

**RIIGI- JA KOHALIKU OMAVALITSUSE AMETNIKE
PÄDEVUSKOOLITUSPROGRAMM**

RAIGO SÕLG

**ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE EELNÕUDE
NORMITEHNIKA EESKIRI**

**EESTI VABARIIGI RIIGIKANTSELEI
EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT**

Tallinn 2001

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 kontaktopereerimine ärilistel eesmärkidel on keelatud.

SISUKORD

<u>1. ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE EELNÕUDE NORMITEHNICA EEKIRJA OLEMUS JA PÕHISISU</u>	4
<u>2. SEADUSE EELNÕULE ESITATAVAD PÕHINÕUDED (1. PEATÜKI 1. JAGU)</u>	5
<u>SEADUSE MUUTMINE VÕI KEHTETUKS TUNNISTAMINE (1. PEATÜKI 2. JAGU)</u>	15
<u>4. SEADUSE EELNÕU SELETUSKIRI (1. PEATÜKI 3. JAGU)</u>	16
<u>5. VABARIIGI VALITSUSE MÄÄRUSE JA MINISTRI MÄÄRUSE EELNÕULE ESITATAVAD PÕHINÕUDED (2. PEATÜKI 1. JAGU)</u>	17
<u>6. VABARIIGI VALITSUSE MÄÄRUSE JA MINISTRI MÄÄRUSE EELNÕU SELETUSKIRI (2. PEATÜKI 2. JAGU)</u>	22

1. ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE EELNÕUDE NORMITEHNIKA EEKIRJA OLEMUS JA PÕHISISU

28. septembril 1999.a. võttis Vabariigi Valitsus vastu "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja", mis jõustus 1. jaanuaril 2000.a.. Tegemist on õigusaktiga, millega esimest korda Teise maailmasõja järgses Eesti Vabariigis reguleeritakse komplekselt õigustloovate aktide eelnõudele esitatavaid nõudeid.

Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja väljatöötamise tingis eelkõige vajadus tagada olulisemate riigi tasandi õigusaktide (ehk just õigustloovate aktide) eelnõude vormiline ja sisuline ühtlustamine, nende põhiseadusele vastavuse, õiguse kohaldajale arusaadavuse tagamine jne. On väidetud, et selle ülesande võiks täita ka normitehniliste soovitude kehtestamisega, mida õigusloomega tegelevad ametnikud peaksid õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel järgima. Sellega ei saa nõustuda ja seda eelkõige kahel põhjusel:

1. **formaalne põhjus** - õigusaktide eelnõude menetlemisel (näiteks nende kooskõlastamisel) kontrollitakse ka õigusaktide eelnõude normitehnilist korrektsust - soovitude andmine ei oleks aga piisav alus nõudmaks nende soovitude järgimist. Seega ei tagaks ainuüksi soovitude andmine õigusaktide ühtlast vormi ja sisu. Samuti on õigustloova akti eelnõu menetlemisse kaasatud isikute ring küllalt suur ning seega tuleb tagada nende ühtemoodi arusaamine õigusaktile esitatavates sisu- ja vorminõuetest. Selleks tuleb aga teatavates põhimõtetes kokku leppida ja nende põhimõtted esitada selgelt õiguslikus siduvas dokumendis, ehk siis õigusaktis.
2. **sisuline põhjus** - mitmed normitehnika küsimused võivad nende erineval lahendamisel kaasa tuua vastuvõetava õigusakti või selle sätte erineva tõlgendamise (näiteks kohtuvaidluses) või koguni õigusakti või selle sätte tühisuse. Nii näiteks on õigusakti põhiseadusele vastavuse tagamine laiemas mõttes normitehniline küsimus. Samuti ei ole mitmete normitehniliste põhimõtete kindlaksmääramisel piisav nende nõuete kehtestamine seadusest madalamalseisva aktiga, kuna kohtule kui ühele olulisemale õigusakti tõlgendajale ja kohaldajale saab tõlgendamisel kohustuslikuks olla vaid seadusest tulenev tõlgendamise juhised. Nii näiteks tuleneb just "Riigi Teataja seaduse" (RT I 1999, 10, 155; 57, 594; 2000, 25, 145; 55, 365; 57, 374) § 13 lg-st 4 avaldamismärke kui normitehnilise instituudi sisu tõlgendamise juhised, et avaldamismärkel ei ole õiguslikku tähendust. Seeläbi ei ole kohtul võimalik kinnistada õigusakti tekstis olevat viidet teise õigusakti sellele redaktsioonile,

millele konkreetselt vastab avaldamismärke sisu, vaid avaldamismärget tuleb lugeda vaid informatiivsena ning sellest lähtuvalt tuleb arvestada viidatava õigusakti seda redaktsiooni, mis vastab viitenormi kohaldamise kuupäeva seisule.

Nimetatud põhjustest selgub, et riik ei saa riskida asjaoluga, et õigusloomega tegeleva isiku ebapiisavad teadmised normitehnika valdkonnas võiksid kaasa tuua õigusaktide väära tõlgendamise, nende sisu mittemõistmist või koguni nende põhiseadusele (seadusest madalamalseisvate õigusaktide puhul ka seadustele) mittevastavust.

Samas on selge, et õigusnormidena ei ole võimalik kehtestada kõiki normitehnilisi põhimõtteid ning seda liiati veel koos iga normitehnilise nõude teoreetilise või praktilise põhjendusega. Seetõttu on ka selge, et täiendavalt Vabariigi Valitsuse kehtestatud "Õigustloovate akti

eelnõude normitehnika eeskirjale” on vajalik nende nõuete järgimise mõistmiseks selgitada ühe või teise nõude olemust, samuti näha ette rida vähemtähtsaid soovitusliku iseloomuga normitehnilisi lahendusi, mida kasutada õigustloova akti eelnõu ettevalmistamisel. Käesoleva õppematerjali eesmärgiks on täita just esimest ülesannet, s.t. selgitada “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja” erinevate sätete täpsemat sisu.

Täiendavalt võib sissejuhatuseks selgitusena lisada veel, et praegusel ajal reguleerivad õigusaktidele esitatavaid normitehnilisi nõudeid nii käsitletav “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri” kui ka Riigikogu juhatuse 22. novembri 1993.a. otsusega kinnitatud “Riigikogule esitatavate õigusaktide eelnõude ettevalmistamise ja vastuvõetud õigusaktidena vormistamise normitehnilised eeskirjad” (nimetatud otsus võeti vastu klausliga, et tegemist on ajutise regulatsiooniga kuni vastava seaduse kehtestamiseni), mida on muudetud Riigikogu juhatuse 13. veebruari 1995.a. otsusega ja mida tõenäoliselt peatselt taas täiendatakse. Nende kahe sarnase reguleerimisalaga õigusakti kohaldamisala on siiski piiritletav ja seda lähtuvalt põhiseaduses sätestatud võimude lahususe põhimõttest. Nii ei tohiks Riigikogu juhatus teoreetiliselt keelduda Vabariigi Valitsuse algatatava seaduse eelnõu menetlusse võtmisest üksnes seetõttu, et eelnõu ei vasta Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele, kuivõrd sellega piiratakse põhiseadusega tagatud Vabariigi Valitsuse seadusandliku algatuse õigust ja seda koguni seadusest madalamalseisva õigusaktiga. Seega võib siiski väita, et Riigikogu juhatuse normitehnilised eeskirjad saavad laieneda üksnes Riigikogu liikme, juhatuse või fraktsiooni algatatavatele õigusaktide eelnõudele. Samas on Riigikogul õigus eelnõu menetlemisel muuta Vabariigi Valitsuse algatatud õigusakti eelnõu ja viia see vastavusse Riigikogu juhatuse normitehniliste eeskirjadega, kuid seda vaid eelnõu muutmise tavamehhanismi kaudu eelnõu menetlemisel erinevatel lugemistel nii nagu seda on kirjeldatud “Riigikogu kodukorra seaduses”.

Järgnevalt käsitletakse “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjas” sätestatud konkreetsete peatükkide kaupa. Nagu eelpool mainitud, ei ole esitatavate kommentaaride ülesandeks anda ammendavaid normitehnilisi põhimõtteid, vaid tutvustada olulisemate normitehniliste nõuete sisu ja nende normitehnika eeskirja lülitamise vajadust.

