



Riigikohus
info@riigikohus.ee

TAOTLUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel

Lugupeetud Riigikohus

Riigikogu võttis 23. novembril 2023 vastu maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse. Jätsin selle seaduse 8. detsembri 2023 otsusega nr 341 välja kuulutamata ja tegin Riigikogule ettepaneku seda uuesti arutada ja otsustada, et viia seadus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.¹

18. detsembril 2023 arutas Riigikogu uuesti maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadust ning võttis selle muutmata kujul vastu.

Leian, et vastuvõetud seadus on endiselt vastuolus põhiseadusega. Põhiseaduspärane on seadus, mis on nii formaalselt kui ka materiaalselt kooskõlas põhiseadusega. Et seadus oleks formaalselt põhiseaduspärane, selleks peab see olema vastu võetud kohases menetluses.² Vabariigi Valitsus sidus eelnõu vastuvõtmise enne teist lugemist usaldusküsimusega. PS § 98 annab Vabariigi Valitsusele võimaluse siduda tema esitatud eelnõu usaldusküsimusega, kuid üksnes eeldustel, mis praegu pole täidetud. PS § 98 ei sätesta otsesõnu tingimusi, millal valitsus võib siduda eelnõu usaldusküsimusega ning millal see pole lubatud. Sellest ei saa aga järeldada, et eelnõusid võib usaldusküsimusega siduda piiramatult. PS § 98 tõlgendamisel peab võtma arvesse põhiseaduse teisi sätteid, et täpsustada, milliseid kitsendavaid tingimusi seavad selle kasutamisele parlamendi pädevus (PS § 65 lg 1), võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte (PS § 4) ning demokraatia põhimõte (PS § 10). Vabariigi Valitsus põhjendas eelnõu sidumist usaldusküsimusega väitega, et esitatud muudatusettepanekute näol oli tegu parlamentaarse obstruktsiooniga. See ei saa olla piisav põhjendus, kui tegu on püsiva obstruktsiooniga, mille kõrvaldamiseks on põhiseaduslikke printsiipe vähem piirav moodus. Kui võtta omaks tõlgendus, mille järgi valitsus võib püsiva obstruktsiooni korral eelnõusid jätkuvalt siduda usaldusküsimusega, siis tähendaks see, et põhiseadus lubab obstruktsiooni tagajärjena parlamentaarse debati ja

¹ RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

² Riigikohtu üldkogu 18. juuni 2013. a kohtumäärus asjas nr 3-2-1-169-12, p 47.

demokraatia tasalülitamist. Niisugune tõlgendus ei saa olla kooskõlas põhiseaduse mõttega.

Seetõttu pöördun Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Riigikogu poolt 18. detsembril 2023 vastuvõetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

Põhiseadus nõuab, et riigivõimu teostataks üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3). Selle nõude täitmiseks on vaja põhiseadusest tuletada võimalikult selged käitumisjuhised nii riigivõimu teostajale kui ka teistele institutsioonidele, kelle ülesanne on kontrollida, kas riigivõimu teostatakse kooskõlas põhiseadusega.

PS § 98 sisu täpsustamine on iseäranis oluline, kuna selle sätte sõnastuse põhjal võib jääda mulje, et miski ei piira Vabariigi Valitsuse õigust siduda tema poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmist usaldusküsimusega. Ometi ei saa olla kahtlust, et põhiseaduse teised sätted seavad PS § 98 kasutamisele piirid. Kui Vabariigi Valitsus seob eelnõu usaldusküsimusega, siis asub ta sisuliselt teostama seadusandlikku võimu. Seepärast saab seda menetlust kasutada vaid erandlikel juhtudel. Riigikohus on leidnud, et eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega või selle meetme kasutamine põhiseadusest mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse, kitsendada Riigikogu pädevust, rikkuda võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet või demokraatia põhimõtet. Eelnõu usaldusküsimusega sidumist ei tohi kasutada parlamentaarse debati ja sellega ka demokraatia tasalülitamiseks.³

