

**RIIGI- JA KOHALIKU OMAVALITSUSE
AMETNIKE PÄDEVUSKOOLITUSPROGRAMM**

RAIGO SÕLG

HALDUSAKTID

**EESTI VABARIIGI RIIGIKANTSELEI
EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT**

Tallinn 1999

Käesolev väljaanne on valminud Riigikantselei tellimisel riigieelarvelistest vahenditest ning on kasutatav riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolitusprogrammide õppematerjalina.

© Kõik kirjastamisõigused tervikmaterjalile kuuluvad Riigikantseleile ja Eesti Haldusjuhtimise Instituudile. Käesoleva õppematerjali mehaaniliste või elektrooniliste vahenditega reprodutseerimine või mingil muul viisil paljundamine, kaasa arvatud fotopaljundus, informatsiooni talletamine ja kontaktkopeerimine ärilistel eesmärkidel on keelatud.

SISUKORD

HALDUSAKTID	1
SISUKORD	3
1. Sissejuhatus	4
2. Üldküsimused. Haldusaktide liigid.....	4
3. Määrus	6
3.1. Volitusnorm	7
3.2. Määruse preambul	14
3.3. Määruse lisa.....	16
3.4. Määruse vorminõuded	17
3.5. Määruse eelnõu menetlemine	18
3.6. Määruse eelnõu seletuskiri	21
3.7. Määruse jõustumine ja kehtivuse kaotamine.....	21
4. Korraldus	23
5. Käskkiri	24

1. Sissejuhatus

Käesoleva kirjutise eesmärk ei ole anda põhjalik ülevaade haldusakte käsitlevatest teoreetilistest seisukohtadest. Eestis on praegusel ajal valminud mitmeid teoreetilisi käsitlusi haldusõiguse ja selle osana haldusaktide kohta ning eesmärgiks ei ole neid lihtsalt ümber jutustada. Haldusaktid moodustavad suure osa õigussüsteemist ning arvestades seda, et haldusaktide eelnõude ettevalmistamisega tegelevate ametnike hulk on väga suur ning see ei piirdu kaugeltki mitte ainult juristidega, on olulisem anda ettekujutus haldusaktide süsteemist ning olemusest Eesti Vabariigis, samuti ülevaade olulisematest haldusaktide eelnõude ettevalmistamise põhimõtetest. Mõlemat eeltoodud küsimuste ringi on vajalik käsitleda just praktilises plaanis, s.t. püüda tuua esile, milliseid puudusi Eesti haldusaktide süsteemis esineb, samuti näidata, miks ühe või teise küsimuse lahendamisel ei ole lähtunud puhtast haldusakti teooriast. Nii on haldusaktide teooriat ja laiemalt õigusteooriat kirjutises vajalik käsitleda just sellises mahus, kui see on vajalik mõistmaks ühe või teise aktsepteeritud või pakutud praktilise lahenduse olemust ja sisu.

Teema piiritlemiseks on kirjutises käsitletud just Vabariigi Valitsuse kui täidesaatva riigivõimuorgani kehtestatavaid haldusakte. Seda eelkõige seetõttu, et täidesaatev riigivõim on keskne haldusaktide kehtestamisel ning selle funktsioneerimise loogika mõistmisel on lihtsam aru saada kogu haldusaparaadi toimimisest.

2. Üldküsimused. Haldusaktide liigid

Demokraatlikus riigis reguleeritakse riigielu põhiküsimused kas vahetult rahva poolt või seadusandliku kogu (Riigikogu) poolt antavate seadustega, samuti Riigikogu otsustega. Seetõttu kehtib ka Eesti õigussüsteemis põhimõte, et enamus õiguslikku regulatsiooni nõudvatest küsimustest peab olema lahendatud seadusandliku võimu poolt. Täidesaatev riigivõim kuulub Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 86 Vabariigi Valitsusele. Seega on Vabariigi Valitsus täidesaatva võimu tipp. Põhiseaduse § 3 lõigus 1 sätestatakse, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tulenevalt on Vabariigi Valitsuse eesmärgiks korraldada riigi juhtimist vastavalt seadusandliku võimu kehtestatud õigusaktidele, rakendades neid õigusakte. Määrustel on seaduse sätete suhtes vaid abistav (selgitav, täpsustav, konkretiseeriv, rakendav) funktsioon. Sellest tulenevalt on demokraatlikus süsteemis mõeldav täidesaatva võimu õigustloov tegevus vaid seadusandja õigusaktidega etteantud piires. Iga täidesaatva võimu õigusakt vajab kindlat seadusest tulenevat alust tema vastuvõtmiseks.

Täidesaatva riigivõimu struktuur on kirjeldatud Vabariigi Valitsuse seaduses, mille kohaselt täidesaatva riigivõimu asutused jagunevad valitsusasutusteks ja valitsusasutuste hallatavateks riigiasutusteks. Valitsusasutused on vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele ministriumid, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Vabariigi Valitsus täidesaatva riigivõimu organina ja valitsusasutused moodustavad subjektide ringi, kellele on antud õigus kehtestada haldusakte. Seejuures on oluline toonitada, et vaid Vabariigi Valitsus ja ministrid on põhiseaduse kohaselt pädevad kehtestama määrusi kui õigustloovaid akte.

Haldusakti on erinevates teooriates püütud määratleda väga erineval moel. Üldiselt võib öelda, et *haldusakt on täitevvõimu õigusakt*. Sellisest üldisest määratlusest nähtub, et haldusakt kuulub üldisesse õigusaktide süsteemi, mis oluliselt lihtsustab ka tema liigitamist. Nii võib haldusaktid liigitada lähtuvalt õigusaktide liigitusest *õigustloovateks haldusaktideks* ja *halduse üksikaktideks*. Õigustloovaks haldusaktiks on määrus, üksikaktiks korraldus. Omapäraseks haldusakti liigiks on käskkiri, mis võib olla nii õigustloovaks haldusaktiks kui ka üksikaktiks. Sellest täpsemalt allpool.

Siinkohal on oluline rõhutada, et eeltoodud liigitust ei mõistetak valesi. Nii ei ole näiteks õige lugeda haldusakt õigustloovaks aktiks üksnes seetõttu, et see kannab pealkirja “määrus”, vaid oluline on eelnevalt tutvuda selle haldusakti sisuga. Üks võimalus õigustloovat akti määratleda on järgmine: “Õigustloov akt on õigusakt, millega kehtestatakse, muudetakse ja tunnistatakse kehtetuks õigusnorme”, kusjuures õigusnormide all mõistetakse konkreetselt määratlemata isikute ringile suunatud juhiseid. Sellest tulenevalt saab ka õigusakti (sealhulgas haldusakti) eelnõu ettevalmistamisel tähistada akti liiginimetusega alles pärast seda, kui on selge aktis sisalduma hakkava regulatsiooni subjekt; kas see on konkretiseeritud või mitte. Kuivõrd õigusnorm ja õigusaktide süsteem on keerukad nähtused ja paljude õigusaktide osas võib tõsiselt vaielda, kas tegemist on üld- või üksikaktiga (näiteks eelarveseadused), oleks lihtsam ja konkreetse õigusakti kehtestaja suvast mittesõltuvam lahendus rääkida õigusaktide liigitusest vaid õigustloovateks ja üksikaktideks, mille koha õigusaktide hierarhias määraks ära akti vastuvõtja pädevus ning millel puuduks konkreetne liiginimetus. See tähendaks, et olenevalt õigusakti (või selle üksiksätte) iseloomust peaks õigusakti kohaldaja igakordselt otsustama selle kuuluvuse õigustloovate või üksikaktide hulka.

Tuleb toonitada, et käesolevas kirjutises on erinevate haldusaktide liikide käsitlemise juures lähtutud just haldusakti iseloomust, mitte sellest, millise liigi alla haldusakti vastuvõtja on otsustanud haldusakti paigutada. Just lähtuvalt subjektist, kellele üks või teine akt on suunatud, on õigusaktidele kehtestatud erinevaid nõudeid, milledest allpool põhjalikumalt juttu tuleb.

Eeltoodud jutu selgituseks võib näitena tuua, et Vabariigi Valitsuse 2.juuli 1996.a. määrusega nr 183 kinnitatud “Valitsusasutuste asjaajamiskorra aluste” Lisas 2 tuuakse näide ministri käskkirja kohta ning selle näite kohaselt kinnitatakse ministeeriumi sisekorraeskiri ministri käskkirjaga. On vägagi vaieldav, kas ministeeriumi sisekorraeskirja subjektide ring on ikka nii konkreetne ja piiratud, et selle saaks kinnitada üksikaktiga. Tõenäoliselt mitte, kuivõrd selle dokumendiga nähakse ette kohustusi kõigile isikutele, kes viibivad ministeeriumi ruumides, piiramata subjektide ringi vaid oma töötajatega. Järelikult on tegu käskkirjaga üldakti tähenduses. See aga omakorda on vastuolus Vabariigi Valitsuse seaduse § 52 lg-ga 1. Sellise haldusakti nagu käskkiri dualistlik olemus on eriti hea põhjendus loobumaks õigusaktide konkreetsest liigitamisest nende nimetusest lähtuvalt.

Oluline asjaolu, mis sunnib tihtipeale kaaluma, kas ministeeriumi tasandil lahendada mingi küsimus (hoolimata selle normatiivsusest) õigustloova- või üksikaktiga, on näiteks õigusaktide avaldamise korraldus. Nii sätestatakse Riigi Teataja seaduse § 2 p-s 10, et Riigi Teatajas avaldatakse kõik ministrite määrused, käskkirjad aga ainult siis, kui see on sätestatud seaduses või Vabariigi Valitsuse määruses. Ministeeriumide osakondadel on põhimäärused, mis kinnitatakse ministri käskkirjaga. Tekib küsimus, miks? Kui ministeeriumi põhimäärus kinnitatakse Vabariigi Valitsuse määrusega (õigustloova aktiga), siis miks osakondade põhimäärused (mis tegelikult on omakorda ministeeriumi põhimäärust lahtimõtestavad

dokumendid) kinnitatakse üksikaktiga? Tõenäoliselt on küsimus otstarbekuses, s.t. ilmselt ei oleks vaja näiteks koormata Riigi Teatajat suure hulga ministriumide osakondade põhimäärustega. Samas võiks aga selle küsimuse lahendada siiski teisiti. Mõistlikum oleks selle asemel Riigi Teataja seaduses sätestada, et seal avaldatakse vaid *eksternset* (väljapoole konkreetset ametiasutust või selle haldusala) tähendust omavad ministrite määrused ja ei avaldata *internset* tähendust omavaid määruseid. Osakondade põhimäärused kuuluvad aga selgelt viimaste alla (eksternset ja internset määrust käsitletakse lähemalt järgmises alapeatükis). Praeguse lahenduse kohta võib väita, et puudub ühtne selgus õigusaktide (sealhulgas haldusaktide) liigituse osas ning puhtad teoreetilised seisukohad ei leia alati järgimist praktikas. Selline segadus on viinud aga praktikas ka juhtudeni, kus valitsusasutus, kellel puudub pädevus kehtestada õigustloovat haldusakti, on kehtestanud küll üksikakti liiginimetust kandva õigusakti, mille iseloom on aga õigustloov. Selline tegevus on aga seadusega sätestatud pädevuse ületamine ning seetõttu lubamatu. Kehtiva õiguse kohaselt on selliselt kehtestatud haldusakti (või selle sätte) kehtivust võimalik vaidlustada kohtus.

