Normitehnika käsiraamat

Sissejuhatus

Kui Riigikogu kodu- ja töökorra seadus sätestab seaduseelnõu menetlemise korra, siis käesolev „Normitehnika käsiraamat“ sisaldab selgitusi ja näiteid Riigikogu juhatuse 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri“ ja Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ rakendamiseks. Käsiraamat ei asenda normitehnika õpikut, vaid piirdub õigustloova akti eelnõu ettevalmistamise ja vormistamise üldnõuetega. Kui eelnõu ettevalmistamise ja mõju hindamise küsimused puudutavad esmajoones Vabariigi Valitsuse algatatavat eelnõu, siis normitehnika reeglid on ühtsed sõltumata algatajast.

Käsiraamatus järgnevad eeskirja sätetele selgitused, näited ja viited selgituse allikatele. Selgituste ja näidete aluseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, seadused, Riigikohtu lahendid ning Eesti õigusloome traditsioonile toetuv praktika. Tekstinäited, mida tuleb järgida, on rohelisel ja näited väära vormistuse kohta, mida tuleb vältida, hallil taustal.

Mõjude hindamise süsteemi puudutav üksikasjaline teave ja abimaterjalid on Justiitsministeeriumi veebilehel www.just.ee/oma, mistõttu seda teemat siin põhjalikult ei käsitleta.

Kui seni puudus „Normitehnika käsiraamatus“ eelnõu keeleküsimusi puudutav osa, siis praegune sisaldab ka sellealaseid olulisemaid põhimõtteid. Soovitusi lauseehituse ja muude üksikküsimuste kohta on võimalik leida Justiitsministeeriumi väljaannetest „Ametniku keelekäsiraamat“ (Tallinn: Juura, 2003) ja „Õiguskeel“.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi kohaldatakse volikogu ja valitsuse määruse eelnõule Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsuse üksuse õiguslikust seisundist, ning volikogu võib kehtestada täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks. Eelkõige on kohaliku omavalitsuse määrusele kohaldatavad määruse ülesehituse ja vormistamise kohta käivad eeskirja sätted. Määruse menetlusele, seletuskirjale ja mõjude hindamisele kehtestatud nõuete rakendamine on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alusel omavalitsuse enda otsustada. Nii tagatakse õigusselguse huvides kohaliku omavalitsuse määruste vormistamise ühtsed metoodilised alused ja ühtne vorm.

Käesolev asendab Riigikogu Kantselei direktori 2001. aasta 12. märtsi käskkirjaga nr 11 kinnitatud „Selgitused ja näited Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja sätete juurde“ ja „Normitehnika käsiraamatu“ (Tallinn: Juura 2003).

Eeskirja ja käsiraamatu järgimine loob eeldused õigusakti eelnõu kvaliteedi ja akti toimivuse hindamiseks ning sellega ka stabiilsema õiguskorra ja õigusselguse juba kehtivate aktide rakendamisel.

Riigikogu Kantselei
Justiitsministeerium
Riigikantselei

„Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“

1. peatükk. Seaduseelnõu väljatöötamine ja seaduse mõju hindamine

§ 1. Väljatöötamiskavatsus, kontseptsioon ja seaduse mõju järelhindamine

(1) Seaduseelnõu (edaspidi käesolevas peatükis ka *eelnõu*) väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks koostab eelnõu ettevalmistaja väljatöötamiskavatsuse. Väljatöötamiskavatsus peab käsitlema järgmist teavet ja põhjendusi:

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

(2) Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus ei ole nõutav, kui:

1) **eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline;**
2) **eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist ja kui eelnõu aluseks oleva Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud lõikes 1 sätestatud nõuetest;**
3) **tegemist on välislepingu sõlmimise, muutmise või lõpetamisega;**
4) **tegemist on iga-aastase riigieelarve seaduse või selle muutmise seaduse eelnõu või lisaeelarve seaduse eelnõuga;**
5) **seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.**

(3) Kui kavandatava seaduseelnõu sisul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus, koostab asjaomane ministeerium pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist ja enne seaduseelnõu normide kujundamist eelnõu õiguslikke valikuid kajastava kontseptsiooni. Seaduseelnõu kontseptsiooni koostamisel järgitakse käesoleva eeskirja kolmandas peatükis seaduseelnõu seletuskirja kohta sätestatud nõudeid niivõrd, kuivõrd see on nimetatud menetluse etapis võimalik.

(4) Väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seaduseelnõu koostamisel ning mõjude analüüsi tegemisel, mõjuanalüüsi aruande koostamisel, samuti seaduse mõjude järelhindamisel on mõjude osas aluseks Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement" (edaspidi *reglement*) § 5 lõike 2 alusel kinnitatud mõjude hindamise metoodika.

(5) Väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seaduseelnõu ettevalmistamiseks huvirühmade ja avalikkuse kaasamine ning kooskõlastamine toimub reglemendis sätestatu ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava korras. Seaduse mõjude järelhindamisel kaasatakse huvirühmad kaasamise hea tava korras.

(6) Kui seaduseelnõus on § 46 lõike 3 punkti 7 kohaselt ette nähtud seaduse mõjude järelhindamise aruande esitamine, siis juhindutakse selle koostamisel järelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse:

1) **seaduse eesmärk ja selle saavutamise hindamiskriteeriumid;**
2) **mõjude analüüs ja hinnang eesmärkide saavutamisele;**
3) **huvirühma tagasiside;**
4) **edasine tegevuskava.**

(7) Pärast lõikes 6 nimetatud mõjude järelhindamise aruande koostamist esitatakse see Vabariigi Valitsusele ja reglemendi § 21 lõikes 1 sätestatud korras Riigikogule. Aruande koostanud ministeerium saadab nimetatud aruande ka puudutatud huvirühma esindajale ja Justiitsministeeriumile.

(8) Kaasatud huvirühmade arvamuste ja ettepanekute arvestamine vormistatakse reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava korras ja esitatakse seletuskirja lisana.

1. Riigikogu 23. veebruari 2011. a otsuse „„Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018" heakskiitmine" punkti 2 järgi sõltub poliitiliste otsuste elluviimise edukus suurel määral valitud õigusliku lahenduse kvaliteedist. Seega õiguskorra stabiilsuse, süsteemsuse ja õigusselguse säilitamiseks ning ülereguleerimise vältimiseks tuleb enne seaduseelnõu väljatöötamise otsustamist veenduda õigusliku regulatsiooni võimalikkuses ja vajalikkuses, selle sobivuses Eesti õigussüsteemi, kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning selle rakendatavuses ja tõhususes. Selleks tuleb enne seaduseelnõu ettevalmistamise otsustamist vastata vähemalt järgmistele põhimõttelistele küsimustele.

1. Kas probleemi lahendamine on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses?
2. Millise asjaolu või eesmärgiga on probleem seotud? Kuidas areng teaduses, majanduses, hariduses, õigusemõistmises või muus valdkonnas probleemi mõjutab? Kas probleemi esinemissagedus on oluline? Mis juhtub, kui õiguslikult ei sekkuta? Kas ja millise tulemuseni probleem võib teravneda, jääda muutumatuks või laheneda seoses majandusarenguga või muul põhjusel või laheneda iseregulatsiooni teel?
3. Kas on alternatiivi õiguslikule lahendusele? Millise muu vahendiga võib soovitud eesmärgi saavutada? Kas abinõud kehtiva õigusliku regulatsiooni mõjusamaks rakendamiseks, selgitustöö, investeeringud, puudutatud isikute eneseabi toetamine või muu oleks lahendus? Vahendite valikul tuleb arvestada nende rakendatavuse ja

eesmärgi saavutamise astet, mõju kehtivale normistikule, halduse valmisolekut, mõistmist adressaatide poolt.

4. Milline on probleemi regulatsioon praegu ja millise valdkonna regulatsioone on vaja täiendada (vt Riigi Teataja süstemaatiline liigitus)? Kas see valdkond on puutumuses näiteks välislepingu, Euroopa Liidu õiguse või standarditega?
5. Mis põhjusel on vaja seaduse tasandil regulatsiooni ehk miks ei ole võimalik määrus või muu akti täiendus? Kui kavas on volitusnorm Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse organi määruse andmiseks, siis tuleb veenduda, kas see on Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi *põhiseadus*) kooskõlas.
6. Kas õigusloomelise algatuse sisu on põhimõtteliselt kooskõlas põhiseadusega?
7. Milline on regulatsioonist tuleneva kulu ja tulu, sealhulgas mitterahaliselt hinnatava väärtuse suhe? Kes rahastab kulud?
8. Milliseid asjaolusid ja seoseid tuleks veel uurida või miks ei saa oodata muu sellesarnase regulatsiooni vajaduse teket, et siis lahendada kõik ühe õigusloomemenetlusena?
9. Kes on sobivaim regulatsiooni rakendama? Kas rakendajate vahel on võimalik huvide konflikt? Kas rakendajal on vajalik tegevusvabadus? Milline on rakendaja arvamus? Kas kavandatut on rakendaja osavõtul eelnevalt analüüsitud ja missugune oli tulemus?
10. Kas ja mil viisil on võimalik pärast regulatsiooni rakendamist kindlaks teha selle tegelik mõju ja võimalik kõrvalmõju?

2. Kui eelneva analüüsi põhjal võib järeldada, et seaduseelnõu väljatöötamine on võimalik ja vajalik ning eeskirja § 1 lõiget 2 ei kohaldata, siis koostab pädev ministeerium eelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi ka *VTK*). VTK kui valdkonna poliitika dokument peab sisaldama eeskirja § 1 lõikes 1 nimetatud teavet ja põhjendusi õigusnormide kehtestamise ja muude võimalike lahenduste esialgse võrdlusanalüüsi kohta koos eelistatava regulatsiooni mõjude esmase analüüsiga, mis seisneb mõjude olulisuse tuvastamises (vt ka lisaks eeskirja § 46 selgitusi). Oluline on sobivus Eesti õiguskorda, sealhulgas kooskõla Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL*) õigusega ning võrdlus teiste riikide kogemusega (vt ka eeskirja § 43 lõike 1 punktid 5–7).

3. VTK koostamiseks ja mõjude hindamiseks kasutatakse **kontrollküsimustikku ja VTK vormi**. Kontrollküsimustik ja VTK vorm ei ole ammendavad ning lähtuda võib ka muudest asjakohastest küsimustest. Mõju hindamisel on abiks Vabariigi Valitsuse reglemendi § 5 lõike 2 alusel kinnitatud **mõjude hindamise metoodika**. Metoodikale võib tugineda mõjude analüüsi planeerimisel, läbiviimisel ja meetodite valikul. Samas võib kaasneda võivate oluliste mõjude analüüsiks kasutada õigusloome koordineerija ja valdkonnaministeeriumi koostatud muid abimaterjale, asjakohaseid uuringuid ning konkreetse valdkonna eksperte.

4. Põhimõttelise tähendusega seaduseelnõu normide kujundamise eel tuleb koostada eelnõu õiguslikke valikuid kajastav **eelnõu kontseptsioon**. Eelnõu kontseptsioon sarnaneb olemuslikult seaduseelnõu seletuskirjaga, kus lahendatav probleem on põhjalikult lahti seletatud ning hinnatud kaasnevaid mõjusid. Kontseptsiooni koostamine võimaldab vältida olukorda, kus põhimõtteliste küsimuste üle tuleb arutleda etapis, kui eelnõu koos seletuskirjaga on juba valmis. Seega tuleb pärast VTK kooskõlastamist põhimõttelise tähendusega küsimused läbi arutada kontseptsiooni järgus ning alles seejärel asuda sätete sõnastamise juurde. Kui

kontseptsioon koostatakse seaduseelnõu seletuskirja nõudeid järgides, siis on sisuliste otsuste kujundamise järel ja enne normide sõnastamist võimalik seda seletuskirja kavandina kasutada.

5. Eelnõu põhilahenduste arutamiseks, kõigi mõjude väljaselgitamiseks ning ka demokraatia põhimõtte järgimiseks kaasatakse nii avalikkust kui ka huvirühmi neid puudutavate otsuste kujundamisse. VTK, kontseptsiooni ja seaduseelnõu ettevalmistamiseks kaasatakse huvirühmad ja avalikkus reglemendis sätestatu ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud **kaasamise hea tava** korras. VTK, kontseptsiooni ja eelnõu kooskõlastamine toimub reglemendi §-de 6–8 järgi.

6. Kaasatud huvirühma arvamuste ja ettepanekute arvestamine vormistatakse reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava korras ja esitatakse eelnõu seletuskirja lisana. Kaasamise ja avaliku konsultatsiooni tulemused võib esitada vabas vormis, kuid tulemuste sisu kajastamise kohta kehtivad samad nõuded mis kooskõlastamisel (eeskirja § 50).

7. Kui regulatsiooni olemus võimaldab selle rakendamisest tuleneva mõju järelhindamist, siis määratakse kindlaks, millal ja missugune institutsioon teeb õigusakti mõju järelhindamise, et kontrollida regulatsiooni toimivust. Järelhindamise kohustus sätestatakse seaduse rakendussätetes. Selles rakendussättes tuleb alati märkida, millises eeskirja §-s 46 nimetatud mõjuvaldkonnas avalduva mõju osas järelhindamine läbi viiakse, ning märkida vastutav ministeerium. Soovitav on kasutada trafaretset sõnastust, näiteks „Käesoleva seaduse rakendamisel riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele eeldatavalt avalduva olulise mõju järelhindamine viiakse Justiitsministeeriumi poolt läbi hiljemalt 2020. aastal.“ Järelhindamisel analüüsitakse, kas praktikas on saavutatud selline tulemus, mis eelnõu koostamisel eesmärgiks seati.

8. Kui on otsustatud teha seaduse mõju järelhindamine, siis tuleb koostada selle kohta järelhindamise aruanne. Eeskirja § 1 lõige 6 loetleb miinimumnõuded järelhindamise aruandele. Mõju järelhindamiseks võib võtta aluseks seletuskirjas seatud eesmärke ja mõjude hindamisel seatud hindamiskriteeriume. Seejärel saab teha mõju järelhindamise ning hinnata eesmärkide saavutamist. Seaduse mõju järelhindamisse kaasatakse huvirühmad kaasamise hea tava korras.

9. Järelhindamise aruanne esitatakse Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule reglemendi § 21 lõikes 1 sätestatu järgi. Justiitsministeeriumi ülesande tõttu koordineerida mõjude hindamist tuleb järelhindamise aruanne esitada ka Justiitsministeeriumile ja puudutatud huvirühmadele.

2. peatükk. Seaduseelnõule esitatavad nõuded

1. jagu. Seaduseelnõule esitatavad põhinõuded

§ 2. Seaduseelnõu koostamise vajadus ja selle üksikasjalikkus

(1) Seaduseelnõu (edaspidi käesolevas ja 3. peatükis ka *eelnõu*) koostatakse sama liiki ühiskonnasuhete õiguslikuks reguleerimiseks, kui vajalik õiguslik regulatsioon puudub või ei ole piisav või ei ole ajakohane.

(2) Seaduseelnõu peab sisaldama valdkonna reguleerimist vajavate õigussuhete selgeid ja seaduse vahetu kohaldatavuse huvides piisavalt üksikasjalikke regulatsioone.

(3) Seaduseelnõusse ei kavandata regulatsiooni, mis on lubatud ja otstarbekas sätestada rakendusaktis.

1. Kas õiguslik regulatsioon on vajalik, kas kehtiv õiguslik regulatsioon ei ole piisav või ajakohane, seda näitab argumenteeritud eelanalüüs ja VTK. VTK ei ole kohustuslik üksnes eeskirja § 1 lõikes 2 nimetatud juhtudel ning Riigikogu liikme, fraktsiooni ja komisjoni algatatud eelnõu puhul. Näiteks algselt raamseadusena koostatud Eesti Vabariigi lastekaitse seadus võib vajada asendamist ja uue seaduse väljatöötamisele peab eelnema VTK.

2. Kuna peamine õigusliku reguleerimise vahend Eesti Vabariigis on seadus, siis peavad kõik olulisemad üldkohustuslikud õigusnormid sisalduma seaduses. Näiteks kehtiva liiklusseaduse eelnõu ühendas lõike 2 tähenduses Eesti teeliiklust reguleeriva kahe akti – liiklusseaduse ja Vabariigi Valitsuse 2. veebruari 2001. a määruse nr 48 „Liikluseeskiri" – sätted.

3. Problemaatiline võib näida valik vahetu kohaldatavuse ja rakendusakti vahel. Näiteks sätted, mis võivad sisalduda määruses, kuid mida sageli ei muudeta ja mis eraldi määrusena oma vähese mahu tõttu või muul põhjusel killustaksid tarbetult regulatsiooni, võiksid regulatsiooni kompaktsuse ja vahetu kohaldamise eesmärgil olla seaduses. Samas ei peaks vahetu kohaldatavus alati esmatähtis olema. Näiteks sätted, mida sageli muudetakse ja mis ei pea olema seaduses, koormavad tarbetult seadusandlikku menetlust ning mille menetlemine Riigikogus aeglustab vajalike muudatuste rakendamist, tuleks volitusnormi alusel kavandada rakendusakti. Seega on vaja sätte kavandamisel ja selle paigutamisel iga kord teha igakülgne analüüs. Järgnev näide on regulatsioonist, mille puhul võiks kaaluda selle paigutamist rakendusakti juhul, kui sellega ei killustata regulatsiooni, sest seaduses on selline detailne liigitamine küsitav. Lisaks kordub tarbetult tekst „et vältida ja tõkestada", mille koht on sissejuhatavas lauseosas.

NÄIDE
HALB (2) Turvaõppus hõlmab laevapere liikmete turvaülesannete täitmist vastavalt turvaplaanile: 1) et vältida ja tõkestada laeva kahjustamist või hävitamist; 2) et vältida ja tõkestada laeva kaaperdamist või pardal viibivate inimeste pantvangi võtmist; .. 9) et vältida ja tõkestada rünnakut merel.
HEA (2) Turvaõppus hõlmab laevapere liikmete turvaülesannete täitmist vastavalt turvaplaanile, et vältida ja tõkestada: 1) laeva kahjustamist või hävitamist; 2) laeva kaaperdamist või pardal viibivate inimeste pantvangi võtmist; .. 9) rünnakut merel.

4. Eelnõu koostamisel tuleb jälgida, kas regulatsiooni maht on optimaalne, kas kavandatav ei ole deklaratiivne või kas on põhjust asendada see üldisema sõnastusega, kas korralduslikud, tehnilised ja muud küsimused saab rakendusakti kavandada.

NÄIDE (kui seadus ei määra ega pea määrama konkreetseid ankruplatse)
HALB (1) Kohustusliku lootsimise piirkonnas on lootsimisest vabastatud: ..8) ainult punkerdamiseks Tallinna lahe piirkonna ankruplatsidele E, G ja H või Muuga lahe piirkonna ankruplatsile I saabuvad ja sealt lahkuvad laevad, mis ei sisene Eesti sadamatesse.
HEA (1) Kohustusliku lootsimise piirkonnas on lootsimisest vabastatud: ..8) käesoleva seaduse § 55 lõike 2 alusel kehtestatud lootsimise korras määratud ankrualale saabuvad ja sealt lahkuvad laevad.

§ 3. Seaduseelnõu vastavus ülimuslikele aktidele

Seaduseelnõu peab olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest, nende õiguslikust tähendusest, põhiprintsiipidest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ja normidest, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingutega ning Euroopa Liidu õigusega arvestamise

põhimõtetest, millega tuleb eelnõu ettevalmistamisel arvestada, saab ülevaate põhiseaduse kommenteeritud väljaandest aadressil www.pohiseadus.ee ning Riigi Teatajast põhiseaduse, põhiseaduse rakendamise seaduse ja põhiseaduse täiendamise seaduse kehtivate tekstide juures. Seega lahenduste valikul tuleb süsteemsemalt analüüsida eelnõu vastavust eelloetletud põhimõtetele ning analüüsi tulemusi ka eelnõu väljatöötamise materjalides ammendavalt kajastada.

2. Eesti õigusloomes tuleb arvestada Euroopa Nõukogu ja ELi institutsioonide kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Riigikohus on korduvalt oma lahendites, kontrollides akti vastavust põhiseadusele, viidanud argumentidena ka õiguse üldpõhimõtetele. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest. Põhiseaduse § 10 sätestab: „Käesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.“ Demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kehtivus tähendab, et Eestis kehtivad need õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis. Põhiseaduse preambuli kohaselt on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Riigis, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, kehtivad õiguse üldpõhimõtted. Seetõttu seadus, mis on vastuolus nende põhimõtetega, on vastuolus ka põhiseadusega (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94). Riigikohtu praktika järgi on näiteks õiguse üldpõhimõtetena käsitletud seaduslikkust (RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94), (ebasoodsa) tagasiulatuva mõju keeldu ja õiguspärase ootuse põhimõtet (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94), õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet (RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, punkt II) ning võrdse kohtlemise põhimõtet (RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, punkt 4). Terminikasutust käsitleb Madis Ernits teoses „Põhiõigused, demokraatia, õigusriik“ (Tallinn 2011).

3. Õiguse üldpõhimõtete eiramine viib ka põhiseaduse aluspõhimõtete rikkumiseni. Põhiseaduse § 1 kommentaari 4 järgi hõlmab demokraatia aluspõhimõte organite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvad küsimused ning mõjutab kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid. Seda põhimõtet on rikutud näiteks juhul, kui valimisreeglistikus teha vahetult enne valimisi muudatused, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02). Kas eelnõusse kavandatav arvestab õiguskindluse põhimõttega? Kas normi adressaat saab ette näha kohustusi ja nendega arvestada?

4. Küsimus normi põhiseaduspärasusest on mitmetahuline, sest kaaluda tuleb mitmeid põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid, mis konkureerivad omavahel. Seega ei saa lähtuda ainult ühest põhimõttest teisi arvestamata. Riigikohtu lahendi järgi „Ühe isiku põhiõiguse kaitse võib kaasa tuua teise isiku põhiõiguse piiramise. Sellisel juhul tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal. Niisuguse tasakaalu leidmisele peavad olema suunatud ka põhiseaduse §-st 14 tulenevalt loodud menetlused põhiõiguste kaitseks“ (RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, punkt 17).

5. Piirangu kavandamisel tuleb seda põhjendada, sest piisava põhjenduse puudumisel ei ole võimalik ka kaaluda piiramise vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest, mis johtub avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, on kaalukas ja õiguspärane (RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02) ning selline sekkumine ei ole vastuolus põhiseadusega. (vt ka R. Alexy printsiipide ja reeglite vahekorra käsitlust, mille kohaselt reeglid ehk seaduse sätted omavad *prima facie* eelisõigust printsiibilise tasandi ehk põhiõiguste ees. – R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/I, lk 10).

6. Põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist siis, kui toimub ebavõrdne kohtlemine. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02 järgi tuleb põhiseaduse § 12 lõiget 1 tõlgendada ka võrdsuse tähenduses – seadused peavad kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine ei ole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Kolleegium on möönnud, et kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud (RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, punkt 17).

7. Põhiseadust täiendati 14. septembri 2003. aasta rahvahääletuse tulemusel. Põhiseaduse täiendamise seaduse alusel ELi ainupädevuses või ELi jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral ELi õigusega ELi õigust. RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06 punkti **16 kohaselt: „S**isuliselt tähendab see põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Selgitamaks välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust.“.

§ 4. Seaduseelnõu vastuolu kehtiva õigusega

Seaduseelnõu või selle säte võib olla vastuolus kehtiva seaduse sellise sätte või kogu kehtiva seadusega, mida eelnõu seadusena vastuvõtmise korral muudetakse või mis tunnistatakse kehtetuks. Käesoleva paragrahvi tähenduses ei loeta vastuoluks üld- ja erisätte olemusest tingitud erinevusi.

1. Seaduseelnõu kavandamisel seni reguleerimata valdkonnas või senise seaduse asendamisel uuega (asendusseadus) või kehtiva seaduse osalisel muutmisel või kehtetuks tunnistamisel

kavandatakse samasse seaduseelnõusse või arvukate muudatuste korral eraldi rakendusseaduse eelnõusse seaduste asjakohaste sätete muutmine või kehtetuks tunnistamine.

2. Rakendusseaduse eelnõu tuleb kavandada, koostada, esitada kooskõlastamiseks ja algatada samal ajal eelnõuga, mille rakendamiseks see on mõeldud, sest ainult nii saab eelnõu koostaja, kooskõlastaja ja seadusandja ülevaate sellest, millised muudatused kehtivas õiguskorras kõnesoleva seaduse vastuvõtmisega kaasnevad, ning kas nendega nõustuda või mitte. Kui rakendusseaduse eelnõu hakatakse kehtiva õiguskorraga tekkinud vastuolude kõrvaldamiseks koostama ja kooskõlastama pärast rakendatava seaduse vastuvõtmist, võib selguda, et muuta on vaja seadusi osas, mille muutmiseks kooskõlastust anda ei saa, näiteks põhiseaduse § 104 lõikes 2 loetletud konstitutsiooniliste seaduste aluspõhimõtete osas. Selline olukord tähendab, et rakendusseadusega tuleb hakata muutma ka rakendatavat seadust ennast suures osas enne jõustamist. Selline täiendav muutmine võib aga olla vastuolus õiguskorra stabiilsuse ja õiguskindluse põhimõttega.

3. Vastuoluks ei loeta üld- ja eriseaduse ning seaduse enda üld- ja erisätte olemusest tingitud erinevusi. Erandite vormistamisel ei lisata erisättesse üldjuhul sõna „erandina“, vaid nimetatakse võimaluse korral asjaolud või märgitakse üldistatult, millisel juhul erandit tuleb kohaldada.

NÄIDE
HEA (1) Ülalpidamist saama õigustatud lahutatud abikaasa võib nõuda seadusest tuleneva ülalpidamiskohustuse täitmist üksnes alates hagi esitamisest. (2) Kaalukatel asjaoludel võib õigustatud isik nõuda elatist tagasiulatuvalt kuni ühe aasta eest enne elatise hagi kohtule esitamist.

4. Põhimõtted, millest lähtuda kehtiva õiguse muutmisel, selgitused ja näited muudatuste vormistamiseks on käsiraamatu 2. peatüki 3. jaos.

§ 5. Isiku õiguste ja vabaduste piirangud

Seaduseelnõusse kavandatavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb.

Põhiseaduse § 11 teise lause kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Riigikohus peab demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks piiranguid, mis on nendega taotletava eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed ehk sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Proportsionaalsuse kontrolli kohta on näiteid põhiseaduse § 11 kommentaarides, näiteks RKÜKo 17. 03. 2003, 3-1-3-10-02, punkt 30.

§ 6. Põhiseadusliku institutsiooni ja kohaliku omavalitsuse üksuse pädevus ning enesekorraldamisõigus

(1) Seaduseelnõus põhiseaduslikule institutsioonile ja kohaliku omavalitsuse üksusele kavandatavad ülesanded peavad lähtuma nende pädevusest ning arvestama nende toimimisel seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid.

(2) Kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse kavandamisel tuleb eelnõus nimetada, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest.

(3) Põhiseadusliku institutsiooni tegevuse ja korralduse reguleerimisel tuleb arvestada selle institutsiooni enesekorraldamisõigusega.

1. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia, kuid tema enesekorraldusõigus ei ole piiramatu. Põhiseaduse § 154 lõike 1 järgi tegutseb kohalik omavalitsus iseseisvalt seaduste alusel. Seega võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele ei vasta siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad (RKPJKo 16. 01. 2007, 3-4-1-9-06, punkt 23). Riigikohus luges ehitusseaduse §-ga 13 seatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu sobivaks, sest see oli suunatud nii piirkonna tervikliku ruumilise arengu, keskkonnakaitse kui ka elanike ohutuse tagamisele. Piirang oli vajalik, sest muude vahenditega ei olnud võimalik samaväärset kaitset saavutada. Piirang oli mõõdupärane, sest kohalikele omavalitsustele oli ehitusseaduse §-s 13 loetletud tagamiskohustuse rakendamisel jäetud kaalutlusruum (RKPJKo 16. 01. 2007, 3-4-1-9-06).

2. RKÜKo 16. 03. 2010, 3-4-1-8-09 kohaselt tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud, ning eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Põhiseaduse § 154 järgi seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Põhimõtet täpsustab riigieelarve seaduse § 9.

3. Eeskirja § 6 lõike 2 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksusele kavandatava ülesande puhul olema eelnõus sõnaselgelt kindlaks määratud, kas tegemist on omavalitsusliku või riikliku ülesandega.

NÄIDE
HEA (3^1) Sünni ja surma registreerimise kui kohaliku omavalitsuse üksuse täidetava riikliku ülesande kulud hüvitatakse valla- ja linnavalitsusele riigieelarvest.

4. Kuna põhiseadusliku institutsiooni enesekorraldamisõigus ei ole absoluutne, tuleb sellega tema tegevuse ja korralduse õiguslikul reguleerimisel arvestada.

Näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lõige 4 sätestab, et „kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist. Volikogu võib kehtestada täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks.“ See regulatsioon tagab ühtsete normitehniliste nõuete rakendamise õigusselguse eesmärgil, kuid ühtlasi peab silmas kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Enesekorraldusõigusega oleks vastuolus see, kui ei arvestataks kohaliku omavalitsuse üksuse õiguslikku seisundit, näiteks määruse andmisel alati tuginemine volitusnormile ja selles osas eeskirja kõigi nõuete rakendamine. Haldusmenetluse seaduse § 90 lõike 2 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse organ kohaliku elu küsimuse korraldamiseks anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.

§ 7. Eelnõu seadusena rakendamise kulud

(1) Seaduseelnõusse kavandatavad normid peavad võimaldama taotletava eesmärgi saavutamist ja eelnõu seadusena rakendamist optimaalsete kulutustega.

(2) Riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele lisakulude sätestamisel või kui on vaja nende tulusid vähendada, tuleb eelnõu koostamisel kavandada nimetatud lisakulude või saamata jäävate tulude katteallikad.

1. Lõike 1 tähenduses tuleb eelnõu seadusena rakendamise kulude all mõista nii seda kulu, mis kaasneb seaduse rakendamise tulemusel eeskirja § 46 tähenduses, sealhulgas regulatsiooni adressaadile ja rakendajale, kui ka kulu, mis tuleb kanda riigil või kohaliku omavalitsuse üksusel eeskirja § 47 tähenduses.

2. Riigieelarve seaduse § 42 lõike 1 kohaselt tuleb algatajal lisada seaduseelnõule, mis tingib vastuvõetud riigieelarve kulude suurendamise või tulude vähendamise, rahalised arvestused, milles on näidatud kulude katteallikad.

3. Kulu ja tuluga seotud teave kajastatakse seletuskirja asjakohastes osades.

§ 8. Üldsätted

(1) Seaduseelnõu üldsätetes esitatakse seaduse reguleerimisala, vajaduse korral kohaldamisala, teiste seaduste kohaldamise säte ja kavandatavate õigusinstituutide üldised sätted ning terminite määratlused §-s 18 nimetatud juhul.

