

## Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid

Kaljo Tamm (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

### Mis on normitehnika?

Normitehnika kõige üldisem definitsioon võiks olla järgmine: normitehnika on õigustloovate aktide eelnõude ettevalmistamisel kasutatavate, teoreetiliselt põhjendatud võtete ja meetodite kogum. Sellest definitsioonist tuleneb, et normitehnika esemeks on õigusloome ehk õigustloovate aktide eelnõude väljatöötamine. Seega on normitehnika vahetult ja lahutamatult seotud õigusloomeprotsessiga. Kogu selle protsessi lõppeesmärgiks on tagada väljatöötatud ja vastuvõetud õigustloova akti **kehtivus ja toime**. Kahtlemata on see ka normitehnika lõppeesmärgiks. Peaks pikematagi selge olema, et kui väljatöötatud ja ettevalmistatud õigustloovat akti vormilistel või sisulistel põhjustel vastu ei võeta, või kui ta võetaksegi vastu, kuid oluliste sisu- või vorminõuete eiramise tõttu kehtima ei hakka (teda ei kuulutata välja või ta tunnistatakse kehtetuks), on kogu eelnev töö tühja jooksnud. Ent kogu eelnev töö võib tühja joosta ka seepärast, et vastuvõetud ja kehtima hakanud õigustloov akt ei toimi, seda ei saa tegelikus elus rakendada sellepärast, et selles kirjapandud õigusliku regulatsiooni mehhanism ei sobi, õigustloovas aktis sisalduvaid õiguslikke ettekirjutusi ei ole võimalik täita või kirjapandud õigusi ei ole võimalik kasutada. Normitehnika peabki tagama selle, et seda kõike ei juhtuks.

### Normitehnika õiguslik reguleerimine ja selle vajalikkus

Normitehnika laiemal käsitlemisel selgub, et normitehnikas on kindlasti selliseid valdkondi, mis tuleb paratamatult õiguslikult reguleerida, ilma milleta tõepoolest hakkama ei saa. Ent samas on normitehnikas ka selliseid valdkondi, mida polegi võimalik õiguslikult reguleerida. Nende vahele aga mahub ka selliseid valdkondi, mis võivad olla õiguslikult reguleeritud, kuid ei pruugi seda olla.

Nagu eespool märgitud, võime normitehnika peamise ja lõppeesmärgi formuleerida selliselt, et normitehnika peab tagama võimalused õigustloova akti nõuetekohaseks vastuvõtmiseks ja vastuvõetud õigustloova akti kehtivuse ning toime.

### Kehtivus

Õigustloova akti kehtivus oleneb kokkuvõttes neljast tingimusest:

- pädevus,
- menetlus e. protseduur,
- akti vorm
- akti avaldamine.

**Pädevus.** Pädevusnõue väljendub selles, et õigustloov akt peab olema vastu võetud **pädeva organi poolt tema pädevuse piires**. Pädevusnõude rikkumine toob endaga kaasa õigusakti kehtetuse.

Pädevus võib olla nii sisuline kui vormiline. Sisuline pädevus tähendab vastava institutsiooni õigust mingit valdkonda õiguslikult reguleerida. Vormiline pädevus aga vastava institutsiooni õigust anda kindla nimetusega akte.

Õigustloovaid akte väljaandvad institutsioonid ja nende pädevus on hetkel piisavalt õiguslikult reguleeritud põhiseadusega, seadustega ja ka seadustest alamalseisvate aktidega. Põhiseadus sätestab selgelt Riigikogu kui seadusandja pädevuse (§ 65), Vabariigi Presidendi pädevuse (§ 78), Vabariigi Valitsuse pädevuse (§ 87), ministrite pädevuse (§ 94) ja kohalike omavalitsuste pädevuse (§ 154). Põhiseadust täiendavad ja konkretiseerivad pädevuse osas mitmed seadused (Riigikogu kodukorra seadus, Vabariigi Valitsuse seadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus jt). Neile lisanduvad veel valitsusasutuste põhimäärused, kohaliku omavalitsuse tasandil valla- ja linna põhimäärused, samuti muud aktid. Kokkuvõttes: pädevus peab olema ja ongi piisavalt ning täielikult õiguslikult reguleeritud põhiseaduse ja seadustega, normitehnika eeskirjaga või muu alamalseisva aktiga siin midagi reguleerida ei saa. Kõne alla võib tulla üksnes eelnimetatud õigusaktide muutmine või täiendamine.

Kõigele vaatamata kohtame õigusloomes aga ikkagi veel õigustloovaid akte, milles on rikutud pädevuse nõuet. Isegi Riigikogu on seadusega andnud volitusi Vabariigi Valitsusele reguleerida oma määrusega selliseid valdkondi, mida põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega (nt tollitariifi seadus).

**Protseduur ehk menetlus.** Protseduur ehk menetlus tähendab seda, et õigustloovad aktid võetakse vastu kindlate, üksteisele järgnevate toimingute kaudu. Menetlusnõuete rikkumine toob endaga kaasa õigustloova akti kehtetuse. Protseduur algab õigustloova akti algatamisega, järgneb eelnõu menetlemine, protseduur lõpeb eelnõu vastuvõtmisega.

