



# RIIGIKOHUS

## PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

### KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	5-24-1
<b>Otsuse kuupäev</b>	18. aprill 2024
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Ivo Pilving, Juhan Sarv, Nele Siitam ja Margit Vutt
<b>Kohtuasi</b>	Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks
<b>Menetluse alus</b>	Vabariigi Presidendi 3. jaanuari 2024. a taotlus
<b>Menetlusosalised</b>	Riigikogu Vabariigi President Vabariigi Valitsus Õiguskantsler Justiitsminister
<b>Asja läbivaatamise viis</b>	5. märts 2024, istung
<b>Istungil osalenud isikud</b>	Vabariigi Presidendi esindaja Vabariigi Presidendi õigusnõunik Hent-Raul Kalmo Riigikogu esindajad Riigikogu Kantselei ametnikud Kaido Jõgeva ja Katre Tubro Õiguskantsler Ülle Madise ja Õiguskantsleri Kantselei ametnikud Evelin Lopman ja Karolin Soo Vabariigi Valitsuse esindajad Rahandusministeeriumi ametnikud Heili Jaamu, Artur Lundalin ja Anneli Valgma Justiitsministri esindaja Justiitsministeeriumi ametnik Kaidi Meristo

### RESOLUTSIOON

Tunnistada Riigikogu 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Vabariigi Valitsus algatas 25. septembril 2023 maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse (edaspidi MaaMS-i muutmise seadus või vaidlustatud seadus) eelnõu (297 UA, Riigikogu XV koosseis) ning Riigikogu võttis selle 26. septembril 2023 menetlusse.
2. 16. novembril 2023, enne eelnõu teist lugemist, otsustas Vabariigi Valitsus siduda MaaMS-i muutmise seaduse vastuvõtmise usaldusküsimusega.
3. Riigikogu võttis 23. novembril 2023 MaaMS-i muutmise seaduse vastu.
4. Vabariigi President jättis MaaMS-i muutmise seaduse 8. detsembri 2023. a otsusega nr 341 välja kuulutamata vastuolu tõttu põhiseadusega (PS). President tegi Riigikogule ettepaneku seadust uuesti arutada ja viia see põhiseadusega kooskõlla.
5. Riigikogu võttis 18. detsembril 2023 MaaMS-i muutmise seaduse muutmata kujul uuesti vastu.
6. Vabariigi President jättis MaaMS-i muutmise seaduse 3. jaanuaril 2024 välja kuulutamata ja pöördus Riigikohtu poole taotlusega tunnistada see seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.
7. Vabariigi President esitas 5. veebruaril 2024 taotlusele täienduse, milles selgitas oma seisukohti menetlusosaliste arvamuste valguses.

## VABARIIGI PRESIDENDI TAOTLUS

8. President leiab, et vaidlustatud seadus on põhiseadusega vastuolus, sest ei ole vastu võetud kohases menetluses. Ehkki PS § 98 ei sätesta otsesõnu tingimusi, millal Vabariigi Valitsus võib siduda eelnõu usaldusküsimusega, tuleb selle õiguse sisustamisel arvestada kitsendavaid tingimusi, mida seavad põhiseaduse muud sätted ja põhimõtted. Need tingimused ei olnud vaidlustatud seaduse eelnõu usaldusküsimusega sidumisel täidetud.
9. Kui valitsus seob eelnõu usaldusküsimusega, siis asub ta sisuliselt teostama seadusandlikku võimu. Seepärast saab seda menetlust kasutada vaid erandlikel juhtudel. Eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega või selle meetme kasutamine põhiseadusest mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks võib tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse, kitsendada Riigikogu pädevust (PS § 65 lõige 1), rikkuda võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet (PS § 4) ja demokraatia põhimõtet (PS § 10). Eelnõu usaldusküsimusega sidumist ei tohi kasutada parlamentaarse debati ja sellega ka demokraatia tasalülitamiseks.
10. Usaldusküsimusega seotud eelnõu menetletakse oluliste erisustega võrreldes eelnõude menetlemise üldise korraga ja see piirab parlamendiliikmete õigusi tavamenetlusest oluliselt rohkem. Vaidlusaluse eelnõu puhul tähendas usaldusküsimusega sidumine, et juhtivkomisjoni volitused läksid üle Vabariigi Valitsusele, Riigikogu ei hääletanud eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle ning Riigikogu liikmetel polnud võimalik esitada küsimusi.
11. Valitsus ja rahandusminister põhjendasid eelnõu usaldusküsimusega sidumist väitega, et esitatud muudatusettepanekud olid osaks püsivast parlamentaarsest obstruktsioonist, mis ei olnud suunatud üksnes selle eelnõu vastu, vaid mille eesmärk oli Riigikogu töö seismapanek. Valitsus lähtus seega

tõlgendusest, et eelnõude sidumine usaldusküsimusega peab olema erandlik, ent kui obstruktsioon pole erandlik, siis võib põhiseaduse järgi ka usaldusküsimusega sidumine olla jätkuv.

**12.** Parlamentaarne obstruktsioon kuulub selliste takistuste hulka, mille vältimine või ületamine usaldusküsimuse abil ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Samas ei õigusta igasugune obstruktsioon eelnõu sidumist usaldusküsimusega. Viimane järgib põhiseadusest tulenevat eesmärki vaid juhul, kui seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu, st eelnõu vastuvõtmiseta ei saa ta oma programmi ellu viia.

**13.** Riigikohus on leidnud, et parlamendi vähemus ei saa tõkestada Riigikogu tööd sellisel määral, et seadusandja osutub võimetuks täitma oma põhiseaduslikke ülesandeid. Niisiis oli valitsuse enda hinnangul vaidlusaluse seaduse eelnõu puhul tegu sellise obstruktsiooniga, mis on õigusvastane ja kujutab endast parlamendi vähemuse õiguste kuritarvitamist. Õigusvastase töetakistuse ületamiseks on Riigikogul endal võimalik oma töö püsiv takistus kõrvaldada, seega kasutada obstruktsiooni ületamiseks põhiseaduslikke põhimõtteid vähem riivavat moodust. Konfliktid parlamendi töös tuleb eelkõige lahendada Riigikogul endal. Kui tegu on sellise obstruktsiooniga, mida Riigikogu saab ise vältida või ületada, siis pole vaja, et valitsus hakkaks konflikti lahendamiseks teostama seadusandlikku võimu.

**14.** Kui võtta omaks tõlgendus, mille järgi valitsus võib püsiva obstruktsiooni korral eelnõusid pidevalt siduda usaldusküsimusega, siis tähendaks see, et põhiseadus lubab obstruktsiooni tagajärjena parlamentaarse debati ja demokraatia tasalülitamist. Niisugune tõlgendus ei saa olla kooskõlas põhiseaduse mõttega.

**15.** Põhiseaduse Assamblee materjalidest nähtuvalt oli põhiseadusandja soov vältida PS § 98 loomisega olukorda, kus parlament ei avalda valitsusele umbusaldust, kuid valitsus kukutatakse kaudselt sel moel, et tõkestatakse tema töö. Valitsusele taheti anda võimalus seada tema eelnõu blokeeriv parlament valiku ette, kas toetada eelnõu või leppida valitsuse tagasiastumisega.