Usaldusküsimuse liiga sage kasutamine on tegevus, mis puudutab mitmeid eelnõusid. Raske on hinnata, millise eelnõu puhul on põhiseadusega lubatud lävend ületatud. See raskus ei tohi aga tingida olukorda, kus erandlikkuse nõue muutub sisutuks. Üks viis seda vältida on täpsustada, millist laadi takistusi võib usaldusküsimuse abil ületada ning milliseid mitte. Parlamentaarne obstruktsioon kuulub selliste takistuste hulka, mille vältimine või ületamine usaldusküsimuse abil ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Samas ei õigusta igasugune obstruktsioon eelnõu sidumist usaldusküsimusega. Viimane järgib põhiseadusest tulenevat eesmärki vaid juhul, kui seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu.⁴

Põhimõttelise tähtsusega on küsimus, kas piiramatu obstruktsiooni korral on Vabariigi Valitsusel õigus siduda eelnõusid usaldusküsimusega seni, kuni obstruktsioon kestab. Praegusel juhul põhjendas rahandusminister Riigikogu 22. novembri 2023. a istungil eelnõu usaldusküsimusega sidumist nõnda: “Jah, obstruktsioon on üks töövahend Riigikogus, aga jätkuvalt arvan, et selle kasutamine peaks olema pigem erakordne ja selle vastusamm usaldushääletus peaks olema samuti erakordne. Kui see läheb ühelt poolt massiliseks ehk tehakse obstruktsiooni massiliselt Riigikogu töö seismapanekuks, siis ei jää lihtsalt muud üle, kui tulebki teha korduvalt usaldushääletusi.”⁵ Niisiis lähtus Vabariigi Valitsus tõlgendusest, mille järgi peaks eelnõude sidumine usaldusküsimusega olema erandlik, ent kui obstruktsioon pole erandlik, siis võib põhiseaduse järgi ka usaldusküsimusega sidumine olla jätkuv.

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

⁴ Riigikohtu üldkogu 20. oktoobri 2020. a otsus asjas nr 5-20-3, p 39.5.

⁵ Rahandusministri Mark Vörklaeva sõnavõtt Riigikogu täiskogu istungil, 22.11.2023. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202311221400#PKP-710161>

Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlemine toimub oluliste erisustega, võrreldes eelnõude menetlemise üldise korruga. Praegusel juhul sidus valitsus eelnõu usaldusküsimusega enne teist lugemist. Juhtivkomisjoni kohustused läksid üle Vabariigi Valitsusele. Eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle hääletamist ei toimunud ning Riigikogu liikmetel polnud võimalik esitada küsimusi. Valitud menetluse kaitseks märgiti, et hoolimata usaldusküsimusega sidumisest võimaldati Riigikogu liikmetel oma õigusi siiski maksimaalselt teostada: kõigile fraktsioonidele anti võimalus esitada muudatusettepanekuid ja neid tutvustada, kaasati huvigrupid ning juhtivkomisjonis hääletati muudatusettepanekute üle. Väidetavalt oli ainuke erinevus tavalisest menetlusest see, et Riigikogu täiskogus ei pandud muudatusettepanekuid hääletusele.⁶

Oluline erinevus võrreldes tavamenetlusega on aga see, et usaldusküsimusega sidumisel ei hääleta Riigikogu liikmed mitte üksnes seaduseelnõu üle, vaid ka selle üle, kas valitsus peab tagasi astuma. Seda erinevust on rõhutanud Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon.⁷ Usaldusküsimuse puhul muutub lõpphääletuse laad. Ka siis, kui parlamendiliikmed saavad kasutada suurel määral oma tavapäraseid menetluslikke õigusi, tungib parlamenti 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.