2. SEADUSE EELNÕULE ESITATAVAD PÕHINÕUDED (1. peatüki 1. jagu)

Paragrahvi 1 lõikes 1 nimetatud nõue seaduse eelnõu vastavuse kohta põhiseadusele sisaldab endast kahte olulist momenti:

1. põhiseaduses on rida valdkondi, mille puhul nähakse ette nende reguleerimine vaid seadusega. Sellised valdkonnad tulenevad paljuski põhiseaduse 2. peatükist ning puudutavad isikute põhiõiguste ja -vabaduste kitsendamist. Samuti on aga näiteks põhiseaduse § 104 lg-s 2 loetletud konkreetset seadused ja küsimuste ring, mida saab reguleerida vaid seadusega, sealjuures ainult põhiseadusliku seadusega ehk nähes ette rangemad menetlusnõuded selliste seaduste vastuvõtmiseks ja muutmiseks. Siinkohal on tegemist seaduse reservatsiooniga ning selliste valdkondade reguleerimine madalama tasandi õigusakti kui seadusega on ilmselgelt põhiseaduse vastane. Nii näiteks oli veel mõnda aega tagasi küllalt teravaks probleemiks ettevõtlusvabaduse kitsendamine (näiteks tegevusloa instituudi), kaasa arvatud ettevõtlusvabaduse piirangu aluste ja korra

kehtestamine Vabariigi Valitsuse määruse tasandil. Selliselt toimimine on aga põhiseaduse §-ga 31 vastuolus.

On ilmselge, et seaduse reservatsiooni ettenägevates valdkondades peab iga õiguslooja ülihästi orienteeruma ning vältima põhiseadusevastaste eelnõude ettevalmistamist.

2. keerukam on õigusloojal järgida põhiseaduse neid sätteid, milles esitatakse teatavad õiguse printsiibid, mida tuleb järgida iga tasandi õigusakti eelnõu ettevalmistamisel. Üheks selliseks kesksmaks printsiipnormiks on näiteks põhiseaduse § 11, milles nähakse ette proportsionaalsuse põhimõtte ehk põhiseadusega on kooskõlas ainult sellised põhiõiguste ja vabaduste kitsendused, mis on:

- a. demokraatlikus ühiskonnas vajalikud, s.t. omavad piisavalt tähtsat põhiseaduslikest väärtustest tulenevat eesmärki;
- b. sobivad, s.t. võimaldavad oma olemuselt eesmärki saavutada;
- c. kohased, s.t. on kõige vähem õigusi või vabadusi piiravad vahendid eesmärgi saavutamiseks.

Teatavat väärnimõistmist on põhjastanud normitehnika eeskirja § 2 lg 1, mille kohaselt **seaduse eelnõu tekst peab muuhulgas olema üheselt arusaadav**. Mida see siis tähendab?

1. Arusaadavus tähendab seda, et iga õigusakti sätte sõnastamisel tuleb mõelda, milline on ülesehituslikult ja terminikasutuselt kõige lihtsam lause, millega edasi anda soovivat mõtet. **Ühese** arusaadavuse nõue peaks aga suunama mõtte selliselt, et viia miinimumini võimalik õigusakti sätte erinev **grammatiline** tõlgendamine.

Näide: *“Maanteeveo mootorsõiduki juhile on keelatud arvutada ja maksta palka, sealhulgas lisatasu nii läbitud kilomeetrite kui ka veetud kaubakoguse alusel”.*

Selliselt sõnastatud lause oleks tulevikus grammatiliselt tõlgendades välistanud maanteeveo autojuhtidele üldse palga maksmise ja oleks hilja olnud hakata hiljem tõestama, et see ei olnud see, mida lausega öelda taheti.

2. Arusaadav peab eelnõu olema mitte kõigile nagu seda mõnikord on eeldatud, vaid õigusakti kohaldajatele. Vastasel korral võiks paljude õigusaktide kohta väita, et nende puhul ei ole tegemist arusaadavuse nõudele vastavate õigusaktidega. Äärmiselt spetsiifilist eluvaldkonda puudutavad õigusaktid (näiteks: “Seadmete energiatõhususe seadus” või “Digitaalallkirja seadus”) ei pruugi olla paljudele suures osas arusaadavad ning siin tuleb lähtuda põhimõttest, et mida laiem on õigusakti (potentsiaalsete) kohaldajate ring, seda arusaadavam (lihtsam keeles) peab õigusakt olema.

Mõistete määratlemisel (normitehnika eeskirja § 3) tuleb silmas pidada, et iga uue mõiste kasutusele võtmise vajadust tuleb eelnevalt kriitiliselt kaaluda. See on tingitud sellest, et kui puudub otsene vajadus kasutada mõistet tema tavatähendusest erinevas tähenduses, siis mõiste määratlemisel on oht, et täpsustades mõistesse mahtuvate subjektide, objektide või nähtuste ringi, antakse mõistele selline tahtmatu eritähendus.

Näide: *“sport - mänguline, valdavalt võistlusliku ja kehalise iseloomuga tegevus või vastav õppetegevus”*

Kuigi spordiks nimetatakse tänapäeval tõepoolest äärmisel laia tegevuste ringi lähtuvalt nende võistluslikust iseloomust on siiski kaheldav, kas siis võiks spordiklubiks lugeda isegi sellist mittetulundusühingut, mille liikmed veedavad aega näiteks sigari kiiruse peale suitsetamisega. Seetõttu on mõistete määratlemine kui võimalik tahtmatu seaduse reguleerimiseseme kitsendamise või laiendamise, tihti peale üks keerukamaid ja vaevanõudvamaid normitehnika elemente.

Probleemsena võib välja tuua väljendi “selle seaduse tähenduses” kasutamine mõiste määratlemisel (§ 3 lg 4). Tihti peale eksitakse normitehnika eeskirjas sätestatud reegli vastu, mille kohaselt kasutatakse seda väljendit vaid juhul, kui tegemist ei ole määratletavat mõistet käsitleva tähtsaima (keskse) eelnõuga (vt ka § 3 lg 1). Väljend “selle seaduse tähenduses” seob mõiste ilmselgelt ainult selle määratleva seadusega ja ei ole võimalik seda mõistet automaatselt laiendada ka teistele seadustele. Seega, kui näiteks “Asjaõigusseaduses” oleks asi määratletud kui “selle seaduse tähenduses kehaline ese”, vajaks mõiste *asi* igakordset määratlemist kõigis teistes seadustes, kus seda mõistet kasutatakse.

Paragrahvis 4 sätestatakse põhinõuded volitusnormi instituudile. Volitusnorm on keskseim õigusinstituut, mille läbi kajastub seaduses õigusaktide hierarhia. Kuna riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, tähendab see seda, et iga määruse kui seadusest madalamalseisva õigustloova akti kehtestamise alusel saab olla vaid volitusnorm; ehk teisisõnu, igas seaduses, mille alusel Vabariigi Valitsus ja minister määrusi annavad, peab olema volitusnorm, 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 reguleerimisalaga ühe määruse kehtestamiseks või
 - b. üldvolitus teatud seaduse reguleerimisala raamidesse jääva valdkonna reguleerimiseks, kusjuures konkretiseerimata jäetakse kehtestatavate määruste arv.

Volitusnormi sõnastamisel seaduse eelnõu tekstis on väga suur tähtsus, kuna just volitusnormi sõnastusest tuleneb konkreetne ülesanne, mille seadusandja on volitatavale andnud. Kui volitusnormi alusel antud määrus ei vasta üheselt volitusnormi sisule ja ulatusele, on olemas alus ka volitusnormi alusel antud määruse kehtivuse vaidlustamiseks, ja seda isegi sõltumata asjaolust, et näiteks hoolimata volitusnormi väärast sõnastusest on ilmselge, mida seadusandja tegelikult volitusnormi sätestades mõtles.