**16.** Kui eelnõu vastuvõtmiseks on parlamendis enamus, siis omandab usaldusküsimusega sidumine hoopis teise eesmärgi, kui PS § 98 sätestamisel silmas peeti: sellega ei soovita mõjutada parlamendiliikmeid eelnõu toetama, vaid püütakse saada üle protseduurilisest takistusest.

**17.** Erinevalt seaduse tavamenetlusest ei hääleta Riigikogu liikmed usaldusküsimusega sidumisel mitte üksnes seaduseelnõu üle, vaid ka selle üle, kas valitsus peab tagasi astuma. Usaldusküsimuse puhul muutub lõpphääletuse laad. Ka siis, kui parlamendi liikmed saavad kasutada suurel määral oma tavapäraseid menetluslikke õigusi, tungib parlamendi tegevuses esiplaanile valitsuse usaldamise küsimus. Ometi peavad parlamendi liikmed saama täita oma seadusandlikku rolli, mis hõlmab võimalust hinnata üksikuid eelnõusid vaatamata sellele, kas toetatakse valitsuse üldist poliitilist suunda.

**18.** Eelnõu väljatöötamise materjalidest nähtuvalt on selle eesmärk vähendada bürokraatiat, hoida kokku raha ning lihtsustada maksude kogumist. Valitsus ei ole põhjendanud, miks ta peab eelnõu oma poliitika elluviimiseks vältimatuks. Miski ei viita sellele, et isegi valitsuse enda hinnangul oli vastuvõetud seadus tema programmi teostamiseks möödapääsmatult vajalik.

**19.** Ei saa jätta arvestamata ka seda, millist mõju avaldaks Eesti parlamentaarsele demokraatiale seisukoht, et eelnõu sidumine usaldusküsimusega oli praegusel juhul põhiseaduspärane. Sel juhul

nõrgeneb usaldusküsimuse erandlik iseloom. Riigikogul endal pole enam möödapääsmatut vajadust asuda konflikte parlamendi töös kõrvaldama.

**20.** Kui jätkuv obstruktsioon annab valitsusele õiguse siduda eelnõusid pidevalt usaldusküsimusega, siis tekib olukord, kus ka väike rühm Riigikogu liikmeid võib muuta põhiseaduse mõtte järgi erandliku menetluse üldiselt lubatavaks. Näiteks võivad ühe opositsioonierakonna liikmed valida taktikana piiramatut obstruktsiooni. On kaheldav, kas sel puhul oleks asjakohane rääkida parlamendi ja valitsuse suhetes tekkinud ummikseisust. Samuti ei saa öelda, et eelnõude sidumine usaldusküsimusega tooks sel juhul kaasa ummikseisu lahendamise. Pigem oleks tagajärg see, et ka ülejäänud parlamendiliikmed ei saa oma põhiseaduslikke ülesandeid enam täita. Mõne Riigikogu liikme tegevus ei saa anda valitsusele õigust piirata jätkuvalt kõigi teiste Riigikogu liikmete võimalust oma mandaati teostada.

**21.** Et vältimatuse nõue täidaks oma rolli ja kaitses põhiseaduslikke printsiipe, selleks peab Vabariigi Valitsus suutma näidata enam kui seda, et eelnõu edendaks mõnd tema poliitilist eesmärki. Eelnõu vältimatus tähendab seda, et ilma selle eelnõuta jääks mõni valitsuse poliitiline eesmärk saavutamata.

## **MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED**

### **Riigikogu**

**22.** Riigikogu nimel arvamuse esitanud Riigikogu Kantselei leiab, et vaidlustatud seadus on põhiseadusega kooskõlas.

**23.** Riigikogu töö oli MaaMS-i muutmise seaduse eelnõu menetlemise ajal, 2023. aasta sügisel pikaajalise ja üldise obstruktsiooni tõttu takistatud. Seega tuleb Riigikogu tegevust obstruktsiooni ületamisel hinnata laiemalt ühe eelnõu vaatest – küsimus ei olnud üksnes vaidlusaluse eelnõu menetlemise tempos. Riigikogu ei ole seni pidanud ületama üldist sihilikku töotakistust ning selleks vajalikud meetmed ei ole praktikas selgelt välja kujunenud. Enesekorraldusõiguse raames saab Riigikogu ise otsustada, millal ja kuidas obstruktsiooni ületamiseks tegutseda, sh kuidas parlamendi tõhusaks toimimiseks oma liikmete õigusi piirata.

**24.** Kui obstruktsioon seisneb muudatusettepanekute ohtras esitamises, oleks juhtivkomisjon selle ületamiseks saanud tavamenetluses eelnõu teiseks lugemiseks muudatusettepanekud ühendada selliselt, et ka täiskogus oleks nende üle hääletatud kogumis. Sellist vahendit on obstruktsiooni ületamiseks varem kasutatud, kuigi sel pole Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest (RKKTS) tulenevat konkreetset alust. Praegusel juhul juhtivkomisjon eelnõu teise lugemise dokumente ei koostanud, kuna eelnõu seoti enne usaldusküsimusega.

**25.** RKKTS-i sätteid kajastavad parlamendis saavutatud kokkulepet oma töö korraldamiseks. Kokku lepitud reeglitest tuleb lähtuda seni, kuni see on võimalik parlamendi toimimist ja põhiseaduslikku korda ohustamata. Pikaajaline parlamentaarne tava on olnud RKKTS-i sätete suhteliselt range järgimine isegi siis, kui see tööd takistab. Ka obstruktsiooni ületamiseks ei ole Riigikogu oma varasemat praktikat ja RKKTS-i tõlgendusi kergel käel muutnud.

**26.** Isegi õigusvastase obstruktsiooni ületamiseks ei tohi teha tõtakaid otsuseid, mis Riigikogu liikmete ja iseäranis opositsiooni õigusi liigselt riivaks. Esmapilgul vajalik samm võib pikemaajaliselt olla demokraatialle ja parlamentarismile hoopis kahjulik. Kokkuleppe saavutamine erinevaid poliitilisi jõude koondavas parlamendis võib paratamatult olla aeganõudvam kui väiksemas otsustajate ringis.

**27.** Vaidlusaluse eelnõu usaldusküsimusega sidumist ei tinginud Riigikogu tegevusetus. Riigikogu menetles eelnõu RKKTS-i sätteid järgides ja menetlus ei veninud ebamõistlikult. Samuti ei olnud Riigikogu täiskogu muutunud obstruktsiooni tõttu töövõimetuks. Töötakistuse tõttu ei oleks kõnealuse eelnõu ja ka teiste usaldusküsimusega seotud eelnõude vastuvõtmine pruukinud Riigikogus siiski toimuda valitsuse plaanitud tähtpäevaks.

**28.** Vaidlustatud seadus on põhiseadusega formaalselt kooskõlas ka siis, kui asuda seisukohale, et eelnõu vastuvõtmine ei olnud valitsuse poliitika elluviimiseks vältimatu. Samuti ei ole valitsus eelnõu menetlemisel seadusandja tööd üle võtnud, kuna Riigikogu liikmete õiguste riive ei olnud tegelikkuses intensiivne ja eelnõu vastuvõtmise üle otsustas Riigikogu.

**29.** Eelnõu sidumine usaldusküsimusega obstruktsiooni vältimiseks või ületamiseks ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus, kui järgitakse põhiseadusest tulenevat eesmärki, seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu. Pole selge, kas parlamendi ja valitsuse vaheline ummikseis peab olema põhimõttelist laadi või võib selleks olla ka olukord, kus parlament ei suuda valitsuse arvates tagada oluliste eelnõude menetlemist valitsuse soovitud tähtpäevaks.

