



Normitehnika

Prof. Kalle Merusk

I. Õigusloomeprotsessi etapid

1. Eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine

Enne eelnõu väljatöötamise kavatsuse kooskõlastamist koostab eelnõu ettevalmistaja väljatöötamiskavatsuse, mis peab sisaldama järgmist teavet ja põhjendusi:

- 1) valdkond või lahendamist vajav probleem ja sihtrühm;
- 2) eesmärk;
- 3) küsimuse võimalikud lahendused, nende võrdlus ja eelistatav lahendus;
- 4) valitud lahenduste sobivus kehtivasse õiguskorda;
- 5) küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides;
- 6) kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja ülesehitus, sh regulatsiooni tasandi kindlaksmääramine, eelnõu eeldatav valmimisaeg ja soovitatav kehtivusaeg;
- 7) millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamisega kaasneda;
- 8) kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja põhjendus, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita;
- 9) seaduseelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava;
- 10) muu küsimuse lahendamisel tähtsust omav asjaolu.

Väljatöötamiskavatsus ei ole nõutav järgmistel juhtudel;

- 1) eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline;
- 2) eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist;
- 3) tegemist on välislepingu sõlmimise, muutmise või lõpetamisega;
- 4) tegemist on iga-aastase riigieelarve seaduse või selle muutmise seaduse eelnõu või lisaeelarve seaduse eelnõuga;
- 5) seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

Väljatöötamiskavatsuse koostamisel kaasatakse huvirühmi ja avalikkust Vabariigi Valitsuse kehtestatud kaasamise hea tava korras.

2. Õigustloova akti eelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamine

Enne eelnõu väljatöötamise vajaduse otsustamist Vabariigi Valitsuse poolt tuleb küsimus kooskõlastada teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neil on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatakse eelnõu puudutab nende valitsemisala ja ülesandeid. Samuti tuleb küsimus kooskõlastada üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitudega kui eelnõu puudutab kohaliku omavalitsuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust.

3. Kui kavandatava seaduseelnõu sisul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus, koostab asjaomane ministeerium pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist ja enne seaduseelnõu normide kujundamist eelnõu õiguslikku valikuid kajastava kontseptsiooni. Kontseptsiooni koostamisel lähtutakse VV määruse „Hea õiguslooma ja normitehnika eeskiri“ sätetest, mis käsitlevad seaduseelnõu seletuskirjale esitatavaid nõudeid niivõrd, kui võrd see on nimetatud menetluse etapis võimalik.

4. Eelnõu teksti koostamise ettevalmistatav staadium

Enne eelnõu teksti koostamist tuleb otsustada, millisest meetodist tuleks koostamisel lähtuda. Võimalik on vastava töögrupi moodustamine või eelnõu koostab konkreetne ametnik, millises etapis kaastakse sihtrühma ja avalikuse esindajad, kasutamiseks vajalike materjalide väljaselgitamine, milliseid õigusakte tuleb muuta või kehtetuks tunnistada, finants-majandusliku tausta täpsustamine, võimalike mõjude analüüs jne.

5. Eelnõu esialgse variandi ja seletuskirja koostamine ning eelnõu arutamine, täiendav töötlemine ja kooskõlastamine

- A. Eelnõu arutamine ja täiendav töötlemine

Eelnõu esialgse variandi aruteludeks võib kasutada mitmesuguseid erinevaid vorme. Nii võib eelnõu saata arvamuse saamiseks teadusasutustele, erinevatele institutsioonidele, huvigruppide esindajatele, samuti vastavatele spetsialistidele, teadlastele jne.

Saadetud arvamused analüüsitakse ning otsustatakse, milliseid märkusi ja ettepanekuid on võimalik arvestada ning vastavalt sellele viiakse eelnõusse sisse täiendused ja parandused.

- B. Eelnõu kooskõlastamine vastavalt Vabariigi Valitsuse relemendile

Enne eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele tuleb see kooskõlastada teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatakse eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid.

Samuti tuleb eelnõu kooskõlastada üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuse liitudega, kui eelnõu puudutab kohaliku omavalitsuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust.

Ainult ministeeriumi ja tema valitsemisala sisemist töökorraldust puudutavaid ministri määruse eelnõusid ei pea kooskõlastamiseks esitama.

Rahandusministeerium annab eelnõule hinnangu selle rakendamise kaasnevate kulude ja tulude kohta. Kõige lõpuks, pärast eelnõu kooskõlastamist ministeeriumide ja üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude poolt, esitatakse eelnõu kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile.

Eelnõu kooskõlastamisel esitatud ettepanekud analüüsitakse ja kui nad on asjakohased, siis viiakse eelnõusse sisse vastavad täiendused ja parandused.

