



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 09.01.2024
Meie 29.01.2024

nr 5-24-1/2
nr 10-3/318

Justiitsministri arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-24-1

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-24-1.

I Asjaolud

1. Riigikogu võttis 23. novembril 2023 vastu maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse, mille Vabariigi Valitsus sidus enne teist lugemist usaldusküsimusega.
2. Seaduseelnõu 297 SE teise lugemise seletuskirja kohaselt põhjendas Vabariigi Valitsus eelnõu usaldusküsimusega sidumist järgmiselt: „Eelnõu vastuvõtmise sidumine usaldusküsimusega tuleneb asjaolust, et muudatusettepanekute kattuv sisu, nende ebaproportsionaalselt suur hulk ning vähene põhjendatus kannab parlamentaarse obstruktsiooni tunnuseid. Kõnealuse eelnõu vastuvõtmine on aga vajalik Vabariigi Valitsuse poliitika elluviimiseks, samuti on seda vaja Maksu- ja Tolliametil, kes on lähtunud eeldusest, et seadus jõustub kavandataval kuupäeval (1. jaanuar 2024) ning on seega asunud ka vastavaid ettevalmistusi selleks oma tööprotsessides tegema. Kui asjaomane eelnõu usaldusküsimusega jätta sidumata, siis on tõsiseltvõetav oht, et vajalikud muudatused jäävad 2024. aasta 1. jaanuariks jõustamata. Eelnõu on seotud ka 2024. aasta riigieelarvega.“¹
3. Rahandusminister selgitas, et seadus võimaldab hoida kokku maksuhalduri kulusid suurusjärgus 25 000 eurot aastas² ning et eelnõu vastuvõtmine on vajalik Vabariigi Valitsuse poliitika elluviimiseks.³
4. Vabariigi president jättis seaduse 8. detsembri 2023 otsusega nr 341 välja kuulutamata ja tegi Riigikogule ettepaneku seda uuesti arutada ja otsustada, et viia seadus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.
5. Vabariigi president leidis, et vastuvõetud seadus ei ole kooskõlas põhiseadusega, kuna see võeti vastu menetlusreegleid rikkudes. Presidendi hinnangul ei ole maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu sidumine usaldusküsimusega kooskõlas PS §-ga 98 kuna põhiseadus annab Vabariigi Valitsusele küll võimaluse siduda eelnõu usaldusküsimusega, kuid üksnes kitsendavatel eeldustel, mis antud juhul pole täidetud.⁴

¹ Seletuskiri maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

² Riigikogu 18. oktoobri 2023. a istungi stenogramm, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

³ Riigikogu 22. novembri 2023. a istungil stenogramm, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

⁴ Vabariigi Presidendi 8. detsembri 2023 otsus nr 341, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

6. President viitas oma otsuses Riigikohtu üldkogu 20. oktoobri 2020. a otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-3 ja selgitas, et eelnõu sidumine usaldusküsimusega obstruktsiooni vältimiseks ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus, kui eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu. Riigikohtu sõnastatud tingimust, mille järgi usaldusküsimusega seotud eelnõu peab olema valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu, ei saa presidendi hinnangul mõista selliselt, et eelduse täitmiseks piisab vaid valitsuse liikme väitest, et eelnõu on vajalik. Eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse ning rikkuda võimude lahususe ja demokraatia põhimõtteid.
7. Samuti viitab president oma otsuses Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. mai 2005. a otsusele asjas nr 3-4-1-3-05 ja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. juuni 2023. a otsusele asjas nr 5-23-31, mille järgi sidumine usaldusküsimusega ohustab parlamendi pädevust, võimude lahususe ja demokraatia põhimõtteid sel määral, et see ei saa olla põhiseaduspärane lahendus, kui Riigikogus on tekkinud püsiv takistus, mille kõrvaldamiseks on põhiseaduslikke printsiipe vähem riivav moodus. Konfliktide lahendamise üks vahend on Riigikogu kodukorra tõlgendamine põhiseaduslike printsiipide valguses. Parlamendi tõhus toimimine on legitiimne eesmärk Riigikogu liikmete õiguste piiramiseks. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega toob aga kaasa kõigi Riigikogu liikmete õiguste piiramise – ka nende liikmete, kellele ei saa omistada obstruktsiooni.⁵
8. 11. detsembril 2023 otsustas eelnõu juhtivkomisjoniks määratud Riigikogu rahanduskomisjon teha ettepaneku toetada Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmata kujul vastu võtmist⁶.
9. 14. 2023 otsustas ka Riigikogu põhiseaduskomisjon pärast komisjoni istungile kutsustud Vabariigi Presidendi Kantselei seisukohtade ärakuulamist toetada Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasi saadetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmist.⁷
10. 18. detsembril 2023 arutas Riigikogu täiskogu korralisel istungil uuesti maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadust, võttis selle muutmata kujul vastu ning esitas presidendile uuesti kinnitamiseks.⁸
11. Vabariigi President esitas 3. jaanuaril 2024 Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.
12. Vabariigi Presidendi taotlustes ei ole välja toodud, milliseid Riigikogu liikme õigusi täpsemalt on rikutud ning millistest õigusnormidest need õigused tulenevad.