**30.** Valitsusel on võimalik siduda enda algatatud eelnõu usaldusküsimusega sõltumata Riigikogu tegevusest selle eelnõu menetlemisel või obstruktsiooni ületamisel. Põhiseadus ei näe ette, et Vabariigi Valitsus tohiks eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega siduda üksnes siis, kui puudub võimalus vastasseisu Riigikogu sees lahendada.

**31.** Kui valitsus on otsustanud siduda eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega, on Riigikogul kaks valikut: eelnõu esitatud kujul vastu võtta või vastu võtmata jätta. Muid valikuid ei ole ja president ei saa selliseid valikuid seaduse põhiseaduspärasuse hindamisel ka eeldada. Kui eelnõu on seotud usaldusküsimusega põhiseaduse vastaselt, tuleks põhiseadusliku korra tagamiseks jätta see vastu võtmata, mille tagajärg oleks PS § 98 lõike 2 kohaselt valitsuse tagasiastumine.

**32.** Valitsuse tegevust saab kvalifitseerida demokraatia tasalülitamiseks üksnes juhul, kui eelnõude põhjendamatu usaldusküsimusega sidumine toimuks süstemaatilisel ja selgelt parlamentaarse debati vältimiseks. Isegi kui asuda seisukohale, et mõni eelnõu ei vasta usaldusküsimusega sidumiseks vajalikele kriteeriumidele, oleks lattu liiga madalal, kui Riigikogu peaks ka ühe eelnõu puhul ja eelnõu sisuliselt toetades jätma põhiseaduspärase tulemuse saavutamiseks selle vastu võtmata ja sundima sellega valitsuse tagasi astuma. Seega polnud Riigikogul vaatamata presidendi etteheidetele menetlusreeglite rikkumise kohta võimalik vaidlustatud seaduse eelnõu PS-i ja RKKTS-i kohaselt teisiti menetleda.

**33.** Kui seaduse võib tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks põhjusel, et ei olnud täidetud Riigikohtu seatud usaldusküsimusega sidumise kriteeriumid, tekib küsimus parlamentaarse arutelu ja otsuse langetamise väärtusest nendel juhtudel, kui on algusest peale selge, et viidatud kriteeriumid ei ole täidetud, kuid valitsusel on olemas Riigikogu enamuse poliitiline toetus. Sellisel juhul oleks usaldusküsimusega seotud eelnõu arutelu ja eelnõu toetamine Riigikogus juba ette teada olevalt tähendusetu, mis ei käi aga kokku Riigikogu põhiseaduses ette nähtud rolliga. Riigikogul peab olema kaalutlusruum ka eelnõu vastuvõtmisel.

**34.** Ebaproportsionaalne oleks järeldada, et valitsuse tegevus vaidlustatud seaduse usaldusküsimusega sidumisel oleks olnud sellisel määral demokraatia põhimõtet rikkuv, et eelnõu oleks pidanud jätma vastu võtmata. Kuigi valitsus on Riigikogu sügisistungjärgul sidunud usaldusküsimusega varasemaga

võrreldes enneolematult palju eelnõusid, ei ole president jätnud ühtki teist nendest usaldusküsimusega seotud olnud seadustest välja kuulutamata ega pidanud neid põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikogu nägi vaidlustatud eelnõu osana 2024. aasta riigieelarvega seotud eelnõude paketist, kuid isegi kui lähtuda eeldusest, et valitsus ei oleks konkreetset eelnõu tohtinud usaldusküsimusega siduda, sai Riigikogu ikkagi hinnata vaid seda, kas valitsuse tegevust oli põhjust pidada süstemaatiliseks demokraatia tasalülitamiseks. Oma hinnangu eelnõule andis Riigikogu eelnõu koosseisu häälteenamusega vastu võttes.

**35.** Mida hilisemas menetlusfaasis eelnõu usaldusküsimusega seotakse, seda vähem sekkub valitsus seadusandlikku protsessi. Kuna eelnõu seoti usaldusküsimusega enne teist lugemist, kaotasid Riigikogu liikmed küll võimaluse nõuda muudatusettepanekute hääletamist, kuid säilitasid õiguse neid esitada, osaleda läbirääkimistel ja esitada ettekandjale kuni kaks küsimust (RKKTS § 137). Kuna vaidlustatud eelnõule esitatud muudatusettepanekud olid selgelt obstruktsioonilised, ei tekkinud tegelikult olukorda, kus Riigikogu ei oleks saanud eelnõule soovitud muudatusi teha. Kuna otsuse eelnõu seadusena vastuvõtmise kohta langetas Riigikogu, ei saa väita, et seaduse vastuvõtmisel asus valitsus teostama seadusandlikku võimu Riigikogu põhiseaduses sätestatud pädevust muutvas ulatuses.

**36.** Eelnõu usaldusküsimusega sidumine ei olnud Riigikogu liikmete õigusi oluliselt rohkem kahjustav ega vähem õiguspärane, kui oleks olnud eelnõu tavamenetlus Riigikogus. Esitatud muudatusettepanekud olid läbi vaadatud nii eelnõu juhtivkomisjonis kui ka valitsuses. Faktiliselt said Riigikogu liikmed istungil eelnõu usaldusküsimusega sidumisele vaatamata kasutada suurel määral samu õigusi, nagu neil oleks olnud eelnõu tavamenetluse korral.

**37.** Seaduse uuesti arutamisel valitsus seda usaldusküsimusega enam ei sidunud, seega toimus tavapärane poliitiline debatt. Kuna Riigikogu sisulist vastuolu põhiseadusega ei näinud, toetati selle muutmata kujul vastuvõtmist. Seaduse samal kujul vastu võtmata jätmise korral oleks seda menetletud edasi muudatusettepanekute esitamise etapist (RKKTS § 114 lõige 5).

**38.** Riigikogu Kantselei arvamusele olid lisatud Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja Riigikogu rahanduskomisjoni arvamused.

## **Vabariigi Valitsus**

**39.** Valitsuse nimel arvamust avaldanud rahandusminister leiab, et vaidlustatud seadus on vastu võetud kohases menetluses ning põhiseadusega kooskõlas.

**40.** Obstruktsiooni tõttu on parlamendi ja valitsuse vahel tekkinud ilmselge ummikseis, mille lahendamiseks ei olnud alternatiivseid ja otstarbekaid lahendusi vaidlusaluse eelnõu usaldusküsimusega sidumise kõrval.

**41.** Vaidlusalune eelnõu oli osa 2024. aasta riigieelarve seadusega seotud eelnõude paketist. Riigieelarve ja sellega seotud eelnõude menetluse olulisust, kiireloomulisust ning nende suhtes rakendatud laiaulatuslikku obstruktsiooni arvestades oli hädavajalik siduda eelnõud usaldusküsimusega, et tagada nende vastuvõtmine.

**42.** Alternatiivse õiguspärase vahendina obstruktsiooni lõpetamiseks ei saa käsitada seda, kui valitsus loobub oma poliitika elluviimisest ja laseb obstruktsiooni tegijatel dikteerida valitsuse poliitilisi otsuseid. Alternatiivsed lahendused peavad olema kooskõlas demokraatia ideega, et poliitilisi otsuseid võtab vastu Riigikogu enamus.