Kooskõlastamisel ilmnunud eriarvamused arutatakse läbi ettepaneku esitanud ministeeriumiga ja püütakse jõuda ühisele seisukohale. Juhul kui ühisele seisukohale ei jõuta, arutavad eriarvamused läbi kantslerid. Kui ka kantslerid ei jõua ühisele seisukohale, arutatakse need läbi asjaomaste ministrite vahel.

Kui ministrid ei jõua ühisele seisukohale, esitatakse eriarvamused Vabariigi Valitsusele. Küsimuse ettevalmistaja esitab selgituse, mis kirjeldab eriarvamusi, selle lahendamise käiku ja eriarvamusele jäänud ministrite seisukohti.

6. Eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele

Vastavate kooskõlastuste saamisel esitatakse eelnõu Vabariigi Valitsusele. Eelnõule lisatakse selgitav sisukokkuvõte. Seletuskiri ja vajadusel muud dokumendid, mis on vajalikud küsimuse otsustamiseks. Valitsuse otsuse alusel esitatakse seaduseelnõu Riigikogule.

II. Õigustloovate aktide arhitektuur

Õigustloovad aktid on need õigusaktid, mis sisaldavad õigusnorme. Nende eesmärk on piiritlemata arvu juhtude reguleerimine. Õigustloovatel aktidel on üld-abstraktne iseloom, nad reguleerivad üldiselt esineda võivaid juhtumeid ja nad on adresseeritud abstraktsele hulgale adressaatidele.

Õigustloovate aktide hulka kuuluvad seadused ja määrused.

Vastavalt põhiseadusele võib seadusi liigitada kahte liiki. Esimesse kuuluvad seadused, milliseid saab vastu võtta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Nimetatud seaduste reguleerimisvaldkonnad on sätestatud põhiseaduse §-s 104 (Vabariigi Valitsuse seadus, riigieelarve seadus jne.). Ülejäänud seadusi saab Riigikogus vastu võtta lihthäälteenamusega. Õigusnormide rakendamise ja kollisioonide lahendamise seisukohalt on oluline eristada ka nn üld- ja eriseadusi. Üldseadustes antakse üldregulatsioon vastava valdkonna jaoks, eriseadustes nähakse ette valdkonna eriregulatsioon (näit. ülikooliseadus on üldseadus, Tartu Ülikooli seadus on eriseadus).

Kui normikollisiooni korral lähtutakse üldiselt põhimõttest, et hilisem norm muudab varasema normi (*lex posterior derogat legi priori*), siis see ei kehti üld- ja eriseaduste puhul. Siin tuleb lähtuda printsiipest, mille kohaselt eriseadus muudab üldseaduse (*lex specialis derogat legi generali*). Siinjuures ei ole oluline kas eriseadus on kehtestatud varem või hiljem kui üldseadus. Normikollisiooni korral tuleb rakendada eriseaduse norme. Tegemist ei ole normide sisulise vastuoluga.

Vastavalt põhiseaduse § 87 p-le 6 annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Põhiseaduse § 94 lg 2 kohaselt on määrusandlusõigus ka ministril, kes juhivad ministeeriumi. Määrusandlusõigus kuulub ka valla- või linnavolikogule ja valla- või linnavalitsusele. Eesti Panga seaduse alusel on määruse andmise õigus ka Eesti Panga presidendil.

III. Õigustloova akti koostamine

1. Eelnõule esitatavad põhinõuded

Vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale esitatakse eelnõule järgmised põhinõuded:

- 1) seaduseelnõu koostamine on põhjendatud, kui vajalik õiguslik regulatsioon puudub või ei ole piisav või ei ole asjakohane. Hea seaduse üheks kvaliteeditunnuseks on tema vajalikkus – üksnes vajalik seadus on hea seadus;
- 2) seaduseelnõu peab sisaldama valdkonna reguleerimist vajavate õigussuhete selgeid ja seaduse vahetu kohaldatavuse huvides piisavalt üksikasjalikke regulatsioone. Siinjuures tuleb leida abstraktsete ja kasuistlike regulatsioonide optimaalne vahekord. Teatud ulatuses näeb põhiseadus juba ette kasuistlikke regulatsioone, see puudutab näiteks põhiõiguste piiramise võimalusi. Silmas tuleb siinjuures pidada seda, et mida kasuistlikum on ettekirjutus, seda vähem ta hõlmab reaalses elus esineda võivaid juhtumeid ja vastupidi. Eelnõus ei kavandata regulatsioone, mis on lubatud ja otstarbekas sätestada rakendusaktis (määruses);
- 3) seaduseelnõu peab olema kooskõlas põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide (õiguse üldpõhimõtted ja rahvusvaheline tavaõigus), Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega;
- 4) seaduseelnõu või selle säte võib olla vastuolus kehtiva seaduse või selle sättega juhul kui eelnõus nähakse ette kehtivate sätete või seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine;
- 5) seaduseelnõusse kavandatavad isiku subjektiivsete õiguste ja vabaduste piirangud peavad lähtuma põhiseadusest, olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida eelnõu avalikes huvides taotleb;
- 6) seaduseelnõusse põhiseaduslikule institutsioonile ja kohaliku omavalitsuse üksusele kavandatavad ülesanded peavad lähtuma nende pädevusest ning arvestama nende toimimisel seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid;
- 7) kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse kavandamisel tuleb eelnõus nimetada, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest;
- 8) põhiseadusliku institutsioonide tegevuse ja korralduse reguleerimisel tuleb arvestada selle institutsiooni enesekorraldamisõigusega.