Ka õigustloovate aktide algatamise, menetlemise ja vastuvõtmise kord on piisava selgusega reguleeritud nii põhiseaduse kui seadustega. Põhiseaduse § 103 sätestab seaduste algatamise õiguse. Paragrahv 194 aga sätestab seaduste vastuvõtmise üldised põhimõtted: seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Samas aga § 104 loetleb need seadused, mida saab Riigikogus vastu võtta üksnes Riigikogu koosseisu hääلteenamusega. Põhiseaduse § 105 sätestab Riigikogu õiguse panna seaduseelnõu rahvahääletusele. Rahvahääletusel tehakse rahva otsus rahvahääletusest osavõtnute hääلteenamusega. Rahvahääletuse läbiviimise korra ja tingimused sätestab rahvahääletuse seadus.

Seaduste vastuvõtmise täpsema korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Sellega tagatakse demokraatliku parlamentarismi ühe põhireegli täitmine. Kõigil Riigikogu liikmetel ja fraktsioonidel on täielik õigus vabalt osa võtta iga arutusel oleva eelnõu arutamisest, esitada küsimusi ettekandjatele, esineda sõnavõtuga, esitada muudatus-ettepanekuid jne. Üldise põhimõtte järgi võetakse seadused Riigikogus vastu vähemalt teisel lugemisel. Üksnes

põhiseaduse muutmise seadust ja eelarveaasta riigieelarve seadust saab vastu võtta alles kolmandal lugemisel. Reeglina võetakse seadused vastu Riigikogu liikmete poolthääle enamusega, välja arvatud põhiseaduse §-s 104 loetletud seadused (nn põhiseaduslikud seadused) ja põhiseaduse muutmise seadus.

Põhiseadus (§ 109) annab ka Vabariigi Presidendile õiguse erandjuhtudel anda seaduse jõuga seadlusi. Ent põhiseadus piirab seda erandlikku õigust väga selgelt, loetledes seadused, mida president oma seadlusega ei saa kehtestada, muuta ega tühistada. Need on nn põhiseaduslikud seadused, riiklikke makse kehtestavad seadused ja riigieelarve.

**Vabariigi Valitsuse määruste vastuvõtmise üldise korra sätestab põhiseaduse § 96, täpsema korra aga Vabariigi Valitsuse seadus ja Vabariigi Valitsuse reglement.**

Kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide vastuvõtmise korra sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja selle alusel vastuvõetud valla- või linna põhimäärus ja muud kohaliku omavalitsuse aktid.

**Vorm.** Iga õigustloov akt peab olema vastu võetud kindlas vormis. Seadusega kehtestatud vorminõuete rikkumine toob endaga kaasa õigustloova akti vaieldamatu kehtetuse. Näiteks oleks igal juhul kehtetu Vabariigi Valitsuse või kohaliku omavalitsuse volikogu poolt vastu võetud seadus.

Vorminõuded hõlmavad õigustloova akti nimetust ja eeskätt pädevate isikute allkirju, samuti muid olulisi rekvisiite.

Põhiseaduse § 65 kohaselt võtab Riigikogu vastu seadusi ja **otsuseid**.

Põhiseaduse § 87 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduste alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Minister annab seaduste alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab ka kohaliku omavalitsuse antavate aktide nimetused: volikogu määrused ja otsused, valla- või linnavalitsuse määrused ja korraldused.

Õigustloovate aktide kõige olulisemateks rekvisiitideks on pädevate isikute allkirjad aktil, akti vastuvõtmise kuupäev, seaduste puhul aga väljakuulutamine. Seaduste täpsemad rekvisiidid sätestab Riigikogu kodukorra seadus. Seaduste väljakuulutamise korra ja tähtaja aga sätestab põhiseaduse § 107.

Riigikogus vastuvõetud aktile peab alla kirjutama Riigikogu täiskogu istungi juhataja, kus akt vastu võeti (Riigikogu esimees või aseesimees).

Põhiseaduse § 109 sätestab, et Vabariigi Presidendi seadlusel peavad olema lisaks presidendi allkirjale ka Riigikogu esimehe ja peaministri allkirjad.

Põhiseaduse § 96 sätestab ühemõtteliselt, et Vabariigi Valitsuse määrused kehtivad, kui nad kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja. Vabariigi Valitsuse ja

ministri määruste rekvisiidid sätestab Vabariigi Valitsuse seadus. Vabariigi Valitsuse määrus kannab ka numbrit.

Kohaliku omavalitsuse aktide rekvisiidid sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.