II Taotluse lubatavus

13. PS § 107 lõikest 2 ja PSJKS §-st 5 tulenevalt võib Vabariigi President esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus vastuvõetud, kuid tema poolt väljakuulutamata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kui Riigikogu on selle pärast ueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud. PSJKS § 8 lõikest 1 tulenevalt peab Riigikohtule esitatav taotlus olema põhistatud ning selles tuleb märkida põhiseaduse sätteid või põhimõtteid, millele vaidlustatav õigustloov akt ei vasta.

⁵ Vabariigi Presidendi 8. detsembri 2023 otsus nr 341, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

⁶ Riigikogu rahanduskomisjoni istungi protokoll nr 42, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

⁷ Riigikogu põhiseadusekomisjoni istungi protokoll nr 33, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

⁸ Täiskogu Istungi stenogramm kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

14. 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 Riigikogul peab juba Vabariigi Presidendi taotluse esitamisele eelnenud menetluses olema olnud võimalik sisuliselt aru saada, millistele põhiseaduse sätetele tuginedes ja milliste õiguslike põhjendustega seadus välja kuulutamata jäetakse. Et 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.⁹
15. Vabariigi Presidendi tahe on olnud nii vaidlusaluse seaduse välja kuulutamata jätmise otsuses kui ka Riigikohtule esitatud taotluses vaidlustada maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse formaalne põhiseaduspärasus, täpsemalt kooskõla PS §-ga 98.
16. Riigikogule oli kohtueelses menetluses tagatud võimalus välja kuulutamata jäetud seadus üle vaadata ja selle põhiseaduspärasust hinnata ning menetlusviga parandada, mistõttu saab lugeda taotluse lubatavaks.

III Justiitsministri arvamus

17. Põhiseaduspärane on seadus, mis on nii formaalselt kui ka materiaalselt kooskõlas põhiseadusega. Vaidlust ei ole Riigikogus 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse materiaalses põhiseaduspärasuses. President taotleb Riigikohtult seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, leides et seadus võeti vastu menetlusreegleid (PS § 98) rikkudes, mis võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse ning rikkuda võimude lahususe ja demokraatia põhimõtteid.¹⁰
18. Vastavalt põhiseaduse §-le 98 ja RKKTS §-le 135 otsustab eelnõu sidumise usaldusküsimusega Vabariigi Valitsus. Eelnõu sidumisel usaldusküsimusega läheb Riigikogu juhtivkomisjoni roll üle valitsusele ning kuigi Riigikogu liige võib esitada valitsust esindavale valitsuse liikmele küsimusi eelnõu kohta ning fraktsiooni esindajad saavad võtta läbirääkimistel sõna, on Riigikogu seotud lõpphääletusel valitsuse esitatud eelnõuga valitsuse esitatud kujul, mistõttu ei ole Riigikogu liikmel võimalik täiskogu istungil hääletada muudatusettepanekute üle. Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus Riigikogus on palju kiirem kui tavamenetlus ja kärbib eelkõige opositsiooni võimalusi eelnõuga seotud parlamentaarseks debatiks. Seega on eelnõu usaldusküsimusega sidumine oma olemuselt oluliselt parlamendi pädevusse sekkuv.
19. Riigikohus on asunud seisukohale, et eelnõu sidumine usaldushääletusega on õigustatud (kannab põhiseadusest tulenevat eesmärki), kui seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhtes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu¹¹. Hinnangu, kas usaldusküsimusega sidumiseks vajalikud eeldused on täidetud, teeb eelnõu usaldusküsimuse sidumisel valitus. Valitsus otsustas, et maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmine on vajalik valitsuse poliitika elluviimiseks.¹²
20. Muuhulgas põhjendas valitsus eelnõu usaldusküsimusega sidumist sellega, et Riigikogu opositsioon on võtnud eelnõu suhtes kasutusele obstruktsioonitaktika, esitades eelnõule suurel hulgal mittesisulisi parandusettepanekuid.