Veneetsia komisjon on nimetanud ühe parlamentaarse demokraatia tunnuseks tõhusat otsustamist. Enamusel peab olema võimalus teostada oma poliitilist programmi ning opositsioon ei tohi takistada sihiliku obstruktsiooniga parlamendi tavapärast tööd.⁸ Vaja on täpsustada, millised on valitsuse õiguspäraseid võimalused oma programmi teostada, kui parlamendi tavapärast tööd obstruktsiooniga siiski takistatakse. Ühe võimaluse pakub valitsusele PS § 98. Põhiseaduse Assamblee materjalidest selgub, et selle sättega sooviti vältida olukorda, kus parlament ei avalda valitsusele umbusaldust, kuid valitsus kukutatakse kaudselt sel moel, et tõkestatakse tema töö. Valitsusele taheti anda võimalus seada tema eelnõu blokeeriv parlament valiku ette, kas toetada eelnõu või leppida valitsuse tagasiastumisega. Teisisõnu peeti silmas olukorda, kus valitsus mõjutab tagasiastumise ähvardusega parlamenti hääletama eelnõu poolt.⁹

Kui eelnõu vastuvõtmiseks on parlamendis enamus, siis omandab usaldusküsimusega sidumine aga hoopis teise eesmärgi kui see, mida peeti silmas PS § 98 sätestamisel: sellega ei soovitata mõjutada parlamendiliikmeid eelnõu toetama, vaid püütakse saada üle protseduurilisest takistusest. Põhiseaduslikkuse vaatenurgast pole ükskõik, kuidas obstruktsiooni piiratakse. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega ohustab sel määral parlamendi pädevust, võimude lahususe ja demokraatia põhimõtteid, et see ei saa olla põhiseaduspärane lahendus, kui Riigikogus on tekkinud püsiv takistus, mille kõrvaldamiseks on põhiseaduslikke printsiipe vähem riivav moodus. Riigikohus on

⁶ Erkki Keldo sõnavõtt Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil, 14.12.2023. Protokoll arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd776401-3afd-42e1-86b5-d0cbe62faacd/maamaksuseaduse-ja-maksukorralduse-seaduse-muutmise-seaduse-297-ua-uesti-arutamine>

⁷ Veneetsia komisjoni raport CDL-AD(2023)024, 13.06.2023, p 43.

⁸ Veneetsia komisjoni raport CDL-AD(2019)015, 24.06.2019, p 27.

⁹ Põhiseaduse Assamblee 25. istung 7. veebruar 1992.

Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/25.-istung.pdf>

leidnud, et konfliktid parlamendi töös tuleb eelkõige lahendada Riigikogul endal ning parlamendi tõhus toimimine on legitiimne eesmärk Riigikogu liikmete õiguste piiramiseks.

Eelnõu usaldusküsimusega sidumise põhiseaduspärasus sõltub obstruktsiooni iseloomust konkreetsel juhul, kuna obstruktsiooni iseloomust sõltub see, kas on teisi õiguspäraseid võimalusi Riigikogu töö takistuse kõrvaldamiseks. Kui tegu on sellise obstruktsiooniga, mida Riigikogu saab Riigikogu liikmete õiguste piiramisega vältida, siis pole vaja, et valitsus hakkaks konflikti lahendamiseks teostama seadusandlikku võimu. Riigikohus on täpsustanud, millist laadi obstruktsioon on parlamendivähemuse õiguste kuritarvitamine. Obstruktsiooni abil ei või halvata Riigikogu tööd sellisel määral, et seadusandja osutub võimetuks täitma oma põhiseaduslikke ülesandeid. Riigikogu vähemus saab Riigikogu tööd ajutiselt takistada, aga mitte lõputult tõkestada.¹⁰

Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu sidumine usaldusküsimusega tulenes seletuskirja järgi sellest, et muudatusettepanekute kattuv sisu, nende ebaproportsionaalselt suur hulk ning vähene põhjendatus kandis parlamentaarse obstruktsiooni tunnuseid. Usaldusküsimusega sidumine olevat vajalik “olukorras, kus parlamentaarset debatti kasutatakse teadlikult ja tahtlikult instrumendina obstruktsioonilise ummikseisu tekitamiseks”.¹¹ Rahandusministri esitatud põhjenduse järgi oli tegu mitte üksnes selle eelnõu vastu suunatud obstruktsiooniga, vaid osaga jätkuvast obstruktsioonist, mille eesmärk oli Riigikogu töö seismapanek.¹² Niisiis oli Vabariigi Valitsuse enda hinnangul tegu sellise obstruktsiooniga, mis on Riigikohtu sõnastatud kriteeriumite kohaselt õigusvastane, sest kujutab endast parlamendivähemuse õiguste kuritarvitamist. See tähendab aga, et juba eelnõu usaldusküsimusega sidumise ajal oli teada, et Riigikogul endal on võimalik oma töö takistus kõrvaldada.