(2) Reguleerimisala säte sõnastatakse esimeses paragrahvis. Reguleerimisala sättes loetletakse seaduseelnõus käsitletavad õigusinstituudid või nimetatakse reguleeritav valdkond. Reguleerimisala sätet ei ole vaja esitada, kui pealkiri avab piisavalt seaduseelnõu reguleerimisala ning seda ei ole vaja täpsustada.

(3) Kohaldamisala sättes nimetatakse isikud, esemed ja asjaolud, kelle või mille suhtes kavandatavat regulatsiooni kohaldatakse või ei kohaldata.

(4) Paragrahvide rühmitamise korral eelnõu eri struktuuriosadesse esitatakse seaduseelnõu üldsätted eelnõu esimeses peatükis või esimeses osas, kui osa ei jagune peatükkideks. Paragrahvi 26 lõikes 3 nimetatud struktuuriosade üldsätted esitatakse struktuuriosa esimeses alajaotuses.

(5) Seaduseelnõu üldsätetes võib viidata Euroopa Liidu õigusele, kui viide on seaduse reguleerimiseseme seisukohast olulise tähtsusega ning laieneb kogu seaduse reguleerimisalale.

1. Reguleerimisala sätte eesmärk võrreldes eelnõu pealkirjaga on avada piisavalt üldiselt ja samas täpselt seaduse sisu, et normidega tutvuja saaks teavet, millise valdkonna ja instituutide regulatsioone seadus sisaldab. Selles tuleb konkreetselt loetleda teemad, mis on kavandatud seaduse reguleerimisesemesse. Reguleerimisala sätte sõnastus ei tohi ületada seaduse pealkirja järgi lubatavat sisu ja eelnõu sisu peab olema vastavuses sätte järgi lubatavaga. Selleks et säte kajastaks kõiki olulisemaid õigusinstituute, võib aluseks võtta suuremate jaotusüksuste pealkirjad. Kui sõnastus on ebatäpne, siis see eksitab ja on sellisena tarbetu. Reguleerimisala sätte sõnastus tuleb enne seaduse vastuvõtmist üle kontrollida, sest eelnõusse lisatavad või sealt väljajäetavad osad võivad muuta selle ebatäpseks. Näiteks Kaitseliidu seaduse reguleerimisala säte ei nimeta järelevalve ja vastutuse osa, mis samuti seaduses sisaldub.

NÄIDE
HALB **§ 1.** Seaduse reguleerimisala (1) Käesoleva seadusega sätestatakse Kaitseliidu koht riigikaitses, tema eesmärk, ülesanded, ülesehitus, tegevuse ja juhtimise õiguslikud alused, liikmesus ning liikmete õigused ja kohustused.

HEA **§ 1.** Seaduse reguleerimisala (1) Käesoleva seadusega sätestatakse põhikooli ja gümnaasiumi (edaspidi koos kool) õppekorralduse alused, õpilase ning õpilase vanema või eestkostja (edaspidi *vanem*) õigused ja kohustused, koolitöötajate õigused ja kohustused, kooli pidamise ja rahastamise alused ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse üle teostatava riikliku järelevalve alused.

2. Reguleerimisala sõnastamise järel tuleb analüüsida, kas on vaja lisada ka kohaldamisala, milles piiritleda, kellele või millele reguleerimisalas loetletu peaks või ei peaks laienema. See on vajalik esmajoones juhul, kui reguleerimisala või terminite määratlusega ei ole võimalik üheselt kohaldamisala piiritleda.

NÄIDE
HEA **§ 2. Seaduse kohaldamisala** Käesolevat seadust ei kohaldata: 1) asjale, mis ei ole relvaks konstrueeritud või kohandatud, kuid mida on võimalik sellena kasutada; 2) enne 1870. aastat valmistatud tulirelvale ja selle koopiale tingimusel, et nendest ei saa tulistada käesoleva seaduse §-des 19 ja 20 nimetatud laskemoona; 3) jäädavalt laskekõlbmatuks muudetud relvale; …… 11) sõjaväe- ja teenistusrelvadele ning nende laskemoonale, kui käesolev seadus ei sätesta teisiti.

3. Tihti ei teata, mille poolest reguleerimisala erineb kohaldamisalast. Arvestama peab asjaoluga, et reguleerimisala on seaduse regulatsiooni kokkuvõte, aga kohaldamisalal on regulatiivne mõju. Kui reguleerimisala säte on ebatäpne, siis võib see eksitada seaduse sisu osas. Kohaldamisala ebatäpne sõnastus aga mõjutab otseselt seaduse rakendamise ulatust.

4. Õigusloome ökonoomsuse seisukohast võib puududa vajadus viidata üldseadusele, kui selle tõttu ei kannata õigusselgus ning üldseaduse ja eriseaduse vahekord on selge. Näiteks haldusmenetluse seaduse (HMS) § 112 lõike 2 järgi tuleb järgida põhimõtet, et eriseaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse HMSi juhul, kui seda näeb ette eriseadus.

NÄIDE
HEA **§ 4.** Haldusmenetluse seaduse kohaldamine **Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.**

5. Õigusselguse eesmärgil võib olla vajalik sätestada üldseaduse ja eriseaduse kehtimise vahekord üldsätetes. Järgnevas näites on selle kohta surveseadme ohutuse seaduse § 2 lõige 2.

NÄIDE
HEA (2) Kui surveseadmest või surveseadmestikust tulenevate ohtude vältimine on reguleeritud teise seadusega, kohaldatakse käesolevat seadust teisest seadusest tulenevate erisustega.

6. Lõike 1 järgi võivad üldsätetesse kuuluda ka kavandatava õigusinstituudi üldised sätted, näiteks valimisseadustes on selleks valimissüsteemi alused.

NÄIDE
HEA **§ 2. Valimissüsteemi alused** (1) Eestist valitakse kuus Euroopa Parlamendi liiget. (2) Euroopa Parlamendi valimised on vabad, üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane. (3) Igal valijal on üks hääl. (4) Valimistulemused tehakse kindlaks proportsionaalsuse põhimõtte alusel.

7. Lõike 4 järgi esitatakse eeskirja § 26 lõikes 3 nimetatud struktuuriosade üldsätted struktuuriosa esimeses alajaotuses, mille pealkiri on „Üldsätted“. Järgnevas näites on peatüki üldsätted paigutatud selle 1. jakku.

NÄIDE
HEA 4. peatükk **HALDUSAKT** 1. jagu **Üldsätted**

8. Lõige 5 võimaldab seaduseelnõu üldsätetes viidata ELi õigusele, kui viide on seaduse reguleerimiseseme seisukohast oluline ning laieneb kogu seaduse reguleerimisalale. Nii on võimalik viidata näiteks esmase õiguse allikatele, direktiividele ja määrustele. Kohtulahenditele viidatakse eelnõu seletuskirjas.

NÄIDE
HEA **§ 2. Ühise põllumajanduspoliitika abinõud** Ühise põllumajanduspoliitika abinõud käesoleva seaduse tähenduses on:

1) nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT L 209, 11.08.2005, lk 1–25) artikli 3, välja arvatud lõike 2 punkti f, ning artikli 4 alusel ja korras rakendatavad abinõud;
..
3) nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus) (ELT L 299, 16.11.2007, lk 1–149), alusel ja korras rakendatavad turukorraldusabinõud.

§ 9. Kavandatava regulatsiooni täitmise tagamine

(1) Seaduseelnõusse kavandatakse vajalikud regulatiivsed normid ning põhjendatud juhtudel nende järgimist tagavad ja õigustkaitsvad normid.

(2) Seaduseelnõu peab sõnaselgelt ja ühemõtteliselt väljendama, kellele milliseid õigusi ja kohustusi selle eelnõu seadusena jõustumine kaasa toob ning kuidas on tagatud normide järgimine.

(3) Tagavate sätetena võib kavandada näiteks finantsmajanduslikke, sotsiaalseid või korrakaitse meetmeid ja vastutust sätestavaid norme.

1. Kui seaduseelnõu kavandades on selge, kellele milliseid õigusi ja kohustusi selle eelnõu seadusena jõustumine kaasa toob, siis tuleb ka kaaluda, kas samasse või muusse seadusse on põhjendatud lisada nende järgimist tagavad ja õigustkaitsvad normid. Selleks tuleb analüüsida, kas normi adressaadid on valmis uueks regulatsiooniks ja täitma seda ka järgimist tagavate normideta. Vastused tuleb leida vähemalt järgmistele küsimustele.

Kas ja millised olemasolevad õiguskaitsevahendid ja karistusõiguslikud normid on uue või muudetava regulatsiooni tagamiseks kohaldatavad? Kas on näiteks vaja kehtestada loa- või registreerimiskohustus, et oleks võimalik kontrollida nõuete täitmist? Kas ettekirjutused on võimalikud, vajalikud ja järgitavad? Kas saab loobuda kontrollimeetmetest, täiendavast aruandmiskohustusest, statistikast? Kui täitmist tagav regulatsioon on otstarbekohane, siis tuleb kaaluda, kas näiteks haldussunni asemel kohaldub võlaõiguslik regulatsioon ja sellega seonduvad õiguskaitsevahendid võlaõigusseaduse tähenduses?

2. Õigusselguse kohta on Riigikohus märkinud, et isik peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu (RKÜko 28.10 2002, 3-4-1-5-02, punkt 31). Normi nõutav õigusselguse määr ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi (RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, punkt 22). Õigusselgusetust ei ole aga siis, kui tegemist on normitehnilise puudusega, mis on ületatav tõlgendamise teel (RKPJKo 22.02.2001, 3-4-1-4-01, punkt 17). Seega normitehniline puudus, mida ei saa tõlgendamise teel ületada, võib kaasa tuua

õigusselgusetuse. Riigikohtu seisukoht ei peaks aga viima järeldusele, et tõlgendamise teel ületatavad normitehnilised puudused on lubatud.

3. Asendustäitmise ja sunniraha seadus sätestab asendustäitmise ning sunnivahendi rakendamise menetluse. Sunnivahendit rakendatakse, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Sunniraha on hoiatuses kindlaks määratud summa, mille adressaat peab tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida. Sunnivahendi rakendamist ei käsitata karistusena. Tähelepanu võib juhtida sellele, et terminiga *sunniraha* sarnaneb termin *sundraha*, mis aga on kriminaalmenetluse termin ja kaasneb süüdimõistva kohtuotsusega (KrMS § 179).

4. Näiteks keskkonnatasude rakendamise eesmärk on vältida või vähendada loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju.

5. Levinud meetmed on isiku või asutuse tegevuse seaduslikkuse kontrollimine, hoiatus, ettekirjutus ning ebaseadusliku tegevuse peatamine või lõpetamine, tegevusloa peatamine, tegevusloa kehtetuks tunnistamine, kahju hüvitamine.

6. Finantsvaldkonnas on tegevusloa andmisest keeldumise alusena sätestatud ka taotleja finantsseisund, maine ja kogemuse hindamine ning karistatud isikute ametikoha- ja toimingupiirang.

7. Majanduskontrolli teostamise ulatuse kohta on Riigikohus ka kohaliku omavalitsuse üksuse puhul leidnud, et põhiseaduse § 133 punkt 3 ei piira seadusandja vabadust reguleerida §-s 132 märgitud majanduskontrolli ulatust riigivara üle kontrolli teostamisel. Kohaliku omavalitsuse üksuste valdusse antud riigivara üle võib seega ette näha riigikontrolli seaduse § 6 lõigetes 2 ja 3 sätestatud kontrolli ehk kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuste sisekontrolli, finantsjuhtimise, finantsarvestuse ja finantsaruannete, majandustegevuse, sealhulgas majandustehingute õiguspärasuse ning juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkuse üle, samuti infotehnoloogiasüsteemide usaldatavuse kontrolli (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, punkt 39).

8. Riigivastutuse seadus sätestab avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra. Ka notar kui avaliku võimu kandja vastutab riigivastutuse seaduses sätestatud alustel ja ulatuses. Kahju hüvitamise tagamiseks on notar kohustatud sõlmima ametikindlustuslepingu.

9. Kuna seaduse järgimist on võimalik tagada ka sanktsiooninormide kehtestamisega, siis põhjendatud juhtudel täiendatakse karistusseadustikku (KarS) või lisatakse muusse seaduseelnõusse uusi väärteokoosseise. KarSi järgi on võimalik süütegudest kuriteokoosseis sätestada vaid KarSis ja väärteokoosseis kas KarSis või muu seaduse vastutuse peatükis. Kui eelnõusse kavandatakse uut koosseisu, tuleb kontrollida, kas isiku kohustus teost hoiduda või kohustus tegu teha on eelnõu põhiosas ammendavalt reguleeritud. Kuna arenenud

karistusõiguse tunnus on teo koosseisu abstraktsus, siis tuleb alati enne uue süüteokoosseisu loomist veenduda, kas tegu on juba kehtivas õiguses süüteokoosseisuna sätestatud. Lähedasi valdkondi reguleerivate seaduste, näiteks meresõiduohutuse seaduse ja sadamaseaduse puhul tuleb kindlasti võrrelda terminikasutust.

10. Kas tegu kehtestada väär- või kuriteona, see sõltub teo raskusastmest, ohtlikkusest, aga ka menetluse erisusest. Väärteomenetluses, milles karistuse määrab enamasti kohtuvälise menetleja ametnik (näiteks politseiametnik), on võimalik menetluse liigist (näiteks kirjalik hoiatamismenetlus, kiirmenetlus) tulenevalt karistust kiiremini kohaldada. Eelnõust peab ka üheselt selguma see, milline menetleja millist väärtegu menetleb.

Väärteona teo sätestamisel tuleb kaaluda ka seda, kas on ainuvõimalik üksnes väärteokaristusega saavutada soovitud tulemust või on mõttekam riikliku järelevalve käigus rakendada ettekirjutusi ja sunniraha. Nende meetmete kasutamine võib asjaoludest sõltuvalt olla otstarbekam kui väärteomenetlus.

11. Väärteo põhikaristus on rahatrahv või sõiduki juhtimisõiguse äravõtmine või arest. Kuriteo põhikaristus füüsilise isiku puhul on rahaline karistus või vangistus ning juriidilise isiku puhul rahaline karistus või sundlõpetamine.

12. KarSi eriosa kuriteokoosseisudes nähakse tahtlus ette üksnes siis, kui tahtluse liiki on vaja konkretiseerida. Sellisel juhul tähistatakse otsese tahtluse nõue eriosa kuriteokoosseisus sõnaga *teadvalt,* näiteks KarSi § 310, kavatsetuse nõue sõnaga *eesmärgil*, näiteks KarSi §-d 209 ja 212.

13. Kui tegu käsitatakse ühtaegu nii tahtlikult kui ka ettevaatamatusest toimepandud kuriteona, tuleb ettevaatamatu kuriteo koosseis sätestada eraldi paragrahvis, selle paragrahvi järel, mis näeb ette karistuse sama teo tahtliku toimepanemise eest. Paragrahvi pealkirjas kasutatakse sõna *ettevaatamatus*, näiteks KarSi §-d 204 ja 205 ning §-d 354 ja 355. KarSi üldosa § 15 lõikest 3 tulenevalt ei ole väärteokoosseisu puhul vaja tahtlikult ja ettevaatamatusest toimepandud väärteokoosseisu reguleerida eri paragrahvides.

NÄIDE väärteo sätte kohta
HEA 8[1]. peatükk **VASTUTUS** **§ 36[3]. Isikut tõendavate dokumentide seaduse nõuete rikkumine** (1) Isikut tõendavasse dokumenti kantud andmete muutmisest või dokumendi kasutamiskõlbmatuks muutumisest, kaotsiminekust või hävimisest dokumendi väljaandnud valitsusasutuse teavitamata jätmise eest dokumendi kasutaja poolt – karistatakse rahatrahviga kuni 50 trahviühikut. …

(3) Käesolevas paragrahvis sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on Politsei- ja Piirivalveamet.

§ 10. Menetlusnormid

Seaduseelnõusse kavandatavad menetlusnormid, sealhulgas ka põhjendatud erisused, peavad olema kooskõlas asjakohaste üldseaduste, sealhulgas menetlusseaduste ja karistusseadustikuga.

1. Asjakohaste menetlusnormideta on kohustav materiaalõiguse norm sisuliselt deklaratiivne. Näiteks avalik-õigusliku iseloomuga tasu kehtestamine eeldab kohustava materiaalõiguse normi ehk riigi nõudeõiguse materiaalõigusliku aluse kõrval ka sellise tasu maksmise ja sissenõudmise korda ehk menetlust reguleerivate normide kehtestamist. Kui menetlusnorme ei ole või need on ebapiisavad, siis ei saa avalik võim isikult üksnes kohustavale materiaalõiguse normile tuginedes kohustuse täitmist nõuda (RKPJKo 20. 10. 2009, 3-4-1-14-09).

2. Järgida tuleb ka üldseadusega antud võimalusi eriseadustesse asjakohaseid erisätteid kavandada. Kui üldseaduse järgi see võimalus puudub, siis ei saa ka eriseadusega erisust sätestada. Kui ilmneb põhjendatud vajadus ikkagi sätestada erisusi mõnes küsimuses, mille kohta üldseadus ei võimalda eriseaduses erisusi, siis ei piisa sellest, et seda tehakse üksnes eriseaduses. Kooskõla saavutamiseks üldseadusega tuleb ka üldseaduse asjakohaseid sätteid muuta selliselt, et nendest nähtuks, et kõnealuses küsimuses on eriseaduses erisus lubatud. Vastasel juhul kaotaksid üldseaduse põhimõtted oma tähenduse. Järgnevas näites annab maksukorralduse seaduse säte sõnaselge võimaluse esinduse küsimuses erisuse sätestamiseks vastavas maksuseaduses.

NÄIDE
HEA (1) Menetlusosalisel on õigus kasutada maksumenetluses esindajat. Esinduse puhul juhindutakse maksumenetluses tsiviilseadustiku üldosa seaduse vastavatest sätetest, kui käesolevast seadusest või maksuseadusest ei tulene teisiti.

3. Kooskõla üldseaduste, sealhulgas menetlusseaduste ja karistusseadustikuga tähendab muu hulgas nii terminoloogilist (näiteks *rahatrahv* ja *rahaline karistus* ei tähenda üht ja sama) kui sisulist (KarSi järgi karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut) vastavust üldseadustele.

§ 11. Volitusnorm

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

(2) Lõikes 1 nimetatud õiguse või kohustuse edasivolitus toimub haldusmenetluse seaduse §-s 91 sätestatud korras.

(3) Volitusnormis esitatakse määrusandliku volituse selge sisu ja ulatus, milles tuleb seaduse sätteid täpsustada või nende rakendamiseks vajalik kord kehtestada.

(4) Volitusnorm esitatakse ühelauselises lõikes või volitusnormide loetelu puhul punktides. Volitusnormis peab olema märgitud akti andja ja liik. Volituse eesmärke, sisu või piire võib täpsustada eelnõu teiste sätetega.

1. Volitusnormi teema puhul on oluline silmas pidada seda, et eeskiri sisaldab nõudeid nende määruste kohta, mis lõike 1 järgi on hõlmatud haldusmenetluse seaduse 6. peatükiga, ehk § 88 järgi määrusega, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks, ehk õigusaktiga, mis sisaldab üldnorme. Volitusnormiga seadusandja kasutab oma põhiseaduslikku õigust otsustada volituse andmise üle rakendusakti kehtestamiseks. Vabariigi Valitsusele või ministrile volituse andmine ei tähenda, et määrusega reguleeritav teema oleks väljaspool parlamentaarset kontrolli. Tavapäraselt käsitleb määrus teatud teema üksikasju või tehnilisi aspekte, sest parlamendi ülesanne ei ole üldjuhul korraldusliku või tehnilise iseloomuga regulatsioonide kehtestamine. Kui määrusega reguleeritavat valdkonda käsitlevad seadusesätted on piisavalt täpsed, siis on ka seadusandjal vajalik kontroll valitsuse või ministri määruse sisu üle.

2. Põhiseaduse kohaselt on täidesaatev võim üldjuhul volitatud andma üksnes *intra legem*-määrusi ehk seadust rakendavaid, täpsustavaid määrusi. Selline määrus antakse erivolitusnormi alusel ning see ei tohi väljuda volitusnormi reguleerimiseseme raamidest. Riigikohus leidis, et maksuintressi määra kehtestamise õiguse andmine täielikult täitevvõimule on sisuliselt volitus *praeter legem*-määruse kehtestamiseks. Selline volitusnorm ega selle alusel antud ministri määrus ei ole kooskõlas põhiseadusega. Täitevvõim ei saa *praeter legem*-määrustega reguleerida valdkondi, mis põhiseaduse kohaselt tuleb reguleerida seadusega (RKPJKo 5.11.2002, 3-4-1-8-02).

3. Volitatava valik sõltub esmajoones reguleeritava küsimuse olulisusest ehk sellest, kas rakendusakti sisu üle peaks otsustama valitsus või minister. Kui tegemist on valdkonnaspetsiifilise küsimusega, siis on volitusnormi kavandamisel kohane anda volitus ministri määruse kehtestamiseks. Kui küsimus puudutab teataval määral ka teise ministeeriumi valitsemisala, siis tuleb kaaluda, kas piirduda Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõike 2 kohaselt teise ministriga kooskõlastamisega või kavandada volitusnorm valitsuse määruse kehtestamiseks. Reglemendi § 6 lõike 2 kohaselt ainult ministeeriumi ja tema valitsemisala sisemist töökorraldust puudutavaid ministri määruse eelnõusid ei pea kooskõlastamiseks esitama.

4. Volitusnorm peab olema piisavalt üksikasjalik, et sellest selguks seadusandja antava volituse sisu ja ulatus, ning trafaretne. Ulatusliku volitusnormi sisu on soovitav esitada loetelu punktidena, mis aitab määruse koostamisel püsida seadusandja antud piirides.

NÄIDE
HEA (9) Käesoleva paragrahvi lõikes 8 sätestatud andmete loetelu, esitamise viisi ja tähtaja kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

NÄIDE
HEA (3) Valdkonna eest vastutav minister võib määrusega kehtestada: 1) loetelu organisatsioonidest, kellele viitamine käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 5 kohaselt on kohustuslik; 2) täpsemad nõuded käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 nimetatud hoiatuse esitamise viisi, sisu ja kujunduse kohta.

5. Arvestades seda, et volitusnorm peab olema selgelt piiritletud volituse ulatusega, ei tohi see olla sõnastatud ka liiga üldiselt, mistõttu sellest ei selgu volituse ulatus. Sellist volitusnormi võib pidada üldpädevusnormiks, mis ei ole määruse andmiseks kohane. Järgneva näite puhul on see ka tarbetu, sest Vabariigi Valitsusel on määruse andmise pädevus konkreetse volitusnormi alusel.

NÄIDE
HALB **§ 541.** Rakendamise määrused (1) Vabariigi Valitsus võib kooskõlas käesoleva seadustikuga anda käesoleva seadustiku rakendamiseks määrusi. (1^1) Vabariigi Valitsus võib kehtestada korra, mille kohaselt riigiasutused peavad kasutama äriregistri andmeid arvutivõrgu kaudu ega tohi isikutelt nõuda samade andmete esitamist. Kui haldusorgan või kohtuasutus saab äriregistri andmeid arvutivõrgu kaudu kasutada, ei kohaldata muude seaduste sätteid isiku poolt registrikaardi esitamise kohustuse kohta. (2) Justiitsminister võib anda määrusi registriosakonna tegevuse korraldamiseks.

6. Volitusnormi sõnastus peab olema trafaretne.

NÄIDE
HEA (3) Geneetiliselt muundatud põllukultuuri käitlemise koolituse programmi, tunnistuse saamiseks esitatavad nõuded, tunnistuse andmise korra ning täiendkoolituse sageduse kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

7. Kui muu reegliga on liidetud ka volitusnormi sõnastus, siis saadakse näiteks väljend „Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras“. Sellisest vormistusest ei selgu, kas tegemist on selle seaduse volitusnormiga või viitenormiga olemasoleva volitusnormi alusel kehtestatule.

NÄIDE volitusnormi **väära** vormistuse kohta
HALB (3) Veeteeühenduse katkemisel jääolude tõttu või muul põhjusel rajatakse jäätee või tagatakse regulaarne lennuühendus Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.

Arvestades normitehnika reeglit, mille järgi tuleb üks norm esitada ühes sättes ja volitusnorm peab olema suunatud tulevikku, peaksid näite lõikes 3 kavandatud normid olema esitatud järgmise näite kohaselt.

NÄIDE
HEA (3) Veeteeühenduse katkemisel jääolude tõttu või muul põhjusel rajatakse jäätee või tagatakse regulaarne lennuühendus. (4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud jäätee rajamise või regulaarse lennuühenduse tagamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

8. Volitusnormid võib esitada ka loeteluna. Näiteks juhul, kui kehtestatava määruse kavandatav reguleerimisala on väga lai ja määrus kavatsetakse anda mitme volitusnormi alusel. Sel juhul on kõik volitusnormid otstarbekas koguda ühte loetelusse, mis lihtsustab nende täitmise üle arvestuse pidamist ning tagab normi adressaadile ja rakendajale selge ülevaate volitusnormidest. Selline esitus jätab ka võimaluse kaaluda, kas kehtestada loetelu eri punktides antud volitusnormide alusel üks või mitu määrust. Samas ei tähenda see võimalus, et kõik eelnõu volitusnormid võib koondada ühte loetelusse: volitusnorm või -normid tuleb paigutada kohta, kus volitusnormi puudumisel asuks määrusesse kavandatav regulatsioon, ehk regulatsiooni järele, mille rakendamiseks volitusnorm antakse (§ 22 punkt 4).

NÄIDE
HEA 1) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega: 1) ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks; 2) ametnike värbamise ja valiku korra; 3) ametnike koolituse korra; 4) riigi ametiasutuste teenistuskohtade koosseisude kehtestamise korra, teenistuskohtade klassifikaatori ja teenistuskohtade liigitamise korra;

5) palgajuhendi koostamise ja palgakomponentide määramise korra; 6) riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse andmete esitamise ja arvestuse toimingute teostamise korra.

9. Konstateerivas vormis imperatiiv („kehtestab“) tähendab, et täidesaatev võim on kohustatud akti kehtestama. Kui aga seadusandja otsustab anda täidesaatvale võimule õiguse otsustada asjaoludest sõltuvalt rakendusakti vajalikkuse üle, tuleb kasutada vormelit „võib kehtestada“. Tuleb märkida, et volitusnormiga rakendusakti võimaluse põhjendamatu loomine ei ole lubatud, sest see loob normi adressaadile või rakendajale ootuse, et seadust võidakse täpsustada määrusega, kuid määruse andjal ei olnud selleks reaalset vajadust.

10. Haldusmenetluse seaduse § 91 lõike 1 järgi võib haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, volitada määruse andmise edasi teisele haldusorganile ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud. Peale selle tuleb arvestada HMSi § 91 lõiget 2 ja KOKSi § 22 lõiget 2, mille järgi „seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.“ Edasivolitus puudutab neid küsimusi, mis ei ole volikogu ainupädevuses.

11. Edasivolituse võimalusega volitusnorm peaks olema pigem erand ja see tuleks kavandada, kui vahetu volitamine ei ole asjaolude tõttu võimalik. Üldjuhul välditakse vahetu volitusnormi kavandamisega tarbetut halduskoormust. Juhul kui edasivolituse võimalust peetakse vajalikuks, on oluline anda see sõnaselgelt, nii et selle adressaat oleks üheselt määratud. Edasivolitust võimaldava volitusnormi sõnastusest peab selgelt ilmnema selle volitusnormi rakendamisel määruse andmiseks pädev organ. Selle põhimõtte eiramine oleks vastuolus põhiseadusega (põhiseaduse § 94 – minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks). Kui varem sätestas Vabariigi Valitsuse seadus ministrite loetelu ja volitusnormis tuli volitatav minister konkreetselt nimetada, siis 1. juulil 2014 jõustunud seadusmuudatuse kohaselt tuleb volitusnormis kasutada sõnastust „valdkonna eest vastutav minister“.

NÄIDE
HEA Vabariigi Valitsus või tema volitusel valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega konventsiooni rakendamise korra, milles nähakse ette ravimeid tootvate ettevõtete kohustused üleminekuperioodi jooksul ning Ravimiameti kohustused konventsiooni rakendamisel.

12. Edasivolitusega volitusnorm tähendab, et volitus antakse volitatavale võimalusega anda edasivolitus. Järgneva näite puhul ei ole tegemist traditsioonilise edasivolitamist võimaldava volitusnormiga HMSi § 91 lõike 1 tähenduses, sest Vabariigi Valitsus on üksnes volituse vahendaja, temale endale ei ole antud võimalust määruse andmiseks nimetatud küsimuses.

NÄIDE
HALB (4) Vabariigi Valitsuse volitatud minister võib kehtestada kauba märgistamise nõuded.

13. Kui seadusesse on kavandatud edasivolitamise võimalusega volitusnorm ministrile, siis juhul, kui Vabariigi Valitsus ise volitust ei kasuta, vaid volitab edasi ministrit, vormistatakse volitus eeskirja § 58 lõike 2 järgi Vabariigi Valitsuse määrusega. Seda tuleb praktikas silmas pidada ka juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu volitab edasi valla- või linnavalitsust.

14. Kui juba seaduseelnõu ettevalmistamise etapis on selge, et rakenduslikud regulatsioonid on võimalik koondada valdavalt ühte rakendusakti, siis võib asjakohases sättes anda näiteks valdkonna eest vastutavale ministrile volitusnormi metsa majandamise eeskirja kehtestamiseks määrusega ja järgnevalt anda sellise volitusnormi sisustamiseks asjakohastes struktuuriosades sätteid näites esitatud sõnastuses, sest lõike 4 järgi võib volituse eesmärke, sisu või piire täpsustada eelnõu teiste sätetega.

NÄIDE
HEA (3) Seemnekandvuse ea hindamise alused kehtestatakse metsa majandamise eeskirjaga.

15. Riigikohus on jõudnud järeldusele, et õiguse subjektil peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti (RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96). Kui akti liiki, mille väljaandmiseks seadusandja täitevvõimu volitab, ei ole nimetatud, siis vajaks norm täiendavat tõlgendamist ja selliselt ei oleks tagatud seadusandja tahte täitmine täitevvõimu poolt. Seetõttu on ka eeskirjas lõike 4 järgi nõue, et kui seadusandja annab volituse üldakti ehk määruse kehtestamiseks, siis tuleb seda ka akti liigina nimetada.

16. Arvestades kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust, võib kohaliku omavalitsuse organ HMSi § 90 lõike 2 kohaselt anda kohaliku elu küsimuse korraldamiseks määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. Seetõttu tuleb kohaliku omavalitsuse organile volitusnormi ettenägemisel eelkõige teha kindlaks, kas volituse sisuks on omavalitsusliku või riikliku ülesande täitmine (eeskirja § 6 lõige 2).