2. Eelnõu süsteemsus ja ülesehitus

A. Eelnõu süsteemsus

Üldine nõue on, et õigustloovad aktid peavad olema süsteemsed. Tehakse vahet õigustloovate aktide sisemise ja välise süsteemsuse vahel. Sisemine süsteemsus puudutab akti loogilist, aksioloogilist ja teleoloogilist konsekventsust ning eeldab, et puuduvad vastuolud normide vahel. Väline süsteemsus tähendab normikomplekside selgepiirilist grupeerimist. Väline süsteemsus järgneb sisemisele. Sisemise süsteemsuse rikkumisega (vigadega) võib olla tegemist järgmistel juhtudel:

- seadustehnilised vastuolud. Siia kuulub näiteks terminite kasutamine. Iga terminit tuleb alati kasutada ühesuguses tähenduses. Kasutades iga terminit alati ühesuguses tähenduses, tuleb iga mõistet tähistada ka alati sama terminiga;
- normivastuolud. Nii näiteks võib teatud õiguslikult sätestatud käitumine tunduda samaaegselt nii käsuna kui ka mitte käsuna käituda teatud viisil;
- hindamisvastuolud. Kui seadusandja näiteks ühest küljest hindab sanktsiooniga tervisekahjustamise raskemaks deliktiks kui seda on asja rikkumine ja teisest küljest sätestab karistatava teona üksnes asja rikkumise katse, mitte aga tervisekahjustamise katse, siis on tegemist hindamisvastuoluga;
- teleoloogilised vastuolud. Näiteks kui seadusandja taotleb ühede normidega kindlat eesmärki ja samal ajal loobub teiste normidega abinõudest, mida peeti silmas kui vastava eesmärgi saavutamise vahendeid.

Õigusloova akti väline süsteemsus väljendub tema liigendatuses ehk õigusnormide grupeerimises. Õigusnormide koondumine teatud sisuliste tunnuste alusel vastavatesse normikompleksidesse peab kajastuma ka õigusakti struktuuris. Teisisõnu määrab õigusakti sisu (õigusnormid) ära ka tema struktuuri. Õigusnormid tuleb õigusakti paigutada lähtudes nende üldisuse astmest. Üldsätted võimaldavad erisätete juures vältida kordamisi. Erisätted viitavad vaikivalt üldsätetele. Üldsätete kujundamisel tuleb silmas pidada, et üldsätted haaraksid oma toimesfääri kõik erisätted.

Üldsätetes esitatakse õigusakti reguleerimisala, vajaduse korral kohaldamisala, teiste õigustloovate aktide kohaldamise sätted, kavandatavate regulatsioonide üldsätted ning terminite määratlused.

Reguleerimisala säte sõnastatakse esimeses paragrahvis. Selles nimetatakse reguleeritav valdkond või loetletakse eelnõus käsitletavat õigusinstituudid. Juhul kui eelnõu peakiri avab piisavalt eelnõu reguleerimisala, siis puudub vajadus selle sätte esitamiseks.

Kohaldamisala sättes nimetatakse isikud, esemed ja asjaolud, kelle või mille suhtes kavandatavat regulatsioone kohaldatakse või ei kohaldata.

Paragrahvide rühmitamise korral eelnõu eri struktuuriosadesse esitatakse eelnõu üldsätted eelnõu esimeses peatükis või esimeses osas, kui osa ei jagune peatükkideks. Struktuuriosade üldsätted esitatakse struktuuriosa esimeses alajaotuses.

Õigustloovate aktide eelnõude süstematiseerimiseks, niivõrd kuivõrd see on mõjutatud reguleerimise eseme poolt, on erinevaid võimalusi. Oluline on leida selleks ühine alus. Nii näiteks võivad selliseks aluseks olla:

- vastav õigushüve (karistusseadustik);
- vastavad õigusinstituudid ja õigussuhted (perekonnaseadus);
- menetluse või protsessi staadiumide kronoloogia (kohtumenetluse seadustikud);
- isikud või organid (avaliku teenistuse seadus, Vabariigi Valitsuse seadus).

Eelnõu lõpus esitatakse rakendussätted järgmises järjekorras:

- 1) normid, mis sisaldavad eelnõu sätete rakendamise erisusi ja täpsustusi;

- 2) valdkonna senise õigusliku regulatsiooni muutumise korral rakendussätetes ajutised, kindlal tähtajal kehtivad sätted seniselt regulatsioonilt uuele üleminekuks (üleminekusätted);
- 3) normid, millega muudetakse või tunnistatakse kehtetuks reguleeritava valdkonnaga seonduvaid õigusloovaid akte;
- 4) jõustumisnorm õigusloova akti jõustumise üldnormist erineva jõustumise korral.