Volitusnormi sätestamisel tuleb silmas pidada järgmisi põhimõtteid:

1. Määrus võib oma olemuselt vaid konkretiseerida rakendatava seaduse norme ja ei tohi olla nendega vastuolus. Volitusnorm tuleb alati sätestada 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. Kui volitusnorm võimaldab määruse kehtestamisel väljuda seaduse reguleerimisala piiridest, ei tähenda see volitatavale

ikkagi, et ta seda teha võiks. Juba põhiseadusest tulenevalt on Eesti õigussüsteemi osadeks vaid üht liiki täidesaatva riigivõimu õigustloovad aktid - *intra legem* määrused (ehk siis seaduse reguleerimisalasse kuuluvate küsimuste konkretiseerimiseks antavad määrused) ning sellele on osundanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Seega oleks antud näite korral tegemist seadusandja põhiseadusevastase käitumisega.

2. Nagu eelpool juba mainitud, liigitatakse volitusnormid põhiliselt kaheks:

üldvolitusnormid (ka üldvolitust, generaaldelegatsiooni sisaldavad volitusnormid) ja **erivolitusnormid** (ka erivolitust, spetsiaaldelegatsiooni sisaldavad volitusnormid). Üldvolitusena käsitletakse volitust teatud valdkonna reguleerimiseks (üldiselt määratletud pädevus mitmete määruste kehtestamiseks teatud valdkonnas), erivolitusena aga volitust konkreetse määruse kehtestamiseks. Seadustes tuleb alati eelistada erivolituste kasutamist, kuivõrd see vastab kõige paremini põhimõttele, et määrus 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 mõõnmist, et Riigikogu võib üheainsa volitusnormiga praktiliselt loobuda talle kohustusliku legislatiivfunktsiooni teostamisest Vabariigi Valitsuse või ministrite kasuks. Siiski on eriti seadusandluse ühtlustamisel Euroopa Liidu õigusega kerkinud mitmetel puhkudel esile vajadus näha seaduses ette just üldvolitust sisaldavaid volitusnorme ja seda seetõttu, et ühinemisprotsessis Euroopa Liiduga on tulnud omaks võtta ka mitmeid “mugavamaid” õigusloome meetodeid. Nii on mitmel juhul mõistlik piirduda valdkonna reguleerimisel küllalt üldise ja abstraktse seaduse vastuvõtmisega ning volitada konkreetsemate küsimuste reguleerimine üldvolitusega Vabariigi Valitsusele või ministritele. Toimides teisiti suureneks oluliselt seaduste konkreetsusaste - kehtestataks ülikonkreetsed nõudeid ja nende nõuete muutumisel Euroopa Liidus oleks sellekohase siseriikliku seaduse muutmise jäik ja ajaliselt pikk protseduur.

Samas ei tohiks kunagi lubada üldvolitust näiteks sellise sõnastusega: “Vabariigi Valitsusel on õigus kehtestada käesoleva seaduse rakendamiseks määrusi”, kuna siin luuakse ilmselge võimalus määruste kehtestamiseks väljuda seaduse reguleerimisala piiridest. Kahjuks tuleb tunnistada, et seda on siiski tehtud.

Nüüd ka näited üld- ja erivolitusnormidest:

Näide üldvolitusnormist: *Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 3: “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 igäühe 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.

Samuti on üldvolitusnormiks järgmine seadusesäte: *“Valla- või linnavolikogul (edaspidi volikogu) on õigus käesoleva seaduse alusel anda määrusi kohalike maksude kehtestamiseks (edaspidi maksumäärus)”*.

Näide erivolitusnormist: *“Märgukirjade ja avalduste läbivaatamisega seotud asjaajamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrusega”*.

Nagu näha eeltoodud näidetest, sõnastatakse üldvolitus üldjuhul õigustava normina ja erivolitus kohustava normina. Seda seetõttu, et kui seadusandja näeb ette üldvolitusnormi ning seega ei oska ta täpselt määratleda, mitu määrust, millise reguleerimisemega ja millise ajaperioodi jooksul selle üldvolitusnormi alusel on vajalik kehtestada, on raske ka kohustada volitatavat neid määrusi teatud ajavahemiku jooksul kehtestama (vt siinkohal normitehnika eeskirja § 50, millest tuleb juttu ka allpool). Kui on teada konkreetne vajalik määrus konkreetse reguleerimisemega, tuleks sätestada selle määruse kehtestamine kohustusena. On loogiline, et kui erivolitusnorm oleks õigustav, tekiks küsimus, kas seadusandja on üldse kindel, kas ta soovib sellist osa oma pädevusest delegeerida, soovib ta seda ise kasutada või ei ole sellist regulatsiooni tegelikult ikkagi vajagi. Samuti - kui volitatakse määrusi kehtestama mingis valdkonnas, mille kohta seadusandja teab, kui palju määrusi oleks vaja ja milline oleks nende kõigi reguleerimisese, tuleks loobuda üldvolitusnormi sätestamisest ja sätestada seaduses hoopis mitu kohustavat erivolitusnormi.

Kirjeldatud eri- ja üldvolituse eristamisest õigustuse ja kohustuse kaudu lähtub ka normitehnika eeskirja § 4 lg 4.

Illustreerivana võiks siinkohal tuua veel näite väärast volitusnormist selle kohta, millist segadust võib tekitada õigustava ja kohustava sõnastuse hoolimatu kasutamine.

Näide: *“(2) Vabariigi Valitsus kehtestab tervisekaitse õigusaktid:*

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

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

Nimetatud volitusnorm on ülesehitatud kohustava erivolitusnormina, kuid samas on raske öelda, et antud oleks ammendav loetelu vajalikke õigusakte, mille kehtestamiseks volitus on antud. Nii näiteks võiks seda sätet erivolitusnormina tõlgendada väita, et p-s 5 toodud lastekaupade ja ehitusmaterjalide regulatsioon peab tulenema ühest aktist ja nii see selle volitusnormi kohaselt tulekski esitada, et tegemist oleks õiguslikult korrektse volitusnormiga. Tegelikuses seda aga loomulikult nii ei mõeldud.

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 õigus seda akti seaduse reguleerimisese piires muuta. Igasugune volitusnorm volitab lisaks määruse kehtestamisele ka selle hilisemateks muutmisteks. Loomulikult tuleb aga ka muutmise korral määruse preambulis (vt allpool) viidata sellele volitusnormile.

Volitamise skeem on esitatud § 4 lg-tes 1 ja 5. Selle kohaselt võib seadusandja seadusega volitada määrust kehtestama üldjuhul Vabariigi Valitsust, valla- ja linnavolikogu või valla- ja

linnavalitsust, nähes vajaduse korral ette ka edasivolitamise õiguse (vt allpool). Siinkohal on eelkõige vaidlusi põhjustanud asjaolu, et üldjuhul ei või riigi tasandil volitada määruse kehtestamist otse ministri-le, kuigi põhiseadus annab nii Vabariigi Valitsusele kui ministri-le õiguse kehtestada määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Ministri otsevolitamise piiramine on aga vaidlustatav põhiseadusele vastavuse seisukohalt seetõttu, et selline lähenemine 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 ministri-le 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 aga puudub.

Samas on 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.

Nii näiteks on ülaltoodud näide “Vabariigi Valitsuse seadusest” (VVS § 27 lg 3) puhas internse määruse näide ja tulebki rõhutada, et on täiesti loomulik näha ette internsete määruste kehtestamine, kasutades selleks üldvolitusnormi.

Normitehnika eeskirja § 4 lg-s 5 on esitatud edasivolitamise instituudi olemus. Teoorias on jõutud seisukohale, et volitusnormiga edasivolitamiseõiguse andmine on aktsepteeritav juhul, kui seda nõuavad vastava valdkonna spetsiifilised asjaolud. Edasivolitamiseõigusega volitusnorm võimaldab otsustustasandit reguleeritavale valdkonnale n.ö. 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. Edasivolitamiseõigusega volitusnorm peab sisalduma seaduses eneses ning seda vaid juhul, kui edasivolitamise võimalus on seaduses otseselt sätestatud, siis on Vabariigi Valitsusel või valla- või linnavolikogul õigus oma pädevust edasi delegeerida.