Järelkult on ka vormi küsimused õiguslikult piisavalt reguleeritud. Tegelikult on siiski kerkinud küsimus vastuvõetud õigusakti kehtivusest juhul, kui ta on küll ettenähtud korras ja pädevuse piires vastu võetud, kuid sellel puudub pädeva ametiisiku allkiri. Küsimus kerkis ühes kohalikus omavalitsuses, kus volikogu võttis vastu määruse, millele volikogu esimees keeldus alla kirjutamast põhjendusega, et ta ei olnud volikogu otsustusega nõus. Paraku on see küsimus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega lahendamata. Samuti ei lahenda Riigikogu kodukorra seadus Riigikogus vastuvõetud seaduste kehtivust, kui näiteks Riigikogu istungi juhataja keeldub vastuvõetud seadusele allkirja andmast (tõsi, alates 1992. aastast, mil Riigikogu põhiseaduse alusel tegutseb, pole seda kordagi juhtunud). Samuti ei lahenda Vabariigi Valitsuse seadus Valitsuse määruse kehtivust juhul, kui sellele keeldub allkirja andmast peaminister. Vabariigi Valitsuse seaduse § 19 sätestab küll, et valitsus teeb oma otsuseid peaministri või asjaomase ministri ettepanekul valitsuse istungil osalevate valitsusliikmete häälteenamusega ja et määrusele kirjutab alla peaminister, asjaomane minister ja riigisekretär, kuid ei enam. Vabariigi Valitsuse seadus lahendab juhud, mil vastuvõetud määrusele keeldub allkirja andmast asjaomane minister (§ 28 lg 3) ja riigisekretär (§ 81 lg 4). Küsimus on lahendatud nii, et minister ja riigisekretär peavad oma allkirja andma, kuid neil on õigus lisada oma eriarvamus. § 81 lg 4 lisab veel, et riigisekretäri eriarvamus määrusele või korraldusele saadetakse viivitamata õiguskantslerile. Milline võiks olla lahendus? Küllap võiks see olla analoogne ministri ja riigisekretäri keeldumisega allkirja andmast. See tähendab, et kui nad ei nõustu vastuvõetud kollegiaalse otsustusega, võivad nad lisada oma eriarvumuse, mis saadetakse õiguskantslerile. Allkirja nad aga peavad andma. Nii on ju lahendatud ka kollegiaalsele kohtuotsusele allkirjutamine. Vaevalt oleks õige anda Riigikogu esimehele, peaministrile või volikogu esimehele vetoõigus.

**Avaldamine.** Põhiseaduse § 103 sätestab: täitmiseks kohustuslikud on üksnes avaldatud seadused. Seadused avaldatakse ettenähtud korras. Siit johtub kindel põhimõte – kehtida saab üksnes avaldatud seadus.

Sedasama põhimõtet rakendatakse ka teiste õigustloovate aktide suhtes. Õigustloovate aktide avaldamise kord on sätestatud täpsemalt Riigi Teataja seaduses. Üksnes Riigi Teatajas avaldatud õigusaktide tekstid loetakse ametlikeks tekstideks. Seega kokkuvõttes: õigustloovate aktide kehtivusnõuded on piisavalt ja ammendavalt reguleeritud nii põhiseadusega, seadustega kui ka seaduste alusel antud muude õigusaktidega. Normitehnika eeskirjal ei ole siin enam midagi reguleerida.

## Õigusakti toime

Õigusakti toime all mõistetakse õigusakti rakendamist, kohaldamist, temas sisalduvate ettekirjutuste ja õigustuste realiseerimist. Siit võibki teha selge järelduse: õigusakt võib küll kehtida, kuid ta ei pruugi alati toimida. Mittetoimiv õigusakt on vaid vormiliselt kehtiv, sisuliselt on ta aga tühine, kasutu.

Õigusakti toime eelduseks on mitmed olulised tingimused. Tähtsamatena neist võiks nimetada järgmisi:

1. vastuolude puudumine,
2. õiguslike ettekirjutuste sobivus ehk tabavus,
3. õiguslike ettekirjutuste arusaadavus ja üheseltmõistetavus,
4. süsteemsus,
5. rakendusmehhanism.

**Vastuolude puudumine.** Igasugune vastuolu õigustloovas aktis endas või akti vastuolu teiste õigusaktidega muudab kas õigusakti kehtivuse vaieldavaks või pärsib olulisel määral õigusakti toimet. Vastuolud õigustloovas aktis võivad olla mitmesugused.

ESITEKS võib õigustloov akt tervikuna või selle osa olla vastuolus kõrgema õigusjõuga õigusaktiga: seadus põhiseadusega, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega ja Eestis ratifitseeritud välislepinguga; määrus põhiseaduse või seadusega. Põhiseaduse § 3 kohaselt peavad kõik seadused olema kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 152 kohaselt tunnistab Riigikohus kehtetuks mistahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Siit oluline järeldus: põhiseadusega vastuolus olev õigusakt ei ole kehtetu mitte automaatselt, vaid ta võidakse Riigikohtus kehtetuks tunnistada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras. Kuni kehtetuks tunnistamiseni see akt kehtib. Sellest ka vaieldav kehtetus.

TEISEKS, õigustloova akti üksikud sätted võivad olla omavahel vastuolus (näiteks üks säte midagi lubab, teine aga samas keelab). Selline vastuolu piirab olulisel määral selle õigusakti toimet – omavahel vastuolus olevaid sätteid ei saa kohaldada või neid kohaldatakse erinevalt. Selle tagajärjel võib aga olla piiratud kogu õigusakti toime.

KOLMANDAKS, õigustloova akti üksikud sätted on vastuolus sama valdkonda reguleeriva varem jõustunud õigusaktiga või õigusaktide vastavate sätetega. Ka see vastuolu pärsib oluliselt mõlema või mitme õigusakti toimet seepärast, et õigusakti rakendaja (kohaldaja) võib-olla ei tea, millist õigusakti sellisel juhul kohaldada tuleb. Kuigi õiguses kehtib enamikule juristidele hästituntud põhimõte, et kollisiooni korral hilisema ja varasema seaduse vahel kohaldatakse hilisemat, ei pruugi kõik seaduse kohaldajad seda teada ja see seabki nad raskustesse.

