

Põhiseaduse 7. peatükk "Seadusandlus"

Peatükk "Seadusandlus" sisaldub Eesti Vabariigi põhiseaduses tulenevalt Eesti 1937.aasta põhiseaduse eeskujust. Nii Eesti 1920. aasta põhiseaduses kui ka 1933. aasta põhiseaduse muudatustes nimetatud peatükki ei sisaldunud. Mõned sellesse valdkonda kuuluvad sätted sisaldasid peatükis "Riigikogu".

Seadusandlusele eraldi peatüki pühendamine põhiseaduses rõhutab Riigikogu kui seadusandliku kogu peamist funktsiooni, aga ka selle esmatähtsust riigivalitsemise seisukohalt, peegeldades üheselt Eesti 1992. aasta põhiseaduse parlamentaarset iseloomu. Käsitletav peatükk koondab sätteid, mis reguleerivad seadusandlikku protsessi algusest (seaduste algatamise õigus - § 103) lõpuni (seaduste jõustumine - § 108). Lisaks nn tavalisele seadusandlikule menetlusele iseloomustab Eesti põhiseadust ka erakorralise seadusandluse võimalus Vabariigi Presidendi dekreedioiguse näol (§-d 109 ja 110) ning Vabariigi Presidendi suspensiivse ehk edasilükkava veto õigus seaduste väljakuulutamisel (§ 107 lg 2). Eraldi rõhutamist vajab §-s 104 lg 2 sisalduv nn konstitutsiooniliste seaduste kataloog, milles loetletud riigieluliselt tähtsate valdkondade reguleerimine peaks nõudma laiemat parlamendis esindatud poliitiliste jõudude kokkulepet kui see on vajalik muude seaduste vastuvõtmiseks.

Teiste riikide põhiseaduste struktuuris on seadusandlust käsitlevad sätted esitatud peamiselt kolmel erineval viisil:

- 1) põhiseaduses ei ole eraldi peatükki (või jagu) seadusandluse kohta. Vastavasisulised normid on erinevates peatükkides, eelkõige parlamendi peatükis (nt Portugali, Prantsusmaa ja Jaapani põhiseadused);
- 2) põhiseaduses on eraldi peatükk seadusandluse kohta (nt Saksamaa põhiseadus ja Rootsi valitsemisakt);
- 3) põhiseaduses on seadusandlust käsitlevad sätted eraldi jaos parlamendi peatükis (nt Hispaania, Itaalia ja Kreeka põhiseadused).

§ 102. Seadusi võetakse vastu kooskõlas põhiseadusega.

Selle paragrahvi juurest tuleks esmalt pöörduda tagasi põhiseaduse 1. peatükki, kus § 3 lõikes 1 on sätestatud, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samuti tuleb nimetada 2.peatükis asuvat § 11, mille kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Võib esitada küsimuse, mida on mõeldud §-s 102 nimetatud kooskõla all. Riigikohtu esimees R.Maruste on märkinud, et § 102 on üks mitmetest põhiseaduses, mis täiendab ja realiseerib põhiseaduse § 3 lõikes 1 sisalduvat seaduslikkuse printsiipi. Seaduslikkuse printsiip tähendab seda, et ei või kahjustada suvaliselt seadusega, eriti põhiseadusega kaitstud õigusi ja vabadusi, omamata selleks seadusejärgset volitust. Kui see peaks aga siiski aset leidma, siis on inimestel õigus (kohtu)menetlusele oma õiguste kaitseks (*R.Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 82-83*). Siinkohal tuleks lisada veel üks aspekt, mis puudutab seaduste vastuvõtmise kooskõla põhiseadusega - nimelt põhiseaduses toodud seaduste vastuvõtmise protseduuri reeglite järgimise nõuet. Seaduse vastuvõtmisel tuleb järgida kõiki põhiseaduses sisalduvaid sätteid, mis käsitlevad seaduste vastuvõtmise korda alates algatamisest kuni avaldamise ja jõustumiseni. Paragrahvis 102 toodu hõlmab nii rahvahääletusel vastuvõetud seadusi, Riigikogu poolt vastuvõetud seadusi kui Vabariigi Presidendi poolt põhiseaduse §-s 109 sätestatud juhtudel antud seadusjõulisi seadlusi. Prof

K.Merusk annab oma õpikus formaalselt mõistetud seaduse määratluse: seadus on kas Riigikogu poolt Riigikogu kodukorraga kindlaks määratud korras või rahvahääletusel seadusega sätestatud korras vastu võetud iga seaduse vormis ettekirjutus, millel on kõrgeim õigusjõud. Need võivad olla nii õigusnormid kui ka üksikettekirjutused. Seadus materiaalses mõttes on õigusakt, mis sisaldab üldkohustuslikke õigusnorme. K.Merusk märgib, viidates põhiseaduse §-le 102, et seadustes sisalduvad õigusnormid peavad olema kooskõlas põhiseaduse normidega. Seadluste puhul, kuna nad peavad sisaldama õigusnorme, on tegemist materiaalsete seadustega (*K.Merusk, Haldusõigus, lk 44-46*).

Eesti 1920. aasta põhiseaduses ei sisaldunud eraldi peatükki "Seadusandlus" ning seal ei sisaldunud ka kehtiva põhiseaduse §-ga 102 analoogilist sätet. Küll aga sisaldus ka seal seaduslikkuse printsiipi kajastav § 3, mille kohaselt Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal.

Ka **Eesti 1937. aasta põhiseaduses** ei sisaldunud kehtiva põhiseaduse §-ga 102 sarnanevat sätet, kuigi oli olemas peatükk "Seadusandlus". Põhiseaduse § 3 lõige 1 sätestas, et riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Paragrahvi 60 lõikes 1 sätestati, et Riigikogu teostab seaduste vastuvõtmist ja muid ülesandeid põhiseaduse alusel.

J.Adamsi töögrupi eelnõus ei olnud käsitletavat sätet, kuid J.Raidla töögrupi eelnõus sisaldus § 96, mille kohaselt Eesti Vabariigi seadusi antakse kooskõlas põhiseadusega.

Selle paragrahvi juures on oma ettepaneku teinud McKenna ja Co. (*Brüssel ja London*). Nende ettepaneku kohaselt oleks soovitatav rõhutada, et 7.peatüki sätted kehtivad ainult Eesti seaduste ja mitte Euroopa Liidu omade kohta.

Siin tuleks siiski asuda seisukohale, et Euroopa Liidu õigusega seonduv tuleb põhiseaduses loomulikult sätestada, kuid § 102 ei ole selleks sobiv säte. Pigem peaks eelistama vastavat normi eraldi paragrahvi(de)na või lõikena kas põhiseaduse 1. peatükis "Üldsätted" või 9.peatükis "Välissuhted ja välislepingud".

§ 103. Seaduste algatamise õigus on:

1) Riigikogu liikmel;

2) Riigikogu fraktsioonil;

3) Riigikogu komisjonil;

4) Vabariigi Valitsusel;

5) Vabariigi Presidendil põhiseaduse muutmiseks.

Riigikogul on õigus koosseisu häälteenamusega tehtud otsuse alusel pöörduda Vabariigi Valitsuse poole ettepanekuga algatada Riigikogu poolt soovitatav eelnõu.

Põhiseaduse § 103 lõikes 1 loetletakse viis subjekti, kellel on seaduste algatamise õigus. Lõike sisu on sellisena esitatud ka Riigikogu kodukorra seaduse § 46 lõikes 1 ja §-s 47.

Alljärgnevalt veidi sellest, millisel viisil on seadusandlik algatus olnud sätestatud Eesti varasemates põhiseadustes ning kuidas formuleerus praegu kehtiva põhiseaduse vastav säte Põhiseaduse

Assamblees.

Eesti 1920. aasta põhiseaduses ja 1933. aasta muudatustes ei sisaldunudki sätet seadusandliku algatuse kohta. Küll olid 1920. aasta põhiseaduses sätted rahvaalgatuse kohta, millel veidi pikemalt allpool.

Eesti 1937. aasta põhiseaduse § 92 lõige 1 sätestas, et seaduste algatamise õigus on Vabariigi Valitsusel Vabariigi Presidendi teadmisel ja vähemalt ühel viiendikul Riigivolikogu seaduslikust koosseisust.

J.Adamsi töögrupi eelnõus oli seadusandliku algatuse õigus antud igale riigikogu liikmele ja valitsusele (§ 74).

J.Raidla töögrupi eelnõu § 97 lõige 1 oli sõnastatud:

"Seaduste algatamise õigus on:

- 1) vähemalt ühel kuuendikul Riigikogu koosseisust;
- 2) ühiselt vähemalt kahel Riigikogu alalisel komisjonil;
- 3) Vabariigi Presidencil Põhiseaduse § 157 alusel [st põhiseaduse muutmiseks];
- 4) Vabariigi Valitsusel."

Ekspert *Herman Schwartz* oma märgukirjas Raidla grupi eelnõu kohta tõstas küsimuse, miks mitte anda seaduste algatamise õigus Riigikogu üksikliikmele, väites, et poliitiliselt võib selline variant olla kasulik.

Põhiseadusliku Assamblee 15. novembri 1991 eelnõus oli vastav paragrahv sõnastatud juba selliselt, et seadusandliku algatuse õigus oli antud Riigikogu liikmele, Riigikogu saadikurühmale, Riigikogu komisjonile ja Vabariigi Valitsusele.

Põhiseadusliku Assamblee 13. aprilli 1992 eelnõus oli § 103 lõige 1 saanud juba täpselt sellise sõnastuse, nagu ta kehtivas põhiseaduses on. 16. aprillil 1992 koostatud ekspertarvamuses märgiti, et "§ 103, mis käsitleb seaduste algatamise õigust, on vaja täiendada ja muuta. Seda õigust tuleb laiendada vabariigi presidendile ja rahvale (lisada punkt 6). Pole põhjendatud, et seaduseelnõusid algatab üksainus Riigikogu liige (punkt 1). Seetõttu peaks kaaluma punktide 1, 5 ja 6 järgmist sõnastust:

"1) vähemalt viiel Riigikogu liikmel;

...

5) vabariigi presidendil;

6) vähemalt 35 000 hääleõiguslikul Eesti kodanikul" (*Eesti Jurist 1992/3-4, lk 201*)

Käsitledes küsimust seoses iga Riigikogu liikme õigusega algatada seaduseelnõu, millist õigust 1992. aastal eksperdid vaidlustasid, tuleb märkida, et vastavalt Riigikogu valimise seadusele on võimalik isikul saada Riigikogusse valitud üksikkandidaadina, samuti on võimalik, et erakonna või valimisliidu nimekirjas Riigikogusse pääsenu ei ühine fraktsiooniga või lahkub sellest. Ilma seadusandliku initsiatiivi õigusega ei ole Riigikogu liikmel võimalik läbi viia poliitilisi eesmärke, milleks ta aga riigi seadusandlikku kogusse on ju valitud.

Analüüsitava paragrahvi on tihedalt seotud ka *rahvaalgatuse instituudiga seonduv probleemistik*, mida tuleks antud peatüki raames ja ka põhiseaduse 3.peatüki raames kaaluda.

Rahvaalgatuse instituudi lülitamine põhiseadusse on eelkõige poliitilise otsustuse küsimus, mitte aga niivõrd juriidiline probleem.

Rahva kaasamine aktiivsemale riigielus osalemisele temale riigivõimu teostamiseks veel ühe võimaluse andmisega suurendaks riigivõimu legitiimsust ning lähendaks üksikisikuid riigile. Teisalt aga võib rahvaalgatuse õiguse põhiseaduses sätestamise vastu väita, et seaduste algatamise õigus on põhiseadusega antud igale Riigikogu liikmele ning sellega on tagatud, et kõik vähegi laiemat kandepinda omavad ideed jõuavad parlamenti ka ilma allkirjade kogumise kampaaniata.

Vastava poliitilise otsustuse tegemisel kujuneb juriidiliseks küsimuseks, missugune rahvaalgatuse mudel põhiseadusse kirjutada ja kas üldse kirjutada põhiseadusse rahvaalgatuse kohta üksikasjalikke sätteid.

Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseadus nägi rahvaalgatuse ette. Selle §-s 31 sätestati:
"Rahvaalgatamise korras on kahekümne viiel tuhandel hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et seadus antaks, muudetaks või tunnistatakse maksusetuks. Sellekohane nõudmine antakse väljatöötatud seaduseelnõuna Riigikogule. Riigikogu võib eelnõu seadusena välja anda või tagasi lükata. Viimasel juhtumisel pannakse eelnõu rahvale ette vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks rahvahääletamise korras. Tunnistab rahvahääletusest osavõtjate enamus eelnõu vastuvõetaks, omandab ta seadusliku jõu." Riigikogu poolt tagasilükatud seaduse rahvahääletusel heakskiitmise korral tuli välja kuulutada uued Riigikogu valimised (§ 32). Rahvaalgatuse korras ei saanud otsustamisele tulla järgmised küsimused (§ 34):

- 1) eelarve;
- 2) laenude tegemine;
- 3) maksuseadused;
- 4) sõja kuulutamine ja rahu sõlmimine;
- 5) kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine;
- 6) mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine;
- 7) lepingud välisriikidega.

Ülalnimetatud sätted säilisid muutmata kujul ka 1933. aastal põhiseadusse tehtud muudatuste järel. Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseadus rahvaalgatuse instituuti ei sisaldanud.