Edasivolitamist võimaldava volitusnormi rakendamine on Vabariigi Valitsuse ja valla- või linnavolikogu õiguseks, mitte kohustuseks (otsustusdiskretsioon). Ta ise otsustab, kas soovib volitusnormis antud küsimuste ringi reguleerida ise või kasutab edasivolitamise võimalust, kehtestades selleks määruse, milles edasivolitamise otsus sätestatakse. Tuleb rõhutada, et edasivolitamisel ei saa väljuda seaduses sisalduva volitusnormi raamest. Edasivolitamisel võib vajadusel ette näha ka konkreetse tähtaja või tähtpäeva vastava määruse kehtestamiseks.

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

Valla- või linnavolikogu edasivolitamise juures võib rõhutada veel asjaolu, et omavalitsusorganite volitamise pädevus tuleneb “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).

Volituskorralduse lõpetuseks tuleks rõhutada veel asjaolu, et volituskorralduse ei aetaks segamini pädevuskorraldusega. Viimane nimelt ei võimalda otse sellele viidates määrusi kehtestada, kuid selle reegli vastu on eksimisi siiski esinenud.

Näide: Ekslikult on peetud volituskorralduseks *“Tehnilise normi ja standardi seaduse” § 4 lg-t 1:*
“(1) Tehniline norm sätestatakse:

- 1) seaduses, kui tehnilisel normil on oluline mõju riigi majandusele;*
- 2) Vabariigi Valitsuse määruses;*
- 3) ministri määruses.”*

Üldseadus (mida *“Tehnilise normi ja standardi seadus”* teiste analoogilisi küsimusi reguleerivate seaduste suhtes on) näeb normina ette *“Tehnilise normi ja standardi seaduse” § 4 lg 1* üldreegli selle kohta, milliste õigusaktidega on üldse võimalik tehnilisi norme kehtestada, kuid eeldab siiski konkreetsete volituskorralduste esitamist eriseadustes

enestes. Eriti piltlikult välistab selle sätte volituskorralduse tõlgendamise juba asjaolu, et § 4 lg 1 p 1 nimetab seadust ja üks seadusesäte ei saa olla teise seaduse suhtes volituskorralduseks.

Seaduse eelnõu ülesehitust käsitlevate sätete (normitehnika eeskirja §-d 7 ja 8) kommentaariks võib öelda nii palju, et paragrahvide rühmitamise eesmärgiks on parandada seaduse arusaadavust ehk siis selles orienteerumist ning seetõttu tuleb paragrahve rühmitada vaid juhul, kui see on hetkel otstarbekas - näiteks on mahukamas seaduses hulk sama õigusinstituuti käsitlevaid paragrahve, mida võiks nendest parema ülevaatlikkuse saamiseks rühmitada peatükkideks ning koguni peatükke väiksemateks alajaotisteks (jaod, jaotised, alljaotised). seetõttu on soovitatud hoiduda väikesemahulistes (pakutud variandina kuni 20-paragrahvilistes) seadustes paragrahvide rühmitamisest.

Arvestades rühmitamise eesmärki, tuleb kindlasti vältida 1-2 paragrahvilisi peatükke või jagusid, sest sel puhul jääb lihtsustamise funktsioon täitmata. Mõnikord on see siiski aga hädavajalik, kuna mõned paragrahvid lihtsalt ei sobi oma sisult ühtegi peatükki või jakku ja seetõttu tuleb nende jaoks luua omaette peatükk või jagu.

Näide: *“Prokuratuuriseaduse” 4. peatüki 8. jagu “Prokuröri kaasamine haldusülesannete täitmisele” koosneb vaid ühest paragrahvist, mis kannab jaoga sama pealkirja.*

Paragrahvi sõnastamisel (eeskirja § 8) on oluline rõhutada just seda momenti, et ühes paragrahvis peaks sisalduma teatav tervikmõte (kindel reguleerimise) ja seda selliselt, et seda mõtet oleks võimalik selgelt koondada ka paragrahvi pealkirja, mis peakski mõtte terviklikkust peegeldama. See aitab ehk selgitada § 8 lg-s 1 nimetatud õigusnormi või selle osa tegelikku sisu.

Seaduse eelnõu teksti osa pealkiri (eeskirja § 11) peab üldjuhul võimaldama seda teksti osa eristama teistest, ehk ta ei tohiks üldjuhul olla identne ühegi teise pealkirjaga. Samas on eelkõige mahukate seaduste puhul mõnikord vajalik, et mõned teksti osad kannaksid sarnaseid pealkirju. See on aga mõeldav vaid siis, kui samase pealkirjaga teised teksti osad asuvad erinevate suuremate jaotusühikute (teksti osade) all. Sel puhul loetakse selle suurema jaotusühiku (näiteks peatüki) pealkiri paragrahvi või muu teksti osa pealkirja laiendiks.

Näide: mitmeid selliseid paragrahve on “Äriseadustikus” - näiteks §-d 440, 453, 456, 465 ja 475 kannavad kõik samasugust pealkirja “Jagunemisotsus”, kuid need paragrahvid asuvad erinevates seadustiku teksti osades ja seega on see võtte antud juhul lubatav.

Põhjenduseks, miks teatud juhtudel on lubatav paragrahvi pealkirjata jätmine (eeskirja § 11 lg 4), on järgmised asjaolud:

1) muidu kattuks paragrahvi pealkiri sisuliselt seaduse pealkirjaga;

2) kuna paragrahvi pealkirja funktsioon on eelkõige lugejat abistav (informatiivne, mitte regulatiivne), et orienteeruda paremini seaduse tekstis, siis väga lühikese seaduse puhul puudub selliseks täiendavaks lugemise hõlbustamiseks vajadus.

Seaduse eelnõu üldsätetes (eeskirja § 12) esitatakse:

1) seaduse reguleerimisala (oma olemuselt n.ö. seaduse sisukord, mille ülesanne on taas hõlbustada seaduses orienteerumist);

2) seaduse kohaldamisala (ainult juhul, kui see on vajalik);

3) seaduses läbivalt kasutatavad mõisted (vt eeskirja § 3);

4) muud seaduse eelnõus käsitletavate õigusinstituutide üldised sätted.

Üldsätete sissetoomisel seaduse eelnõusse on eelkõige soovitatav arvestada asjaoluga, et suures osas (eeltoodud loetelu punktid 1 - 3) kujutavad üldsätted endast selliseid sätteid, mida võib käsitleda eelnõu reguleerimisalana laiemas tähenduses. Nimelt kohaldamisalaga võidakse piiritleda seaduse ruumiline, isikuline, esemeline vms kehtivus, millega kitsendatakse seaduse reguleerimiseseme piiramatut ulatust.

Näide: “Loomakaitseseaduse ülesandeks on looduslikes ja tehistingimustes elavate loomade (imetajate, lindude, roomajate, kahepaiksete, kalade, putukate ja teiste elusolendite, välja arvatud mikroorganismid) kaitse inimese vägivalla eest.”

Samuti on mõistete määratlemise ülesandeks täpsustada mõistesse mahtuvate subjektide, objektide või nähtuste ringi, mis taas piiritleb täpsemini seaduse reguleerimiseseme ulatust.

Näide: “Andmekogu käesoleva seaduse mõistes on /---/. Käesolev seadus ei käsitle andmekogusid, mida peetakse:

1) raamatupidamise seaduse (RT I 1994, 48, 790; 1995, 26-28, 355; 92, 1604; 1996, 40, 773; 42, 811; 49, 953) alusel;

2) teaduslikul, pedagoogilisel ja kodu-uurimislikul eesmärgil, kui neid andmekogusid kasutatakse ainult sellel otstarbel; /---/”

Kohaldamisala ei ole seaduse eelnõu kohustuslik osa ning selle esitamine eelnõus on vajalik vaid siis, kui seaduse piiramatut ruumilist, isikulist vms ulatust soovitakse kitsendada. On mõeldav, et kohaldamisala esitatakse eraldi seaduseelnõu paragrahvina, mis järgneb reguleerimisala paragrahvile. Samuti on mõeldav, et kohaldamisala sätestatakse osana reguleerimisala paragrahvist või osana mõiste määratlusest (vt ülaltoodud näited).