Normitehnika ülesandeks on aidata tagada, et õigustloovasse akti sellised vastuolud ei satuks. Need vastuolud kaovad siis, kui samas eelnõus või ka eraldi eelnõus nähakse ette vastavate varasemate õigusaktide muutmise või kehtetuks tunnistamine. Kui eeltäheldatud vastuolusid õigustloovatesse aktidesse ikkagi satub, võib tõepoolest tekkida vajadus kuidagi seda õiguslike vahenditega takistada. Ent paraku saab seda teha vaid väga üldiste sätetega, nagu näiteks, et õigustloov akt tervikuna ja iga selle üksik säte peab olema ranges kooskõlas põhiseaduse sätte ja mõttega. Ei ole ju võimalik ette näha, milline konkreetne vastuolu konkreetsesse õigustloovasse akti satub. Üldise sisuga säte peab vaid eelnõu ettevalmistajate ja vastuvõtjate tähelepanu pöörama vajadusele hoolikalt uurida põhiseadust, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud norme ja Eestis ratifitseeritud välislepinguid. On

näiteks võimalik eeskirjas sätestada, et eelnõu mõne sätte vastuollu sattumisel varasema õigusakti sätetega esitatakse eelnõus endas või eraldi paralleelses eelnõus nende sätete muutmise või kehtetuks tunnistamine.

**Õigusliku ettekirjutuse sobivus ehk tabavus.** See põhimõtte tuleneb tõdemusest, et erinevaid ühiskonnaelu suhteid on võimalik reguleerida erinevate õiguslike vahenditega. See tähendab aga seda, et mitte kõik õigusliku reguleerimise vahendid ei sobi kõikide ühiskonnaelu suhete reguleerimiseks. Kui õigustloovas aktis valitakse konkreetse valdkonna suhete reguleerimiseks sellised õiguslikud vahendid, mis selliste suhete reguleerimiseks ei sobi, ei hakka selline õigusakt selle jõustumisele vaatamata toimima, teda ei ole võimalik rakendada.

Kuid sobivust tuleks tingimata käsitada ka laiemalt. Nimelt iga õigustloov akt tervikuna peab sobima meie kehtivasse õigussüsteemi, eriti aga selle õigusharu süsteemi, millesse ta kuulub.

Õigustloova akti toime tagamiseks peavad selles sisalduvad õiguslikud ettekirjutused olema täidetavad, ettekirjutuste täitmine kontrollitav, sätestatavad õigused aga kasutatavad, realiseeritavad. Selles väljendubki teisiti öeldes nõue, et õigustloovas aktis sisalduvad sätted peavad olema regulatiivse toimega. Õigustloovas aktis ei tohiks olla kohta sellistel loosunglikel normidel, milles kutsutakse üles midagi arendama, parendama, tõstma, looma tingimusi jne. Üheks näiteks selle kohta on omal ajal Riigikogus vastu võetud säästva arengu seadus. Juba selle seaduseelnõu menetlemise ajal juhiti tähelepanu sellele, et selles puuduvad regulatiivse sisuga õigusnormid. Ometigi võeti see seadusena vastu. Ja alles mõne aja möödudes taibati, et seadus tõepoolest ei toimi, et seda ei olegi võimalik rakendada.

Selleks et saavutada õiguslike ettekirjutuste tabavus ja sobivus, on oluline mitmesuguse majandusliku, sotsiaalse ja muu info kogumine enne eelnõu väljatöötamist. Selline info peab võimaldama kujundada nn tüüpilisi suhteid, milliseid tulebki õiguslikult reguleerida. Teisalt on vaja ka analüüsida seni kehtivat ja toimivat õiguslikku regulatsiooni: millised õigusaktid seda valdkonda seni reguleerivad, kuidas on nendes sisalduvad sätted toimunud, kuidas neid on rakendatud, milliseid otseseid või kaudseid tõrkeid on nende õigusaktide kehtivuse ja rakendamise ajal ilmnunud. Alles sellise põhjaliku analüüsi põhjal on võimalik kirja panna sellised sätted, mis oleksid regulatiivse toimega ja sobiksid hästi just selle valdkonna suhete reguleerimiseks. Ka seda valdkonda on võimalik õiguslikult reguleerida üksnes väga üldiste nõuetega. Mingisugust kindlat, konkreetset ja ühest retsepti, mis kehtiks kõikidele õigustloovatele aktidele, ei ole võimalik anda.

Õigusliku ettekirjutuse tabavuse ja sobivuse nõude eiramine ei too endaga kaasa õigusakti kehtetust. See lihtsalt pärsib või mõnel juhul ka paralüseerib õigusakti toimet.

**Õiguslike ettekirjutuste selgus ja üheselt mõistetavus.** See asjaolu on õigusakti toimeks väga oluline. Oluline on, et iga säte, iga õiguslik ettekirjutus õigustloovas aktis jõuaks arusaadavana igapäheeni, keda see vähegi puudutab. Igaüks, keda seadus käsib midagi teha või millestki hoiduda või kellele seadus annab mingi õiguse, peab selgelt aru saama, mida ta peab tegema, mida ta teha ei tohi, millest ta peab hoiduma või milleks tal on õigus ning

kuidas ta saab seda õigust realiseerida. Ainult siis toimib seadus. Vastasel korral seadus ei toimi.

Õiguslik ettekirjutus ei pea olema mitte üksnes selgelt väljendatud, vaid ka ühtmoodi arusaadav. Ettekirjutus peab olema sõnastatud nii, et seda saab mõista vaid ühtmoodi. Ta ei või võimaldada erinevat tõlgendust. Kui õigusakti säte võimaldab erinevaid tõlgendusi, pärsib see otsekohe õigusakti toimet. See väljendub selles, et eri kohtades ja eri subjektide poolt hakatakse õigustloova akti mõningaid sätteid erinevalt tõlgendama ja kohaldama. Seda aga olla ei tohi.