17. Riigikohus on seadusreservatsiooni põhimõtet käsitledes selgitanud ka, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, punkt 22). Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. Nõue peab silmas, et

omandiõiguse piirangute seadmisel lähtutaks kogu riigi territooriumil ühesugustest kriteeriumidest. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi eri piirkondades ebaühtlaselt tagatud. Riigikohtu üldkogu vaatles, kas kohaliku omavalitsuse üksus võib kehtestada elamukrundi minimaalsuurust ja leidis, et isegi juhul, kui elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamist pidada kohaliku elu küsimuseks, ei saa kohaliku omavalitsuse üksus seda teha asjakohase volitusnormita, kuna elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine riivab põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust.

§ 12. Valdkonnad, milles seadusandja ainupädevuse tõttu volitusnorme ei anta

Volitusnorm ei tohi sisaldada volitust reguleerida valdkonda, mida Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt saab reguleerida üksnes seadusega. Volitusnormis ei tohi volitada kehtestama regulatsiooni näiteks järgmistes küsimustes:
1) põhiõiguste ja -vabaduste piirangute alused ja tingimused;
2) riigi territooriumi haldusjaotuse, kodakondsuse omandamise, saamise, taastamise ja kaotamise, rahvahääletuse korraldamise ning rahvusvähemuste kultuurautonoomia alused;
3) Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kord ning nende organite ja Vabariigi Valitsuse, Riigikontrolli, Eesti Panga ja õiguskantsleri pädevus ja ametihüved;
4) rahanduse, riigieelarve, riigi välis- ja siselaenude ning varaliste kohustuste alused, samuti riiklik maks, aktsiis, lõiv, koormis, rahatrahv, rahaline karistus, sunniraha, maksuintress, viivis ja sundkindlustuse makse;
5) kohtukorraldus, vastutus, karistused ning kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse kord;
6) riigikaitse ja välissuhtlemise alused;
7) riiklike kohustuste panemine kohalikule omavalitsusele.

1. Paragrahv 12 annab näitliku loetelu valdkondadest, milles seadusandja peab kõik olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist volitada täitevvõimule. Mida intensiivsem on isikute põhiõiguste piiramine, seda olulisem on see põhiseaduse seisukohalt ja seda üksikasjalikum peab olema seaduses sätestatu. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid (RKPJKo 17. 03. 1999, 3-4-1-1-99, punkt 14 ja 8. 02. 2001, 3-4-1-1-01, punkt 14). Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et põhiseaduse § 3 lõike 1 esimene lause ja § 11 esimene lause lubavad isiku põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes Riigikogu poolt või rahvahääletusel vastuvõetud seadusega sätestatud juhtudel ja korras (RKPJKo 12. 01. 1994 III-4/A-2/94; võrdle RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, punkt 22).

2. Paragrahvi 12 loetelu sisaldab ka konstitutsiooniliste seaduste valdkondi ja nendes valdkondades ei ole lubatud volitusnormid täitevvõimu üldakti andmiseks küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse (RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98). Konstitutsiooniliste seaduste kataloogi kuuluvad põhiseaduse § 104 lõikes 2

loetletud seadused ja valdkonnad. Konstitutsioonilised seadused on õigusaktide süsteemis põhiseaduse järel teisel kohal, need võetakse vastu, neid muudetakse ja tunnistatakse kehtetuks üksnes seadusega, mille poolt hääletab Riigikogu koosseisu häälteenamus.

3. Väär on arvata, et konstitutsioonilistes seadustes on üldse keelatud volitusnormid. Volitusnorm on lubatud, kui teatava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese. Lubatud volitusnormiks on näiteks kodakondsuse seaduse § 8 lõige 3, mille alusel eksami läbiviimise korra kehtestab Vabariigi Valitsus (põhiseaduse § 104 kommentaar 14.1).

4. Vahet tuleb teha riigilõivu ja riikliku lõivu tähenduses käsitatava tasu sätestamisel. Kui riigilõivu määrad tuleb sätestada riigilõivu seaduses, siis riikliku lõivu tähenduses käsitatava tasu puhul kehtib teistsugune nõue. Nimetatud tasu suurus sõltub vastusoorituse iseloomust ning ei ole nõutav, et seaduses oleksid sätestatud konkreetsed tasumäärad. Kõnesoleval juhul peab olema seaduses kavandatud vähemalt tasu maksmise kohustus ning tasu alam- ja ülemmäär või tasu suuruse arvestamise alused. Konkreetsed määrad võib kehtestada rakendusaktiga (põhiseaduse § 113 kommentaar).

NÄIDE
HEA **§ 83[1]. Universaalteenuse makse määr** (1) Universaalteenuse makse määr on 0,01–1 protsenti rahastamiskohustusega sideettevõtja eelmise majandusaasta sideteenuste käibest. (2) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud makse määra vähemalt kolm kuud enne kalendriaasta algust, arvestades: 1) käesoleva seaduse §-s 75 sätestatud ebamõistlikult koormavate kulude põhjendatust ja suurust; 2) Konkurentsiameti poolt vastavalt käesoleva seaduse §-le 137 koostatud aruandeid.

§ 13. Rakendussätted

(1) Seaduseelnõu lõpus esitatakse rakendussätetena järgmises järjekorras:

1) normid, mis sisaldavad selle seaduse sätete rakendamise erisusi ja täpsustusi;
2) valdkonna senise õigusliku regulatsiooni muutumise korral rakendussätetes ajutised, kindlal tähtajal kehtivad sätted seniselt õiguslikult regulatsioonilt uuele üleminekuks;
3) normid, millega muudetakse või tunnistatakse kehtetuks reguleeritava valdkonnaga seonduvaid seadusi;
4) jõustumisnorm seaduse jõustumise üldkorrast erineva jõustumise korral.

(2) Kui õigusliku regulatsiooni ulatusliku muutumise tõttu on vajadus kehtestada arvukalt rakendussätteid, võib koostada rakendusseaduse eelnõu.

1. Oluline on rõhutada vajadust iga kord kaaluda, kas on vaja üleminekusätteid enne õigusakti jõustumist kujunenud suhete jaoks. See on vajalik, et tagada sujuv üleminek seniselt regulatsioonilt uuele ja vältida jõustunud regulatsioonist tekkivat õiguskindluse põhimõtte rikkumist. Üleminekuregulatsiooni vajalikkus sõltub eelnõuga kavandatavast regulatsioonist ja senisest regulatsioonist, ning see tuleb iga kord välja selgitada. Ei ole võimalik üldiselt soovitada, millise seaduse puhul on vaja üleminekuregulatsiooni ja millise puhul seda ei ole vaja. Rakendussätete kavandamisel tuleb kaaluda nii avalikku kui ka üksikisiku huvi. Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul määral ehk *piisavalt aega*. „Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normi adressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu." (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 83; vrd RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, punkt 26) Kaaluda tuleb seega suhet seniste õigussuhete edasikestmise põhiseaduspärasuse, uue regulatsiooni ellurakendamise vajaduse ja võimaluse (näiteks uuest regulatsioonist tulenev ajutine halduskoormus) vahel. Mõnel juhul piisab üksikute sätete üldkorras rakendamise välistamisest ehk teisisõnu olemasolevatele suhetele uusi norme ei rakendata või rakendatakse osaliselt. Samuti võib kaaluda uute regulatsioonide jõustumise tervikuna või osalist edasilükkamist. Kuidas akt hõlmab jõustumishetkest seniseid ja uusi õigussuhteid, sellele peavad andma vastuse lõike 1 punkti 1 järgi esikohale seatavad üldnormid, mis sisaldavad selle seaduse sätete rakendamise erisusi ja täpsustusi.

NÄIDE
HEA **§ 210.** Seaduse kohaldamine (1) Käesolev seadus laieneb kõigile perekonnaõiguslikele suhetele, mis on tekkinud seaduse jõustumise hetkeks, kui järgnevates sätetes ei ole ette nähtud teisiti. (2) Asjaolule või toimingule, mis on tekkinud või tehtud enne käesoleva seaduse jõustumist, kohaldatakse asjaolu tekkimise või toimingu tegemise ajal kehtinud seadust, kui käesolevast seadusest ei tulene teisiti.

2. Sageli ei ole üldine ja vahetu üleminek ühest õiguslikust seisundist teise lubatav, sest põhiseadusest tulenevatel või muudel põhjustel tuleb arvestada olemasolevate õigussuhete olemust ja võimalusi. Seaduse lubatav kohaldamine on võimalik üksikasjalikuma regulatsiooni abil, millega määratakse, kuidas valdkonna senise õigusliku regulatsiooni muutumise korral on võimalik ja vajalik arvestada jõustumisele eelnevaid olemasolevaid õigussuheteid. Selleks tuleb kavandada rakendussätetes üksikasjalikumad, lõike 1 punkti 2 tähenduses ajutised, kindlal tähtajal kehtivad sätted seniselt õiguslikult regulatsioonilt uuele üleminekuks.

NÄIDE
HEA **§ 217.** Abielu lõppemise aeg Kui kohtuotsus abielu lahutamiseks on tehtud enne 1995. aasta 1. jaanuari, lõpeb abielu abielulahutuse registreerimisega perekonnaseisuasutuses.

3. Millal hakata uut seadust kohaldama olemasolevatele õigussuhetele, selle võib sõltuvusse seada ka muudest eeldustest, näiteks tähtpäev või sündmus enne seaduse jõustumist või nõude täitmine pärast jõustumist.

NÄIDE
HEA (2) Litsentsi asendamiseks ringhäälinguloaga tuleb loa taotlejal kahe kuu jooksul seaduse jõustumisest arvates esitada Kultuuri- ja Haridusministeeriumile käesoleva seaduse nõuetele vastav taotlus. Taotlus vaadatakse läbi käesoleva seaduse alusel ja korras.

NÄIDE
HEA (3) Enne käesoleva seaduse jõustumist väljaantud televisiooni ja raadio tegevuslitsentsid kaotavad kehtivuse: 1) tegevuslitsentsi ringhäälinguloaga asendamise taotluse rahuldamise juhul – ringhäälinguloa väljaandmise otsuse tegemisele järgnevast päevast; 2) muudel juhtudel – viie kuu möödumisel käesoleva seaduse jõustumise päevast.

4. Kui rakendussättes tuleb anda muudetava sätte uue redaktsiooni tõttu erisus, ent muudatus peaks kavakohaselt jõustuma üldkorras ehk selle jõustumise kuupäev ei ole selge, siis tuleb rakendussäte siduda näiteks kohustuse tekkimise või lõppemisega vastavalt kehtestatavale redaktsioonile. Järgnevas näites viidatakse muudatust sisaldava seaduse vastuvõtmise kuupäeva abil selle eelnevale redaktsioonile.

NÄIDE
HEA (5) Käesoleva seaduse § 11 lõike 5 redaktsioonile, mis on vastu võetud 2012. aasta 2. mail, eelnenud redaktsiooni alusel 2012. aastaks arvestatud kalapüügiõiguse tasu makstakse enammakstud osas tagasi käesoleva seaduse § 44 punkti 1 alusel ja 6. peatükis ettenähtud korras.

5. Üleminekusätetesse ei kuulu materiaalõiguslik säte, mis küll kehtib ajutiselt, kuid ei ole oma olemuselt üleminekusäte. Materiaalõigusliku sätte ajutiseks kohaldamiseks võib ette näha ühe

ja sama sätte eri redaktsioonide asendamise ehk eri ajal jõustumise (§ 32 punkt 12 astmelise jõustumise kohta).

6. Ajutisi üleminekusätteid ei tunnistata pärast nende aktiivse toimeaja lõppu kehtetuks.

7. Lõike 1 punkti 3 tähenduses järgneb üleminekusätetele eelnõu kehtiva õigusega kooskõlla viimiseks eeskirja § 4 tähenduses teiste seaduste muutmine või kehtetuks tunnistamine. Need sätted vormistatakse eeskirja 2. peatüki 3. jao kohaselt.

8. Jõustumissäte kavandatakse eeskirja § 14 kohaselt omaette eelnõu viimase paragrahvina. Jõustumissäte ei tohi sisaldada rakenduslikke täpsustusi.

9. Lõige 1 rõhutab rakendussätete kindlat järjekorda, mille vastu jätkuvalt eksitakse. Näiteks on jõustumise erisus paigutatud enne ülemineku- ja muid sätteid või üleminekusätted jõustumise paragrahvi. Erisisuliste sätete varieeruv järjekord vähendab õigusselgust ja raskendab veatute terviktekstide koostamist.

10. Viga on ka see, kui ajutised sätted paigutatakse seaduse põhiosasse. Nende sätete kohaldamine ei ole alaliselt ette nähtud. Kui nende mõju lõpeb, jäävad need asjatult põhiteksti koormama ja võivad tekitada arusaamatusi.

NÄIDE sätete väära paigutuse kohta
HALB **§ 6. Gaasi kodutarbija** (1) Gaasi kodutarbija on tarbija, kes tarbib gaasi kodumajapidamises. (2) Kuni 2007. aasta 1. juulini ostab kodutarbija gaasi võrguettevõtjalt, kelle võrguga on tema tarbijapaigaldis ühendatud, või võrguettevõtja poolt nimetatud müüjalt. (3) Alates 2007. aasta 1. juulist on kodutarbijal õigus osta gaasi võrgu tehniliste võimaluste piires igalt müüjalt.

11. Kui eelnõu eeldab peatükkideks liigendamist, siis võib ka rakendussätete peatüki sõltuvalt selle mahust ülevaatlikkuse eesmärgil jaotada alltoodud pealkirjadega jagudeks, kusjuures 1. jaos „Üleminekusätted“ paigutatakse esikohale lõike 1 punktis 1 nimetatud üldised sätted ja nende järele lõike 1 punktis 2 nimetatud sätted.

NÄIDE
HEA 1. jagu. Üleminekusätted 2. jagu. Teiste seaduste muutmine ja kehtetuks tunnistamine 3. jagu. Seaduse jõustumine

12. Kui õigusliku regulatsiooni ulatusliku muutumise tõttu tekib eelnõu seadusena kohaldamiseks vajadus kehtestada palju rakendussätteid, võib need koondada eraldi rakendusseaduse eelnõuks. Rakendusseaduse eelnõu on koostatud üldjuhul seadustike puhul, näiteks karistusseadustiku rakendamise seadus, kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadus, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadus, võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seadus.

13. Kui edaspidi muudetakse seadustikku või seadust, millel on rakendusseadus, siis nende muudatuste rakendamiseks vajalikud rakendussätted tuleb kavandada eeskirja § 38 lõike 1 alusel rakendusseadusesse, mitte seadustikku ega seadusesse rakendussätetena, kuid seda juhul, kui rakendusseadus sisaldab juba üleminekusätteid, mitte ainult teiste seaduste muudatusi.

§ 14. Jõustumisnorm ja seadusele tagasiulatuva jõu andmine

(1) Jõustumisnormi kavandamisel võetakse arvesse aeg, mis on vajalik uute normidega tutvumiseks, eriti isikute õiguste ja kohustuste muutmise korral, ning vajalikuks korralduslikuks ja halduslikuks eeltööks, sealhulgas seaduse väljakuulutamiseks, avaldamiseks, rakendusaktide andmiseks, ning ka seaduse rakendamiseks piisavate vahendite olemasolu.

(2) Paragrahvi 13 lõike 1 punktis 4 nimetatud jõustumissätte kavandamisel lähtutakse järgmisest:
1) seaduse jõustumist ei sätestata enne selle Riigi Teatajas avaldamisele järgnevat päeva;
2) seaduse mõnele sättele võib põhjendatud juhul määrata seaduse jõustumise üldisest tähtpäevast erineva jõustumisaja, mis esitatakse jõustumisparagrahvi eri lõikes või lõigetes.

(3) Kui volitusnormi jõustumine soovitakse ette näha seaduse üldisest jõustumistähtpäevast erineval tähtpäeval, tuleb seaduseelnõus sätestada volitusnormi jõustumise tähtpäev kooskõlas haldusmenetluse seaduse § 93 lõikega 2.

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

1. Põhiseaduse § 3 lõike 2 järgi saavad täitmiseks kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused.

2. Põhiseaduse § 108 järgi jõustub seadus kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. See tähendab, et kui seaduses jõustumisnorm puudub, siis jõustub seadus põhiseaduses määratud ajal. Eelnevast tuleneb ka, et üldkorras jõustumise korral jõustumissätet eelnõusse ei kavandata. Kui põhiosa seadusest jõustub üldkorras ja teatav osa üldkorrast erineval ajal, siis vormistatakse jõustumisnorm üksnes jõustumise erisuse kohta.

3. Jõustumisnormi kavandamisel tuleb lähtuda mõistliku *vacatio legis*'e (seaduse avaldamise ja selle jõustumise vahele jääv ajavahemik – RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, punktid 7, 40) põhimõttest. Riigikohus on seisukohal, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt, üleöö (RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, punkt 26).

4. Kuna jõustumishetke kindlaksmääramine on osa normiloomest, siis saab jõustumishetke määrata ainult akti vastuvõtja kooskõlas põhiseadusega. Seetõttu on oluline, et *vacatio legis'*e määramisel võetakse akti jõustumisele eelneva muu tegevuse hulgas arvesse ka seaduse ja volitusnormi alusel kehtestatava rakendusakti samaaegne jõustumine, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Piisav *vacatio legis* peab võimaldama riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikel rakendusakti eelnõu koostada, kooskõlastada ja õigel ajal anda ning avaldada, et tagada sellega seaduse täielik rakendumine seadusandja määratud ajal. Seega määruse eelnõus peab olema jõustumissäte akti aluseks oleva seaduse jõustumise ajaga juhul, kui määrus võetakse vastu ja avaldatakse enne seaduse jõustumist. Selleks, et määrus jõustuks seadusega samal ajal, peab selle avaldama hiljemalt kolm päeva enne seaduse jõustumist (HMS § 93 lõige 2). Kui ka määruse rakendamine eeldab pikemat tutvumis- või koolitusaega, siis ka sellega tuleb seaduse ja määruse jõustumishetke määramisel arvestada.

5. Õigustloova akti vastuvõtja peab jõustumisaja määramisel arvestama peale rakendusakti andmise teisigi asjaolusid. Kui normi adressaadid ja haldus vajavad uue normistiku rakendamiseks teatud tutvumis-, koolitus- ja ümberkorraldusteks ettevalmistusaega, samuti ettevõtja vajab uute nõuetega arvestamiseks piisavat aega tootmise ümberkorraldamiseks, siis tuleb akt jõustada ka selleks piisava *vacatio legis*'ega. Viimane sõltub uue regulatsiooni mahust, keerukusest, vajaliku ettevalmistustöö laadist ja tingimustest, rahastusest ning muudest asjaoludest. Näiteks uus menetlusseadustik jõustatakse vähemalt aasta või poolteise möödudes vastuvõtmisest.

6. Õigustloova akti jõustumise aeg tuleb määrata nii täpselt kui võimalik. See tuleneb õiguse arusaadavuse nõudest. Seega võimaluse korral tuleb eelistada konkreetset jõustumiskuupäeva.

NÄIDE
HEA **§ 100. Seaduse jõustumine** Käesolev seadus jõustub 2014. aasta 1. juulil.

7. Järgnevad näited on jõustumissätte väära sõnastamise kohta: nendes ei arvestata asjaolu, et jõustumine ei tähenda kestvat perioodi:

NÄIDE
HALB **§ 29. Seaduse jõustumine** Käesolev seadus jõustub 1993. aasta 1. septembrist.

NÄIDE
HALB jõustub alates 1997. aasta 1. jaanuarist.

NÄIDE
HALB (3) Käesoleva seaduse § 1 punktid 7 ja 19 ning punktis 13 esitatud täitemenetluse seadustiku § 87^1 lõige 2 jõustuvad *hiljemalt* 2016. aasta 1. jaanuaril.

8. Eelnõu koostamise ajal saab konkreetse kuupäeva märkida juhul, kui jõustumine on seotud näiteks ELi õiguse rakendamisega, teise seaduse jõustumisega või muu konkreetse sündmuse või teadaoleva asjaoluga. Muul juhul tuleb jõustumise aeg kavandada tinglikult, märkides VTK, kontseptsiooni ja seletuskirja jõustumise erisust põhjendavas osas, milliseid asjaolusid tuleb arvestada ja hinnanguliselt määrata, kas seadus on vaja jõustada näiteks kuus kuud või aasta pärast vastuvõtmist. Kui on kavandatud üldkorrast erinev jõustumine, siis on vaja eelnõus ka jõustumissäte vormistada. Konkreetne jõustumise aeg sõltub menetluse käigust ja selgub Riigikogu menetluse lõppjärgus. Seega jõustumisnormi õigsust peab menetluse käigus kontrollima. Jõustumisnormi täpsustamisel peab seaduse puhul lisaks eelnimetatud asjaoludele arvestama ka tähtajaga, mis on antud seaduse allakirjutamiseks, väljakuulutamiseks ja avaldamiseks, et vältida tahtmatult tekkivat ja enamikul juhtudel lubamatut tagasiulatuvat jõudu, mis on vastuolus põhiseaduse §-ga 3. Määruse jõustumisel peab arvestama, et määrus ei saa haldusmenetluse seaduse § 93 lõike 2 kohaselt jõustuda varem kui kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist hoolimata määruses sisalduvast jõustumisnormist. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 112 kohaselt kirjutab pärast seaduse vastuvõtmist Riigikogu esimees või tema äraolekul istungit juhatanud aseesimees sellele alla hiljemalt viiendal tööpäeval pärast selle vastuvõtmist. Põhiseaduse § 107 lõike 2 järgi kuulutab Vabariigi President seaduse välja 14 kalendripäeva jooksul ning Riigi Teataja väljaandja avaldab Riigi Teataja seaduse § 9 lõike 6 järgi akti seitsme tööpäeva jooksul avaldamiseks esitamisest.

9. Lõike 2 punkt 2 määrab, kuidas vormistada erinevad jõustumisajad. Jõustumisnormis võib määrata erineva aja seaduse eri struktuuriosadele, paragrahvidele, lõigetele, punktidele ehk tegemist on **lõhestatud jõustumisega**. Sel juhul tuleb samal ajal jõustuvad sätted kokku võtta

osahulkadeks. Neid loetletakse vastavate struktuuriosade, paragrahvide, lõigete, punktide järjestuses. Jõustumisnormis tuleb igale osahulgale määrata jõustumisaeg. See vormistatakse iga osahulga kohta paragrahvi eraldi lõikega. Esimeses lõikes määratakse seaduse või enamiku sätete jõustumise aeg ning järgnevates lõigetes järgmised tähtpäevad alates varasemast.

NÄIDE
HEA **§ 62. Seaduse jõustumine** (1) Käesolev seadus jõustub 2012. aasta 1. augustil. (2) Käesoleva seaduse § 36, § 37 lõige 2 ning § 38 lõike 3 punktid 4 ja 5 jõustuvad 2013. aasta 1. jaanuaril. (3) Käesoleva seaduse § 30 jõustub 2014. aasta 1. augustil.

NÄIDE
HEA (1) Käesolev seadus jõustub 2013. aasta 1. aprillil. (2) Käesoleva seaduse §-d 108–110 ja 136 jõustuvad üldises korras.

10. Säte tuleb kavandada selliselt, et sellele oleks võimalik lõike 2 punkti 2 kohaselt viidates (punkt 9) määrata jõustumisaeg. Juhul kui üksnes sätete kaupa loetleda ei ole võimalik, määratakse jõustumisaeg osaliselt mõisteliselt.

NÄIDE
HEA (4) Käesoleva seaduse § 5 lõiked 1 ja 5, § 14 lõiked 1 ja 2, § 17 lõike 4 punkt 3, § 25, § 31^1 lõige 1 ja lõike 3 punkt 4 Euroopa Liidu kodanike kohta ettenähtu osas jõustuvad Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga.

11. Järgneva näite sõnastus ei ole lubatud, sest üksnes mõisteline esitus ei taga piisavat õigusselgust ning ka Riigi Teatajas sätete jõustumise märkimine on sel juhul ebaselge, sest ei ole võimalik märkida konkreetsete sätete jõustumise aega.

NÄIDE
HALB (2) Käesoleva seaduse sätted väikelaevade kohta jõustuvad 2014. aasta 1. jaanuaril.

12. Lõikes 3 on viide HMSile volitusnormi jõustamiseks üldisest jõustumisajast erineval ajal. HMSi § 93 lõige 2 ütleb: „Määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva.

Seaduses ettenähtud juhul jõustub määrus käesolevas lõikes sätestatust varem.“ Seega juhul, kui on võimalik ja vajalik rakendusakt jõustada varem, tuleb ka selle aluseks oleva volitusnormi jõustumine kavandada seaduse jõustumissättes eraldi lõikes jõustumise erisusena.

13. Tuleb meeles pidada, et kaks samanimelist seadust põhiregulatsiooni osas korraga kehtida ei saa. Näiteks riikliku statistika asendusseadus pidi jõustuma 1. jaanuaril 2011 ja sellest hetkest kehtetuks tunnistama senise riikliku statistika seaduse. Ühtlasi sooviti jõustada järgmisel päeval pärast avaldamist, see tähendab enne 1. jaanuari 2011, osa seaduse paragrahve, mis pidid moodustama terviku senise kehtiva seadusega, mis kehtis edasi, välja arvatud üks säte, mis kavatseti kohe muuta ja mille alusel loendus korraldada. Tegelikult ei olnud takistusi jõustada uus seadus varem ja mõned sätted hiljem. Olenevalt olukorrast on mõeldav ka muuta senist seadust niikauaks, kui uus kehtima hakkab.

NÄIDE esialgsest riikliku statistika seaduse asendusseaduse eelnõust, mille jõustumissätte lõike 2 järgi senine seadus pidi kehtima kuni 1.01.11 koos asendusseaduse sisuliste sätetega
HALB **§ 56. Riikliku statistika seaduse kehtetuks tunnistamine** Riikliku statistika seadus (RT I 1997, 51, 822) tunnistatakse kehtetuks. **§ 57. Seaduse jõustumine** Käesolev seadus jõustub 2011. aasta 1. jaanuaril. (1) Käesoleva seaduse §-d 4, 16, 17, 21, 22, 25, 42, 53, 54 ja § 55 lõige 1 jõustuvad järgmisel päeval pärast seaduse Riigi Teatajas avaldamist.

14. Vahel võib olla vaja jõustada mitu õigustloovat akti tervenisti või osaliselt ühel ja samal ajal ehk kavandada **ühendatud jõustumine**. See on võimalik seaduste puhul, mis peavad jõustuma ühel ja samal päeval. Kui ühe seaduse jõustumine ühendatakse teise seaduse jõustumisega, siis tuleb ka teise seaduse jõustumisnormis viidata ühele või mitmele teisele samal ajal jõustatavale seadusele.

NÄIDE toote nõuetele vastavuse seadusest
HEA **§ 63.** Seaduse jõustumine Käesolev seadus jõustub toote nõuetele vastavuse seaduse rakendamise seaduses sätestatud ajal ja korras.

NÄIDE rakendamise seadusest
HEA **§ 29. Seaduse jõustumine** Toote nõuetele vastavuse seadus ja käesolev seadus jõustuvad 2010. aasta 1. oktoobril.

15. Tingimisi ja lõhestatud jõustumise võib ka omavahel siduda. Konkreetsed kuupäevad, millal tingimisi jõustuvad õigustloovad aktid või nende sätted jõustuvad (pärast tingimuse täitmist), tuleb avaldada Riigi Teatajas. Kuna Riigi Teatajas peetakse arvestust seaduste ja määruste kehtivuse kohta, siis ei saa õigustloovas aktis näha ette sellist jõustumist, mis ilmneks pärast tegelikku jõustumisaega. Seetõttu peab ka sündmusega seotud jõustumise ettenägemisel olema teada, et sündmuse saabumise asjaolu selgub varakult enne sellist jõustumist ja sellest tuleb Riigi Teataja väljaandjale teada anda. Kui võib eeldada, et sellise jõustumisega seotud sündmuse saabumine on suhteline ehk näiteks samad sätted jõustuvad territooriumi eri osade kohta eri ajal ja õigeaegselt ei ole seda võimalik kindlaks teha, siis sel juhul ei saa jõustumisnormis ette näha sündmuse saabumisega seotud jõustumist.

NÄIDE
HEA **§ 23.** Seaduse jõustumine Käesoleva seaduse § 21 jõustub Riigikogu XII koosseisu volituste alguspäeval.

Riigi Teataja seaduse § 2 lõike 3 punkti 3 järgi avaldatakse Välisministeeriumi teadaanne välislepingu jõustumise ja kehtivuse lõppemise kohta ning vajaduse korral muu välislepingut puudutav teadaanne. Kuna välisleping jõustub lepingus sätestatud ajal, siis Riigi Teatajas avaldatakse välislepingu jõustumise ning kehtivuse kaotamise teadaanded.

16. Õigustloovas aktis ei märgita üldjuhul kindlaks selle kehtivuse aja lõppu. Akt võib kehtida teatud perioodil. Näiteks riigieelarve seadus kehtib ühel eelarveaastal, koolivaheajad õppeaastal (https://www.riigiteataja.ee/akt/112012012004). Sellisel juhul tuleb juba akti pealkirjas määrata kehtivusperiood ja eraldi kehtivuse lõpu sätet vaja ei ole. Sellisele õigustloovale aktile määratakse Riigi Teatajas kehtivusperiood, lähtudes regulatsiooni kehtivuse perioodist, mis on märgitud pealkirjas.

Teatud juhtudel võib tähtaja määramist eeldada regulatsiooniobjekt. Näiteks võib kehtivusaeg olla määratud siis, kui on ette näha, et tähtajatu regulatsioon ei annaks soovitud tulemust.

NÄIDE
HEA (5) Käesoleva seaduse § 40 lõige 10 kehtib kuni 2007. aasta 31. detsembrini.

17. Teatud eeldustel võib õigustloovat akti või sätteid rakendada alates hetkest, mis vastuvõtmise, väljakuulutamise või avaldamise päevaks juba möödunud on. Tagasiulatuva jõu andmise puhul on alati vaja kontrollida selle lubatavust ja otstarbekust, sest sellise aktiga muudetakse õiguslikku olukorda ajal, mis eelnes akti avaldamisele. Õiguskindluse printsiibi järgi ei tohi õigusaktidel üldreeglina olla tagasiulatuvat jõudu. Eriti puudutab see akte, mis tekitavad isikutele negatiivseid tagajärgi, piiravad nende õigusi ja vabadusi ning panevad neile kohustusi. Normi adressaadile soodsat õiguslikku tagajärge võib põhimõtteliselt lubada.

Lubamatu on tagasiulatuva mõju andmine karistust kehtestavate või karistust raskendavate normide puhul, kuna põhiseaduse § 23 järgi: "Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. Kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õiguserikkumise toimepanemise ajal. Kui seadus sätestab pärast õiguserikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust." Tagasiulatuv jõud on ka lubamatu regulatsioonis, mis peaks normi adressaadi käitumist suunama seaduse avaldamise eelsel ajal. Selline tagasiulatuva jõu rakendamine ei ole praktiliselt võimalik ega õiguslikult lubatav. Näiteks ei ole võimalik kehtestada tagasiulatuvalt mingi loa taotlemise korda ja vormi selleks ega ka õigustloovat akti tervikuna. Taunitav näide on aktist (https://www.riigiteataja.ee/akt/401022013045), mis anti 24. jaanuaril, kuid mille rakendussättes on märgitud sama aasta 1. jaanuar, avaldati 1. veebruaril ja mis rakendussätte lõike 3 järgi jõustus 4. veebruaril.