**43.** Obstruktsiooni saab käsitada Riigikogu ja valitsuse vahelise ummikseisuna sõltumata sellest, kui suur osa Riigikogu liikmetest töö takistamises osaleb. Ka väike osa parlamendi liikmetest saab luua olukorra, milles kogu õigusloomeprotsess drastiliselt takerdub. Valitsus ei saa sekkuda Riigikogus eelnõude menetlemise protsessi.

**44.** Usaldusküsimusega sidumine ei välistanud vaidlusaluse eelnõu menetlust Riigikogus ega võtnud Riigikogu liikmetelt võimalust teostada oma mandaati. Eelnõu menetluses vastasid valitsuse esindajad parlamendiliikmete küsimustele ja eelnõule oli võimalik teha muudatusettepanekuid. Eelnõule esitasid muudatusettepanekuid ja tegid ettepaneku see tagasi lükata üksnes ühe parlamenti kuuluva poliitilise jõu esindajad. Kõik eelnõule tehtud muudatusettepanekud olid üksteist välistavad ning selgelt obstruktsioonilise iseloomuga.

**45.** Vaidlusaluse eelnõu vältimatust valitsuse poliitika elluviimiseks saab järeldada sellest, et see kiideti valitsuse istungil heaks, esitati Riigikogule ja seoti usaldusküsimusega. Eelnõu tagab kokkuhoiu Maksu- ja Tolliameti (MTA) kuludes ja muudab maksude kogumise efektiivsemaks. Riigieelarve tasakaalu tagamine on hädavajalik valitsuse poliitika elluviimiseks.

**46.** Vaidlustatud seadusega viiakse ellu Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 (tegevusprogramm) punkti 3.3.1 (eesmärk liikuda riigieelarve tasakaalu poole) ja punkti 10.1.13 (ülereguleerimise piiramine ja bürokraatia vähendamine).

### **Õiguskantsler**

**47.** Õiguskantsler leiab, et vaidlustatud seadus on põhiseadusega vastuolus.

**48.** Ehkki eelnõu ei seotud selle uuel arutamisel Riigikogus uuesti usaldusküsimusega, ei toimunud ka sel korral eelnõu sisulist läbitöötamist, muudatusettepanekute esitamist ja RKKTS-is nimetatud tingimustel hääletusele panekut. Seetõttu ei kõrvaldatud neid menetluslikke puudusi, mida president taotluses ette heidab. Seega tuleb seadus lugeda Riigikogus muutmata kujul vastu võetuks PS § 107 mõttes.

**49.** Kuna PS § 116 lõige 2 keelab Riigikogul kustutada või vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega, võib riigieelarve seaduse vastuvõtmine sõltuda sellest, kas õnnestub muuta sellist muud seadust. Riigikogu töö tõkestamine võib saada sellele takistuseks. Sellises olukorras võib usaldusküsimusega siduda ka riigieelarve rakendamiseks vajaliku seaduseelnõu, kuid mitte riigieelarvega seotud mistahes seaduseelnõu. Eelnõu peaks mõjutama riigieelarve tulu- ja kulukirjeid (PS §-d 115 ja 116). Hinnates konkreetse seaduseelnõu piisavat seotust riigieelarvega, võiks lähtuda sellest, kas juhul, kui seadus jääks vastu võtmata, oleks vaja kohe muuta vastava aasta riigieelarve seadust (või selle eelnõu) või võtta vastu lisaeelarve. Vaidlustatud seadusel pole ilmselgelt riigieelarvele sedavõrd suurt mõju. Selle usaldusküsimusega sidumist võib seetõttu pidada põhiseadusvastaseks. Siiski tuleb ka hinnata, kas eelnõu sidumine usaldusküsimusega võiks olla mõnel muul põhjusel põhiseadusega kooskõlas.

**50.** PS §-s 98 pole esitatud usaldusküsimusega sidumist piiravaid tingimusi, kuid see ei tähenda, et eelnõusid võiks usaldusküsimusega põhiseaduse kohaselt siduda piiramatult. Usaldusküsimusega sidumine on ajalooliselt mõeldud lahendama sellist Riigikogu ja valitsuse vahelist ummikseisu, kus on kahtlus, kas valitsusele volituste andmist toetanud parlamendisaadikud toetavad jätkuvalt valitsust. Praktikas on seda kasutatud tihti töötõkke ennetamiseks või murdmiseks.

**51.** Praegusel juhul ei olnud tegemist olukorraga, kus usaldusküsimusega sidumise eesmärk on valitsuse tegutsemisvõime tagamiseks vajaliku parlamendi toetuse püsimine. Obstruktsioonilisi ettepanekuid esitasid ühe opositsioonierakonna liikmed ning olukorda ei saa kirjeldada valitsuse ja Riigikogu kui terviku vastuoluna.

**52.** Eelnõu usaldusküsimusega sidumist kasutatakse üha sagedamini. Olukorras, kus opositsiooni kuuluv erakond on võtnud sihiks erakorraliste valimiste saavutamise, on sellest erakorralisena mõeldud tööriistast saanud valitsuse tavaline abivahend töötõkke ületamiseks. Selliselt kavatsevad seda võimaluse tekkides kasutama asuda ka vähemalt mõned opositsiooni esindajad. Siiski ei peaks sagedus saama ainsaks või peamiseks lähtekohaks, mida usaldusküsimusega sidumisel põhiseaduspärasuse hindamisel arvestada.

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

**54.** Parlamentaarses valitsemissüsteemis teevad parlament ja valitsus küll koostööd, kuid mõlemad täidavad oma ülesandeid iseseisvalt. Valitsus ei peaks asuma lahendama parlamendi muresid oma töö korraldamisel. Parlamendi töös ette tulevad konfliktid peaks lahendama Riigikogu ise ning seesuguseid lahendusi oleks Riigikogul olnud võimalik vaidluseluse seaduse eelnõu menetlemisel leida.

**55.** Kõiki töötõkke kasutamise põhjuseid ja viise ega ka töötõkke ületamiseks õiguspäraseid võtteid ei ole võimalik ette määrata. PS § 98 kohaldamise lubatavust tuleb presidendil ja vajaduse korral ka Riigikohtul hinnata iga kord eraldi, lähtudes konkreetsest olukorrast ja asjaoludest.

**56.** Riigikogu oleks saanud ületada töötõkke põhimõtteliselt ka viisil, mida RKKTS sõnaselgelt ette ei näe ja mis ei eelda tingimata seaduse muutmist. Parlamendi kodukord on eripärane õigusakt, mille kohta ei kehti sõltumata selle vastuvõtmisest seadusena kõik tingimused, mis kehtivad üldiselt nende seaduste kohta, mille adressaadiks on parlamendivälised organid või isikud. Eelkõige võib kõne alla tulla, et olukord lahendatakse RKKTS-is toodud üldise reegli tõlgendamise teel, aga ka üldisest reeglist erandjuhul põhjendatult kõrvale kaldudes. Parlamendisise reeglite puhul on üldiselt lubatud lähtuda õigusallikatest, mis ei ole kehtestatud õigusnormidena, eelkõige välja kujunenud parlamentaarsest tavast.