Õigusliku ettekirjutuse selgusele ja üheselt arusaadavusele aitavad väga oluliselt kaasa eesti kirjakeele reeglite järgimine ja ka seaduskeele tundmine, selle omapära arvestamine. Selgusele ja üheselt arusaadavusele aitab samuti suuresti kaasa terminikasutuse nõuete järgimine.

Kokkuvõttes eeldab ettekirjutuste selguse ja üheselt mõistetavuse saavutamise eeskätt oskust kasutada eesti keelt, tema võimalusi. Kuid mitte ainult. Õiguslike ettekirjutuste sõnastamine eeldab ka seaduskeele tundmist, selle keele iseloomulike joonte ja seaduskeele nõuete tundmist.

Nii ei olegi selles osas midagi õiguslikult reguleerida. Ei ole ju võimalik ette kirjutada, milliseid sõnu, lauseliike, termineid jms tuleb ühes või teises õigusaktis kasutada. Õigusliku ettekirjutuse selgus ja üheselt mõistetavus oleneb olulisel määral keelekasutusoskusest, seaduskeele eripära tundmisest. Eks see kujuneb tegeliku töö käigus, kasutades eeskujuna varem vastuvõetud õigusakte.

**Süsteemsus.** Süsteemsuse eesmärgiks on muuta õigustloovates aktides sisalduvad sätted kergesti leitavaks. See asjaolu aga omakorda mõjutab oluliselt õigustloova akti toimet, sest konkreetsel juhul kohaldamisele kuuluva sätte leidmine ja seega ka kohaldamine on kergem. Õigusnormide paiknemine õigustloovates aktides süsteemitult, juhuslikult laialipillatuna raskendab väga oluliselt õigustloova akti kohaldamist. Igaüks võib ette kujutada raskusi näiteks võlaõigusseadusest konkreetse sätte leidmisel, kui võlaõigus-seaduse ca 2000 paragrahvi on ilma igasuguse süsteemita segamini paisatud.

Süsteemsus hõlmab ka õigusakti sobivat ülesehitust, st millistest struktuuriosadest õigusakt koosneb. Just sobiv ülesehitus aitab luua õigusaktis kindla süsteemi.

Õigusnormide süsteem võib olla praktikas välja kujunenud ja muutunud üldiselt kasutatavaks. Kui nii, siis ei pruugigi olla vajadust õigusnormide süsteemsuse põhimõtteid õigusnormidena kirja panna. Et aga õigustloovate aktide subjektide ring on väga lai, täpsemalt personifitseerimata, ei pruugi süsteemsuse põhimõtted muutuda kiiresti üldiselt tunnustatud tavaks. Sel juhul on vaja see sätestada õigusnormidena. Nii ongi seda tehtud. Süsteemsuse põhimõtted olid kirja pandud juba 1928. aastal tollase valitsuse poolt vastuvõetud otsuses "Seaduste kokkuseadmise juhtnöörid". Süsteemsuse põhimõtted on leidnud selget kajastamist Riigikogu juhatuse poolt 1993. aastal kinnitatud normitehnilistes eeskirjades. Nii on see ka mitmetes teistes riikides. Nagu teada, algatas Vabariigi Valitsus

1997. aastal Riigikogus õigusloome seaduse eelnõu, ent Riigikogu langetas selle kohta otsuse, et seadusega ei ole vaja selliseid küsimusi reguleerida. Seega jääb üle reguleerida neid tõepoolest eeskirja tasemel.

**Rakendusmehhanism.** Ükski õigustloov akt, ei seadus ega määrus, ei toimi iseenesest, nõõ *perpetuum mobile* põhimõttel. Peaaegu iga akti toimeks ja tegelikkuses rakendamiseks on vaja teatud rakendusmehhanismi.

Esmatähtis on, et iga subjekt, keda millekski kohustatakse, täidaks talle õigusliku ettekirjutusega pandud kohustused. See eeldab lõppkokkuvõttes üldist seaduskuulekust. Üldise seaduskuulekuse eelduseks on iga isiku austus ja lugupidamine seaduse vastu. See aga saab tekkida üksnes siis, kui seadus on isikule meelepärane, vastab tema üldistele soovidele. Kuna aga mitte alati ei ole see nii, on õiguskuulekuse tekkeks vaja ka riiklikku sundi, mida tuleb rakendada nende suhtes, kes kas tahtlikult või lohkusest ei täida neile õigusaktiga pandud kohustusi. Riiklik sund võib olla mitmesugune. See võib olla tsiviilõiguslik sund (näiteks kohustus hüvitada enda poolt teisele tekitatud kahju või kohustus käituda teatud ettekirjutatud viisil või hoiduda teatud viisi käitumisest). See aga võib olla ka haldussund (paraku meil praegu seadus seda otse ei reguleeri). Praktikas tuntakse haldussunni vormina pädeva ametiasutuse antavat, täitmiseks kohustuslikku ettekirjutust. Üheks sunni vormiks on karistus, mida kohaldatakse distsiplinaar-, haldus- või kohtuliku karistusena. Olenevalt olukorrast ja reguleeritavast valdkonnast tuleb kõik see seaduses täpselt ette näha. Seejuures tuleb ette näha mitte üksi karistused võimalike rikkumiste eest, vaid ka karistuste kohaldamise mehhanism (kes võib karistusi kohaldada, milline on karistuse kohaldamise protseduur jne.).