18. Kuna tagasiulatuvat jõudu saab rakendada pärast tegelikku akti avaldamise ja sätte jõustumise aega, on järgnevas näites sõnastus eksitav. Selline sõnastus viitaks sellele, et akti jõustumisajaks tuleks märkida Riigi Teatajas avaldamisest varasem kuupäev. See ei ole aga praktiliselt võimalik ega õiguslikult lubatav.

NÄIDE seaduse tagasiulatuva rakendamise väära sõnastuse kohta:
HALB **§ 2**. Käesolev seadus jõustub tagasiulatuvalt 1998. aasta 1. jaanuarist.

NÄIDE seaduse tagasiulatuva rakendamise õige sõnastuse kohta:
HEA **§ 2**. Käesolevat seadust rakendatakse tagasiulatuvalt 1998. aasta 1. jaanuarist.

19. Seaduse, selle sätte või muu struktuuriosa tagasiulatuvalt rakendamine tuleb märkida jõustumisnormi sättena, mis näeb ette rakendamise erisuse. Sel juhul on selge, millal ja millises osas tagasiulatuvat jõudu tuleb rakendada.

NÄIDE sätte tagasiulatuva rakendamise õige sõnastuse kohta:
HEA (2) Käesoleva seaduse § 20 rakendatakse tagasiulatuvalt 2008. aasta 1. jaanuarist.

20. Jõustumissättesse tagasiulatuva jõu andmise sätte paigutamine on arusaadavam kui selle eraldi esitamine või teiste rakendussätete vahele paigutamine. Arusaadavuse ja õigusselguse põhimõtte rakendamiseks peab säte olema lihtsasti leitav.

NÄIDE
HEA **§ 119.** Seaduse jõustumine (1) Käesolev seadus jõustub 2008. aasta 1. juulil. (2) Käesoleva seaduse § 20 rakendatakse tagasiulatuvalt 2008. aasta 1. jaanuarist.

21. Kui seaduse põhiosa jõustub üldkorras, siis sätte või muu struktuuriosa tagasiulatuva rakendamise korral märgitakse viimases paragrahvis üksnes see erisus.

NÄIDE
HEA **§ 119. Seaduse § 20 rakendamine** Käesoleva seaduse § 20 rakendatakse tagasiulatuvalt 2013. aasta 1. jaanuarist.

22. Väär on lisada jõustumissätte paragrahvi ka üleminekusäte.

NÄIDE
HEA **§ 94. Seaduse jõustumine** (1) Käesolev seadus jõustub .. (2) Käesoleva seaduse §-d .. jõustuvad 2011. aasta 1. jaanuaril. **HALB** (3) Elutähtsa teenuse osutaja on kohustatud täitma käesoleva seaduse § 37 lõike 3 punktidest 1 ja 2 tulenevad kohustused hiljemalt 2011. aasta 1. jaanuariks, välja arvatud Justiitsministeerium, kes peab nimetatud kohustuse täitma hiljemalt 2011. aasta 1. juuliks.

23. Sõnastuses „Käesolev seadus jõustub Riigi Teatajas avaldamise päeval“ sisaldub varjatud tagasiulatuv mõju päeva algusele, mil Riigi Teataja välja antakse, mistõttu see on vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 2, kuna päeva alguses ei ole õigusakt või säte veel avaldatud.

24. Riigi Teatajas aktide avaldamise juhendi järgi tähtaegade arvutamine ja tähtpäeva määramine toimub vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse §-dele 134–137. Avaldamisega seotud jõustumistähtaja kulgemine algab Riigi Teatajas avaldamisele järgnevast päevast. Tähtaeg lõpeb tähtpäeva saabumisel, mis märgitakse ka jõustumisajaks.

2. jagu. Seaduseelnõu keel, vormistus ja ülesehitus

1. jaotis
Seaduseelnõu keele- ja stiilinõuded

§ 15. Keele- ja stiilinõuded

(1) Seaduseelnõu keelekasutus peab vastama eesti kirjakeele normile.

(2) Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Ühe ja sama mõtte edasiandmisel välditakse eri väljendite kasutamist. Sünonüümide kasutamine ei ole lubatud.

(3) Eelnõu sõnastamisel kasutatakse võimaluse korral umbisikulise tegumoe oleviku kindlat kõneviisi. Välislepingu menetlemist käsitlevas seaduseelnõus on lubatav *da*-tegevusnime kasutamine.

(4) Eelnõus eelistatakse ainsuslikku vormi, välja arvatud juhul, kui ainsuse ja mitmuse eristamisel on õiguslik tähendus.

1. Riigikogu 23. veebruari 2011. a otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ punkti 9.1.4. järgi tuleb tagada, et kõik kooskõlastamiseks esitatavad seaduseelnõud on keeleliselt toimetatud eelnõu koostanud ministeeriumi poolt. Seaduseelnõude keeleline kvaliteet paraneb juhul, kui eelnõu toimetab valdkonda tundev alaline toimetaja, kes saab ka tagasisidet eelnõu sõnastuse puuduste kohta. Sel viisil on võimalik vältida korduvaid vigu. Seega seadusandja tahte adekvaatseks väljenduseks on vaja piisavat koostööd eelnõu koostajate ja keeletoimetaja vahel.

2. Eeskirja selle jaotise eesmärk on juhtida eelnõu koostaja ja keeletoimetaja tähelepanu sellele, et hea seaduseelnõu tekst ei pea vastama üksnes kirjakeele normidele. Eelnõu tuleb koostada, kasutades seadusele omast sõnastusstiili ja terminoloogiat, mis peab koostaja ja keeletoimetaja koostöö tulemusena tagama lihtsuse ja täpsuse, õige rõhuasetuse, ühetaolise tõlgendamise ja sellega seadusandja mõtte esitamise adressaadile parimal võimalikul viisil. Selleks et lihtsust ei saavutataks täpsuse arvel ja vastupidi, tuleb praktikas need nõuded tasakaalustada nii, et säte oleks võimalikult täpne, muutumata seejuures raskesti mõistetavaks. Soovitav tasakaal võib oleneda sellest, kellele säte on mõeldud.

3. Mis on kirjakeele norm? Vabariigi Valitsuse 9. juuni 2011. a määruse nr 71 järgi mõistetakse Eesti kirjakeele normi all õigekirjutuslike, grammatiliste ja sõnavaraliste normingute ja soovituste süsteemi. Kirjakeele norm peab tagama ühtlase ja selge ametliku keele kasutuse ning soodustama keelekasutuse hea tava rakendamist. Kirjakeele norm on määratud Eesti Keele Instituudi uusima õigekeelsussõnaraamatuga, Emakeele Seltsi keeletoimkonna otsustega ning keeletoimkonnas heaks kiidetud ortograafiareeglistiku, normatiivse käsiraamatu ja grammatikaga. Oskussõnavaras täiendavad ja täpsustavad kirjakeele normi oskussõnastikud, mille on heaks kiitnud Eesti Terminoloogia Ühing koostöös asjaomaste ministeeriumidega ja

asutustega, mille põhikirjas on ette nähtud eesti keele uurimine ja korraldamine. Nimede osas täiendavad ja täpsustavad kirjakeele normi nimeseadus, kohanimeseadus ja muud asjakohased õigusaktid.

4. Õigustloova akti keele ja stiili küsimusi käsitleb teos „Õigusriigi printsiip ja normitehnika“ (Tartu 1999). Selle järgi peab õigustloova akti eelnõu iseloomustama sõnastusstiil, mille eripära on ametlikkusest tingitud taotluslik autoriteetsus, neutraalsus ning esmajoones täpsus**.** Tavakohaselt tuleb kasutada lausete sõnastamisel kindlat kõneviisi, kusjuures sätted esitatakse konstateerivas, kohustavas või õigustavas sõnastuses. Normi adressaadi käitumise kirjeldamiseks kasutatakse konstateerivat sõnastust, kui ei ole vaja rõhutada sätte kohustavat (käskivat või keelavat) või õigustavat iseloomu. Õigustloova akti keele ja stiili eripäraks on järgmised sõnastamispõhimõtted.

Adekvaatsus – iga lause peab täpselt ja täielikult kajastama seda mõtet, mida väljendada tahetakse. Sätte sõnastus peab olema üheselt mõistetav. Nende nõuetega ei ole näiteks kooskõlas sõnastus „nõuded määratakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras“. Eelnevat näidet võib tõlgendada selliselt, et nõuete määramiseks kehtestab Vabariigi Valitsus korra, või selliselt, et nõuded sisalduvad korras, mille kehtestab Vabariigi Valitsus. Kuna eesmärk oli volitada Vabariigi Valitsust kehtestama määrust, mis sisaldaks asjakohaseid nõudeid, siis tuleb sõnastada „nõuded kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega“. Grammatiliselt õigesti ning interpunktsioonireegleid järgiva eelnõu koostamine lihtsustab ka selle adekvaatset tõlkimist teise keelde.

Lakoonilisus – kasutada võib ainult niipalju mõisteid ja sõnu, kui on tarvis käitumiseeskirja täpseks, täielikuks ning ühemõtteliseks väljendamiseks. Kuna iga sõna õigustloovas aktis tuleb vaadelda kui tähendusekandjat, siis iga tarbetu sõna koormab teksti ja soodustab valetõlgendusi.

NÄIDE liigsõnalisuse kohta:
HALB seaduse alusel läbiviidavate toimingute tegemiseks vajalik transporditeenus

NÄIDE, milles sama on lakoonilises sõnastuses:
HEA seadusjärgseks toiminguks vajalik transporditeenus

Trafaretsus – sama mõtet tuleb väljendada alati võimalikult samas sõnastuses ja sama mõiste tähistamiseks kasutada kindlasti sama terminit. Nii suudetakse vältida võimalust, et erinevusi hakatakse otsima sealt, kus neid akti andja mõtte kohaselt ei ole. Peale tõlgendamisraskuste suurendab teksti tarbetu variatiivsus hiljem ka muutva seaduse mahtu, sest muutmisvormelid peavad hõlmama kõik sama sisu kandvad eri väljendid. Näiteks põhiseaduses on termin *kohalik omavalitsus,* mis on üldtermin ning § 155 järgi *kohaliku omavalitsuse üksused* on vallad ja linnad. Sama terminikasutus peaks olema ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja

teistes seadustes, kuid kasutusel on ka teisi väljendeid, näiteks *kohalik omavalitsusüksus,* mis oleks täpne ainult siis, kui kohalik omavalitsus oleks näiteks kahetasandiline.

NÄIDE
HALB volikogu – kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu

NÄIDE
HEA volikogu – kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu

Üldarusaadavus – selleks, et norm eesmärgipäraselt toimiks, peab see jõudma adressaadini, see tähendab olema mõistetav nii, et iga mõistlik inimene oleks võimeline aru saama normis sisalduvast sõnumist, käskudest ja keeldudest ning kujundama selle järgi oma käitumist. Vastasel juhul on takistatud vaba ja demokraatliku ühiskonna toimimine. Väljendit *iga mõistlik inimene* (*every reasonable person*) kasutatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendites seaduse mõistetavuse hindamisel ja põhjendamisel. Riigisisene õigus peab olema sõnastatud nii selgesti, et võimaldab õiguse subjektidel vajaduse korral saada õigusnõu ning asjaoludest tuleneval mõistlikul määral ette näha oma tegevuse tagajärgi. Kohtu arvates sõltub seaduse arusaadavus olulisel määral akti sisust, reguleerimisalast ja sihtrühmast. Õigusaktid on suunatud erinevatele sihtrühmadele alates kogu elanikkonnast ja lõpetades kitsa eriala spetsialistidega. Igaühel on õigus eeldada, et õigusaktis kasutatakse talle arusaadavat keelt.

5. Teksti mõistetavuse huvides on soovitav:
1) eelistada lühemaid lauseid;
2) paigutada seotud sõnad teineteise lähedusse;
3) eelistada võimaluse korral tegusõna tegevust nimetavale nimisõnale, sest tegusõnad muudavad teksti kergemini loetavaks;
4) vältida võõrsõnu.

6. Täpne sõnastus on seaduse ühetaolise rakendamise oluline eeldus. Näiteks tegevuslubade kehtetuks tunnistamise aluste loetelu vormistamisel tuleb seaduse ühetaolise kohaldamise eesmärgil vormistada selgelt kaks loetelu juhuks, kui „x luba tunnistatakse kehtetuks, kui“ ja juhuks kui „x loa võib kehtetuks tunnistada, kui“. Väär on sisuliselt erinevaid tagajärgi põhjustavate aluste esitamine ühes loetelus.

7. Järgneva näitega juhitakse tähelepanu vajadusele hoolikalt jälgida sõnade õiget järjekorda lauses.

NÄIDE
HALB (1) Korrakaitseorgan võib: .. 2) korrakaitseseaduse §-s 52 sätestatud korras eemaldada paiknemiskohast ja võtta vallasasjana hoiule kalapüügivahend koos kalaga, mis peab olema õigusaktist tulenevalt selle omaniku kindlakstegemist võimaldaval viisil märgistatud, kuid millel märgistus puudub või ei võimalda kuuluvust tuvastada.

NÄIDE samast korrastatud järjekorras:
HEA 2) korrakaitseseaduse §-s 52 sätestatud korras eemaldada paiknemiskohast ja võtta vallasasjana hoiule koos kalaga kalapüügivahendi, mis peab olema õigusaktist tulenevalt selle omaniku kindlakstegemist võimaldaval viisil märgistatud, kuid millel märgistus puudub või ei võimalda kuuluvust tuvastada.

Järgnevas näites jääb arusaamatuks, miks on kaks korda nimetatud relvade hulka, sest üle kaheksa on üheksa või enam:

NÄIDE
HALB (4) Üle kaheksa tulirelva hoidmiseks peab olema hoiukoht, milleks on spetsiaalselt kohandatud ruum (edaspidi *relvahoidla*) või relvakapp üheksa või enama tulirelva hoidmiseks.

8. Sõna valik sõltub kontekstist. Näiteks vangistusseaduses on eksitud sõnade *kinnitama* ja *kehtestama* kasutamisel. Kui eesmärk on volitada ministrit kehtestama määrust, siis peab olema *kehtestab*, mitte *kinnitab*, nagu on näiteks vangistusseaduse § 5 lõikes 3. Samuti ei sobi viites kasutada paberlikule stiilile omast sõna *toodud,* mille asemel sobib näiteks *nimetatud*, *sätestatud*, *loetletud*.

9. Mõttekriips ei sobi välistava tähenduse väljendamiseks. Rohelisel taustal näide märgib juhtu, kuidas toimida siis, kui sidesõna peab olema „või“ ehk loetletust tuleb valida näiteks üks lõige, mille alusel maksustatakse, ning selliselt välistada tõlgendus, et lõiked 1–4 koos oleks üks võimalus.

NÄIDE
HALB tulu maksustatakse käesoleva seaduse § 15 lõigete 1–4 või § 17 lõike 1 alusel

NÄIDE
HEA tulu maksustatakse käesoleva seaduse § 15 lõike 1, 2, 3 või 4 või § 17 lõike 1 alusel

10. Kirjavahemärk, selle puudumine või väär paigutus võib muuta lause tähendust ja tekitada teksti varjatud vea juhul, kui küsimust sisuliselt üle ei täpsustata. Näiteks järgnevas esimene fraas märgib, et üldse on lepingust kolm versiooni, kolmas neist on ühtlasi parandatud. Teine fraas tähendab, et kõnealune versioon on parandatud versioonidest kolmas, ja ei ole selge, mitu versiooni üldse on.

NÄIDE
HEA lepingu kolmas, parandatud versioon lepingu kolmas parandatud versioon

11. Võimaluse korral tuleb vältida eitust.

NÄIDE
HEA juhatusse võib kuuluda kuni kolm liiget

NÄIDE tarbetu eituse kohta:
HALB juhatusse ei saa kuuluda rohkem kui kolm liiget

12. Arvud üks kuni kümme, kui neid kasutatakse põhi- või järgarvudena, tuleb kirjutada üldjuhul sõnadega, arve alates 11 numbritega. Kellaaega väljendatakse numbritega. Vanusepiiride märkimisel kasutatakse ühtlaselt kas numbreid või sõnu.

NÄIDE
HEA seitsmendal päeval, seitsme kuni seitsmeteistaastane, 40-aastane, möödub tähtaeg tähtpäeva saabumise päeval kell 24.00, kui seadusest ei tulene teisiti

13. Murdarv ja selle tuletis kirjutatakse tekstis sõnadega, näiteks *neljaviiendikuline häälteenamus.*

14. Viie- ja rohkemanumbrilistes arvudes jäetakse tühik lõpust lugedes iga kolmest numbrist koosneva rühma vahele. Punkti rühmade eraldamiseks ei panda, näiteks *10 345.*

15. Miljoniliste või miljardiliste summade puhul, välja arvatud eelarveseaduses, kirjutatakse õigustekstis sõnad *miljon* ja *miljard* välja, näiteks *15 miljonit, 10,5 miljardit.*

16. Tähtpäevades kirjutatakse aastaarv neljakohalisena, kuunimetus sõnaga ja ühekohalised kuupäevad eelneva nullita.

NÄIDE
HEA Käesolev seadus jõustub 2014. aasta 1. jaanuaril.

17. Rahasummad väljendatakse numbritega, mille järele märgitakse rahavääringu nimetus, mitte selle lühend, näiteks *toetus on 100 eurot kuus.*

18. Vahemiku tähistamiseks pannakse arvude vahele mõttekriips, tühikut arvu ja mõttekriipsu vahele ei jäeta.

NÄIDE
HEA §-des 8–12 ja 17

19. Alternatiivset ehk *või*-seost tähistav kaldkriips ei võimalda keerukamaid sisuseoseid jälgida ja seepärast ei ole soovitatav seda õiguskeeles kasutada („Ametniku keelekäsiraamat“, Tallinn 2003, lk 72). Kui sisuliselt on mõlemad variandid võimalikud ja vajalikud, siis tuleb seda ka sõnaselgelt väljendada. Konstruktsioon *ja/või* ei täida alati sätte eesmärki, sest normi adressaadil on sel juhul võimalus valida talle sobivam variant (andmed omaniku ja hoonestaja <u>või</u> omaniku või hoonestaja kohta).

NÄIDE väära vormistuse kohta:
HALB **2)** andmed omaniku ja/või hoonestaja kohta;

NÄIDE
HEA **2)** andmed omaniku ja hoonestaja olemasolul omaniku ja hoonestaja kohta;

20. Lõike 4 järgi tuleb eelnõus eelistada ainsuslikku vormi juhul, kui sellega ei kaasne ebaselgus tõlgendamisel. Kui näiteks sätte kohaselt riik kaitseb kodanikku, siis on sel üldistav tähendus ehk riik kaitseb kõiki isikuid, kes on selle riigi kodanikud, ja mitmus on mittevajalik. Mitmust tuleb eelistada ainsusele juhul, kui ainsus võimaldab väärtõlgendust.

NÄIDE
HEA isik X ja isik Y, kelledelt kinnisasi võõrandatakse (ühemõtteline).

NÄIDE
HALB isik X ja isik Y, kellelt kinnisasi võõrandatakse (kahemõtteline)

21. Korduvaid fraase (kahe kuu jooksul seaduse jõustumisest arvates; kahe kuu jooksul arvates seaduse jõustumisest) soovitame trafaretsuse põhimõttest lähtudes kasutada võimaluse korral ühes sõnastuses, vältida asjatuid parandusi ja vigu. Näiteks kui „arvates“ jääb fraasi lõppu, siis ka võimalikku komaviga ei teki. Ka lubatava grammatilise erikuju (näiteks *asetleidnud sündmus – aset leidnud sündmus*) puhul tuleb samas kontekstis ühe teksti piires ja seotud aktides jääda sama variandi juurde.

22. Ametinimetuste puhul on mõtte- ja sidekriipsu kasutus erinev. Kui ühel pool on rohkem kui üks sõna, siis kasutatakse mõttekriipsu ja jäetakse kriipsu ette ja järele tühik, näiteks *inspektor – korrapidaja abi*. Kui mõlemal pool on üks sõna, siis kasutatakse sidekriipsu ja tühikuid ei jäeta, näiteks *inspektor-kontaktisik.*

23. Lisaks viimistletud sõnastusele peab ka teksti paigutus olema korrektne. Puuduvad ja üleliigsed tühikud muudavad teksti ebakorrektseks. Kui peitkoodid (rippmenüüs ikoon π) hoida avatuna, siis ei teki teksti ülearuseid tühikuid ja TAB-märke. Kui ei ole kasutatud automaatvormindust, tuleb rööpjoonduse korral kasutada liigendusüksuse nimetuse ja järgneva numbri, näiteks paragrahvimärgi ja numbri, lõike ja punkti ning järgneva numbri ja arvude vahel siduvat tühikut (Ctrl+Shift+tühikuklahv), et vältida üksnes numbri sattumist järgnevale reale.

NÄIDE
HEA 3) maksukohustuslasena või piiratud maksukohustuslasena registreerimata isik, välja arvatud käesoleva seaduse § 39 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isik, kes soetab uue transpordivahendi teisest liikmesriigist;

NÄIDE
HALB 3) maksukohustuslasena või piiratud maksukohustuslasena registreerimata isik, väljaarvatud käesoleva seaduse § 39 lõigetes 1 – 2 nimetatud isik, kes soetab uue transpordivahendi teisest liikmesriigist;

24. Aeg-ajalt eksitakse ka sõna *eelnõu* osastava käändega: õige on *seda eelnõu* nagu *küsin teie nõu*.

§ 16. Sätte sõnastamine

Säte sõnastatakse õigusnormi liigile vastava struktuuri kohaselt.

1. Traditsiooniliselt nimetatakse asjaolude kirjeldust õigusnormi kehtimise jaoks õigusnormi hüpoteesiks. Juriidiliste tagajärgede kirjeldus, mis saabub hüpoteesis nimetatud asjaolude esinemisel, on dispositsioon või sanktsioon. Hüpoteesis kirjeldatakse neid faktilisi asjaolusid, mille puhul tuleb sellest normist lähtuda. Dispositsioon näitab, milline peab olema inimeste käitumine, kui nad on sattunud hüpoteesis kirjeldatud olukorda. Sanktsioon näeb ette mõjutusvahendid, mida võidakse rakendada isikute suhtes, kes ei käitu õigusnormi nõuete kohaselt (lähemalt õigusnormi teemal vt Raul Narits. Õiguse entsüklopeedia – Tallinn, Juura, 2004).

2. Kuigi nii konstateeriva, kohustava kui ka õigustava sõnastusega sätted tähistavad üldjuhul õigusnormi imperatiivsust, ei tohi sõnastuse valik olla juhuslik. Valik peab sõltuma kontekstist, normi adressaadist ja eesmärgist ehk sellest, kuivõrd rõhutatult tahetakse sõnastuse abil edastada õigusnormi imperatiive.

Isikute subjektiivsed õigused esitatakse õigustavas sõnastuses.

Diskretsiooni- ehk kaalutlusnorm tuleb sõnastada selliselt, et normi adressaadil oleks selge, et on õigus diskretsiooniks.

Otsustusdiskretsiooni puhul antakse ametnikule õigus otsustada, kas rakendada õiguslikku tagajärge või mitte ja selle üheseks tõlgendamiseks soovitatakse kasutada verbi *võib*.

Valikudiskretsiooni puhul nähakse ette kaks või enam õiguslikku tagajärge. Valikudiskretsioonis tuleb eelistada konstateerivat sõnastust.

Seega tegusõnu *võib* ja *tohib* sobib kasutada asjakohase kaalutlusõiguse normi sõnastamisel, kuid tuleb vältida kompetentsinormide sõnastamisel (Hartmut Maurer. Haldusõigus, Tallinn 2004).

3. Karistuspoliitikas on oluline, et süüteokoosseise sisaldava eelnõu ettevalmistamisel arvestataks karistusseadustiku põhimõtteid. Kuigi seadustehniliselt on karistusseadustiku eriosa traditsiooniline ehk eriosa norm jaguneb lõigeteks ja punktideks, tuleb järgida seda põhimõtet, et lõigetes käsitletakse sama tegu, kuid eri raskusastmetes, punktides sätestatakse üksnes kvalifitseerimist kergendavad või raskendavad asjaolud. Järjestikused lõiked erinevad teineteisest kvantitatiivselt ja punktid kvalitatiivselt. KarSi eelnõu seletuskirja järgi „iga järgnev raskem lõige nn neelab eelneva, kuid punktid teineteist ei neela. Juriidilise isiku karistused on esitatud eraldi lõigetena.”.

KarSi eelnõu seletuskirja järgi on oluline kinni pidada järgmisest põhimõttest:

Kui eriosa normi sanktsioon näeb ette üksnes karistusliigi, tuleb kõnealuse karistusliigi määra arvutamisel lähtuda üldosast (näiteks rahaline karistus). Samuti ei sätestata sanktsioonis lisakaristusi, need mõistab kohus või määrab ametnik, lähtudes asjakohastest üldosa sätetest ning kriminaalmenetluse seadustikus ja väärteomenetluse seadustikus sätestatud pädevuse ja korra kohaselt.

NÄIDE
HEA **§ 157. Kutse- ja ametitegevuses teatavaks saanud saladuse hoidmise kohustuse rikkumine** Kutse- või ametitegevuses teatavaks saanud teise isiku tervist, eraelu või äritegevust puudutava teabe avaldamise eest isiku poolt, kellel on seadusest tulenev kohustus hoida sellist teavet saladuses, – karistatakse rahalise karistusega või kuni kolmeaastase vangistusega.

4. KarSi eriosa süüteokoosseisude sõnastamisel tuleb järgida seadustiku kui terviku keelelist ühtsust. KarSi tüüpväljendeid tuleb järgida kvalifitseeritud ja privilegeeritud süüteokoosseisude sõnastamisel, juriidilise isiku vastutuse kehtestamisel ja muu sellesarnase konteksti sõnastuses.

NÄITEID KarSi tüüpväljenditest:
HEA (2) Sama teo eest, kui see on toime pandud: (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – Käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud teo eest, kui sellega on tekitatud raske tagajärg või põhjustatud suur kahju, – (3) Kohus konfiskeerib käesolevas paragrahvis sätestatud süüteo toimepanemise vahetuks objektiks olnud aine või eseme. (4) Kohus võib kohaldada käesolevas paragrahvis sätestatud süüteo toimepanemise vahetuks objektiks olnud eseme konfiskeerimist vastavalt käesoleva seadustiku §-s 83 sätestatule. (2) Kohus kohaldab käesolevas paragrahvis sätestatud kuriteo eest kuriteoga saadud vara laiendatud konfiskeerimist vastavalt käesoleva seadustiku §-s 83^2 sätestatule.

5. Põhiseaduse § 13 lõike 2 järgi kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest. Sellest sättest tuleneb ka õigusselguse põhimõte. Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik „peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu“ (*vt EIÕK 27. oktoobri 1978. a otsus kohtuasjas Sunday Times vs. Ühendkuningriik)* (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, punkt 31).

Riigikohus on ka rõhutatud, et õigusselgus on eriti oluline selliste normide puhul, mille kohaldamise tagajärjeks võib olla isiku karistamine (RKEKo 28.02.2002, nr 3-1-1-117-01, punkt 12). Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob (RKPJKo 15. 12. 2005, 3-4-1-16-05 punkt 20, RKPJKo 3-4-1-14-06, 31. 01. 2007, punkt 23).

6. Üldjuhul esitab Vabariigi Valitsusele eelnõud ja muud küsimused karistusõiguse üldküsimustes (karistusõigus, kriminaalmenetlus, väärteomenetlus, karistuste täitemenetlus) justiitsminister. See tuleneb Vabariigi Valitsuse seaduse § 19 lõike 1, § 49 lõike 2 ja reglemendi § 11 lõike 4 koostoimest Justiitsministeeriumi põhimääruse punktiga 9.3 ning võimaldab järgida kriminaalpoliitika ja seadustike põhimõtteid ja ülesehitust igas asjaomases eelnõus.

§ 17. Terminite ja võõrsõnade kasutamine

(1) Seaduseelnõus kasutatakse kehtivas õiguses ja reguleeritavas valdkonnas tuntud ja enamlevinud termineid.

(2) Uut terminit võib kasutada valdkonna:
1) esmasel reguleerimisel;
2) uuesti reguleerimisel, kui uus termin vastab paremini § 9 lõikes 2 esitatud eelnõu arusaadavuse nõuetele.

(3) Võõrsõna võib kasutada üksnes juhul, kui selle kasutus on eesti keeles levinud või kui sõnal puudub eesti keeles algupärane vaste.

1. Terminite kasutamisel õigustloovas aktis tuleb aluseks võtta järgmised põhimõtted.

Termini täpsus – termin peab väljendama tähistatavat mõistet täpselt ja täielikult; eelnõu koostaja peab tähistama mõistet sellise sõna või väljendiga, mis tagab, et ettekirjutust mõistetakse just selliselt, nagu selle sõnastamisel silmas peeti; vältida tuleb mitmetähenduslikkust ehk terminil peab olema muudest terminitest erinev tähendus ning see peab tähistama ainult ühte mõistet; vältida tuleb ka sarnassõnade (samast tüvest, kuid erineva tähendusega sõnad, nagu *käsitama, käsitlema, käsitsema*) lause sisu moonutavas tähenduses kasutamist.

Termini ühesus – tuleb vältida kahe või enama sõna ühes tähenduses kasutamist, sest tavakeele sünonüümid võivad õigustekstis erineda tähendusvarjundi poolest ja nende kasutamine eri tekstides või sama teksti eri osades võib põhjustada väärtõlgendust.

Termini üldtuntus – termini üldtuntus võimaldab akti kergemini mõista ja reegleid järgida.

Termini iseseisvus – selle põhimõtte järgi on antud sõnale tähendus, mis erineb selle üldtuntud tähendusest, näiteks termin *hõljumisaeg* (TsÜSi järgi *ajavahemik tehingu tegemisest kuni tingimuse saabumiseni või selle saabumise võimatuse ilmnemiseni), kihutaja* (KarSi järgi *isik, kes tahtlikult kallutab teise isiku tahtlikule õigusvastasele teole*).

Termini püsivus – küsitava väärtusega terminoloogiline muudatus on lubamatu; üldjuhul peaks iga uue või asendava termini kasutuselevõtt üldakti eelnõus saama hinnangu ka asjaomaselt terminoloogiakomisjonilt või muult terminiloomes pädevalt üksuselt; hinnangu andmisel tuleb arvestada, kas terminit sobib kasutada õiguse üldaktis. Pädeva arutluseta kasutusele võetud ebasobivat terminit on hiljem raske asendada.