Põhiseaduse Assamblees arutusel olnud eelnõudest ei sisaldanud rahvaalgatuse instituuti ei J. Adamsi ega J. Raidla töögrupi koostatu. Seetõttu puudusid vastavasisulised sätted kõigis arutusel olnud eelnõuvariantides. Assamblees, tõi küll, vaidlused sellel teemal siiski toimusid. Rahvaalgatuse õiguse sätestamise vajalikkusele osutas oma 1992. aasta 16. aprilli arvamuses Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehe juures asuva riigi- ja rahvusvahelise õiguse ekspertkomisjon (*vt Eesti Jurist, 1992, lk 201*).

Teiste riikide põhiseadused, milles rahvaalgatus on sätestatud, sisaldavad üksnes käsitletava instituudi üldist raamistikku. Nii näeb Itaalia põhiseaduse art 71 ette võimaluse esitada

seaduseelnõusid 50 000 valimisõiguslikul kodanikul rahvaalgatuse korras. Hispaania põhiseaduse art- s 87.3 nähakse ette, et rahvaalgatuse korra ja tingimused sätestab orgaaniline seadus. Igal juhul on rahvaalgatuse teostamiseks nõutav vähemalt 500 000 allkirja olemasolu. Hispaania põhiseaduse kohaselt ei saa rahvaalgatuse korras otsustamisele tulla orgaaniliste seadustega reguleeritavatesse valdkondadesse kuuluvad küsimused, maksuküsimused, rahvusvahelised suhted, samuti armuandmisega seonduv.

Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lõike 2 kohaselt oli põhiseaduse vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul ka Eestis õigus põhiseaduse muutmist algatada rahvaalgatuse korras vähemalt 10 000 valimisõiguslikul kodanikul. Rahvaalgatuse korda sätestava seaduse vastuvõtmiseni Riigikogu selle aja jooksul aga ei jõudnud.

Pärast põhiseaduse vastuvõtmist 1992. aastal kasutati rahvaalgatuse korras põhiseaduse muutmise algatamise õigust vaid korra. Nimelt algatasid 10 632 hääleõiguslikku kodanikku põhiseaduse muutmise seaduse 28. juunil 1994. Ometi arvas Riigikogu selle eelnõu juhtivkomisjoni ettepanekul ilma aruteluta menetlusest välja sama aasta 20. oktoobril hääletega 32 poolt, 3 vastu ja 4 erapooletut (vt VII Riigikogu stenogrammid. 1994, IV kd, lk 2178; V kd, lk 551-552).

§ 104. Seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus.

Ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega saab vastu võtta ja muuta järgmisi seadusi:

- 1) kodakondsuse seadus;**
- 2) Riigikogu valimise seadus;**
- 3) Vabariigi Presidendi valimise seadus;**
- 4) kohaliku omavalitsuse valimise seadus;**
- 5) rahvahääletuse seadus;**
- 6) Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus;**
- 7) Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus;**
- 8) Vabariigi Valitsuse seadus;**
- 9) Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus;**
- 10) vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus;**
- 11) riigieelarve seadus;**
- 12) Eesti Panga seadus;**
- 13) riigikontrolli seadus;**
- 14) kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused;**
- 15) välis- ja siselaenuksesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused;**
- 16) erakorralise seisukorra seadus;**
- 17) rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus.**

Paragrahv koosneb kahest lõikest, milledest esimene delegeerib seaduste vastuvõtmise korra sätestamise Riigikogu kodukorra seadusele ning teine loetleb seadused või seaduste liigid, milliseid saab vastu võtta vaid Riigikogu koosseisu häälteenamusega, st vähemalt 51 häälega. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõike 6 punktis 4 on selgitatud, et põhiseaduses tähendab "Riigikogu koosseisu häälteenamus - poolt hääletab üle poole Riigikogu koosseisust".

Põhiseaduses eneses on veel mõningaid sätteid, millised kujutavad enesest erandeid §-s 104 toodud

normide suhtes. Nendeks on § 122 lg 2, mille kohaselt Eesti riigipiire muutvate lepingute ratifitseerimiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus; samuti §-d 164-166, mis käsitlevad põhiseaduse muutmist. Kuna mõlemal juhul on tegu seaduste vastuvõtmisega ja selleks nõutava kvalifitseeritud häälteenamusega, oleks asjakohane, kui põhiseaduse peatükis "Seadusandlus" (ning konkreetselt just §-s 104) on vähemalt viidatud nendele paragrahvidele ja nendes sisalduvale seaduste vastuvõtmise erikorrale.

Riigikogu kodukorra seaduses sisaldub küll kompaktne, 14. peatükk "Seaduseelnõu lugemise kord" (§-d 136-149), kuid "seaduste vastuvõtmise korda" põhiseadusega delegeeritud ulatuses reguleerivad veel mitmed paragrahvid teistes peatükkides. Siinkohal ei peatuta pikemalt seaduste vastuvõtmisega seotud konkreetsetel protseduurireeglitel. Tuleb vaid märkida, et Riigikogu kodukorra seaduse kohaselt ei sisaldu selles mingisuguseid menetlemise erireegleid sõltuvalt sellest, kas seadus kuulub nn harilike või konstitutsiooniliste (st põhiseaduse § 104 lõikes 2 nimetatud) seaduste hulka. Erinevus on vaid vastuvõtmiseks vajalikus häälte arvus, mida kohaldatakse otseselt, lähtudes põhiseadusest (Riigikogu kodukorra seaduse 8. peatükis "Hääletamine Riigikogus" ei ole korratud põhiseaduses nimetatud juhte, mil mingi akti vastuvõtmiseks on vajalik absoluutne või kvalifitseeritud häälteenamus. Nimetatud peatükis ei sisaldu ka põhiseaduse §-s 73 sisalduvat nõuet, et "Riigikogu aktid võetakse vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti". Siinkohal tuleks nimetada siiski ühte sätet Riigikogu kodukorra seadusest - § 111 lõiget 3, mille kohaselt Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seadus loetakse muutmata kujul uuesti vastuvõetuks samasuguse häälteenamusega, mis oli nõutav selle seaduse esmakordsel vastuvõtmisel.

Seaduste menetlemise erisusi käsitlevad Riigikogu kodukorra seaduses vaid neli paragrahvi 13. peatükis "Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamine või tühistamine. Erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamise. Muud päevakorraküsimuste arutamise erijuhud". Selles §-d 125 ja 126 reguleerivad Vabariigi Presidendi seadluse kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu menetlemist (sellest pikemalt põhiseaduse § 109 käsitlemise juures), § 131 "Riigieelarve eelnõu menetlemise kord" sätestab, et riigieelarve ja lisaelarve eelnõu ning riigieelarve muutmise seaduse eelnõu menetlemine Riigikogus toimub riigieelarve seaduses sätestatud korras" ning § 132 kohaselt Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu arutatakse põhiseaduse 15. peatükis ja põhiseaduse rakendamise seaduse §-s 8 sätestatud korras. Mis puudutab viimatinimetatud sätet, siis selle rakendamine oli võimalik vaid põhiseaduse vastuvõtmisele järgneva kolme aasta jooksul ning seega on Riigikogu kodukorra seaduse muutmise puhul lähitulevikus põhjendatud redigeerida seaduse § 132 ümber selliselt, et viidataks vaid põhiseaduse 15. peatükile.

Asudes käsitlema põhiseaduse § 104 lõikes 2 toodud konstitutsiooniliste seaduste nimekirja, tuleks leida vastus küsimustele, millistele printsiipidele see nimekiri tugineb, kas see on sisuliselt ammendav loetelu ning kas see on normitehniliselt ja keeleliselt esitatud korrektselt.

Õiguskantsler ja Riigikohtu esimees on selgitanud, et konstitutsioonilised seadused erinevad teistest seadustest kolme tunnuse poolest:

- 1) nad on põhiseaduse järel teisel kohal õigusaktide süsteemis;
- 2) võetakse vastu erikorras - Riigikogu koosseisu häälteenamusega;
- 3) välistatakse nende kehtestamine, muutmise ja tühistamine Vabariigi Presidendi seadlusega.

"Järelikult saab neid muuta ja täiendada vaid omaette muutmise ning täiendamise seadusega analoogselt nende arutamise, vastuvõtmise ning jõustumise korrale. Konstitutsiooniliste seaduste muutmine ja täiendamine harilike seadustega peaks olema välistatud nii sisulistel kaalutlustel kui ka protseduuriliselt" (*R.Maruste, E.-J.Truuväli, Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega, 1995, lk 6*).

R.Maruste sõnul põhiseaduse § 104 lõikes 2 nimetatud seadused täiendavad ja konkretiseerivad põhiseadust ja aitavad sellistena kaasa põhiseaduse küllalt abstraktsete normide ja printsiipide lahtimõtestamisele ja realiseerimisele. Nad on põhiseadusega vahetult seotud, reguleerivad riiklusele olulisi valdkondi ning kuuluvad põhiseaduse karkassi. Oma õigusjõult on nad põhiseadusele, põhiseaduse rakendamise seadusele ja välislepingutele järgnevad õigusaktid (*R.Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 124*).

Eraldi väärrib siinkohal rõhutamist Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5.veebruari 1998.a. järgmine seisukoht: "Konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadustega on põhiseadusevastane. Konstitutsioonilistes seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele ega delegatsiooninormid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse" (*RT I 1998, 14, 230*).

Tuleks puudutada ajaloolist tausta seoses käsitletava sättega.

Eesti 1920. aasta põhiseaduses puudus konstitutsiooniliste seaduste loetelu. Ei olnud sätestatud ühegi seaduse vastuvõtmiseks absoluutse ega kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet, küll aga määratleti §-s 46 Riigikogu kvoorum ("Riigikogu on otsusvõimeline, kui on koos vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust."). Põhiseaduses puudus täiesti peatükk "Seadusandlus" ning mõned sellesse valdkonda kuuluvad sätted sisaldasid peatükis "Riigikogu".

Ka **Eesti 1933. aasta põhiseaduse muudatustes** ei sisaldunud peatükki "Seadusandlus" ega loetelu konstitutsioonilistest seadustest, küll aga sätestas § 60 lõike 2 punkt 12 Riigivanema dekreedioiguse, kus välistati rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ja Riigivanema valimise seaduse muutmine dekreediga. Seega oli antud juhul olemas vähemalt üks ülalnimetatud tunnus, mis eristas konstitutsioonilisi seadusi nn harilikest seadustest.

1937. aasta põhiseaduses ei sisaldunud samuti analoogilist loetelu, kuid § 99 lõikes 2 oli toodud 13-punktiline loetelu aktidest, mida ei tohi kehtestada ega muuta Vabariigi Presidendi dekreediga.

Põhiseaduslikus Assamblees arutusele võetud kahes põhieelnõus - J.Adamsi töögrupi ja J.Raidla töögrupi eelnõus - ei sisaldunud paragrahvi, milles oleks loetletud vastuvõtmiseks ja muutmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust vajavad eelnõud. Küll aga sisaldus analoogiline loetelu Raidla töögrupi eelnõu selles paragrahvis (§ 106), mis käsitles piiranguid Vabariigi Presidendi dekreedioigusele. Eelnõu tekst oli järgmine:

"§ 106. Vabariigi President ei või dekreedina kehtestada või muuta:

- 1) Eesti Vabariigi Põhiseadust;
- 2) Riigikogu valimise seadust;
- 3) Vabariigi Presidendi valimise seadust;

- 4) rahvahääletuse seadust;
- 5) Riigikogu kodukorra ja töökorra seadust;
- 6) Riigikogu liikmete ja Vabariigi Presidendi tasu seadust;
- 7) Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadust;
- 8) riigieelarve seadust ja riigieelarvet;
- 9) riigikontrolli seadust;
- 10) kohtukorralduse ja kohtumenetluse seadust;
- 11) sise- ja välislaenu seadust;
- 12) eriolukorra seadust;
- 13) riigikaitse rahuaja ja sõjaaja seadust;
- 14) seadusi, mille alusel võidakse sõlmida lepinguid või võtta riigile kohustusi, mis tingivad riigieelarves uute kulusummade sissevõtmist."

Nimetatud loetelu lülitati Põhiseaduse Assamblee poolt väljatöötatavasse eelnõusse ning alles üsna menetluse lõppfaasis otsustas Assamblee viia selle loetelu paragrahvi, kus pidid sisalduma Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetavad ja muudetavad seadused.

Nagu märkame, on kehtivas põhiseaduse § 104 lõikes 2 seadusi, mida Raidla töögrupi eelnõus ei olnud (kodakondsuse seadus, kohaliku omavalitsuse valimise seadus, Vabariigi Valitsuse seadus, vähemusrahvuste kultuuriautonomias seadus, Eesti Panga seadus, erakorralise seisukorra seadus), samas aga jäid sellest nimekirjast mõned seadused välja (Eesti Vabariigi põhiseadus, riigieelarve, eriolukorra seadus).