Õiguslike ettekirjutuste täitmist on vaja alati kontrollida. Ilma efektiivse kontrollita ei hakkagi õigustloov akt toimima. Seepärast ongi õigustloovas aktis sageli vaja ette näha, kes hakkab õigusakti täitmist kontrollima, milline on tema pädevus. Aga ei ole sugugi vaja asutada iga õigusakti kontrollimiseks eri riigiasutust. Kontrollmehhanismi saab rakendada edukalt ilma kontrollivat riigiparaati paisutamata.

Üsna sageli eeldab seaduse toime ja rakendamine vastavate rakendusaktide olemasolu. Nagu teada, et ole meie seadused veel niivõrd üksikasjalikud, detailsed, et neid oleks ilma vastavate rakendusaktideta võimalik ka rakendada. Üldiselt tunnustatud põhimõtte järgi ei peagi seadusandja end koormama liigselt detailiseeritud seaduste vastuvõtmisega, ta volitab selleks täidesaatvat riigivõimu. Seepärast tulebki sageli võtta seadusse volitusnorme, milles antakse valitsusele või muule institutsioonile õigus anda määrus mingi vajaliku korra kehtestamiseks, mõne riiklikult tähtsa dokumendi vormi kehtestamiseks jne. Volitusnorm peab olema selline, et igaüks saaks aru, keda ja mille kohta seadusandja on volitanud määrust andma, mis sellises määrukses peab olema sätestatud. Hoolitseda tuleb ka selle eest, et seaduses sisalduva volitusnormi alusel vastav määrus ka antakse. On ju küll varasemal ajal olnud juhtumeid, kus seaduses sisalduva volitusnormi alusel ei suudetud õigeaks ajaks rakendusakti anda ja seaduse toime takerdus. Et seda ei juhtuks, peabki seaduses sisalduv volitusnorm olema maksimaalselt konkreetne.

**Normitehnika eeskirjad**



Eespool käsitletust selgus, et kõrvuti seadustega esineb vajadus täpsustada normitehnika võtteid ja meetodeid ka seaduse alusel ja täitmiseks antavate eeskirjadega. Seda seepärast, et Riigikogu on vastu võtnud põhimõttelise otsuse mitte vastu võtta õigusloome seadust (Riigikogu otsus õigusloome seaduse eelnõu menetlusest väljaarvamise kohta). Ka teistes riikides reeglina normitehnikat seadusega üksikasjalikult ei reguleerita.

Enne Eesti inkorporeerimist NSV Liitu kehtis Eestis Vabariigi Valitsuse 26. novembri 1928. a otsusega kinnitatud akt pealkirjaga "Seaduste kokkuseadmise juhtnöörid" See määraski kindlaks, et seadused jagunevad paragrahvideks, paragrahvid võidakse koondada peatükkideks, peatükid osadeks. Peatükid aga omakorda võisid jaguneda jagudeks, jaod jaotisteks jne. See akt määras kindlaks ka seaduste kehtetuks tunnistamise viisid ja korra.

Taasiseseisvunud Eestis on seni normitehnikat detailsemalt reguleerinud Riigikogu juhatuse poolt 1993. aastal kinnitatud normitehnilised eeskirjad. Riigikogu juhatuse kinnitas need eeskirjad Riigikogu kodukorra seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Need eeskirjad sätestavad Riigikogule esitatavate õigusaktide eelnõudele esitatavate sisu- ja vorminõuded. Nad annavad juhiseid õigusaktide sõnastamiseks, viitavate ja volitusnormide esitamiseks. Eeskirjad määravad kindlaks ka seaduste ülesehituse põhimõtted.

Nüüd on lisandunud nimetatud eeskirjadele veel ka Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määrus nr 279 "Õigustloovate aktide eelnõude normitehniline eeskiri". Selles sätestatakse seaduse eelnõule esitatavad põhinõuded, seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise põhinõuded ja nõuded seaduseelnõule lisatavale seletuskirjale. Eeskiri sätestab nõuded ka Vabariigi Valitsuse ja ministri määrustele.

Seega on kujunenud olukord, kus paralleelselt kehtivad nii 1993. a Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnilised eeskirjad kui ka Vabariigi Valitsuse määrus, mis suures osas sätestab normitehnika nõuded ka seaduseelnõudele. Kuigi nendes olulisi erinevusi ei ole, on mõned erinevused siiski. Näiteks näeb Vabariigi Valitsuse määrus ette nn normitehnilise märkuse, mida aga Riigikogu juhatuse kehtestatud eeskirjad ette ei näe. On ka muid väiksemaid erinevusi.

Kui võrrelda nende kahe eeskirja legitiimsust, tuleb kohe märkida, et Riigikogu juhatuse kehtestatud eeskirjad tulenevad otse Riigikogu kodukorra seaduse §-s 531 sisalduvast otsesest volitusnormist Riigikogu juhatusele. Kuigi Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lg 3 annab Valitsusele volituse anda määrusi valitsusasutuste töö korraldamiseks, võib siiski Vabariigi Valitsuse määrust käsitada kui volitusnormi ületanud akti. Seaduseelnõude ettevalmistamine ei toimu üksnes valitsusasutustes, see toimub ka Riigikogus. Seaduste algatamise õigus ei ole ju mitte üksnes Vabariigi Valitsusel, vaid ka Riigikogu liikmetel, komisjonidel ja fraktsioonidel, kes seda õigust on küllalt aktiivselt kasutanud. Vabariigi Valitsus aga ei ole pädev tegema ettekirjutusi teistele peale valitsusasutuste, kuidas valmistada ette seaduseelnõusid. Pikematagi on selge, et Riigikogule esitatavate seaduseelnõude väljatöötamine erinevate eeskirjade järgi tekitaks seadusloomes suurt segadust.

