

## Ülevaade hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast

Tiiu Greenbaum

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna  
õigusloome korralduse talituse nõunik

**Kvaliteetne ja stabiilne õiguskeskkond ning selle saavutamise vahendid – mõju hindamine, kaasamine, õigusteadlikkus, seaduse mõjususe ja selgus** – need on vaid osa Riigikogu 23. veebruari 2011. aasta otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ heakskiitmine“ (edaspidi *õiguspoliitika arengusuunad*) olulistest õiguspoliitika märksõnadest. Õiguspoliitika arengusuunad määravad kindlaks õiguspoliitika ühtsed põhimõtted ja pikaajalised eesmärgid, mida avaliku võimu kandjad peavad oma tegevuse kavandamisel arvestama.

**Mõjus seadus.** Õiguspoliitika arengusuundades kavandatud eesmärkide saavutamise meetmed on muu hulgas ka õigusakti eeldatava mõju ja järelmõju hindamine, sihtgrupi ja avalikkuse kaasamine ning normitehnika eeskirjadest juhendumine kogu õigusloomemenetluse kestel. Õigusakti eeldatav mõju ja järelmõju on otseses sõltuvuses kavandatavas regulatsioonis kasutatavatest õiguslikest valikutest, mistõttu õiguslike valikute igakülgne analüüs, arutelu nende üle ja poliitilised otsustused on määrava tähtsusega kvaliteetse, konkurentsivõimelise ja stabiilse õiguskorra kujundamisel ning säilitamisel. Kui õiguslikud valikud on kooskõlas ülimuslike aktidega, vastavad seadusandja taatele ja on veatult vormistatud, aitab see kaasa stabiilse õiguskeskkonna säilitamisele. Samal ajal ei sõltu seaduse mõjususe üksnes õiguslikest valikutest, vaid ka keelest, milles need seaduseks vormistatakse.

**Selge seadus.** Väärib märkimist, et Riigikogu on õiguspoliitika arengusuundades eriti rõhutanud vajadust saavutada olukord, et kõik kooskõlastamiseks esitatavad eelnõud on keeleliselt toimetatud eelnõu koostanud ministeeriumi poolt. Selleks tuleb otsuse järgi iga ministeeriumi menetlusreeglites tagada, et õigusaktide kvaliteedi eest vastutavatel üksustel, sealhulgas normitehnika ja keeleekspertidel, oleks piisavalt aega õigusaktide eelnõude läbivaatamiseks ning et tegelikkuses võetaks põhjendatud märkusi ka arvesse.

Samuti on õiguspoliitika arengusuundades veel kord rõhutatud, et eelkõige:

*9.1.1. tuleb sätted sõnastada lühidalt ja võimalikult ühtlaselt ning vältida liiga pikki sätteid ja lauseid, asjatult keerukat sõnastust ja lühendite kasutamist;*

*9.1.2. peab õigusakti eelnõus kasutatav terminoloogia olema eelnõu piires ühtlane ja kooskõlas juba kehtivate aktidega, eriti sama valdkonna õigusaktidega, samuti reguleeritava valdkonna üldtuntud terminoloogiaga;*

*9.1.3. tuleb vältida samadele terminitele erineva sisu andmist nii ühe õigusakti piires kui ka õiguskorras tervikuna.*

1. jaanuaril 2012. aastal jõustunud Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *eeskiri*) lähtub õiguspoliitika arengusuundadest ja sätestab põhinõuded nii õigusloomemenetlusele kuni eelnõu valmimiseni kui ka õigusakti rakendamisel selle järelmõju hindamisele ning seaduseelnõu ja määruse

eelnõu normitehnilistele nõuetele. Järeelmõju hindamine on osa olulisest tööst, mida tuleb teha kehtivate seaduste kvaliteedi ja toimivuse perioodiliseks hindamiseks ehk seadushooldeks.

Kui eelmise normitehnika eeskirja järgi oli seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse heakskiitmiseks vaja esitada Justiitsministeeriumile üksnes kavandatava seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse põhjendused, sisu kirjeldus ja eelnõu valmimise eeldatav tähtaeg, siis kehtivas eeskirjas on eraldi regulatsioon väljatöötamise kavatsuse, kontseptsiooni, nende kooskõlastamise ja seaduse mõju järeelhindamise kohta.

Normitehnika osas on seaduseelnõu ja seletuskirja vormistamise nõudeid täiendatud ja ühtlustatud Riigikogu juhatusel kehtestatud Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja nõuetega.

