riigikogu käsutuses olnud valikute raames. Ei ole võimalik nõuda, et Riigikogu oleks pidanud eelnõu arutamisel kasutama võimalusi, mida tema käsutuses ei olnud - näiteks eelnõu tavamenetlusse suunama. Vabariigi President jättis maamaksuseaduse ja maamaksukorralduse muutmise seaduse välja kuulutamata põhjusel, et seadus oli formaalselt põhiseadusega vastuolus, kuna see võeti vastu menetlusreegleid rikkudes (Vabariigi Presidendi [8.12.2023 otsus nr 341](#)). Ometi ei oleks põhiseaduse ja RKKTS-i sätete kohaselt Riigikogul olnud võimalik eelnõu teisel viisil menetleda (kui jätta kõrvale võimalus jätta eelnõu vastu võtmata ja sundida Vabariigi Valitsus sellega tagasi astuma, PS § 98 lg 2). Eelnõu oleks saanud suunata tavamenetlusse alles siis, kui selle uuesti arutamisel ei oleks Riigikogu toetanud selle muutmata kujul vastuvõtmist (RKKTS § 114 lg 5). Kui seaduse võib tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks põhjusel, et ei olnud täidetud Riigikohtu seatud usaldusküsimusega sidumise kriteeriumid, tõusetub küsimus parlamentaarse arutelu ja otsuse langetamise väärtusest nendel juhtudel, kui on algusest peale selge, et viidatud kriteeriumid ei ole täidetud, kuid Vabariigi Valitsusel on ometi olemas Riigikogu enamuse poliitiline toetus. Sellisel juhul oleks usaldusküsimusega seotud eelnõu arutelu ja eelnõu toetamine Riigikogus juba ette teada olevalt tähendusetu, mis ei käi aga kokku Riigikogu põhiseaduses ette nähtud rolliga. Riigikogul peab olema kaalutlusruum ka eelnõu vastuvõtmise osas.

**21.** Ebaproportsionaalne oleks ka järeldada, et Vabariigi Valitsuse tegevus maamaksuseaduse ja maamaksukorralduse muutmise seaduse usaldusküsimuse sidumisel oleks olnud sellisel määral demokraatia põhimõtet rikkuv, et eelnõu oleks pidanud jätma vastu võtmata. On tõsi, et Vabariigi Valitsus on Riigikogu sügisistungjärgul sidunud usaldusküsimusega kolmteist eelnõu, mis on Riigikogu praktikas enneolematult palju. Samas ei ole Vabariigi President jätnud ühtki teist nendest usaldusküsimusega seotud olnud seadustest välja kuulutamata ega pidanud neid põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikogu nägi vaidlustatud eelnõu ühe osana 2024. aasta riigieelarve vastuvõtmisega seotud eelnõude paketist, kuid isegi kui lähtuda eeldusest, et Vabariigi Valitsus ei oleks konkreetset eelnõu tohtinud usaldusküsimusega siduda, sai Riigikogu ikkagi hinnata vaid seda, kas valitsuse tegevust oli põhjust pidada süstemaatiliseks demokraatia tasalülitamiseks. Oma hinnangu eelnõule andis Riigikogu 22. novembri 2023 istungil eelnõu koosseisu hääleteenamusega vastu võttes ([hääletustulemused](#)).

### **C. Täiendavad märkused maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise kohta**

**22.** Oluline on ka arvestada, et maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (297 SE) seoti usaldusküsimusega enne selle teist lugemist. Mida hilisemas menetlusfaasis Vabariigi Valitsus eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega seob, seda vähem piirab see Riigikogu liikmete õigusi ja seda vähem sekkub valitsus seadusandlikku protsessi. Kui valitsus seob eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega enne teist lugemist, kaotavad Riigikogu liikmed võimaluse nõuda muudatusettepanekute hääletamist, säilitades samas õiguse neid esitada, osaleda läbirääkimistel ja esitada ettekandjale kuni kaks küsimust (RKKTS § 137).

Maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõule oli esitatud 200 muudatusettepanekut, mis oma loomult olid selgelt obstruktsioonilised ja mõeldud Riigikogu töö takistamiseks. Ettepanekud olid esitatud sama fraktsiooni või selle liikmete poolt ja muutsid eelnõus sama sätet ühe päeva haaval, suurendades tähtaega, mille jooksul e-Maksuametisse üles laetud dokument loetakse kätte toimetatuks, kuuest kuni kaheksa viie tööpäevani. Juhtivkomisjonis need ettepanekud toetust ei leidnud (rahanduskomisjoni 16. novembri 2023 istungi protokoll). Kuna vaidlustatud eelnõule sisulisi muudatusettepanekuid ei esitatud, ei tekkinud tegelikult olukorda, kus Riigikogu ei oleks saanud eelnõule soovitud muudatusi teha. Kuna ka otsuse eelnõu seadusena vastuvõtmise kohta langetas Riigikogu, ei saa väita, et maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (297 SE) vastuvõtmisel asus Vabariigi Valitsus teostama seadusandlikku võimu ulatuses, mis muudab põhimõtteliselt Riigikogu põhiseaduses sätestatud pädevust.

