

## 20 aastat normitehnika eeskirja

**Tiiu Greenbaum**

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna nõunik

Väärrib märkimist, et 2020. aasta 1. jaanuaril möödus 20 aastat Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määruse nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“<sup>1</sup> jõustumisest. Eeskiri sisaldas seaduse eelnõule, seaduse muutmise seaduse eelnõule, Vabariigi Valitsuse määruse ja ministri määruse eelnõule, nende muutmise eelnõule ning nende eelnõude seletuskirjale, samuti Euroopa Liidu õiguse ja eelnõu vastavuse võrdlustabelile esitatavaid põhinõudeid.

Olulisim muudatus võrreldes kehtiva praktikaga puudutas määruse eelnõu koostamist.<sup>2</sup> Senini koosnes määrus punktidest, punkt lõikudest ja lõik alapunktidest ning regulatiivne osa oli vormistatud määruse lisana, näiteks Vabariigi Valitsuse 16. juuli 1992. a määrus nr 206 „Soodustingimustel vanaduspensionile õigust andvate tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade loetelude kinnitamise kohta“<sup>3</sup>, mis kinnitati määruse põhiteksti punktiga. Nimetatud eeskiri võimaldas ka määruse eelnõu koostada paragrahvidest, lõigetest ja punktidest ning regulatiivne osa esitati põhitekstis. Määruse lisadena vormistati tabel, vorm või näidis. Paragrahvi, lõike, punkti vormis teksti koostamine esitas akti ettevalmistajale kõrgemad nõuded, kuid samas parandas ka üldakti kvaliteeti ja kergendas selle ühest tõlgendamist.

Eeskiri kehtestas muu hulgas nõude esitada määruse preambulis määruse aluseks olev konkreetne volitusnorm. Varem esines ka määrusi, mille kehtestamise alusena nimetati näiteks üksnes seadust.

Teine oluline eesmärk oli ühtlustada ja samas lihtsustada muutvate sätete vormistust. Seni oli sageli iga muudetava seaduse pealkirja ees Rooma number, järgnes sissejuhatav üldvormel ning alles iga muudatusvormeli ees oli paragrahvitähis, kusjuures paragrahvisisesed muudatused jagunesid ühe paragrahvi punktideks, nt tulumaksuseaduse ja valla- ja linnaeelarve ning riigieelarve vahekorra seaduse muutmise seadus<sup>4</sup>.

Normitehnika eeskiri lihtsustas muutvate sätete ülesehitust sellega, et ühe muudetava seaduse muudatused esitatakse ühe paragrahvi punktide loetelus, kusjuures näiteks ühe punkti all võib seadust täiendada mitme järjestikuse ühel ajal jõustuva sättega. Sama võimalus on sätete muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks.

---

<sup>1</sup> [RT I, 1999, 73, 695.](#)

<sup>2</sup> Toimetuse kommentaar: Enne paragrahvide, lõikele, punktile üleminekut koosnes määruse eelnõu punktist, lõikest, alapunktist. Seaduseelnõude puhul juhinduti Riigikogu kodukorra seadusest (RT I 1994, 90, 1517), mille § 53<sup>1</sup> lg 1 sätestas: „Eelnõu peab vormistuselt vastama Riigikogu juhatause poolt kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele.“

<sup>3</sup> [RT 1992, 30, 401.](#)

<sup>4</sup> [RT I, 1996, 87, 1542.](#)

Kehtestati ka seletuskirja ülesehitus ja see, milliseid andmeid või põhjendusi üks või teine selle osa peaks sisaldama. Seni oli seletuskirja ülesehituse aluseks üldsõnaliselt 11. juuni 1996. a määrus nr 160 „Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine“<sup>5</sup>.

Varem oli ministeeriumidel kohustus kooskõlastada Vabariigi Valitsuse algatatava seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus eelnevalt Justiitsministeeriumiga, esitades väljatöötatava seaduseelnõu struktuuri või kontseptsiooni. Aja möödudes küpses mõte, et ka muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine selle eesmärgi ja mõju igakülgseks hindamiseks vajab senisega võrreldes põhjalikumat väljatöötamiskavatsust, mis hõlmaks ka mõjude igakülgset hindamist ja kooskõlastamist.

Samal ajal väljatöötamiskavatsuse ja seaduse mõju meetodika väljatöötamisega otsustati ka senist eeskirja täpsustada. Senise normitehnilise vormistuse üks puudus oli näiteks see, et sageli esitati muutmise seaduse rakendamiseks vajalikud sätted muutmise seaduse eraldi sätetena, mis raskendas ülevaatlikkust kehtivast õigusest, nt Eesti Vabariigi maareformi seaduse ja maareformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse muutmise seadus<sup>6</sup>.

Tervikuna täiendatud ja uuendatud eeskiri Vabariigi Valitsuse määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“<sup>7</sup> (HÕNTE) võeti vastu 22. detsembril 2011. a. See jõustus 1. jaanuaril 2012. a ja kehtib muudatusteta.