Lisatud põhimõtted ja täpsustused on kaasamise praktikat arvestades abiks ka õigusloomes osalevate huvirühmade esindajaile.

### **Järgnevas on keskendutud esmajoones mõningatele nimetatud eeskirja normitehnilistele ning õigusakti keelele omastele nõuetele võrreldes eelmise eeskirjaga.**

Paragrahv 2 lähtub Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 sättest ja mõttest, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kuna peamine õigusliku reguleerimise vahend Eesti Vabariigis on seadus, siis peavad kõik olulisemad üldkohustuslikud õigusnormid sisalduma seadustes. Määrusel on seaduse suhtes vaid abistav ehk täpsustav ja rakendav ülesanne. Probleemaatiline võib siinjuures näida lõike 2 (vahetu kohaldatavus) ja lõike 3 (säte rakendusaktis) konkurents. Näiteks üksikasjad, mis ei vaja seaduse tasandit, kuid mida sageli ei muudeta ja mis eraldi määrusena oma vähese mahu tõttu või muul põhjusel killustaksid tarbetult regulatsiooni, võiksid regulatsiooni kompaktsuse ja vahetu kohaldamise eesmärgil olla seaduses. Samas ei peaks vahetu kohaldatavus alati olema primaarne ning üksikasjad, mis ei ole seaduse tasand ja mis võivad vajada aeg-ajalt ajakohastamist, ei peaks olema seaduses, sest need koormavad tarbetult seadusandlikku menetlust. Nende menetlemine Riigikogus aeglustab ka vajalike muudatuste rakendamist ja need tuleks kavandada rakendusaktidesse volitusnormi alusel. Seega on vajalik sätte kavandamisel ja selle paigutamisel igakordne ja igakülgne analüüs.

Samas on rõhutatud ka nõuet, et seaduseelnõu koostatakse sama liiki ühiskonnasuhete õiguslikuks reguleerimiseks. Selle nõude rikkumist on eri põhjustel esinenud.

Paragrahvi 5 järgi seaduseelnõusse kavandavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb. Isiku õiguste ja vabaduste piiranguid tuleb eelnõu väljatöötamise kavatsuses, kontseptsioonis ja valminud eelnõu seletuskirjas igakülgselt analüüsida ja põhjendada, vältimaks kahtlusi eelnõu põhiseaduspärasuses. Lubatavad piirangud on proportsionaalsed eesmärgiga ega moonuta piiratavate õiguste ega vabaduste olemust. *Ius est ars boni et aequi.*

Paragrahv 6 käsitleb põhiseadusliku institutsiooni ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevust ning enesekorraldamisõigust. Riigikohtu otsuse nr 3-4-1-8-09 kohaselt tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis:

- *sätetaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud;*

- *eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.*

Arvestades vajadust tagada õigusloomes kohtuotsuse täitmine ning põhiseaduse järgimine, peeti vajalikuks eeskirjas rõhutada, et 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 (§ 6 lõige 2). Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause kohaselt tuleb seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud katta riigieelarvest. Riigieelarve seaduse § 9 lõike 1 järgi seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest. Sama sätestab ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 5. Olemuslikult omavalitsuslike valdkondade nimetamine on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ülesanne.

Paragrahvi 8 lõige 3 on eeskirjas uus ja selle järgi nimetatakse kohaldamisala sättes isikud, esemed ja asjaolud, kelle või mille suhtes kavandatavat regulatsiooni kohaldatakse või ei kohaldata. Reguleerimisala sätte sõnastamise järel on vaja analüüsida, kas tuleb sätestada ka kohaldamisala, milles näiteks täpsustada, kellele või millele reguleerimisalas loetletu laienema ei peaks. See on vajalik esmajoones juhul, kui termini määratlusega ei ole võimalik üheselt kohaldamisala täpsustada. Näitena võib siin nimetada relvaseaduse, mis lisaks reguleerimisalale loetleb §-s 2, millistel juhtudel või milliste relvade puhul relvaseadust ei kohaldata.

Paragrahvi 9 eesmärk on regulatsiooni väljatöötamisel iga kord kaaluda, kas seadustes sätestatud normide järgimise tagamiseks on vaja sätestada asjakohaseid meetmeid.