Õigustamaks väidet, et mõistlik oleks üldse loobuda aktide liiginimetuste kasutamisest akti osana ning mõtestada iga akti kuuluvus õigustloovate aktide või üldaktide hulka lahti tema iseloomu (ka üksikute sätete iseloomu) alusel, võib tuua veel ühe konkreetse näite kehtivast õigusest. Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse (RT I 1993, 25, 436; 1996, 81, 1448) § 2 kohaselt teostab õiguskantsler järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide vastavuse üle põhiseadusele ja seadustele. Õiguskantsleri pideva järelevalvetegevuse tagab õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse § 13, mille kohaselt saadetakse kõigi õigustloovate aktide ära kirjad õiguskantslerile. Kui rõhutada õigusaktide (sealhulgas haldusaktide) liigituse puhul alati nende nimetusi, võib selle kohustuse kandjatel tekkida küsimus, kas õiguskantslerile tuleb saata muuhulgas õigustloovad aktid, mille liigiks on märgitud “määrus” või hoopis need õigustloovad aktid, mille iseloom on hinnatav “määrusena”. Selle tagajärjeks võib aga, et õigustloova akti kontrolli vältimiseks õiguskantsleri poolt, märgitakse õigusakti liigiks tema pealkirja juures selline liik, mille üle vastavalt seadusele kontrolli ei teostata.

Nende näidete alusel on selge, et üksnes erinevate teoreetiliste käsitluste väljatoomisest ei piisa praktilise elu korraldamiseks, vaid selleks, et vältida probleeme, tuleb anda ka ühene hinnang sellele, millist teooriat tuleks riigi õigussüsteemi huvides aktsepteerida ja sellest siis ka lähtuda.

Alapeatüki lõpetuseks vajaks veelkordset toonitamist ülalkäsitletud üldreeglid, mida haldusakti kehtestamisel silmas tuleb pidada:

- 1) haldusakte saavad kehtestada vaid kindlad seaduses selleks volitatud subjektid;
- 2) iga haldusakti kehtestamiseks peab olema seaduslik alus;
- 3) haldusakti liigi määramisel on oluline pöörata tähelepanu akti iseloomule, mitte tema pealkirjale.

3. Määrus

Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 87 p 6 ja § 94 lõigu 2 kohaselt annavad Vabariigi Valitsus ja ministrid määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Määrus on täidesaatva riigivõimu ainus õigustloov haldusakt. Vabariigi Valitsuse määruse kui õigustloova akti mõiste, vormistamise

ning avaldamise ja jõustumise printsiibid sätestatakse Vabariigi Valitsuse seaduse §-des 27-29, ministri määruse mõiste, vormistamise ning avaldamise ja jõustumise printsiibid Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 51.

Määruse kehtestamise aluseks on alati seaduses sisalduv volitusnorm (vt allpool), mille tähendus seisneb selles, et teatud küsimuste ringi ei peeta otstarbekaks reguleerida seadusega: küsimused on liialt konkreetsed ning nende reguleerimine seadusega ei sobi kokku seaduse abstraktsuse printsiibiga. Seetõttu võib aga väita, et volitusnormi sisseviimisel seadusesse nähakse ette "lünk" seaduse teksti, mille täitmine on otstarbekam õigusaktide hierarhias madalamal asetseva aktiga (haldusaktiga). Sellest omakorda tuleneb väide, et volitusnormi alusel kehtestatud määrus on oma sisult tegelikult seaduse osa ning seetõttu peaks määruste ettevalmistamise, normitehnika, avaldamise jne suhtes kehtima kõik samad nõuded, mis seadustelegi ning erisused tuleks kehtestada vaid selles osas, kus see on vajalik lähtuvalt selle õigusakti liigi spetsiifikast. Järgnevas alapeatükis käsitletakse eelkõige neid institute, mis eristavad määrusi nende aluseks olevatest seadustest, samuti tuuakse välja kehtiva süsteemi kitsaskohti, kus seaduste ja määruste vaheliste erisuste kehtestamisega on siinkirjutaja arvates liiale mindud.

3.1. Volitusnorm

Volitusnorm on kahtlemata keskseim õigusinstituut nii määruse kui kõigi haldusaktide sisu ja olemuse mõistmisel. Määrust käsitleva alapeatüki all tuleks volitusnormist rääkida seetõttu, et määrus on tähtsaim haldusakt. See aga ei vähenda volitusnormi rolli teiste haldusaktide puhul, küll teeb aga selle vähem aimatavaks.

Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See, aga tähendab, et iga määruse kehtestamiseks peab olema volitusnorm; ehk teisisõnu, igas seaduses, mille alusel Vabariigi Valitsus ja minister määrusi annavad, peab olema delegatsiooninorm, mis neid selleks õigustab või kohustab. Volitusnormis peab olema sätestatud:

- 1) kellele delegeeritakse määruse kehtestamine seaduse täpsustamise ja rakendamise eesmärgil;
- 2) määruse ulatus:
 - a. erivolitus konkreetse määruse kehtestamiseks või üldvolitus teatud valdkonna reguleerimiseks ning;
 - b. seaduse rakendamise ulatus.

3.1.1. Määruste liigitus lähtuvalt volitusnormist

Määrusi saab liigitada mitmeti, kuid igasuguse liigituse aluseks on tegelikult volitusnorm. Just volitusnormi sisu (sõnastus) määrab ära, millist liiki määrusega tegemist on. Alljärgnevalt käsitletakse erinevaid määruste ja volitusnormide liigitusi ning nende käsitleste läbi püüaks tuua esile, kui oluline on seaduse eelnõu ettevalmistamisel pöörata rõhku volitusnormide sõnastamisele, et saavutada oodatud resultaati, s.t. et määruse ettevalmistaja mõistaks täielikult seadusandja antud volituse sisu.

I Määrusandlusõiguse mahu järgi eristatakse kolme liiki määrusi: *intra legem*, *praeter legem* ja *contra legem*. *Intra legem* määrusega rakendatakse kehtivat seadust. Ta konkretiseerib rakendatava seaduse norme ja ei tohi olla nendega vastuolus. *Intra legem* määruse puhul on volitusnorm sätestatud selliselt, et selles sisalduv volitus jääb seaduse enda reguleerimiseseme (reguleerimisala) raamidesse, kusjuures iga seaduses reguleeritud õigusinstituuti käsitlevad põhilised materiaalõiguslikud sätted peavad olema esitatud seaduses endas. Nii näiteks ei ole tegu *intra legem* määrusega, kui seaduse reguleerimisala paragrahvis tuuakse ära, et seadus reguleerib muuhulgas mingi tegevuse litsentseerimist (tegevuslubade väljastamist, kehtetuks tunnistamist, järelevalvet), kuid samas seaduses sisaldub volitusnorm, millega kogu see valdkond jäetakse Vabariigi Valitsuse või ministri määruse reguleerimisalasse. Põhilised materiaalõiguslikud normid (tegevusloa väljastamise peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused) peavad sisalduma seaduses ning vaid konkreetne menetlus (näiteks mis tähtaja jooksul luba väljastatakse) võib sisalduda määrukses.

Määruse, mida just näiteks toodud sai kui mitte *intra legem* määrust, võib selgelt lugeda *praeter legem* määruseks. *Praeter legem* määrusi antakse selliste valdkondade reguleerimiseks, mida seadusega seni reguleeritud. Seega väljutakse seaduse reguleerimiseseme raamidest. Ehk teisisõnu, siin ei ole määrus enam mitte seaduse rakendusakt, vaid juba seaduse asendusakt, mida aga põhiseadus ei luba. *Praeter legem* määruste normid peavad olema kooskõlas volitavas seaduses väljendatud põhimõtetega ja vältima vastuolusid ligilähedasi valdkondi reguleerivate seadustega. See on ka sisuliselt ainus seaduse ja *praeter legem* määruse erinevus, et *praeter legem* määrusega ei saa muuta kehtivaid seadusi.

Contra legem määrused ei erine seadustest enam millegi poolest, kui nende erinev kehtestaja välja arvata. *Contra legem* määrustega võib reguleerida seni seadusega reguleerimata valdkondi ning seadusi ka muuta ja kehtetuks tunnistada. Seetõttu võib öelda, et demokraatliku korraldusega riigis *contra legem* määrusi lubada ei tohiks. Sellised määrused on juba selge märk haldusriigist.

Põhiseadusest ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg-st 2 võib väita, et Eesti õigussüsteemi osadeks on vaid üht liiki täidesaatva riigivõimu õigustloovad aktid - *intra legem* määrused. Sellele on oma otsustes osundanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Vabariigi Valitsuse ja ministri määrusega on võimalik rakendada vaid kehtivat seadust, konkretiseerida rakendatava seaduse norme. Kui seaduses pole mingit valdkonda reguleerivaid norme, pole võimalik neid ka rakendada. Seetõttu võib hoolimata mõnedest arvamustest väita, et Eesti õigussüsteemi osadeks ei ole *praeter legem* määrused kui õigustloovad aktid, mis loovad uut õigust reguleerides neid valdkondi, mida seadusega ei ole veel korraldatud (kuigi praktikas tuleb ette, et selliseid norme püütakse seaduste eelnõudesse ka põhiseadusvastaselt sisse kirjutada). *Praeter legem* määruste kehtestamine võib olla võimalik vaid internsetena. *Contra legem* määrused, millega võiks muuta või kehtetuks tunnistada varem antud seadusi, ei ole Eesti Vabariigi Põhiseaduse kohaselt üldse võimalikud.