2. Põhiseadus kasutab näiteks läbivalt terminit *õiguserikkumine*: § 41. Veendumustega ei saa vabandada õiguserikkumist. Kuigi keelekorraldajad peavad *õiguserikkumine* kõrval paremaks *õigusrikkumist*, sest *s*-sõnade omastavalisel liitumisel on *e* üldjuhul kadunud, tuleb vähemalt ühe teksti piires kasutada neist vaid üht. Tähelepanelik peab olema kõigi *õigus*-liitsõnade kasutamisel, sest üks liitumismall ei sobi alati. Näiteks liitsõna *õiguseemõistmine* kõrval ei ole teist rööpvormi. Rööpterminite korral tuleb kasutada üht varianti, sest eri variantide tähendused alati ei kattu. Kui näiteks ravikindlustuse seadus, rahvatervise seadus, tervishoiuteenuste korraldamise seadus kasutavad terminit *terviseseisund*, siis tuleb samas kontekstis kasutada sama terminit ka teistes seadustes, mitte üritada sama sisu väljendada ebatäpse sõnaühendiga, nagu *tervislik seisund*.

3. Soovitusi selle kohta, kuidas termineid luua, annab Tiiu Erelti „Terminiõpetus“ (Tartu 2007) ja „Ametniku keelekäsiraamat“ (Tallinn: Juura, 2003, lk 35–49).

4. Kuna võõrsõnade vältimine suurendab muu hulgas ka arusaadavust, siis konteksti sobiva eesti vaste olemasolul tuleb kasutada seda. Näiteks *legaalse* asemel kasutada omasõna *seaduslik*.

§ 18. Termini määratlemine

(1) Ühest või mitmest sõnast koosneva termini tähendus määratletakse õigusselguse eesmärgil, kui:
1) eelnõu on reguleeritava valdkonna või õigusinstituudi termineid sisaldav üldakt ja terminil on selle seisukohalt oluline õiguslik tähendus;
2) terminit kasutatakse tavalisest või õigusaktides seni sätestatust erinevas tähenduses;
3) terminit on võimalik mitmeti tõlgendada või on sellel mitu tähendust;
4) termin ei ole eesti keeles üldlevinud.

(2) Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõus kasutatavad terminid peavad olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate terminitega ning eelnõus neid üldjuhul enam ei määratleta.

(3) Termini sisu määratletakse selle põhitunnuste või mõistega hõlmatud subjektide, objektide või nähtuste loetelu kaudu või vähelevinud sõna selgitusena. Terminit määratlevasse sättesse ei tohi lisada eraldiseisvaid regulatiivse toimega sätteid.

(4) Üht ja sama terminit kasutatakse eelnõus vaid ühe ja sama mõiste tähistamiseks.

(5) Termini sisu määratletakse kas pärast termini esmakordset kasutamist eelnõu struktuuriosas, kuhu on koondatud terminiga seotud sätted, või eelnõu üldsätetes selle termini jaoks kavandatavas paragrahvis. Sisult seotud terminite korral määratletakse termini sisu paragrahvi ühes lõikes.

(6) Kui terminit kasutatakse õigusaktides seni sätestatust erinevas tähenduses või kui terminil võib olla mitu tähendust, lisatakse termini määratlusse väljend „käesoleva seaduse tähenduses". Kui terminit kasutatakse vaid eelnõu mõne jaotusüksuse piires, siis lisatakse asjakohane väljend.

(7) Kui eelnõusse sobiv termin on juba teises seaduses määratletud, siis õigusselguse eesmärgil võib viidata sellele seadusele, mille tähenduses terminit kasutatakse.

1. Termin on mingil erialal kasutatav rangelt määratletud sõna või väljend (oskussõna), mille tähendus võib tavakasutusest erineda (näiteks on vajanud määratlemist terminina *asi, kaja* kui menetluse taastamise avaldus). Termin on tähistaja ja mõiste on tähistatav. Kui termin on ühetähenduslik ja seda kasutatakse üldtuntud tähenduses, siis puudub vajadus määratluse järele. Seaduseelnõus esitatakse termini tähendus ehk mõiste reaal- või nominaal- ehk kokkuleppelise definitsioonina. Kui reaaldefinitsioonis kirjeldatakse asja või nähtuse olemust soomõiste ja liigitunnuste kaudu, siis nominaaldefinitsiooniga tähistatakse keelekasutuse kokkulepet kõnealuse seaduse tähenduses. Tänapäeval on õigusaktides valdavalt levinud nominaaldefinitsioonid. Nominaaldefinitsioon on õigustloovas aktis vajalik selleks, et piiritleda kasutatavate terminite tähendus akti kontekstis selle akti üheseks mõistmiseks ja õigeks rakendamiseks. Kui näiteks loomakaitseseadusest peab selguma, keda kavandatav regulatsioon puudutab, siis nominaaldefinitsioon määratleb, keda selle seaduse kontekstis *loomana* käsitatakse. See tähendab, et erinevalt reaaldefinitsioonist ei ole eesmärk selgitada looma olemust. Seevastu keskkonnavastutuse seaduses on oluline sisustada termin *keskkonnakahju*, sest mitte iga keskkonnale tekitatud kahju ei ole käsitatav keskkonnakahjuna selle seaduse tähenduses.

NÄIDE
HEA (1) Keskkonnakahju käesoleva seaduse tähenduses on: 1) oluline ebasoodne mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele

(edaspidi *elupaigale või liigile tekitatud kahju*); 2) oluline ebasoodne mõju kaitsealale, hoiualale, püsielupaigale, kaitstavale looduse üksikobjektile (edaspidi *kaitstavale alale tekitatud kahju*); 3) oluline ebasoodne mõju pinnaveekogu või rannikuvee ökoloogilisele või keemilisele seisundile või ökoloogilisele potentsiaalile või põhjaveekogumi keemilisele või kvantitatiivsele seisundile (edaspidi *veele tekitatud kahju*); 4) ainete, valmististe, organismide või mikroorganismide otsese või kaudse keskkonda viimisega põhjustatud pinnasekahjustus, millega kaasneb oluline risk, et see võib mõjutada inimese tervist (edaspidi *pinnasekahju*).

2. Definitsioon peab olema:
1) keeleliselt korrektne ja ühemõtteline ning kõik definitsioonis kasutatavad terminid peavad olema tuntud või lahti seletatud;
2) võimalikult lihtne ja lühike, liigsete sõnadeta;
3) adressaati arvestav.

Definitsiooni ei tohi esitada suletud ringina, mille puhul kasutatakse määratluses seda, mida on vaja määratleda, näiteks „*Maks* käesoleva seaduse tähenduses on .. *maks*“.

3. Kui termin on mõnes seaduses eelnõu konteksti sobivas tähenduses juba määratletud, siis korduse vältimiseks ja õigusselguse eesmärgil tuleb viidata sellele seadusele, mille tähenduses terminit kasutatakse.

NÄIDE
HEA **§ 4. Pakendijäätmed** Käesoleva seaduse tähenduses on pakendijäätmed mis tahes pakend või pakendimaterjal, mis muutub pärast pakendi kasutamist jäätmeteks jäätmeseaduse § 2 tähenduses.

NÄIDE
HEA Müügipakendile kantud või kinnitatud reklaami ei loeta märgistuseks. Müügipakendit käsitatakse pakendiseaduse tähenduses.

4. Lõike 2 eesmärk on saavutada suurem ühtsus Eesti ja Euroopa õiguses kasutusel olevate mõistesüsteemide vahel, vältides nõnda probleeme, mis võivad tekkida sama mõistet eri terminite, väljendite või sõnade abil kirjeldades või ühe termini, väljendi või sõna abil eri mõisteid kirjeldades. *Üldjuhul* lõikes 2 tähendab, et ei ole välistatud näiteks ELi direktiivi Eesti õigusesse ületoomisel mõistete taasesitamine, kuna direktiivi ülevõtmise järel kaob enamasti selle otsene mõju ning isik tugineb sel juhul eeskätt riigisiseses õigusaktis kehtestatule.

5. Lõike 3 järgi määratletakse termini sisu selle põhitunnuste või mõistega hõlmatud subjektide, objektide või nähtuste loetelu kaudu või vähelevinud sõna selgitusena. Kontekstist sõltuvalt tuleb valida lahtine või kinnine loetelu.

NÄIDE, milles määratlus on lahtise näiteloeteluna:
HEA (3) Kaitstav looduse üksikobjekt on teadusliku, esteetilise või ajaloolis-kultuurilise väärtusega elus või eluta loodusobjekt, nagu puu, allikas, rändrahn, juga, kärestik, pank, astang, paljand, koobas, karst või nende rühm, mida kaitstakse käesoleva seaduse alusel.

NÄIDE, milles on kinnine ehk ammendav asjaolude loetelu, kuid kasutada tuleb sidesõna *või,* sest *ja* moonutaks seadusandja mõtet; siduvat sidesõna *ja* saaks kasutada juhul, kui asjaolud peaksid õigusliku tagajärje saabumiseks esinema korraga:
HEA (2) Ettevalmistusteenistuse kulusid ei pea hüvitama vanglaametnik, kes: 1) pärast ettevalmistusteenistust on olnud teenistuses vanglaametnikuna või teenistuses Justiitsministeeriumis vähemalt kolm aastat või 2) on teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis vabastatud omal algatusel seoses püsiva töövõimetuse või püsivalt töövõimetu perekonnaliikme hooldamise vajadusega.

6. Lõike 3 järgi ei kuulu terminit määratlevasse sättesse eraldiseisvad sätted, sest sellisel juhul ei ole teksti paigutus süsteemne ega ülevaatlik ning mõned sätted võivad jääda tõlgendamisel tähelepanuta. Kui järgnevas näites ei ole *töökoha asukoht* osa määratlusest, siis on see selles punktis üleliigne. Teksti paigutus on vale ka § 25 lõike 2 tähenduses, sest loetelu punktide vahele ei paigutata eraldi lauset. Määratluse korrektseks sõnastamiseks on lõike 5 järgi eraldi paragrahv või selle lõige.

NÄIDE väära vormistuse kohta:
HALB 4^2) autoriseeritud töökoht – arvuti, mille kaudu võimaldatakse juurdepääs võrguväljaandele selle lugemiseks. Autoriseeritud töökohad asuvad Eesti Rahvusraamatukogus ja Tartu Ülikooli Raamatukogus; 5) sissetooja – käesoleva seaduse § 5 lõike 1 punktides 2 ja 3 tähendatud isikud ja asutused.

7. Kui termin määratletakse seaduseelnõu selles osas, mis käsitleb terminiga seonduvat, siis tuleb definitsioon esitada pärast termini esmakordset kasutamist, mitte vastupidi. Sellises järjekorras on ka paragrahvi pealkiri ja üldsäte ehk lõige 1 kooskõlas.

NÄIDE väära järjekorra kohta:
HEA **§ 41. Põllumajandusliku riigiabi tagasinõudmine Euroopa Komisjoni või Euroopa Kohtu otsuse alusel** (1) Ebaseaduslikuks riigiabiks loetakse nõukogu määruse (EÜ) nr 659/1999 artikli 1 punktis f nimetatud abi. (2) Riigiabi väärkasutamiseks loetakse nõukogu määruse (EÜ) nr 659/1999 artikli 1 punktis g sätestatud tegevus. (3) Kui Euroopa Komisjon või Euroopa Kohus on edastanud otsuse, mille kohaselt peab riigiabi saaja ebaseadusliku või väärkasutatud põllumajandusliku riigiabi tagasi maksma, edastab valdkonna eest vastutav minister nimetatud otsuse ebaseadusliku või väärkasutatud riigiabi andjale. Riigiabi andja nõuab riigiabi saajalt Euroopa Komisjoni või Euroopa Kohtu otsuse kohaselt riigiabi tagasi.

NÄIDE õige järjekorra kohta:
HEA **§ 41. Põllumajandusliku riigiabi tagasinõudmine Euroopa Komisjoni või Euroopa Kohtu otsuse alusel** (1) Kui Euroopa Komisjon või Euroopa Kohus on edastanud otsuse, mille kohaselt peab riigiabi saaja ebaseadusliku või väärkasutatud põllumajandusliku riigiabi tagasi maksma, edastab valdkonna eest vastutav minister nimetatud otsuse ebaseadusliku või väärkasutatud riigiabi andjale. Riigiabi andja nõuab riigiabi saajalt Euroopa Komisjoni või Euroopa Kohtu otsuse kohaselt riigiabi tagasi. (2) Ebaseaduslikuks riigiabiks loetakse nõukogu määruse (EÜ) nr 659/1999 artikli 1 punktis f nimetatud abi. (3) Riigiabi väärkasutamiseks loetakse nõukogu määruse (EÜ) nr 659/1999 artikli 1 punktis g sätestatud tegevus.

8. Lõike 5 kohta selgitame, et seaduse ja seaduse struktuuriosa üldsätetesse ei ole kohane kavandada eraldi paragrahvi termini määratlemiseks juhul, kui termin ei ole seaduses või seaduse struktuuriosas läbivalt oluline. Näiteks kui terminit kasutatakse mahukas seaduses vaid mõnel korral, siis on asjatu koormata seadust eraldi terminit määratleva paragrahviga.

9. Lõike 5 järgi määratletakse sisult seotud terminite korral termini sisu paragrahvi ühes lõikes.

NÄIDE
HEA **§ 3. Ruumiandmed, ruumiandmekogum ja ruumiobjekt** (1) Ruumiandmed käesoleva seaduse tähenduses on andmed, mis otseselt või kaudselt osutavad konkreetsele asukohale või geograafilisele alale, sealhulgas andmekogudes

hallatavad andmed, mis kirjeldavad ruumiobjektide asukohta, omadusi ja kuju geograafilises ruumis. (2) Ruumiandmekogum käesoleva seaduse tähenduses on ruumiandmete selgelt piiritletav kogum, sealhulgas andmekogu, mille koosseisus töödeldakse ruumiandmeid, või selle andmekogu osa. (3) Ruumiobjekt käesoleva seaduse tähenduses on konkreetse asukoha või geograafilise alaga seotud reaalmaailma nähtuse abstraktne kujutis. Ruumiobjekti geomeetriline kuju on ruumiobjekti ruumikuju.

10. Sageli eksitakse nõude vastu määratleda mingi termin *käesoleva seaduse tähenduses* ja see täpsustus jäetakse ära. Järgnevates sätetes oleks tulnud lisada *saasteaine* määratlusse väljend *käesoleva seaduse tähenduses*, sest terminil *saasteaine* on eri seadustes erinev tähendus.

NÄIDE
HALB **§ 4. Saasteaine** Saasteaine on igasugune välisõhus olev aine, mis võib kahjustada inimese tervist või keskkonda.

NÄIDE
HALB **§ 19. Saasteaine** (1) Saasteaine on toidus leiduv aine, mis on sinna sattunud esmatootmisel kasutatud ainete tõttu, käitlemise ajal või keskkonna saastumise tagajärjel ning mis võib olla inimese tervisele ohtlik või mis võib halvendada toidu omadusi.

11. Lõike 5 järgi määratletakse termini sisu küll pärast termini esmakordset kasutamist, kuid see ei tähenda, et loetelu punkti tohiks määratlusi lisada. Määratlus tuleb esitada järgnevas lõikes. Samuti oleks selline vormistus keeleliselt vigane, sest lõike sissejuhatav lauseosa ja punktid moodustavad ühe lause, mille vahele ei kuulu teine lause. Kuna järgnevas näites *otsus* on kokkuleppelises tähenduses, siis peaks olema määratlusse lisatud ka „käesoleva seaduse tähenduses“. *Otsuse* määratlus oleks tulnud esitada järgnevas sobivas lõikes viitega *käesoleva paragrahvi lõike 2 punktile 1*.

NÄIDE määratluse väära asukoha kohta:
HALB (2) Ametiseisund seisneb õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel: 1) teha otsus, sealhulgas osaleda selle tegemises või selle sisulises suunamises. Otsus on teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele,

muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustus, millega reguleeritakse üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtusid, sealhulgas õiguse üldakt, haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses, kohtulahend, samuti asutuse siseakt; 2)..

NÄIDE õige vormistuse kohta:
HEA (2) Ametiseisund seisneb õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel: 1) teha <u>otsus,</u> sealhulgas osaleda selle tegemises või selle sisulises suunamises; 2) .. (3) Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 1 nimetatud otsus käesoleva seaduse tähenduses on teise isiku ..

§ 19. Lühendite, sulgude ja tähiste kasutamine

(1) Seaduseelnõu tekstis välditakse lühendeid, sulgusid ja tähiseid.

(2) Eelnõu tekstis kirjutatakse sõna „paragrahv" välja juhul, kui sellele ei järgne numbrit, lause esimese sõnana, samuti muutmise seaduses muutmisvormeli esimese sõnana. Muul juhul kasutatakse paragrahvitähist.

(3) Paragrahvitähisele lisatakse sobiv käändelõpp. Ainsuse omastavas ja osastavas käändes paragrahvitähisele tüvevokaali ei lisata.

(4) Üldtuntud tähiseid, ametlikke või seadustes sätestatud sõna-, termini- ja nimelühendeid võib kasutada eelnõusse kavandatavas tabelis ja eelnõu lisades.

(5) Pika sõnaühendi kordamise vältimiseks kirjutatakse see eelnõu tekstis esimesel korral täielikult välja, märkides selle järel sulgudes kaldkirjas selle edaspidi kasutatava lühendi.

1. Lühendid ei sobi seadusesse ega muusse ametlikku teksti („Ametniku keelekäsiraamat", Tallinn, Juura 2003, lk 26). Lõike 1 nõue vältida õigusaktis lühendeid, sulgusid ja tähiseid suurendab aktist arusaadavust, vähendab tõlgendus- ja muid vigu ning muudab eelnõu korrektsemaks. Seega eelnõus lühendeid üldjuhul ei kasutata ja näiteks lühendid *mh, sh, v.a* tuleb välja kirjutada *muu hulgas*, *sealhulgas, välja arvatud*. Samuti kirjutatakse eelnõus välja seaduse ja muu õigusakti pealkiri.

2. Alljärgnev näide on sõna *paragrahv* ja selle tähise õige kasutamise kohta lõigete 2 ja 3 järgi.

NÄIDE
HEA **1)** paragrahvi 2 täiendatakse lõigetega 6–8 järgmises sõnastuses: „(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud .. (7) Käesoleva seaduse §-des 12 ja 18 .. (8) Käesoleva seaduse §-e 3–8 kohaldatakse ..“;

3. Kindlasti tuleb vältida tarbetut sulgude kasutamist, sest see võib raskendada teksti ühetaolist tõlgendamist ja sellega kahandada õigusselgust ja seaduse ühetaolist kohaldamist. Sulgusid asendab näiteks sõnaselge viide või komad. Kuid komad ei sobi alati sulgude asemele, sest teatud juhtudel võib selline asendus moonutada sisu.

4. Kui lõike 1 järgi tuleb seaduseelnõu tekstis vältida lühendeid ja tähiseid, siis tähendab see, et näiteks mõõdu-, massi- ja muud ühikud kirjutatakse sõnaga välja. Kuid nõue ei ole absoluutne ja lõike 4 järgi võib juhul, kui tabel, skeem või muu sellesarnane ei võimalda kõike sõnaga välja kirjutada ja seetõttu arusaadavus ei vähene, kasutada üldtuntud tähiseid, ametlikke või seaduses sätestatud sõna-, termini- ja nimelühendeid.

NÄIDE eelnõu põhiteksti kohta:
HEA viis protsenti, 50 protsenti, 5–50 protsenti, kolm tonni, 50 millimeetrit, 0,5 hektarit

5. Lõike 5 järgi tuleb eelnõus korduvalt esineva pika sõnaühendi tarbetu kordamise vältimiseks kirjutada see esimesel korral täielikult välja ning selle järel märkida sulgudes kaldkirjas selle väljendi asemel edaspidi kasutatav lühiväljend. Märgitud lühiväljendit tuleb tekstis järjepidevalt ka kasutada.

NÄIDE
HEA (8) Kolmnurktehing on kauba võõrandamise tehing kolme eri liikmesriigi maksukohustuslase vahel, mille puhul on täidetud kõik järgmised tingimused: 1) esimese liikmesriigi maksukohustuslane (edaspidi *võõrandaja kolmnurktehingus*) võõrandab kauba teise liikmesriigi maksukohustuslasele (edaspidi *edasimüüja kolmnurktehingus*), kes seejärel võõrandab kauba kolmanda liikmesriigi maksukohustuslasele (edaspidi *soetaja kolmnurktehingus*); 2) kaup toimetatakse esimesest liikmesriigist kolmandasse liikmesriiki soetajale kolmnurktehingus; 3) edasimüüja kolmnurktehingus ei ole kolmandas liikmesriigis registreeritud maksukohustuslasena ega piiratud maksukohustuslasena; 4) soetaja kolmnurktehingus maksab käibemaksu kauba kolmnurktehinguga soetamiselt.

NÄIDE lühendi väära kasutuse kohta:
HALB Eesti Teaduste Akadeemia seaduses on võetud kasutusele Eesti Teaduste Akadeemia asemel lühendina „(edaspidi *Akadeemia*)“, kuid tekstis ei ole sellest kokkuleppest kinni peetud ja selle kõrval on kasutusel ka Eesti Teaduste Akadeemia ja Teaduste Akadeemia. Selline vormistus ei ole korrektne.

6. Kui edaspidi on vaja põhjendatult mõnes sättes, näiteks volitusnormis lühiväljendi kasutamise kokkuleppest kõrvale kalduda, siis peab olema sulgudes väljend *edaspidi ka*.

7. Kui kokkuleppeline lühiväljend tähistab edaspidi tekstis rohkem kui ühte loetletut, siis sel juhul kasutatakse väljendit *edaspidi koos.*

NÄIDE
HEA kehtestamise ning Rahvusarhiivi ja kohaliku omavalitsuse arhiivi (edaspidi koos *avalik arhiiv*) tegevuse alused.

2. jaotis
Seaduseelnõu vormistus ja ülesehitus

§ 20. Seaduseelnõu kohustuslikud elemendid

Seaduseelnõu kohustuslikud elemendid on:
1) märge „EELNÕU” seaduseelnõu esimese lehekülje paremas ülanurgas;
2) seaduse pealkiri;
3) eelnõu tekst;
4) vastuvõetava seaduse allkirjastaja ametinimetus ja nimi;
5) seaduse vastuvõtmise koha ja kuupäeva märge;
6) märge algatamise kuupäeva ja algataja või algataja esindaja kohta.

1. Kuigi Riigikogule esitataval eelnõul ei ole eelnõu versiooni kuupäev nõutav, on see eelnõu menetlemise eelnevates etappides siiski vajalik, et tekste eristada.

NÄIDE

HEA

EELNÕU

Käibemaksuseaduse § 5 muutmise seadus

§ 1. …
§ 2. …

Ees- ja perekonnanimi
Riigikogu esimees

Tallinn, … 2011

Algatab rahanduskomisjon 14.11.2011

(*allkirjastatud digitaalselt*)

Ees- ja perekonnanimi
Rahanduskomisjoni esimees

NÄIDE

HEA

EELNÕU
12.12.2012

Kutseõppeasutuse seadus

§ 1. ..
§ 2. ..

Ees- ja perekonnanimi
Riigikogu esimees

Tallinn, … 2013

Algatab Vabariigi Valitsus
… 2012 nr ..

(*allkirjastatud digitaalselt*)

Vabariigi Valitsuse nimel

Ees- ja perekonnanimi Ametinimetus

2. Eelnõu ja seletuskirja ettevalmistamisel lähtub eelnõu algataja või esitaja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja lisast 2 „Eelnõu ja seletuskirja vormistamise juhend“, mis on kehtestatud Riigikogu juhatuse 2014. aasta 10. aprilli otsusega nr 70.

§ 21. Seaduseelnõu pealkiri

(1) Seaduseelnõu pealkiri väljendab võimalikult lühikeses üldistavas sõnastuses eelnõu reguleerimisala.

(2) Seaduseelnõu pealkiri lõpeb nimetavas käändes sõnaga „seadus” või „seadustik”.

(3) Kui kavandatakse õigusharu või suurema osa ühe õigusharu instituutide regulatsioon, siis nimetatakse seda seadustiku eelnõuks.

1. Seaduseelnõu pealkiri identifitseerib õigusakti ja peab seega olema äravahetamatu. Nõue ei kehti § 35 järgi muutva akti pealkirja kohta.

2. Eelistada tuleb võimalikult lühikest ja tabavat pealkirja, mis väljendab eelnõu reguleerimisala. Tarbetult pikk pealkiri, milles põhisisu korratakse, vähendab arusaadavust tekstis seadusele viitamisel ja raskendab tsiteerimist. Pealkiri võib olla liitnimisõna, mis koosneb reeglina ühest, mõnikord mitmest märksõnast. Üldjuhul välditakse pealkirjas sulge, numbreid ja lühendeid. Eesti õigusloomes ei ole tava lisada pealkirjale sulgudes lühipealkiri.

NÄIDE
HEA tolliseadus vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus

3. Aastaarvu võib pealkirjas sisaldada seadus, mis puudutab teatava ajaga seotud või ajaliselt piiratud kehtivusega regulatsiooni. Selline seadus ei vaja perioodi lõppedes eraldi kehtetuks tunnistamist. Seda omadust näitabki pealkirjas aastaarv.

NÄIDE
HEA 2013. aasta riigieelarve seadus

4. Seadustik ei ole õigusakti liik. Sõna *seadustik* võib kasutada sellise eelnõu pealkirjas, mis hõlmab kogu õigusharu või suurt osa õigusharu instituutidest.

NÄIDE
HEA tsiviilkohtumenetluse seadustik äriseadustik

5. Kuna pealkiri sõltub sisust, siis hilisem sisuline muudatus eeldab pealkirja ja sisu vastavuse kontrollimist.

§ 22. Seaduseelnõu ülesehitus

(1) Seaduseelnõu koosneb paragrahvidest.

(2) Üldist sätet sisaldavale paragrahvile võivad järgneda üldist sätet täpsustavad või üldise sätte erandeid kehtestavad paragrahvid.

1. Kavandatav regulatsioon esitatakse paragrahvidena. Paragrahv on väikseim jaotusühik, milles regulatsioon on ühe pealkirja alla kokku võetud. Üldjuhul on soovitav, et üks paragrahv annaks edasi ühe normi või selle osa.

NÄIDE
HEA **§ 86. Heade kommete või avaliku korraga vastuolus olev tehing** Heade kommete või avaliku korraga vastuolus olev tehing on tühine.

2. Alljärgnevas on esitatud näide lõike 2 tähenduses. Üldist sätet sisaldavale paragrahvile järgneb üksikasjalikum paragrahv, mis täpsustab tähtpäeva saabumise ja möödumise reegli.

NÄIDE
HEA **§ 135. Tähtaja algus ja lõpp** (1) Tähtaja kulgemine algab järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva või sündmuse saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus, kui seadusest või lepingust ei tulene teisiti. (2) Tähtaeg lõpeb tähtpäeva saabumisel. **§ 136. Tähtpäeva saabumine** (1)Tähtpäeva saabumine määratakse tähtaja või kindlaksmääratud sündmusega. …. (9) Tähtaja määramisel loetakse päevaks ajavahemikku kesköösst kesköösni. **§ 137. Tähtaja möödumine** (1) Kui tähtpäeva saabumine on määratud päevades või suuremates ajaühikutes arvutatava

tähtajaga, möödub tähtaeg tähtpäeva saabumise päeval kell 24.00, kui seadusest ei tulene teisiti. (2) Majandus- või kutsetegevuses tegutsevale isikule tähtaja jooksul edastamisele kuuluv tahteavaldus tuleb talle edastada ja tähtaja jooksul tema suhtes tehtav toiming teha hiljemalt tähtpäeval selle koha, kus tahteavaldus tuleb edastada või toiming teha, tavalise tööaja lõpuks.

3. Alljärgnevas on näide kahest paragrahvist lõike 2 tähenduses, milles esimeses on üldreegel ja teises erandid sellest.

NÄIDE
HEA **§ 103. Mitme edasilükkava või äramuutva tingimusega tehing** Kui tehinguga on kindlaks määratud mitu omavahel seotud tingimust, on tehinguga seotud õiguslike tagajärgede tekkimiseks või lõppemiseks vajalik kõigi tingimuste saabumine. Kui tingimused on määratud alternatiivselt, peab saabuma vähemalt üks tingimus. **§ 104. Tingimuse saabumise takistamine või sellele kaasaaitamine** (1) Tingimus loetakse saabunuks ka juhul, kui selle saabumist takistas hea usu põhimõtte vastaselt pool, kellele tingimuse saabumine ei ole kasulik. (2) Tingimust ei loeta saabunuks, kui selle saabumisele aitas hea usu põhimõtte vastaselt kaasa pool, kellele tingimuse saabumine on kasulik.

4. Kuna eelnõu ülesehitus sõltub sisust, siis puudub selleks universaalne skeem. Sätete ja peatükkide paigutusel tuleb lähtuda põhimõttest üldisemalt vähem üldisele või üksikule ning oluline peab eelnema vähem olulisele; üldnorm peab eelnema erinormile ehk reegel enne selle täpsustust või erandit; materiaalõiguslik säte enne menetlusõiguslikku; volitusnorm regulatsiooni järel, mille rakendamiseks volitusnorm antakse; põhiosa peatükkidele järgneb peatükk riikliku järelevalve, seejärel peatükk vastutuse ja peatükk rakendussätete kohta.

§ 23. Paragrahvide numeratsioon ja pealkirjastamine

(1) Rohkem kui ühest paragrahvist koosneva seaduseelnõu paragrahvid vormistatakse numereeritud loeteluna.

(2) Paragrahvid nummerdatakse eelnõu läbivalt araabia numbritega.

(3) Paragrahvile antakse sisu iseloomustav lühike pealkiri nimetavas käändes.

(4) Ühest või kahest paragrahvist koosneva seaduseelnõu paragrahv võib olla pealkirjata.

1. Üheparagrahvilises eelnõus sätte ette tähist „§“ ja paragrahvi numbrit ei lisata**.**

2. Paragrahvide läbiv numeratsioon on vajalik selleks, et paragrahvile oleks võimalik viidata vahetult ehk ilma suurema jaotusühikuta.

3. Paragrahvi pealkiri tuletatakse üldjuhul üldsätte ehk esimese lõike sisu järgi. Kui paljude lõigetega paragrahvi sisu on liiga ulatuslik, siis on raske leida pealkirja, mis võimaldaks sätete sisu märksõnaliselt kokku võtta. Sellisel juhul tuleb ühe paragrahvi asemel moodustada kaks või rohkem.

4. Pealkirjas tuleb üldjuhul kasutada sidesõna *ja*, sest pealkiri hõlmab kõike paragrahvis käsitletut. Välistava sidesõna *või* kasutamine on põhjendatud näiteks juhul, kui siduva sidesõna *ja* kasutamine oleks sisuliselt eksitav või ebaloogiline. Näiteks KarSi paragrahv näeb ühes lõikes ette karistuse tervisekahjustuse põhjustamise eest ja järgnevas lõikes karistuse surma põhjustamise eest. Kuigi § 197 käsitleb mõlemat tegu, oleks pealkirjas ainult *ja* kasutamine väär. Ka § 204^1 pealkirjas on õige kasutada sidesõna *või,* sest siduv „ja“ tähendaks, et säte käsitleb regulatsiooni, milles ühe rahatrahvi jaoks on vaja kahte otsust.