Kohaldamisala puhul väärib kindlasti rõhutamist terminoloogiline asjaolu, et termineid *kohaldamine* ja *kohaldamisala* ei tohi segi ajada terminitega *rakendamine* ja *rakendusala*. “Mitmekeelne õigussõnaraamat” annab mõiste *rakendama* selgituseks: “õigusakti kohaldatavuse tagamiseks meetmeid võtma”. *Rakendamine* on reeglina ühekordse või ajutise

iseloomuga tegevus, millega tagatakse uue õigusliku regulatsiooni tegelik kehtimahakkamine. See seisneb vajalike muudatuste sisseviimises teistesse õigusaktidesse ning üleminekusätete ettenägemist, tagamaks sujuv üleminek vanalt õiguslikult regulatsioonile uuele. Mõiste *kohaldama* määratlus on: “(õigusaktist) konkreetsel juhul juhinduma”. Seega seisneb *rakendamise* ja *kohaldamise* erisus just selles, et esimene on ajutise või ühekordse iseloomuga, teine aga tähendab sellest õigusaktist juhindumist kogu tema kehtivusaja vältel.

Näide keeleliselt väärast kohaldamisala sätestamisest: “*Mahepõllumajandusliku toidu käitlemise ja kvaliteedi nõudeid rakendatakse kodumaise turu jaoks toodetava ning nii imporditava kui ka eksporditava mahepõllumajandusliku toidu suhtes.*”

Normitehnika eeskirja §-des 13 - 15 sätestatakse viitamise olemus ja üldnõuded viitamistehnikale. Viite läbi tuuakse esile seos erinevate sätete vahel ning näidatakse nende koostoimet. Kui tekib vajadus seaduse eelnõus esitada juba kehtivas õiguses sätestatuga samane õigusnorm, tuleb juba olemaoleva regulatsiooni taasesitamisele seaduse eelnõus alati eelistada viitamist (§ 13 lg 1) ja seda järgmistel põhjustel:

Kui taasesitatakse teise seaduse säte ja taasesitatav säte muudetakse, kuid muudatus jäetakse tegemata taasesitavas seaduses, siis luuakse seeläbi seaduste vaheline vastuolu. Kui aga kasutatakse viidet, siis lihtsa tähelepanematus tõttu automaatselt vastuolu ei teki, vaid viide saab uue tähenduse (viidatav seadus on muudetud). Et aga ka siin vältida olukorda, kus viide kaotaks oma senise mõtte, sest tema sisuks olnud viidatava seaduse säte on muudetud, on ettenähtud nõue, et seaduse või selle sätete kehtetuks tunnistamise või muutmise korral esitatakse eelnõu seletuskirjas õigusaktide nende sätete loetelu, milles on viidatud kehtetuks tunnistatavale seadusele või kehtetuks tunnistatavale või muudetavale sättele (vt eeskirja § 31 lg 2). Seeläbi õnnestub vältida näiteks tühjade viidete tekkimist kehtivasse õigusesse juhul, kui viidatav seadus ise on näiteks kehtetuks tunnistatud ja viitel puudub seega sisu. Samuti leiab üles need viitavad sätted, mis vajaksid seoses viidatava sätte muutmiselega samuti muutmist.

Praktilise soovitusena viimati esiletoodud nõude täitmiseks võib tähelepanu juhtida ületekstiotsingut võimaldavate õigusaktide andmebaaside kasutamisele. Kui sisestada kehtetuks tunnistatava või muudetava seaduse (või muu õigusakti) nimetus, saab nimekirja muuhulgas ka neist õigusaktidest, mis sisaldavad viiteid sellele seadusele (või muule õigusaktile).

Esiletõstmist väärib § 14 lg-s 5 sätestatud põhiseaduslikus seaduses lihtseadusele viitamise vältimise nõue. Kuna viite läbi inkorporeeritakse osa viidatavast seadusest sisuliselt viitavasse seadusesse, tähendaks põhiseaduslikus seaduses lihtseadusele viitamise lubamine seda, et kui muudetakse lihtseadust, siis seeläbi muutub ka põhiseadusliku seaduse sisu. Kuna aga põhiseadusliku seaduse muutmine on võimalik vaid koosseisu häälteenamusega, mitte lihthäälteenamusega, siis toimuks sellisel juhul põhiseadusliku seaduse muutmise nõuete eiramine.

Uudseks võrreldes varasema õigusloome praktikaga on normitehnika eeskirja §-s 16 sätestatud normitehnilise märkuse kontseptsioon (normitehnilise märkuse kohta sätestatu kehtib ka määruste eelnõude kohta läbi §-s 39 sisalduva viitenormi). Normitehnilise märkuse instituut on sisse toodud, lahendamaks senist probleemi, et seaduse ja määruse eelnõu ei tohiks sisaldada endas sätteid, millel tegelikult puudub normatiivne tähendus, kuid mille lisamine eelnõule on vajalik olulise informatsiooni edastamiseks. Nii näiteks hakatakse eelnõudes edaspidi normitehnilise märkusena esitada Euroopa ühenduse määruste ja direktiivide

avaldamismärkeid. Direktiivide kohaselt on selline siseriikliku õigusakti juures viitamine EL liikmesriikidele kohustuslik ning Eesti peaks varakult asuma seda nõuet täitma, kuna ka see on osa Euroopa Liidu õigusega ühtlustamisest. 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 õigusaktis märkida, milliste EL direktiividega on antud õigusaktis arvestatud.** Esitada tuleb vaid sellised EL direktiivid, millega eelnõu on täielikult või osaliselt kooskõlas.

Vältimaks probleemi, et sellist märget võidakse lugeda viiteks välisriigi õigusele (mis loomulikult on Eesti õigusaktides lubamatu), on määruses sõnaselgelt öeldud, et normitehnilise märkuse sisuks olevad asjaolud ei ole normatiivselt siduvad (§ 16 lg 1). Samas ei saa sellist normitehnilist märkust pidada viitamiseks ka õigusteoreetiliselt. Viiteid on teatavasti kahte liiki: otsene viide on viide sama õigusakti sättele või muu õigusakti sättele, kaudne viide aga viide kohaldatavale õigusinstituudile või õigusaktile (eeskirja §-d 14 ja 15). Võimalik oleks arvata, et arvestamise märke 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 võimalik.

Seaduse eelnõu kohta käivate normitehnika nõuete osas on oluline rõhutada veel üleminekusätteid instituuti (§ 18 lg 3), mis kujutavad endast ajutise iseloomuga sätteid, mis tagavad sujuva ülemineku seniselt õiguslikult regulatsioonilt uuele ja tagavad ka uue regulatsiooni kohaselt kohustatud isikute õiguspärase ootuse tuleviku suhtes. Üleminekusätetele tuleb rõhku pöörata just nendes valdkondades, mis on ka varem olnud õiguslikult juba reguleeritud ning kus seega toimub õigusliku regulatsiooni asendamine. Kindlasti tuleb hoolikalt jälgida, et esitatavad üleminekusätteid tõepoolest ka oma otstarvet täidaksid.

Näide: “ § 39 Rakendussätted

(1) Enne käesoleva seaduse jõustumist majandusministri poolt turismialaseks ettevõtluseks välja antud tegevuslitsents, mille kehtivus lõpeb 2001. aasta 1. jaanuaril või varem, kehtib sellel märgitud kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

(2) Majandusministri poolt turismialaseks ettevõtluseks väljastatud tegevuslitsents, mida ei ole nimetatud lõikes 1, kehtib 2001. aasta 1. jaanuarini. Sellise tegevuslitsentsi omajale väljastab majandusminister lõivuvabalt vastavat liiki tegevusloa tegevuslitsentsi kehtivuseajaga.

/---/

§ 40. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2001. aasta 1. jaanuaril.”

Kui vaadata näites toodud rakendussätete (tegelikult üleminekusätete) ja jõustumisnormi omavahelist seost, selguvad järgmised tõsiasjad:

1. Eelnõu § 39 lg 1 on mõttetult, kuna seda sätestamatagi on ilmselge, et tegevuslitsents, mille kehtivus lõpeb enne uue seaduse jõustumist, kehtib sellel märgitud kuupäevani. Seetõttu on säte sellisel kujul üleaarne.