Paragrahv 11 käsitleb volitusnormi. Volitusnormi valik sõltub esmajoones reguleeritava küsimuse olulisusest ehk kas rakendusakti sisu üle peaks otsustama valitsus või on küsimus valdkondlikum. Spetsiifiliste valdkonnaküsimuste korral võiks eelistada volitusnormi kavandamisel ministri määruse tasandit.

Jätakuvalt esineb vigu volitusnormi sõnastamisel, mistõttu ei ole võimalik sõnastuse järgi eristada, kas tegu on selle seaduse volitusnormiga või viitenormiga selle või muu seaduse olemasoleva volitusnormi alusel kehtestatud. Volitusnormi sõnastamisel tuleb kasutada trafaretset vormelit, näiteks „... kehtestab justiitsminister määrusega.“. Viitenormis tuleb kasutada vormelit, näiteks „... käesoleva seaduse § x alusel kehtestatud korras“ või „x seaduse § y lõike z alusel kehtestatud ..“. Samuti peab sõnastusest selguma, kas kavandatakse spetsiaal- või üldelegatsiooni.

Eeskirja § 12 on täiendatud ka loeteluga juhtudest, mil volitusnorm ei ole lubatud. Selle eesmärk on juhtida eelnõu koostaja tähelepanu asjaolule, et kavandatav volitusnorm peab olema vastavuses Eesti Vabariigi põhiseadusega. Riikliku lõivu tähenduses käsitatava tasu kohta peab olema seaduses kavandatud vähemalt tasu maksmise kohustus ning tasu alam- ja ülemmäär või tasu suuruse arvestamise alused (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, lk 572).

Seniselt uuele regulatsioonile üleminekul tuleb muu hulgas iga kord kaaluda ka üleminekusätete vajadust enne õigusakti jõustumist kujunenud suhetele, et vältida jõustuvast

regulatsioonist tekkivat õiguskindluse rikkumise printsiipi (vt täpsemalt „Õigusriigi printsiip ja normitehnika“, Tallinn, 1999, lk 85). *Ius est norma recti*.

Paragrahvis 13 on rõhutatud rakendussätete esitamisel nende kindlat järjekorda, sest ka selles osas on eelnõudes täheldatud eksimusi. Näiteks on jõustumisparagrahvi lisatud üleminekusätted.

Paragrahvis 14 on rõhutatud piisava *vacatio legis*'e kavandamise vajadust, et normi adressaadid saaksid oma tegevust aegsasti asjakohaselt korraldada. Eelnõu koostamise ajal saab konkreetse kuupäeva märkida juhul, kui jõustumine on seotud näiteks Euroopa Liidu õiguse rakendamisega vms. Muul juhul tuleb konkreetne jõustumise aeg kavandada tinglikult, märkides ka seletuskirjas jõustumise sätte kommentaaris, milliseid asjaolusid tuleb arvestada ja hinnanguliselt määrata, kas seadus on vajalik jõustada näiteks kolm või kuus kuud või aasta pärast seaduse vastuvõtmist. Konkreetne kuupäev saab selguda ikkagi Riigikogu menetluse lõppfaasis.

Paragrahvid 15–19 hõlmavad eelnõu keele- ja stiilinõudeid. Eesmärk on juhtida eelnõu koostajate ja keeleteimetajate tähelepanu sellele, et heaks õigusloomeks ei saa lugeda seaduseelnõu, mis vastab üksnes kirjakeele normile, vaid sel tekstil peab olema ka seaduskeele stiil, mis eelnõu koostajate ja toimetajate senisest tihedamas koostöös tagaks teksti lihtsuse ja täpsuse, õige rõhuasetuse, ühetaolise tõlgendamise ja sellega seadusandja mõtte esitamise normi adressaadile parimal võimalikul viisil. Lihtsust ei tohiks saavutada täpsuse arvelt ja vastupidi. Need nõuded tuleb omavahel tasakaalustada nii, et sätte oleks võimalikult täpne, muutumata sealjuures liiga raskesti mõistetavaks. Soovitatav tasakaal võib varieeruda vastavalt sellele, kellele sätte on suunatud. Grammatiliselt õigesti ning kirjavahemärkide kasutamise reeglitele vastaval viisil õigusaktide koostamine lihtsustab tekstist arusaamist, samuti õigusakti tõlkimist. Tähelepanuta ei tohi jätta sedagi, et nii eelnõu koostajad kui ka toimetajad ja teised menetlejad peavad tagama, et eelnõu keelekasutus, sh terminid, oleks kooskõlas teiste seaduste samasisuliste väljendite ja terminitega. Selline kooskõla lihtsustab arusaadavust ja ühest tõlgendamist, kergendab Riigi Teatajas märksõna abil sama terminit sisaldavate aktide leidmist ja vähendab ka muutmise seaduste mahtu. Kui tavakeeles ühe termini kasutamine eri kujul ei ole probleem, siis õigusaktis tuleb järjekindlalt kasutada üht varianti, sest eri variantide kasutamine raskendab nii tõlgendamist kui ka näiteks Riigi Teatajas adekvaatse ülevaate saamist terminit sisaldavatest aktidest.