Jõustumisnormi kavandamisel tuleb arvesse võtta aeg, mis on vajalik uute normidega tutvumisel, vajalikuks korralduslikuks ja halduslikuks eeltööks. Seadus jõustub kümndal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega (P5 § 108). Määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist (Riigi Teatajas avaldamist), kui seaduses või määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Seaduses ettenähtud juhul jõustub määrus varem (HMS § 93 lg 2).

Kui määrus on antud volitusnormi alusel, mis sisaldub Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud, kuid veel jõustumata seaduses, ei jõustu määrus enne seaduse (selles sisalduva volitusnormi) jõustumist (HMS § 93 lg 3).

Seadust või selle sätet võib rakendada tagasiulatuvalt üksnes põhjendatud vajaduse korral, kui see toob kehtiva õiguse normidega võrreldes kaasa isiku õiguste laienemise, vabaduste suurenemise, kohustuste või vastutuse vähenemise või muu sellesarnase tagajärje või kui sellega ei rikuta õiguskindluse põhimõtet. Õiguskindluse põhimõtte rikkumise vältimiseks kavandatakse varasemate suhete kohta asjakohased rakendus- ja üleminekusätted.

B. Õigustloova akti ülesehitus (koostisosad)

Õigustloova akti sõnastusliku struktuuri põhilisteks koostisosadeks on pealkiri, preambul, paragrahvid, märkused ja lisad:

- 1) eelnõu pealkiri peab väljendama võimalikult lühikeses üldistavas sõnastuses eelnõu sisu (reguleerimisala);
- 2) seaduseelnõudes kasutatakse preambulit erandjuhtudel. Kui tegemist on nn reformiseadusega on preambuli ülesandeks motiveerida seaduse kehtestamist ning selgitada selle sisu (näit omadireformi aluste seadus). Ta ei tohi sisaldada õigusnorme, küll on ta oluline normide tõlgendamisel.

Määruse eelnõu preambulis osutatakse volitusnormidele, mille alusel määrus antakse. Ei viidata sättele, mis ei sisalda volitust määruse andmiseks. Kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole antud seadusega valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib volikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele. (HMS § 91 lg 2). Sellisel juhul tuleb valla- või linnavalitsuse määruse preambulis viidata nii seaduses sisalduvale volitusnormile kui ka edasivolitusele (HMS § 92 lg 2). Volitusnormita antud määruses ei ole preambul vajalik (HMS § 90 lg 2 – kohaliku elu küsimuses, ja juhul kui seaduses on volitusnorm olemas);

- 3) Õigustloova akti eelnõu koosneb paragrahvidest. Rohkem kui ühest paragrahvist koosneva eelnõu paragrahvid vormistatakse numereeritud loeteluna. Paragrahvid nummerdatakse eelnõus läbivalt araabia numbritega. Paragrahvile antakse sisu iseloomustav lühike pealkiri nimetavas käändes. Ühest või kahest paragrahvist koosneva eelnõu paragrahv võib olla pealkirjata. Paragrahv võib jaguneda lõigeteks. Lõiked

nummerdatakse läbivalt. Iga lõike ette märgitakse kahe ümarsulu vahele araabia numbriga tähistatud järjekorranumber. Paragrahvi esimene lõige sisaldab üldreeglit. Järgnevates lõigetes sätestatakse üldreegli täpsustused ja erandid. Vältida tuleb mahukaid lõikeid. Samuti tuleks vältida paljude lõigetega paragrahve. Sellisel juhul tuleb need sisu järgi vormistada mitmes paragrahvis.

Paragrahv ja lõige võivad jaguneda punktideks. Punktid antakse loeteludena, mis nummerdatakse paragrahvi- või lõikesiseselt läbivalt araabia numbritega järgnevat parempoolset ümarsulgu kasutades. Iga punkti teksti alustatakse väikese tähega ja lõpetatakse semikooloniga, va loetelu viimane punkt, mis lõpetatakse punktiga;