Kujunenud olukorras on Riigikogu valiku ees, kas jätkata seda teed, mille kehtestas Riigikogu kodukorra seaduse § 531, või loobuda sellest ja tunnistada Vabariigi Valitsuse määrust. Põhiseadus ei keela Riigikogu andmast Vabariigi Valitsusele volitust õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja kehtestamiseks. Kui Riigikogu otsustab minna seda teed, tuleks teha muudatus Riigikogu kodukorra seaduse §-s 531. Kui aga otsustatakse jääda senise korra juurde, tuleks 1993. aastal Riigikogu juhatuse kinnitatud normitehnilisi eeskirju mõneti muuta.

### **Probleeme õigusloomes normitehnika seisukohalt**

Taasiseseisvumisest alates on Eesti õigusloomes läbi käinud tormilise tee. Eriti tormiline oli õigusloome aastatel 1992 kuni 1997. Neil aastail tuli välja töötada ja vastu võtta väga palju olulisi seadusi. Riigikogu VII ja VIII koosseisud võtsid alates 1992. a oktoobrist kuni 1999. a märtsini vastu kokku 1074 seadust, lisaks hulgaliselt muid akte. Kuigi nüüdseks on see tormiline periood lõppenud, ei tähenda see sugugi õigusloome lakkamist. Meil puudub ju tänaseni mitu olulise tähtsusega seadust. Paratamatult tuleb nüüd läbi käia ka teine etapp – varem vastuvõetud seaduste muutmise, täiendamise, parandamine.

Arusaadavalt on senine õigusloome tõstatanud ka hulgaliselt normitehnika probleeme. Kokkuvõttes tuleb siiski tunnistada, et normitehnika vajalikkusest, tema üldtunnustatud põhimõtetest ja reeglitest on juba aru saadud. Kuid vigu tehakse ikkagi.

Üsna tuntavalt avaldab õigusloomele negatiivset mõju see, et mõned kontseptuaalsed probleemid on lahendamata. Meil on võetud suund rajada õigussüsteem põhiliselt Kontinentaal-Euroopa, eeskätt Saksa õigussüsteemile. Kas aga peab see tingimata tähendama seda, et kõik meie seadused tuleb otse kopeerida Saksa seadustest, on siiski küsitav.

Üheks komistuskiviks õigusloomes on olnud avalik-õigusliku isiku käsitlus. Praegu kehtiva tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaselt asutatakse avalik-õiguslik juriidiline isik tema kohta käiva seadusega. Samas seaduses on sätestatud ka põhimõte, et üks juriidiline isik ei saa kuuluda teisele. Millegipärast aga rikuti seda põhimõtet Riigikogus 1999. aastal vastuvõetud Kaitseliidu seadusega. Selles sätestati, et nii Kaitseliidu peastaap kui ka kõik seaduses loetletud Kaitseliidu malevad on avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Kaitseliit on kahtlemata riigikaitse osa ja selles peab valitsema sõjaväeline kord. Kuidas saab aga Kaitseliidu peastaabile alluda Kaitseliidu malev, mis on iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik?

16. juunil 1999 võttis Riigikogu vastu keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse. Selle §-s 6 sätestati, et keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha suunatakse rahandusministeeriumi valitsemisalas asutatud sihtasutusele Keskkonnakeskus. Selle sihtasutuse nõukogu neli liiget nimetab Riigikogu. Sama paragrahv sätestas veel, et nimetatud sihtasutuse asutamise otsustab Vabariigi Valitsus kahe nädala jooksul seaduse jõustumisest. Kuid sellise seaduse vastuvõtmisel unustati ära 12. juunil 1996 Riigikogus vastuvõetud riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus. Selle seaduse § 4 sätestas, et riigi poolt ministeeriumi kaudu eraõigusliku juriidilise isiku

asutamise otsustab Vabariigi Valitsus. Paragrahv 6 järgi määrab ka Valitsus ministeeriumi asutatud eraõigusliku juriidilise isiku liikmeõiguste teostajaks. Paragrahv 8 kohaselt on sihtasutuse nõukogus riigi esindajateks riigiametnikud ja/või teised asjatundjad. Sihtasutuse nõukogu liikmed aga nimetab minister, kelle valitsemisalas sihtasutus moodustati. Vastuolu kahe seaduse vahel seisneb selles, et 16. juunil 1999 vastuvõetud seadusega võttis Riigikogu endale täita selle rolli, mille ta varem vastuvõetud seadusega oli andnud Vabariigi Valitsusele ja ministrile. Ka see seadus ei sobi seega meie õigussüsteemi.

Nagu eespool rõhutatud, on seadusloomes väga suur tähtsus õigel terminikasutusel. Ka siin tehakse veel vigu. Riigikogu võttis vastu patendiseaduse muutmise seaduse. Selles võeti kasutusele uued terminid "meditsiinitoode" ja "taimekaitsetoode". Need terminid aga seoti otse kahe varem vastuvõetud seadusega – ravimiseadusega ja taimekaitse-seadusega. Patendiseaduse muutmise seaduses sätestati otse, et meditsiinitootele antakse täiendav patendikaitse, kui meditsiinitoode on kantud ravimiseaduses ettenähtud registrisse. Eksituse põhjustab aga see, et ravimiseadus ei kasuta terminit meditsiinitoode, ka ei kanta neid registrisse. Registrisse kantakse üksnes ravimid. Kas ikkagi saab anda täiendavat patendikaitset sellisele meditsiinitootele, mis ei ole ravim ravimiseaduse tähenduses ega ole ka kantud ravimite registrisse?