Asjakohane on ka rõhutada, et lisatud on sätte (§ 15 lõige 4), mille järgi eelnõus eelistatakse ainsuslikku vormi, välja arvatud juhul, kui ainsuse ja mitmuse eristamisel on õiguslik tähendus. Kuigi see nõue ei ole uus, ei ole seda eelnõu koostamisel ega keelelisel toimetamisel sageli arvestatud.

Tõlgendamisel on ka oluline, et sätte vastaks soovitava õigusnormi struktuurile. Kuigi konstateeriva, kohustava, õigustava, käskiva ja keelava sõnastusega sätted tähistavad üldjuhul õigusnormi imperatiivsust, ei saaks õigusnormi sõnastuse valik olla suvaline, sest valik peab sõltuma akti eesmärgist, normi adressaadist ja sellest, kuivõrd rõhutatult tahetakse sõnastuse abil edastada õigusnormi imperatiivi. Isikute subjektiivsed õigused esitatakse õigustavas sõnastuses. Diskretsiooninorm tuleb sõnastada selliselt, et normi adressaadil oleks selge, et tal on õigus diskretsiooniks. Arvestada tuleb seda, kas tegu on otsustus- või valikudiskretsiooniga. Otsustusdiskretsiooni korral on ametnikule antud õigus otsustada, kas rakendada õiguslikku tagajärge või mitte. Diskretsioonivolituse üheseks tõlgendamiseks soovitatakse kasutada *võib*-sõnastust. Valikudiskretsiooni puhul nähakse ette kaks või enam õiguslikku tagajärge. Kui normi tuleb rakendada, siis on ametnikul õigus oma otsustuse alusel

valida sobiv tagajärg. Valikudiskretsioonis tuleks eelistada konstateerivat sõnastust. Kui valikudiskretsiooni puhul kasutada õigustavat sõnastust, võib tekkida küsimus, kas on tegu nii valiku- kui otsustusdiskretsiooniga või kompetentsinormiga, mis ei sisalda otsustusdiskretsiooni, vaid otsest kohustust rakendada üht õiguslikest tagajärgedest. Viimasel juhul on soovitatud kasutada konstateerivat sõnastust (vt Kalle Merusk jt. „Õigusriigi printsiip ja normitehnika“. 1999, lk 76).

Paragrahvis 18 on korrastatud sõnastust, asendades sõna *mõiste* sõnaga *termin*. Eelnõu kontekstis on sisuliselt täpsem kasutada terminit, mitte mõistet (vt Juridica 2010, 3, lk 159–170). Termin ehk oskussõna on mingil erialal kasutatav rangelt defineeritud sõna või väljend mille tähendus võib tavakasutusest erineda. Seaduseelnõus esitatakse termini tähendus ehk mõiste kas reaal- või nominaal- ehk kokkuleppelise definitsioonina. Termin on tähistaja ja mõiste on tähistatav. Kuna eelnõus avame termineid, siis on muudatus põhjendatud.