II Volitusnormid liigitatakse põhiliselt kaheks: üldvolitusnormid (ka üldvolitust, generaaldelegatsiooni sisaldavad volitusnormid) ja erivolitusnormid (ka erivolitust, spetsiaaldelegatsiooni sisaldavad volitusnormid). Üldvolitusena käsitletakse volitust teatud valdkonna reguleerimiseks (üldiselt määratletud pädevus määruste mitmete kehtestamiseks teatud valdkonnas), erivolitusena aga volitust konkreetse määruse kehtestamiseks. Seadustes

tuleb alati eelistada erivolituste kasutamist, kuivõrd see kõige paremini põhimõttele, et määruse on seaduse rakendusakt, mis kehtestatakse seaduse täitmiseks. Erivolitus on ka ainus võimalus anda selgelt edasi seadusandja tahe, mis üldvolituse puhul jääb ähmaseks. Kui seadusandja ei tea, mitme määrusega oleks vajalik valdkond reguleerida, siis järelikult ei ole tal ka selgust reguleeritavast valdkonnast enesest. Seetõttu tuleb üldvolitusi kasutada vaid erandjuhul. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on märkinud, et demokraatlikus õigusriigis ei saa volitusnorm olla üldist laadi. Sellise volituse lubatavuse tunnustamine tähendaks möönmist, et Riigikogu võib üheainsa volitusnormiga praktiliselt loobuda talle kohustusliku legislatiivfunktsiooni teostamisest Vabariigi Valitsuse või ministrite kasuks. See väide tundub siiski olevat liialt äärmuslik, kuna üldvolitus on siiski midagi muud kui volitus *praeter legem* määruse kehtestamiseks. Samas tuleb tunnistada, et üldvolituse sätestamisel on küllalt suur oht volitatava valdkonna väljumiseks seaduse reguleerimisesemest. Nii näiteks ei tohiks kunagi lubada üldvolitust näiteks sellise sõnastusega: “Vabariigi Valitsusel on õigus kehtestada käesoleva seaduse rakendamiseks määrusi”. Kahjuks tuleb tunnistada, et seda on siiski tehtud.

Üldvolituse kõrvalejätmine õigussüsteemist ei ole aga kõigest hoolimata siiski mõeldav. Nii on mitmeid küsimusi, milles üldvolitusnormi kasutamine on ainumõeldav lahendus, et üldse võimaldada määruste kehtestamist ja õigustloovate aktidega täitevvõimu töö korraldamist.

Näide: Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 3 sisaldab üldvolitust: “Vabariigi Valitsus annab määrusi valitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks, samuti teenistusliku järelevalve teostamiseks.” Selle sätte alusel on Vabariigi Valitsus kehtestanud suure hulga määrusi, millede igauhe jaoks eraldi erivolitusnormi kehtestamine ei ole mõeldav. Seega on üldvolitusnormi kasutamine sageli tingitud vaid otstarbekuse küsimusest ning üldjuhul ei peaks üldvolitusnormist pingsalt hoiduma näiteks *internsete* määruste puhul, millest tuleb juttu allpool.

Volitus tuleb sõnastada nii, et sellest ilmneks seadust rakendava määruse andmiseks pädev haldusorgan ja talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Ähmaselt sõnastatud volitusnorm raskendab üld- ja erivolituse eristamist. Siinkohal tahakski tuua näite volitusnormist, mille puhul on volituse sisu raske üheselt mõista.

Näide: Rahvatervise seaduse (RT I 1995, 57, 978; 1996, 3, 56; 49, 953; 1997, 37, 569) § 7 lg 2:

“(2) Vabariigi Valitsus kehtestab tervisekaitse õigusaktid:

1) ehitusaluse maa-ala valikuks, hoonete, rajatiste, transpordivahendite ehitamiseks, kasutuselevõtmiseks ja kasutamiseks;

2) toiduainete, toidu, mineraal- ja joogivee tootmiseks, importimiseks, vedamiseks, säilitamiseks ja müümiseks või levitamiseks, samuti nendega kokkupuutuvate materjalide tootmiseks, importimiseks ja kasutamiseks;

3) tehismaterjalide ja nende töötlemissaaduste, tervist ohustada võivate masinate, seadmete ja tööriistade tootmiseks, importimiseks ning kasutamiseks;

4) radionukliide sisaldavate ainete või seadmete, mürgiste või tugevatoimeliste ainete ning bioloogiliste preparaatide, välja arvatud ravimid, tootmiseks, importimiseks, vedamiseks, hoidmiseks, kasutamiseks ja kahjutustamiseks;

5) laste- ja keemiakaupade, kosmeetikavahendite ning inimesega vahetult kokkupuutuvate või eluruumides kasutatavate tarbekaupade, samuti ehitusmaterjalide valmistamiseks, importimiseks ja müümiseks;

6) rahvusvahelise kokkuleppega määratud eriti ohtlike nakkushaiguste (karantiinhaiguste) leviku tõkestamiseks riigipiiril ja riigis;

7) olmeteenuste osutamiseks elanikele.”

Nimetatud volitusnorm on ülesehitatud erivolitusnormina, kuid samas on raske öelda, et antud oleks ammendav loetelu vajalikke õigusakte, mille kehtestamiseks volitus on antud. Nii näiteks võiks seda sätet erivolitusnormina tõlgendades väita, et p-s 5 toodud lastekaupade ja ehitusmaterjalide regulatsioon peab tulenema ühest aktist. Tegelikkuses see aga nii kavandatud ei olnud.

Rõhutada tuleks veel, et erivolitusnormi kui konkreetset õigusakti kehtestama volitava sätte alusel kehtestatud määruse olemust ei mõistetak valesi. Ühekordse akti kehtestamine ei tähenda, et kehtestajal ei oleks pärast õigust seda akti seaduse reguleerimiseseme piirides muuta. Igasugune volitusnorm volitab lisaks määruse kehtestamisele ka selle hilisemateks muutmisteks. Loomulikult tuleb aga ka muutmise korral määruse preambulis (vt allpool) viidata sellele volitusnormile.

III Määrused liigitatakse ka *internseteks* ja *eksternseteks* määrusteks. Internsete määruste all mõeldakse määrusi, mis kehtestatakse, korraldamaks suhteid määruse kehtestaja enda ametkonnas, tema enda töö korralduse ja teenistusküsimuste lahendamiseks. Eksternsed on aga määrused, mis loovad õigusi või kohustusi isikutele väljaspool akti kehtestaja enda ametkonda. Ülaltoodud näide Vabariigi Valitsuse seadusest on puhas internse määruse näide ja nagu juba öeldud, on täiesti loomulik näha internsete määruste kehtestamine ette, kasutades üldvolitusnormi. Väljaspool ametkonda õiguste ja kohustuste loomisel on aga nõuded rangemad. Siin on puhtamalt tegemist seaduse rakendamisega (ka seaduse sätete lahtimõtestamisega) kolmandate isikute suhtes, kus seadusandja peab selgemalt määratlema, millise osa oma pädevusest ta täitevvõimule delegeerib. Seetõttu on eksternsete määruste puhul üldjuhul lubatav vaid erivolitusnormide kasutamine.

IV Volitusnorm võib olla sõnastatud kas kohustavana või õigustavana. Esimesel juhul on määruse andja kohustatud vastava määruse andma, teisel juhul on tal valikuvabadus, kas volitust kasutada või mitte (otsustusdiskretsioon).

Näide: Kohustav volitusnorm: “Märgukirjade ja avalduste läbivaatamisega seotud asjaajamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus”.

Õigustav volitusnorm: “Valla- või linnavolikogul (edaspidi volikogu) on õigus käesoleva seaduse alusel anda määrusi kohalike maksude kehtestamiseks (edaspidi maksumäärus)”.

On loogiline, et erivolitusnorm ei saa üldjuhul olla õigustav. Siis tekiks küsimus, kas seadusandja on üldse kindel, kas ta soovib sellist osa oma pädevusest delegeerida, soovib ta seda ise kasutada või ole sellist regulatsiooni tegelikult ikkagi vajagi. Seega tuleb erivolitusnorm reeglina sõnastada kohustavana. Küll võib õigustav olla üldvolitusnorm, nagu seda ka ülaltoodud näites. Nagu öeldud, ei ole üldvolitusnormi puhul seadusandja tahe nagunii lõpuni selgelt määratletav ja kui volitatakse määrusi kehtestama mingis valdkonnas, mille kohta seadusandja teab, kui palju määrusi oleks vaja ja milline oleks nende kõigi reguleerimise, oleks mõistlikum sätestada seaduses hoopis mitu erivolitusnormi.

Ülalpool toodud näide väärast, segadusseviivast volitusnormist, annab hea näite ka selle kohta, kuidas võib segadust tekitada õigustava ja kohustava sõnastuse hoolimatu kasutamine, sest just kohustava sõnastuse kasutamine rahvatervise seaduses tekitabki mulje, et punktides esitatud valdkonnad tuleb reguleerida ühe määrusega.

3.1.2. Õigustloovate aktide hierarhia. Edasivolitamine

Parlamendi menetlusest väljaarvatud õigustloovate aktide eelnõude ettevalmistamise seaduse (varemalt õigusloomeseaduse) eelnõu kohaselt oli volitusnormi käsitletud läbi õigustloovate aktide hierarhia konkretiseerimise. Nii nägi pakutav õigustloovate aktide hierarhia eelnõu kohaselt välja järgmine:

1. Riigikogu võib seadusega volitada määrust kehtestama üldjuhul Vabariigi Valitsuse või valla- ja linnavolikogu, nähes vajaduse korral ette ka edasivolitamise õiguse (vt allpool).

Samas oleks jäetud õigus määruse kehtestamiseks volitada ka otse ministrit või ministreid, kuid seda ainult internsete määruste korral s.o. kui määrusega reguleeritakse ministeeriumi(de) või selle (nende) valitsemisala töökorraldust või asjaajamist.

2. Vabariigi Valitsus võib edasi volitada ministrit, kui selline õigus on talle volitusnormis antud. Üldjuhul tuleb seadust rakendada siiski Vabariigi Valitsuse määrusega ning vaid juhul, kui edasivolitamise võimalus on seaduses otseselt sätestatud, on Vabariigi Valitsusel õigus oma pädevust edasi delegeerida ministrile, kelle valitsemisalasse antud küsimus kuulub.

