



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks



TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

# Enamlevinud vigadest eelnõude koostamisel

Kaido Rosin

# Teemad

---

- Sissejuhatus: vastutava nõuniku ülesanded
- Suuremad probleemid
- Enamlevinud vead ja puudused
- Muudatusettepaneku vormistamine

# I. Sissejuhatus

# 11 alatist komisjoni:

- Euroopa Liidu asjade komisjon (6 ametnikku)
- Keskkonnakomisjon (3)
- Kultuurikomisjon (3)
- Maaelukomisjon (3)
- Majanduskomisjon (5)
- Põhiseaduskomisjon (5)
- Rahanduskomisjon (5)
- Riigikaitsekomisjon (3)
- Sotsiaalkomisjon (4)
- Väliskomisjon (3)
- Õiguskomisjon (5)

# Eelnõu juhtivkomisjoni ametniku ülesanded eelnõu menetlemisel (1):

---

## Eelnõu menetlemise juhend

# Eelnõu juhtivkomisjoni ametniku ülesanded eelnõu menetlemisel (2):

Vastutav nõunik nõustab ja abistab komisjoni ning selle liikmeid eelnõu menetlemisel.

- hoolitseb selle eest, et komisjonil oleks igas eelnõu menetlemise etapis otsuste tegemiseks vajalik teave
- pöördub eelnõu või muudatusettepanekuga seonduva küsimuse tekkimisel vajaduse korral täiendava teabe või analüüsi saamiseks kantselei vastavate struktuuriüksuste poole
- korraldab komisjoni, eelnõu algataja ja muude asjassepuutuvate isikute koostööd

## Eelnõu juhtivkomisjoni ametniku ülesanded eelnõu menetlemisel (3):

- kontrollib eelnõu vastavust Põhiseadusele, välislepingutele, seadustele, asjaomases valdkonnas kehtivatele EL-i õigusaktidele ning Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnika eeskirjale
- annab komisjoni liikmetele põhjendatud arvamusi komisjoni menetluses oleva eelnõu kohta
- nõustab komisjoni liikmeid menetlusküsimustes
- valmistab ette menetlusedokumentid nii komisjoni kui ka täiskogu aruteluks ja tagab nende õigeaegse kättesaadavaks tegemise

# Eelnõu juhtivkomisjoni ametniku ülesanded eelnõu menetlemisel (4):

---

- viibib eelnõu arutamise ajal Riigikogu istungisaalis, et vajaduse korral abistada komisjoni liikmeid ja Riigikogu juhatust teenindavat ametnikku, andes teavet eelnõu sisu, komisjonis toimunud menetluse ja eelnõu arutamise korra kohta
- kooskõlastab eelnõu teksti keeleteoimetajaga



## II. Suuremad probleemid

# Algatamisega hiline mine (1)

„Kuid nagu Te hästi teate, on ka Riigikogule ette nähtud teatud aeg ja menetlusetapid, mis tuleb läbida, et seadus vastu võtta. Lisaks on Vabariigi Presidendile ette nähtud aeg vastuvõetud seadusega tutvumiseks ning selle väljakuulutamiseks. Samuti on vaja aega seaduse avaldamiseks.

Kõike eelnevat arvestades on Vabariigi Valituse 16. mail algatatud töötajate üleühenduselise kaasamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seadusena jõustumise aeg ebarealistlik.

## Algamisega hilinemine (2)

---

Seetõttu tahan edaspidise hea koostöö huvides Teid paluda, et Vabariigi Valitsus arvestaks eelnõude väljatöötamisel, kooskõlastamisel ja algatamisel ka Riigikogu töökorraldust ning seaduste menetlemisele kuuluvat mõistlikku aega.“

(Riigikogu esimehe Ene Ergma kiri peaminister Andrus Ansipile 18.05.2011 eelnõude menetlemise tähtaegade teemal)

## Algatamisega hilinemine (3)

---

„Eelnõude Riigikogule esitamisel palun arvestada, et seaduseelnõu menetlemine Riigikogus vältab keskmiselt korralise istungjärgu kolm kuud.“

(ELAK-i esimehe Taavi Rõivase kiri keskkonnaminister Keit Pentusele 16.05.2011 seaduseelnõude teemal direktiivide ülevõtmiseks)