Paragrahvi 18 lõike 3 viimase lause järgi ei tohi termini määratlus sisaldada eraldiseisvaid sätteid ja see on lisatud eelnõu õigusselguse parandamiseks. Määratlusse eraldiseisvate sätete lisamise keelu põhjuseks on sätete paigutuse süsteemsus. Kui määratlus sisaldaks ka muid sätteid, siis ei paigutuks kõik asjakohased sätted kompaktselt ning sellisel juhul võivad mõned neist jääda tõlgendamise käigus tähelepanuta. Näide: liikluseaduse § 2 selgitab terminite sisu, kuid selles on ka sätteid, mis määratlusse ei kuulu, nt punktis 100 on ülekäiguraja määratlus: *ülekäigurada on jalakäijale sõidutee, jalgrattatee või trammitee ületamiseks ettenähtud asjakohaste liiklusmärkide või teekattemärgisega tähistatud sõidutee, jalgrattatee või trammitee osa, kus juht on kohustatud andma jalakäijale teed. Ülekäigurada on reguleeritav, kui liiklejate liikumise järjekorra määravad foorituled või reguleeriija märguanded. Muul juhul on ülekäigurada reguleerimata. Ülekäigurajal võib sõidutee ületada jalgrattaga või tasakaaluliikuriga sõites, kuid sel juhul ei ole reguleerimata ülekäigurajal jalgratturil ega tasakaaluliikuri juhil sõidukijuhi suhtes eesõigust, välja arvatud juhul, kui jalgrattur või tasakaaluliikuri juht ületab ülekäigurajal sõiduteed, millele sõidukijuht pöörab. Ülekäigurajal sõiduteed ületades ei tohi jalgrattur ega tasakaaluliikuri juht ohustada sõiduteed ületavat jalakäijat.* Määratlusse mittekuuluvaid õigusi on korratud veel näiteks § 31 lõigetes 3 ja 5. Eeskirja § 25 lõikes 2 olev keeld, mille järgi ka loetelu punkt ei tohi sisaldada iseseisvaid normatiivsätteid, on lisatud samal põhjusel.

Paragrahvi 18 lõike 5 eesmärk on korrastada terminite määratlemisel nende paigutust eelnõus, et suurendada eelnõu õigusselgust. Hea seaduseelnõu ei ole see, milles püütakse ühe paragrahvi punktide loetelus maksimaalselt defineerida termineid, pööramata tähelepanu sellele, kas need vajavad defineerimist, kas definitsioonid peaksid olema reaal- või nominaaldefinitsioonid, kas nende paigutus üldsätetes on põhjendatud ja kas defineeritavaid eelnõus kasutatakse.

Paragrahvi 19 lõikesse 1 on lisatud nõue vältida sulgude sellist kasutamist, mis tarbetult koormab teksti või raskendab ühest tõlgendamist.

Paragrahvi 19 lõike 2 juures juhitakse tähelepanu sellele, et tähise asemel sõna *paragrahv* kasutamine lause esimese sõnana on üldine reegel ega peaks eksitama seaduseelnõu traditsioonilise viite sõnastamisel. Seaduseelnõus on nõutav nt viide *käesoleva seaduse §-s x*. Sama lühivormis *paragrahvis x* on lubatav määruse eelnõus, kuna määruse eelnõus on erinevalt seadusest jätkuvalt kasutatud lühiviiteid. Eeskiri selles osas praktikat ei muuda.

Paragrahvi 24 lõigete 4 ja 5 eesmärk on pöörata rohkem tähelepanu paragrahvi läbimõeldud ülesehitusele vältimaks liiga mahukaid lõikeid ja paljude lõigetega paragrahve (kus lõikeid on näiteks rohkem kui kaheksa). Pikkade paragrahvide vältimine aitab samuti kaasa õigusselgusele. Hea normitehnilise stiili puhul väljendatakse teksti põhiseisukohad lühidalt. Vältida tuleb selgitusi, sest lugejale teksti arusaadavamaks muutmiseks mõeldud selgitused võivad tekitada probleeme tõlgendamisel. Tekst peab olema järjepidev ning kogu õigusakti, sh paragrahvi ulatuses tuleb arvestada selle reguleerimisalaga. Õigused ja kohustused ei tohi väljuda õigusaktiga, sealhulgas paragrahvi pealkirjaga, määratud piiridest ega tohi laieneda teistele valdkondadele. Õigused ja kohustused peavad kokku sobima ega tohi omavahel vastuollu minna.

Paragrahvi 29 lõikesse 2 on lisatud mõned traditsioonilisemad viited, mille eesmärk on rõhutada viidete korrektse esitamise vajadust ning vähendada korduvaid märkusi kooskõlastuskirjades. Nimetatud näidetest ei lähtuta § 51 järgi määruse eelnõus.

Paragrahvi 30 lõikes 2 on muudatus avaldamismärke kasutamises. Muudetava seaduse tervikteksti avaldamismärke kasutamisest seaduse rakendussätetes või muutmise seaduses loobutakse. Avaldamismärget võib kasutada, kui on vaja eristada nt samanimelisi seadusi, kuid sellisel juhul kasutatakse seaduse Riigi Teatajas avaldatud algteksti avaldamismärget. Samuti kasutatakse algteksti avaldamismärget veel jõustumata muutmise seaduse muutmisel.