Vabariigi Valitsus põhjendas eelnõu sidumist usaldusküsimusega ka teiste argumentidega. Seletuskirja järgi oli eelnõu vastuvõtmine vajalik valitsuse poliitika elluviimiseks. Samuti oli seda seletuskirja sõnul “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.” Rahandusminister ütles Riigikogu 18. oktoobri 2023. a istungil eelnõu tutvustades, et seadus võimaldab hoida kokku maksuhalduri kulusid suurusjärgus 25 000 eurot aastas. Riigikogu 22. novembri 2023. a istungil ütles rahandusminister, et eelnõu vastuvõtmine on “vajalik Vabariigi Valitsuse poliitika elluviimiseks”.

Riigikohus on sõnastanud usaldusküsimusega sidumise põhiseaduspärasuse tingimusena nõudmise, et eelnõu vastuvõtmine peab olema valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu.¹³ Raske on hinnata, milline eelnõu on valitsuse poliitika elluviimiseks tõepoolest vältimatu. Praegusel juhul aga polegi vaja sellele küsimusele

¹⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. juuni 2023. a otsus asjas nr 5-23-31, p 50, 52.

¹¹ Usaldusküsimusega seotud eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd776401-3afd-42e1-86b5-d0cbe62faacd/maamaksuseaduse-ja-maksukorralduse-seaduse-muutmise-seaduse-297-ua-uuesti-arutamine>

¹² Rahandusministri Mark Vörklaeva sõnavõtt Riigikogu täiskogu istungil, 22.11.2023. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202311221400#PKP-710161>

¹³ Riigikohtu üldkogu 20. oktoobri 2020. a otsus asjas nr 5-20-3, p 39.5.

vastata, kuna miski ei viita sellele, et isegi valitsuse enda hinnangul oli vastuvõetud seadus tema programmi teostamiseks möödapääsmatult vajalik. Seletuskirja järgi ajakohastatakse eelnõuga dokumentide elektroonilise kättetoimetamise reegleid selleks, et suurendada Maksu- ja Tolliameti “võimekust täita oma ülesandeid eesmärgipäraselt ja efektiivselt, vähendada paberdokumentide koostamisele ning nende kättetoimetamisele kuluvat ressursikulu ja töökoormust, samuti panustada läbi süveneva digitaliseerimise keskkonnakaitsesse ja säästlikku arengusse.” Rahandusminister ütles Riigikogus eelnõu tutvustuseks, et “tegemist on sellise bürokraatia vähendamise ja kokkuhoiu ettepanekuga.” Niisiis võib tõdeda, et valitsuse hinnangul oli eelnõu seotud 2024. aasta riigieelarvega kahel moel: kulude kokkuhoiu ning maksude kogumise lihtsustamise tõttu.

Ühelt poolt peab Vabariigi Valitsusel olema võimalik iseseisvalt hinnata, milliseid meetmeid tema programmi teostamine vältimatult nõuab. Teisalt riivab eelnõu sidumine usaldusküsimusega sel määral Riigikogu seadusandlikku pädevust ja põhiseaduslikke printsiipe, et vältimatuse kriteerium muutuks nende printsiipide kaitsjana sisutuks, kui selle rahuldamiseks piisaks sellest, et valitsus nimetab eelnõu vajalikuks. Oletatavasti leiab valitsus iga esitatud eelnõu puhul, et sellega teostatakse tema poliitilist programmi. Kui eelnõu poleks isegi valitsuse enda hinnangul tema poliitika teostamiseks vajalik, siis poleks ka arusaadav, miks see üldse esitatakse. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega on kooskõlas põhiseaduse mõttega eeskätt siis, kui valitsus ise leiab, et eelnõu vastuvõtmiseta ei saa ta oma programmi kuidagi ellu viia. Seda võib eeldada riigieelarve puhul, samuti nende seaduste puhul, milleta riigieelarve seadus pole rakendatav. Kindlasti ei saa seda aga eeldada niisuguse eelnõu puhul, millega lihtsustakse maksuhalduri töökorraldust või hoitakse kokku kulusid. Sellise eelnõu puhul peaks Vabariigi Valitsus põhjendama, miks ta peab seda oma poliitika elluviimiseks vältimatuks. Seda valitsus praegusel juhul teinud ei ole.