**57.** Töötõkkena kasutatavaid arvukaid muudatusettepanekuid on võimalik hääletada rühmade kaupa. Samuti on mõeldav, et esmalt pandaks hääletusele üldisem küsimusepüstitus, kas üldse soovitakse obstruktiivsete muudatusettepanekute objektiks oleva sätte muutmist, ja alles siis, kui on põhimõtteline valmisolek neid sätteid muuta, asutakse hääletama konkreetsete muudatusettepanekute üle. Selline lähenemine vähendaks töötõkke tõenäosust ja ulatust, sest kõige lihtsamini saab koostada just ühes ja samas sättes sisalduvat numbrit muutvaid muudatusettepanekuid.

**58.** Mõistagi ei tohi Riigikogu enesekorraldusõigusele viidates jätta Riigikogu liikmeid ilma nende mandaadi teostamisega seotud põhilistest menetluslikest õigustest, kuid kui vähemus asub enda õigusi teostama viisil, mis seab ohtu parlamendi töövõime, võib erandlikult tulla kõne alla piirav lähenemine.



Eriti kehtib see siis, kui parlamendiliikme õigusi kasutatakse ära parlamentaarse korra vastaseks tegevuseks, mitte sisuliseks vastuseisuks konkreetsele eelnõule.

**59.** Kuigi president on taotluses tuginenud üksnes seaduse formaalset põhiseadusvastasust puudutavatele argumentidele, võib kahelda ka seaduse materiaalses põhiseaduspärasuses. Riigikohtul on võimalik juhtida oma otsuses vähemalt *obiter dictum*'i korras tähelepanu ka seaduse materiaalse põhiseaduspärasuse probleemidele. Eelnõu menetluskäigu tõttu ei ole kavandatavaid muudatusi Riigikogus läbi arutatud, kuid sellel võib olla oluline mõju isikute põhiõigustele. Muudatustest ei ole aru saada, miks on vaja teha mittetulundusühingutele ja sihtasutustele maksumenetluses antavate haldusaktide kättetoimetamise reeglites väga olulisi ja põhimõttelisi muudatusi. Pole analüüsitud eelnõu mõju valdkonnale ning eelnõu on üles ehitatud kontrollimata eeldusele, et kohustatud isikutel on tegelikkuses võimalus ja valmidus uut nõuet täita. Seadus vähendab ka äriühingutele maksumenetluses dokumentide kättetoimetamisel seni tagatud kaitsetaset. Puudub analüüs muudatuste proportsionaalsuse kohta.

## **Justiitsminister**

**60.** Justiitsminister leiab, et vaidlusalune seadus on põhiseadusega kooskõlas.

**61.** Eelnõu usaldusküsimusega sidumisega sekkuti oluliselt parlamendi pädevusse, sest muutus lõpphääletuse laad, kärbiti Riigikogu liikmete võimalust parlamentaarseks debatiks ja Riigikogu võimalusi eelnõu muutmiseks. Samas ei olnud vaidlustatud seadus selle uuel arutamisel Riigikogus enam usaldusküsimusega seotud ning seda menetleti nagu iga teist eelnõu, mille president on välja kuulutamata jätmise tõttu uuesti arutamisele saatnud.

**62.** Riigikogu ei olnud seaduse uuesti arutamisel seotud valitsuse esitatud eelnõu sõnastusega ning oleks võinud määrata sellele RKKTS § 114 alusel muudatusettepanekute esitamise tähtpäeva ja seaduse menetlusega jätkata. Kuna president ei osutanud seaduse sisulistele puudustele, otsustas Riigikogu täiskogu seaduse muutmata kujul vastu võtta.

**63.** Seaduse uuesti arutamise menetlus ei pruukinud arvestada kõigi Riigikogu liikmete õigustega, kuna parlamendiliikmel puudus võimalus hääletada enne teist lugemist eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle. Olenemata sellest, kas president jätab seaduse välja kuulutamata selle formaalse või materiaalse vastuolu tõttu põhiseadusega, on uuesti arutamise menetlusreeglid samad. Menetluse tagasipööramist menetlusvigade parandamiseks RKKTS sõnaselgelt ette ei näe.

**64.** Samas on Riigikogul enesekorralduspõhimõttest tulenevalt ja ulatuslikule kaalutlusruumile tuginedes õigus neid õiguslikke aluseid ise kujundada, kehtestades menetlemise reeglid RKKTS-is.

**65.** Riigikogu otsustas võtta seaduse muutmata kujul uuesti vastu ning jätta Riigikogu liikmed ilma võimalusest iga üksiku muudatusettepaneku üle istungil hääletada. Sellega ei sekkunud ülemäära Riigikogu liikme õigustesse ja mandaadi teostamisse, kuna Riigikogu liikmed ei olnudki soovinud tegelikult selle eelnõu juures parlamentaarsesse debatti astuda ja nende varasemad muudatusettepanekud ei olnud sisulised.

**66.** Põhiseadus kaitseb nii Riigikogu liikme mandaati kui ka selle teostamist. Iga Riigikogu liikme õigust teha eelnõule muudatusettepanekuid ja hääletada iga eelnõule esitatud muudatusettepaneku üle PS ei nimeta. Küll aga tuleneb PS-ist, et Riigikogu ülesannete täitmise kord, sealhulgas Riigikogu liikmete õigused Riigikogu ülesannete täitmisest osavõtmisel, tuleb reguleerida RKKTS-is. Riigikogu

võib ette näha eelnõu menetlemise korra, kehtestades nõuded, mis võimaldavad Riigikogul eelnõu tõhusalt arutada.

## **ASJA LÄBIVAATAMINE RIIGIKOHTUS**

**67.** Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi istungil jäid menetlusosalised seniste põhiseisukohtade juurde, täpsustasid neid ja vastasid kohtukoosseisu küsimustele.

## **VAIDLUSTATUD SEADUS**

**68.** President on vaidlustanud Riigikogus 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse.

## **KOLLEEGIUMI SEISUKOHT**

**69.** Kolleegium hindab esmalt Vabariigi Presidendi taotluse lubatavust (I), käsitleb seejärel eelnõu usaldusküsimusega sidumise põhiseadusest tulenevaid eeldusi (II) ja lahendab taotluse (III).

### **I**

**70.** PS § 107 lõikest 2 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-st 5 tulenevalt võib president esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus vastuvõetud, kuid tema välja kuulutamata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kui Riigikogu on selle pärast uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud (vt taotluse lubatavuse tingimuste kohta ka RKPJKo 5-19-38/15, punktid 61–63).

**71.** President on käesolevas asjas vaidlustanud seaduse selle formaalse vastuolu tõttu põhiseadusega. Seadus on põhiseaduspärane üksnes juhul, kui see on nii formaalselt kui ka sisuliselt põhiseadusega kooskõlas. Eelnõu usaldusküsimusega sidumine on seaduse formaalse põhiseaduspärasuse küsimus ja allub põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kohtulikule kontrollile (vt RKÜKo 5-20-3/43, punkt 39). Presidendil on seega õigus vaidlustada Riigikogus vastuvõetud seadus ka selle põhjendamatult usaldusküsimusega sidumise tõttu.