Omaette diskussiooniobjektina tuleks nimetada § 104 lõikes 2 sisalduvast loetelust loobumist. Loetelu olemasolu on seni põhjendatud sellega, et ta on ülevaatlik ning iga konkreetse seaduse vastuvõtmise või muutmise puhul on koheselt kontrollitav, kas ta vajab koosseisu häälteenamust või mitte. Samas võib nendele argumentidele vastuväitena esitada (lisaks senisele mitmetitõlgendatavusele rakendamisel), et § 104 lõikes 2 ei sisaldu kõik aktid, mida Riigikogu saab vaid kvalifitseeritud häälteenamusega vastu võtta - põhiseaduse § 122 lõikes 2 on sätestatud, et Eesti riigipiire muutmise lepingute ratifitseerimiseks on nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline häälteenamus. Seega ei ole Riigikogu aktide vastuvõtmisel ikkagi võimalik lähtuda ainult § 104 lõikes 2 toodud loetelust, vaid tuleb jälgida, et kohaldamisele ei kuulu mõni teine põhiseaduse säte. Alternatiivina loetelule saaks käsitleda võimalust sätestada põhiseaduse igas konkreetses paragrahvis, kus vastavat seadust nimetatakse, et see seadus võetakse vastu või muudetakse Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Näitena võiks siinkohal tuua põhiseaduse § 8 lõikes 5 nimetatud kodakondsuse seaduse. Põhiseaduse § 104 lõikes 2 sisalduvast loetelust loobumise puhul oleks lõike sõnastus järgmine: *"Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning kord sätestatakse seadusega, mida saab vastu võtta ja muuta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega."*

Käsitledes printsiipe, millest lähtudes nimetatud loetelu kujunes, tuleks esmalt esile tuua sidet põhiseaduse 2.peatüki ning kodanike ja vähemusrahvuste õiguste tagamisega (lõike punktid 1 ja 10), teiseks sidet 3. ja 14. peatüki ning valimis- ja hääletamisõiguse tagamisega (lõike punktid 2, 4 ja 5), kolmandaks põhiseaduslike institutsioonide moodustamise ja töökorraldusega seotud küsimusi (lõike punktid 3, 6-9, 12-14), neljandaks riigi rahanduse ja varaliste kohustustega seotud küsimusi (lõike

punktid 11 ja 15) ning viiendaks riigikaitse ja erakorralise seisukorraga (st isikute ja õiguste vabadusega seotud piiranguid) seonduvaid küsimusi. Ilmselt on võimalik liigitada lõikes toodud seadusi ka teistest printsiipidest lähtudes.

Jätkates aga küsimusega, kas § 104 lõikes 2 toodud loetelu on sisuliselt lõpuni ühte kindlat süsteemi järgiv, jõuame just ülaltoodud kolmanda printsiibi juurest väiteni, et ei ole. Nimelt on põhiseaduslikest institutsioonidest puudu seal õiguskantsler ja tema tegevuse korraldust sätestav seadus, mille vastuvõtmine iseenesest tuleneb põhiseaduse §-st 144. Teisena tuleks nimetada Vabariigi Presidendi töökorda sätestavat seadust, mille olemasolu otseselt ei tulene küll põhiseadusest, kuid ühe kaudse vihjena selle kohta, et põhiseaduse loomisel delegeeriti osa presidendiametiga seotud küsimusi seaduse tasandile, saab siiski nimetada § 83 lõiget 1 (kui Vabariigi President ei saa oma ülesandeid seaduses nimetatud juhtudel ajutiselt täita ...). Seega - kui Vabariigi Presidendi töökorda sätestavat seadust peetakse põhjendatuks ja vajalikuks, siis peaks ka see kuuluma konstitutsiooniliste seaduste loetellu.

Omaette küsimus on see, kas tuleks ka § 104 moodustumise printsiipe põhimõtteliselt laiendada. Põhiseaduse § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Just nimetatud seaduste, või vähemalt riiklike maksude osas, lülitamist § 104 lõikes 2 toodud loetellu tuleks kaaluda, kuna selliste seaduste, mis puudutavad praktiliselt kõiki riigi elanikke otseselt, vastuvõtmine peaks tuginema siiski võimalikult laiale poliitilisele kandepinnale rahvaesinduses. Siinkohal tuleb nimetada ka seda, et näiteks §-s 110 loetakse riiklike makse kehtestavad seadused §-s 104 loetletute kõrval nende hulka, mida ei saa Vabariigi Presidendi seadlusega kehtestada, muuta ega tühistada.

Kui põhiseadusesse tuuakse rahvaalgatuse instituut, siis kuulub ka rahvaalgatuse korda sätestav seadus konstitutsiooniliste seaduste hulka. Paragrahvi 104 lõike 2 struktuuris on nimetatud seadus paigutatav kehtiva punkti 5 alla, muutes selle sõnastust: "rahvahääletuse ja rahvaalgatuse seadus".

Riigikohtu esimees R.Maruste on § 104 lõikes 2 toodud loetelu kohta märkinud, et see on suletud ehk lõplik. Samas tõdeb ta, et loetelust võib tuleneda mitu küsimust. "Näiteks, kas seadus peab kandma täpselt seda nimetust, mis on antud loendis, või kuidas käsitada kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet siis, kui vastu ei võeta loendis esitatud seadust ennast, vaid seda üksnes täiendatakse." R.Maruste sõnul "nimetuse puhul tuleb silmas ja esmatähtsaks pidada Põhiseaduse mõtte kohast seaduse reguleerimiseset, seda, mida reguleeritakse. Tähtis pole millist nimetust kandva seadusega seda tehakse. Oluline on kinni pidada akti sisust, selle väline vorm on vähem oluline. Selle loogika kohaselt võiksid näiteks rahu- ja sõjaaja riigikaitse küsimused olla reguleeritud ka ühe seadusega, näiteks riigikaitse seadusega. Tähtis on, et kõik olulised rahuaja ja sõjaaja riigikaitse küsimused oleksid reguleeritud selle seadusega ning Põhiseaduses ettenähtud protseduurilises korras." Puudutades konstitutsiooniliste seaduste täiendamist, on R.Maruste märkinud, et "kui sel just ei ole tehnilist iseloomu, tuleb kinni pidada kvalifitseeritud häälteenamuse nõudest. Vastasel korral võidakse Põhiseaduse nõudest mööda hiilides, täienduste kaudu, sisuliselt kehtestada uus seadus. Selline teguviis oleks aga selges vastuolus Põhiseaduse mõttega ning kahjustaks legaalsuse ja õiguskindluse põhimõtet" (*R.Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 125*).

R.Maruste seisukohtadega võib põhimõtteliselt nõustuda, välja arvatud tema väide, et § 104 lg 2 p 17

mõtte kohaselt võiks olla ka üks üldine riigikaitse seadus - põhiseaduse § 126 lg 1 sätestab, et "riigikaitse korralduse sätestavad rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus", millest nähtub, et põhiseadus näeb ette siiski kahe erineva seaduse olemasolu. Teine küsitavus on selles, et R.Maruste arvates võib konstitutsioonilisi seadusi täiendada "tehnilise iseloomuga" küsimustes ka ilma kinni pidamata Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõudest. Analüüsi koostajate arvates hõlmab § 104 lõikes 2 nimetatud "muutmine" igasuguseid muudatusi, sh ka tehnilise iseloomuga, ning seetõttu on kõikideks muudatusteks tarvilik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

Paragrahvi 104 lõikes 2 sisalduv loetelu kujutab endast sisuliselt valdkondade loetelu, mitte seaduste pealkirjade loetelu. Praktikast on enamusele juhtunud seaduse pealkiri §-s 104 nimetatuga kattuv, kuid on ka erandeid, millele peatatakse allpool konkreetsete seaduste juures.

Konstitutsiooniliste seaduste muutmise küsimusi on käsitlenud ka õiguskantsler, esinedes Riigikogu ees. Õiguskantsler on märkinud, et Riigikogu oma praktikast on laiendanud §-s 104 toodud loetelu, kui mingi nn tavalise seaduse vastuvõtmisel muudetakse mõnda konstitutsioonilist seadust, mistõttu see seadus võetakse vastu konstitutsioonilise seadusena ja see tähendab seda, et igasugune tema muutmine on võimalik ainult 51 poolthäälega. Ühe lahendusteena on õiguskantsler pakkunud, et kui on vaja muuta mingis seaduses põhiseaduse § 104 seadusi, tehtagu selle juurde eraldi seaduse muutmise seadus (*VIII Riigikogu istungite stenogramm, IV istungjärk, 16. detsember 1996, lk 1123-1124*).

Järgnevalt juba konkreetselt olemasolevate § 104 lõike 2 erinevate punktide kohaldamisest ja sellega seotud probleemidest.

1. Kodakondsuse seadus

Nimetatud seadus on vastu võetud 19. jaanuaril 1995 ja see jõustus sama aasta 1. aprillil (*RT I 1995, 12, 122*). Kuni selle ajani rakendati Ülemnõukogu otsusel (*RT 1992, 7, 109*) 1938. aastal vastuvõetud "Kodakondsuse seadust" 1940. aasta 16. juunil kehtinud redaktsioonis (*RT 1938, 39, 357*), kusjuures Riigikogu muutis seda hiljem veel paaril korral. 1995. aastal vastuvõetud seadust on seni muudetud ühel korral (*RT I 1995, 83, 1442*).

Kodakondsuse seaduse vajalikkuse sätestab ka põhiseaduse § 8 lõige 5, mille kohaselt "Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus".

2. Riigikogu valimise seadus

Riigikogu valimise seaduse olemasolu on sätestatud ka põhiseaduse § 60 lõikes 5, mille kohaselt "Riigikogu valimise korra sätestab Riigikogu valimise seadus". Tänapäevaks on jõus olnud kaks Riigikogu valimise seadust. Esimene neist, Eesti Vabariigi Riigikogu valimise seadus, võeti vastu juba enne põhiseaduse jõustumist, 6. aprillil 1992 (*RT 1992, 13, 201; 28, 382*). Selle alusel valiti Riigikogu 1992. aastal. Võib küll lugeda mõnevõrra küsitavaks, miks võeti valimise seadus vastu enne põhiseaduse vastuvõtmist ning miks põhiseaduse rakendamise seaduses ei nähtud ette selle seaduse

vastuvõtmist, nagu see sätestati näiteks Vabariigi Presidendi valimise seaduse suhtes.

Kehtiv Riigikogu valimise seadus võeti vastu 7. juunil 1994 ning selle alusel on toimunud valimised 1995. aasta kevadel. Seadust on tänaseks muudetud kolmel korral.

3. Vabariigi Presidendi valimise seadus.

Põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõige 7 sätestas, et enne Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimiste väljakuulutamist kehtestab Ülemnõukogu ka "normatiivakti" Vabariigi Presidendi valimise kohta. Sama seaduse §-s 4 sisaldusid erinormid presidendi valimiseks 1992. aastal. 9. juulil 1992 võttis Ülemnõukogu vastu Vabariigi Presidendi valimise seaduse, mille normistik oli kohaldatud rakendamiseks vaid 1992. aasta valimistel (*RT 1992, 31, 413*).

Põhiseaduse §-st 79 tuleneva reeglistiku ja valimiste korra täpsemaks sätestamiseks, nagu see on ette nähtud sama paragrahvi lõikes 8, võttis Riigikogu vastu uue Vabariigi Presidendi valimise seaduse 10. aprillil 1996 (*RT I 1996, 30, 595*), mida rakendati presidendivalimistel sama aasta sügisel. Seadust muudetud ei ole.

4. Kohaliku omavalitsuse valimise seadus

Nimetatud seaduse vastuvõtmise vajadus tuleneb ka põhiseaduse §-st 156. Redaktsiooniliseks probleemiks võib siinkohal nimetada seaduse nimetust §-s 104 - nimelt oleks õigem sõnastada "kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus". Just nimelt sellise pealkirjaga seadusi on pärast põhiseaduse jõustumist vastu võetud kaks - esimene 19. mail 1993 (*RT I 1993, 29, 505; 1995, 57, 981*) ja teine 16. mail 1996 (*RT I 1996, 37, 739; 76, 1343*). Esimest rakendati volikogude valimistel 1993. aastal ning teist 1996. aastal. Tuleks nimetada ka seda, et 1996. aasta seaduse jättis Vabariigi President tema esialgses redaktsioonis välja kuulutamata, väites, et seaduse mõned sätted olid vastuolus põhiseaduse §-dega 11, 60 ja 156, samuti ÜRO "Rahvusvahelise pakti kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta" artikliga 25 (*RT I 1996, 31, 632*). Riigikogu kõrvaldas seejärel osundatud vastuolud.

5. Rahvahääletuse seadus

Seaduse vastuvõtmine tuleneb ka põhiseaduse § 106 lõikest 2, mis sätestab, et "rahvahääletuse korra sätestab rahvahääletuse seadus". Rahvahääletuse seadus võeti vastu 18. mail 1994, kuid rakendamist see seni leidnud ei ole (*RT I 1994, 41, 659*). Nimetatud seaduse normistikul peatutakse aga pikemalt käesoleva analüüsi selles osas, mis käsitlevad põhiseaduse §-ee 105 ja 106. Kui põhiseadusesse otsustatakse lisada rahvaalgatuse instituut, tuleks käsitletav säte sõnastada ümber: "rahvahääletuse ja rahvaalgatuse seadus".

6. Riigikogu kodukorra seadus ja Riigikogu töökorra seadus

Nimetatud seaduste olemasolu on sätestatud ka põhiseaduse §-des 69-72.

Riigikogu kodukorra seadus võeti vastu 5. novembril 1992 (*RT 1992, 46, 584; RT I 1993, 76, 1132*) ning 15. novembril 1994 võeti vastu selle kehtiv redaktsioon (*RT I 1994, 90, 1517; 1995, 11, 115; 20, 295; 74, 1285; 83, 1440 ja 1444; 1996, 29, 576; 30, 595*). Riigikogu töökorra seadus võeti vastu 9. novembril 1992 ja, mõnel korral muudetuna, kehtib siiani (*RT I 1992, 46, 582; 1993, 6, 97; RT I 1994, 37, 569; 66, 1145; 1995, 14, 171*).