## Kobareelnõud (1)

„.... leian, et tulenevalt Põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest ning §-s 71 sätestatud komisjonide moodustamise põhimõttest, peab Riigikogul olema võimalik eelnõusid valdkonnapõhiselt menetleda. Eelnõude menetlemine Riigikogus vastavalt nende peamisele reguleerimisalale tugineb pikaajalisel praktikale ning kannab endas selget eesmärki tagada õigusloome kõrge kvaliteet. Valdkonnaüleste eelnõude menetlemine ainult ühe alatise komisjoni poolt ei taga eelnõu sätete igakülgset kaalumist ja põhjalikku sisulist arutelu komisjonis, samuti on raskendatud huvigruppide kaasamine.

## Kobareelnõud (2)

Tagajärjeks võib olla üldsuse rahulolematust vastuvõetud seadusega ning selle rakendamise probleemid tegelikus elus.

Parlamentaaarses riigis ei ole mõeldav täitevvõimu sekkumine parlamendi enesekorraldusõigusesse. Seetõttu tahan Teid edaspidise hea koostöö huvides paluda, et Vabariigi Valitsus arvestaks eelnõude algatamisel Riigikogu enesekorraldusõigusega, valdkonnaspetsiifilise spetsialiseerumise põhimõttega ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatud töökorraldusega.“

(Riigikogu esimehe Ene Ergma kiri peaminister Andrus Ansipile 25.10.2011 paketteelnõude menetlemisega seotud probleemide teemal)

## Kobareelnõud (3)

---

„Valitsus peab oluliseks, et seaduseelnõusid menetletakse Riigikogus parlamendi töökorraldusega kõige paremini sobival viisil.

Riigikantselei saadab Teie kirja kõigile ministriumidele teadmiseks ja edasises töös arvestamiseks.“

(Peaminister Andrus Ansipi vastus Riigikogu esimees Ene Ergmale 28.10.2011 paketteelnõude menetlemisega seotud probleemide teemalisele kirjale)

# Seaduste vohamine

---

- Kergekäeline muutmine
- Ülereguleerimine
- Regulatsiooni tasand
- Eelnõude kvaliteet
- Palju menetluserandeid ja kiirustamine
- Üksikküsimuste lahendamine
- Vähene rakenduspraktika analüüs



# Mittenõuetekohased muudatusettepanekud

- Juhtivkomisjon arutab valitsuse ettepanekuid muuta Riigikogu menetluses olevat eelnõu, kui need on esitatud RKKTS §-s 99 sätestatud järgides (juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks p 4)
- Sh eelnõule esitatavad muudatusettepanekud peavad olema seotud eelnõus reguleeritavate küsimustega, lähtudes eelnõu eesmärgist (juhiste p 3) (pikemalt ME-de vormistamise osas)

# Eelnõule paljude uute või varem esitatud ettepanekute uuesti esitamine

- Sageli esitatakse algatatud eelnõule algataja enda poolt arvukalt ja eelnõu põhimõtteid muutvaid muudatusettepanekuid
- Tuleb ette juhtumeid, kus valitsuses saavutatud kompromissi järgselt esitab „kaotanud“ ministeerium oma ettepanekud juhtivkomisjonile

# Kavandatud ebamõistlikud jõustumisajad (1)

„... Riigikogu roll parlamendina on debateerida riigielu oluliselt mõjutavates küsimustes, mis võib kaasa tuua vajaduse eelnõu muuta. Selleks on aga vaja enam aega, kui algatatud eelnõu sätestab.

Arvestades Põhiseadusega Vabariigi Presidendile ette nähtud aega seaduse väljakuulutamiseks ning minimaalset seaduse avaldamise ja jõustumise vahelist aega, tuleks järgneva aasta alguses jõustuvad seadused vastu võtta hiljemalt detsembri esimesel nädalal.“

(Riigikogu esimehe Ene Ergma kiri peaminister Andrus Ansipile 13.11.2013 seaduseelnõude kavandatava jõustumisaja teemal)

# Kavandatud ebamõistlikud jõustumisajad (2)

„... riigi toimimise seisukohast olulist mõju omavate seaduseelnõude algatamisel tuleks ette näha suurem ajavaru, mis on vajalik nii eelnõude menetlemiseks, kui ka normiadressaatidele vastuvõetud seaduse regulatsioonidega tutvumiseks.

