

Riigikogu juhatus
Riigikogu
Lossi plats 1a
Tallinn

6. mai 2025

Ettepanek seaduseelnõude menetlemise korra täiendamiseks

Lugupeetud Riigikogu juhatus!

Käesolevaga teen ettepaneku, et Riigikogu täiskogu istungite päevakorda ei lisataks Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõusid, mille seletuskirjast puudub põhiseaduslikkuse analüüs.

Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE) sätestab § 43 lg 1 p-s 5 selgesõnaliselt, et igas Vabariigi Valitsuse koostatud seaduseelnõu seletuskirjas peab sisalduma põhiseaduslikkuse analüüs.

Selle nõude mõte on tagada, et õigusriikluse põhimõttest juhindudes hinnataks õigusloomeprotsessis iga eelnõu vastavust põhiseadusele juba enne selle menetlemist Riigikogus ning et ka Riigikogu liikmetel oleks eelnõu menetlemise käigus selgus, millistele argumentidele tuginedes on arvatud eelnõu põhiseadusega kooskõlas olevaks. Tegemist on mitte formaalse, vaid sisulise ja seejuures väga olulise nõudega, mille täitmine on õigusriigi toimimise üks olulisi eeldusi.

Kahjuks on aastate jooksul kujunenud välja pikaajaline praktika, kus Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatavates seaduseelnõudes põhiseaduslikkuse analüüs sageli puudub või on formaalne ega vasta sisulise analüüsi elementarsetele nõuetele. Seejuures tunnistab justiitsminister igal aastal Riigikogu ees peetavas ettekandes õigusloomepoliitika põhialuste elluviimisest, et probleem on reaalne ja et selle lahendamise tegeletakse, ent paraku ei ole olukord kvalitatiivselt paranenud.

Selle tagajärjena asetub põhiseaduslikkuse kontroll disproportsionaalselt Riigikogu õlule, kuigi valitsus peaks seda juba eelnõu koostamisel sisuliselt läbi viima. Probleem on seda tõsisem, et suur osa Riigikogu liikmetest ei oma mingit ettevalmistust seaduseelnõude iseseisvaks põhiseaduspärasuse hindamiseks (kõrvalmärkusena olgu mainitud, et selleks oleks mõistlik pakkuda enesetäiendamise võimalusi).

Põhiseaduse §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõte näeb teatavasti ette, et riigivõimu võib teostada üksnes kooskõlas põhiseadusega. Riigikogu kui seadusandlikku võimu teostava esinduskogu üks kesksemaid ülesandeid on seetõttu tagada, et vastu võetud seadused oleksid kooskõlas põhiseadusega. Kui me lubame Riigikogu menetlusse eelnõusid, mille puhul

(sisuline) põhiseaduslikkuse analüüs puudub, siis ignoreerime teadlikult riski, et seadusandja võib võtta vastu põhiseadusega vastuolus olevaid norme.

Hiljuti nägime, kuidas just vastuolu tõttu põhiseadusega jättis Vabariigi President välja kuulutamata Riigikogu poolt 9. aprillil vastu võetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse (570 SE), mille seletuskirjas sisalduv põhiseaduslikkuse analüüs oli äärmiselt puudulik, sisuliselt olematu (esitatud "analüüsis" vaid deklareeriti eelnõu kooskõla põhiseadusega, reaalselt põhiseaduslikkuse analüüsi teostamata). Nüüd tuleb kulutada hulk ressursse, et eelnõud uuesti menetleda ja põhiseadusevastasusi kõrvaldada.

Et vältida sellise olukorra kordumist ja tagada parema õigusloome eelduseks olevate põhimõtete järgimine, teengi eelnevalt mainitud ettepaneku kehtestada Riigikogu juhatuse poolt Riigikogu töökorralduses selge põhimõte: **Vabariigi Valitsuse seaduseelnõusid, mille seletuskirjas puudub HÕNTE-ga ette nähtud põhiseaduslikkuse analüüs, ei lisata Riigikogu istungi päevakorda enne, kui puudus on kõrvaldatud.**

Õigusliku aluse sellise otsuse langetamiseks pakub Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 lg 2 p-d 10 ja 18, mis näevad ette Riigikogu juhatuse õiguse kehtestada eelnõude normitehnilised eeskirjad ja otsustada muud seadusega reguleerimata protseduuriküsimused.

Ühtlasi teen ettepaneku, et juhatus selgitaks ka kõigile komisjonidele, et need ei teeks juhatusle ettepanekutki niisuguste seaduseelnõude täiskogu päevakorda panemiseks, mille puhul on Vabariigi Valitsus jätnud põhiseaduslikkuse analüüsi koostamata.

See oleks selge ja tõsiseltvõetav samm õigusloome kvaliteedi parandamise ning põhiseaduslikkuse tagamise suunas, mis aitaks lõpuks ületada aastast aastasse jätkuvat olukorda, kus Vabariigi Valitsus ei võta põhiseaduslikkuse analüüside koostamise kohustust tõsiselt ja rikub seda järjepidevalt.

Samuti kaitseks juhatuse selline otsus Riigikogu liikmete huve ja õigusi ning näitaks, et Riigikogu suhtub õigusriikluse põhimõttest tulenevatesse nõuetesse tõsiselt ja austab realselt põhiseadust – mitte ainult sõnades, vaid ka reaalses sammudes õigusloome kõrge kvaliteedi, sh vastu võetud seaduste põhiseaduspärasuse tagamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Varro Vooglaid
Riigikogu liige