Diskuteerida tuleks kahe nimetatud seaduse eraldi olemasolu üle üldse. Kehtiv Riigikogu kodukorra seadus sätestab Riigikogu juhatuse, komisjonide ja fraktsioonide moodustamise korra, samuti eelnõude menetlemise ja arupärimistele vastamise korra. Riigikogu töökorra seadus sisaldab sätteid Riigikogu liikme ja asendusliikme volituste ja staatuse kohta, Riigikogu Kantselei õigusliku staatuse ja ülesannete ning seaduste ja otsuste avaldamise ja jõustumise kohta. Riigikogu töökorra seaduse mitmed sätted on paigutatavad Riigikogu kodukorra seaduse alla, mis on mõeldav nimetada ümber Riigikogu töö- ja kodukorra seaduseks (Riigikogu liikme ametivande andmine, Riigikogu Kantseleiga seotud sätted) ja Riigi Teataja seaduse alla (õigusaktide avaldamist ja jõustumist puudutavad sätted). Järelejäävad paragrahvid, mis sätestavad Riigikogu liikme ja asendusliikme volituste ja staatusega seotud küsimusi, on mõeldav koondada Riigikogu liikme seaduseks, mis hõlmaks eelnimetatutele lisaks ka Riigikogu liikme ametihüved, mis praegu sätestatakse osaliselt põhiseaduse § 104 lõike 2 punktis 7 nimetatud seaduses. Sellisel juhul tuleks Riigikogu liikme seadusele viidata ka põhiseaduse §-des 61, 63 ja 64 ning muuta viited Riigikogu kodukorra seaduse ja Riigikogu töökorra seadusele viideteks Riigikogu töö- ja kodukorra seadusele põhiseaduse §-des 69-72 ja § 104 lõikes 1.

7. Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu seadus

Tuleb nimetada, et sellenimelist seadust ei ole pärast põhiseaduse jõustumist vastu võetud. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 3 lõikes 7 sätestati, et enne Riigikogu ja Vabariigi Presidendi valimiste väljakuulutamist tuleb Ülemnõukogul kehtestada ka normatiivakt Riigikogu liikmete ja Vabariigi Presidendi töötasu ning sotsiaalsete garantiide kohta. Samas oli Ülemnõukogu juba 18. juunil 1992 vastu võtnud Eesti Vabariigi seaduse Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta, mis Riigikogu liikmete osas kehtib tänase päevani. 26. juunil 1996 võttis Riigikogu vastu Vabariigi Presidendi ametihüve seaduse, mille § 1 lõike 1 kohaselt on Vabariigi Presidendi ametihüveks ametipalk ja ametipension ning muu presidendiks valitud isiku riiklik soodustus (*RT I 1996, 51, 966*). Nimetatud seadusega tunnistati presidenti puudutavad sätted eelpoolnimetatud 1992. aasta seaduses kehtetuks. Põhiseaduse § 75 sätestab, et Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel sätestab seadus, mida tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta. Vabariigi Presidendi tasuga seotud küsimusi põhiseaduse vastavas peatükis ei reguleerita. Siinkohal võiks eeltoodust lähtuvalt pakkuda, et nimetatud punkti sõnastus § 104 lõikes 2 oleks "Vabariigi Presidendi ja Riigikogu liikmete tasu sätestavad seadused". Sel juhul ei peaks sisalduma presidenti ja Riigikogu liikmeid puudutavad sätted ühes ja samas seaduses, nagu see ka praegu selliselt on. Teiselt poolt on aga võimalik ka hoopis see, et kõiki põhiseaduslikke institutsioone puudutav töötasukorraldus üritatakse paigutada ühte seadusesse - sellesisulist suunda näitab 1996.aastal vastuvõetud Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus (*RT I 1996, 81, 1448*). On aga ka kolmas variant, mis tuleneb § 104 lõike 2 punkti 6 juures sisalduvast mõttest, et Riigikogu liikme tasu hakkaks sätestama Riigikogu liikme seadus. Sel puhul on võimalik, et punkti 7 sõnastuseks jääb vaid "Vabariigi Presidendi tasu seadus", mis, nagu eelpool nimetatud, on praegu pealkirjaga "Vabariigi Presidendi ametihüve

seadus". Ning kui viimane peaks tulevikus lülitatama kompleksse Vabariigi Presidendi seaduse normistikku, võib juhtuda, et punktis 7 nimetatud seadusi eraldi aktidena üldse ei eksisteerigi. Seega on käsitletavas punktis nimetatud seaduste osas mitmeid lahendusvõimalusi.

8. Vabariigi Valitsuse seadus

Sellenimelisi seadusi on vastu võetud 1992. ja 1995. aastal. Vabariigi Valitsuse seadus oli esimene seadus, mille uue põhiseaduse alusel valitud esimene Riigikogu pärast oma kokkutulemist, 20. oktoobril 1992, vastu võttis (*RT 1992, 45, 574; RT I 1993, 68, 979; 1995, 22, 327; 54, 880*). 13. detsembril 1995 võeti vastu oluliselt regulatiivsem Vabariigi Valitsuse seadus (*RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560*).

Vabariigi Valitsuse seaduse olemasolu põhiseaduse 6.peatükis "Vabariigi Valitsus" otsesõnu küll ei nimetata, kuid tema vajadus tuleneb näiteks §-dest 94 ja 95.

9. Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadus

Siin tuleks kaaluda, kas mitte minna variandile, et kõigi põhiseaduses nimetatud ametiisikute kohta oleks üks seadus ning see puudutaks mitte kohtulikku, vaid kriminaalvastutust. Praegu on põhiseaduses mõneti redaktsioonilised vastuolud erinevate paragrahvide vahel - § 104 lg 2 p 9 nimetab Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise seadust, § 85 ja § 101 lg 1 aga nimetatud ametiisikute kriminaalvastutusele võtmist. Teiseks, praeguseks on vastu võetud kaks eraldi seadust - põhiseaduse §-st 85 ja § 101 lõikest 1 tulenevalt Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikme kohtulikule vastutusele võtmise korra seadus (*RT I 1995, 83, 1441*) ning §-dest 76, 138, 145 ja § 153 lõikest 2 tulenevalt Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seadus.

10. Vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus

Ka siin on vastuvõetud seadusel veidi teine pealkiri kui põhiseaduses nimetatud - nimelt "Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus", kuid siin ei ole ilmselt redaktsioonilise paranduse tegemine hädavajalik, kui lähtuda põhimõttest, et § 104 loetelus sisaldub reguleerimisvaldkond, mitte aga seaduse pealkiri. See seadus võeti vastu 26. oktoobril 1993 (*RT I 1993, 71, 1001*). Seadusel on veel teinegi põhiseaduslik alus - nimelt § 50 kohaselt "vähemusrahvustel on õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seaduses sätestatud tingimustel ja korras."

11. Riigieelarve seadus

Selle punkti tõlgendamine on tekitanud Riigikogu praktikas mitmeid küsimusi. Segadust on tekitanud, kas antud punkti all on mõeldud §-st 115 tulenevat seadust ("Iga aasta kohta võtab Riigikogu seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve") või §-s 117 nimetatud seadust ("Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab seadus"). Siiski on asutud seisukohale, et on mõeldud §-s 117 nimetatud seadust, mitte konkreetse aasta riigieelarvet. Samas on siiski põhiseaduse

rakendamise praktikas olnud mitte eriti selget sõnastuslikku eristatust nende aktide nimetuste osas. Nimelt - 9. veebruaril 1993 võttis Riigikogu vastu 1993. aasta riigieelarve seaduse (*RT 1993, 10, 151*), 15. detsembril 1993 küll seaduse "1994. aasta riigieelarve", kuid Vabariigi President kuulutas selle ikkagi välja kui 1994. aasta riigieelarve seaduse (*RT I 1994, 4, 47*). Alles alates aastast 1995 on sõnaselgelt kasutatud nimetust "seadus "n aasta riigieelarve"" (*RT I 1995, 1, 1*).

Antud küsimuses on Riigikogus esitatud õiguskantslerile ka arupärimine - nimelt, kas Riigikogus iga-aastaselt seadusena vastuvõetav riigi kõigi tulude ja kulude eelarve on seadus riigieelarve seaduse ja põhiseaduse § 104 tähenduses ning kas sellest tuleneb ka eripära menetlemise protseduuris, näiteks 51 poolthääle nõue. Õiguskantsler selgitas, et § 104 tuleks vaadata koostoimes põhiseaduse §-ga 110 ning kuna viimane nimetab riigieelarvet väljaspool §-s 104 loetletud seadusi, ei kuulu iga-aastaselt seadusena vastuvõetav riigieelarve konstitutsiooniliste seaduste hulka ja ei vaja vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust (*VIII Riigikogu istungite stenogramm, IV istungjärk, 16. detsember 1996, lk 1123*).

Riigieelarve seadus on vastu võetud 16. juunil 1993 ning selle § 1 lõikes 1 on sätestatud, et "riigieelarve seadus sätestab riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra".

12. Eesti Panga seadus

Nimetatud seaduse vastuvõtmine tuleneb põhiseaduse §-st 112. Eesti Panga seadus on vastu võetud 18. mail 1993 (*RT I 1993, 28, 498; 1994, 30, 463*).

13. Riigikontrolli seadus

Põhiseaduse § 137 sätestab, et "Riigikontrolli korralduse sätestab seadus". Sellest paragrahvist lähtudes ongi 10. jaanuaril 1995 vastu võetud riigikontrolli seadus (*RT I 1995, 11 115; 1996, 81, 1448*). Riigikogu ajaloos on pretsedent, kus riigikontrolli seadust muudeti nn tavalise seaduse (Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus) sabas, kuid see seadus ei saanud vastuvõtmisel 51 häält. Ometi saadeti seadus väljakuulutamiseks Vabariigi Presidendile. Vabariigi President jättis seaduse välja kuulutamata, osundades vastuolule põhiseaduse § 104 punktiga 13. Hiljem võeti seadus uuesti vastu põhiseaduses toodud nõuete kohaselt (*RT I 1996, 38, 753*).

Täiendusena võiks sellesse punkti tuua, nagu sai käsitletud käesoleva paragrahviga seotud temaatika sissejuhatuses ülal, õiguskantsleri töökorralduse seaduse. Nimelt sätestab põhiseaduse § 144, et õiguskantsleri õigusliku seisundi ja tema kantselei töökorralduse sätestab seadus, milline aga ei sisaldu seni §-s 104 toodud konstitutsiooniliste seaduste loetelus.

14. Kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused

See punkt on üks enim probleemetehtavaist selles lõikes. Esiteks, puudub seadus nimega "kohtukorralduse seadus" ning eksperdid soovitasidki 1992. aasta kevadel põhiseaduse eelnõus asendada see seaduse pealkirjaga "kohtute seadus", kuna selline oli ka juba vastu võetud (*Eesti Jurist*

1992, nr 3-4, lk 201). See arvamus jäeti aga arvestamata. Teiseks, oleks vajalik, et konstitutsiooniliste seaduste hulka arvataks selles punktis ka vastavaid materiaalõiguse norme sisaldavad seadused (nt kriminaalkodeks). Kolmandaks, on olnud tõsiseid küsimusi mõiste "kohtumenetluse seadused" sisustamisel ning seetõttu on võetud tavalises korras vastu seadusi, mis tegelikult vajanuks koosseisu häälteenamust. Näitena saab siinkohal tuua haldusõiguserikkumiste seadustiku (HÕS), milles mitmed peatükid reguleerivad kohtumenetlust haldusõiguserikkumiste asjades, kuid mida nn tavaliste seaduste sabades on muudetud vähem kui 51 häälega (nt 09.02.1995 21 poolthäälega vastuvõetud toiduseadus, 03.05.1995 48 poolthäälega vastuvõetud pakendiseadus). Lahendamaks seda väärarvustamist asus põhiseaduskomisjon 16. oktoobril 1996 seisukohale, et HÕS vajab muutmiseks kindlasti koosseisu häälteenamust ning nõudis seda teenetemärkide seaduse vastuvõtmisel, mille lõppsätete hulgas sisaldus ka HÕS osaline muutmine. Tulemuseks oli, et eelnõu ei saanud koosseisu häälteenamust ja jäi vastu võtmata. Samal päeval pöördus põhiseaduskomisjon Riigikogu esimehe poole, saamaks kindlat Riigikogu juhatuse seisukohta, millised seadused põhiseaduse § 104 lg 2 p 14 kohaselt vajavad vastuvõtmiseks ja muutmiseks koosseisu häälteenamust. Juhatuse soovil koostas vastava loetelu Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna juhataja K.Tamm. Loetelu kohaselt tuleks lugeda kohtukorralduse seaduste hulka kohtute seadus ja kohtuniku staatuse seadus ning kohtumenetluse seaduste hulka kriminaalmenetluse kodeks, apellatsiooni ja kassatsiooni kriminaalkohtumenetluse seadustik, tsiviilkohtupidamise seadustik, halduskohtumenetluse seadustik, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, haldusõiguserikkumiste seadustik ja täitemenetluse seadustik. K.Tamm on viidanud ka asjaolule, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 04.11.1993 otsuses, tunnistades Riigikogus 28.09.1993 vastuvõetud maksukorralduse seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks, märkis kohtuotsuses muuhulgas, et "maksukorralduse seaduse mitmed sätted eeldavad Riigikogu poolt varem vastu võetud haldusõiguserikkumiste seadustiku, tsiviilkohtupidamise seadustiku, täitemenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku ja Eesti Panga seaduse muutmist. Põhiseaduse § 104 lg 2 p. 12 ja 14 kohaselt saab nimetatud seadusi muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega" (RT I 1993, 72/73, 1052).