- 4) lisaks paragrahvile võib eelnõu struktuuriosaks olla osa, peatükk, jagu, jaotis või alljaotis. Mahuka eelnõu paragrahvid koondatakse sisu järgi peatükkideks, mis nummerdatakse eelnõus läbivalt araabia numbritega. Mahukad peatükid võib jaotada jagudeks, jaod jaotisteks ja jaotised alljaotisteks. Jagude numeratsioon peatükkideks peatükiseseselt, jaotiste numeratsioon jaosiseselt ja alljaotiste numeratsioon jaotisesiseselt algab araabia numbriga 1. Mahuka eelnõu puhul võib peatükid koondada osadeks. Nimetatud struktuuriosad pealkirjastatakse;
- 5) normitehniline märkus. Eelnõu võib erandjuhul sisaldada õigustloova akti kohaldamiseks vajaliku teabega teksti, mis ei ole normatiivselt siduv ja mis vormistatakse normitehnilise märkusena. Märkus tähistatakse eelnõu, paragrahvi või muu struktuuriosa pealkirjaga või teksti lõpus araabianumbrilise ülaindeksiga ja esitatakse eelnõu lõpus joonealuse selgitava tekstina;
- 6) lisad. Õigustloova akti rakendamiseks vajaliku dokumentide tabelid, vormid, näidised, kaardid, kavandid, skeemid või muud sama laadi materjalid vormistatakse eelnõu osaks olevate lisadena, kui nende kehtestamiseks ei anta volitusnormi. Kui õigusakti teksti arusaadavuse seisukohalt on see oluline, siis võib tabelleid kasutada ka eelnõu tekstis. Eelnõus, millel on lisad, märgitakse pärast allkirjamärget viide lisale koos lisa pealkirjaga. Lisa pealkirjastatakse. Lisa paremas ülanurgas on märke, mis sisaldab õigustloova akti pealkirjaga nimetavas käändes, selle all märget „Lisa“ ja lisa numbrit, kui on rohkem kui üks lisa.

IV. Õigusnormide esitamise viisid

1. Õigusnormi struktuur

Säte sõnastatakse õigusnormi liigile vastava struktuuri kohaselt. Nii nagu tavakeelel, on ka normatiivsel keelel oma põhistruktuur, mis erineb tavakeele struktuurist. Samal ajal sõltub normatiivse keele struktuur omakorda vastava õiguse valdkonnast ja õigusharust. Nii näiteks on eraõiguslikud normid ette nähtud õigussuhete jaoks, mille pooled on võrdsed. Sellest tulenevalt kasutatakse eraõiguses valdavalt õigustusi kui õigusliku reguleerimise meetodit. Avaliku õiguse õigusliku reguleerimise olulisemad tunnused on aga kohustuslikkus (imperatiivsus) ja ühepoolsus. Kui on selge, millisesse õiguse valdkonda kavandatud eelnõu kuulub, tuleb vastavalt sellele valida ka kohane õigusnormi struktuur. Siinjuures tuleb lähtuda ka reguleerimise eesmärgist. Õigusalasest kirjanduses on esitatud erinevaid klassikaliste õigusnormide liigitusi. Nii võib nimetada järgmisi liike: käitumisnormid, ülesandenormid, nõudenormid (annavad isikutele teatud õigusi, mille alusel tekib neil nõudeõigus), legaaldefiniitsioonid, pädevusnormid, volitusnormid, viitenormid, kaalutusnormid (diskretsiooninormid), üldklausli normid, eesmärginormid, printsiibinormid.

Ühes sättes tuleb hoiduda erinevate normistruktuuriga normide sätestamisest (näiteks paigutada ühte paragrahvi käitumisnorm, legaaldefiniitsioon, volitusnorm).

2. Õigusnormide sõnastamine

Kui on leitud sobiv õigusnormi liik, siis tuleb see keeleliselt formuleerida. Eelnõu sõnastamisel kasutatakse võimaluse korral umbisikulise tegumoe oleviku kindlat kõneviisi (konstateerivat sõnastust). Eelistada tuleb ainsuslikku vormi, va kui ainsuse ja mitmuse eristamisel on õiguslik tähendus.

Õigusnormide imperatiivne olemus ei tingi alati nende imperatiivset sõnastust. Imperatiive sisaldavate õigusnormide sõnastuse võib jagada kaheks põhiliigiks:

- 1) konstateeriva sõnastusega säteteks („juhhib“, „koordineerib“, „korraldab“, „on ülesandeks“, „nimetab“, „otsustab“ jne.);
- 2) imperatiivse sõnastusega säteteks, mis viitavad otseselt sellele, mida „peab“, milleks „on kohustatud“, mis „kuulub täitmisele“, mida „ei tohi“, milleks „ei ole õigust“, milleks „on õigus“ jne.

Imperatiivse sõnastusega sätted jagunevad kohustava ja õigustava sõnastusega säteteks. Kohustava sõnastusega sätted jagunevad omakorda keelava (kedagi ei tohi käsitleda väärteo toimepanemises süüdlasena enne, kui väärteo eest karistamise otsus on tema kohta jõustunud) ja käskiva sõnastusega säteteks (uurimisasutus, prokuratuur ja kohus peavad menetlusosalist kohtlema tema au teotamata ja tema inimväärlikust alandamata).

Õigusnormi sõnastuse valik ei saa olla juhuslik ega suvaline. Normi sõnastusel on oluline tähtsus eelkõige normi tõlgendamise ja toime seisukohalt. Palju sõltub siin eelnõu eesmärgist, normiadressaatidest, samuti sellest kuivõrd rõhutatult tahetakse sõnastuse abil edasi anda õigusnormi imperatiive.