Samuti palub Riigikogu juhatus, et Vabariigi Valitsus ei algataks edaspidi ühe eelnõuna koos mahukaid regulatsioone, millest nõuavad tavapärasest märkimisväärselt kiiremat menetlust vaid mõned üksikud küsimused.“

(Riigikogu esimehe Ene Ergma kiri peaminister Andrus Ansipile 13.11.2013 seaduseelnõude kavandatava jõustumisaja teemal)

# Kavandatud ebamõistlikud jõustumisajad (3)

„Riigikogu juhatus sedastab, et riigi elus tuleb ette olukordi, kus eelnõu Riigikogus arutamise ja otsuste tegemise aeg on piiratud, kuid kõrvalekalded soovitatavast menetluspraktikast peaksid olema põhjendatud ja jääma erandlikeks.

Juhtumid, kus seaduse kavandatav jõustumise aeg on eelnõu algatamise aega arvestades ebamõistlikult lühike ja EL direktiivide ülevõtmisega seotud eelnõude puhul direktiivi ülevõtmise tähtaeg eelnõu algatamise ajaks juba möödunud või peatselt möödumas, on Riigikogu juhatuse arvates muutunud viimasel ajal lubamatult sagedaseks.“

(Riigikogu esimehe Ene Ergma kiri peaminister Andrus Ansipile 13.11.2013 seaduseelnõude kavandatava jõustumisaja teemal)

# Volitusnorm

- Volituse sõnastus ei ole piisavalt selge või täpne (ei selgu volituse sisu, ulatus või eesmärk)
- Valdkonna eest vastutav minister
- Sageli kohustava „kehtestab“ asemel pakutakse võimaldavat „võib kehtestada“
- Kohane tasand, kas valitsus või minister
- Määrused kehtestatakse hilinemisega – vale kavandamine
- RKNTE § 37 lg 5 – volitusnormi asukoha muutmine on lubatud üksnes põhjendatud juhtudel. Ei põhjendata miks asukohta muudetakse

### III. Enamlevinud vead ja puudused

# Enamlevinud vead ja puudused (1)

- Seaduse muudatuste koostamisel jälgida muudetava seaduse sätete tulevikuredaktsioone, et tehtavad muudatused ei muutuks tulevikus kehtetuks
- RKNTE § 29 lg 2 – siseviite „käesoleva...“ tüüpvormeli mittekasutamine
- Reguleerimisala säte ei ole terviklik (kas on mõni komponent puudu või üle)
- Paragrahvi pealkiri ja sisu ei lähe kokku
- Viitevead - viide on esitatud eelnõu, muudetava seaduse või mõne teise seaduse valele lõikele või paragrahvile; viidatava õigusakti pealkiri on esitatud vigaselt



## Enamlevinud vead ja puudused (2)

---

- Sõnastuse keerulisus, mistõttu ei ole adressaadile mõistetav, mis tagajärjed normil on
- Muutmisseaduste rakendussätted ei hõlma kõiki vajalikke seaduste muudatusi
- RKNTE § 38 lg 1 – rakendus- ja üleminekusätete asukoht muutmisseaduses

# Viitamine ELi dokumendile ja normitehnilise märkuse muutmine

- EL õigusaktile viitamine – RKNTE § 29 lg–d 3 ja 4
- RKNTE § 27 lg 4 - kui EL õigusakti on hiljem muudetud, nimetatakse normitehnilises märkuses ka andmed muutva akti liigi, numbri ja avaldamismärke kohta
- RKNTE § 38 lg 1 – normitehnilise märkuse muutmine

# Tehnilisest normist teavitamine ja Euroopa Keskpangaga konsulteerimine

- Kui eelnõu sisaldab tehnilist normi, teenuse osutamise hindamise nõuet või infoühiskonna teenusele kehtestatavat nõuet, tuleb sellest Euroopa Komisjoni või Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepingu osalisi teavitada
- Kui eelnõu käsitleb maksevahendite, riikide keskpankade, raha-, finants-, pangandus-, maksesüsteemide ja maksebilansi statistika kogumise ning makse- ja arveldussüsteemide jne küsimusi, siis tuleb konsulteerida Euroopa Keskpangaga