Ka siin on Riigikogu ajaloost pretsedent, kus saadeti väljakuulutamisele seadus, mis võeti vastu väiksema poolthääle arvuga kui koosseisu häälteenamust. Nimelt - 6. novembril 1996 võttis Riigikogu 38 poolthäälega vastu muinsuskaitse seaduse ja haldusõiguserikkumiste seadustiku muutmise seaduse, mille Vabariigi President jättis välja kuulutamata, viidates vastuolule põhiseaduse § 104 punktiga 14 (RT I 1996, 81, 1449).

Põhiseaduse § 104 lõike 2 punktis 14 nimetatud seaduste olemasolule on otseselt viidatud § 149 lõikes 4 ("Kohtukorralduse ja kohtumenetluse korra sätestab seadus"), kuid viited sisalduvad ka §-des 146-148 ja 151.

Kaaludes võimalikke ettepanekuid nimetatud sätte muutmise osas, tuleks kaaluda 1992. aastal põhiseaduse eelnõu ekspertide poolt juba tehtud ettepanekut, asendada sõna "kohtukorralduse" sõnaga "kohtute", kuna viimane on oma mahult avaram ning hõlmab mitte ainult kohtute tegevuse korralduslikku külge, vaid ka näiteks kohtunike staatust puudutavaid küsimusi.

15. Välis- ja siselaenudesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad seadused

Ka see on säte, mille rakendamisega on olnud Riigikogus korduvalt probleeme, ja eriti just punkti teise poole osas. Reeglina võtab ju riik endale erinevate seadustega varalisi kohustusi. Tuleks asuda seisukohale, et põhiseaduse loomisel peeti silmas neid kohustusi, mis tulenevad riigi rahvusvahelistest kohustustest (siinkohal peaks viitama põhiseaduse §-s 121 punktis 4 nimetatud sõjalistele ja varalistele kohustustele), samuti riigigarantiidega seonduvat. On vajalik, et see punkt sätestataks täpsemalt. Eesti Vabariigile välislaenude võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seaduse § 2 punktis 4 sisaldub riigigarantii näol ilmselt üks selge "varaline kohustus". Nimelt on seal defineeritud riigigarantii kui "Eesti Vabariigi kohustus maksta tagasi Eesti Vabariigi registreeritud juriidilise isiku võlg täielikult või osaliselt tema enda poolt kohustuse mittetäitmise või mittenõuetekohase täitmise korral". Küsimusi võib tekitada aga nimetatud seaduse § 4 lõige 4, mille kohaselt "Riigikogu nõusolek välislaenude võtmiseks ja Vabariigi Valitsuse volitamine selleks tehakse otsusena, mille Riigikogu võtab vastu koosseisu hääلteenamusega." Põhiseaduse § 104 lg 2 toodud loetelu on ju ammendav ning punktis 15 käsitletakse seadusi, mitte otsuseid. Siin võib olla küsitavus. Koosseisu enamust peaks vajama põhiseaduse kohaselt mitte otsus nõusoleku andmise kohta laenu tegemiseks, vaid hilisem laenulepingu ratifitseerimise seadus.

16. Erakorralise seisukorra seadus

Nimetatud seaduse olemasolu on fikseeritud ka põhiseaduse § 129 lõikes 2, mille kohaselt "erakorralise seisukorra korralduse sätestab seadus". Seaduse võttis Riigikogu vastu 10. jaanuaril 1996.

17. Rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus

Mõlemat seadust on nimetatud ka põhiseaduse § 126 lõikes 1. Rahuaja riigikaitse seadus võeti Riigikogus küll 28. septembril 1994 vastu, kuid Vabariigi President jättis seaduse välja kuulutamata. Ühtlasi nimetas president oma otsuses ka seda, et "Vabariigi Valitsuse poolt kaitseväge juhatajale korralduse andmine kaitsejõudude kasutamiseks siseriikliku julgeoleku tagamisel on käitumine erakorralises seisukorras, mis ei saa olla reguleeritud "Rahuaja riigikaitse seadusega". Põhiseaduse § 104 punkti 16 alusel tuleb erakorralise seisukorra korraldus määratleda eraldi seadusega. Kuna Riigikogu võttis 8. novembril 1994 seaduse muutmata kujul uuesti vastu, pöördus Vabariigi President Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, mida Riigikohus ka tegi (*RT I 1995, 2/3, 35*). 6. veebruaril 1995 võttis Riigikogu rahuaja riigikaitse seaduse varasemaga võrreldes muudetud redaktsioonis vastu.

28. septembril 1994 võttis Riigikogu vastu sõjaaja riigikaitse seaduse (*RT I 1994, 69, 1194*).

Tuleks kaaluda seda, kas antud punkt formuleerida ümber selliselt, et ta hõlmaks kõiki riigikaitsega seotud seadusi. Peatükis "Riigikaitse" on nimetatud mitmeid seadusi, millede vastuvõtmisel ja muutmisel võiks olla Riigikogu koosseisu hääлteenamus põhjendatud, ning mis aitaks riigikaitseküsimustes saavutada kiiremat kompromissi ja suuremat konsensust. Samuti on ilmselt vajalik, et analoogiliselt punkti 15 juures pakutava täiendusega, mis tuleneb põhiseaduse § 121 punktist 4, tuleks § 104 lõike 2 punkti 17 alla tuua lepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi kohustusi.

§ 105. Riigikogul on õigus panna seaduseelnõu või muu riigielu küsimus rahvahääletusele.

Rahva otsus tehakse hääletamisest osavõtnute häälteenamusega.

Rahvahääletusel vastuvõetud seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja.

Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik.

Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised.

Paragrahvi 1. lõike kohaselt otsustab rahvahääletuse ainult Riigikogu ja on määratletud kaks hääletamise objekti: seaduseelnõu ja muu riigielu küsimus.

Rahvahääletuse algatamiseks esitatakse Riigikogule seaduse rahvahääletusele panemiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu koos seaduse eelnõuga. Seaduseelnõu peab vastama seaduseelnõudele esitatavatele nõuetele. Riigikogu arutab rahvahääletusele pandavat seaduseelnõu kolmel lugemisel. Eelnõu esimese ja teise lugemise vahele peab jääma vähemalt kolm kuud ning teise ja kolmanda lugemise vahele vähemalt üks kuu. Kolmandal lugemisel otsustab Riigikogu seaduseelnõu rahvahääletusele panemise. Seaduseelnõu rahvahääletusele panemise otsustab Riigikogu poolthälte enamusega (rahvahääletuse seadus - § 9 ja 12).

“Muu riigielu küsimus” on jäetud nii põhiseaduses kui rahvahääletuse seaduses määratlemata. Järelikult on see poliitilise otsustamise küsimus, mille peab lahendama poliitiline esindusorgan - Riigikogu (*R. Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 55*). Rahvahääletuse algatamiseks esitatakse Riigikogule muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemiseks rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu, mis sisaldab ka rahvahääletusele pandavat küsimust. Rahvahääletusele pandav muu riigielu küsimus peab sisaldama *selget ja ühemõttelist ettepanekut*. Küsimuse rahvahääletusele panemise otsuse võtab Riigikogu vastu mitte enne kolme kuud, arvates otsuse eelnõu Riigikogu päevakorda võtmisest. Küsimuse rahvahääletusele panemise otsustab Riigikogu poolthälte enamusega (rahvahääletuse seadus - §-d 9, 10 ja 13).

Riigikogu võib ühele rahvahääletusele panna mitu seaduseelnõu või muud riigielu küsimust. Ühele rahvahääletusele ei või panna üksteist välistavaid eelnõusid või küsimusi.

Saksa ekspert *J. A. Frowein* peab üllatavaks, et rahvahääletuse korraldamine on üldse Riigikogu pädevuses. Enamikes süsteemides, kus rahvahääletus on ette nähtud, algatab rahvahääletuse rahvas või mõni riigiorgan, mis otseselt ei sõltu parlamendist, näiteks president (*J. A. Frowein, Raport võimalikest muudatustest Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses, lk 6*). Ka Prantsuse ekspert *G. Carcassonne* on leidnud, et oleks mõistlik sätestada rahvahääletuse algatamine rahva nõudel.

Paragrahvi 2. lõike kohaselt tehakse rahva otsustus hääletamisest osavõtnute häälteenamusega. Seega ei ole oluline osavõtnute arv ja teoreetiliselt on võimalik, et kui rahvahääletusest võtab osa kasvõi üks hääleõiguslik inimene ja ta hääletab seaduses ettenähtud korras kas poolt või vastu, siis on rahvahääletus toimunud (*R. Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 55*).

Ekspert *Frowein* on leidnud, et raske on mõista § 105 lõiget 3, mille järgi on rahvahääletuse otsus riigiorganitele kohustuslik. Küsimus tekib eelkõige selle sätte tähenduse üle praktikas (*J. A. Frowein, Raport võimalikest muudatustest Eesti Vabariigi 1992. a. põhiseaduses, lk 6*). Siin on rahvahääletuse otsuse all mõeldud otsust muu riigielu küsimuse kohta, kuna aga selle lõike esimene lause sätestab erinormi rahvahääletusel vastuvõetud seaduseelnõu kohta.

Rahvahääletuse tulemused teeb Vabariigi Valimiskomisjon teatavaks hiljemalt seitsmendal päeval, arvates rahvahääletuse toimumise päevast. Teadaanne tulemuste kohta avaldatakse Riigi Teatajas.

Presidendi kohustus kuulutada rahvahääletusel vastuvõetud seadus välja viivitamatult sisaldab kahte aspekti:

- kohustus ilma viivitamiseta läbi viia vastuvõetud seaduse väljakuulutamise formaalne protseduur;
- presidendil puudub antud olukorras õigus kasutada tavapärasest vetoõigust § 107 alusel, kuna antud sätte sisaldab üldnormi äramuutva erinormi. Sõna "viivitamatult" omab peale ajalise tähenduse ka sisulist tähendust, tühistades sellel konkreetsel juhul riigipea suspensiivse ehk edasilükkava veto. Samuti omab tähtsust, et riigipeal puudub siin eelkontrolli võimalus, kuna tema pädevus ei ole plebitsiidi tõkestuse tasemel (*J. A. Frowein, C. Benedict, Eesti Presidendi Töökorra Seaduse Õiguslik Ekspertiis, Max Planki Instituut*).

Rahvahääletusel vastuvõetud seadus jõustub vastavalt põhiseaduse §-le 108.

Rahvahääletusele pandud muus riigielu küsimuses tehtud otsus jõustub Vabariigi Valimiskomisjoni poolt rahvahääletuse tulemuste teatavastegemisel ning on sellest hetkest riigiorganitele kohustuslik.

Ekspert *Carcassonne* on asunud seisukohale, et § 105 lõige 4 muudab kogu paragrahvi olemuslikult üleliigseks. Ta leiab, et ükski parlament ei riskiks korraldada referendumit, kui sellele pandava küsimuse läbikukkumine tähendaks erakorralisi valimisi. Praegune 4. lõige võimaldavat tema arust kolme stsenaariumi: 1) on kindel, et referendum annab positiivse tulemuse, kuid eeldusel, et parlamendis on enamus, kes on referendumile esitatava küsimuse poolt, ei peaks ka referendumil eriti mõtet olema; 2) kui Riigikogu ei ole kindel referendumitulemustes, lükkab parlament referendumit edasi kuni mandaadi lõppemiseni, mis tähendab, et isegi negatiivse referendumitulemuse korral toimuksid valimised korralisel ajal. Sättel ei ole seetõttu mingit mõju; 3) kõige tõenäolisema variandi järgi ei korraldata ühtegi referendumit nagu on siiani näidanud viie aasta praktika (*G. Carcassonne "Ekspertarvustus Eesti Vabariigi põhiseadusele", 1997, lk 20*). Siinkohal peab märkima, et § 105 tehakse vahet seaduseelnõu ja muu riigielu küsimuse vahel, sellest tulenevalt puudutab lõige 4 ainult seaduseelnõu rahvahääletusel mittevastuvõtmist. H-J. Uibopuu peab aga vajalikuks lõike 4 sisaldumist, sest "muul moel pole ju rahval mingit võimalust väljendada enne korralisi või erakorralisi valimisi oma rahulolematust Riigikoguga". Veel kaugemalegi minnes, Riigikogu võiks tema poolt initsieeritud referendumiettepaneku tagasilükkamisega jõudma laialisaatmiseni, mida ta muidu ei saa saavutada, kuna Eesti põhiseadus ei näe ette parlamendi laialiminekut tema enese initsiatiivil. Siiski selle rakendamist Uibopuu ei soovita, kuna tegemist oleks siin destrukttiivse umbusaldushääletusega (*H-J. Uibopuu, Riigikogu kompetentsid EV 1992. a. põhiseaduse järgi, lk 82*). R. Maruste arvab, et just lõikest 4 ilmneb kujukalt "võimu lähtumine rahvast, selle võimu ülimuslikkus ja üleolek esinduskogust (Riigikogust)/.../". Rahva ülima otsustusega

võib Riigikogu kaotada rahva usalduse ja sealt edasi oma legitiimisu. Keegi seda protsessi peatada või edasi lükata või arvestamata jätta ei saa. (*R.Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve*, lk 55). Põhiseaduslikus Assamblees argumenteeriti nimetatud lõike vajalikkust: “/.../ rahvahääletus võib olla Riigikogu jaoks usalduse kontroll ja kui rahvahääletuse tulemus on eitav hääletusele pandud eelnõu suhtes, võiks järgneda Riigikogu ennetähtaegsed valimised” (*L.Hänni teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 554*).