2. Eelnõu § 39 lg 2 - kui tegevuslitsentsid, mida ei ole nimetatud eelnõu § 39 lg-s 1 (ilmselt siis tegevuslitsentsid, mille kehtivusaeg on pikem kui 2001.a. 1. jaanuar), kehtivad kuni 2001.a. 1. jaanuarini, siis ei ole 2001.a. 1. jaanuaril Eestis enam ühtegi kehtiva tegevuslitsentsi/tegevusloaga ettevõtjat, kes võiks turismialase ettevõtlusega tegeleda, kuna uute tegevuslubade väljastamine võtab ilmselgelt aega. See ei ole seega õiguslikku järjepidevust tagav säte ning lähtudes õiguskindluse põhimõttest peaksid kehtiva korra alusel väljastatud tegevusload kehtima kuni neil märgitud kuupäevani.

Jõustumisnormi regulatsioonist vajab esiletõstmist § 19 lg 2. Kuna seadus ja selle alusel kehtestatavad määrused moodustavad ühtse terviku (määrustega täidetakse seadusesse kunstlikult jäetud lüngad), on võimalusel oluline kavandada nende jõustumine ühel tähtpäeval. Seetõttu tuleb alati hoolikalt arvestada, kui palju nõuab aega seaduses kavandatud määruste ettevalmistamine ja vastuvõtmine ning lükata seniks seaduse jõustumine edasi. Kui seadus jõustub ilma selle rakendamiseks vajalike määrusteta, ei saa tegelikult seaduse jõustumisest täies mahus rääkida.

Kuna aga määruse ettevalmistamine ja selle vastuvõtmine saab toimuda jõustunud volitusnormi alusel, ei saa volitusnorm jõustuda ülaltoodud reegli kohaselt ehk siis üheaegselt ülejäänud seaduse jõustumisega. Kui seadus jõustub näiteks ühe aasta pärast, siis sellise üldreegli alusel jõustuvad ka seaduses sisalduvad volitusnormid ühe aasta pärast. Seega ei ole võimalik alustada nende volitusnormide alusel määruste ettevalmistamist, kuivõrd volitus selle ühe aasta jooksul veel puudub. Seetõttu on “Riigi Teataja seaduse” §-s 6 selgelt sätestatud üldreegel: “Volitusnorm Vabariigi Valitsuse või ministri määruse andmiseks jõustub 10. päeval pärast seaduse Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses ei ole sätestatud volitusnormi jõustumise teist tähtpäeva. /---/”. 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. Samuti on “Riigi Teataja seaduse” § 6 puhul tegemist üldnormiga, mis kehtib igal juhul, kui üheski teises seaduses selgelt ei sätestata volitusnormi erinevat jõustumise tähtpäeva.

Toodud “Riigi Teataja seaduse” säte näitab ilmekalt, et mitmed normitehnilised küsimused tuleb sätestada koguni seaduse tasandil - antud juhul välditakse nii määruse vastuvõtmise vaidlustamist vaid sellel põhjusel, et määruse kehtestamise aluseks olev volitusnorm ei ole veel jõustunud.

Rõhutada võiks veel seda, et isegi juhul, kui ei ole otsest vajadust näha ette seaduse jõustumist “Riigi Teataja seaduses” sätestatud üldreeglist erineval ajal, oleks seda ikkagi soovitatav teha, et jätta enne seaduse jõustumist piisav aeg muudetavate õiguste ja kohustuste sisuga tutvumiseks (*vacatio legis*). See põhimõte on sätestatud ka § 19 lg-s 3 esimese alusena. “Riigi Teataja seaduses” sätestatud üldreegel võiks eelkõige jääda katma neid juhte, kus mingil põhjusel on unustatud jõustumisnorm seaduse eelnõusse

lülitada või kui tehtav muudatus on äärmiselt pakiline mingi terava ühiskondliku probleemi lahendamiseks.

SEADUSE MUUTMINE VÕI KEHTETUKS TUNNISTAMINE (1. peatüki 2. jagu)

Seaduse muutmise (erinevalt varasemast on loobunud termini *täiendamine* kui ühe muutmise võimaluse eraldi väljatoomisest ja seda ei tohiks muutmise kõrval eraldi välja tuua ka seaduse muutmise seaduse eelnõu pealkirjas) ja kehtetuks tunnistamise seaduste eelnõud erinevad mitmeti teistest seaduste eelnõudest ning neile tuleb kehtestada normitehnilisi lisatingimusi. Eelkõige on siinkohal igal õigusloojal mõistlik tutvuda varem vastu võetud seadustega, et teha selgeks seaduste muutmise ja kehtetuks tunnistamise sätete esitusviis eelnõus.

Paragrahvi 21 lg 1 teise lause mõte seisneb selles, et hoida edaspidi ära varasemat õigusloome praktikat, mille kohaselt tunnistati kehtetuks näiteks ka varasemate seaduste kehtetuks tunnistamise seadusi ja arvati seeläbi, et omaaegne seadus, mis vahepeal mõnda aega kehtetu oli, hakkas seeläbi uuesti kehtima. Selline seisukoht on ekslik - mis kord on kehtetuks tunnistatud, see ka selleks jääb ja ainus võimalus selle uuesti kehtima hakkamiseks on võtta ta uuesti tervikseadusena (või ka muu õigusaktina) vastu. Vastasel korral loodaks kehtivas õiguses suur segadus (iga uue asendusseadusega tunnistatakse varasem seadus kehtetuks ja üle-eelmine seadus seetõttu taas kehtivaks) ja õiguses orienteerumine oleks ülliraske.

Paragrahvi 21 lg-s 6 sisalduv nõue välistab ennekõike asendusseaduse n.ö. varjatud vastuvõtmise. Kui muuta soovitakse juba nii suurt mahtu seadusest, on muudatuste sisu ilmselgelt varasema regulatsiooni asendusseaduse iseloomu kandev ja seda tuleks ka üheselt seadusega õigustatud ja kohustatud isikutele normitehniliselt näidata.

Äärmiselt oluline volitusnormi instituudiga seonduv nõue on sätestatud normitehnika eeskirja § 21 lg-s 7. Siin on taas oluline rõhuasetus sellel, et volitusnormi alusel kehtestatud määrus peab vastama volitusnormile. Seega, kui volitusnorm muudetakse, tuleb ka määrad selliselt muuta, et nad jääksid vastama uuele volitusnormile. Vastasel korral tekib õigus selliste määruste kehtivus vaidlustada.

Kui muudetakse või tunnistatakse kehtetuks mitmeid seadusi, peab muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduse eelnõu pealkirjast selguma, millega kavandatakse muudatused või kehtetuks tunnistamised seonduvad (eeskirja § 25 lg 2). Eelkõige tekivad praktikas olukorrad, kus muudatused on seotud keskselt siiski ühe seadusega ning selle seaduse muutmise tulemusel tuleb muuta ka teisi seadusi, vältimaks vastuolude tekkimist.

Näide: *“Riigi Teataja seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus”*

4. SEADUSE EELNÕU SELETUSKIRI (1. peatüki 3. jagu)

Normitehnika eeskirjas seletuskirjale esitatavaid nõudeid on mõnikord nimetatud liialt põhjalikeks, mis paneb eelnõu ettevalmistajale täiendavalt ülisuuri kohustusi. Tegelikult on seletuskirja põhjalik koostamine suuresti õiguslooja (eelnõu ettevalmistaja) enda huvides, kuna sellega välditakse eelnõu menetlemisel paljudel juhtudel asjatute probleemide tekkimist, sest seletuskiri annab sel juhul paljudele võimalikele küsimustele juba ammendava vastuse.

Vastavalt § 28 lg-tele 2 ja 3 selgub, et seaduse eelnõu seletuskirja ülesehitus erineb teatud määral lähtuvalt sellest, millises etapis on eelnõu menetlemine. Nii ei esitata Riigikogule ametliku kooskõlastamise tulemusena saanud märkusi teistelt valitsusasutustelt. See on tingitud sellest, et pärast eelnõu heakskiitmist Vabariigi Valitsuse istungil on sellega saavutatud ka täidesaatva võimu kokkulepe ja “suletud” erinevate valitsusasutuste vaidlus eelnõu sisu üle.