NÄIDE
HEA **§ 197. Töötervishoiu- ja tööohutusnõuete eiramine, kui sellega on ettevaatamatusest tekitatud inimesele raske tervisekahjustus <u>või</u> põhjustatud inimese surm**

NÄIDE
HEA **§ 204^1. Välisriigis väärteoasjas kohtuvälise menetleja otsusega määratud <u>või</u> kohtuotsusega mõistetud rahatrahvi tunnustamine <u>ja</u> täitmine**

5. Paragrahvi pealkiri peab üldjuhul erinema selle struktuuriosa pealkirjast, millesse paragrahv kuulub. Kui mitmeparagrahvilises struktuuriosas kordab ühe paragrahvi pealkiri struktuuriosa pealkirja, siis tekib küsimus, kas peatüki pealkiri ei ole liiga kitsas, kui teema on reguleeritud ühe paragrahviga või kas teised paragrahvid sel juhul kuuluvad samasse struktuuriosasse. Kui aga struktuuriosa pealkiri on näiteks kokku võetud ühe sõnaga ja samas tuleb ka see termin avada või kui eelnõu struktuur eeldab struktuuriosa moodustamist, kuid see koosneb vaid ühest paragrahvist, siis ei ole pealkirja kordus viga.

6. Eelnõus võib olla ühesuguse pealkirjaga paragrahve, kui need paragrahvid ei asetse samas struktuuriosas.

§ 24. Paragrahvi lõiked

(1) Paragrahvi võib jagada lõigeteks.

(2) Paragrahvi lõiked nummerdatakse läbivalt, märkides iga lõike ette kahe ümarsulu vahele araabia numbriga tähistatud järjekorranumbri.

(3) Paragrahvi esimene lõige sisaldab üldreeglit. Järgmistes lõigetes sätestatakse selle üldreegli täpsustused ja erandid.

(4) Mahukaid lõikeid välditakse.

(5) Paljude lõigetega paragrahve välditakse, rühmitades sätted sisu järgi mitmeks paragrahviks.

1. Kui paragrahvi kavandatu tuleb jaotada lõike 3 põhimõtte järgi lõigeteks, siis alustatakse paragrahvi iga lõiget uuelt realt ning iga lõike teksti ette pannakse sulgudesse araabia number, alustades „(1)“, „(2)“ jne. Lõike tekst peab algama suurtähega ja lõppema punktiga. Kui paragrahv ei jagune lõigeteks, siis ei panda ka paragrahvi teksti ette lõiketähist (1).

2. Paragrahvi esimene lõige peab sisaldama üldreeglit. Sellele järgnevad täpsustused ja erandid paigutatakse, lähtudes põhimõttest üldiselt üksikule.

Lõikes 1 välditakse sõna „üldjuhul“ kui tarbetut, sest esimene lõige on üldreegel.

Kuna erandid üldreeglist sätestatakse paragrahvis üldsättele järgnevates lõigetes, siis ka neis lõigetes ei kasutata sõna „erandina“. Erandite sätestamisel tuleb hüpoteesis esitada see asjaolu, mille puhul erandit rakendatakse. Näiteks oli eelnõus, et soodustusloa võib amet välja anda erandjuhtudel reederi motiveeritud kirjaliku taotluse alusel. Sõna „erandjuhtudel“ on lõikes tarbetu, sest soodustusloa võib amet välja anda „reederi motiveeritud kirjaliku taotluse alusel kuni kuueks kuuks“, mis on erand üldsättest ehk üldreeglist. Kui erand aga teha omakorda „erandjuhtudel“, siis raskendab see seaduse ühetaolist tõlgendamist ja rakendamist.

3. Üks lõige peaks sisaldama ühe käitumisjuhise või reegli, sest lõige, milles on näiteks eri kohustused erinevatele subjektidele, halvendavad ülevaatlikkust, raskendavad tekstist arusaadavust ja kaotavad lõigetesse jaotamise mõtte. Ka on reeglitele viitamine raskendatud, kui lõige sisaldab enam kui ühe reegli.

4. Lõigete 4 ja 5 eesmärk on pöörata rohkem tähelepanu eelnõu läbimõeldud ülesehitusele ehk vältida liiga mahukaid lõikeid ja paljude lõigetega paragrahve, sest see aitab samuti kaasa õigusselgusele. Hea normitehnilise stiili puhul väljendatakse teksti põhiseisukohad lühidalt. Vältida tuleb selgitusi, sest lugejale teksti arusaadavamaks muutmiseks mõeldud selgitused võivad tekitada probleeme tõlgendamisel. Tekst peab olema järjepidev ning kogu õigusakti, sealhulgas paragrahvi ja teiste struktuuriosade ulatuses tuleb arvestada selle reguleerimisesemega. Õigused ja kohustused ei tohi väljuda õigusaktiga, sealhulgas struktuuriüksuse pealkirjaga määratud piiridest ega tohi laieneda teistele valdkondadele. Õigused ja kohustused peavad kokku sobima ega tohi omavahel vastuollu minna.

5. Lõigete arv sõltub paragrahvi pealkirjaga sellele antud reguleerimiseseme ulatusest ja üldsätte sisust, seega sellest, kui palju on sellel täpsustusi ja erandeid. Ühe paragrahvi sisu ei peaks olema üleliia ulatuslik, sest see raskendab ülevaatlikkust ja tõlgendamist, samuti hilisemat täiendamist. Näiteks ei ole soovitav vormistada paragrahvi „Tegevusluba“, mis koondab kõik sellega seonduva. Selle asemel on ülevaatlikum koostada paragrahvid

„Tegevusloa taotlemine“, „Tegevusloa andmine“, „Tegevusloa kehtetuks tunnistamine“ jne. Arvukate erandite korral tuleb ühe paragrahvi asemel koostada kaks või rohkem. Seega algtekstis võiks piirduda vähemaarvuliste lõigetega paragrahviga. Kaheksa lõiget võiks olla maksimaalne piir, mille puhul on juba võimalike täiendustega arvestatud. Samas ei ole mõistlik ka tarbetu, sisu mittearvestav killustamine lihtsalt selleks, et mitte ületada formaalset lõigete arvu.

§ 25. Paragrahvi ja lõike punktid

(1) Paragrahvis ja lõikes esitatakse pikem loetelu punktidena, mis nummerdatakse paragrahvi- või lõikesiseselt läbivalt araabia numbritega järgnevat parempoolset ümarsulgu kasutades. Iga punkti teksti alustatakse väikese tähega ja lõpetatakse semikooloniga, välja arvatud loetelu viimane punkt, mis lõpetatakse punktiga.

(2) Loetelu punkti ei kavandata lisasätteid.

(3) Ühese arusaadavuse tagamiseks võib loetelu esitamisel kasutada sõna „või”, kui loetelus esitatakse alternatiiv või kui loetelu elemendid ei pea esinema korraga, ning sõna „ja”, kui loetelu elemendid esinevad korraga.

1. Loetelu sisaldava sätte vormistamisel on vajalik ülim hoolikus ja täpsus, et tulemus vastaks kavandatule. Kui paragrahvis või lõikes esitatakse pikem loetelu punktidena, siis loetelule peab alati eelnema sissejuhatav lauseosa. Sellest lauseosast või loetelus kasutatavast sidesõnast peab selguma, kas loetelu elemendid peavad esinema või võivad esineda õigusliku tagajärje tähenduses korraga või nende korraga esinemine peab olema välistatud.

NÄIDE loetelu kohta, kui selle elemendid ei pea õigusliku tagajärje tähenduses esinema samal ajal ja see selgub üheselt sissejuhatavast lauseosast:
HEA (1) Isiku kontrollitav äriühing käesoleva seaduse tähenduses on äriühing, mille puhul on täidetud <u>vähemalt üks järgmistest tingimustest</u>: 1) isik omab äriühingus enamikku aktsiate või osaga esindatud häältest või omab täis- või usaldusosanikuna enamikku häältest; 2) isik, olles äriühingu täis- või usaldusosanik, osanik või aktsionär, omab õigust nimetada või tagasi kutsuda selle äriühingu nõukogu või juhatuse liikmete enamikku; 3) isik, olles ise äriühingu täis- või usaldusosanik, osanik või aktsionär, kontrollib üksinda enamikku häältest vastavalt teiste täisosanikega, usaldusosanikega, osanikega või aktsionäridega sõlmitud kokkuleppele; 4) isik omab äriühingu üle valitsevat mõju või kontrolli või tal on võimalus seda teostada.

NÄIDE loetelu kohta, kui selle elemendid peavad õigusliku tagajärje tähenduses esinema korraga ja see selgub üheselt sissejuhatavast lauseosast:
HEA Ühepoolselt võib põhipalka vähendada üksnes järgmiste tingimuste koosesinemise korral:

NÄIDE loetelu kohta, kui *või* ei ole välistav, loetelu elemendid ei pea õigusliku tagajärje tähenduses esinema korraga ja see selgub sissejuhatavast lauseosast ja loetletud asjaolude olemusest, kuid asjaolude koosesinemine ei ole välistatud:
HEA (2) Avaldus jäetakse rahuldamata, kui: 1) abikaasa elukoht ei ole registri tööpiirkonnas; 2) isik ei ole õigustatud nõudma kande tegemist; 3) ei ole esitatud nõutavaid dokumente või need ei ole nõutavas vormis.

NÄIDE, milles sidesõna *või* punkti lõpus võib olla mittevajalik, sest õigusliku tagajärje tähenduses ei ole eri subjektide puhul tegemist välistamisega:
HALB (3) Kõikidel käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestamata juhtudel käsitatakse välisriigina, kus asub kindlustusrisk, välisriiki, mis on: 1) füüsilisest isikust kindlustusvõtja peamine elukoht <u>või</u> 2) juriidilisest isikust kindlustusvõtja puhul tema kindlustuslepinguga seotud tegevuskoht.

2. Üheseks tõlgenduseks võib sidesõnale eelistada sissejuhatava lauseosa ühemõttelist sõnastust, sest sidesõna *või* puhul ei ole alati selge, millisel juhul tõlgendada seda loetelus välistavas tähenduses või millisel juhul väljendab see seda, et asjaolud ei pea, kuid võivad esineda samal ajal. Kui loetelus on sidesõna, siis loetelu muutmisel või täiendamisel tuleb ka sidesõna asukohta täiendavalt muuta.

3. Lõikes 2 sätestatu, mille järgi loetelu punkt ei tohi sisaldada iseseisvaid normatiivsätteid, põhjendus on sama, mis § 18 lõike 3 puhul. Samuti oleks selline vormistus ebakorrektne, sest lõike sissejuhatav lauseosa ja punktid moodustavad ühe lause, millesse ei kirjutata täiendavalt lauseid.

NÄIDE allajoonitud määratluse väära vormistuse kohta:
HALB Toimingupiiranguid ei kohaldata: 1) õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvet loetakse käesoleva seaduse tähenduses üldaktiks; 2) pankrotihalduri poolt pankrotimenetluse läbiviimise korral selle büroo teenuste kasutamisel, mille kaudu ta tegutseb.

NÄIDE allajoonitud määratluse õige vormistuse kohta:
HEA (1) Toimingupiiranguid ei kohaldata: 1) õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel; 2) pankrotihalduri poolt pankrotimenetluse läbiviimise korral selle büroo teenuste kasutamisel, mille kaudu ta tegutseb. (2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud õiguse üldakt on käesoleva seaduse tähenduses ka riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarve.

4. Kui loetelu järjekord ei ole sisupõhine, siis on korrektne esitada pikem loetelu tähestikulises järjekorras.

5. Kui sättes sisaldub lahtisele loetelule viitav punkt, nagu „täidab muid talle käesoleva seadusega pandud ülesandeid“, esitatakse see viimasena.

NÄIDE
HEA (4) Meetme rakendusasutuse juht: 1) kehtestab vajaduse korral toetuse kasutamise seire eeskirja ja seirearuannete vormid; 2) kehtestab vajaduse korral meetme raames abikõlblike kulude määramise tingimused ja korra; 3) volitab ametnikke ja vajaduse korral teisi isikuid tegema käesoleva paragrahvi lõike 3 punktis 3 nimetatud auditeid; 4) täidab muid talle käesoleva seaduse või teiste õigusaktidega pandud ülesandeid.

6. Lähtuvalt põhimõttest ühes lõikes üks reegel ei kuulu loeteluga lõikesse pärast loetelu selle sissejuhatava lauseosaga mitteseonduv ehk muu reegel. Järgnevas näites toimingud äravõetud ohtlike esemete ja ainetega kuuluvad eraldi lõikesse. Samuti ei ole lubatud lõike sees moodustada eraldi lõiku.

NÄIDE
HALB (1) Turvatöötajal on õigus: 1) tõkestada pääs valvatavale objektile isikul, kes püüab sinna siseneda loata või muu seadusliku aluseta; … 4) isiku kinnipidamisel teostada isiku ja temaga kaasas olevate esemete turvakontrolli

kindlustamaks, et kinnipeetu valduses ei ole esemeid ega aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. Turvatöötajal on õigus ohtlikud esemed ja ained võtta oma kontrolli alla. Äravõetud esemed ja ained tuleb viivitamata anda üle politseile.

7. Kui punktide vahel kasutatakse sidesõna, siis selle punkti teksti ei lõpetata semikooloniga.

8. Lubatud ei ole taandega loetelud loetelude sees, sest taanetele ei ole võimalik selgelt viidata. Järgnevas näites oleks tulnud terminite loetelu asemel esitada terminite sisu eraldi paragrahvides, sest siis oleks olnud võimalik ka taanete asemel vormistada punktide loetelu.

NÄIDE loetelu väära vormistuse kohta:
HALB 1) **sõjaohver** on: – isik, kes ..; – isik, kes ..; 2) **sõjahaud** on ..

NÄIDE loetelu õige vormistuse kohta:
HEA **§ 2. Sõjahaud, sõjaohver** (1) Sõjahaud käesoleva seaduse tähenduses on … (2) Sõjaohver käesoleva seaduse tähenduses on: 1) isik, kes ..; 2) isik, kes ..

9. Tähti liigendusühikuna ei kasutata.

§ 26. Seaduseelnõu muu struktuuriosa

(1) Lisaks paragrahvile võib seaduseelnõu struktuuriosaks olla osa, peatükk, jagu, jaotis, alljaotis ja preambul.

(2) Mahuka eelnõu paragrahvid koondatakse sisu järgi peatükkidesse. Peatükid nummerdatakse eelnõu läbivalt araabia numbritega.

(3) Sisuliselt seotud paragrahvidest koosnevad mahukad peatükid võib jaotada jagudeks, jaod jaotisteks ja jaotised alljaotisteks. Jagude numeratsioon peatükisiseselt, jaotiste numeratsioon jaosiseselt ja alljaotiste numeratsioon jaotisesiseselt algab araabia numbriga 1.

(4) Seadustiku või eriti mahuka seaduse eelnõus võib koondada peatükid süsteemselt osadesse, säilitades peatükkide kogu eelnõu läbiva numeratsiooni. Esimesse ossa koondatakse üldised normid. Osad nummerdatakse eelnõu läbivalt araabia numbritega.

(5) Eelnõu struktuuriosad, välja arvatud preambul, pealkirjastatakse, arvestades § 23 lõikes 3 sätestatut.

1. Peatükid nummerdatakse eelnõu läbivalt araabia numbritega, näiteks 1. peatükk koosneb §-dest 1, 2 ja 3 ning 2. peatükk koosneb §-dest 4–8 jne. Ülaindeksid *prim, sec etc.* on lubatud vaid hilisemate täienduste, mitte esmaregulatsiooni korral.

2. Loendinimetus ehk number paigutatakse jaotusühiku pealkirjas enne jaotusühiku liiginimetust, näiteks *1. peatükk*. Kui eelnõu vastavatesse jaotusühikutesse ei ole liigendatud, siis ei saa seda jaotusühiku liiginimetust ega loendinimetust kasutada.

3. Struktuuriosade, välja arvatud preambuli pealkirjastamine eeldab, et sätete regulatsiooniobjekt on nii hästi piiritletav, et seda saaks märksõnaliselt kokku võtta. Kui ühte, paljude paragrahvidega peatükki kavandatakse liiga ulatuslik regulatsiooniobjekt, siis on raske leida pealkirja, mis võimaldaks sisu märksõnaliselt kokku võtta. Sellisel juhul tuleb ühe peatüki asemel moodustada kaks või rohkem. Seega pealkirja ülesandeks ei ole üksnes ülevaatlikkuse saavutamine, vaid pealkirjastamine aitab ka aegsasti avastada regulatsiooniobjekti liigendamise puudusi ning osa süsteemsemalt liigendada.

4. Eesti õigusloomes ei ole preambul traditsioon, pigem erand. Preambul esitatakse lühidalt seaduse pealkirja ja regulatiivosa vahel. Preambulil ei ole normi tähendust. Preambulis on võimalik sõnastada kokkuvõtlikult ja sõnaselgelt seaduse eesmärk, mis võib abiks olla akti tõlgendamisel. Eeskirja § 42 järgi tuleb selgitada ja sõnastada seaduse eesmärk seletuskirja asjakohases peatükis, kuid seaduse eesmärki on lisaks seletuskirjale lühidalt nimetatud ka seaduse tekstis üldsätete peatükis reguleerimisala paragrahvi järel. Järgnev näide on sõjahaudade kaitse seadusest.

NÄIDE
HEA **Järgides ja tunnistades** Eesti Vabariigi kohustust tagada Eesti territooriumil peetud sõjategevuses hukkunud isikute säilmete kaitse, austamine ja väärikas kohtlemine; **leides**, et sõjategevuses hukkunud isikute matmine ebasobivatesse kohtadesse ei vasta euroopalikule kultuurile ning surnute mälestuse ja säilmete austamise traditsioonile; **võttes aluseks** 1949. aasta 12. augusti Genfi konventsioonide 1977. aasta 8. juuni (I) lisaprotokolli rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta artikli 34, mille kohaselt on Eesti riik kohustatud tagama Eesti territooriumil sõjategevuse tõttu surnud isikute säilmete ja matmispaikade austamise ning viimaste tähistamise ning mille järgi on Eesti riik õigustatud säilmeid ümber matma avalikest huvidest lähtudes, võtab Riigikogu vastu käesoleva seaduse.

5. Mahuka eelnõu korral koondatakse sätted ülevaatlikkuse ja sätete süsteemse paigutuse eesmärgil suuremateks struktuuriosadeks: osa, peatükk, jagu, jaotis ning alljaotis. Suurem struktuuriosa koondab paragrahvid ühe nimetuse alla. Ei ole võimalik nimetada paragrahvide arvu, mille puhul täiendav liigendus on vajalik, sest liigendus võib sõltuda ka sisulisest vajadusest. Kui sisulist vajadust liigenduse järele ei ole, siis võib soovitada liigendamist eelnõu puhul, mis liigendamata ei oleks piisavalt ülevaatlik.

§ 27. Normitehniline märkus

(1) Seaduseelnõu võib erandjuhul sisaldada seaduse kohaldamiseks vajaliku teabega teksti, mis ei ole normatiivselt siduv ja mis vormistatakse normitehnilise märkusena.

(2) Normitehniline märkus tähistatakse eelnõu, paragrahvi või muu struktuuriosa pealkirja või teksti lõpus araabianumbrilise ülaindeksiga ja esitatakse eelnõu lõpus joonealuse selgitava tekstina.

(3) Kui seaduseelnõu koostatakse Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks, siis nimetatakse normitehnilises märkuses Euroopa Liidu õigusakti andja või andjad, akti liik, number, pealkiri ja avaldamismärge. Avaldamismärge sisaldab avaldamiskoha lühendnime EÜT (Euroopa Ühenduste Teataja – ilmus kuni 31.01.2003) või ELT (Euroopa Liidu Teataja – ilmub alates 01.02.2003), seeriatähist (õigusaktid – L, teave ja teatised – C, lisad – E ja A; enne 1968. aastat ilmunud akti korral seeriatähist ei esitata), ilmumise kuupäeva ja leheküljenumbreid, näiteks: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/30/EÜ, millega edendatakse biokütuste ja muude taastuvkütuste kasutamist transpordisektoris (ELT L 123, 17.05.2003, lk 42–46). Normitehnilist märkust tähistav ülaindeks esitatakse käesolevas lõikes nimetatud juhul seaduseelnõu pealkirja järel.

(4) Kui Euroopa Liidu õigusakti on hiljem muudetud, nimetatakse normitehnilises märkuses ka andmed muutva akti liigi, numbri ja avaldamismärke kohta, näiteks: nõukogu direktiiv 2000/29/EÜ taimedele või taimsetele saadustele kahjulike organismide ühendusse sissetoomise ja seal levimise vastu võetavate kaitsemeetmete kohta (EÜT L 169, 10.07.2000, lk 1–112), muudetud direktiiviga 2005/77/EÜ (ELT L 296, 12.11.2005, lk 17).

(5) Euroopa Ühenduse, Euroopa Aatomienergiaühenduse ning Euroopa Liidu määrust ja otsust normitehnilises märkuses ei esitata.

1. Kui seaduseelnõu koostatakse ELi õiguse ülevõtmiseks, siis erinevalt lõikes 2 sätestatust esitatakse normitehnilist märkust tähistav ülaindeks seaduseelnõu pealkirja järel, aktide loetelu alustatakse varasemast, aktid eraldatakse semikooloniga ning loetelu lõpetatakse punktiga.

NÄIDE
HEA [1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/108/EÜ, mis käsitleb elektromagnetilise ühilduvuse alaste liikmesriikide õigusaktide ühtlustamist ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 89/336/EMÜ (ELT L 390, 31.12.2004, lk 24–37); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/95/EÜ teatavates pingevahemikes kasutatavaid elektriseadmeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (ELT L 374, 27.12.2006, lk 10–19).

2. ELi määrusele normitehnilises märkuses ei viidata, kuna ELi määrus on alati vahetult kohaldatav ja normatiivselt siduv õigusakt ning seetõttu ei saa oma olemuselt iseseisvalt

kuuluda normitehnilise märkuse koosseisu. Kui aga normitehnilises märkuses olevat direktiivi on muudetud määrusega, siis tuleb seda käsitleda kui direktiivi muutvat akti ja lisada täiendus direktiivi andmetele.

3. Lõike 4 juures tuleb pöörata tähelepanu normitehnilise märkuse õigele vormistamisele. Kui direktiivi on muudetud direktiivi või määrusega, mis ei ole eraldiseisev akt, siis ei tule muutva akti andmeid lisada senise loetelu lõppu, vaid need tuleb kajastada algse direktiivi andmete juures lõikes 4 sätestatud viisil.

NÄIDE
HEA [1] Komisjoni direktiiv 1999/21/EÜ meditsiiniliseks eriotstarbeks mõeldud dieettoitude kohta (EÜT L 91, 07.04.1999, lk 29–36), muudetud direktiividega 2006/82/EÜ (ELT L 362, 20.12.2006, lk 94–96) ja 2006/141/EÜ (ELT L 401, 30.12.2006, lk 1–33).

§ 28. Viitamine

(1) Seaduseelnõus ei taasesitata muu seaduse ega sama eelnõu teist sätet, vaid viidatakse sellele.

(2) Otsene viide on viide sama seaduseelnõu või muu seaduse sättele või muule struktuuriosale või Euroopa Liidu õigusakti sättele või muule struktuuriosale.

(3) Kaudne viide on viide kohaldatavale õigusharule, -instituudile, õigusakti liigile või õigusaktile, samuti viide Euroopa Liidu pädevusse kuuluvale valdkonnale või õigusaktile.

(4) Otse viitamisel välditakse viitamist viitavale sättele ja korduvat viitamist samas sättes.

(5) Eesti Vabariigi põhiseadusele võib viidata selle ja Euroopa Liidu õigusakti koostoime avamise või muu sedalaadi vajaduse korral.

(6) Seaduseelnõus välditakse otsest viidet direktiivi sättele. Lubatud on otsesed viited ainult Euroopa Liidu direktiivi tehnilistele sätetele, mida Eesti peab üksüheselt kohaldama ja mille kordamine seaduseelnõus ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas ega vajalik.

(7) Seaduseelnõus ei viidata jõustumata seadusele või selle sättele ega otse madalama õigusjõuga õigusaktile.

(8) Jõustumata seadusele või selle sättele võib viidata juhul, kui selle jõustumine kavandatakse enne viitava sätte jõustumist või kavandatakse viitava ja viidatava seaduse sätte jõustumine ühel ajal.

1. Õigustloovas aktis ei ole otstarbekas kõiki faktilisi asjaolusid, õiguslikke eeldusi ja tagajärgi täies ulatuses kirjeldada. See tähendaks samade regulatsioonide korduvat kehtestamist samas

või mitmes aktis. Peale akti mahu suurenemise vähendaks see õiguse süsteemsust ning muudaks keerulisemaks ja töömahukamaks ka aktide muutmise, kuna viiteta ei ole selge muudetava või kehtestatava reeglistiku seosed teiste aktidega ega selle algne päritolu. Nende puuduste vältimiseks tuleb kasutada teistes õigustloovates aktides juba sätestatut ja viite abil muuta kehtestatu viitava normi osaks. Viitavad sätted võivad olla seotud mõne teise sätte asjaolulise, eelduslikuvõi tagajärjelise osaga. Selliselt saab tagada, et sarnaste asjaolude korral kohaldatakse ühtesid ja samu asjaolulisi eeldusi või et saabuksid ühed ja samad õiguslikud tagajärjed, teisisõnu, et sarnastes suhetes valitseks süsteemsus.

2. Viite tekst ei tohi olla liiga lakooniline. Viide tuleb sõnastada selliselt, et viidatava sätte keskne sisu oleks teada. Viitest peab selguma, missugusele asjaolule või tagajärjele viidatakse. Nii on võimalik vältida ka tehnilisi ja tõlgendusvigu. Eelnõu muutmisel võib lakooniline viide osutuda viiteks valele sättele, sest puuduliku teksti järgi ei ole alati võimalik otsustada viite sisulise õigsuse üle.

NÄIDE ebaselge viite kohta:
HALB (1) Käesoleva seaduse § 20 kohaldatakse ka §-s 40 sätestatud juhul.

NÄIDE selge viite kohta:
HEA (1) Käesoleva seaduse §-s 20 sätestatud <u>toiminguid</u> kohaldatakse ka §-s 40 <u>nimetatud asutuste kontrollimisel</u>.

3. Viitamisel on tähtis, et viidatav sobiks viitava normi sisu täiendamiseks ehk see oleks viitekõlblik. Viitekõlblikkuse põhieelduseks on ka see, et viidatav tekst oleks eelnõu seadusena vastuvõtmise ajal kehtiv või jõustuks hiljemalt samal ajal viitava aktiga ning oleks avaldatud ametlikus väljaandes, et igaühel oleks võimalik sellega tutvuda. Kuna Eesti õigusnorme kehtestatakse eesti keeles, siis võib viidata ainult eestikeelsetele tekstidele.

4. Kui otsene viide on viide akti sättele või muule struktuuriosale, siis kaudne viide on viide kohaldatavale õigusharule, -instituudile, õigusakti liigile või õigusaktile, samuti viide Euroopa Liidu pädevusse kuuluvale valdkonnale või õigusaktile.

NÄIDE kaudse viite kohta:
HEA (2) Töötajate töösuhteid ametiasutuses reguleerivad <u>töölepingu seadus</u> ja teised <u>töösuhteid reguleerivad seadused.</u>

5. Kui viidatav norm ei sobi viitavasse normi sõna-sõnalt, siis tuleb seda viitavas normis ka väljendada. Selleks määratakse näiteks viidatava normi *vastav* või *käesolevast seadusest*

(*peatükist, jaost* jms) *tulenevate erisustega* või muu kohandatud kohaldamine. Viidatava normi *vastava* või *erisustega* kohaldamiseks tuleb märkida need erisused, mida tuleb järgida viidatava normi eelduste või tagajärgede kaasaarvamisel viitavasse normi.

NÄIDE
HEA Noteerimisprospekti, selle lisade ning noteerimisprospekti avalikustamise ja registreerimise suhtes kohaldatakse käesoleva seaduse §-des 14^1–16, 18–21, 24, 31, 32, 37, 39 ja 39^1 prospekti, selle lisade ning prospekti avalikustamise ja registreerimise kohta sätestatut koos käesoleva seaduse §-des 132^2–132^4 kauplemisprospekti ja selle lisade suhtes sätestatud erisustega.

6. Lõike 2 järgi on võimalik viidata ELi määruse sättele, kuna see on liikmesriigis vahetult kohalduv õigusakt, samuti on vahetult kohalduv mõju ELi esmasel õigusel, Euroopa Aatomienergiaühenduse õigusaktidel, asutamislepingu art 249 alusel antud otsustel ning otsese kohaldatavuse korral ka ELi direktiividel.

7. Lõike 6 kohaselt tuleb vältida otsest viidet direktiivi sättele, kuna direktiiv eeldab ületoomist riigisisesesse õigusesse ning seetõttu riigisisese õigusakti vastuvõtmist või muutmist. Erandiks on vaid olukord, kus direktiiv on Eesti riigisiseses õiguses vahetult kohaldatav ning ei eelda selle Eesti oludele vastavaks kohaldamist. Euroopa Ühenduse algusaastatel oli direktiivi kui õigusinstrumendi eesmärgiks jätta liikmesriikidele piisav otsustusvabadus selle ülevõtmisel, ent aja jooksul kujunes Euroopa Kohtu praktikale tuginevalt välja direktiivi vahetu kohaldatavuse doktriin (näiteks kohtuasi nr 41/74, *Van Duyn vs. Home Office*, kohtuasi 33/70 *Spa SACE*). Euroopa õiguse teoorias on selliseid õigusakte nimetatud ka määrusesarnasteks direktiivideks (*loi uniforme*), mida kasutatakse õiguse ülevõtmisel tehnilist laadi valdkondades. Üldised reeglid direktiivi määrusesarnase iseloomu tuvastamisel siiski puuduvad ning hinnang direktiivi sarnasusele määrusega tuleb anda igal üksikjuhtumil eraldi, analüüsides direktiivi sisu ning selle otsese kohaldatavuse võimalust. Otsene viide peaks olema kasutusel vaid tehnilise iseloomuga sätete puhul, mille rakendamisel liikmesriigi diskretsioon puudub.

Tuleb ka märkida, et direktiivi kõikide otsekohalduvate sätete puhul ei saa otsest viidet alati aktsepteerida. Näiteks on oluline, et otsese viite lisamist ei kasutataks *direktiivides sisalduvate mõistete või põhimõtete ülevõtmisel*, mida peab küll tihti sisuliselt sõna-sõnalt üle võtma, või sätete suhtes, mida võib pidada üksikisikutele õigusi loovaks ning seega otsekohalduvaks, kuid mis õigusselguse ja -kindluse huvides tuleb ka eraldi Eesti õigusaktis välja tuua, mitte piirduda nende osas vaid otseviitega ELi õigusaktile. Vajadust õigusselguse ja -kindluse tagamise järele direktiivide ülevõtmisel on oma kohtupraktikas järjepidevalt rõhutanud ka Euroopa Kohus. Peale eelnimetatud üldpõhimõtte säilitamise täpsustatakse seda lõikes 6, et lubatud on otsesed viited ainult ELi direktiivi tehnilistele sätetele, mis tuleb liikmesriigis üks-üheselt üle võtta ja mille kordamine seaduseelnõus ei ole otstarbekas ega vajalik õigusselguse seisukohalt.