3. Valla- või linnavolikogu edasivolitamise pädevus valla- või linnavalitsusele tuleneb samuti. Nagu juba varem öeldud, ei saa aga Vabariigi Valitsuse määrusega sätestada täpsemaid aluseid selliseks edasivolitamiseks. Seega tuleneb omavalitsusorganite volitamise pädevus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, mille §-s 22 sätestatakse volikogu ainupädevus (seega küsimuste ring, mille otsustamise edasivolitamine valitsusele ei ole võimalik) ning mille § 30 lg-s 1 esitatakse valla- või linnavalitsuse pädevus, s.h. kohaliku elu küsimuste lahendamine ja korraldamine, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele (p 2) või mis ei kuulu volikogu ainupädevusse (p 3).

Siit jõuame edasivolituse kui Eesti õigussüsteemis suhteliselt uudse nähtuse juurde, milles peamiselt seisneb kehtiva õigusloome korralduse ja õigusloovate aktide eelnõude ettevalmistamise seaduse eelnõus pakutud lahenduse erinevus.

Teoorias on jõutud seisukohale, et volitusnormiga edasivolitamisõiguse andmine on aktsepteeritav juhul, kui seda nõuavad vastava valdkonna spetsiifilised asjaolud. Edasivolitamisõigusega volitusnorm võimaldab otsustustasandit reguleeritavale valdkonnale nõ. lähemale viia. Valitsusasutused ei või delegeerida nende pädevusse antud õigusi ja kohustusi teistele riigi- või omavalitsuse asutustele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti või kui seda ei näe ette seaduse alusel sõlmitud haldusleping. Edasivolitamisõigusega volitusnorm peab sisalduma seaduses. Õiguslalases kirjanduses märgitakse, et kui edasivolitust peetakse vajalikuks, on oluline et see oleks antud sõnaselgelt (edasivolitamise õigus peab olema volitusnormis endas sätestatud) ja et edasivolituse adressaat oleks identifitseeritav. Eeltoodud

põhimõtte mittejärgimine on vastuolus põhiseadusega (määrusi antakse seaduse alusel ja täitmiseks). Seega on korrektne normis nimetada näiteks rahandusministrit, mitte aga kasutada normiadressaadina ebamäärast “asjaomast ministrit” vms.

Näide: “Mälestiste ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste konserveerimise, restaureerimise, remondi ja ehitamise projektide koostamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitusel kultuuriminister”.

Edasivolitamist võimaldava volitusnormi rakendamine on Vabariigi Valitsuse ja valla- või linnavolikogu õiguseks, mitte kohustuseks (otsustusdiskretsioon). Õiguskirjanduses rõhutatakse, et konstruktsioonid “käesoleva seaduse rakendamist korraldab Vabariigi Valitsus” ei kujuta endast edasivolitamiseõigusega volitusnorme. Tuleb rõhutada, et edasivolitamisel ei saa väljuda seaduses sisalduva volitusnormi raamest. Edasivolitamisel võib vajadusel ette näha ka konkreetse tähtaja või tähtpäeva vastava määruse kehtestamiseks.

Seega õigustloovate aktide eelnõude ettevalmistamise seaduse eelnõu kohaselt ei olnud ministrit üldjuhul võimalik seadusega otse määrust kehtestama volitada, vaid selleks oli vajalik Vabariigi Valitsusele antud volituses ette näha edasivolitamiseõigus, mida Vabariigi Valitsus võis olenevalt vajadusest ja otstarbekusest kasutada või kasutamata jätta. Küll oli võimalik sätestada seaduses otsevolitus ministrile nendel juhtudel, kui määrusega reguleeritakse ministeeriumi või selle valitsemisala töökorraldust või asjaajamist, ehk teisisõnu, internsete määruste korral. Sellise ministri määrusandlusõiguse piiramise osas oli ka muidugi vastuväiteid. Nii leiti mõnel juhul, et ministri otsevolitamise piiramine on selgelt põhiseaduse vastane, kuivõrd põhiseadus annab nii Vabariigi Valitsusele kui ministrile õiguse kehtestada määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Eelnõu autorid aga leidsid, et siin tuleks juba õigusakti teooriast ning haldusorganisatsiooni põhimõtetest lähtuvalt põhiseadust teisiti tõlgendada. Põhimõtte, et üldjuhul ei saa ministrit otse volitada määrust kehtestama, on kooskõlas õigusaktide hierarhia põhimõttega ja välistab võimaluse, et hulk küsimusi lahendatakse ainult seadusandja ja konkreetse ministri poolt, jättes vahele Vabariigi Valitsuse kui peamise seaduse rakendaja. Kui ministrit volitatakse otse kehtestama eksternset määrust, on tegu vastavalt põhiseaduse §-le 86 Vabariigi Valitsusele kuuluva täidesaatva riigivõimu andmisega ministrile ilma Vabariigi Valitsuse sellekohase otsuseta, mille põhiseadusele vastavus on vaieldav. Vabariigi Valitsuse ja ministri määrusandlusõiguse erinevus põhiseaduse kohaselt seisnebki selles, et Vabariigi Valitsuse kohta sätestatakse põhiseaduses selgelt: “Täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele”. Ministri kohta selline säte muidugi puudub.

Eelnenud arutluse lõpetuseks tuleb siiski öelda, et praeguseks on kompromissina asutud seisukohale, et siiski peaks säilitama üldise võimalusena ministri otsevolitamiseks seadusega ja seda just selleks, et hoida ära võimalikud vastuolud põhiseadusega, samuti lubama edasivolitamise kasutamist. Sellest hoolimata tundub olevat vajalik diskussiooni jätkata ning just sel põhjusel on käesolevas kirjutises ära toodud senised erinevad seisukohad otse- ja edasivolitamise käsitluse osas.

Teine olulisem erinevus kehtiva korralduse ja õigustloovate aktide eelnõude ettevalmistamise seaduse eelnõus esitatud kontseptsiooni vahel seisnes kohaliku omavalitsuse organite määrusandlusõiguse piiritlemises. Volitusnorme, millega määruse kehtestamine pannakse

kohaliku omavalitsuse volikogule, nähes volikogule ette edasivolitamisõiguse valla- või linnavalitsusele, kehtiv seadusandlus ei sisalda. Kui seadusega volitatakse vastavat määrust kehtestama kohalikku omavalitsust (kohaliku omavalitsusi üksusi) ja konkreetseks normiadressaadiks olev organ (volikogu või valitsus) on seejuures määratlemata, omab valla- või linnavalitsus õigust määrust kehtestada, kui volikogu pole seda küsimust oma pädevusse võtnud. Kui seaduses sisalduva volitusnormi adressaadiks on volikogu ja edasivolitamisõigust pole märgitud, ei saa volikogu vastava määruse kehtestamist valla- või linnavalitsusele edasi volitada.

Selline selge määrusandlusõiguse piiritlematus tekitab taas probleeme. Seetõttu lähtuti õigustloovate aktide eelnõude ettevalmistamise seaduse eelnõus põhimõttest, et kohaliku omavalitsuse organite pädevus peaks nii palju kui võimalik olema analoogiline riigi tasandil seadusandja ja täidesaatva riigiorgani vahelise pädevusega.

3.1.3. Volitusnormiga seonduvad praktilised probleemid

Lõpetuseks tahaks volitusnormi käsitlemise juures esile tõsta paari olulisemat praktilist probleemi, mille olemasolu määruste eelnõude ettevalmistajad kokku puutuvad.

Varasemast perioodist kehtib mitmeid määrusi, milles puuduvad viited volitusnormidele. Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg-s 2 on sätestatud nõue, et Vabariigi Valitsuse määruks peab viitama selle andmise aluseks olevale seadusesättele. See tähendab, et selliste määruste muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel, milles selline viide puudub ja mis ei ole kehtestatud volitusnormi alusel, tuleks viide leida kunstlikult ja seda praktikas ka tehakse. Justiitsministeeriumi arvates ei ole see otstarbekas ja lisaks lõhub selline praktika ka volitusnormi käsitlemise ühtsust teoorias ja praktikas. Justiitsministeeriumi seisukohalt tuleks sellistel puhkudel viitamisel lähtuda vaid Vabariigi Valitsuse seaduse § 28 lg-st 2: “Vabariigi Valitsuse määrust muutev või kehtetuks tunnistav määrus peab sisaldama ka muudetava või kehtetuks tunnistatava määruse pealkirja, andmed määruse avaldamise kohta, kuupäeva ja numbrit”. Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg-s 2 toodud nõue saab määruse muutmise ja kehtetuks tunnistamise määrustele kehtida vaid siis, kui seda nõuet on järgitud muudetava või kehtetuks tunnistatava määruse puhul. Vastasel korral võiks väita, et tegu ei ole seda määrust muutva või kehtetuks tunnistatava määrusega, kuivõrd kunstlikult leitud volitusnorm võib olla ka ekslik (ja praktikas on seda ette tulnud). Samas nendime, et antud probleemi lahendus saab olla vaid kokkuleppeline ja ülalpakutud on üks võimalik lahendus. Nii näiteks võiks allpool (alapeatükk 3.7) toodud määruse kehtivuse kaotamise põhimõtete tunnustamise korral samuti väita, et kui mõne näiteks 1993.a. kehtestatud määruse puhul ei ole võimalik leida tema kehtestamise aluseks olnud või olevat volitusnormi, tuleks selline määruse lugeda kehtetuks. Kuivõrd aga selline kokkulepe puudub, on selle probleemi lahendamine hetkel vaid kohtute pädevuses, kui nad konkreetse õigusakti kohaldamisel otsustavad tema kehtivuse küsimust.

Volitusnormi puhul on oluliseks küsimuseks ka volitusnormi jõustumine ehk ajahetke määramine, millest alates Vabariigi Valitsus või minister on õigustatud alustama määruse ettevalmistamist. See küsimus oli pikka aega Eestis korrektselt läbi mõtlemata. Seadused jõustuvad tihtipeale mitte põhiseaduses ja Riigi Teataja seaduses esitatud üldkorras, vaid hilisemal tähtajal. Üks põhjus selleks ongi tavaliselt tagada piisav ajavaru seaduse rakendusaktide (määruste) ettevalmistamiseks. Samas ei olnud aga varem tähelepanu pööratud

asjaolule, et kui seadus jõustub näiteks ühe aasta pärast, siis sellise üldreegli alusel jõustuvad ka seaduses sisalduvad volitusnormid ühe aasta pärast. Seega ei oleks aga võimalik alustada nende volitusnormide alusel määruste ettevalmistamist, kuivõrd volitus selle ühe aasta jooksul veel puudub. Määrused peaksid aga olema ettevalmistatud ja kehtestatud (mitte aga jõustatud) enne seaduse jõustumist.