# Ratifikatsioonide või heakskiitmisega õigusakti eelnõus esinevad probleemid

- RKKTS § 92 lg 4 - Välislepinguid käsitlevad seaduseelnõud esitatakse koos lepingu eesti- ja võõrkeelse tekstiga. Kui välislepingu autentne tekst on ainult võõrkeeles, esitatakse ka lepingu tõlge eesti keelde (sama ka RKNTE § 1 lg 5)
- Välislepingu pealkiri ja viitamine
- Lepingu teksti ega tõlget Riigikogus enam muuta ei saa
- Välissuhtlemisseaduse § 14 lg 2 - Riigi Teatajas avaldatava välislepingu tõlkimise pädevus on vandetõlgil

# Muud probleemid

---

- Ilmseid keelelisi vigu ei parandata seaduse muutmisega

*Nt 36) paragrahvi 25 lõikes 2 asendatakse sõnastus „ettemaõigusi“ sõnastusega „et tema õigusi“;*

- Automaatnumeratsioon

# Eelnõu seletuskirjas esinevad puudused (1)

- SK tekst ei ole kooskõlas eelnõu tekstiga
- Selgitused ei ava muudatuste sisu piisavalt (selgitused on liiga lakoonilised või kordavad normi teksti ega põhjenda regulatsiooni eesmärki või vajalikkust)
- SK-d ebapiisavad, maht täidetakse nt seonduva statistikaga või taasesitatakse normi tekst
- Sageli kirjeldatakse muudatust, mitte ei põhjendata muudatuse vajalikkust
- SK ei kajasta, milliseid erinevaid lahendusvariante kaaluti, vaid õigustab tehtud valikut

## Eelnõu seletuskirjas esinevad puudused (2)

- Eelnõu mõjude hindamine pealiskaudne
- RKNTE § 41 lg 3 p 2 – SK osa „Sissejuhatus“ teise alaosa „Eelnõu ettevalmistaja“ keeleteoimetaja andmete ja keeleteoimetuse puudumine.
- RKNTE § 41 lg 4 p 5 – eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik häälteenamus tundub, et pannakse SK-sse kirja (kui sedagi) teemat läbi mõtlemata
- Esitatud SK-d enam Riigikogus muuta ei saa!

## Eelnõu seletuskirjas esinevad puudused (3)

- RKNTE § 48 lg 1 p 1 – SK osa „Rakendusaktid“ - põhjendatakse volitusnormi vajalikkust, selle eesmärgi, sisu ja ulatust viisil, mis võimaldab teha otsustuse volitusnormi ja selle alusel kavandatava rakendusakti vastavuse kohta Põhiseadusele – ei täideta või täidetakse ebapiisavalt
- RKNTE § 48 lg 2 - SK osa „Rakendusaktid“ - valitsuse algatatava seaduseelnõu seletuskirjale tuleb olenevalt volitusnormi sisust lisada valitsuse või ministri määruse eelnõu kavand, mis sisaldab eelnõu esialgset sõnastust.



## Eelnõu seletuskirjas esinevad puudused (4)

Lisatav määruse eelnõu kavand tuleb ette valmistada sellise täpsusega, et oleks võimalik hinnata rakendusakti vajalikkust, volitusnormi ulatust, kohast tasandit ja muid asjaolusid, mis on vajalikud volitusnormi sõnastuse ja rakendusakti vastavuse hindamiseks - ei täideta või täidetakse ebapiisavalt

## IV. Muudatusettepaneku vormistamine

# Muudatusettepaneku vormistamine (1)

- Juhtivkomisjon arutab valitsuse ettepanekuid muuta Riigikogu menetluses olevat eelnõu, kui need on esitatud RKKTS §-s 99 sätestatud järgides (juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks p 4)
- ning kui seejuures on põhimõttelise tähtsusega muudatusi sisaldavatele ettepanekutele alla kirjutanud asjaomane minister (juhiste p 5)

## Muudatusettepaneku vormistamine (2)

---

RKKTS § 99 nõuded ME-le:

- ME peab olema seotud eelnõus reguleeritavate küsimustega
- ME peab sisaldama viidet eelnõu viidatavale osale paragrahvi, lõike ja punkti täpsusega (lg 3)
- ME peab sisaldama soovitava muudatuse täpset sõnastust (lg 3) ja soovitavalt selgitust
- ME peab olema vormistatud kirjalikult (lg 4)
- ME peab ettepaneku esitaja allkirjastama (lg 4)