Teave selle kohta, millist seaduse redaktsiooni muudetakse, tuleb esitada seletuskirja sissejuhatavas märkuste alaosas (§ 41 lõike 4 punkt 4).

Paragrahvi 30 lõige 3 annab juhise avaldamismärke kasutamiseks jõustumata muutmise seaduse muutmisel. Kui osutub vajalikuks veel jõustumata muutmise seadusest jätta välja mõni muudatus või seda muuta, võib õigusselguse huvides kavandada asjakohased muudatused muutmise seaduses ja sel juhul tuleb esitada eelnõus muudetava muutmise seaduse avaldamismärke.

Paragrahvi 32 lõige 3 on uus säte. Selle järgi ei kavandata seaduseelnõusse eri seaduste muutmise sätteid, mis ei ole seotud ühise reguleerimisobjekti ega ühise eesmärgi saavutamiselega. Ühise reguleerimisobjekti nõue ei hõlma rakenduslikke ehk teiseseid muudatusi, mis tuleb kavandada samasse eelnõusse kooskõla saavutamiseks esmaseid muudatusi sisaldava seaduse või seadustega, millel on ühine reguleerimisobjekt.

Paragrahvi 32 lõige 5 käsitleb jõustumata muutmise seadust. Kui seadusandja peab vajalikuks tehtud otsuse muutmist, siis on õigusselguse eesmärgil korrektne eelmine mittevajalik jõustumata muudatus sõnaselgelt kas kehtetuks tunnistada või seda muuta, mitte üksnes kavandada teise muutmise seadusega vastuvõtmiseks uusi sama sätte muudatusi, mis peaksid jõustuma nt samal ajal jõustumata muudatusega.

Paragrahvi 33 lõige 3 on samuti uus säte ja võimaldab Riigikogu häälteenamust nõudva seaduseelnõu rakendussätetesse kavandada ka Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudva seaduse muudatused, et saavutada kooskõla nimetatute vahel. Sel juhul märgitakse seletuskirjas, et seaduseelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

Paragrahvi 33 lõige 5 on uus säte ja esitab selge nõude, mille järgi iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõus ei esitata muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid.

Paragrahvi 33 lõige 6 sarnaneb põhimõtteliselt lõikega 2 ehk välislepingu menetlemist käsitlevasse seaduseelnõusse ei kavandata rakendussätteid muu seaduse muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks.

Paragrahvi 34 lõikesse 1 on lisatud vahetult näide, et seaduseelnõus ei eksitaks traditsioonilise muutmisevormeli esitamisel. Paragrahvi 51 järgi ei laiene see lõige määruse eelnõule.

Paragrahvi 34 lõige 6 korrastab akti lisade muutmist. Näiteks tabeli puhul elementide lisamist või muutmist võib vormistada üksikute muudatustena, kui seda on võimalik Riigi Teatajas avaldatavas terviktekstis kergesti teha ja mille puhul kogu lisa uuesti esitamine ei oleks näiteks selle suure mahu tõttu mõistlik. Kui väheste muudatuste tõttu esitada kogu lisa tervikuna uuesti, siis ei ole ka näha, millised muudatused on tehtud. On mõistetav, et rohkete muudatuste korral tuleb lisa esitada tervikuna. Lõike 6 viimase lause kohaselt on võimalik ka üksikute muudatuste korral nimetada need muutmisevormelid ja seejärel lisada, et lisa esitatakse muudetud kujul tervikuna.

Paragrahv 37 käsitleb muudetava seaduse struktuuriosade numeratsiooni säilitamist. Kui paragrahv, lõige, punkt või õigusakti muu struktuuriosa tunnistatakse kehtetuks, siis kehtetuks tunnistatud struktuuriosa kohale pannakse Riigi Teatajas tähis *kehtetu* ja link aktile, millega see on kehtetuks tunnistatud. Kehtetuks tunnistatud paragrahvi numbrit edaspidi ei kasutata ja seaduse täiendamisel täiendatakse seda juba uue paragrahviga. Samasugune kord kehtib ka teiste struktuuriosade tähistamise suhtes. Olukord on aga teistsugune, kui näiteks paragrahvi on juba korduvalt muudetud ja sellele oleks otstarbekas anda tervikuna uus sõnastus. Sel juhul võib näiteks lõikes 4 reguleeritu paigutada lõikesse 3 või isegi eelnevalt kehtetuks tunnistatu kohale. Sellist sätete numeratsiooni muutmist võib kasutada juhul, kui sellega ei kaasne nii sise- kui välisviidete tõttu vajadust teha lisamuudatusi. Kui täiendav muutmise vajadus tekib, tuleb paragrahvi või muud struktuuriosa muuta osade kaupa, et numeratsiooni sagedast ja tarbetut muutumist vältida. Karistusõiguse sätete loomisel on täiendavad nõuded.