3. Kaalutusnormid (diskretsiooninormid)

Eristatakse kahte kaalutusnormide liiki, milleks on valikkaalutusnormid ja otsustuskaalutusnormid. Esimesel juhul nähakse normis ette mitu õiguslikku tagajärge, mille vahel on õiguse rakendajal võimalik valida kõige otstarbekam. Teisel juhul on õiguse rakendajale antud õigus otsustada kas õiguslikku tagajärge üldse rakendada või mitte. Siinjuures on oluline, et norm oleks formuleeritud selgelt ja täpselt ning normi rakendajale arusaadavalt. Normi formuleerimisel tuleks kasutada sõnu „võib“, „on lubatud“, „on õigus“ või mõistet „kaalutusõigus“. Näiteks: haldusorgan otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt.

4. Viitenormid

Eelnõus ei taasesitata muu seaduse ega sama eelnõu teist sätet, vaid viidatakse sellele. Võib eristada kahte liiki viitenorme. Otsene viide on viide sama eelnõu või muu seaduse sättele või muule struktuuri osale või Euroopa Liidu õigusakti sättele või muule struktuuri osale. Otse viitamisel välditakse viitamist viitavale sättele ja korduvat viitamist samas sättes. Üldjuhul ei viidata põhiseadusele. Põhiseadusele võib viidata selle ja Euroopa Liidu õigusakti koostoime avamise või muu sedalaadi vajaduse korral. Eelnõus tuleb vältida otsest viidet direktiivi sättele. Lubatud on otsesed viited ainult Euroopa Liidu tehnilisele sättele, mida Eesti peab üksüheselt kohaldama ja mille kordamine seaduseelnõus ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas ja vajalik.

Kaudne viide on viide kohaldatavale õigusharule, -instituudile, õigusakti liigile või õigusaktile, samuti viide Euroopa Liidu pädevusse kuuluvale valdkonnale või õigusaktile. Seaduseelnõus ei viidata jõustamata seadusele või selle sättele ega otse madalama õigusjõuga õigusaktile. Selline viide on lubatav juhul, kui selle jõustumine kavandatakse enne viitava sätte jõustumist või kavandatakse viitava ja viidatava seaduse sätte jõustumine ühel ajal.

Otsene viide seadusele peab sisaldama seaduse pealkirja, mis kirjutatakse väikse algustähega ja ilma jutumärkideta. Kui pealkiri on pikk ja muust tekstist raskesti eristatav, võib tekstis seaduse pealkirja tähistada jutumärkidega ja kirjutada suure algustähega. Otsese viite näide: „ (2) Lõikes 1 nimetatud õiguse või kohustuse edasivolitus toimub haldusmenetluse seaduse §-s 91 sätestatud korras.“

Kaudse viite näide: „ (3) Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid.“

Viidete olulisemate alaliikidena võib nimetada analoogviidet, osalist ja tingitud viidet.

Analoogviitena on tegemist siis, kui viidatud norm ei sobi oma sõnastuselt loogiliselt viitenormi sõnastusega. Sellisel juhul tuleb mitmetimõistetamise ja ebaselguse vältimiseks kasutada viitenormi sõnastamisel täiendavat selgitust. Näiteks „Eesti Vabariigi konsulaaresinduste selleks volitatud ametnikul on õigus teha notariaadiseaduse §-ga 29 notari pädevusse antud notari ametitoiminguid.“

Juhul kui teisele normile viidatakse osaliselt või tingimuslikult on tegemist kas osalise või tingitud viitega. Viidatud normi kohaldamise selgitamiseks tuleb viitenormis märkida need erisused, mida on vajalik järgida, et oleks võimalik korrektselt rakendada viidatud normi teokoosseisu tunnuseid või õiguslikku tagajärge. Näide tingumislüki viite kohta: „Käesolevas seadustikus sätestatud juhtudel kohaldatakse halduskohtumenetluses tsiviilkohtumenetluse seadustikku, arvestades halduskohtumenetluse erisusi.“

Vältida tuleks nn deklaratiivseid viiteid, millel puudub regulatiivne tähendus ja mis annavad õiguse rakendajale üksnes teatud informatsiooni. Näiteks: „Riigiteenistujale ametinimetused ja palgaastmed kehtestatakse seadusega.“

Viidetele sarnane normitehniline element on nn fiktsioon. Teda on vähe kasutatud. Siinjuures võib näite tuua haldusmenetluse seadusest. Paragrahvi 16 teine lõige on formuleeritud fiktsioonina: „Kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest määratud tähtjaks keeldunud ega tähtaega pikendanud, loetakse kooskõlastus antuks...“

Fiktsiooni kasutamise piirid lõpevad seal, kus algavad tema kasutamise kuritarvitamise võimalused. Fiktsiooni kasutamisest tuleb loobuda siis, kui fiktsioon on ebaselge ja võimaldab kuritarvitusi ning see kaalub üles õigusliku regulatsiooni lihtsustamise eesmärgi.