**72.** Ehkki Riigikogu arutas vaidlusalust seadust uuesti ja selles menetluses ei olnud enam usaldusküsimusega sidumisest tulenevaid piiranguid, ei saa seda lugeda presidendi esile toodud formaalse vea parandamiseks. Eelnõu usaldusküsimusega sidumise keskne tagajärg oli see, et polnud võimalik hääletada eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle (vt tagapool punkt 91) ega kujundada seeläbi seaduse sisu. Ka presidendi välja kuulutamata jäetud seadust uuesti arutades ei saanud Riigikogu liikmed RKKTS 11. peatüki 7. jao sätete kohaselt teha eelnõule muudatusettepanekuid ja võisid hääletada üksnes selle üle, kas võtta seadus muutmata kujul vastu. Seega ei kõrvaldanud eelnõu uuesti arutamine iseenesest presidendi osutatud puudust. Riigikogu enamuse otsusega oli võimalik jätta seadus muutmata kujul vastu võtmata, saata eelnõu juhtivkomisjoni ja võimaldada muudatusettepanekute esitamist (RKKTS § 114 lõige 5), kuid seadus võeti muutmata kujul uuesti vastu.

**73.** Kokkuvõttes on presidendi taotlus lubatav.

## II

**74.** Käesolevas asjas on vaidluse põhiküsimuseks, kas MaaMS-i muutmise seaduse eelnõu menetlemisel olid täidetud põhiseadusest tulenevad eeldused eelnõu sidumiseks usaldusküsimusega. Menetlusosalised on ühel meelel, et parlamendi vähemus kasutas eelnõu menetluse takistamiseks obstruktsiooni ning et see oli osa pikaajalisemast ja ulatuslikumast parlamendi töö tõkkest, kuid saavad erinevalt aru sellest, millistel juhtudel on lubatud obstruktsiooni ületamiseks siduda eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega.

**75.** PS § 98 kohaselt võib Vabariigi Valitsus siduda tema poolt Riigikogule esitatud eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega (lõige 1). Hääletamine ei saa toimuda varem kui ülejärgmisel päeval pärast eelnõu usaldusküsimusega sidumist ning kui Riigikogu ei võta eelnõu vastu, astub valitsus tagasi (lõige 2). Põhiseadus ei täpsusta selgesõnaliselt tingimusi, mille esinemisel võib valitsus eelnõu usaldusküsimusega siduda.

**76.** Riigikohtu üldkogu on leidnud, et eelnõu usaldusküsimusega sidumise eesmärk on võimaldada valitsusel viia ellu oma poliitikat (PS § 87 punkt 1) ning see põhiseaduses sätestatud meede oli ja on ennekõike loodud lahendamaks valitsuse ja Riigikogu vahelistes suhetes tekkinud ummikseisu. Üldkogu hinnangul ei ole eelnõu usaldusküsimusega sidumine obstruktsiooni vältimiseks või ületamiseks iseenesest põhiseadusega vastuolus. Seda põhjusel, et obstruktsioon võib ülemäära takistada parlamendi tööd, mille tõttu võib valitsuse esitatud eelnõu vastuvõtmine jääda venima. Eelnõu sidumine usaldusküsimusega järgib põhiseadusest tulenevat eesmärki, kui seda kasutatakse parlamendi ja valitsuse suhetes tekkiva ummikseisu lahendamiseks ja eelnõu vastuvõtmine on valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu. (RKÜKo 5-20-3/43, punktid 39.2 ja 39.5.)

**77.** Samas leidis üldkogu, et usaldusküsimusega seotud eelnõu menetlus kärbib eelkõige opositsiooni võimalusi eelnõuga seotud parlamentaarseks debatiks, mistõttu võib eelnõude liiga sage sidumine usaldusküsimusega või selle meetme kasutamine põhiseadusest mittetulenevate eesmärkide saavutamiseks tuua kaasa valitsuse liigse sekkumise seadusandja tegevusse ning kitsendada Riigikogu põhiseaduslikku pädevust võtta vastu seaduseid või otsuseid. See võib rikkuda ka võimude lahususe ja tasakaalustatuse ning demokraatia põhimõtteid. Seepärast saab seda menetlust kasutada üksnes erandlikel juhtudel. Eelnõu usaldusküsimusega sidumist ei tohi kasutada parlamentaarse debati ja sellega ka demokraatia tasalülitamiseks. (RKÜKo 5-20-3/43, punktid 39.3 ja 39.5; vt ka RKPJKo 5-23-31/18, punkt 53.)

**78.** Eelviidatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte (PS § 4) ei tähenda võimuharude isoleerimist üksteisest. Võimuharude tasakaal tähendab võimalust üksteise tegevusse teatud ulatuses sekkuda, kui see on vajalik, et tagada põhiseaduslike organite süsteemi kui terviku toimimine. Üheks selliseks tasakaalustamise vahendiks on PS § 98 lõikes 1 ette nähtud valitsuse võimalus siduda eelnõu vastuvõtmine usaldusküsimusega. See ei tohi aga viia Riigikogu põhiseadusliku pädevuse rikkumiseni. Nagu öeldud, kärbib eelnõu usaldusküsimusega sidumine võimalusi parlamentaarseks aruteluks. Lisaks sellele väheneb sõltuvalt menetlusstaadiumist, milles valitsus eelnõu usaldusküsimusega seob, suuremal või vähemal määral kõigi parlamendiliikmete võimalus esitada ja arutada muudatusettepanekuid ning sel viisil seadusandluses osaleda (vt punkt 91). Ehkki põhiseadus seda sõnaselgelt ei nimeta, on seaduseelnõudele muudatusettepanekute esitamise õigus oluline osa Riigikogu liikme mandaadist ning parlamentaarsest seadusandlikust menetlusest (vt RKPJKm 5-23-41/5, punkt 32). Kolleegium nõustub ka presidendiga, et sõltumata menetluslikest kitsendustest piirab eelnõu vastuvõtmise usaldusküsimusega sidumine Riigikogu liikmete otsustusvabadust alati, sest konkreetse eelnõuga lahendatavate probleemide asemel kerkib esiplaanile küsimus, kas valitsus peab tagasi astuma. Eelnõude kergekäeline või liiga sage sidumine

usaldusküsimusega seab parlamendiliikmed olukorda, kus nad ei saa täita tavapärasest seadusandlikku rolli, vaid peavad tegema oma valikuid, lähtudes üksnes suhtumisest valitsuse poliitilisse suunda tervikuna. Tähtsusetu pole ka asjaolu, et Riigikogust valitsusse läinud Riigikogu liikmete asendusliikmed hääletavad usaldusküsimusega seotud eelnõu vastuvõtmisel sisuliselt enda ametikoha säilimise üle.

**79.** Töötõkked parlamendi töös tuleb kõrvaldada eelkõige Riigikogul endal ja Riigikogu töövõime tagamine on kõigi parlamendiliikmete kohustus, mille täitmist nõuab neilt ametivanne (PS § 61 lõige 2). Valitsus peab oma tahte elluviimisel arvestama parlamentaarse otsustusprotsessi põhiseaduslike nõuetega. (Vt ka RKPJKo 5-23-31/18, punkt 53.) Olukord, kus parlamendi vähemus kasutab Riigikogus eelnõu menetlemise tõkestamiseks obstruktsiooni, on eelkõige parlamendi enamuse ja vähemuse vastasseis, mitte tingimata ummikseis parlamendi ja valitsuse vahelises suhtes. Kui valitsus institutsioonina asub ületama sellist Riigikogu menetluses tekkinud takistust, mille saab Riigikogu ise tõhusalt kõrvaldada, ei ole see mitte põhiseaduses ette nähtud abinõu kasutamine võimude tasakaalustamise eesmärgil, vaid liigne sekkumine teise riigivõimuharu töösse.