HÕNTE kehtestas nõuded väljatöötamiskavatsusele, regulatsiooni järelhindamisele, konkretiseeris seletuskirja ning normitehnika osa. Muu hulgas on rõhutatud vajadust säilitada seaduse muutmisel võimaluse korral selle struktuuriosade numeratsiooni.

HÕNTE vabastas ka kohustusest lisada muudetava akti pealkirja järele kõiki muudatusi märkivad Riigi Teataja avaldamismärked. Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise korral või muudel juhtudel võib seaduste eristamiseks kasutada seaduse algteksti avaldamismärget ning jõustumata muudatuse muutmiseks märgitakse eelnõus muutmisset sisaldava seaduse avaldamismärke.

Selleks et oleks võimalik koostada ühine normitehnika käsiraamat, uuendas ka Riigikogu juhatus senist juhust. Riigikogu juhatus 27. detsembri 2011. a otsusega nr 136 kinnitatigi „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri“. Kuna Riigikogu juhatus kehtestatud normitehnika eeskiri sisaldab ka Riigikogu otsuse, avalduse, deklaratsiooni ja pöördumise eelnõu ning Vabariigi Valitsuse kehtestatud normitehnika eeskiri sisaldab ka määruse eelnõu vormistamise nõudeid, on eeskirjade 1., 4. ja 5. peatüki, samuti § 51 sisu erinev. Mõlema eeskirja ühine käsiraamat on elektrooniliselt kättesaadav Justiitsministeeriumi veebilehel.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> RT I, 1996, 43, 844.

<sup>6</sup> RT I, 1997, 81, 1363.

<sup>7</sup> RT I, 29.12.2011, 228.

<sup>8</sup> **Justiitsministeerium. Normitehnika käsiraamat.** Vaadatud 10.01.2021.

Normitehnika käsiraamat sisaldab eeskirja sätteid, selgitusi, häid ja vigaseid näiteid sätete vormistuse kohta. Selgitused põhinevad Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandel, Riigikohtu lahenditel, seaduse tekstidel ja Eesti seadusloome traditsioonil.

Normitehnika käsiraamatus on esitatud ka olulisemad põhimõtted, mis käsitlevad õigustloova akti eelnõu keelt, stiili ja terminikasutust. Põhjalikumalt käsitleb neid teemasid ka teos „Õigusriigi printsiip ja normitehnika“.<sup>9</sup> Selle 9. peatüki järgi peab õigustloova akti eelnõu iseloomustama sõnastustiil, mille eripära on ametlikkusest tingitud taotluslik autoriteetsus, neutraalsus ning esmajoones täpsus. Tavakohaselt tuleb kasutada lausete sõnastamisel kindlat kõneviisi, kusjuures sätteid esitatakse konstateerivas, kohustavas või õigustavas sõnastuses. Normi adressaadi käitumise kirjeldamiseks kasutatakse konstateerivat sõnastust, kui ei ole vaja rõhutada sätte kohustavat (käskivat või keelavat) või õigustavat iseloomu. Nimetatud teose kohaselt on õigustloova akti keele ja stiili eripäraks järgmised sõnastamis põhimõtted.

**Adekvaatus** – iga lause peab täpselt ja täielikult kajastama seda mõtet, mida väljendada tahetakse. Sätte sõnastus peab olema üheselt mõistetav. Nende nõuetega ei ole näiteks kooskõlas sõnastus „... nõuded määratakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras“. Seda näidet võib tõlgendada selliselt, et nõuete määramiseks kehtestab Vabariigi Valitsus korra, või selliselt, et nõuded sisalduvad korras, mille kehtestab Vabariigi Valitsus. Kuna eesmärk oli volitada Vabariigi Valitsust kehtestama määrust, mis sisaldaks asjakohaseid nõudeid, siis tuleb sõnastada „... nõuded kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega“. Kui seda sõnastust mõeldi viitenormina, siis tuleb teha viide asjakohase seaduse volitusnormi kaudu. Grammatiliselt õigesti ning interpunktsioonireegleid järgiva eelnõu koostamine lihtsustab ka selle adekvaatset tõlkimist teise keelde.

**Lakoonilisus** – kasutada võib ainult niipalju mõisteid ja sõnu, kui on tarvis käitumiseeskirja täpseks, täielikuks ning ühemõtteliseks väljendamiseks. Kuna iga sõna õigustloovas aktis tuleb vaadelda kui tähendusekandjat, siis iga tarbetu sõna koormab teksti ja soodustab valetõlgendusi.

**Trafaretsus** – sama mõtet tuleb väljendada alati võimalikult samas sõnastuses ja sama mõiste tähistamiseks kasutada kindlasti sama terminit. Nii suudetakse vältida võimalust, et erinevusi hakatakse otsima sealt, kus neid akti andja mõtte kohaselt ei ole. Peale tõlgendamiskeskuste suurendab teksti tarbetu variatiivsus hiljem ka muutva seaduse mahtu, sest muutmismvormelid peavad hõlmama kõik sama sisu kandvad eri väljendid. Näiteks Eesti Vabariigi põhiseaduses<sup>10</sup> on termin *kohalik omavalitsus*, mis on üldtermin ning § 155 järgi on *kohaliku omavalitsuse üksused* vallad ja linnad. Sama terminikasutus peaks olema ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses<sup>11</sup> ja teistes seadustes, kuid kasutusel on ka teisi väljendeid, näiteks *kohalik omavalitsusüksus*, mis oleks täpne ainult siis, kui kohalik omavalitsus oleks näiteks kahetasandiline.