Paragrahvi 37 lõikest 4 tulenevalt võib ühe struktuuriosa rohkete üksikmuudatuste asemel esitada muudetud struktuuriosa tervikuna ja säilitada selles ka ülaindeksitega sätete numeratsiooni, et mitte tekitada juurde tarbetuid lisamuudatusi, mida põhjustavad näiteks viidete muutumine valeks, kui loobutakse ülaindeksitest.

Paragrahvi 37 lõike 5 järgi võib näiteks volitusnormi asukohta muuta juhul, kui seda tingib seaduse loogiline struktuur või samal ajal on vaja ka rakendusakti sisu muuta, sest kui muutub volitusnormi asukoht, siis tuleb ka rakendusakti preambulis muuta volitusnormi.

Paragrahvis 41 on uuendatud seletuskirja sissejuhatuse nõudeid. Vabariigi Valitsuse reglemendi § 10 lõikes 2 on nõue, et eelnõule lisatakse seda selgitav sisukokkuvõte. Sisukokkuvõttes tuleb lühidalt tutvustada eelnõu põhisisu, eesmärki ja oodatavat mõju. Ka tuleb märkida, keda eelnõu puudutab, kes olid eelnõu väljatöötamise kaasatud ning milline on kavandatava regulatsiooni eeldatav, näiteks eelarveline mõju. Sama teave on ka praegu praktikas nõutav eelnõude elektroonilisel esitamisel. Reglemendi seletuskirja järgi on mõistlik vältida eelnõu kohta erinevate selgitavate tekstide koostamist ja kasutada tuleks ühte teksti läbivalt eri dokumentides, see tähendab eelnõu seletuskirjas ja hiljem pressiteates. Sisukokkuvõte on vajalik ülevaatliku info saamiseks, sest seletuskirja üksikasjalisi selgitusi ja põhjendusi sisaldavatest osadest vajaliku leidmine nõuab aega. Sisukokkuvõtte peaks koostama eelnõu sisulised väljatöötajad ja selles osalema ministeeriumi kommunikatsioonispetsialist. Sissejuhatuse 2. alaosas nõutav on vajalik esmajoones

informatsiooniks, näiteks kellega ühes või teises eelnõu puudutavas küsimuses läbi rääkida, samuti veendumaks, et eelnõu materjalid on läbinud asjatundliku keeleteoimetus ja juriidilise kontrolli. Sissejuhatus 3. alaosas nõutav teave peaks olema abiks menetlejaile, et leida seos teiste eelnõudega, kavandada menetlusse või arutamisele võtmise aega, vastuvõtmise kvoorumit jms. Lõike 4 punkti 3 järgi on oluline märkida ka eelnõu seotus Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga, kui eelnõu on koostatud selle täitmiseks.

Paragrahvi 41 lõike 4 punkti 4 järgi märgitakse seletuskirjas, millist muudetava või kehtetuks tunnistatava seaduse tervikteksti kavandatakse eelnõu järgi muuta. Normitehnika eeskiri määrab nõuded eelnõule. Koostajale ja menetlejale on avaldamismärke oluline, sest see näitab, millisesse seaduse versiooni muudatused on kavandatud või tuleks kavandada ehk identifitseerib teksti, millega eelnõu võrreldakse, ja konstateeritakse muudatuste sobivust teksti kuni vastuvõtmiseni sõltuvalt vastuvõetava seaduse või selle sätte jõustumise ajast. Ei piisa sellest, et üksik muudatus sobib teksti tehniliselt, oluline on, et muudatus oleks kooskõlas ka hilisemate ehk pärast eelnõu valmimist lisandunud teiste muudatustega kontseptsiooniliselt, sest seadus on tervik. Asjaolu, et näiteks pärast muutmise seaduse vastuvõtmist ei ole alati muudetava seaduse terviktekstil enam sama avaldamismärke, mis muutmise seaduse vastuvõtmisel, sest vahepeal on lisandunud näiteks mõne tekstikoha uus muudatus, ei muuda eelnimetatud vajaduse tõttu seletuskirjas avaldamismärke esitamist tarbetuks. See tähendab, et kui muudatused on kavas jõustada nt 1.1.14, siis tuleks viidata sellele terviktekstile, mis on menetlemise hetkel 1.1.14 eeldatavasti jõus. Muudatuste kavandamisel ja menetluse ajal tuleb ka tutvuda hiljem kui 1.1.14 jõustuvate terviktekstidega, et tagada kavandatavate muudatuste sobivus ka neisse, juhul kui konkreetse sätte puhul ei ole tegu ajutise regulatsiooniga.