Seetõttu ei ole enam vajalik avalikustada asjaolusid, mis tingisid varasemad vaidlused ja parlamendile kui esindusorganile on vajalik esitada vaid need arvamused eelnõu kohta, mis saabusid valitsusvälistelt institutsioonidelt.

Paragrahvi 29 teises lauses sätestatu on vajalik, määratlemaks juba varakult, kas tegemist on põhiseadusliku või lihtseadusega, et parlamendimenetluses vältida protseduurinõuete rikkumist.

Oluline ja varasemat olukorda arvestades on möödapääsmatu seletuskirja see osa, milles põhjendatakse seaduse eelnõus sätestatud volitusnormide vajalikkust ning esitatakse vastavate rakendusaktide loetelu ja nende kavandid ning kehtestamise tähtaeg või tähtpäev (§ 36). Varem oli kahetsusväärset tavapärane, et vastuvõetud seadused sisaldasid hulgaliselt volitusnorme Vabariigi Valitsusele ja ministritele seaduse rakendusaktide kehtestamiseks, kuid tegelikkuses jäid need kehtestamata. Seetõttu oli hädavajalik, et koos seaduse eelnõuga oleks selle ettevalmistajal juba eelnõu kooskõlastamisele saatmisel kohustus esitada vastavate rakendusaktide loetelu ning nende esialgsed kavandid, mis sisaldaksid põhilisi punkte rakendusaktiga reguleeritavatest küsimustest.

Eeskirja § 37 sisu paremaks mõistmiseks võiks seda paragrahvi veel kord vaadata kontekstis §-ga 19, milles nähakse ette jõustumisnormi kindlaksmääramise alused.

5. VABARIIGI VALITSUSE MÄÄRUSE JA MINISTRI MÄÄRUSE EELNÕULE ESITATAVAD PÕHINÕUDED (2. peatüki 1. jagu)

Nagu öeldud, on määruse kehtestamise aluseks alati seaduses sisalduv volitusnorm, 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 madalamalseisva aktiga. Sellest omakorda tuleneb väide, et volitusnormi alusel kehtestatud määrus on oma sisult tegelikult seaduse osa ning seetõttu peaks määruste ettevalmistamise, normitehnika jne suhtes kehtima kõik samad nõuded, mis seadustelegi ning erisused tuleks kehtestada vaid selles osas, kus see on vajalik lähtuvalt selle õigusakti liigi spetsiifikast. Just sellest ongi lähtunud “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjas” ja selles osas tuleb määruse eelnõule laienevate normitehnika nõuete kindlaksmääramisel hoolikalt tutvuda eeskirja §-s 39 esitatud viitenormiga, kus on loeteluna sätestatud kõik need seaduse eelnõule esitavad põhinõuded, mis kehtivad ka määruse eelnõu kohta ning määruse eelnõu käsitlevas peatükis sätestatakse vaid määrusele iseloomulikud erinormid.

Vabariigi Valitsuse määruse ja ministri määruse osa on normitehnika eeskirjas ühte peatükki ühendatud peamiselt normitehnilistel põhjustel. Kuna nii ministri kui Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ja seletuskirjale esitatavate nõuete suhtes kohaldatakse seaduse eelnõu kohta käivaid sätteid ühte moodi, ei ole vajadust antud õigusaktide eelnõudele esitatavaid nõudeid eraldi peatükkides reguleerida.

Paragrahvi 40 lg 4 näeb ette ilmselgelt seaduse eelnõu puudutavast erineva regulatsiooni. Kui üldjuhul tuleb õigusaktide puhul arvestada sellega, et õigusaktiga saab muuta, peatada või kehtetuks tunnistada vaid sama õigusjõuga õigusakte, siis määruste puhul nähakse ette erinorm. Seaduses ettenähtud juhtude all mõistetakse eelkõige madalama õigusjõuga õigusaktide

muutmist, peatamist ja kehtetuks tunnistamist “Vabariigi Valitsuse seadusest” tuleneva teenistusliku järelevalve korras.

Keskne küsimus määruse eelnõu põhinõuetest on määrusega sätestatav ulatus ehk määruse eelnõu vastavus volitusnormile, millest ka juba eespool põhjalikumalt juttu oli. Määruse eelnõu peab vastama seaduses sätestatud volitusnormis sisalduvale ulatusele ja tingimustele ega tohi kitsendada või laiendada volitava seaduse sätteid (eeskirja § 41). Antud paragrahvis sätestatud põhimõte on olulisim Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse materiaalse õiguspärasuse eeldus. Seetõttu on määruse õiguspärasuse kontrollimisel pidevalt oluline jälgida seadustes tehtavaid muudatusi, sest sellega koos võib muutuda või suisa kaduda määruse andmise aluseks olnud volitusnorm ning seoses sellega võib ka määrus muutuda õigusvastaseks.

Volitusnormi käsitleusega on väga tihedalt seotud nii määruse pealkiri (eeskirja § 44) kui ka määruse preambul (eeskirja § 46).

Nagu seaduste puhul, nii kehtib ka määruste pealkirjade puhul nõue, 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. Pealkirja vastamine volitusnormi sõnastusele rõhutab siin veel kord seda, et määruse kehtestamisel ei ole väljutud volitusnormis ette nähtud määruse reguleerimisala piirest. Kuivõrd erivolitust sisaldav volitusnorm annabki kehtestatava määruse reguleerimisala edasi just tema pealkirja sätestamise kaudu, peab ka seadusandja sätestama volitusnormi väga konkreetselt. 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.

Erinevalt seadustest on määruse osaks preambul (eeskirja § 46). 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 paragrahvi. Preambulis peab sisalduma viide volitusnormile või volitusnormidele, mille alusel määrus kehtestatakse. Preambul võib lisaks sisaldada ka viite teistele seaduse sätetele, millest lähtudes määrus kehtestatakse. Antud säte küll kordab teatud osas “Vabariigi Valitsuse seaduse” § 27 lg-t 2, kuid kuna “Vabariigi Valitsuse seaduses” räägitakse nõuetest kehtivale õigusele mitte määruse eelnõudele nagu seda teeb normitehnika eeskiri, ei ole sedavõrd olulise eeltingimuse kordamine üleliigne ka normitehnika eeskirjas.

Preambuli juures on oluline märkida, et igakordse määruse muutmise puhul on oluline kontrollida, kas määruse preambul vajab muutmist, kuivõrd preambulist peab tulenema ammendav loetelu seaduse sätetest, 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 määruses, 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.

Varasemast perioodist kehtib mitmeid määrusi, mille preambulis puuduvad viited volitusnormidele. “Vabariigi Valitsuse seaduse” § 27 lg-s 2 on sätestatud nõue, et Vabariigi Valitsuse määruses 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. See ei tundu siiski otstarbekas ja lisaks lõhub selline praktika ka volitusnormi käsitlemise ühtsust teoorias ja praktikas. Võiks väita, et sellistel puhkudel viitamisel võiks 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 numbri”. “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 võib nentida, et antud probleemi lahendus saab olla vaid kokkuleppeline ja ülalpakutud on vaid üks võimalik lahendus seni, kuni puudub selge seaduses sätestatud tõlgendamise juhised. Siinkohal ei oleks taas võimalik probleemi lahendada normitehnika eeskirja kui seadusest madalamalseisev õigustloova aktiga, kuna sellega ei saa kohustada kohtuid valima ühtset õiguse tõlgendamise lahendit. Seega – kuni selline kokkulepe puudub, on probleemi lahendamine vaid kohtute pädevuses, kui nad konkreetse õigusakti kohaldamisel otsustavad tema kehtivuse küsimust.

Enne normitehnika eeskirja kehtestamist esines seaduste ja määruste ülesehituses väga põhjalik erinevus, mis sugugi ei ühtinud õigustloovate aktide igakülgse ühtlustamise eesmärgiga. Nii koosneb seadus paragrahvidest, mis jagunevad lõigeteks või punktideks. Määrus seevastu koosnes enne normitehnika eeskirja kehtestamist punktidest, punkt võis jaguneda lõigeteks (või lõikudeks, siin puudus tegelikult terminoloogiline ühtsus) ning need omakorda alapunktideks. Normitehnika eeskirjaga seaduste ja määruste ülesehitus ühtlustati (§ 45).