**80.** Obstruktsiooni pikaajalisus ja ulatuslikkus ei ole iseenesest asjaolud, mis annaksid valitsusele aluse siduda eelnõu usaldusküsimusega. Ainult obstruktsiooni ulatuslikkusest ei saa järeldada, et parlamendil endal puuduvad vahendid selle ületamiseks. Obstruktsiooni tuleb teistel Riigikogu liikmetel taluda vaid niivõrd, kui see ei halva pikaajaliselt ja ulatuslikult parlamendi tööd. Pikka aega Riigikogu tööd takistades kuritarvitavad obstruktsiooni kasutavad parlamendiliikmed enda õigusi ja see võib kasvada koguni ohuks põhiseaduslikule korrale. (RKPJKo 5-23-31/18, punkt 52; 5-23-37/6, punkt 53.) Obstruktsiooni pikaajalisus ja ulatuslikkus, mis halvavad parlamendi töö, õigustavad Riigikogu ja selle organeid võtma meetmeid oma töövõime tagamiseks. Samas ei tohi niisugused meetmed ulatuda Riigikogu (vähemuse) liikmete mandaadist tulenevate õiguste põhjendamatu ega ülemäärase piiramiseni. Seaduse formaalse põhiseaduspärasuse kohtulik kontroll hõlmab ka küsimust, kas Riigikogu järgis selle vastuvõtmisel menetlusnõudeid, sh Riigikogu liikmete õigusi (vt RKPJKo 5-23-41/5, punkt 34). Teatavas ulatuses peab parlamendi enamus taluma obstruktsiooni kui poliitilise võitluse ja parlamenditöö vahendit (vt RKPJKo 5-23-31/18, punkt 52; 5-23-37/6, punkt 53).

**81.** Seda, kas parlamendil endal on võimalik takistus tõhusalt kõrvaldada, tuleb hinnata igal üksikul juhul eraldi, arvestades mh eelnõu kiireloomulisust ja vältimatust valitsuse poliitika teostamise seisukohalt.

### III

**82.** Järgnevalt hindab kolleegium, kas praegusel juhul oli eelnõu usaldusküsimusega sidumine põhiseaduspärane.

**83.** Vabariigi Valitsus sidus usaldusküsimusega eelnõu, millega sooviti ajakohastada dokumentide elektroonilise kättetoimetamise reegleid maksumenetluses, et suurendada maksuhalduri „võimekust täita oma ülesandeid eesmärgipäraselt ja efektiivselt, vähendada paberdokumentide koostamisele ning nende kättetoimetamisele kuluvat ressursikulu ja töökoormust, samuti panustada läbi süveneva digitaliseerimise keskkonnakaitmesse ning säästlikku arengusse“ (algataja seletuskiri eelnõu 297 UA juurde, XV Riigikogu, lk 1). Eelnõu seletuskirja kohaselt vähenevad seaduse rakendamisel MTA otsesed kulud (paberkirjade saatmise postikulu) suurusjärgus 25 000 eurot aastas (samas, lk 13). Valitsuse arvamus kohaselt oli eelnõu usaldusküsimusega sidumise peamine eesmärk ületada pikaajalise obstruktsiooni tõttu parlamendi ja valitsuse vahel tekkinud ummikseis ning hoida ära seadusandliku protsessi takerdumine. Ka president ei eita, et eelnõu seoti usaldusküsimusega

menetluses rakendatud obstruktsiooni ületamiseks, kuid leiab, et Riigikogul oli võimalik kasutada selleks muid vahendeid.

**84.** Opositsioonilise Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna Riigikogu fraktsioon ja selle liikmed esitasid vaidlusalusele seaduseelnõule enne selle teist lugemist 200 muudatusettepanekut. Kõigi muudatusettepanekute sisu oli maksukorralduse seaduse § 54 lõike 3 (vaidlusaluse seaduse § 2 punkt 7) muutmine selliselt, et pakuti välja ajavahemikke (6–205 tööpäeva), mille jooksul tuli lugeda juriidilisele isikule kättetoimetatuks talle e-maksuameti kaudu edastatav dokument. Praegusel juhul viitavad muudatusettepanekute suur arv ja üksteist välistav iseloom koostoides selgelt obstruktsioonile (vrd RKÜKo 5-20-3/43, punkt 39.4 ja RKPJKm 5-23-41/5, punkt 37).

**85.** Keegi teine elnõule muudatusettepanekuid ei esitanud. Samuti ei ole menetlusosalised väitnud, et elnõu pidurdamiseks toimus Riigikogus lisaks muudatusettepanekute esitamisele obstruktsioon ka muul viisil.

**86.** Vaidlusaluse seaduse elnõu vastu suunatud obstruktsiooni tuleb vaadata kontekstis. See oli osa juba Riigikogu XV koosseisu kokkutulemisel parlamendi vähemuse algatatud ulatuslikust töötõkest, mille erinevate vormide suunatud Riigikogu töö halvamisele on kolleegium käsitlenud mitmes varasemas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas (vt RKPJKo-d 5-23-31/18 ja 5-23-37/6; RKPJKm 5-23-41/5).

**87.** Järgnevalt tuleb hinnata, kas Riigikogul oluaks võimalik praegusel juhul kasutada obstruktsiooni ületamiseks muid tõhusaid abinõusid, mis riivaks vähem Riigikogu liikmete õigusi ja võimude lahususe põhimõtet. Seejuures tuleb arvestada, et parlamendil on enesekorraldusõigusest (PS § 4 ja § 65 punkt 16) lähtuv ulatuslik hindamis- ja otsustusruum oma töö korralduslikes ja menetluslikes küsimustes (nt RKPJKo 5-23-31/18, punkt 31).

**88.** Kolleegium nõustub Riigikoguga, et kui obstruktsioon seisneb muudatusettepanekute ohtras esitamises, saanuks juhtivkomisjon seaduseelnõu tavamenetluses ühendada muudatusettepanekud elnõu teiseks lugemiseks selliselt, et ka täiskogus oleks nende üle hääletatud kogumis. Riigikogu kinnitusel on seda vahendit varem kasutatud, kuid kuna Riigikogu ei ole seni pidanud ületama pikaajalist obstruktsiooni, ei ole muudatusettepanekute sidumise praktika selgelt välja kujunenud ja vaidlusaluse elnõu puhul komisjon sellist otsust ei teinud.

**89.** RKKTS-is ei ole võimalik ette näha ja ammendavalt reguleerida kõiki Riigikogu töös kerkivaid küsimusi, sh kõiki võimalikke töötakistusi. Kuid isegi kui RKKTS-is on Riigikogu töö ulatusliku ja süstemaatilise halvamise meetmed ja nende rakendamise tingimused sätestatud lünklikult või ebatäpselt, võivad Riigikogu organid, nt juhatus RKKTS § 13 lõike 2 punkti 18 alusel (RKPJKo 5-23-31/18, punkt 46), aga ka Riigikogu täiskogu enesekorraldusõiguse alusel oma korraldusliku otsusega rakendada hädavajalikke meetmeid, mis põhinevad vahetult põhiseaduse printsiipidel. Riigikohus on leidnud, et parlamendi menetlusreeglitest (nt menetlustähtaegadest) kõrvalekaldumine ei pruugi obstruktsiooniolukorras olla õigusvastane, kui seda õigustab Riigikogu töövõime tagamise ja obstruktsioonis mitte osalevate Riigikogu liikmete õiguste kaitsmise ülekaalukas eesmärk. (RKPJKo 5-23-37/6, punktid 69 ja 74.) Siiski, nagu öeldud, peab parlamendi enamus obstruktsiooni teatavas ulatuses taluma (vt punkt 80). Samuti ei või parlamendi enamus seada (vähemuse) esitatud muudatusettepanekutele selliseid arvulisi, vormilisi või sisulisi piiranguid, mis ülemäära piiravad võimalust osaleda seadusandlikus menetluses.