# Muudatusettepaneku vormistamine (3)

Muudatusettepanek

NÄIDIS

ehitusseaduse, korteriühistuseaduse, korteriomandiseaduse ja hooneühistuseaduse muutmise seaduse (156 SE) eelnõule

Täiendada eelnõu § 1 uue punktiga 12, muutes vastavalt järgmiste punktide järjestust, ja sõnastada see järgmiselt:

„12) paragrahvi 31 täiendatakse lõikega 5<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:

„(5<sup>2</sup>) Energiamärgise tellimisega seonduvad kulud kaetakse riigieelarvest“

## Muudatusettepaneku vormistamine (4)

Selgitus: Kuna kohalike omavalitsuste valduses on mitmeid sellistele kriteeriumitele vastavaid hooneid (sealhulgas lasteaiad, koolid, muuseumid jt hooned), tähendab neile kõigile energiamärgise tellimine märkimisväärset lisakulu, millega kohalikud omavalitsused ei ole arvestanud. Seda eriti olukorras, kus kohaliku omavalitsuse tulubaasi riik jätkuvalt vähendab.

Lugupidamisega

[Nimi]

[Fraktsiooni nimi] esimees (RKKTS kommentaarid, lk 299)

## Muudatusettepaneku vormistamine (5)

NB! Eraldi nõuded on riigieelarve eelnõule esitatava ME suhtes

- ME ei või põhjustada riigieelarve eelnõu korral struktuurset riigieelarve puudujääki, selle suurenemist ega struktuurse ülejäägi vähenemist
- riigieelarve eelnõu korral tuleb ME-le, mis tingib eelnõus ettenähtud tulude vähendamise või kulu, investeeringu või finantseerimistehingu suurendamise või ümberjaotamise, lisada rahalised arvestused, milles on märgitud vajalikud katteallikad

## Muudatusettepaneku vormistamine (6)

---

- Riigieelarve eelnõule esitatud muudatusettepanek peab sisaldama kõikide muudatusega kaasnevate riigieelarve eelnõu tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute muudatuste täpseid sõnastusi.



# Muudatusettepaneku vormistamine (7)

ME standardvorm riigieelarve eelnõule:

Muuta eelnõu § 1 (Riigieelarve tulud, kulud ja finantseerimistehingud)

Osa 6 (Vabariigi Valitsus)

Jagu 2 (Kultuuriministeeriumi valitsemisala)

Peatükk 70000941 (Kultuuriministeerium)

Artikligrupp 4 (Eraldised)

Artikkel 450 (Sihtotstarbelised eraldised)

Suurendada 224 648 euro võrra

Katteallikas:

Osa 6 (Vabariigi Valitsus)

Artikligrupp 6 (Muud kulud)

Vabariigi Valitsuse reserv

Vähendada 224 648 euro võrra

Selgitus:

(RKKTS kommentaarid, lk 352)

...

# Enamlevinud vead ME-de vormistamisel ja esitamisel (1)

- ME on vormistatud kehtiva redaktsiooni, mitte eelnõu muutmiseks, ehk siis puudub eelnõu muutmisvormel
- Kasutatakse ebastandardseid muutmisvormeleid
- Sisult ega vormilt mitteseotud ME-d on vormistatud ühe ME-na
- ME ei ole seotud eelnõus reguleeritavate küsimustega
- Omavahel seotud ME-d ei ole vormistatud ühe ME-na
- ME vastuolus Põhiseaduse, seaduste, välislepingute, ELi õigusaktide või normitehnika nõuetega
- ME-s sisulised vastuolud (terminoloogia, viited, volitusnorm, rakendumine)

# Enamlevinud vead ME-de vormistamisel ja esitamisel (2)

- Lisamata ME-ga vajalikud rakendus- ja jõustumissätted
- ME esitatakse pärast määratud ME-de esitamise tähtaega
- ME-s ei viidata eelnõu muudetavale osale
- ME on allkirjastamata

# Muudatusettepanekute loetelud

---

- Juhtivkomisjoni istungil arutlusele tulev ME-de loetelu kavand
- Pärast komisjoni arutelusid tekkiv ja täiskogule esitatav ME-de loetelu

Täna tähelepanu eest!