8. Lõike 7 kohta on oluline märkida, et otsest viidet ei tehta muu hulgas ka madalama õigusjõuga õigusaktile. See tähendab näiteks, et seadusesse ei kavandata otsest viidet

määrusele. Kõnesoleval juhul tuleb viidata määruse aluseks oleva seaduse volitusnormi kaudu. Selline piirang parandab õigusselgust.

NÄIDE
HEA (3) Kõlbmatud ravimid .. tuleb koguda muudest jäätmetest eraldi vastavalt selles nimistus toodud liigitusele ning märgistada jäätmeseaduse § 62 lõike 3 alusel kehtestatud korra kohaselt.

9. Riigikohtu halduskolleegium on asunud seisukohale, et konstitutsioonilises seaduses on viitenormid lihtseadusele lubatud, kui teatava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses ei ole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatut ning kordamata jätmise tõttu ei vähene õigusselgus. Nii saab konstitutsioonilises seaduses kasutatud määratlemata õigusmõisteid analoogia korras sisustada teiste seaduste abil. Kolleegiumi hinnangul kasutatakse konstitutsioonilises seaduses sageli teadlikult ja paratamatult teiste seaduste mõisteaparatuuri või tehakse viiteid teistele seadustele. Näiteks kodakondsuse seaduse § 6 punkt 2^3 nimetab registreeritud elukoha omamist Eestis, pidades sellega silmas elukohta rahvastikuregistri seaduse tähenduses (RKHKo 20. 10. 2008, 3-3-1-42-08, punkt 14).

Põhiseaduse § 104 lõike 2 järgi olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemesse kuuluvad küsimused tuleb reguleerida konstitutsioonilises seaduses. Seega tuleb hinnata, kas küsimus, mis on lihtseaduses juba reguleeritud ja mille kohta konstitutsioonilises seaduses tehakse viide lihtseadusele, on olemuslikult konstitutsioonilise seaduse küsimus või ei ole. Kui ei ole, siis võib lihtseadusele viidata. Kui tegemist on olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesemesse kuuluva küsimusega, siis ei tohi viidet lihtseadusele teha. Selleks et tuvastada konstitutsioonilise seaduse reguleerimiseset, tuleb hinnata põhiseaduse § 104 lõike 2 asjassepuutuvat punkti ning tuvastada, millised on iga punkti puhul need küsimused, mida peaks kindlasti konstitutsiooniline seadus reguleerima. Näiteks kodakondsuse seaduses peavad kindlasti sisalduma alused kodakondsuse saamiseks. Kui kodakondsuse seaduses viidatakse näiteks keeleseaduses sisalduvatele keeleoskuse tasemetele, siis selline viide on kohane, sest see küsimus ei ole olemuslikult kodakondsuse seaduse küsimus.

10. Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudvasse seaduseelnõusse ei ole soovitav kavandada otsest viidet poolthäälte enamust nõudvale seadusele, et vältida konstitutsioonilise seaduse muutmise vajadust juhul, kui näiteks muutub üksnes viidatud sätte number.

§ 29. Viite vormistamine

(1) Otsene viide teisele seadusele peab sisaldama lisaks § 28 lõikes 2 nimetatule viidatava seaduse pealkirja, mis kirjutatakse väikese algustähega ja ilma jutumärkideta. Kui pealkiri on pikk ja muust tekstist raskesti eristatav, võib tekstis seaduse pealkirja tähistada jutumärkidega ja kirjutada suure algustähega.

(2) Otsene viide eelnõu teisele struktuuriosale vormistatakse, kasutades näiteks järgmisi tüüpvormeleid asjakohases käändes:
1) eelnõusiseses viites – „käesoleva seaduse § x lõike y punkt z";
2) paragrahvisiseses viites – „käesoleva paragrahvi lõike x punkt y";
3) lõikesiseses viites – „käesoleva lõike punkt x";
4) lõikesiseses viites – „käesoleva lõike esimene lause".

(3) Viites Euroopa Liidu õigusaktile peab nimetama viidatava õigusakti andja või andjad, akti liigi ja numbri, näiteks: nõukogu direktiiv 2011/85/EL. Lühend „EL" akti numbri juures näitab seda, et akti vastuvõtmine tuleneb Euroopa Liidu lepingust või Euroopa Liidu toimimise lepingust. Lühend „EÜ" või „EMÜ" akti numbri juures näitab seda, et akti vastuvõtmine tulenes Euroopa Ühenduse, varem Euroopa Majandusühenduse asutamislepingust.

(4) Eelnõu tekstis Euroopa Liidu õigusaktile esmakordsel viitamisel tuleb lõikes 3 nimetatud andmetele lisada viidatava õigusakti pealkiri ja esmakordse avaldamise andmed, näiteks: nõukogu määrus (EÜ) nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades (EÜT L 12, 16.01.2001, lk 1–23).

1. Välisviite puhul tuleb normi kui terviku sisu ja õigusselguse tagamiseks viite eeliseid ja puudusi hoolikalt kaaluda. Et otsustada viitamise kasuks peab olema nii sise- kui välisviite puhul viitava normi ja viidatava normi vahel piisav otstarbeline seos. Kui regulatsiooni otstarve erineb ning kui viidatava normi kehtivusaeg välisviite puhul ei ole kindel, siis ei tohiks viidata. Viitamist tuleb kaaluda ka juhul, kui viitava normi ja viidatava normi kehtestajad on erinevad, sest siis ei sõltu viidatava normi sisu ja kehtivus viitava akti andjast.

NÄIDE otsese välisviite kohta abieluvararegistri seaduses:
HEA 6^1) perekonnaseaduse § 212 lõikes 1 nimetatud abikaasade notariaalselt tõestatud teade, kui kande tegemist taotletakse perekonnaseaduse § 212 alusel;

NÄIDE otsese välisviite kohta ELi aktile:
HEA (12) Täpsemad tuletisinstrumentide tunnused on sätestatud komisjoni määruse (EÜ) nr 1287/2006, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/39/EÜ seoses investeerimisühingute registripidamise kohustuse, tehinguaruandluse, turu läbipaistvuse, finantsinstrumentide kauplemisele lubamise ning nimetatud direktiivi jaoks määratletud mõistetega (ELT L 241, 02.09.2006, lk 1–25), artiklites 38 ja 39.

2. Lõikes 2 on levinumad siseviidete tüüpvormelid, et rõhutada ühtses vormis viidete esitamist ja vähendada samalaadseid korduvaid märkusi kooskõlastuskirjas. Kui viide sisaldab mitme

struktuuriosa nimetust ja viimase nimetuse kääne sõltub kontekstist, siis kõik eelnevad peavad olema omastavas käändes. Siseviites viidatakse üksiksätetele ainult tekstikoha abil, märkimata õigusakti pealkirja. Viited teistele struktuuriosadele esitatakse analoogiast lähtuvalt.

NÄIDE
HEA Käesoleva seaduse 11. peatüki 2. jao 3. jaotise 4. alajaotises Käesoleva seaduse §-s 4 sätestatud eesmärkide saavutamiseks täidab Rahvusringhääling järgmisi avalikke ülesandeid:

3. Eesti õigusloomes ei ole tava esitada viidatavaid sätteid sulgudes.

NÄIDE viite väära vormistuse kohta:
HALB (4) Mitteresidendist juriidiline isik, kellel on Eestis püsiv tegevuskoht (§ 7), maksab tulumaksu §-s 53 sätestatud korras.

NÄIDE viite õige vormistuse kohta:
HEA (4) Mitteresidendist juriidiline isik, kellel on Eestis püsiv tegevuskoht käesoleva seaduse § 7 tähenduses, maksab tulumaksu §-s 53 sätestatud korras.

4. Järgnevast kahest näitest selgub, kui oluline on lõikes märgitud täielik viide ehk viites täiendi *käesolev* olemasolu õigusselguse tähenduses.

NÄIDE, kus KrMSis on viite „§ 491 lõikes 2“ ees täiend vajalik, sest selleta ei oleks arusaadav, kas viidatakse KarSile või kriminaalmenetluse seadustikule:
HEA (3) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud abistamistaotluse täitmisest ei või keelduda põhjusel, et taotluse aluseks olev kuritegu ei ole karistatav *Eesti karistusseadustiku kohaselt, kui taotlus on esitatud seoses mõne käesoleva seadustiku § 491 lõikes 2 nimetatud kuriteoga* ja karistatav taotlevas riigis vähemalt kuni kolmeaastase vangistusega.

NÄIDE, kus täiendita „käesoleva paragrahvi“ ei oleks selge, kas viide lõikele 1 on seotud §-ga 53 või käesoleva paragrahviga:
HEA (3) Äriregistrisse kandmise avaldus vaadatakse läbi käesoleva seadustiku § 53 lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul. Kui kandeavaldus esitatakse *käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tähtaja* viimase viie kuu jooksul, vaadatakse kandeavaldus läbi kümne tööpäeva jooksul arvates avalduse esitamisest.

5. Kui samas lõikes või lauses ei ole viidet muu tasandi jaotusüksusele või muule seadusele, siis ei korrata järgnevas sama tasandi viites sõna „käesoleva“.

NÄIDE tarbetu korduse kohta:
HALB (1) Käesoleva seaduse §-s 20 sätestatud toiminguid kohaldatakse ka <u>käesoleva seaduse</u> §-s 40 nimetatud asutuste kontrollimisel.

NÄIDE
HEA (1) Käesoleva seaduse §-s 20 sätestatud toiminguid kohaldatakse ka §-s 40 nimetatud asutuste kontrollimisel.

6. Kui viidatakse jaotusüksuse siseselt, siis viites ei märgita selle jaotusüksuse numbrit, mille siseselt viidatakse. Järgnev näide on vangistusseaduse § 111 lõikes 4, mis ise asub seaduse 6. peatüki 2. jaos, sisalduva viite vormistusest; väär on viidata sama 6. peatüki 2. jao kaudu.

NÄIDE väära viite kohta:
HALB (4) Kui Justiitsministeeriumi ametnik täidab vanglas teenistusülesandeid, laienevad temale vanglaametniku või muu vanglatöötaja õigused ja kohustused, välja arvatud <u>käesoleva seaduse 6. peatüki 2. jaos</u> sätestatud vanglaametniku õigused ja kohustused.

NÄIDE õige viite kohta:
HEA (4) Kui Justiitsministeeriumi ametnik täidab vanglas teenistusülesandeid, laienevad temale vanglaametniku või muu vanglatöötaja õigused ja kohustused, välja arvatud <u>käesolevas jaos</u> sätestatud vanglaametniku õigused ja kohustused.

NÄIDE paragrahvisisese viite kohta:
HEA (2) Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud toetustele võib riik Põllumajandusministeeriumi või PRIA kaudu anda muud toetust käesoleva seaduse §-des 11–15 sätestatud alustel ja korras.

NÄIDE lõikesisese viite kohta:
HEA 4) optsioonileping, futuurleping, vahetusleping, tärminleping ja muu kaubaga seotud tuletisleping, mida ei ole nimetatud käesoleva lõike punktis 3 ja .. ;

7. Viite sõnastust tuleb alati hoolikalt valida ja selle sisulist täpsust kontrollida. Alljärgnevas näites on tehtud viide punktile 3. Punkt 3: põllumajanduslik riigiabi vastab nõukogu määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks (EÜT L 83, 27.03.1999, lk 1–9), artikli 4 lõike 6 tingimustele. Viite sõnastus oleks täpne, kui selles asendada *sätestatud* sõnaga *viidatud,* sest punktis 3 ei ole tingimusi sätestatud, kuna punkt 3 üksnes viitab aktile, milles tingimused on sõnastatud:

NÄIDE väära sõnastuse kohta:
HALB riigiabi vastab käesoleva seaduse § 3 lõike 2 punktis 3 sätestatud tingimustele

NÄIDE korrektse sõnastuse kohta:
HEA riigiabi vastab käesoleva seaduse § 3 lõike 2 punktis 3 viidatud tingimustele

8. Viite ebaselge sõnastuse korral puudub selgus, kas järgnevas näites on volitusnorm, mis kohustab valitsust kehtestama riigikoolidele eraldi korra või võib kasutada Vabariigi Valitsuse 8. oktoobri 1996. a määrust nr 244 „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korra kinnitamine“ ehk kas see on viitenorm. Kui eraldi korda ei ole vaja, siis tuleb sõnastada korrektselt viitenorm teise seaduse alusel kehtivale olemasolevale korrale.

NÄIDE väära sõnastuse kohta:
HALB (5) Riigikool asutatakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras. (6) Riigikooli tegevuse lõpetamine toimub Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.

NÄIDE piisava õigusselgusega viite kohta:
HEA (5) Riigikool asutatakse ja selle tegevus lõpetatakse Vabariigi Valitsuse seaduse § 43 lõike 3 alusel kehtestatud korras.

9. Lõige 4 täpsustab ELi õigusaktidele viitamise nõudeid, nähes ette avaldamismärke esitamise kohustuse. Eelnõu tekstis esimest korda EL õigusaktile viidates tuleb lisada viitele viidatava õigusakti pealkiri ning esmakordse avaldamise andmed. Erinevalt normitehnilisest märkusest (§ 27) piirdub tekstisisene viide ELi õigusakti avaldamisele üksnes viitega esmakordsele avaldamisele, kuna aktide muutmise tõttu tooks kõigile muudatustele viitamine endaga kaasa viite kogumahu suurenemise. Ülevaate ELi õigusaktide aktuaalsetest tekstidest ning tehtud muudatustest võib saada andmebaasist, samuti kajastab ülevõetud muudatusi seaduse lõpus asetsev normitehniline märkus.

10. ELi õigusaktile viidates tuleb alati märkida akti originaalpealkiri, mille leiab Euroopa Liidu Teatajast. Kui direktiivi on nimetatud viidatava akti pealkirjas, siis selle ilmumisandmeid ei esitata.

NÄIDE
HEA komisjoni direktiiv nr 2010/43/EL, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/65/EÜ seoses organisatsiooniliste nõuete, huvide konfliktide, äritegevuse, riskijuhtimise ning depositooriumi ja fondivalitseja vahelise lepingu sisuga (ELT L 176, 10.07.2010, lk 42–61)

11. Euroopa Liidu või Euroopa Ühenduste Teatajale viitamisel tuleb kasutada eestikeelseid lühendeid ELT ja EÜT. Nice'i lepingu (jõustus 1.02.2003) punktiga 38 muudeti ELi ametliku väljaande nimetust, asendades Euroopa Ühenduste Teataja Euroopa Liidu Teatajaga.

§ 30. Avaldamismärge

(1) Riigi Teataja avaldamismärge koosneb Riigi Teataja lühendtähisest, osa numbrist, kui see on märgitud, ilmumiskuupäevast (või endisel kujul avaldamismärkel ilmumisaastast ja ande numbrist) ja artikli numbrist, kui see on märgitud, näiteks: RT I, 03.02.2011, 4.

(2) Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise korral või muudel juhtudel võib seaduste eristamiseks kasutada seaduse algteksti avaldamismärget.

(3) Jõustumata muudatuse muutmiseks märgitakse eelnõus muutmissätet sisaldava seaduse avaldamismärge.

(4) Avaldamismärkel on informatiivne tähendus.

1. Seaduse muutmisel või kehtetuks tunnistamisel ei ole seaduse avaldamismärke esitamine üldjuhul vajalik ega ka nõutav. Teave selle kohta, millist seaduse redaktsiooni muudetakse, esitatakse seletuskirja sissejuhatavas osas eeskirja § 41 lõike 4 punkti 4 kohaselt. Avaldamismärge tuleb eelnõus märkida juhul, kui on vaja eristada samanimelisi seadusi ehk näiteks juhul, kui asendusseaduse kehtestamisel on vaja enne selle jõustumist ka muuta asendatavat samanimelist seadust ja seejärel see kehtetuks tunnistada. Sellisel juhul identifitseeritakse seadus, märkides seaduse Riigi Teatajas avaldatud algteksti avaldamismärke.

NÄIDE uue avaliku teenistuse seaduse rakendussätetest kehtiva samanimelise seaduse muutmise kohta:
HEA **§ 136**. **Avaliku teenistuse seaduse muutmine** Avaliku teenistuse seaduses (RT I, 1995, 16, 228) tehakse järgmised muudatused:

2. Avaldamismärge oma senisel kujul märgitakse ELi õigusaktidele viitamisel eeskirja § 27 lõigete 3 ja 4 ning § 29 lõike 4 kohaselt.

3. Kui osutub vajalikuks tühistada mõni veel jõustumata muudatus või see enne jõustumist muuta, muudetakse seadust, milles jõustumata muudatus sisaldub, ning lisatakse selle avaldamismärge.

NÄIDE
HEA **§ 1.** Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduses (RT I, 21.03.2011, 2) tehakse järgmised muudatused:

4. Kui jõustumata muudatust tuleb muuta või seadusest välja jätta enne, kui muudatust sisaldav seadus on Riigi Teatajas avaldatud ning seega ei ole võimalik märkida eelnõusse muudatust sisaldava seaduse avaldamismärget, identifitseeritakse see muudatust sisaldav seadus vastuvõtmise kuupäeva abil.

NÄIDE
HEA **§ 4. Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse** (vastu võetud 12. jaanuaril 2011) § 1 punkt 12 jäetakse välja.

§ 31. Seaduse lisad

(1) Seaduse rakendamiseks vajalike dokumentide tabelid, vormid, näidised, kaardid, kavandid, skeemid või muud sama laadi materjalid vormistatakse seaduseelnõu osaks olevate lisadena, kui nende kehtestamiseks ei anta volitusnorme. Kui seaduse teksti

arusaadavuse seisukohalt on see oluline, siis võib tabeleid kasutada ka seaduseelnõu tekstis.

(2) Seaduseelnõus, millel on lisa, märgitakse pärast allkirjamärget viide lisale koos lisa pealkirjaga. Seaduseelnõu lisa pealkirjastatakse. Lisa paremas ülanurgas on märge, mis sisaldab seaduse pealkirja nimetavas käändes, selle all märget „Lisa" ja lisa numbrit, kui on rohkem kui üks lisa.

1. Kui lõikes 1 loetletud materjal kavandatakse seaduseelnõu osaks oleva lisana, siis sätete asjakohases osas peab alati olema selge viide nende sätete seotusele lisaga.

NÄIDE riigilõivuseadusest:
HEA (1) Hagiavalduse esitamisel tasutakse riigilõivu lähtuvalt hagihinnast käesoleva seaduse lisa 1 järgi või kindla summana.

2. Korrektne viide lisale sisaldab esmakordsel tekstis viitamisel lisaks numbrile ka lisa pealkirja.

NÄIDE
HEA kirjeldus esitatakse käesoleva seaduse lisa 3 „Keeleoskustasemete kirjeldused" järgi

NÄIDE korduva viite kohta samale lisale:
HEA käesoleva seaduse lisa 3 kohaselt

3. Kui seadusel on lisa, siis märge selle kohta esitatakse pärast seaduse allkirjamärget.

NÄIDE
HEA Nimi Perekonnanimi Riigikogu esimees Tallinn, .. 20.. a Lisa. Keeleoskustasemete kirjeldused

4. Kui lisasid on rohkem kui üks, siis lisad nummerdatakse viitamise järjekorras. Sagedane on viga, kui ühe lisa olemasolul märgitakse ka see lisana 1.

5. Lisa pealkirjastatakse ja paremasse ülanurka vormistatakse märge, millest nähtub, millise akti juurde lisa kuulub.

NÄIDE
HEA Riigilõivuseadus Lisa 1 RIIGILÕIVU TÄISMÄÄRAD AVALDUSE ESITAMISE EEST TSIVIILKOHTUMENETLUSES (EURODES)

6. Lisa liigendamisel tuleb viitamise hõlbustamiseks kasutada araabia numbreid.

3. jagu. Seadust muutva ja kehtetuks tunnistava seaduse eelnõule esitatavad nõuded

§ 32. Seaduse muutmine ja kehtetuks tunnistamine

(1) Seaduse muutmiseks võib selle sätte sõnastust muuta tervikuna või osaliselt, teksti täiendada uute sätetega või tunnistada seniseid sätteid kehtetuks.

(2) Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise võib kavandada:
1) samade õigussuhetega seotud ala reguleeriva uue seaduse eelnõu rakendussättega või
2) seaduse muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks eraldi algatatava seaduseelnõuga.

(3) Seaduseelnõusse ei kavandata erinevate seaduste muutmise sätteid, mis ei ole seotud ühise reguleerimisobjekti või ühise eesmärgi saavutamisega.

(4) Seaduseelnõus ei esitata sätteid, mis muudaks juba jõustunud muutmise või kehtetuks tunnistamise seadust või mis tunnistaks sellise seaduse kehtetuks.

(5) Muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid sisaldava seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine on võimalik juhul, kui muudetakse või tunnistatakse kehtetuks veel jõustumata sätteid.

(6) Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduse eelnõu kohta kehtivad seaduseelnõule esitatavad põhinõuded käesolevas jaos sätestatud erisustega.

1. Põhiseaduse § 10 sätestab õigusriigi põhimõtte, millest tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kuigi õiguskindlus on põhiseaduse mõtte kohaselt Eesti õiguse üldpõhimõte, ei ole see absoluutne, sest vastavalt muutuvatele oludele tuleb kaaluda nii avalikku kui ka üksikisiku huvi ja sellest lähtuvalt seadusi muuta. Kuid ka seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise seadus peab järgima õiguspärase ootuse printsiipi. Näiteks viieks aastaks kehtestatud maksuvabastuse kehtetuks tunnistamine selle tähtaja kestel oli vastuolus õiguspärase ootuse printsiibiga ja seetõttu ka põhiseaduse §-ga 10. Kuna valdkonnad arenevad, vajadused muutuvad, siis ka õiguse üldakti sätted võivad aeguda, muutuda tarbetuks, olla liiga ettekirjutavad, ebatõhusad või tuua kaasa põhjendamatuid kulusid nii üksikisikule, ettevõtjale, ühendustele, avalikule haldusele kui ka üldsusele tervikuna ehk toimida vastupidiselt nende algsele eesmärgile. Seega tuleb õigusakti toimivust ja mõju süsteemselt jälgida ning kohandada õigusakti vajadustele, arvestades alljärgnevaid kehtiva õiguse muutmise põhimõtteid.

2. Kehtiva õiguse muutmiseks on erinevaid viise, nagu **muutmise seadus, täiendamise seadus, asendusseadus ja kehtetuks tunnistamise seadus**. Milline neist üksikjuhul paremini sobib, sõltub muutmisülesandest. Seega enne eelnõu koostama asumist tuleb teada vajalike muudatuste sisu ja mahtu.

3. Muutmisel tuleb õigusakt tervikuna läbi vaadata. Kui lisaks algsest muutmisülesandest tulenevatele muudatustele võib leida piisavalt olulisi puudusi või tekkida võivaid vastuolusid õigusaktis või õigusaktide vahel, siis tuleb kaaluda tervikuna seaduse uuesti kehtestamise

vajadust. Asendusseaduse eelnõu kavandamiseks peab olema kaalukas põhjus, sest arvestada tuleb ka õiguskorra stabiilsuse nõuet.

4. Ulatuslikum õigusloome etapp on kodifitseerimine, mis võimaldab ühe valdkonna reeglistiku koondada ühte akti. Valdkonna õigustiku kodifitseerimine on õiguspoliitiline otsus, mille raames on peale sisuliste muudatuste võimalik vähendada õigustiku mahtu tervikuna ning luua loetavamaid, juriidiliselt täpsemaid ja läbipaistvamaid õigusakte, mida on hõlpsam kohaldada. Kodifitseerimise probleeme on pikemalt käsitletud näiteks „Juridica“ artiklites „Intellektuaalse omandi kodifitseerimine: vajadused, võimalused ja töökorraldus“, „Tööstusomandi õiguse kodifitseerimise väljavaated“ – Juridica, VII 2012.

5. Iga muutmiskavatsuse puhul tuleb säilitada õiguskorra ühtsus ja ülevaatlikkus. Muudatuste kavandamisel tuleb tähelepanu muu hulgas pöörata õigusloome kontsentratsioonile, õiguse kontsentratsioonile, õiguse puhastamisele ja õiguse püsikindluse suurendamisele (Handbuch der Rechtsförmlichkeit. Bundesministerium der Justiz).

Õigusloome kontsentratsiooni põhimõtte järgimiseks tuleb ühendada sama õigusteemat puudutavad järjekorras olevad muutmiskavatsused ehk kui lähitulevikus on vajalik uus muutmine, siis tuleb kaaluda nende liitmise võimalust.

Õiguse kontsentratsiooni põhimõtte järgimiseks tuleb juhul, kui seadused mingi valdkonna liigselt lõhestavad, need seadused ühendada.

Õiguse puhastamise põhimõtte järgimiseks tuleb õiguse katkematu puhastamise tagamiseks ja eraldi puhastavast seadusest hoidumiseks iga muutmiskavatsuse puhul kontrollida, millised muudetava seaduse muud sätted on muutunud tarbetuks, või kas saab sätteid lihtsamaks muuta ning anda sellise kontrolli ja tulemuse kohta eelnõu seletuskirjas ülevaade.

Õiguse püsikindluse suurendamise põhimõtte järgimisel on muudatuse tulemuseks pidevad ning kindlad regulatsioonid ja selleks, et hoiduda omakorda muutmist vajavatest regulatsioonidest, tuleb kasutada viitamise seadustehnilist eelist.

6. Eristatakse **põhimuudatust ja kaasnevaid muudatusi**. Põhimuudatusega realiseeritakse õiguspoliitilised otsustused. Kui põhimuudatuse kaudu muutuvad teised sätted ebaõigeks, siis kaasnevad muudatused peavad tagama uue ja kehtiva õiguse vastavuse (eeskirja § 4). Põhi- ja kaasnevad muudatused koos moodustavad **muutmisülesande**. Kuna kehtiv õigus on pidevas muutumises, siis kaasnevaid muudatusi tuleb kavandada, kontrollida ja kuni seaduse vastuvõtmiseni jälgida eelnõu aktuaalsust eriti hoolikalt.

7. Muudatus jaguneb normitehniliselt kahte teineteisest rangelt eristatavasse ossa: muutmiskorraldus ehk vormel ja sätte tekst. Vormel sisaldab seda, milliseid sätteid ja kuidas tuleb muuta. Sätte tekst on see, millest saab muudetava seaduse uus koostisosa ning see tuleb esitada jutumärkides. Sätte tekst tuleb sõnastada eeskirja §-de 15–19 nõudeid ja soovitusi järgides.

8. **Muutmise seaduse eelis** on, et see võimaldab vahetult võrrelda kehtiva ja uue redaktsiooni erinevusi. Muutmise seaduse eeliseid ja puudusi tuleb kaaluda. Muutmise seaduse eelised võivad kaaluda selle puudused üles siis, kui:
1) muudatust on vaja adressaadi jaoks esile tõsta;
2) õigusloome tuleb keskendada aktuaalsele muutmisülesandele;
3) muudatuste maht on väike.

Kas loetletud tingimused on täidetud, tuleb igal üksikul juhul otsustada eraldi. Järgnevas näites puudutab muudatus vaid üht sõna ja kui sel juhul esitada näiteks kogu lõike sõnastus, siis menetleja ega seaduse adressaadi jaoks ei ole eelnõu või muutmise seadust ega seaduse tervikteksti lugedes selge, milles muudatus on tehtud. Seega on seaduse vastuvõtmise, rakendamise ja kohaldamise aspektist oluline üksikute tehtavate ja tehtud muudatuste selge esiletoomine. Eeskirja sätetest tuleb juhinduda nende koostoimes ja läbimõeldult peaeesmärki ehk seaduse toimivust arvestada.

NÄIDE
HEA **6)** paragrahvi 49 lõike 7 punktis 9 asendatakse sõna „siseaudititalituse” sõnaga „siseauditi”;

9. Kui muutmisülesanne piirdub kehtiva õiguse muutmisega mahus, millega ei kaasne asendusseaduse väljatöötamise vajadust, siis tuleb see muudatustena koostada. Seadustehniliselt saab selleks kasutada **muutmise, täiendamise või kehtetuks tunnistamise seadust**.

10. Muutmise seaduse eesmärk ei ole seaduse ulatuslik ümberkujundamine, vaid üksikute sätete muutmine, mis ei muuda seaduse põhiolemust.

Kui muutmisülesande õiguspoliitiline eesmärk seisneb valdavalt seaduse muutmises (**põhimuudatus**), siis tuleb kasutada **muutmise seaduse** vormi. Muutmise seaduse eelnõusse võib üldjuhul kavandada ühe seaduse põhimuudatuse ja põhimuudatusest johtuvad ehk kaasnevad teiste seaduste muudatused (**kaasnev muudatus**). Sisuliselt seotud ühe valdkonna seaduste (näiteks kohtumenetluse seadused) põhimuudatused on võimalik ja otstarbekas esitada ühe eelnõuna. Reeglina ei tohi muutmise seaduse eelnõu sisaldada muu valdkonna seaduse põhimuudatust. Lõikes 3 esitatud reegel on kooskõlas eeskirja § 2 lõikega 1 (sama liiki) ja tähendab, et ka muutmise seaduse eelnõusse võib kavandada selliste seaduste sätteid, mille muutmine on seotud ühise reguleerimisobjekti või eesmärgiga (muutmisülesanne).

Muutmisülesanne ei pea olema seotud ainult seaduse regulatsiooniosa sätetega, vaid ka ülejäänud osadega, näiteks pealkirja, teatud tingimustel ka jõustumissätetega. Nende osade muutmine eeldab lubatavuse, otstarbekuse ja vajalikkuse kontrolli.

Kuna seadusele viidatakse pealkirja kaudu, tuleb pealkirja muutmise puhul muuta ka kõik viitavad sätted teistes seadustes ja muudes õigusaktides.

Seaduste muutmisel tuleb järjekindlalt jälgida, et valitsusasutuste ja muude institutsioonide ebaõiged nimetused asendataks kehtivate nimetustega.

11. Jõustumissätte muutmine on võimalik ainult juhul, kui seda muutva seaduse menetlemiseks ja jõustamiseks on piisav *vacatio legis*. Kui tahetakse muuta jõustumishetke, siis tuleb tagada seda muutva seaduse jõustumine enne senist jõustumispäeva või jõustumispäeval.

Kui seadus on tähtajaline, võib muudatus olla seotud kehtivusaja lõpu edasilükkamisega või kehtivustähtaja ärajätmisega. Muutmisvormel osutab siis kehtivuse kaotamise kuupäeva asendamisele uue kuupäevaga või kehtivuse kaotamise sätte kehtetuks tunnistamisele. Igal juhul tuleb tagada muutva seaduse jõustumine enne seaduses nimetatud kehtivuse kaotamise kuupäeva või sellel kuupäeval.