**90.** Menetlusosalised ei ole välja toonud, et muudatusettepanekute kogumis hääletamine või muu Riigikogu või tema organite rakendatud muudatusettepanekute kiiremat ja lihtsamat käsitlemist

võimaldav meede ei oleks saanud tagada obstruktsiooni ületamist ja vaidlusaluse eelnõu menetlemist mõistliku aja jooksul.

**91.** Erinevalt Riigikogu enda rakendatud abinõudest on eelnõu usaldusküsimusega sidumine valitsuse sekkumiseks seadusandliku võimu teostamisse ja nende parlamendiliikmete õigustesse, kes obstruktsiooni ei kasutanud. PS § 98 lõikest 2 ning RKKTS-i 16. peatüki 2. jaost tulenevalt menetletakse usaldusküsimusega seotud eelnõu oluliste erisustega võrreldes RKKTS-i 11. peatükis sätestatud eelnõude menetlemise üldise korraga. Eelnõu usaldusküsimusega sidumisel enne selle teist lugemist lõpevad senise juhtivkomisjoni kohustused ja need lähevad üle valitsusele. Valitsus vaatab läbi ja otsustab eelnõu kohta esitatud muudatusettepanekute arvestamise ning koostab eelnõu teise lugemise teksti, seletuskirja ja muudatusettepanekute loetelu. Eelnõu võetakse Riigikogu päevakorda valitsuse määratud ajal, eelnõule esitatud muudatusettepanekute üle hääletamist ei toimu ning eelnõu saab teisel lugemisel vastu võtta (RKKTS § 137 lõiked 2, 3, 6 ja 7; vt ka RKPJKo 5-20-3/43, punkt 39.1). Seega on usaldusküsimusega sidumise peamine tagajärg, et ehkki küsimuste esitamine ja arutelu eelnõu üle Riigikogu täiskogus ei ole täielikult välistatud, saab eelnõusse muudatusi teha üksnes valitsus. Riigikogu otsustab ainult selle üle, kas eelnõu valitsuse esitatud kujul vastu võtta või tagasi lükata.

**92.** Riigikogu ja tema organite obstruktsiooni ületamiseks rakendatavad abinõud toovad tavapärase seadusandliku menetluse raames kaasa eeskätt Riigikogu tööd tõkestada soovivate parlamendiliikmete õiguste piiramise. Seevastu kaasneb eelnõu usaldusküsimusega sidumisega kõigi parlamendiliikmete õiguste ühetaoline piiramine (vt ka punkt 78).

**93.** Lisaks eeltoodule nõustub kolleegium valitsusega, et valitsusliidul on õigus ise määrata oma poliitilised eesmärgid ning et vaidlusaluse eelnõu vastuvõtmist on võimalik seostada valitsuse osutatud programmiliste eesmärkidega (riigieelarve tasakaalu poole liikumine, ülereguleerimise ja bürokraatia vähendamine). Samas ei ole võimalik nõustuda sellega, et eelnõu vältimatust valitsuse poliitika teostamise seisukohalt saab hinnata üksnes valitsus ise ning kohtulik kontroll on selles küsimuses välistatud. Üksnes eelnõu eesmärgi seostatavus valitsuse tegevusprogrammiga ei tähenda seda, et selle vastuvõtmine on valitsuse poliitika elluviimiseks vältimatu. Eelnõu usaldusküsimusega sidumist õigustab eeskätt selle eriline kaal põhimõttelistes poliitilistes küsimustes. Kohtumenetluses ei esitatud selliseid argumente, mis veenaksid kolleegiumi eelnõu põhimõttelises tähtsuses.

**94.** Valitsus on põhjendanud eelnõu usaldusküsimusega sidumist ka selle kiireloomulise menetlemise vajadusega. Kolleegium ei näe kaalukat põhjust, mis nõudnuks eelnõu menetlemist tavapärastest kiiremas korras. Riigikogu on kinnitanud, et eelnõu menetlus ei veninud ebamõistlikult, kuigi töötõkke tõttu ei oleks selle vastuvõtmine pruukinud toimuda valitsuse plaanitud ajaks. Viimati nimetatu ei saa agaldiselt olla eelnõu usaldusküsimusega sidumise põhjus.

**95.** Eelnõude usaldusküsimusega sidumine peaks olema erandlik (vt punkt 77). Valitsus on Riigikogu XV koosseisu volituste ajal sidunud usaldusküsimusega enam kui 20 eelnõu, samas kui kõigi varasemate Riigikogu koosseisude ajal kokku on valitsus usaldusküsimusega sidunud 13 eelnõu. Kolleegium nõustub õiguskantsleriga, et eelnõude üha sagedam sidumine usaldusküsimusega võib viidata, et põhiseadusandja erakorralisena kavandatud meedet on hakatud kasutama kergel käel.

**96.** Kokkuvõttes on kolleegium seisukohal, et MaaMS-i muutmise seaduse vastuvõtmise sidumine usaldusküsimusega oli põhiseadusevastane, kuna selle eelnõu menetluses kasutatud obstruktsioon olnuks ületatav muul viisil. Lisaks ei olnud väidetav ajasurve koostoimes valitsuse poliitika elluviimise vajadusega (vt punktid 93 ja 94) käesoleval juhul piisavalt kaalukad, et muuta eelnõu

vastuvõtmine valitsuse poliitika teostamise seisukohalt vältimatuks ja õigustada eelnõu usaldusküsimusega sidumisest tulenevaid riiveid (vt punkt 78).

**97.** Eelnevat arvestades rahuldab kolleegium Vabariigi Presidendi taotluse ja tunnistab Riigikogu 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse PSJKS § 15 lõike 1 punktist 1 juhindudes põhiseadusega vastuolus olevaks.

**98.** Riigikohus juhib tähelepanu asjaolule, et õiguskantsler on tõstatanud küsimuse ka vaidlusaluses seaduses sisalduvate normide materiaalsest põhiseaduspärasusest. Dokumendi elektrooniline kättetoimetamine ja sellega seotud fiktsioon („loetakse kättetoimetatuks“) aitab ühest küljest hoida kokku avalikke vahendeid ning maandab dokumendi adressaatide pahatahtlikkusega kaasnevaid riske. Teisalt tähendab see mittetulundusühingute ja sihtasutuste põhiõiguste olulist riivet, kuna kulgema võib hakata kaebetähtaeg ja selle möödumisel – kui isikul ei olnud võimalik mõjuval põhjusel dokumenti kätte saada – võib ta kaotada võimaluse enda õigusi suhetes maksuhalduriga tõhusalt kaitsta. Võimalike riskide maandamiseks oleks Riigikogul vaidlusaluse seaduse eelnõu uuel menetlemisel otstarbekas hinnata selle normide materiaalsel põhiseaduspärasust ka õiguskantsleri tõstatatud argumentide valguses, leidmaks tasakaal avalike huvide ja isikute põhiõiguste kaitse vahel.

(allkirjastatud digitaalselt)