Menetlusnormid näevad küll ette, et juba seaduse eelnõu menetlemisega koos tuleb eelnõu seletuskirjas esitada seaduses sisalduvate volitusnormide alusel kehtestatavate määruste kavandid või struktuur, kuid seda ei saa veel lugeda määruse eelnõu ettevalmistamiseks. Kavandite või struktuuri esitamise kohustus on sisse viidud seetõttu, et selgelt oleks põhjendatud iga kehtestatava määruse vajadus ja otstarbekus ning et oleks võimalik määratleda, kas määrusesse kavandatavate küsimuste ring peaks kuuluma just määruse reguleerimisalasse (küsimus õigest õigusakti liigi valikust).

Määruse ettevalmistamiseks annab õiguse ainult jõustunud volitusnorm. Seetõttu tuleb seaduste puhul, mille jõustumine on lükatud kaugemasse tulevikku, näha ette volitusnormide jõustumise erikord. Riigi Teataja seaduse §-s 6 on seetõttu nüüdseks sätestatud: “Volitusnorm Vabariigi Valitsuse või ministri määruse andmiseks jõustub 10. päeval pärast seaduse Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses ei ole sätestatud volitusnormi jõustumise teist tähtpäeva. Sellise volitusnormi alusel antav määrus ei jõustu enne seaduse jõustumist, kui seaduses ei sätestata teisiti.” Selline muudatus kehtivas õiguses võimaldab valmistada määruse(d) ette enne seaduse tervikuna jõustumist ning vältida sellist praktikat, kus pärast seaduse jõustumist ei kehtestata pika aja jooksul sellest tulenevaid määrusi.

3.2. Määruse preambul

Erinevalt seadustest on määruse osaks preambul. Seaduste puhul tuleb preambulit taunida eelkõige seetõttu, et seaduses oleks preambul vaid seaduse ülesandeid, vastuvõtmise põhjuseid vms kehtestav deklaratiivne teksti osa, millel on vaid informatiivne tähendus. Määruse puhul on preambul aga oluline osa, mida tinglikult võib võrrelda seaduse reguleerimisala paragrahviga. Nii tuuakse määruse preambulis ära viide volitusnormile või volitusnormidele, mille alusel määrus kehtestatakse. Preambul võib lisaks sisaldada ka viite teistele seaduse sätetele, millest lähtudes määrus kehtestatakse. Edasivolitusnormi alusel kehtestatud ministri määruse puhul tuleb viidata ka edasivolitust sisaldavale Vabariigi Valitsuse määruse sättele. Kuivõrd just erivolituse alusel kehtestatud määruste puhul on nende reguleerimisala määratletud seadusega (seaduses sisalduva volitusnormi sõnastus peab olema ammendav, määratlemaks määrusega reguleeritavate küsimuste ringi), siis pole selliste määruste puhul reguleerimisala sätestamine vajalik ning piisab viitest volitusnormile. Samas on viite äratoomine vajalik seaduse ja määruse vahelise seose väljatoomiseks.

Paljudes Euroopa Liidu (EL) direktiivides on liikmesriikidele ette nähtud kohustus, et oma siseriiklike õigusaktide kehtestamisel, millega viiakse siseriiklik õigus kooskõlla antud EL direktiiviga, tuleb nendes õigusaktides või nende juures viidata antud EL direktiivile. Viitamise viisi näevad ette liikmesriigid. Nii näiteks viidatakse Soome Vabariigis EL õigusaktidele enne seaduse või määruse teksti.

Kuivõrd Eesti Vabariigil on assotsieerunud riigina vajalik hakata varakult seda kohustust täitma, et parandada orienteerumist seadusandluses, on Vabariigi Valitsuse 27.jaanuari 1998.a. määrusega nr 16, millega muudeti Vabariigi Valitsuse 1.juuli 1993.a. määrust nr 199,

ette nähtud nõue, et kui seaduse või määruse eelnõu ettevalmistamisel on arvestatud Euroopa Liidu direktiividega, esitatakse seaduse eelnõu reguleerimisala paragrahvis või määruse eelnõu preambulis nende Euroopa Liidu direktiivide numbrite loetelu koos avaldamismärgetega Euroopa Ühenduste Teatajas (EÜT).

Nimetatud põhimõtte kehtestamine Eesti Vabariigis juba praegusel ajal hoiab tulevikus kokku töö, mida tuleks teha tagasiulatuvalt kõigi nende õigusaktide osas, mis selliste direktiivide nõuetega vastavuses on.

Kuivõrd viitamine EL õigusaktidele ei ole Eesti Vabariigi õigusaktides lubatav kuni Eesti Vabariigi ühinemiseni Euroopa Liiduga, tuleb märkida õigusaktis vaid, milliste EL direktiividega on antud õigusaktis arvestatud. Esitada tuleb vaid sellised EL direktiivid, millega eelnõu on täielikult või osaliselt kooskõlas.

Näide: Vabariigi Valitsuse 25. novembril 1997.a. vastu määruse nr 224 “Mänguasjade ohutusnõuete ja märgistamise eeskirja kinnitamine” preambul: Lähtudes rahvatervise seaduse (RT...) § 7 lg 2 p-st 5 ja tarbijakaitseseaduse (RT...) § 11 lg-st 3 ning arvestades Euroopa Liidu Nõukogu 3. mai 1988.a. direktiivi 88/378/EEC (OJ No L 187/1 16.07.1988) nõudeid, Vabariigi Valitsus määrab: /---/

Vabariigi Valitsuse määruses toodud mäрге ei saa igal juhul asendada volitusnormi, vaid tuuakse ära lisaks viitele volitusnormile.

Vältimaks probleemi, et sellist märgset võidakse lugeda viiteks välisriigi õigusele (mis loomulikult on Eesti õigusaktides lubamatu), on määruses sõnaselgelt öeldud, et mäрге direktiividega arvestamise kohta ei oma õiguslikku tähendust. Samas ei saa sellist arvestamise märgset pidada viitamiseks ka õigusteoreetiliselt. Viiteid on teatavasti kahte liiki: otsene viide on viide sama õigusakti sätte või muu õigusakti sätte, kaudne viide aga viide kohaldatavale õigusinstituudile või õigusaktile. Võimalik oleks arvata, et arvestamise mäрге äratoomisel on tegemist kaudse viitega. EL direktiivi puhul ei ole aga tegu puhtal kujul õigusaktiga kui viitamise objektiga, sest direktiivi sätteid ei saa kohaldada viitamise teel, vaid ainult direktiivi sätete ja mõtte siseriiklikusse õigusesse sissetoomise teel, seda nii EL liikmete kui ka EL väliste riikide puhul. Direktiivile viitamine ilma muudatuste tegemiseta siseriiklikus õiguses ei ole aga lubatud ega võimalikki.

Samuti on küsitud, kas reguleerimisalas arvestamise mäрге äratoomise (n.ö. puhtinformatiivse sätte õigusakti teksti lisamise) asemel ei ole muud võimalust direktiivides toodud viitamise nõude täitmiseks. Tõepoolest, kaalutud on ka teisi võimalusi, eelkõige direktiivide avaldamismärgete esitamist õigusakti avaldamisel Riigi Teatajas. Probleem on siin aga jällegi eelkõige teoreetiline. EL direktiivides on liikmesriikidele ette nähtud kohustus, et oma siseriiklike õigusaktide kehtestamisel, millega viiakse siseriiklik õigus kooskõlla antud EL õigusaktiga, tuleb nendes õigusaktides või nende juures viidata antud EL õigusaktile. Selline kohustus saab Eestile seega laienema alles peale ühinemist. Kuivõrd me ei saa ühinemise aega ära oodata, vaid peame oma seadusandlust ühtlustama EL seadusandlusega ka normitehnilistes küsimustes (sest seda just tähendabki viitamise nõude esitamine direktiivide tekstis), tuleb meil leida lahendus, mis hetkel ei võimaldaks mõista avaldamismärke äratoomist viitena (selles osas on rahuldavad nii pakutud lahendus kui ka RT-s avaldamismärke äratoomine), kuid võimaldaks käsitleda avaldamismärgset erisuguse kaudse viitena peale ühinemist. Viimast aga RT-s avaldamine ei võimalda, kuivõrd sellisel juhul on

tegu õigusakti tekstist täiesti väljajääva osaga, mida akti vastuvõtja ei ole kunagi sellisel kujul vastu võtnud. On väga küsitav, kas me saame tulevikus vaadelda ametliku ja kehtivana (mida viitamine siiski peaks olema) õigusakti osa, mis lisatakse õigusaktile alles peale selle vastuvõtmist. Märke äratoomine alles õigusakti avaldamise juures teeb selle märke õigsuse kontrollimise väga keerukaks, kuivõrd peab hakkama teostama järelkontrolli.

Teise võimalusena on kaalutud uue instituudina normitehnilise märkuse sisseviimist, mille kohaselt õigusakti teksti juurde lisatakse n.ö. joonealusena märke EL õigusaktidega arvestamise kohta. Sellisel puhul kaoks ära probleem, et märke lisatakse alles pärast eelnõu vastuvõtmist õigusaktina, kuivõrd normitehniline märkus lisatakse eelnõule juba tema menetlemise käigus. Samas jääks endiselt päevakorraile vaidlus selle üle, et kuivõrd tegu ei ole õigusakti teksti osaga, on seda raske tulevikus käsitleda viitena.

Preambuli puhul on lõpetuseks oluline märkida, et igakordse määruse muutmise puhul on oluline kontrollida, kas määruse preambul ei vaja muutmist, kuivõrd preambulist peab tulenema ammendav loetelu sätetest ja Euroopa Liidu direktiividest, mille alusel või millest lähtudes määrus kehtestatud on. Seega, kui ühe erivolitusnormi alusel on kehtestatud määrus ning võetakse vastu uus erivolitusnorm, millest tulenevad küsimused oleks õigussüsteemi huvides mõistlik esitada samas määruises, seda täiendades, tuleb täiendada ka määruse preambulit uue viitega teisele volitusnormile. Vastasel korral kaoks määruse tervikteksti koostamisel ära seos hilisema volitusnormiga, mille alusel määrust täiendati.