5. Volitusnormid (delegatsiooninormid)

Volitusnormiga antakse õigus või pannakse kohustus kehtestada kooskõlas haldusmenetluse seadusega 6. peatükis sätestatud seaduse või seaduse ja Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse organi määrus.

Eristatakse kolme liiki volitusnorme. Nendeks on üldvolitus, erivolitus ja edasivolitus.

Määrusandluse üldvolitus kujutab endast üldiselt määratletud pädevust määruste andmiseks (selle kestvaks teostamiseks). Selle piirid määrab ära seaduse reservatsioon. Nii võib kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus anda üldaktidena määrusi (KOKS § 7 lg 1). Vastavalt HMS § 90 lõikele kaks võib kohaliku omavalitsuse organ anda kohaliku elu küsimuse korraldamiseks määrusi erivolituseta, välja arvatud juhul kui seaduses on volituskorraldusnorm olemas.

Enesekorraldusõiguse alusel võib ka Vabariigi Valitsus anda teatud valdkondades määrusi üldvolituskorraldusnormist tulenevalt. Nii sisaldab Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 3 vastavat üldvolitust – Vabariigi Valitsus annab määrusi valitsusasutuste ülesehitamiseks, samuti teenistusliku järelevalve teostamiseks. Seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevalt on üldvolituse alusel määrusandlusõigus erandlik.

Eriolitus on ühekordne volitus, mida antakse seaduse alusel ja täitmiseks. Vastavalt HMS § 90 lõikele üks võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volituskorraldusnormi olemasolul ja kooskõlas volituskorraldusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri on nõudeid erivolituskorraldusnormile täpsustanud. Eeskirjas on sätestatud, et volituskorraldusnormis tuleb esitada määrusandliku volituse selge sisu ja ulatus, milles tuleb seaduse sätteid täpsustada või nende rakendamiseks vajalik kord kehtestada (§ 11 lg 3). Volituskorraldusnorm tuleb esitada ühelauselises lõikes või volituskorraldusnormide loetelu puhul punktides. Volituskorraldusnormis peab olema märgitud akti andja ja liik. Volituse eesmärk, sisu või piire võib täpsustada eelnõu teiste sätetega (§ 11 lg 4).

Edasivolituse võimalus on sätestatud HMS § 91 lõikes üks – haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, võib määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volituskorraldusnormis ette nähtud. Käsitleva sätte lõige kaks näeb edasivolituse võimaluse ette ka kohaliku omavalitsuse volikogule – kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib valla- või linnavolikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele.

Volituskorraldusnorm ei tohi sisaldada volitust reguleerida valdkonda, mida Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Vastava näidisloetelu annab HÕNTE § 12.

V. Õigustloovate aktide muutmise ja kehtetuks tunnistamine

1. Põhinõuded

Jooksva õigusloome käigus võib õigustloovate aktide muutmise ja kehtetuks tunnistamine toimuda uue eelnõu rakendussätetega või eraldi seadusega, kui muutusi või täiendusi on palju. Sellisel juhul tuleb vastav seaduse eelnõu esitada koos uue seaduse eelnõuga. Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamine võib toimuda ka eraldi algatava eelnõuga.

Õigustloovate aktide muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel tuleb lähtuda järgmistest põhimõtetest:

- 1) eelnõusse ei kavandata erinevate seaduste muutmise sätteid, mis ei ole seotud ühise reguleerimisobjektiga või ühise eesmärgi saavutamise;ga;
- 2) eelnõus ei esitata sätteid, mis muudaks juba jõustunud muutmise või kehtetuks tunnistamise seadust või mis tunnistaks selle seaduse kehtetuks. See on võimalik juhul, kui muudetakse või tunnistatakse kehtetuks veel jõustamata sätteid;

- 3) kui tegemist on uue seaduse eelnõuga, siis teise seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamine kavandatakse eelnõu rakendussätetes pärast üleminekusätteid. Muudetavad või kehtetuks tunnistatavad seadused paigutatakse seaduse pealkirjade tähestikulises järjekorras;
- 4) kui lihthäälteenamust nõudvate seaduste eelnõudes kavandatakse nn konstitutsiooniliste seaduste (nõuavad vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust) muutmise või kehtetuks tunnistamine, siis tuleb seletuskirjas märkida, et seaduseelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus;
- 5) erandid:
 - kui eelnõu jõustamiseks on vajalik välislepingut käsitleva seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamine, algatakse sellekohane eraldi seaduseelnõu;
 - riigieelarve muutmiseks algatakse eraldi eelnõu kooskõlas riigieelarve seadusega;
 - iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõus ei esitata muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid;
 - välislepingu menetlemist käsitlevas seaduseelnõus ei esitata muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid.