⁹ Riigikohtu põhiseadusliikuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2019. a otsus põhiseadusliikuse järelevalve asjas nr 5-19-38, p 63

¹⁰ Vabariigi Presidendi 8. detsembri 2023 otsus nr 341, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

¹¹ Riigikohtu üldkogu 20. oktoobri 2020. a otsus põhiseadusliikuse järelevalve asjas nr 5-20-3, p 39.3

¹² Seletuskiri maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

21. Vaidlustatud seaduse eelnõule esitasid Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsioon ja selle liikmed enne eelnõu teist lugemist 200 muudatusettepanekut¹³. Kõigi nimetatud ettepanekute sisuks on dokumendi kättetoimetatuks lugemise tähtaja pikkus. Erinevaid tähtaegu on pakutud 6 kuni 205 tööpäevani, kusjuures erinevate, üksteisele vasturääkivate ettepanekute esitajad kattuvad. Teisi ettepanekuid eelnõu kohta ei esitatud. Muudatusettepanekute arv ja sisu viitavad obstruktsioonitaktika kasutamisele.
22. Riigikohtu üldkogu leidis oma 20. oktoobri 2020. a otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-3 (p. 39.5), et eelnõu usaldusküsimusega sidumine obstruktsiooni vältimiseks või ületamiseks ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Obstruktsioon võib ülemäära takistada parlamendi tööd, mille tõttu võib valitsuse esitatud eelnõu vastuvõtmine jääda venima, samuti ei aita see kaasa sisulisele parlamentaarsele debatile.
23. President on oma taotluses Riigikohtule viidanud Veneetsia Komisjoni seisukohale¹⁴, mille järgi usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemise oluline erinevus võrreldes tavamenetlusega on see, et usaldusküsimusega sidumisel ei hääleta Riigikogu liikmed mitte üksnes seaduseelnõu üle, vaid ka selle üle, kas valitsus peab tagasi astuma. Usaldusküsimuse puhul muutub lõpphääletuse laad. Ka siis, kui parlamendiliikmed saavad kasutada suurel määral oma tavapäraseid menetluslikke õigusi, tungib parlamendi tegevuses esiplaanile valitsuse usaldamise küsimus. Ometi peavad kõik parlamendiliikmed saama täita oma seadusandlikku rolli, mis hõlmab võimalust hinnata üksikuid eelnõusid, vaatamata sellele, kas toetatakse valitsuse üldist poliitilist suunda.¹⁵
24. Seetõttu on eriti oluline PS §-st 4 tulenev põhiseaduslike institutsioonide vastastikune tasakaalustamine ja kontroll. Sellesse valemisse kuulub ka Vabariigi President, kes ei kuulu ei seadusandliku-, täite- ega kohtuvõimu harusse. Kui president leiab, et eelnõu usaldushääletusega sidumisel on valitsus ületanud oma põhiseadusest tulenevaid õigusi, on tal vastavalt PS §-le 107 volitus jätta Riigikogu poolt vastu võetud seadus välja kuulutamata ja anda Riigikogule võimalus seadust uuesti, ilma et see oleks usaldusküsimusega seotud, menetleda.
25. Välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel ei ole seadus enam seotud usaldusküsimusega. Vastavalt RKKTS §-le 114 astub juhtivkomisjon tagasi oma ülesannetesse ning eelnõud menetletakse nagu iga teist eelnõu, mille Vabariigi President on välja kuulutamata jätmise tõttu uuesti arutamisele saatnud. Seejuures on välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamisel Riigikogu liikmel samasugused õigused, nagu iga välja kuulutamata jäetud seaduse uuesti arutamise puhul (sh Vabariigi Presidendi taotlustes silmas peetud Riigikogu liikmete õigusi ei ole piiratud).
26. Riigikogu ei ole seaduse uuesti arutamisel seotud valitsuse esitatud eelnõu sõnastusega. Vastavalt RKKTS §-le 114 otsustab Riigikogu täiskogu istungil, kas soovib tagasisaadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu võtta või toimub selle edasi menetlemine, alates muudatusettepanekute esitamise tähtaja määramisest.
27. Kui Riigikogu otsustab asuda seadust muutma, siis RKKTS iseenesest ei piira muutmast kogu seadust, kuid RKKTS-i mõte on siiski selles, et seaduse muutmisel piirduakse puuduste kõrvaldamisega, millele president tähelepanu juhtis (sisuliselt vigade parandamise menetlus).¹⁶
28. Kuna president ei osutanud seaduse sisulistele puudustele, otsustas Riigikogu täiskogu antud juhul seaduse 18. detsembril muutmata kujul vastu võtta.
29. Mõõnan, et selline menetlus ei pruugi arvestada kõigi Riigikogu liikmete õigustega, kuna parlamendiliikmel puudub võimalus hääletada enne teist lugemist eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle. Olenemata sellest, kas president jätab seaduse välja kuulutamata