**23.** Ebatäpne on Vabariigi Presidendi väide, et Riigikogu liikmetel ei olnud võimalik eelnõu arutelu käigus esitada küsimusi. Riigikogu liikmel on võimalik usaldusküsimusega seotud eelnõu arutamisel esitada küsimusi Vabariigi Valitsuse esindajale (kes on nii eelnõu algataja kui ka juhtivkomisjoni esindaja rollis) kaks küsimust (RKKTS § 137 lg 4), sealhulgas enda esitatud muudatusettepanekute kohta. Muudatusettepaneku esitajale ei saa küsimusi esitada ka tavamenetluse raames. Kui Vabariigi President pidas silmas küsimuste esitamist komisjoni istungil, siis ka see võimalus oli olemas. Riigikogu liikmetel oli võimalik osaleda läbirääkimistel, sealjuures soovi korral tutvustada enda esitatud muudatusettepanekuid, ja hääletada eelnõu vastuvõtmise üle (RKKTS § 137 lg-d 5 ja 7).

**24.** Massiliste obstruktsiooni eesmärgil esitatud muudatusettepanekute hääletamine Riigikogu täiskogu istungil ei oleks olnud Riigikogu toimepidevust arvestades ratsionaalne. RKKTS-i regulatsiooni rangelt järgides oleks olnud valikuks kas ebaproportsionaalselt pikk ja vaevarikas menetlus või eelnõu menetlemata jätmine. Kui Riigikogu on juba alustanud suure hulga muudatusettepanekutega eelnõu teist lugemist, siis enne kõigi muudatusettepanekute läbivaatamist eelnõu lugemist lõpetada või katkestada ei saa. Eelnõu enne teist lugemist usaldusküsimusega sidumine ei olnud konkreetsel juhul Riigikogu liikmete õigusi oluliselt rohkem kahjustav ega vähem õiguspärane kui oleks olnud eelnõu tavamenetlus Riigikogus. Esitatud muudatusettepanekud olid läbi vaadatud nii eelnõu juhtivkomisjonis kui ka Vabariigi Valitsuses. Faktiliselt said Riigikogu liikmed istungil eelnõu usaldusküsimusega sidumisele vaatamata kasutada suurel määral samu õigusi, kui see oleks toimunud eelnõu tavamenetluse korral. Eelnõu teine lugemine kestis üle kolme tunni (kell 03.28-06.45), mille käigus esitasid ettekandjale küsimusi ja võtsid läbirääkimistel sõna kolmteist Riigikogu liiget (Riigikogu 22. novembri 2023 istungi [stenogramm](#))

**25.** Kuna Vabariigi President jättis 8. detsembril 2023 maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse välja kuulutamata, tuli Riigikogul PS § 107 lg 2 kohaselt seda uuesti arutada ja selle vastuvõtmise üle otsustada. Vabariigi Valitsus seaduse uuesti arutamisel seda usaldusküsimusega enam ei sidunud. See tähendab, et maamaksu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse (297 UA) uuesti arutamine 18. detsembri 2023 istungil toimus tavamenetluses: eelnõu suhtes kujundasid oma seisukohad nii põhiseaduskomisjon kui ka rahanduskomisjon, see võeti päevakorda Riigikogu initsiatiivil (RKKTS § 113), ettekandega esinesid põhiseaduskomisjoni ja rahanduskomisjoni esindajad, Riigikogu liikmetel oli neile võimalik küsimusi esitada ning võtta sõna ja avaldada arvamust seaduse välja kuulutamata jätmise motiivide kohta. Välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel hääletab Riigikogu



selle seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmise üle (RKKTS § 114 lg 3). Kui Riigikogu seaduse muutmata kujul vastuvõtmist ei toeta, menetletakse seda edasi muudatusettepanekute esitamise etapist (RKKTS 115 lg 5) ehk siis suunatakse tagasi juhtivkomisjoni. Antud eelnõu puhul Riigikogu sisulist vastuolu põhiseadusega ei näinud ning toetas selle muutmata kujul vastuvõtmist ([hääletustulemused](#)).

**26.** Riigikogu arvamusele on lisatud käesoleva kohtuasja kohta Riigikogu juhatusele esitatud rahanduskomisjoni arvamus ühes eriarvamusega ja põhiseaduskomisjoni arvamus ühes lisaga.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Antero Habicht

Direktor

**LISAD:**

- 1) Rahanduskomisjoni 7.11.2023 istungi protokoll;
- 2) Rahanduskomisjoni 14.11.2023 istungi protokoll;
- 3) Rahanduskomisjoni 16.11.2023 istungi protokoll;
- 4) Riigikogu juhatuse 11.01.2024 istungi protokoll;
- 5) Rahanduskomisjoni arvamus kohtuasjas 5-24-1;
- 6) Eriarvamus rahanduskomisjoni arvamusele kohtuasjas 5-24-1;
- 7) Põhiseaduskomisjoni arvamus kohtuasjas 5-24-1;
- 8) Põhiseaduskomisjoni 14.12.2023 istungi protokoll (põhiseaduskomisjoni arvamuse lisa).