3.3. Määruse lisa

Eelnevalt sai märgitud, et seadustele ja määrustele esitatavad nõuded peaksid olema võimalikult ühesed ning lubada võiks vaid selliseid erisusi, mis on vajalikud konkreetsest õigusakti liigist lähtuvalt. Seaduste puhul üldiselt lisasid ei aktsepteerita ning enamikul juhtudel, kus seaduste juurde on toodud lisad (näiteks riigieelarvete seadused), võiks nendest ka loobuda ning esitada vastava regulatsiooni seaduse enda osana. Õigustatult tekib seaduste lisade puhul küsimus nende õiguslikust tähendusest; kas nad siis on ikkagi seaduse osa või on ta eraldiseisev õigusakt? Kas, võttes vastu seaduse muutmise seadust, saame me sellega muuta ka seaduse lisa või peame selleks eraldi vastu võtma seaduse lisa muutmise seaduse? Veel absurdsemaks muutuks olukord, kui me käsitleksime seaduse lisasid tõepoolest iseseisva õigusaktina - kas sellisel puhul saaksime muuta seaduse lisa vaid uue seaduse lisa kui eraldiseisva õigusakti vastuvõtmise teel?? Tundub, et mõistlikum on vältida lihtsalt lisade esitamist seadustes (seaduste juures).

Määruste puhul on lisad väga tavaline nähtus. Enamgi veel, vaadates kehtestatud määrusi näeme, et senine praktika on kahjuks ilma ühegi loogilise põhjendusega kujunenud selliseks, et nii ministri kui Vabariigi Valitsuse määrus on sageli vaid määruse lisade kinnitamise akt, millega kinnitatakse eeskirju, kordasid, tingimusi vms, mis tegelikkuses on määruse lahutamatud osad või tegelikult määrus ise. Määruses endas sisalduvad sätted on vaid rakendusliku tähendusega, millega tagatakse mingi määruse lisa elluviimine. Nagu seaduste puhul, nii tõusetub ka siin küsimus nende lisade õiguslikust tähendusest. Määruste lisade puhul ei ole aga tavaliselt kahtlustki, et see lisa ongi tegelikult määrus ise. Just selle lisaga kehtestatakse need õigusnormid, mille kehtestamiseks volitusnormiga on määruse kehtestajat volitatud. Nagu seaduste puhul, ei tohi ka siin vaadelda määruse lisa kui iseseisvat õigusakti liiki. Samuti ei tohiks leppida olukorraga, et riigis ongi olemas selline kummaline õigusinstrument, mis sisaldab õigusnorme (mida võib erivolitusnormi alusel kehtestatud

määruse lisa puhul tinglikult lugeda seaduse osaks), kuid tegu ei ole õigusaktiga, vaid õigusaktiga kinnitatud dokumendiga. Praeguseks on välja pakutud mõte, mille kohaselt määruste lisad praegusel kujul kaoksid ning muutuksid määruse enda osaks. Sellega ühtlustatakse seadustele ja määrustele esitatavaid nõudeid. Siinkohal võiks tuua näite selle kohta, milline võiks määrus välja näha selle lähenemise kohaselt.

Näide:

VABARIIGI VALITSUS
MÄÄRUS

Tallinn, Toompea

.....1998 nr ...

Õigustloovate aktide eelnõude
normitehnika eeskiri

Määrus kehtestatakse Vabariigi Valitsuse seaduse (RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560; 1997, 29, 447; 40, 622; 52, 833; 73, 1200; 81, 1361; 81, 1362; 87, 1468) paragrahvi 27 lõike 3 alusel.

1. peatükk
Seaduse eelnõu
/---/

Arvestades sellega, et määrused on seaduste rakendusaktid, on selge, et määrused on ka tulevikus oluliselt konkreetsemad õigusaktid ning nende puhul ei ole võimalik lisadest lõplikult loobuda. Küll peab aga võimalike lisade loetelu olema selge ja ammendav. Nii võiks määruste puhul lisadena võimaldada ainult vormi, näidist, tabelit või loetelu.

3.4. Määruse vorminõuded

Määrus peab vastama kehtestatud vorminõuetele. Määruse vorminõuded (nimetus, määruse kehtestaja, määruse pealkiri, kuupäev, number, alla kirjutamise nõuded) on esitatud Vabariigi Valitsuse seaduses ja Vabariigi Valitsuse reglemendis. Vastavalt põhiseaduse § 96 lõigule 3 on valitsuse määrused kehtivad, kui nad kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja. Kui nimetatud isikud on ära, siis kirjutavad määrusele alla neid asendavad isikud.

Määruse vorminõuete juures tuleks rõhutada määruse pealkirjaga seonduvat. Nagu seaduste puhul, nii kehtib ka määruste pealkirjade puhul nõude, et määruse pealkiri peab väljendama kokkuvõtlikult määruse sisu. Samas ei ole määruse kehtestaja määruse pealkirjastamisel nii vaba kui seaduse vastuvõtja. Nii peab erivolitust sisaldava volitusnormi alusel kehtestatud määruse pealkiri vastama volitusnormile. Kuivõrd erivolitusnorm tuleb sõnastada väga konkreetset, andeski tegelikult edasi kehtestatava määruse pealkirja, on selline nõude ka loomulik. Pealkirja vastamine volitusnormi sõnastusele rõhutab siin veel kord seda, et

määruse kehtestamisel ei ole väljutud volitusnormis ette nähtud määruse reguleerimisala piiress. Kui siinkohal pöörduda tagasi volitusnormi käsitle juurde, näeme, et siit tuleneb veel üks põhjus selleks, miks erivolitust sisaldav volitusnorm peab seaduses olema sätestatud väga konkreetset. Kuivõrd erivolitust sisaldav volitusnorm annabki kehtestatava määruse reguleerimisala edasi just tema pealkirja sätestamise kaudu, ei tohi siin lubada eksimist. Vastasel korral volitatakse seadusega kehtestama määrus, mille kehtestamine ei olnud tegelikult volitaja soov.

Üldvolitusnormi alusel ei ole võimalik seaduse määruse pealkirja siduda volitusnormi sisuga, kuivõrd volitusnormi sõnastus on üldine ja eeldatakse mitme (määratlemata hulga) määruste vastuvõtmist. Seetõttu on siin ka määruse kehtestaja vabam määruse pealkirja sõnastamisel.

Ka määruste vormistamise juures oleks vaja rõhutada momenti, et määrus peaks kogu oma ülesehituselt olema võimalikult samane seadusega, mille rakendamiseks see kehtestatud on. Kui aga vaadata sätete grupeerimist seaduses ja määruses, on erisused silmnähtavad. Nii koosneb seadus paragrahvidest, mis jagunevad lõigeteks või punktideks. Määrus seevastu jaguneb punktideks, punkt võib jaguneda lõigeteks (või lõikudeks, siin puudub tegelikult terminoloogiline ühtsus) ning need omakorda alapunktideks. Sellest tulenevalt on tihti raskendatud mahukate määruste loogiline struktureerimine, erisätete andmine üldisest eeskirjast või normist. Samuti ei võimalda määruste vormistamisel kasutatav süsteem piisavalt teksti liigendamist (harv pealkirjade kasutamine), mis muudab paljud pikemad määrused raskesti kasutatavaks. Seetõttu on kaalutud võimalust minna ka määruste puhul üle paragrahv-süsteemile, kus ka määrustes oleksid paragrahvid, mis üldjuhul pealkirjastataks ning lõiked (lõigud) oleksid numereeritud.

Kuigi eelkõige oleks selline üleminek põhjendatav ühtlustamise vajadusega, leiab siin ka olulisemaid argumente. Nii näiteks ei numereerita praegu üldjuhul määruste lõikeid. Seaduste normitehnikas on aga lõigete numereerimisel väga oluline koht. Nii ei muudeta paragrahvi täiendamisel uue lõikega senist lõigete numeratsiooni, vaid antakse lisatavale lõikele eelmise lõike järjekorranumber, millele lisatakse araabia number ülemise indeksiga. Selline nõue on sarnaselt seaduse täiendamisele uue paragrahviga tingitud sellest, et mitte tekitada probleeme seaduse kohaldamisel. Määruste puhul on sellise nõude järgimine samuti vajalik, kuid seni võimatu just määruse lõigete (lõikude) mitternumereerimise tõttu.

3.5. Määruse eelnõu menetlemine

Määruse eelnõu menetlemise küsimused tahaks puudutada vaid niivõrd, kuivõrd need lähtuvad määruse kui õigustloova haldusakti olemusest.

Määrus peab olema vastu võetud kindla protseduuri kaudu. Vabariigi Valitsuse reglemendi p-s 25 sätestatakse: "Enne õigusakti eelnõu Vabariigi Valitsusel esitamist tuleb eelnõu kooskõlastada kõigi ministriumidega, kellele on eelnõus ette nähtud kohustusi või kelle valitsemisala esitatav eelnõu puudutab, samuti kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitudega, kui eelnõu puudutab kohalike omavalitsuste üldisi huve. Vajaduse korral esitatakse eelnõu arvamuse saamiseks ka teistele asjaomastele institutsioonidele. Kõik seaduseelnõud peavad olema kooskõlastatud Justiitsministeeriumiga.

Riigikantseleile seadusega ettenähtud ülesandeid puudutavad eelnõud kooskõlastatakse Riigikantseleiga."

Selliste seaduste eelnõude menetlusega samaste menetlusnormide sätestamine määruste eelnõude jaoks on eriti oluline just seetõttu, et nagu eelpool öeldud, võib erivolitust sisaldava volitusnormi või *eksternse* üldvolitusnormi alusel kehtestatud määrust sisuliselt lugeda seaduse osaks. Samas kehtib küll samasugune menetlusreeglistik ka Vabariigi Valitsuse korralduste suhtes.

Vabariigi Valitsuse reglement ei näe otseselt ette kohustust, et ka ministri määruste eelnõud tuleks menetleda samade reeglite kohaselt, kuid praktikas peaks seda kindlasti tegema, kuivõrd volitusnormi või edasivolitusnormi alusel kehtestatud *eksterne* ministri määrus loob kolmandatele isikutele samasuguseid kohustusi ja puudutab nende valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, nagu Vabariigi Valitsuse määrus.