<sup>9</sup> Merusk, K. jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999.

<sup>10</sup> RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>11</sup> RT I, 10.07.2020, 97.

**Üldarusaadavus** – selleks, et norm eesmärgipäraselt toimiks, peab see jõudma adreessaadini, see tähendab olema mõistetav nii, et iga mõistlik inimene oleks võimeline aru saama normis sisalduvast sõnumist, käskudest ja keeldudest ning kujundama selle järgi oma käitumist. Vastasel juhul on takistatud vaba ja demokraatliku ühiskonna toimimine. Väljendit *iga mõistlik inimene* (*every reasonable person*) kasutatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendites seaduse mõistetavuse hindamisel ja põhjendamisel. Riigisisene õigus peab olema sõnastatud nii selgesti, et võimaldab õiguse subjektidel vajaduse korral saada õigusnõu ning asjaoludest tulenevalt mõistlikul määral ette näha oma tegevuse tagajärgi. Kohtu arvates sõltub seaduse arusaadavus olulisel määral akti sisust, reguleerimisalast ja sihtrühmast. Õigusaktid on suunatud erinevatele sihtrühmadele alates kogu elanikkonnast ja lõpetades kitsa eriala spetsialistidega. Igaühel on õigus eeldada, et õigusaktis kasutatakse talle arusaadavat keelt.

Terminite kasutamisel õigustloovas aktis tuleb nimetatud teose kohaselt aluseks võtta järgmised põhimõtted.<sup>12</sup>

**Termini täpsus** – termin peab väljendama tähistatavat mõistet täpselt ja täielikult. Eelnõu koostaja peab tähistama mõistet sellise sõna või väljendiga, mis tagab, et ettekirjutust mõistetakse just selliselt, nagu selle sõnastamisel silmas peeti. Vältida tuleb mitmetähenduslikkust ehk terminil peab olema muudest terminitest erinev tähendus ning see peab tähistama ainult ühte mõistet. Samuti tuleb vältida sarnassõnade (samast tüvest, kuid erineva tähendusega sõnad, nagu *käsitama*, *käsitleva*, *käsitsema*) kasutamist lause sisu moonutavas tähenduses.

**Termini ühesus** – tuleb vältida kahe või enama sõna ühes tähenduses kasutamist, sest tavakeele sünonüümid võivad õigustekstis erineda tähendusvarjundi poolest ja nende kasutamine eri tekstides või sama teksti eri osades võib põhjustada väärtõlgendust.

**Termini üldtuntus** – termini üldtuntus võimaldab akti kergemini mõista ja reegleid järgida.

**Termini iseseisvus** – selle põhimõtte järgi on antud sõnale tähendus, mis erineb selle üldtuntud tähendusest, näiteks termin *hõljumisaeg* (tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>13</sup> järgi *ajavahemik tehingu tegemisest kuni tingimuse saabumiseni või selle saabumise võimatusel ilmneniseni*), *kihutaja* (karistusseadustiku<sup>14</sup> järgi *isik, kes tahtlikult kallutab teise isiku tahtlikule õigusvastasele teole*).

**Termini püsivus** – küsitava väärtusega terminoloogiline muudatus on lubamatu. Üldjuhul peaks iga uue või asendava termini kasutuselevõtt üldakti eelnõus saama hinnangu ka asjaomaselt terminoloogiakomisjonilt või muult terminiloomes pädevalt üksuselt. Hinnangu andmisel tuleb arvestada, kas terminit sobib kasutada õiguse üldaktis. Pädeva arutluseta kasutusele võetud ebasobivat terminit on hiljem raske asendada.

<sup>12</sup> Merusk, K. jt. (viide 8).

<sup>13</sup> RT I, 23.05.2020, 4.

<sup>14</sup> RT I, 10.07.2020, 18.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lõike 4 järgi kohaldatakse volikogu ja valitsuse määruse eelnõule Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsuse üksuse õiguslikust seisundist, ning volikogu võib kehtestada täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks. Eelkõige on kohaliku omavalitsuse määrusele kohaldatavad määruse ülesehituse ja vormistamise kohta käivad eeskirja sätted. Määruse menetlusele, seletuskirjale ja mõjude hindamisele kehtestatud nõuete rakendamine on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alusel omavalitsuse enda otsustada. Nii tagatakse õigusselguse huvides kohaliku omavalitsuse määruste vormistamise ühtsed meetodilised alused ja ühtne vorm.

Eeskirja ja käsiraamatu järgimine loob eeldused õigusakti eelnõu kvaliteedi ja akti toimivuse hindamiseks ning sellega ka stabiilsema õiguskorra ja õigusselguse juba kehtivate aktide rakendamisel. Lõpetuseks on ehk huvitav märkida seda, et kehtinud on ka „Seaduste kokkuseadmise juhtnöörid“, mis on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a otsusega.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> [RT 1928. 101. 612.](#)