Paragrahvi 41 lõike 4 punkti 5 kohaselt tuleb seletuskirjas ära märkida eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik häälteenamus ja selle põhjendus. Vajaliku häälteenamuse põhjendus peaks olema piisavalt selge ja arusaadav. Näiteks kui seletuskirja kohaselt vajab eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust, siis tuleb ka lisada asjakohane põhjendus, näiteks, milline on eelnõu puutumus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõikes 2 nimetatud seadusega.

Paragrahv 42 käsitleb eelnõu eesmärki. Üksikasjalik eesmärgi analüüs on vajalik, et anda hinnang, kas eesmärk ja selle saavutamise vahendid on näiteks sobivad ja proportsionaalsed. Uue lõike 2 kohaselt tuleb selles osas märkida ka eelnõu vastavus heakskiidetud väljatöötamiskavatsusele või kontseptsioonile.

Paragrahvi 43 lõikesse 1 on lisatud punkt 4. Seletuskirjas sätteid põhjendavaid ja selgitavaid kommentaare tuleb koostada piisava hoolikuse ja täpsusega, sest nendest peaks olema abi nii keeleteoimetajal eelnõu sõnastuse viimistlemisel, et sätte sõnastus vastaks seletuskirjas esitatud sätte sisu selgitusele, kui ka teistel eelnõu menetlejail, õigusakti rakendajal ja adressaatidel sätte adekvaatseks tõlgendamiseks.

Paragrahvi 43 lõike 2 juures on asjakohane rõhutada vajadust seaduse muutmisel rohkem pöörata seletuskirjas tähelepanu teistes seadustes muudetavale seadusele viitavate sätete analüüsiga. See tähendab, et seletuskirjas puudub sageli ülevaade, milliseid viiteid on muudetud, milliseid tuleb muuta ja milliseid mitte. Kuigi muudetavad viited on esitatud muudatuste loetelus, ei anna see ülevaadet teistest ehk mingil põhjusel muutmata jäetud viidetest. Ka muutmata jätmine vajab selgitust, et menetlejal oleks üheselt selge, et kõiki viiteid on märgatud ja nende muutmise vajadust on analüüsitud.



Paragrahvi 46 lõige 3 on uus ja selles sätestatakse kohustus lisada eelnõu seletuskirjale mõjude analüüsi aruanne, kui regulatsiooniga kaasneb eeldatavasti oluline mõju. Kuigi kokkuvõtte sellest sisaldub juba eelnõu sisu ja võrdleva analüüsi osas, on ka detailse analüüsi aruande lisamine olulise mõju puhul oluline, et omada terviklikku kirjeldust hetkeolukorrast, eesmärkidest ja võimalikest lahendustest ning nende positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest.

Eeskirja rakendamise ühtse praktika kujundamise eesmärgil ei tohiks tähelepanuta jätta ka asjaolu, et enne uue eeskirja jõustumist kehtestatud õigusakte muutes säilitatakse nende senine vorm (alus: Riigikogu juhatuse kehtestatud Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja § 56).

**Kokkuvõte.** Kuna seadus on demokraatlikus õigusriigis üks peamine poliitilise otsuse elluviimise vahend, siis on seatud eesmärgi saavutamiseks esmajoones oluline seaduse efektiivne rakendamine ning selle üheks eelduseks on hea õigusloome ja normitehnika põhireeglite järgimine. Samal ajal sõltub õigussüsteemi efektiivsus ka ühiskonna sidususe määrast. Ühiskonna sidususe suurendamise üks võimalus demokraatia põhimõttest lähtuvalt on õiguslikust regulatsioonist puudutatud huvirühma kõneisikutega või avalikkusega õigusakti eelnõu põhilahenduste arutamine ja eeldatava olulise mõju selgitamine. Selline kaasamine ja konstruktiivne arutelu aitab suurendada ka õigusteadlikkust, mis on seaduse eesmärgi saavutamise olulisi eeldusi.