Vabariigi Valitsuse seaduse ja Vabariigi Valitsuse reglemendiga kindlaksmääratud menetlusnormidest jääb küll mulje, et nende aktide väljatöötamisel ei ole täiel määral mõistatud seaduse ja määruse vahet. Nii kuuluvad vastavalt eeltesiteeritud Vabariigi Valitsuse reglemendi sättele kõik seaduste eelnõud kooskõlastamisele Justiitsministeeriumiga, kes kontrollib nende vastavust põhiseadusele ja seadustele. Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lg 1 p 4 kohaselt kontrollib Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude vastavust põhiseadusele ja seadustele aga Riigikantselei. Selline kontrollimehhanismi killustatus on põhjustanud probleeme. Nii näiteks sisaldub mõnes seaduse eelnõus suur hulk volitusnorme, mille kohta lisatakse seaduse eelnõu seletuskirja nende kavandid või struktuur. Justiitsministeeriumil on aga raske hinnata seaduseelnõu tervikuna vastavust põhiseadusele ja seadustele, kui ei ole võimalust kontrollida määruste eelnõusid, mis oma kogumis hõlmavad küllalt suure osa seaduse reguleerimisalasse kuuluvatest küsimustest. Hiljem, määruste eelnõude valmides, neid aga Justiitsministeeriumile ei saadeta, kuna nendega ei panda Justiitsministeeriumile kohustusi ega puudutata tema valitsemisala. Sellise korralduse muutmine ühe konkreetse “kontrollikeskuse” loomise teel (kas Justiitsministeeriumis või Riigikantseleis) oleks kindlasti riigi tervikliku õigussüsteemi huvides.

Üha enam on hakatud rääkima sellisest mõistest nagu “osalusdemokraatia”, s.t. tagada võimalikult suurele isikute ringile võimalus kaasa rääkida riigi olulisemate õigusaktide ettevalmistamisel. Eriti on rõhutatud osalusdemokraatia suurendamist seaduste eelnõude menetlemisel. Samas ei olegi probleem enam nii aktuaalne seaduste eelnõude puhul (mis hiljemalt parlamendi menetluses nagnii avalikuks muutuvad), kuivõrd määruste eelnõude puhul, millest üldjuhul puudub igasugune teave kuni nende avaldamiseni, kuid millega samuti kehtestatakse õigusnorme. Seetõttu on kavas viia määruste puhul sisse avatud menetluse instituut. Avatud menetlus tähendab seda, et kui seaduses volitusnormis nähakse ette kohustus määruse eelnõu avatud menetluseks, esitatakse eelnõu pärast kooskõlastamist avalikkusele tutvumiseks ning märkuste ja ettepanekute tegemiseks. Pärast avatud menetluse läbiviimist tuleks ka määruse eelnõu seletuskirjas esitada, millised märkused ja ettepanekud on avatud menetluse käigus tehtud ning mis põhjusel on nendega arvestatud või arvestamata jäetud.

Avatud menetluse instituudi sisseviimisel tuleks avatud menetluse nõudest kinnipidamine kindlasti siduda määruse kehtivuse küsimusega. Kuna avatud menetluse läbiviijaks on üldjuhul määrust kehtestav organ või asutus ise, siis sanktsiooni puudumisel võidakse avatud menetluse nõuet rikkuma hakata, kuna avatud menetluse läbiviimine ei ole tihtipeale määruse kehtestaja huvides.

3.6. Määruse eelnõu seletuskiri

Määruse eelnõule seletuskirja koostamise vajadus on tingitud määruse eelnõu menetlusnormidest, s.t. alati, kui määruse kehtestamise eel on kohustus selle kooskõlastamiseks teiste asutuste või isikutega, tuleb koostada ka seletuskiri. Nõuded määruse eelnõu seletuskirjale on samased seaduse eelnõu seletuskirjale esitatavate nõuetega ja tulenevad Vabariigi Valitsuse reglemendi p-st 34. Samas on siiski seadus ja määrus erinevate liiki õigusaktid ning neile täielikult ühtsete reeglite kehtestamine ei ole otstarbekas.

Lähtuvalt volitusnormi käsitlusest saab määrusi vastu võtta vaid konkreetse volitusnormi olemasolul seaduses ja sellest tulenevalt võib välja tuua mõned küsimused, millele määruse eelnõu seletuskiri enam vastust ei peaks andma.

1) Erivolituse alusel kehtestatud määruse puhul ei ole enam vajalik põhjendada tema kehtestamise vajalikkust. Seaduse eelnõu seletuskirjas on kohustuslik esitada kõigi rakendusaktide struktuurid ja kavandid. Selle eesmärk aga omakorda on, et seaduse eelnõu ettevalmistaja peab olema suuteline põhjendada volitusnormide sisu ja vajalikkust ning seda kohustust ei tohiks ära võtta. Vastasel korral kirjutatakse volitusnorme seadusesse küllalt kergekäeliselt, sest hetkel seaduse eelnõu menetledes on see lihtsam variant, kui mõelda põhjalikumalt sellise käitumise otstarbekuse üle. Määruse vajalikkuse üle on seadusandja juba otsuse teinud, võttes seaduse koos selle volitusnormiga vastu

Nii oleks hoopis seaduse eelnõus eraldi vaja välja tuua osa, milles põhjendatakse seaduse eelnõus sätestatud volitusnormide vajalikkust ja antaks lisaks vastavate rakendusaktide loetelule ning nende kavanditele või ülesehitusele ka nende kehtestamise tähtaeg või tähtpäev. Käesoleval hetkel on kahetsusväärset tavadaraseks kujunenud, et seadustes sisalduvad volitusnormid on jäänud aastateks välja töötamata ja kehtestamata.

2) Arusaadaval põhjusel ei anta määruse eelnõu seletuskirjas andmeid selle kohta, millised rakenduslikud õigustloovad aktid on vajalikud. Neid lihtsalt määruste puhul pole.

3) Kui seaduse eelnõu puhul peab põhjaliku eelnõu sisu ülevaate juures tooma välja ka uusi termineid ja mõisteid, mis kehtivasse õigusesse sisse tuuakse, siis määruse eelnõus kasutatav terminoloogia peab üldjuhul vastama rakendatava seaduse (üldvolituse puhul kehtivate seaduste) terminoloogiale. Määruse eelnõus võib kasutada seadusega sätestamata reguleeritava valdkonna termineid juhul, kui see on vajalik seaduse rakendamiseks ning ei ole vastuolus seaduses kasutatud terminoloogiaga. Igal juhul ei tohi uute terminite kasutamisel väljuda rakendatava seaduse reguleerimisalast. Uusi mõisteid aga määruses avada ei tohiks, sest siin võiks tekkida *praeter legem* määruste (või selliste sätete) kehtestamise oht, kuna näiteks määruses avatud mõiste võiks minna vastuollu mõnes seaduses antud mõiste määratlusega.

3.7. Määruse jõustumine ja kehtivuse kaotamine

Põhiseaduse § 3 lõigus 2 sätestatakse, et seadused avaldatakse ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused. See nõue kehtib ka määruste suhtes, kuivõrd see tuleneb põhiseaduse mõttest. Üldpõhimõte on, et Vabariigi Valitsuse ja ministri

määrused avaldatakse Riigi Teatajas ning nad jõustuvad kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui määrukses eneses ei sätestata hilisemat tähtaega. Varasema regulatsiooni kohaselt võis määrukses ette näha ka jõustumise varasema tähtaja, kuid see lahendus vajas muutmist, sest selleks, et olla kehtiv, peab määrus kindlasti olema avaldatud.

Eelpool on korduvalt olnud juttu, et erivolitusnormi alusel kehtestatud määrus on tegelikult seaduse osa. Seetõttu võib ka väita, et enne erivolitusnormide alusel kehtestatud määruste jõustumist ei saa rääkida sisuliselt ka seaduse täies mahus jõustumisest. Praktikast on sageli nii, et määrused kehtestatakse alles pärast seaduse jõustumist ning sellisel juhul nad ka jõustuvad hiljem kui seadus. Selline olukord on tingitud sellest, et erivolitusnormid jõustuvad tihti samal ajal kui ülejäänud seadus. Kui seadus jõustub üldkorras, ei ole muidugi midagi teha ja määruste eelnõusid saab ette valmistama hakata alles pärast seaduse tervikuna jõustumist. Seaduste puhul oleks aga vajalik, et nad üldjuhul ei jõustuks üldkorras, vaid et enne seaduse jõustumist jäetaks piisav aeg selle sisuga tutvumiseks (*vacatio legis*). Kui seda põhimõtet järgitakse, on võimalik erivolitusnormid jõustada enne ülejäänud seaduse jõustumist ning määruste eelnõud ka enne ette valmistada ja määrused kehtestada. Kuivõrd erivolituse alusel kehtestatud määrus on seaduse osa, tuleks sellise määruse kehtestamisel ette näha tema jõustumine seadusega ühel ajal. Siis saame tõepoolest rääkida kogu seaduse jõustumisest. Loomulikult on mõeldav, et määrus jõustub ka selliste põhimõtete rakendamisel pärast seaduse jõustumist. Igal juhul ei ole aga lubatav määrust jõustada enne seaduse jõustumist. Rakendusakt ei saa enne rakendatavat akti jõustuda.

Nagu näha, oli siinkohal juttu vaid erivolitusnormi alusel kehtestatud määrustest. Üldvolitusnormi alusel kehtestatud määrus ei ole niivõrd seadusega seotud ja seetõttu võib teda alati kehtestada seaduse jõustumisest hiljem, aga mitte kunagi varem.

Määruse kehtivuse kaotamise juures tahaks peatuda vaid nendel (seni veel) teoreetilistel seisukohtadel, mida õigusaktides ei sisaldu. Praktikast tihedalt esinev probleem on seotud seaduse rakendusaktide staatusega pärast seaduse (või vähemalt selles sisalduva volitusnormi) kehtetuks tunnistamist. Kui üldjuhul vajab igasugune kehtivuse kaotamine kellegi konkreetset toimingut (kehtetuks tunnistamist), siis teoorias on käsitletud ka teisi võimalusi. Siin on taas oluline üld- ja erivolituse vahekord. Nii on tegelikult erivolituse alusel kehtestatud määrus volitusnormi kehtetuks tunnistamisel automaatselt kehtetu alates volitusnormi kehtetuks tunnistamise jõustumise hetkest. Seda seetõttu, et erivolitus on väga konkreetset seadusandja tahet väljendav säte (moodustab ta ju sisuliselt määruse pealkirja). Volitusnormi kehtetuks tunnistamisega on aga seadusandja avaldanud soovi, et see valdkond ei vaja enam määrusega reguleerimist ja juba eelpool toodud demokraatia printsüübist lähtudes siin teistsuguseid lahendusi olla ei saa. See põhimõte vajaks sissekirjutamist Vabariigi Valitsuse seadusesse, kuna selle põhimõtte kohaldamisest sõltub paljuski erinevate õigusaktide kehtivuse küsimuse otsustamine (näiteks kohtumenetluses).