Põhiseaduslikus Assamblees põhjendati 4. lõike sissekirjutamist ka asjaoluga, et rahvahääletusel langetatakse otsus nii rahvahääletusel oleva eelnõu kohta kui ühes sellega ka Riigikogu kohta. Põhiseaduse eelnõu menetlemisel hääletati vahepeal sisse redaktsioonitoimkonna ettepanekuna paindlikum võimalus, mille järgi president võib välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääletenamust. Koos sellega taheti anda riigipeale ka teatud vahekohtuniku roll rahva ja Riigikogu vahel. Menetluse käigus muutus ka toimkonna arvamus ja eelistati siiski praegust põhiseaduse redaktsiooni (*L.Hänni teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 671*). P.Kask pooldas nn paindlikku lahendust väites, et on siiski küsimusi, mis ei ole usaldusküsimused Riigikogule, aga mida ka Riigikogu võiks rahvahääletusele panna. Need võivad olla moraaliküsimused, nii nagu näiteks katoliiklikes riikides on korraldatud abielulahutuste lubamise kohta referendumeid. Ta leidis, et on olemas teatud küsimustering, kus referendum, rahvahääletus on adekvaatsem meetod otsuse tegemiseks kui hääletamine Riigikogus. Riigipea õigus otsustada, kas kuulutada välja valimised või mitte, ei lähe vastuollu tema vahekohtuniku positsiooniga. Talle antakse lihtsalt õigus otsustada, kas referendumile pandud küsimus on usaldusküsimus või mitte, kas see oli usaldamatuse väljendus rahva poolt või mitte (*P.Kask teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk.671*).

Põhiseaduslik Assamblee otsustas hääletega 22 poolt ja 5 vastu toetada põhiseaduse praegust redaktsiooni.

Võrreldes paragrahvi 105 lõigete omavahelist seost võiks tähelepanu juhtida terminoloogilise erinevusele lõigetes 2 ja 4. Nimelt lõikes 2 on kasutatud väljendit hääletamisest osavõtnute hääletenamust (s.t hääletamistulemuste selgitamisel omavad tähtsust ka kehtetud hääled), lõikes 4 aga väljendit poolthääle enamust (s.t hääletamistulemuste selgitamisel omavad tähtsust ainult poolt- ja vastuhääled, mitte aga kehtetud hääled). Nt kui hääletamisest võttis osa 500 000 hääletajat (s.o hääletamiskastis olevate sedelite arv) ning poolt hääletas 245 000, vastu aga 240 000 ja kehtetuid sedeleid oli 15 000, siis seaduseelnõu küll vastu ei võetud, kuid Riigikogu laiali ka ei saadeta.

Põhiseaduse § 105 (ja 106) tõlgendamisel on tõstatatud küsimus, kuidas rakendada nimetatud paragrahve Eesti Euroopa Liitu ühinemise üle otsustamisel (mille puhul rahvahääletuse korraldamise vajadust ei ole kahtluse alla seadnud ükski poliitiline jõud) ja kas ei või osutada takistuseks § 106 sisalduv keeld panna välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise küsimusi rahvahääletusele. Põhiseaduslikus Assamblees arutlusel olnud põhiseaduse eelnõus sisalduv säte, mille kohaselt seadus, mille alusel Eesti Vabariik astub poliitilistesse, majanduslikesse ja sõjaliste riikide liitudesse, võetakse vastu ainult rahvahääletusel. See säte arvati aga põhiseaduse eelnõust välja põhjendusel, et kui põhiseaduse §-s 1 sätestab, et “Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu”, siis see automaatselt tähendab, et kui Eesti riik sõlmib lepinguid, mis kitsendavad tema suveräänsust, toimub see ainult põhiseaduse muutmise ja rahvahääletuse kaudu, nii et selle olemasolu

seadusandluse peatükis dubleerib juba olemasolevat mõtet (*L.Hänni teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 530*). Siin tuleks nõustuda eelmainitud seisukohaga ja tõdeda, et selge poliitilise valiku tegemiseks ja rahva tahte väljaselgitamiseks tuleks rahvahääletus Euroopa Liiduga ühinemise osas läbi viia vastavalt § 105 lõigetele 1 (muu riigielu küsimus) ja 3 (rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik). Kindlasti ei saa käsitleda Euroopa Liiduga ühinemist vaid välislepingu ratifitseerimisena (põhiseaduse § 106 lg 1), mis välistaks rahvahääletuse võimaluse. Tegemist on äärmiselt olulise riigielulise valikuga, mis pealegi toob üheselt kaasa ka põhiseaduse 1.peatüki "Üldsätted" muutmise - see on aga vastavalt põhiseaduse §-le 162 võimalik ainult rahvahääletuse teel.

§ 106. Rahvahääletusele ei saa panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.

Rahvahääletuse korra sätestab rahvahääletuse seadus.

Põhiseaduse § 106 lõikes 1 sätestatud piiranguid on korratud ka rahvahääletuse seaduse §-s 3. Riigikohtu esimees R.Maruste on § 106 lõikes 1 nimetatud piirangute osas selgitanud, et "selline lahendus on õigustatud kõigepealt praktilistel kaalutlustel, sest loetletud probleemid nõuavad üldjuhul operatiivset otsustamist ja toimimist. Teiseks ja ehk peamiseks põhjuseks on vajadus vältida populismi ja rahva hetkemeeleolude ja ajutiste raskuste fataalset mõju" (*R.Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve, lk 57*).

Pöördudes tagasi ajalukku, võime välja tuua, et ka **Eesti 1920. aasta põhiseaduses** olid sätestatud piirangud rahvahääletusele pandavate eelnõude ja küsimuste osas. Nendeks olid (§ 34) eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõjakuulutamine ja rahutegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine, samuti ka lepingud võõraste riikidega. **Eesti 1937. aasta põhiseaduse** § 98 lõikes 3 sätestati, et rahvahääletamisel samas paragrahvis toodud korras ei saa tulla otsustamisele põhiseaduse muutmise, maksudesse, riigikaitse, välislepinguisse ega riigi rahalistesse kohustustesse puutuvad küsimused.

J.Adamsi töögrupi eelnõus oli sätestatud, et rahvahääletus toimub ainult põhiseaduses ettenähtud juhtudel ning rahvahääletuse korraldamise otsustab riigikogu (§ 40). Paragrahvi 77 lõike 2 kohaselt seadust, millega muudetakse Eesti riigi piire vähendamise suunas, saab vastu võtta ainult rahvahääletusel.

J.Raidla töögrupi eelnõus sisaldasid samuti piirangud rahvahääletusele pandavate küsimuste osas - § 103 lõikes 1 määratleti, et rahvahääletusele ei saa panna maksude, riigipiiri, välislepingute, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigi rahalistesse kohustustesse puutuvaid küsimusi.

Käsitledes § 106 lõikes 1 sisalduvat loetelu, tuleks ehk taas paremini defineerida see, mis on "riigi rahalised kohustused". Veidi on sellel küsimusel peatunud põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 15 analüüsi juures.

Teise küsimusena on tõstatud küsimus, kas keeld rahvahääletusele panna "eelarve ... küsimusi" hõlmab vaid konkreetse aasta riigieelarve või ka eelarvete vastuvõtmise korda reguleerivad seadused (riigieelarve seadus, valla- ja linnaeelarve seadus jne). Siin tuleks asuda seisukohale, et nimetatud sätestatus hõlmab nii riigieelarvet kui eelarveseadusi.

Siinkohal tuleks nimetada veel ka ühte ettepanekut, mille on teinud Justiitsministeeriumile esitatud ettepanekute kompleksi raames McKenna ja Co (Brüssel ja London). Nimelt tegid nad ettepaneku, et kui Eestis otsustatakse, et liitumiseks Euroopa Liiduga või muude rahvusvaheliste organisatsioonidega korraldatakse referendum, on vajalik § 106 muuta. Ekspertid tegid ettepaneku lisada pärast sõnu "välislepingute ratifitseerimise ja denonsseerimise" sõnad "välja arvatud välislepingute, millega Eesti loovutab suveräänsuse rahvusvahelisele organisatsioonile". Ettepaneku kommentaaris on ekspertid märkinud, et Euroopa Liidu institutsioonidel - Ministrite Nõukogul ja Euroopa Komisjonil - on seadusandlik võim liikmesriigi suhtes. Liikmesriigid on seda oma konstitutsioonides tunnistanud erinevalt: viidanud seadusandliku võimu andmisele rahvusvahelistele organisatsioonidele (Kreeka) või konkreetselt Euroopa Liidule (Rootsi). Ekspertid leiavad, et on soovitatav lisada mõni tagatis, mispuhul seadusandlik võim antaks rahvusvahelisele organisatsioonile üle, pakkudes selle ühe võimalusena referendumit. Eesti põhiseaduse puhul tuleneks aga sellest nende arvates § 106 muutmine (*Ettepanekud McKenna ja Co. poolt, Brüssel ja London Eesti Vabariigi Justiitsministeeriumile ja Majandusministeeriumile, lk 24, 27*). Eelpoololevas analüüsis § 105 kohta on toodud võimalikud alternatiivid sellele ettepanekule.

§ 107. Seadused kuulutab välja Vabariigi President.

Vabariigi President võib jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ja saata selle koos motiveeritud otsusega neljateistkümne päeva jooksul, arvates saamise päevast, Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. 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 Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja.

Seaduste väljakuulutamist puudutavad peale põhiseaduse §-de 105 ja 107 ka § 167, mis reguleerib põhiseaduse muutmise seaduse välja kuulutamist, § 109 lg 2, mis käsitleb presidendi seadluse kinnitamist või tühistamist Riigikogu poolt vastuvõetud seadusega ja § 115 lg 2, milles sätestatakse, et riigieelarve võetakse vastu seadusena.

Siin püütakse välja tuua mõningad erisused, mis erinevate seaduste välja kuulutamisel on, johtuvalt seaduste spetsiifikast (*J. Põld, Vabariigi Presidendi vetoõigusest, Juridica 1994/5, lk 114*) :

1. riigieelarve seadusena väljakuulutamise - riigieelarve välja kuulutamata jätmise ei mõjuta riigieelarve jõustumist, kuna põhiseaduse § 118 sätestab erinormi § 108 sätestatud üldnormi seaduste jõustumisest. Kuna riigieelarve jõustumine ei ole seostatud tema välja kuulutamisega, siis ei ole eelarve välja kuulutamisel tegemist ka suspensiivse vetoga. J. Põld leiab, et Riigikogus vastuvõetud riigieelarvet saaks president jätta välja kuulutamata ainult puhtalt juriidilistel kaalutlustel (*J. Põld, Vabariigi Presidendi vetoõigusest, Juridica 1994/5, lk 115*).

Riigieelarve puhul on tegemist sisuliselt üksikaktiga, millele on antud seaduse vorm vastavalt

põhiseaduse §-le 115 lg 2. Seetõttu peaks olema põhjendatud ka seisukoht, mille järgi presidendil on riigieelarve väljakuulutamisel selgelt ainult juriidilise kontrolli võimalus.

2. presidendi seadluse kinnitamine või tühistamine Riigikogu poolt vastuvõetud seadusega - siin peaks asuma seisukohale, et presidendil peaks normaalselt vastavalt põhiseaduse mõttele ja ka põhiseaduse sisalduva dekreedioiguse põhimõtetele puuduma sisuline võimalus kasutada vetoõigust. Praeguses põhiseaduse sõnastuses presidendil siiski on kontrolli võimalus, kuid seda ainult juriidilistel põhjustel, detailsem käsitus antud § 109 juures (*J. Põld, Vabariigi Presidendi vetoõigusest, Juridica 1994/5, lk 115*).

§ 108. Seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega.

Seadus jõustub kas üldises korras kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist või seaduses eneses ettenähtud tähtajal või -päeval. See tähendab, et põhiseaduse § 108 lubab seaduses eneses kümnepäevast aega kas pikendada või lühendada. Sellest aga ei tulene, et põhiseadus võimaldaks loobuda Riigi Teatajas avaldamise nõudest kui seaduse või muu üldakti jõustumiseks vajalikust tingimusest (*E-J. Truuväli, R. Maruste, Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduse järelevalvega, Juridica 1995/7, lk 306*). Seadused avaldatakse Riigi Teatajas seitsme tööpäeva jooksul pärast nende kehtestatud korras väljakuulutamist (Riigi Teataja seadus - § 7 lg 1). Üldiseks siduvaks põhimõtteks jääb siin avaldamiskohustuse sisaldumine, mis tuleneb ka põhiseaduse § 3 lõikest 2 ja mis peab tagama ka seaduste kui üldkehtivate aktide jõustamisest teada andmise üldsusele.

H. Schneider on juhtinud tähelepanu, et seadusandja on mõnel juhul soovinud jõustada ka veel avaldamata seadusi. Nii on 15. detsembril 1993 Riigikogu poolt vastu võetud apellatsiooni ja kassatsiooni kriminaalkohtumenetluse seadustiku muutmise ja täiendamise seaduses (*RT I 1994, 3, 15*) märgitud, et seadus jõustub 1994. a. 1. jaanuaril, kuid Riigi Teatajas ilmus nimetatud seadus alles 7. jaanuaril 1994. a. Samasugust praktikat kasutati ka maksukorralduse seaduse ning EV hasartmängumaksu seaduse muutmise seaduse puhul (*H. Schneider, Tähtajad ja tähtpäevad Eesti põhiseaduses, Juridica 1994/5, lk 112*).