Väga suureks probleemiks seadusloomes on muutunud kehtivate seaduste muutmine. Meil muudetakse kehtivaid seadusi väga palju. Näiteks Riigikogu VIII koosseis (märts 1995 kuni märts 1999) võttis kokku vastu 645 seadust, nendest 56% ehk üle poole olid kehtivate seaduste muutmise seadused. Kuigi kõikidele on hästi teada, et seaduste stabiilsus on õiguskorra kindlustamise üheks olulisemaks eelduseks, ei saa kehtivate seaduste muutmise vajalikkust loomulikult eitada. Üsna tihti juhtub et kehtiv seadus jääb elule jalgu. Sel juhul on täiesti loomulik, et see seadus tuleb kas muuta või hoopiski kehtetuks tunnistada. Siit saabki teha järelduse: kehtivat seadust on vaja muuta siis, kui elu seda dikteerib. See eeldab, et kehtiva seaduse muutmisele eelneb põhjalik analüüs sellest, kuidas see seadus on tegelikkuses toiminud, millised probleemid on tema rakendamisel tekkinud. Teisisõnu eeldab kehtiva seaduse muutmine kehtiva seaduse toime ja rakendamise *ex post facto* analüüsi. Paraku meil aga selline arvestatav analüüs puudub ja meil ei ole rakendatud ka vastavat mehhanismi sellise analüüsi tegemiseks. Meil ei ole püsivalt toimivat tagasisidet seaduste rakendajate (kohus, riigi- või omavalitsusasutused) ja seadusandja või institutsiooni vahel, kus seadusloome toimub. Ja see ongi viinud selleni, et seaduste muutmine on meil pehmelt öeldes kaootiline. Selle kinnituseks on see, et enamasti muudetakse kehtivat seadust ühe-kahe paragrahvi kaupa. Selle kinnituseks on ka see, et Riigikogu menetluses on üheaegselt mitu seaduseelnõud ühe ja sama kehtiva seaduse muutmiseks. Ja tihti võetaksegi need seadused ühekaupa, neid ühendamata, vastu. Seejuures puudub koordineerimine nende menetlemisel, mis ongi viinud mõnel juhul vastuoludeni muudatustes.

Puudub ka ühtne süsteem kehtivate seaduste muutmise seaduste pealkirjastamisel. On selliseid seadusi, kus muudetava seaduse muudetavaid paragrahve pealkirjas ei märgita. On hulgaliselt ka selliseid, kus pealkirjas loetletakse kõik muudetavad paragrahvid. Võttes

arvesse nõuet, et seaduse pealkiri peab olema võimalikult lühike, poleks ju pealkirjas üldse vaja loetleda muudetavaid paragrahve.

Viimastel aastatel on kujunenud tõsiseks probleemiks nn. seaduse muutmise seaduse muutmise seadused. Need on sellised seadused, millega ei muudeta mitte algselt vastuvõetud seadust, vaid selle asemel muudetakse hoopis seda seadust, millega algselt vastuvõetud seadust muudeti. Näiteks võttis Riigikogu 17. septembril 1997. a vastu käibemaksu seaduse muutmise ja täiendamise seaduse §-de 4, 11 ja 23 muutmise seaduse. Selle seadusega sisuliselt tehti aga muudatused hoopiski käibemaksuseaduses. 1998. aastal võttis Riigikogu vastu laeva lipuõiguse ja laevaregistri seaduse, mille §-s 104 tehti muudatused riigilõivuseaduse mitmes paragrahvis, sealhulgas §-s 114. Veel samal aastal võttis Riigikogu vastu Vabariigi Valitsuse algatatud mahuka seaduse, millega üheaegselt tehti muudatusi paljudes kehtivates seadustes. Sama seaduse §-ga 306 muudeti laeva lipuõiguse ja laevaregistri seaduse § 104 osas, mis käsitles riigilõivuseaduse § 114 muudatusi. Selliseid näiteid võiks tuua palju. Kerkib tahtmatult küsimus, miks .nendel juhtudel ei muudetud otse seda varasemat seadust, millist seejärel oli juba muudetud, vaid muudeti hoopiski varasemat seadust muutnud seadust? Sellistel seaduse muutmise seaduse muutmise seadustel võib olla ohtlik tagajärg: nendega kehtivas seaduses tehtud muudatused ei pruugi alati jõuda õigesse kohta, see tähendab, et seaduse kohaldaja ei tee õiges kohas vajalikke muudatusi.

Mis aga veelgi hullem, Riigikogu praktikas on ka seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse muutmise seadus.

Selles mõttes tuleb tervitada Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määruse "Õigustloovate aktide eelnõude normitehniline eeskiri" §-s 21 sisalduvat sätet "Seaduse eelnõus ei esitata jõustunud muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid." Tahaks loota, et see säte aitab eelkäsitletud eksimusi edaspidi vältida.

Lisainfo Riigikogu Kantselei juriidilisest osakonnast e-postiga: [jur@riigikogu.ee](mailto:jur@riigikogu.ee)