Loomulikult ei tohi ka põhimõtte olla absoluutne. Seadusandja võib alati ette näha, et erivolitusnormi alusel kehtestatud määrused jäävad jõusse ka pärast seaduse (volitusnormi) kehtetuks tunnistamist. Nii näiteks tunnistati andmekogude seaduse jõustumisel kehtetuks ENSV riiklike registrite seadus (andmekogude seaduse § 57). Et tagada kõigi olemasolevate riiklike registrite vastavusse viimine andmekogude seadusega, nähti § 52 lg-s 1 ette, et riikliku registri või andmebaasi põhimäärus, mis on vastu võetud enne käesoleva seaduse jõustumist,

tuleb viia vastavusse käeoleva seadusega kahe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist. Sellega välditi võimaliku õigusliku tühimiku teket.

Tekib küsimus, et miks selline kehtivuse kaotamise põhimõte ei võiks kehtida üldvolitusnormi alusel kehtestatud määruste suhtes. Üldvolitust sisaldava volitusnormiga on andnud määruste kehtestamise õigus teatud valdkonna reguleerimiseks ning seega saab kohustada määruse kehtestanud organit volitusnormi kehtetuks tunnistamisel määrust uuesti üle vaatama, kuid kõiki volitusnormi alusel kehtestatud määrusi automaatselt kehtetuks tunnistada ei saa. Põhjus on siin lihtne – üldvolituse puhul ei ole tihtipeale selge seadusandja tahe, kuivõrd see ei ole konkretiseeritud. Nii näiteks ei ole mõeldav Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 3 kehtetuks tunnistamisel nõuda kõigi selle alusel kehtestatud määruste kehtetuks muutumist, kuivõrd parlamendil puudub kindlasti ülevaade sellest suurest hulgast määrustest, mis nimetatud sätte alusel kehtestatud on ja nii võiks sellise käitumise tulemusena tekkida õiguslik tühimik. Seega need määrused jäävad kehtima ja määruse kehtestaja peab nad üle vaatama ning otsustama, kas nad tuleb kehtetuks tunnistada seadusliku aluse puudumise tõttu või tuleneb näiteks seaduslik alus nende kehtimiseks mõnest muust seaduse sättest (sellisel juhul tuleb kehtestada uus määrus viitega uuele volitusnormile). Samas puudub aga pärast volitusnormi kehtetuks tunnistamist määruse kehtestajal organil õigus seda muuta, kuna puudub volitusnorm, millele viitamine muutmise korral on nõutav. Seega saavad üldvolitusnormi alusel kehtestatud määrused kehtida pärast volitusnormi kehtetuks tunnistamist vaid muutmata kujul.

Hetkel ei ole veel ühtset heakskiitu (kehtestamist) leidnud põhimõte, et erivolituse alusel kehtestatud määrus kaotaks automaatselt oma kehtivuse. Seetõttu on oluline erivolitusnormi kehtetuks tunnistamisel jälgida seda, et kui soovitakse määrus kehtima jätta, ning selleks annab võimaluse näiteks asenduseaduses sisalduv volitusnorm, tuleb muuta määruse preambulis sisalduvat viidet volitusnormile.

4. Korraldus

Korraldus üksikaktina ei sisalda õigusnorme, tema funktsiooniks on reguleerida üksikjuhtumeid. Korraldusi kui õigusakte annavad riigi tasandil Vabariigi Valitsus (PS § 87 p 6), teatud küsimustes peaminister ja maavanemad (Vabariigi Valitsuse seaduse § 87). Põhiseaduses on fikseeritud põhimõte, et ka korraldusi saab anda üksnes seaduse alusel ja täitmiseks (kusjuures maavanem annab korraldusi ka Vabariigi Valitsuse määruste alusel). Korraldus on õiguspärane, kui ta on antud täitevorgani pädevuse piires. Kui paigutada korralduse andmise aluseks olev seaduse säte eeltoodud volitusnormide süsteemi, võib öelda, et tegemist on alati üldvolitusega, s.t. volitusnormiks on siinkohal selle täitevorgani kohta seaduses sisalduv pädevusnorm, mille alusel on tal ka õigus ja kohustus anda korraldusi oma ülesannete täitmiseks. Nii näiteks on maavanema üldine pädevuse esitatud Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 84 ning sealt ja teistest seadustest tulenevate ülesannete täitmiseks annab maavanem korraldusi. Maavanema puhul tahaks korraks tagasi pöörduda haldusaktide liikide käsitlemise juures tõstatatud probleemile, et haldusakti liiki ei määra mitte tema nimetus, vaid tema sisu. Vabariigi Valitsuse seaduse § 87 ei sätesta otseselt, et korraldus on üksikakt. See tuleneb korralduse olemusest, maavanema pädevusest, riigi korraldusest (üheatasandiline omavalitsus), aga samuti näiteks korralduse vorminõuetest, mille sätestamisel viidatakse Vabariigi Valitsuse korralduse vorminõuetele. Sellest aga on praktikas tõusetunud probleeme,

kus mõnikord püütakse maavalitsuse tasandil hakata kehtestama õigustloovaid akte, milleks aga maavanemal selgelt pädevus puudub.

Kui üldakti eelnõu ettevalmistamisel tuleb lähtuda sellest, et see oleks võimalikult abstraktne ja võimaldaks paljude nüanssides erinevate suhete reguleerimist, siis korraldus kui kindlale subjektile suunatud õigusakt peab olema selgelt formuleeritud. Adressaadile peab olema ühemõtteliselt arusaadav, mida korralduse andja tahab. See nõue tuleneb materiaalselt mõistetud haldusakti funktsioonist - konkretiseerida õigusnorme üksikjuhtudele. Üksikakti on käsitletud ka kui mitte ainult konkreetsele isikute ringile suunatud õigusakti, vaid eelkõige üksikjuhtumit, mis võib esineda ajas ja ruumis, reguleerivat õigusakti. Näiteks on siin toodud konkreetse sündmuse reguleerimist. Selle seisukohaga tuleb põhimõtteliselt nõustuda, kuid samas jällegi toonitada, et kehtiv õigus ei ole selles osas järjekindel, mis taas tõstatab küsimuse teatud teoreetiliste seisukohtades kinnitamise vajalikkusest praktikas. Nii näiteks on konkreetse aasta eelarve reguleeritud seadusega, samuti reguleeritakse seadusega konkreetset ajavahemikul toimub rahvaloendus. Eeltoodud põhimõtte kohaselt oleksid need aga Riigikogu otsustega reguleeritavad küsimused.

5. Käskkiri

Käskkiri kui haldusakt vajab samuti seaduses sisalduvat volitust tema andmiseks. Sarnaselt korraldusega tuleneb see volitus üldvolitusena organi või ametniku kohta käivatest pädevusnormidest.

Eelpool sai juba mainitud käskkirja dualistlikku käsitlust, mille kohaselt on mõned käskkirjad käsitletavad õigustloovate ja teised üksikaktidena. Üldaktina on käskkiri haldusakti teooria seisukohalt määrus, vaatamata oma nimetusele. Praktikas võib siiski nende vahel vahet teha ja seda eelkõige regulatsiooni mahu ning reguleerivate suhete spetsiifika järgi. Käskkirjade kui üldaktidega korraldatakse üldjuhul teenistuslikke vahekordi. Näiteks praktikas kehtestab asutuse juht käskkirjaga sisekorra eeskirjad.

Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt annavad käskkirju ministrid (§ 52), ministeeriumide kantslerid (§ 54) ja riigisekretär (§ 79 lg 7). Minister annab käskkirju teenistusalaste küsimustes ja muudes üksikküsimustes. Kantsler annab käskkirju seaduses ja ministeeriumi põhimääruses sätestatud pädevuse piires ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevuse koordineerimiseks ja korraldamiseks, ministeeriumi töötajate teenistusse võtmiseks ja töölt vabastamiseks ning struktuuriüksuste töö juhtimiseks ja koordineerimiseks. Vastavalt põhiseadusele on kõrgematel riigiametnikel oma ametkonna juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhina (põhiseaduse § 95 lg 4, § 136 lg 2 ja § 141 lg 1). Seega annavad käskkirju ka riigisekretär, riigikontrolör ja õiguskantsler.

Eeltoodust on näha, et need küsimused, mille reguleerimise puhul saab käskkirjast rääkida kui üldaktist, on tegelikult samad, kui internsete määruste puhul. Seetõttu on väljendatud ka seisukohta, et käskkirja dualistlik käsitlus meie õigussüsteemis tulenebki suuresti internse ja eksternse määruse mitteeristamisest praktikas. See ei ole aga ainus probleemi allikas. Nii näiteks on määrusandlusõigus eelnimetatud käskkirja andma õigustatud isikutest vaid ministril, kuid ministri kohta sätestatakse Vabariigi Valitsuse seaduses, et minister annab käskkirju teenistusalaste küsimustes ja muudes üksikküsimustes. Seega oleks ministri puhul

õige rääkida mitte käskkirjast, vaid korraldusest kui halduse üksikaktist ning internse ja eksternse määruse vahekorra probleemi siin ei tõusetu. Sellega ühtlustataks haldusaktide liikide käsitus Vabariigi Valitsuse ja ministri tasandil. Sellest Vabariigi Valitsuse sättest näeme selgelt, et sisekorra eeskirjade kinnitamine ministri käskkirjaga, millest eelpool juttu oli, on vaieldav küsimus, kuna sisekorraeeskirjad ei ole üksikküsimus, vaid peaks olema reguleeritud õigustloova aktiga.

Problemaatilisem on tegelikult näiteks Vabariigi Valitsuse seaduse säte, mille kohaselt kantsler annab käskkirju seaduses ja ministeeriumi põhimääruses sätestatud pädevuse piires ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevuse koordineerimiseks ja korraldamiseks, ministeeriumi töötajate teenistusse võtmiseks ja töölt vabastamiseks ning struktuuriüksuste töö juhtimiseks ja koordineerimiseks. Siin on tõepoolest hõlmatud ka üldküsimuste reguleerimise võimalus käskkirjaga ja see annabki käskkirjale tema dualistliku iseloomu. Haldusaktide teooriast lähtuvalt võime seega rääkida, et kantslerile on tegelikult antud internsete määruste kehtestamise õigus ning neid internseid määrusi nimetatakse käskkirjadeks. Täielikult võiks ministeeriumi kantsleri, riigisekretäri jt asutuste juhtide õigusloomealase pädevuse kokku võtta selliselt, et neil on õigus kehtestada seaduse alusel ja täitmiseks õigustloovate aktidena internseid määrusi ja üksikaktidena korraldusi.

1999-06-11