2. Seaduse muutmise sõnastamine

Seaduse muutmise sõnastamise põhireeglid on järgmised:

- 1) eelnõu sõnastamisel kasutatakse võimalusel umbisikulise tegumoe oleviku kindlat kõneviisi (muudetakse, täiendatakse, asendatakse, juurde lisatakse jne);
- 2) seaduse muutmise sättes esitatakse kogu muudetava paragrahvi, lõike või punkti uus sõnastus (uus redaktsioon). Ühel ajal jõustuvad järjestikused muudetavad sätted eristatakse loetelu ühes punktis (näiteks: „paragrahvi 12 punktid 21 ja 22 muudatakse ning sõnastatakse järgmiselt:..“);
- 3) kui muudetava paragrahvi või lõike tekst koosneb mitmest lausest ja tehtav muudatus puudutab neist ainult ühte või selle tekstiosa, võib eelnõus sõnastada ka ainult selle lause või tekstiosa sõnastuse muutmise;
- 4) sõna või tekstiosa asendamise korral seaduse teksti ulatuses esitatakse see muudatus eelnõu esimese muudatuse sättena. Kui asendatav sõna või tekstiosa on sätetes eri käänetes, siis selle asendamiseks esitatakse asendatav ja asendaja nimetavas käändes ning lisatakse muutmisevormile lõppu sõnad „vastavas käändes“. Nimetatud muudatus paigutatakse eelnõu sätete seas esimese muudetava paragrahvi numbri järgi.

3. Pealkiri

Seaduse muutmise ja kehtetuks tunnistamise seaduseelnõu pealkiri

Eelnõu pealkirja sõnastamisel tuleb arvestada järgmiste nõuetega:

- 1) pealkiri peab sisaldama muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduse pealkirja, millele võib vajaduse korral ka eelnõu sisu avav teave (näiteks „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu“). Muutmise hõlmab ka täiendamist.

Kui täiendamist ei ole eraldi esile toodud (tegemist on üksnes täiendamisega), siis kasutatakse sõna „muutmise“, mis hõlmab ka täiendamist. Kui eelnõu sätestab üksnes täiendamise, siis võib pealkirjas kasutada sõna „täiendamine“ (näiteks „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse täiendamise seaduse eelnõu“);

- 2) kui kavandatakse rohkem kui kolme seaduse muutmist või kehtetuks tunnistamist, nimetatakse eelnõu pealkirjas selle muudetava seaduse pealkiri, mille muutmise tuleneb eelnõu peaeesmärgist ja millega seondub teiste seaduste muutmise või kehtetuks tunnistamine. Pealkirjas peab nähtuma, et kavandatud on muutmise seadus ja et muudetakse rohkem kui ühte seadust (näiteks: „Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu“).
- 3) seaduse muutmise seaduse eelnõu pealkirjas ei märgita seaduse muudetavaid struktuuriosasid. Kui muudetakse või tunnistatakse kehtetuks vaid üks paragrahv, lõige või punkt, võib selle paragrahvi numbri pealkirjas esitada (näiteks: „Avaliku teabe seaduse paragrahv 10 muutmise seaduse eelnõu“).

4. Ülesehitus

Seaduse muutmise seaduse eelnõu ülesehitus

Muudetavad sätted esitatakse nende muudetavas seaduses paiknemise järjekorras, kusjuures ühe muudetava seaduse muudatused koondatakse eelnõu ühte paragrahvi, mis jaguneb punktideks.

Kui eelnõu eeldab mitme seaduse muutmist, siis paigutatakse esikohale seadus, mille muutmise tuleneb eelnõu peaeesmärgist ning selle seaduse muutmise tulenevad teiste seaduste muudatused reastatakse muudetavate seaduste pealkirjade tähestikulises järjekorras.

Õigustloova akti täiendamise põhinõuded

Õigustloova akti täiendamisel tuleb arvestada järgmist:

- 1) seaduse täiendamisel paragrahvide või muude struktuuriosadega ei muudeta kehtiva seaduse struktuuriosade numeratsiooni;
- 2) seaduse täiendamisel paragrahvi või uue struktuuriosaga märgitakse mitmenda paragrahvi või millise struktuuriosaga seadust täiendatakse ning esitatakse paragrahvi või struktuuriosa tekst. Uue paragrahvi või struktuuriosa lisamisel antakse sellele eelneva struktuuriosa number araabianumbri ülaindeksina. Uuele struktuuriosale ei anta varem kehtetuks tunnistatud struktuuriosa numbrit;
- 3) olemasolevale sättele teise numbri andmine on lubatud juhul, kui sätete loetelu ei saa uue, üleindeksiga sättega täiendada, ilma et muutuks sätete loogiline järjestus;
- 4) volitusnormi asukohta võib muuta üksnes põhjendatud juhtudel;
- 5) seaduse muutmisel Euroopa Liidu õigusakti muutmise tõttu tuleb eelnõus täiendada muudetava seaduse normitehnilise märkuse sõnastust, lisades sellele Euroopa Liidu õigusakti liigi, numbri ja avaldamismärke.