EV 1938. a. põhiseaduse § 100 lõige 2 sisaldas tähtaja poolest analoogset lahendust praegu kehtiva põhiseadusega. Oluline erinevus seisneb siiski selles, et praegune põhiseadus seab seaduse jõustumise kindlaks eelduseks selle Riigi Teatajas avaldamise, samas kui EV 1938. a. põhiseaduse järgi jäi vastuvõetavas seaduses võimalus sätestada eraldi ka seaduse avaldamise kord. EV 1938. a. põhiseaduses sisaldunud võimalus sätestada üldjuhust erinevalt ("Riigi Teataja"-s avaldamine) ka seaduse avaldamise kord tagas paindlikuma avaldamiskorra konkreetsetel üksikujuhtumitel. Eelkõige puudutas see näiteks presidendi seadluste avaldamist, mis erakorralisusest tingituna võisid nõuda ka tavapärasest erinevat avaldamiskorda. Samas on 20. sajandi lõpus oluliselt paranenud võimalused trükiste kiireloomuliseks väljaandmiseks, mistõttu ei kujuta põhiseaduses sätestatud ammendav avaldamiskord endast olulist takistust ka kriisiolukordades õigustloovate aktide avaldamisele ja nendest avalikkusele teadandmisele.

§ 109. Kui Riigikogu ei saa kokku tulla, võib Vabariigi President edasilükkamatute riiklike vajaduste korral anda seaduse jõuga seadlusi, mis kannavad Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkirja.

Kui Riigikogu on kokku tulnud, esitab Vabariigi President seadlused Riigikogule, kes võtab viivitamatult vastu nende kinnitamise või tühistamise seaduse.

Eesti riigipea eriline seadusandlik tegevus on kandunud EV 1992. a. põhiseadusesse EV 1938. a. põhiseadusest. Küll on 1992. a. põhiseaduses sisalduv presidendi dekreedidõigus tunduvalt piiratum kui 1938. a. põhiseaduses, kuna 1992. a. põhiseaduse järgi kuuluvad presidendi seadlused kui riigihalduse seadusejõulised üldaktid (*E-J. Truuväli, R. Maruste, Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduse järelevalvega, Juridica 1995/7, lk.307*) nn hädadekreetide hulka (I. Rebane, Veelkord presidendi pädevusest, Eesti Sõnumid, 13.apr. 1994. a.), sest neid antakse kehtivas õiguses määratletud ainult nn hädaolukordades. K. Merusk on siiski seisukohal, et põhiseadusest tulenevate kriteeriumide alusel ei saa määratleda seadluse kuulumist ühe või teise dekreedid liiki, kuigi tal on hädadekreedi tunnused (muudab ja tühistab seadusi). Hädadekreedi oluliseteks tunnusteks on:

- hädadekreedi teostatakse üksnes hädaolukordades (nt loodusõnnetused, epideemiad jne.), millised sätestatakse tavaliselt põhiseaduses, erandlikult ka eriseadustes;
- hädadekreedi asendab oma juriidiliselt jõult seadusi, kusjuures ta võib ka seadusi muuta ja tühistada. Nimetatud asjaolu eristab hädadekreedi teistest dekreetidest;
- hädadekreedi andjaks on administratsioon, tavaliselt riigipea või valitsus (K.Merusk, Haldusõigus, lk. 93-94).

Riigipea eriaktiõigus on tuntud paljude riikide põhiseadustes. Saksa eksperdid Frowein ja Benedict on, kõrvutades Eesti Vabariigi presidendi dekreedidõigust teiste riikide riigipeade analoogse õigusega, hinnanud seda riigipea keskmise tugevusastmega õiguseks. Eesti presidendil on küll eriaktiõigus, kuid see õigus on piiratud raskete erakorraliste oludega; tema seadlustel on küll seaduse jõud, kuid parlament võib nad tühistada; ta võib anda seadlusi omal algatusel, kuid need vajavad kaasallkirjastamist (*J. A. Frowein, C. Benedict, Eesti Presidendi Töökorra Seaduse Õiguslik Ekspertiis, lk 16*).

Eesti põhiseaduse § 109 meenutab sõnastuse poolest kõige enam Prantsuse põhiseaduses sisalduvat presidendi dekreetide andmise eeltingimuste kirjeldust: “Kui Vabariigi asutusi, rahvuse sõltumatust, tema territoriaalset terviklikkust või tema rahvusvaheliste kohustuste täitmist ähvardab tõsine ja vahetu oht ja kui põhiseaduslike riigivõimude korrapärane tegevus on katkenud...” (Prantsuse põhiseaduse § 16).

§ 109 esimene lõige jätab lahtiseks, millised on need juhud, kui Riigikogu ei saa kokku tulla ja samuti jätab sisustamata mõiste “edasilükkamatud riiklikud vajadused”. Nimetatud küsimused on saanud osaliselt vastused Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi tõlgendusest, mis on põhistatud nimetatud organi otsusega 13. juunist 1994. a. Sellest lähtuvalt võib järeldada:

- 1) põhiseaduse § 109 sätestab seadusandluse erikorra erandlikus olukorras ja sellise olukorra all ei saa mõista istungjärkude vaheaega Riigikogu töös, vaid istungjärguks või istungiks kokkutulemise võimatust;
- 2) tegemist on presidendi seadusandliku algatusega, mille puhul iseseisva eelotsustuse tegemise õigus peab olema presidendil;
- 3) edasilükkamatute riiklike vajaduste ning Riigikogu kokkutulemise võimatuse üle otsustamine on riigipea ainupädevuses, kellele ei saa antud küsimuses midagi ette kirjutada ja kes võib ning ka peab

lähtuma ainult oma parimast arusaamisest ja südametunnistusest. Samas pidas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium vajalikuks sisustada oma otsuses edasilükkamatu riikliku vajaduse mõiste: "Edasilükkamatu riiklik vajadus seondub ohu mõistega. Oht peab olema objektiivne, andmed selle kohta usaldusväärsed ning selle aste niisugune, et selles olukorras seadluse andmata jätmisel võib riigile tekkida korvamatu kahju."

Lisaks kinnitatakse tõlgenduses, et presidendi seadluse jõustumise eelduseks on Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkiri, s.t. kaasallkirjade puudumisel pole seadlusel õigusjõudu. Riigikogu esimehel ja peaministril on täita kaalukas osa: nad otsustavad kaasallkirja andmisel, "kas seadluse andmiseks on põhiseaduslikud eeltingimused, samuti hindavad nad seadluse seaduslikkust ja otstarbekust". Sisuliselt võtavad nad endale ka poliitilise vastutuse seadluse andmise eest.

Sellest lähtuvalt võib tõdeda, et formaalselt on antud juhul tegemist presidendi seadlusega, kuid tegelikult kujutab see endast kolme võimutipu ühist õigusakti, mille juures presidendil on ainult seadluse algatamise õigus. On ilmne, et tugeva eel- ja järelkontrolli sätestamisega on püütud viia miinimumini võimalus presidendi kui ainuisikulise haldusorgani suvaks sellise dekreedioiguse kasutamisel.

Nii Põhiseaduse Assamblees kui ka hiljem on tõusetunud teoreetiline küsimus, kas oleks siiski vajalik nii peaministri kui Riigikogu esimehe kaasallkirja olemasolu riigipea seadlusel või piisaks täiesti ka nendest ühe kaasallkirjast, s.t. peaministri kaasallkirjast. Põhjendused, mille alusel saab eelistada nii Riigikogu esimehe kui peaministri kaasallkirja vajadust presidendi seadlusel, on järgmised:

- Riigikogu esimehe kaasallkiri annab tunnistust riigipea dekreedioiguse esimese eelduse reaalsele olemasolule, s.t. Riigikogu kokkutulemise võimatusele, mistõttu Riigikogu esimees seadusandliku kogu esindajana kinnitab jätkuvalt ka seadusandliku reguleerimise vajadust tekkinud erandlikus olukorras;

- nii täidesaatva kui seadusandliku võimu esindaja kaasallkiri tagab seadluse andmisel suurema objektiivsuse ja viib miinimumini võimaluse kasutada erakorralist seadusandlikku õigust lähtumata eranditult riiklikest huvidest. Peab arvestama, et hädadekreedi iseloomu tõttu kasutatakse seda võimalust ainult äärmuslikes situatsioonides, mille puhul saab riigi tippjuhtide konsensus seadluse andmise vajaduse mõistmisel olla ainumõeldavaks lahenduseks;

- seadusandliku võimu eelkontroll presidendi seadluse andmisele on vajalik lähtuvalt Eesti riigipea dekreedioiguse eripärast, mis väljendub asjaolus, et Eesti põhiseadus ei näe ette seadluse automaatset kehtetuks tunnistamist.

R. Taagepera vaidles Põhiseaduse Assamblees vastu ekspertide seisukohale jätta Riigikogu esimees ilma kaasallkirjaõigusest ja põhjendas oma seisukohta järgmiselt:

"/.../ Hädaolukorras esindab peaminister kõiki ministreid. Riigikogu juhataja esindab kõiki Riigikogu liikmeid ja riigivanem esindab iseennast, ja ei ole võimalik, et kaks inimest otsustavad, et olukord on erakorraline. Ministri ja peaministri puhul on see võimalik, nad on siiski ühest võistkonnast. Kui Riigikogu esimees ei ole otsustajate seas, siis on Riigikogu täiesti välja surnud. Nüüd Riigikogu võtab tihtipeale vastu seadusi, mille puhul Riigikogu juhataja juhtub olema vähemuses. See ei tekita mingisugust usalduse küsimust, sest see pole üldse parlamendi mõistete hulgas. Riigikogu juhataja võtab osa hiljem Riigikogu otsustamisest täiesti tavalises korras. Riigikogu juhataja on mõnikord vähemuses ja mõnikord enamuses. Riigikogu juhatajat ei tohi sellest erakorralise kolmikust mitte

mingil tingimusel välja jätta" (*R. Taagepera teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 495*).

Ainult peaministri kaasallkirja toetava seisukoha puhul võib vastukaaluna välja tuua järgmised argumendid:

Riigikogu esimehe kaasallkirjaõiguse puhul muutuks Riigikogu esimees poliitiliseks figuuriks (EV Ülemnõukogu esimehe juures asuva ekspertkomisjoni arvamus, Eesti Jurist 1992, nr 3-4, lk 201), kes oleks hiljem Riigikogus seaduste arutamisel seotud enda poolt antud kaasallkirjaga (*teoses : Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, Ü. Uluots, lk 495 ja L. Hänni lk 653*) ja kaasvastutav seadluse eest (*H-J. Uibopuu, Eesti presidendi kompetentsid 1992. a. põhiseaduse järgi, lk 51*).

Riigikogu esimehel ei ole kaasallkirja andmisel pädevust esindada tervet Riigikogu, mistõttu tema kaasallkirjal puudub sisuline kaal.

Kuigi Riigikohus välistas oma otsuses võimaluse, et Riigikogu kokkutulemise võimatuse alla saaks käia ka Riigikogu istungjärkude vaheline aeg, jäeti täpsustamata need konkreetsed juhud, millal nimetatud võimatus võib esineda. Eksperdid (Rebane, Merusk) on välja toonud erinevaid aluseid Riigikogu kokkutulemise võimatusele. Merusk sedastab, et igal juhul eeldab see objektiivse takistuse olemasolu (*K. Merusk, Haldusõigus, lk 94*). Kuna tegemist saab antud juhul olla ikkagi suletud loeteluga, lähtudes põhiseaduses toodud võimalustest, peab eelkõige määratlema nende võimaluste olemuse ja suhte analüüsitava paragrahvis sisalduvaga:

- a) eriolukord: eriolukorra riigis või selle osas kuulutab välja Vabariigi Valitsus põhiseaduse § 87 p 8 alusel loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks (eriolukorra seadus - § 2 lg 1);
- b) erakorraline seisukord: erakorraline seisukord kuulutatakse välja põhiseaduse § 129 alusel Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul. Erakorralise seisukorra võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada kogu riigis, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks (erakorralise seisukorra seadus - § 2 lg 1 ja 3);
- c) sõjaseisukord: Riigikogu kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra/.../ ning otsustab kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra/.../, ootamata ära Riigikogu otsust (põhiseaduse § 128). Sõjaseisukord on Riigikogu või presidendi poolt väljakuulutatud erioiguslik kord/.../. Sõjaseisukord lõpeb presidendi ettepanekul Riigikogu poolt sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamiselega;
- d) erakorralise istungjärgu otsustusvõimetus vastavalt põhiseaduse §-le 70: erakorralisel istungjärgul on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole selle koosseisust. Riigikogu kodukorra seaduse § 43 lg 1 sätestab, et erakorralise istungjärgu võib kokku kutsuda ainult väljaspool kodukorra seadusega kehtestatud Riigikogu korraliste istungjärkude tööaega. Riigikogu korralise istungjärgu ajal võivad toimuda Riigikogu täiendavad istungid väljaspool kodukorra seaduse §-s 35 sätestatud töö ajagraafikut. Täiendava istungi võib Riigikogu esimees kokku kutsuda 13-punktilise suletud loeteluna §-s 42 lg 2 esitatud juhtude lahendamiseks. Ka täiendaval istungil on Riigikogu otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole selle koosseisust. Samas sätestab sõjaaja riigikaitse seaduse § 7 punkt 2, et sõjaseisukorra ajal (sõjaajal) teeb president Riigikogu esimehele ettepaneku kutsuda Riigikogu kokku erakorraliseks istungjärguks kiireloomuliste riigikaitse küsimuste otsustamiseks. Vajadus sellise Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks võib ilmneda ka Riigikogu korraliste

istungjärkude ajal, kuid praegune Riigikogu kodukorra seadus ei luba Riigikogu esimehel nimetatud ajavahemikul (s.o. jaanuari 2. esmaspäevast - juuni 3. neljapäevani ning septembri 2. esmaspäevast - detsembri 3. neljapäevani) erakorralist istungjärku kokku kutsuda. Riigikogu esimees ei saaks sel ajal kokku kutsuda ka Riigikogu täiendavat istungit, kuna kodukorra seaduse § 42 lg-s 2 toodud aluste seas ei ole sõjaaja riigikaitse seaduse § 7 punktis 2 toodud juhtu.