Hoolimata terminoloogilise ühtlustamise vajadusest oli selline ühtlustamine eelkõige põhjendatav sellega:

1. määruse varasem ülesehitus ei võimaldanud sarnaselt seadusele rühmitada erinevaid sätteid loogiliselt paragrahvidesse ja see tegi määruse lugemise ning sellest tulenevalt ka määruse sisust arusaamise tihtipeale keerukaks;
2. Määrustes ei numereeritud näiteks 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 (eeskirja § 24). Selline nõue on sarnaselt seaduse täiendamisele uue paragrahviga tingitud sellest, et mitte tekitada probleeme seaduse kohaldamisel. Eeskirja § 39 kohaselt kohaldatakse samasugust täiendamise skeemi nüüd ka määruste puhul.

Varasemat praktikat muutvaks ja erineva tasandi õigustloovate aktide ülesehitust ühtlustavaks on ka eelnõu § 49 lg 2, mille järgi määruse eelnõu lisaks võib olla tabel, vorm või näidis. Varasema praktika kohaselt oli nii ministri kui Vabariigi Valitsuse määrus sageli vaid määruse lisade kinnitamise akt, millega kinnitati kõikvõimalikke eeskirju, kordasid, tingimusi, mis

tegelikkuses on määruse lahutamatud osad ehk veelgi enam - määrus ise. Täiendavalt lisade kinnitamise sätetele sisaldusid määruse enda tekstis olemuslikult rakendussätteid, mis, nagu seadusegi puhul, tuleb tegelikult esitada eelnõu lõpus (näiteks paragrahvide peatükkidesse rühmitamise puhul eelnõu viimases peatükis "Rakendussätteid"). Määruse vormistamise korrektse näitena võib tuua "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja" enda, kuna tegemist oli esimese uute nõuete kohaselt vormistatud määrusega.

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).

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, kuid erinevalt varasemast ei sätestata lisades mitte määruse enda sisuks olevaid õigusnorme, vaid selliseid määrusi osi, mida ei ole määruse tekstis võimalik õigusnormina anda.

Eelpool on olnud juttu, et 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 (vt eeskirja § 19 kommentaarid). Praktikas esineb siiski juhte, kus määrused kehtestatakse alles pärast seaduse jõustumist ning sellisel juhul nad ka jõustuvad hiljem kui seadus. Kuivõrd volitusnormi alusel kehtestatud määrus on seaduse osa, tuleks sellise määruse kehtestamisel ette näha tema jõustumine **seadusega ühel ajal** (selle üldreegli näeb ette eeskirja § 50). Siis saame tõepoolest rääkida kogu seaduse jõustumisest. Loomulikult on mõeldav, et määrus jõustub ka selliste põhimõtete rakendamisel pärast seaduse jõustumist, eriti neil juhtudel, kus tegemist on n.ö. õigustava üldvolitusnormiga, kuna sel puhul seadusandja annab laiema volituse konkretiseerimata määruste ringi kehtestamiseks ja seda ei ole paljudel juhtudel mõeldav ühendada seaduse jõustumisega. **Erivolituse alusel kehtestatava määruse jõustumisnormi sätestamisel tuleb aga kindlasti järgida normitehnika eeskirja § 50 esimeses lauses sätestatut!**

Igal juhul ei ole aga lubatav määrust jõustada enne seaduse jõustumist, kuna rakendusakt ei saa enne rakendatavat akti jõustuda. "Riigi Teataja seaduse" § 6 teise lause on sellise määruse jõustumise ettenägemise määruse eelnõus ka välistanud, lugedes sellised määruse jõustumisnormid koheselt seadusevastaseks ja tühiseks: "Volitusnormi alusel antav määrus ei jõustu enne seaduse jõustumist, kui seaduses ei sätestata teisiti".

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 ja jõustada seaduse jõustumisest hiljem.

Määruse ja volitusnormi omavahelise seotuse küsimuses tahaks peatuda vaid nendel (seni veel) teoreetilistel seisukohtadel, mida õigusaktides senini ei sisaldu ja mida saaks tänu nende

olulisusele õiguse tõlgendamisel reguleerida vaid seadusega. Praktikas 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 siin teistsuguseid lahendusi olla ei saa.

Loomulikult ei tohi 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 “Andmekogude seaduse” jõustumist, tuleb viia seadusega vastavusse kahe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist. Sellega välditi võimaliku õigusliku tühimiku teket. Just selliselt võimaldab seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise korral toimida ka eelpool kommenteeritud normitehnika eeskirja § 21 lg 7.

Tekib küsimus, et miks selline kehtivuse kaotamise põhimõtte 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 muutmist, 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 põhimõtte, 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 asendusseaduses sisalduv volitusnorm, tuleb muuta määruse preambulis sisalduvat viidet volitusnormile!

6. VABARIIGI VALITSUSE MÄÄRUSE JA MINISTRI MÄÄRUSE EELNÕU SELETUSKIRI (2. peatüki 2. jagu)

Määruse eelnõu seletuskiri koostatakse vaid juhul, kui eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ja Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu puhul selle esitamisel Vabariigi Valitsuse istungile § 51. Kuna ministri määruse eelnõu tihtipeale kooskõlastamismenetlust ei läbi, ei ole nendel puhkudel vajalik ka eelnõu kellelegi selgitada ega põhjendada.

Nii nagu määruse eelnõule esitatavate normitehniliste nõuete puhul, on ka seletuskirja nõuete puhul üldjuhul lähtunud seaduse eelnõu seletuskirjale esitatavatest nõuetest, nähes ette teatavaid erisusi, mis tulenevad määruse kui madalama tasandi õigusakti eripärast. Seetõttu ei sisaldu määruse eelnõu seletuskirjas mitmeid osi, mis peavad sisalduma seaduse eelnõu seletuskirjas. Küll aga tuleb normitehnika eeskirja §-s 53 loetletud osade sisustamisel põhimõtteliselt lähtuda analoogiast normitehnika eeskirja §-dega 29 – 38.

Määruse eelnõu seletuskirjas puuduvad võrreldes seaduse eelnõu seletuskirjaga järgmised osad:

1. Eelnõu eesmärk - selleks on määruse puhul seaduses või ministri määruse puhul ka Vabariigi Valitsuse määruses sisalduva volitusnormi täpsustamine ja rakendamine ning eesmärgi küsimus on otsustatud juba seaduses sisalduva volitusnormi heakskiitmisel. Nagu varem kirjeldatud, on normitehnika eeskirja § 36 kohaselt seaduse eelnõu seletuskirjas nõutav esitada kõigi rakendusaktide

kavandid. Selle eesmärk aga omakorda on, et seaduse eelnõu ettevalmistaja peab olema suuteline põhjendama 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

2. Eelnõu terminoloogia - vastavalt normitehnika eeskirja § 42 lg-le 1 peab määruse eelnõus kasutatav terminoloogia vastama rakendatava seaduse terminoloogiale. Uusi termineid ja mõisteid määruse eelnõus üldjuhul ei anta. 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 vastama rakendatava seaduse (üldvolituse puhul kehtivate seaduste) terminoloogiale. Uusi termineid ja mõisteid määruse eelnõus üldjuhul avada ei tohiks. Selliselt käitudes oleks selge oht *praeter legem* määruste (või selliste sätete) kehtestamiseks. Määratledes määruses näiteks uusi mõisteid, mida seaduses ei kasutata või mida seadustes kasutatakse teises tähenduses, oleks teatava vastuolu tekkimine seaduste kui kõrgemalseisvate õigusaktidega täiesti mõeldav.

3. Rakendusaktid - arusaadaval põhjusel ei anta määruse eelnõu seletuskirjas andmeid selle kohta, millised rakenduslikud õigustloovad aktid on vajalikud. Neid lihtsalt määruste puhul pole, vaid rakendusaktiks ongi määrus ise.

Eeltoodu on siis olulisemad “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjaga” seonduvad kommentaarid, mis peaksid aitama mõista eeskirja konkreetsetes sätetes sisalduvat.