¹³ Seletuskiri maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks, kättesaadav [Riigikogu kodulehelt](#)

¹⁴ Veneetsia komisjoni raport CDL-AD(2023)024, 13.06.2023, p 43.

¹⁵ Vabariigi Presidendi 3.01.2024 taotlus Riigikohtule.

¹⁶ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. 2023, lk 383

selle formaalsele või materiaalsele vastuolu tõttu põhiseadusega, on uuesti arutamise menetlusreeglid samad. Menetluse tagasipööramist menetlusvigade parandamiseks RKKTS sõnaselgelt ette ei näe.

30. Samas on Riigikogul enesekorralduspõhimõttest tulenevalt õigus neid õiguslikke aluseid ise kujundada, kehtestades menetlemise reeglid RKKTS-is.
31. Riigikohus on varem märkinud, et Riigikogu enesekorraldusõigus tuleneb PS §-st 65 koosmõjus võimude lahususe põhimõttega ning tähendab, et parlament peab talle põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel olema autonoomne ning tal on üldjuhul õigus ise kindlaks määrata oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord; enesekorraldusõigus annab seadusandjale tema enda tegevust puudutavates küsimustes suhteliselt suure otsustusvabaduse (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. mai 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-3-05, punkt 42). Enesekorraldusõigusega kaasneb Riigikogu ulatuslik hindamis- ja otsustusruum Riigikogu töö korralduslikes ja menetluslikes küsimustes.¹⁷
32. Siiski ei sekku minu hinnangul Riigikogu otsus võtta 18. detsembri 2023 Riigikogu täiskogu istungil maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus muutmata kujul vastu ning jätta Riigikogu liikmed ilma võimalusest iga üksiku muudatusettepaneku üle istungil hääletada, Riigikogu liikme õigustesse ja mandaadi teostamisse ülemäära, arvestades et Riigikogu liikmed ei olnudki soovinud tegelikult selle eelnõu osas parlamentaarsesse debatti astuda (vt punkt 20). Sisulisi ettepanekuid nimetatud eelnõule menetluse käigus ei tehtud.
33. Samuti tuleb Riigikogu liikmete õiguste piiramise üle otsustamisel arvestada, et Vabariigi Presidendi poolt Riigikogule tagasisaadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastuvõtmisel ei seotud see vastuvõtmise usaldusküsimusega PS § 98 tähenduses.
34. Põhiseadus kaitseb nii Riigikogu liikme mandaadi omamist kui ka selle teostamist. Iga Riigikogu liikme õigust teha eelnõule muudatusettepanekuid ja hääletada iga üksiku eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle põhiseadus ei nimeta. Ainus põhiseaduses sõnaselgelt sätestatud Riigikogu liikme õigus on ette nähtud arupärimiste esitamiseks (PS § 74). Küll aga tuleneb põhiseadusest, et Riigikogu ülesannete täitmise kord, sealhulgas Riigikogu liikmete õigused Riigikogu ülesannete täitmisest osavõtmisel, tuleb reguleerida Riigikogu kodukorra seaduses ja Riigikogu töökorra seaduses (PS § 69, § 70, § 71 lõige 3, § 72 lõige 2, § 104 lõige 1 ja lõike 2 punkt 6).¹⁸ Riigikogu võib ette näha eelnõu menetlemise korra kehtestades eelnõu menetlemise suhtes nõuded, mis võimaldavad Riigikogul eelnõu tõhusalt arutada.

V. Kokkuvõte

Eeltoodust lähtuvalt olen seisukohal, et maamaksu ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse menetlemisel ei ole rikutud menetlusnorme ning seadus ei ole põhiseadusega vastuolus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet
justiitsminister

¹⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. detsembri 2021. a otsus nr 5-21-32/8, punkt 40

¹⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. juuni 2023. a otsus asjas nr 5-23-31, p 27

Kaidi Meristo 54200081
Kaidi.Meristo@just.ee