Ei saa jätta arvestamata ka seda, millist mõju avaldaks Eesti parlamentaarsele demokraatiale seisukoht, et eelnõu sidumine usaldusküsimusega oli praegusel juhul põhiseaduspärane. Veneetsia komisjon on juhtinud tähelepanu asjaolule, et parlamentaarse demokraatia iseloomu kujundavad muuseas käitumisvormid, mis muutuvad pikkamisi tavaks.¹⁴ Riigikogu liikmed ise on usaldusküsimusega sidumise õiguspärasust hinnanud selle põhjal, milline on PS § 98 rakenduspraktika ning kõnelenud sel puhul poliitilisest kultuurist.¹⁵ Vabariigi Valitsus põhjendas eelnõu sidumist usaldusküsimusega otsesõnu nii, et sõnastas reegli, millest lähtub. Selle reegli järgi õigustab jätkuv obstruktsioon eelnõude jätkuvat sidumist usaldusküsimusega. Kui võtta omaks valitsuse esitatud tõlgendus, siis on tagajärg see, et nõrgeneb usaldusküsimuse erandlik iseloom. Samuti on tagajärg see, et Riigikogul endal polegi enam möödapääsmatut vajadust asuda konflikte parlamendi töös kõrvaldama.

Riigikohus on märkinud, et kui lubada piiramatut obstruktsiooni, siis võiks ka väike rühm Riigikogu liikmeid muuta Riigikogu töövõimetuks.¹⁶ Samas, kui asuda seisukohale, et jätkuv obstruktsioon annab valitsusele õiguse siduda eelnõusid jätkuvalt usaldusküsimusega, siis tekib olukord, kus ka väike rühm Riigikogu liikmeid võib muuta

¹⁴ Veneetsia komisjoni raport CDL-AD(2019)015, 24.06.2019, p 39.

¹⁵ Vt arutelu Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil, 14.12.2023. Protokoll arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bd776401-3afd-42e1-86b5-d0cbe62faacd/maamaksuseaduse-ja-maksukorralduse-seaduse-muutmise-seaduse-297-ua-uesti-arutamine>

¹⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. juuni 2023. a otsus asjas nr 5-23-31, p 52.

põhiseaduse mõtte järgi erandliku menetluse üldiselt lubatavaks. Näiteks võivad ühe opositsioonierakonna liikmed valida taktikana piiramatu obstruktsiooni. On kaheldav, kas sel puhul oleks asjakohane rääkida parlamendi ja valitsuse suhetes tekkinud ummikseisust. Samuti ei saa öelda, et eelnõude sidumine usaldusküsimusega tooks sel juhul kaasa ummikseisu lahendamise. Pigem oleks tagajärg see, et ka ülejäänud parlamendiliikmed ei saa oma põhiseaduslikke ülesandeid enam täita. Mõne Riigikogu liikme tegevus ei saa anda valitsusele õigust piirata jätkuvalt kõigi teiste Riigikogu liikmete võimalust teostada oma mandaati.

Eelneva põhjal ning juhindudes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse¹⁷ §-st 5

taotlen:

tunnistada Riigikogus 18. detsembril 2023 vastu võetud "Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse" Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks.

(allkirjastatud digitaalselt)

Alar Karis

Kadriorus 3. jaanuaril 2024

Lisa:

1. Riigikogus 23. novembril 2023 vastu võetud "Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus" 2 lehel,
2. Vabariigi Presidendi 8. detsembril 2023 otsus nr 341 „Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine“ 3 lehel,
3. Riigikogus 18. detsembril 2023 vastu võetud "Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus" 2 lehel.

¹⁷ RT I 2002, 29, 174; 07.03.2019, 4