Eelotsustuse tegemine selle kohta, kas edasilükkamatute riiklike vajaduste ilmnemisel on võimatu ka Riigikogu kokkutulemine, on samuti presidendi ainupädevuses. On ilmne, et sellise eelotsustuse tegemiseks peab president saama piisavalt teavet parlamendi funktsioneerimise kohta konkreetses hetkesituatsioonis ja eelkõige peaks ta otseselt saama kinnituse parlamendi kokkutulemise võimatusele Riigikogu esimehelt, kes on ka üheks seadlusele kaasallkirja andjaks. Ühelt poolt võib argumenteerida, et oleks vajalik täpselt määratleda need juhud, mis toovad kaasa Riigikogu kokkutulemise võimatuse. Selline sätestatus annaks vajalikud juhtnöörid ja ka alused presidendile, kes lähtuks nendest oma eelotsustuste tegemisel. Samas tekitab see olukorra, kus president lähtub konkreetselt kokkutulemise võimatuse aluse ilmnemisest (näiteks eriolukord või erakorraline seisukord) ja algatab seadluse jõustamise menetluse, kuid Riigikogu esimees asub seisukohale, et antud juhul ei kasutatud kõiki võimalusi Riigikogu kokkutulemise võimaldamiseks ja seeläbi vajalike seadusandlike otsustuste tegemiseks (näiteks jättis president kasutamata Riigikogu erakorralise istungjärku kokkukutsumise võimaluse) ning jätab seadlusele kaasallkirja andmata. Samuti võib ette tulla olukordi, kus Riigikogu ei saa üldse kokku tulla ega kuulutada välja erakorralist või sõjaseisukorda (*V. Glaase, Riigikogu tahab jätta presidendile vaid allkirjakohustuse, Hommikuleht, 20. jaan. 1994. a.*).

Peab siiski rõhutama, et kuigi presidendil on õigus iseseisvaks eelotsustuste tegemiseks ja seadluste andmise menetluse käivitamiseks, saab president seda teha ainult koostöös teiste põhiseaduslike institutsioonidega. Kuna tegemist on kriisisituatsioonis tekkiva vajadusega seadusandlikuks regulatsiooniks, on mõeldamatu antud juhul ühe põhiseadusliku institutsiooni suva. Seetõttu ei anna Riigikogu kokkutulemise võimatuse juhtude täpsem väljakirjutamine soovitud eelist praeguse põhiseaduse § 109 lg 1 teksti abstraktsema sätestatusega võrreldes, vaid võib isegi olla tõkkeks adekvaatse eelotsustuse tegemisele.

Erinevalt muust seadusandlikust menetlusest ei kuulutata seadlust välja, vaid see loetakse antuks kõigi kolme allkirja olemasolu hetkest. Presidendi seadlus jõustub vastavalt põhiseaduse § 108 sätestatud korrale.

§ 109 teine lõige sisaldab mitut probleemi, mida tuleb lähemalt analüüsida.

Esiteks, erinevalt teistest põhiseadussüsteemidest ei ole Eesti põhiseaduses sätestatud presidendi seadluste automaatset maksvusekaotamist (näiteks Kreeka põhiseaduse järgi kaotavad riigipea eriaktid kehtivuse kui nad pole kolme nädala pärast saanud parlamendi kinnitust). Frowein ja Benedict järeldavad võrdleva analoogia abil, et kuna Eesti põhiseaduses puudub selline sätestus, siis kehtivad presidendi seadlused senikaua kuni nad pole kehtetuks tunnistatud Riigikogu poolt. Riigikogu poolne kinnitus seadlustele on seetõttu puhtformaalne. Seda seisukohta tugevdab asjaolu, et põhiseaduse järgi on seadluse jõustumiseks vajalik ka Riigikogu esimehe allkiri, mistõttu Riigikogu poolne kontroll seadluse vajalikkuse ja põhiseaduspärasuse üle on olemas juba seadluse andmisel.

Presidendi seadluste kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu menetlemist Riigikogus käsitleb Riigikogu kodukorra seaduse §-d 125 ja 126. Nimetatud sätetega nähakse ette seaduse eelnõu menetlemisele erikord, tagades sellega põhiseaduses sisalduva Riigikogu kohustuse võtta seadluste kinnitamise või tühistamise seaduse eelnõu vastu viivitamatult pärast seadluste esitamist Riigikogule. Eelmainitud seaduse eelnõu esitab Riigikogu istungi päevakorda Riigikogu juhatus, kes ei määra eelnõu läbivaatamiseks juhtivkomisjoni. Eelnõud arutatakse ühel lugemisel ning hääletatakse samal istungil, mil selle lugemist alustati. Vajaduse korral pikendab istungi juhataja istungit kuni hääletamistulemuste selgumiseni. Eelnõu arutamisel kuulatakse ära presidendi, Riigikogu esimehe ja peaministri ettekanne. Muudatusettepanekuid eelnõule ei esitata. Pärast läbirääkimisi ja eelmainitud kolme ettekandega esinenud subjekti lõppsõnu pannakse eelnõu hääletamisele.

Teiseks, tekib küsimus kas presidendi vetoõigus laieneb ka presidendi seadluste tühistamise seadusele ja kui laieneb, siis kas on see kooskõlas presidendi dekreeidiõiguse üldise mõttega.

I. Rebane on väljendanud selget seisukohta, et antud juhul laieneb presidendi vetoõigus täies mahus ka eelmainitud seadustele, sest põhiseaduses vastav erinorm puudub (*I.Rebane, Veel kord presidendi pädevusest, Eesti Sõnumid, 12. aprill 1994.a.*). J. Põld vaidleb sellele osaliselt vastu väites, et põhiseaduse § 107 kehtib ka antud juhul siiski üldnormina, kuid üksnes selles osas, et Vabariigi President kuulutab seaduse välja ja ta on kohustatud seda tegema 14-päevase tähtaja jooksul. Muus osas aga peaks seadluste kinnitamise või tühistamise seaduste puhul lähtuda põhiseaduse mõttest. Riigikogu teostab presidendi erakorralise seadusandliku tegevuse üle nii juriidilist kui eeskätt siiski poliitilist kontrolli, lähtuvalt Riigikogu kohusest võtta seadluse kinnitamise või tühistamise seadused vastu viivitamatult. Seetõttu ei saa ka asuda seisukohale, et kontrollitav haldusorgan (president) võiks omakorda hakata poliitiliselt kontrollima teda poliitiliselt kontrollitud seadusandjat. Seetõttu arvab J. Põld, et president võib seadluste kinnitamise või tühistamise seaduse jätta välja kuulutamata ainult juriidilistel põhjustel (*J. Põld, Vabariigi Presidendi vetoõigusest, Juridica 1994/5, lk 115*).

Siiski tuleks antud probleemi juures välja tuua täiendav aspekt. Eesti põhiseadus sätestab seadluse tühistamisele otseselt seaduse vormi, mis on meie eripära võrrelduna teiste riikidega ja mistõttu eelmainitud küsimused ka üldse tõusetuvad. Põhiseaduse § 107 ega § 109 lõige 2 ei sätesta erikorda presidendi seadluste tühistamise seaduse väljakuulutamisele, millest võib järeldada, et nimetatud seadus kuulutatakse välja samuti vastavalt §-s 107 kirjeldatud menetlusele. Presidendi eriaktiõigus kujutab endast aga otseselt normaalse seadusandlusprotsessi ümberpöörämist. Kui tavaliselt on parlament seadusandluses algataja ja president täidab vetoõigusega vastukaaluks kontrollifunktsiooni, siis eriakti andes haarab algatuse erandlikult president, samas kui parlament eriakti kinnitades või tagasi lükates tegutseb kontrollijana. Frowein ja Benedict on seisukohal, et seetõttu ei ole vetol siin rakendusvälja. See tähendab, et kuigi põhiseaduse sõna-sõnalisel lugemisel võiks ka antud juhul eeldada presidendi õigust vetole, ei vasta see Eesti põhiseaduse mõttele ega põhiseaduses sätestatud parlamentaarse riigikorra alustele. Eesti põhiseaduse dekreeidiõiguse üheks tüüpiliseks tunnuseks on parlamendi kiire ja lõplik otsus seadluse kohta. See on vajalik, kuna erinevalt teistest põhiseadussüsteemidest ei ole Eesti põhiseaduses eriaktide automaatset kehtetuks muutumist sätestatud. Kui aga presidendil on võimalus käivitada tavaline suspensiivset vetoõigust iseloomustav menetlus vastavalt põhiseaduse §-le 107, annaks see presidendile võimaluse seaduse väljakuulutamise venitada, mis aga nõrgendaks tunduvalt parlamendi kontrollifunktsiooni erakorralises seadusandlikus menetluses ja samas suurendaks põhiseaduse mõtte vastaselt

presidendi positsiooni.

Lähtuvalt eeltoodud põhjendusest oleks üheks võimaluseks kaaluda antud küsimuses presidendi vetoõigusel teatud kitsenduste seadmist, mille teostamiseks võib välja pakkuda kahte viisi:

1) sätestada presidendi kohustus - kuulutada presidendi seadlust kinnitav või tühistav seadus välja viivitamatult - eraldi presidendi institutsiooni puudutavas seaduses - Vabariigi Presidendi seaduses.

See lahendus hoiaks ära põhiseaduse muutmise vajaduse. Nimetatud põhimõtte reguleerimine põhiseadusest alamalseisva aktiga ei leidnud vastuseisu ega põhiseaduspärasuse mõttes vaidlustamist ka Saksa ekspertide Froweini ja Benedicti poolt (*Frowein, Benedict, Eesti Presidendi Töökorra Seaduse Õiguslik Ekspertiis, lk 19-20*);

2) kaaluda põhiseaduse muutmist ja lisada § 109 lõikesse 2 teine lause: "Vabariigi Presidendi seadluste kinnitamise või tühistamise seaduse kuulutab Vabariigi President viivitamatult välja".

Nimetatud lahendus oleks analoogne põhiseaduse § 105 lõikega 3, mille esimese lausega kohustatakse presidenti kuulutama rahvahääletusel vastu võetud seadus välja viivitamatult ja seda ilma võimaluseta kasutada põhiseaduse §-s 107 sätestatud vetoõigust.

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

Presidendi dekreedioiguse puhul on tegemist erakorralise seadusandliku õigusega, mis on suunatud seadusandliku järjekestvuse säilitamisele ja konkreetse, üksikjuhtumina ilmnenud hädasituatsiooni lahendamiseks üldkehtiva regulatsiooni kehtestamisele. Sellest lähtuvalt ei peaks olema mingit alust, õigustust ega vajadust peamiste õiguskorda raamivate ja selles kehtivate normide ning põhimõtete muutmiseks. Vastavalt parlamentaarse riigi mudelile on sellisteks muudatusteks voli ja pädevus ainult riigi seadusandlikul kogul. Põhiline osa seadusi, mida ei saa muuta presidendi seadlusega on loetletud põhiseaduse §-s 104 lõikes 2 ja on nn konstitutsioonilised seadused.

Siin tunduvad siiski problemaatilistena osad keelud, mis võivad takistada võimaliku kriisiolukorra kiiret ja efektiivset lahendamist, seda eelkõige erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal:

- keeld muuta presidendi seadlusega riiklikke makse kehtestavaid seadusi ning igaaastast riigieelarvet: erakorralistes olukordades ja kriisides on ilmne teatud finantside kaasamise vajadus selleks, et võimalikult efektiivselt ja kiiresti taastada normaalne olukord riigis. Riigieelarveliste vahendite ümbersuunamise ja -rakendamise ning riiklikke makse kehtestavate seaduste muutmise võimatus halvab oluliselt presidendi seadluste toimejõudu. Vastuargumendina võib välja tuua klassikalise seisukoha, mille järgi selline keeld tagab, et erakorralise seadusandlusega ei kahjustata oluliselt riigi finantshuve. Juhul ka kui riigieelarve muutmise tühistaks kokkutulnud Riigikogu, ei päästaks see enam juba tekitatud võimalikust majanduslikust kahjust. Samas oleks seadluse rakendamiseks võimalik kaasata riigieelarves ettenähtud reservfonde ettenägematute kulutuste katteks.

- keeld muuta § 104 lg 2 punktides 15 ja 17 nimetatud seadusi: riigi rahandusvaldkonda ja riigikaitse valdkonda puudutavate seaduste muutmise võib olla hädavajalik, et kaasata täiendavaid rahalisi vahendeid (punkt 15) või teha olulisi täiendavaid riigikaitse otsustusi, näiteks sõlmida sõjalisi

lepinguid vms. (punkt 17). Nimetatud probleemiasetus on tihedalt seotud põhiseaduse muutmise ettepanekuga § 104 lg 2 punktide 15 ja 17 sõnastuste kohta (vt § 104 analüüsi)