12. Kui ühe ja sama sätte muutmisel on otsustatud ka selle sätte järgmised muudatused, siis on otstarbekas need järjestikused muudatused esitada ühes muutmise seaduse eelnõus ja märkida nende eri ajal jõustumise (**astmeline jõustumine**).

NÄIDE
HEA **§ 2. Tulumaksuseaduse muutmine** Tulumaksuseaduses tehakse järgmised muudatused: **1)** paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse arv „11,4“ arvuga „11,57“; **2)** paragrahvi 5 lõike 1 punktis 1 asendatakse arv „11,57“ arvuga „11,60“. **§ 3. Seaduse jõustumine** (1) Käesolev seadus jõustub 2013. aasta 1. jaanuaril. (2) Käesoleva seaduse § 2 punkt 2 jõustub 2014. aasta 1. jaanuaril.

13. Kui muutmisülesanne seisneb valdkonna ulatuslikus ümberkujundamises, siis on seaduse muutmise variant selleks ebasobiv, kuna tulemus ei ole ülevaatlik ega tõsta esile muudatuse õiguspoliitilist olemust ja tähendust. Seega tuleb kavandada uus seadus ja senikehtinud õigus kehtetuks tunnistada. Selline ühe või enama seaduse asemele kavandatav seadus on **asendusseadus.** Asendusseadusega kujundatakse olemasolev seadus ulatuslikul määral ümber. Muutmisülesanne ei seisne siin üksikute tekstikohtade väljavahetamises, vaid seadusandja otsustab uuesti tulevase seaduse kogu sisu üle. Asendusseaduse pealkiri ja liigendus võib vastata esmaregulatsioonile. Arvamus, mille kohaselt asendusseadus peaks pealkirja poolest asendatavast erinema, ei ole põhjendatud, sest asendusseadus asendab senise seaduse. Mõlemad seadused on eristatavad avaldamismärke alusel. Asendusseaduse koostamisel tuleb eriti hoolikalt kontrollida viiteid senisele seadusele, kas need viidetena asendusseadusele saavad alles jääda või tuleb neid muuta. Kuigi hilisem seadus tühistab varasema, tuleb kehtivate aktide üle arvestuse pidamiseks asendatav seadus või asendatavad seadused sõnaselgelt kehtetuks tunnistada.

14. Kui § 36 lõike 1 järgi ühe muudetava seaduse muudatused koondatakse eelnõu ühte paragrahvi, mis jaguneb punktideks, siis juhul, kui on näiteks õiguse puhastamise või kodifitseerimise korral vaja arvukalt seadusi kehtetuks tunnistada, võib sarnaselt muudatuste loeteluga esitada ka kehtetuks tunnistatavate seaduste loetelu pealkirjade järgi tähestiku järjekorras ühe paragrahvi punktide loeteluna.

NÄIDE
HEA **§ 56. Seaduste kehtetuks tunnistamine** Kehtetuks tunnistatakse: **1)** Eesti Vabariigi pensioniseadus; … **3)** riiklike elatusrahade seadus.

15. Lõike 4 järgi ei kuulu eelnõusse sätted, mis muudaks juba jõustunud muutmise või kehtetuks tunnistamise seadust või mis tunnistaks sellise seaduse kehtetuks. Muutva akti jõustumisega saavad muudatused muudetava akti osaks ning kehtetuks tunnistatavad sätted muutuvad kehtetuks. Seega muudetud regulatsiooni muutmiseks tuleb muuta kehtivat seadust.

16. Lõige 5 rõhutab õigusselgust. Kui seadusandja peab vajalikuks veel jõustumata muutva sätte muutmist, siis tuleb õigusselguse eesmärgil see sõnaselgelt enne selle jõustumist seadusest välja jätta või muuta, mitte üksnes muuta uuesti kehtivat seadust ja selliselt juurde tekitada seaduse uusi muudatusi lähtuvalt põhimõttest hilisem tühistab varasema. Riigikogu võttis 26. jaanuaril 2011 vastu seaduse, millega täiendati investeerimisfondide seaduse (IFS) § 244 lõikega 2^1 ja säte pidi jõustuma 1. augustil 2011. Riigikogu võttis 23. veebruaril 2011 vastu seaduse, millega muudeti IFSi § 244 ja anti sellele tervikuna uus sõnastus. Säte pidi jõustuma 3. aprillil 2011. Tekkis küsimus, kas 23. veebruari muudatust kui hilisemat tuleks mõista selliselt, et see tühistab 26. jaanuari muudatuse, sest sättele anti uus terviktekst või peaks see paragrahv 1. augustil täienema lõikega 2^1. Riigikogu eesmärk oli siiski see, et 1. augustil lisanduks lõige 2^1. Kuid olukord oleks tunduvalt selgem, kui igal juhul, kui jõustumata muudatus soovitakse välja jätta, tehakse seda sõnaselgelt (ehk siis selles näites: kuni pole sätet, et 1. augustil jõustuma pidav § 244 lõige 2^1 jäetakse välja, on selge, et see on jõustuma mõeldud).

17. Veel jõustumata muudatuse muutmisel muudetakse õigusselguse huvides seda seadust, milles jõustumata muudatus sisaldub, see tähendab muutmissätet sisaldavat seadust, mitte seaduse tulevikuredaktsiooni. Kui viitaksime näiteks, et muudetakse maamaksuseaduse 1. jaanuaril 2014 jõustuvat redaktsiooni, võib enne nimetatud kuupäeva seaduse vastava kuupäeva redaktsioon veel teiste muudatuste tõttu muutuda. Seega tuleb jõustumata muudatuse muutmisel märkida eelnõus korrektne muutmissätet sisaldava seaduse avaldamismärge vastavalt eeskirja § 30 lõikele 3.

Nii ei tule muuta mitte maamaksuseaduse 2014. aasta 1. jaanuaril jõustuvat tulevikuredaktsiooni, vaid muuta tuleb koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seadust.

NÄIDE
HALB Maamaksuseaduse (RT I, 08.07.2011, 16) § 11 lõike 3 sõnad „kaasomandis, on kaasomanikud“ asendatakse sõnadega „ühis- või kaasomandis, on ühis- või kaasomanikud“;

NÄIDE
HEA **§ 1. Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse muutmine** Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduses (RT I, 08.07.2011, 7) tehakse järgmised muudatused: **1)** paragrahvi 1 punktis 1 maamaksuseaduse § 11 lõikes 3 asendatakse sõnad „kaasomandis, on kaasomanikud” sõnadega „ühis- või kaasomandis, on ühis- või kaasomanikud”; …. **§ 4. Seaduse jõustumine** Käesolev seadus jõustub 2014. aasta 1. jaanuaril.

18. Akti muutmisel on lubatud teatavad kõrvalekalded eeskirja nõuetest. Kui näiteks muudetavas seaduses on paragrahvid pealkirjata või lõiked nummerdamata või viide kujul *§ 5 6. lõikes,* siis säilitatakse senine vormistus kuni asendusseaduse kehtestamiseni.

§ 33. Seaduseelnõust tulenev seaduse muutmine ja kehtetuks tunnistamine

(1) Seaduseelnõust tulenev teise seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine kavandatakse sama seaduseelnõu rakendussätetes pärast üleminekusätteid. Muudetavad või kehtetuks tunnistatavad seadused paigutatakse seaduste pealkirjade tähestikulises järjekorras.

(2) Kui seaduseelnõu jõustumiseks ja seadusena rakendamiseks on vajalik välislepingut käsitleva seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine, algatatakse sellekohane eraldi seaduseelnõu.

(3) Kui Riigikogu häälteenamust nõudva seaduseelnõu rakendussätetesse on kavandatud Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudva seaduse muudatused, siis märgitakse seletuskirjas, et seaduseelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

(4) Riigieelarve muutmiseks algatatakse eraldi eelnõu kooskõlas riigieelarve seadusega.

(5) Iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõus ei esitata muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid.

(6) Välislepingu menetlemist käsitlevas seaduseelnõus ei esitata muu seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise sätteid.

1. Lõigete 2 ja 4 järgi ei kavandata nii välislepingu kui ka iga-aastase riigieelarvega seonduvaid sätteid teiste seaduste muudatuste hulgas. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kohaselt rakendub neile erinev menetluskord, mistõttu tuleb esitada ka vastavad seaduseelnõud.

2. Lõike 3 järgi võib § 4 kohase seaduse muutmisega kaasneva Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudva seaduse muutmise kavandada sama eelnõu, sealhulgas ka poolthäälte enamust nõudva eelnõu rakendussätetesse, kusjuures sel juhul on seaduse vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. On oluline, et kooskõlastaja ja seadusandja eelnõu menetledes oleksid teadlikud, et selle rakendamine on võimalik vaid Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudva seaduse muutmisel. See välistab olukorra, kus poolthäälte enamust nõudva seaduse rakendusseadus, mis sisaldab ka koosseisu häälteenamust nõudva seaduse muutmist, esitatakse menetlusse pärast rakendatava seaduse vastuvõtmist. Märge eelnõu menetlemiseks nõutava kvoorumi kohta märgitakse eeskirja § 41 lõikes 4 nimetatu kohaselt.

3. Lõige 5 ja lõige 6 välistavad vastavalt iga-aastase riigieelarve seaduse ja välislepingu menetlemist käsitlevasse seaduseelnõusse teiste seaduste muutmise või kehtetuks tunnistamise sätete lisamise. Kõnesolev säte on erand § 32 lõikest 3, kuna § 33 lõiked 5 ja 6 hõlmavad ka ühise eesmärgi saavutamist. Samas on oluline märkida, et eelnõu seotus eelnimetatud sätetes nimetatud eelnõuga tuleb kindlasti märkida seletuskirja § 41 lõike 4 punkti 1 kohaselt. Kui näiteks tolliteemalise välislepingu rakendamine eeldab tolliseaduse muutmist, siis selle muutmise sätteid ei kavandata välislepingu menetlemise eelnõusse, vaid selleks tuleb koostada eraldi tolliseaduse muutmise seaduse eelnõu.

§ 34. Seaduse muutmise sõnastamise põhireeglid

(1) Seaduse muutmise sättes esitatakse kogu muudetava paragrahvi, lõike või punkti uus sõnastus. Ühel ajal jõustuvad järjestikused muudetavad sätted esitatakse muudatuste loetelu ühes punktis, kasutades näiteks vormelit „paragrahvi 12 punktid 21 ja 22 muudetakse ning sõnastatakse järgmiselt:".

(2) Kui muudetava paragrahvi või lõike tekst koosneb mitmest lausest ja tehtav muudatus puudutab neist ainult ühte või selle tekstiosa, võib eelnõus sätestada ka ainult selle lause või tekstiosa sõnastuse muutmise.

(3) Sõna või tekstiosa asendamise korral seaduse kogu teksti ulatuses esitatakse see muudatus eelnõu esimese muudatussättena. Kui asendatav sõna või tekstiosa on sätetes eri käänetes, siis selle asendamiseks esitatakse asendatav ja asendaja nimetavas käändes ning lisatakse muutmisvormeli lõppu sõnad „vastavas käändes".

(4) Kui üks ja sama muudatus kavandatakse mitmes paragrahvis, lõikes või punktis, siis loetletakse kõik muudetavad paragrahvid, lõiked ja punktid ning märgitakse, milline sõna või tekstiosa asendatakse teise sõna või tekstiosaga. Kui asendatav on sätetes eri käänetes, siis esitatakse asendatav ja asendaja nimetavas käändes ning lisatakse muutmisvormeli lõppu sõnad „vastavas käändes". Nimetatud muudatus paigutatakse eelnõu sätete seas esimese muudetava paragrahvi numbri järgi.

(5) Seaduse muutmise sättes võib anda ka muudetava seaduse muu struktuuriüksuse, näiteks osa, peatüki, jao, jaotise või alljaotise muudetud sõnastuse.

(6) Seaduse lisaks oleva tabeli, vormi, näidise, kaardi, kavandi, skeemi või muu dokumendi mitme lahtri, veeru või muu elemendi muutmiseks esitatakse lisa muudetava seaduse lisana terviklikul kujul või põhjendatud erandina üksiku lahtri, veeru või muu lisa elemendi muutmisel selle muudatusena. Lisa üksikute elementide muutmisel võib lisaks muutmisvormelitele kavandada ka muudetava lisa kehtestamise terviklikul kujul.

(7) Seaduse muutmisel kontrollitakse ja vajaduse korral ajakohastatakse:
1) seaduses olevad viited ning normitehnilised märkused;
2) eelnõus esitatud avaldamismärked.

(8) Seaduse muutmisel kontrollitakse muudatuste sobivust Riigi Teatajas avaldatud tervikteksti ja selle tulevikus jõustuvatesse redaktsioonidesse.

1. Kui muudatusi on rohkem kui üks, järgneb muudetava seaduse pealkirjale standardne vormel „tehakse järgmised muudatused:" ning paragrahvi sissejuhatava osa jätkuna loetletakse punktidena seaduse muudatused. Muudatused nummerdatakse punktist 1 kuni punktini x. Ülevaatlikkuse eesmärgil esitatakse punktitähised paksus kirjas. Kui kavandatakse ka jõustumissäte või muudetakse rohkem kui ühte seadust, siis lisatakse vormelisse muudetava seaduse pealkirja ette paragrahvitähis (**§ 1.**, **§ 2.** ..). Rohkem kui kahe seaduse muutmisel tuleb paragrahvid ka pealkirjastada.

2. Muudatused esitatakse muudetava seaduse paragrahvide järjekorras, arvestamata muudatuste olulisust ehk kas need on selle seaduse põhi- või kaasnevad muudatused. Ühe seaduse muudatused, välja arvatud jõustumisnorm, koondatakse ühte paragrahvi. Punkt peab algama tekstiga, mis nimetab seaduse muudetava paragrahvi või muu täpse tekstikoha ja korralduse, kuidas muuta.

NÄIDE
HEA **§ 1. Riigikogu valimise seaduse muutmine** Riigikogu valimise seaduses <u>tehakse järgmised muudatused</u>: 1) paragrahvi 9 lõiget 1 täiendatakse punktiga 4 järgmises sõnastuses: „4) elektroonilise hääletamise komisjon.";|

2) paragrahvi 10 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(2) Maakonna valimiskomisjoni, Tallinna ja Tartu linna valimiskomisjoni ning elektroonilise hääletamise komisjoni volitused kestavad neli aastat.”. **§ 2.** Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmine Euroopa Parlamendi valimise seaduses tehakse järgmised muudatused: 1) paragrahvi 8 lõiget 1 täiendatakse punktiga 4 järgmises sõnastuses: „4) elektroonilise hääletamise komisjon.”; 2) paragrahvi 9 lõiget 1 täiendatakse pärast sõnu „Vabariigi Valimiskomisjoni,” sõnadega „elektroonilise hääletamise komisjoni,”. § 3. Seaduse jõustumine Käesolev seadus jõustub ..

3. Kui seaduses tehakse üks muudatus, siis tuleb muudatuste loetelu sissejuhatav lause välja jätta.

NÄIDE
HEA Veeseaduse § 2 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

4. Kui seaduses kavandatakse muuta vaid ühte mahukat paragrahvi ja teha selles rohkem kui üks muudatus, kuid samas ei ole otstarbekas tervet paragrahvi uuesti esitada, siis jaotatakse üksikud muudatused punktideks.

NÄIDE
HEA Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 3 tehakse järgmised muudatused: **1)** lõikes 1 tunnistatakse kehtetuks punkt 14; **2)** lõige 2 tunnistatakse kehtetuks; **3)** lõikes 3 asendatakse arv „15“ arvuga „13“.

5. Kui muutmiskorralduse (vormeli) sisuks on muutmine, täiendamine, asendamine või väljajätmine, siis lisandub sätte tekst, mis on kavandatud muudetava seaduse koostisosaks. Sätte tekst tuleb alati jutumärkidesse panna, et see muutmiskorraldusest selgesti eristuks. Iga vormel peab olema sõnastatud nii täpselt, et ei jää võimalusi mitmeti mõistmiseks. See eesmärk saavutatakse **standardseid vormeleid** kasutades. Kõigepealt on need seotud muudetava tekstikoha täpse määramisega. Kuna järgnevas näites ei ole järgitud nõuet, et struktuuriosa terviklikul muutmisel tuleb vormelis kasutada lõikes 1 nimetatud tüüpvormelit „muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:“, siis ei selgu ka eelnõu koostaja tahe ehk kas eesmärk on lisada teine lause või siiski muuta olemasolevat sätet ja on eksitud sätte määramisega, sest eelnõu kooskõlastamise ajal oli vormelis nimetatud lõikes vaid üks lause.

NÄIDE seaduse muutmise vormeli väära vormistamise kohta:
HALB **1)** paragrahvi 12 lõike 2 teine lause sõnastatakse järgmiselt:

6. Pärast muudetava tekstikoha täpset määramist tuleb järgnevas muutmisvormelis nimetada konkreetselt, kuidas muudetakse. Seaduse teksti muutmiseks on erinevaid viise, kuid valiku aluseks peab olema õigusselgus ja ökonoomia.

Muudatuse liik määratakse **standardse vormeliga**:
1) „**tunnistatakse kehtetuks**" kasutatakse siis, kui eeskirja § 26 lõikes 1 nimetatud struktuuriosa, paragrahv, lõige, lause või punkt tuleb tervikuna kehtetuks tunnistada;
2) „**jäetakse välja**" kasutatakse siis, kui kehtivast tekstist tuleb välja jätta sõna või arv või muu tekstiosa ja ka siis, kui seadusest tuleb välja jätta paragrahv, lõige, lause, punkt või muu § 26 lõikes 1 nimetatud struktuuriosa, mis ei ole veel jõustunud;
3) kui on vaja lisada teksti ühe struktuuriosa sees või ühe ja sama astme liigendusühikute vahele, näiteks paragrahv kahe paragrahvi vahele või üks lõige kahe lõike vahele või lõppu, siis tuleb kasutada sõna „**täiendatakse**";
4) kui asendatakse ainult üksikud arvud, sõnad või muu tekstiosa, siis väljendatakse seda sõnaga „**asendatakse**";
5) vormelit „**muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:**" kasutatakse eeskirja § 26 lõikes 1 nimetatud struktuuriosa, paragrahvi, lõike, punkti või lause ulatuslikul ümberkujundamisel ning seega kogu nende sõnastuse asendamisel muudetud, kuid samasisulise sõnastusega.

Muudetud, kuid samasisuline sõnastus tähendab, et struktuuriosa reguleerimisese peab jääma samaks. Kui paragrahvi sisuks on näiteks loa kehtetuks tunnistamise alused, siis paragrahvi muutmisel ei ole lubatud anda sellele uut sisu, näiteks loa peatamise alused. Kui senine paragrahv ei ole enam vajalik, siis tuleb see kehtetuks tunnistada ja uue sisu jaoks kavandada uue numbriga (ülaindeksiga) paragrahv sisuliselt sobivasse asukohta.

Eelnõu sissejuhatav lauseosa „X seaduses tehakse järgmised muudatused:" võtab kokku kõik muudatused, täiendused, asendused ja kehtetuks tunnistamised ega tekita kordust iseseisva muutmise vormeliga „muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:" (vt RT-s muutmise seaduse vormistust), kuna sissejuhatav vormel ei ole seotud sisuliselt järgnevate erisisuliste vormelitega. Muutvas sättes ei ole lühivormeli „sõnastatakse järgmiselt:" puhul alati üheselt selge, kas muudetakse sätet või täiendatakse seadust uue sättega (näide punktis 5).

7. Muudatuse liigist sõltub, kuidas seaduse muudetavat tekstikohta muutmisvormelis märgitakse. Sellele tuleb osutada nii täpselt kui võimalik. Kui tekstis üksikuid sõnu või tekstiosi asendatakse, jäetakse välja, tunnistatakse kehtetuks või teksti nendega täiendatakse, siis tuleb igal juhul osutada kõige väiksemale liigendusühikule (lõige, punkt, lause, sissejuhatav lauseosa, tekst, sõna, arv). See on vajalik selleks, et välistada muudatusi tekstiosades, millesse neid ei olnud kavandatud.

8. Kui paragrahvi või muud struktuuriosa muudetakse, siis tuleb kontrollida ka pealkirja vastavust uuele sõnastusele ning vajaduse korral ka seda muuta. Pealkirja muudatus tuleb paigutada enne nimetatud muudatusi. Pealkirja esitusviisi (kas läbiv suurtäht, paks kiri, paigutus jm) valikul muutmissätetes tuleb aluseks võtta muudetava seaduse vormistus.

NÄIDE
HEA **10)** seaduse 20. peatüki 1. jao pealkiri muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „**1. jagu** **Üldsätted**“;

9. Kui asendatav, asendaja, täiendus või väljajäetav on arv või number, siis nimetatakse seda kokkuleppeliselt „arv” või „arvud“. Muul juhul nimetatakse seda sõnaga „tekstiosa“, „sõna“ või „sõnad“. Eelnõu viimistlemisel peab jälgima, et sarnaseid koosseise nimetatakse sarnaselt.

NÄIDE
HEA **1)** paragrahvis 8 asendatakse arv „3“ arvuga „12“; **2)** paragrahvi 25 lõike 5 punktist 3 jäetakse välja tekstiosa „kui tööandjalt on laekunud käesoleva seaduse § 13 lõike 1 punktis 17 nimetatud teatis”; **3)** paragrahvist 28 jäetakse välja tekstiosa „§-s 5,“; **4)** paragrahvi 31 lõikes 3 asendatakse tekstiosa „Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 166/2006, mis käsitleb Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomist ning millega muudetakse nõukogu direktiive 91/689/EMÜ ja 96/61/EÜ (ELT L 33, 04.02.2006, lk 1–17)“ tekstiosaga „..“; **5)** paragrahvi 47 lõikes 4 asendatakse sõnad „maakatastri volitatud töötlejale” sõnaga „katastripidajale”; **6)** paragrahvi <u>61 lõikes 2</u> asendatakse tekstiosa „127 lõikes 1“ tekstiosaga „§ 32 lõigetes 1 ja 2“; **7)** paragrahvi <u>323 lõikes 5</u> asendatakse tekstiosa „lõikes 4“ tekstiosaga „lõikes 2“; **8)** normitehnilises märkuses asendatakse tekstiosa „nõukogu direktiiv 90/425/EMÜ, milles käsitletakse ühendusesiseses kaubanduses teatavate elusloomade ja toodete suhtes seoses siseturu väljakujundamisega kohaldatavaid veterinaar- ja zootehnilisi kontrolle (EÜT L 224, 18.08.1990, lk 29–41), muudetud direktiividega 91/68/EMÜ (EÜT L 46, 19.02.1991, lk 19–36), 91/174/EMÜ (EÜT L 85, 05.04.1991, lk 37–38), 91/496/EMÜ (EÜT L 268, 24.09.1991, lk 56–68), 92/60/EMÜ (EÜT L 268, 14.09.1992, lk 75–76), 92/65/EMÜ (EÜT L 268, 14.09.1992, lk 54–72), 92/118/EMÜ (EÜT L 62, 15.03.1993, lk 49–68) ja 2002/33/EÜ (EÜT L 315, 19.11.2002, lk 14–15);” tekstiosaga „…”.

NÄIDE
HALB **1)** <u>paragrahvi 61 lõikes 2</u> asendatakse <u>viide</u> „§ 127 lõikes 1“ viitega „§ 32 lõigetes 1 ja 2“;

2) paragrahvi 323 lõikes 5 asendatakse viide sama paragrahvi lõikele 4 viitega sama paragrahvi lõikele 2.

10. Väär on koondada muudatused lõikesse, sest paragrahvi lõigetesse liigendamist kasutatakse siis, kui on tegemist üld- ja erisättega, mitte loeteluga. Muudatused tähendavad aga võrdväärset loetelu ja need tuleb esitada paragrahvi punktides.

NÄIDE muudatuste **väära** liigendamise kohta punktide asemel lõigetena:
HALB (1) Seaduse tekstis asendatakse sõna „kontrollproov“ sõnaga „proov“ vastavas käändes. (2) Paragrahvi 1 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks. (3) Paragrahvi 2: **1)** lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

11. Kui mahukas lõikes tehtav muudatus ei hõlma valdavat osa lõikest, siis õigusloome ökonoomia ehk muutva seaduse mahu vähendamiseks ja muudatuse esiletoomiseks võib eelnõus sätestada ka ainult lause või selle tekstiosa sõnastuse muutmise. Kui mitmelauselise sätte ühes lauses võib ainult tekstiosa muuta (lõige 2), siis võib eeldada, et see on samamoodi lubatud ka ühelauselises sättes (§ 32 lõige 1). Erisus selles osas ei oleks põhjendatud. Kui rohkem kui ühelauselises lõikes muudetakse ühte lauset või üksnes lõike sissejuhatavat lauseosa, siis uus lause või sissejuhatav lauseosa tuleb esitada ilma lõike numbrita, sest viimane ei ole muudetava lause osa.

NÄIDE sissejuhatava lauseosa muudatuse vormistamise kohta:
HEA **32)** paragrahvi 46 lõike 1 sissejuhatav lauseosa muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Tegevusloa andja võib loa omajale teha puuduste kõrvaldamiseks ettekirjutuse või tegevusloa, ühenduse tegevusloa tõestatud koopia või sõidukikaardi kehtivuse kindlaksmääratud ajaks peatada või kehtetuks tunnistada, kui:”;

12. Kui paragrahv jaguneb lõigeteks või lõige jaguneb punktideks ja muudatus puudutab vaid osa nendest, kavandatakse eelnõu ühes punktis vaid muudetava lõike või punkti või ühel ajal jõustuvate järjestikuste lõigete või punktide uus sõnastus või kehtetuks tunnistamine. Samamoodi tuleb toimida ka muude struktuuriosade muutmisel. Ühes punktis kehtetuks tunnistada võib ka mittejärjestikuseid struktuuriosasid, kuid ka seda juhul, kui nende kehtetuks tunnistamine peab jõustuma ühel ajal. Eri ajal jõustuvate struktuuriosade muudatused või kehtetuks tunnistamised tuleb kavandada eri punkti.

NÄIDE

HEA **§ 1. X seaduse muutmine** X seaduses tehakse järgmised muudatused: **1)** paragrahvi 46 lõiget 2 täiendatakse punktiga 8 järgmises sõnastuses: „8) lepinguriigi väikeettevõtja või füüsiline isik, kes on selles lepinguriigis registreeritud kutselise investorina;“; **2)** paragrahvi 46 lõiked 3–5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(3) Kui .. (4) Kui .. (5) Kui .. varaseimal lepinguga ettenähtud tähtpäeval.”. **§ 2. Y seaduse muutmine** Y seaduses tehakse järgmised muudatused: **1)** paragrahvi 7 punktid 2 ja 4 tunnistatakse kehtetuks; **2)** paragrahvi 7 punkt 5 tunnistatakse kehtetuks. **§ 3. Seaduse jõustumine** Käesoleva seaduse § 2 punkt 2 jõustub 2014. aasta 1. jaanuaril.

13. „Ametniku keelekäsiraamatu“ järgi (lk 71) sidesõna *ning* seob kõrgema tasandi liikmeid ja *ja* madalama omi. Seega kui vormelis nimetatakse rohkem kui üht eri tasandi struktuuriosa, siis peab seda tähistav sõna, järgnevas näites sõna *punkt,* olema mitmuses ning järgneva sidesõna *ja* asemel tuleb kasutada *ning.*

NÄIDE
HEA **4)** paragrahvi 47 lõike 1 punktid 4 ja 8 ning § 48 tunnistatakse kehtetuks;

NÄIDE vormeli sõnastusest, kui tuleb välja jätta sõna või sõnad. Sõna *kustutatakse* ei kasutata:
HEA **72)** paragrahvi 7 lõike 1 teisest lausest jäetakse välja sõna „auditeeritud“; **73)** paragrahvi 8 lõikest 1 jäetakse välja sõnad „kaitse- ja tulundusmetsas“;

14. Muudatuste kavandamisel peab lisaks tulevase sõnastuse täpsusele tähelepanu pöörama ka korrektsele kirjavahemärgistusele. Kui näiteks loetelus muudetakse üksuste arvu, siis tuleb mõelda ka sidesõna ja kirjavahemärgi uuele paigutusele.

NÄIDE

HEA **1)** paragrahvi 2 lõiget 3 täiendatakse pärast sõna „õuemaa,“ sõnaga „elamumaa,“;

NÄIDE
HEA **2)** paragrahvi 2 lõikest 3 jäetakse välja sõnad „, § 93 lõike 2 punktis 2“;

15. Lause, mille lõpus puudub punkt, ei ole korrektne. Järgnevas näites on väär muutmise seaduse vormistus. Punkt, mis peaks lõpetama § 1 teksti ja eraldama seda §-st 2, puudub. Paragrahvi 1 lõpetavat punkti ei asenda punkt, mis on jutumärkide sees (jaanuariks.”), sest see punkt on osa muudetava seaduse § 72^1 tekstist. Õige interpunktsiooni näide, milles § 1 lõpetab punkt, on punktis 2.

NÄIDE
HALB **12)** seadust täiendatakse §-ga 72^1 järgmises sõnastuses: **„§ 72^1. Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava tulu arvutamine 2013. aastaks** Sotsiaalkindlustusamet arvutab käesoleva seaduse § 10 lõikes 1 nimetatud Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu tulu 2013. aastaks 2011. aasta sotsiaalmaksu andmete alusel sama paragrahvi lõike 2 kohaselt hiljemalt 2013. aasta 10. jaanuariks.” **§ 2. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmine** Riikliku pensionikindlustuse seaduses tehakse järgmised muudatused:

16. Sõna või sõnade asendamise korral seaduse kogu teksti ulatuses esitatakse see muudatus eelnõu esimese muudatussättena. Siinjuures võib tekkida küsimus, kuidas vormistada juhul, kui asendatav algab kord suur-, kord väiketähega. Sel juhul tuleb asendatav esitada väiketähega, sest Riigi Teataja lähtub sellest, et lause alguses on sõna suure tähega.

17. Kui üks ja sama muudatus tehakse mitmes sättes, ei esitata eelnõus kõigi nende sätete uut sõnastust, vaid loetletakse kõik muudetavad paragrahvid, lõiked või punktid ja märgitakse, milline sõna või sõnad asendatakse teise sõna või sõnadega vastavas käändes. Selline muudatus paigutatakse eelnõu sätete reas esimese muudetava sätte asukoha järgi. Täiend *vastavas käändes* on vajalik juhul, kui asendatavad on eri käändes. Sel juhul tuleb esitada asendatav ja asendaja nimetavas käändes. Kui aga asendatav on eri sätetes ühes käändes, siis tuleb esitada see selles käändes ja tarbetu on lisada sel juhul täiendit *vastavas käändes*. Seega v*astavas käändes* näitab, et asendusi on rohkem kui üks ja need on eri käänetes. Nimetatud juhul lisada veel *läbivalt* oleks tarbetu kordus.

NÄIDE
HEA

37) paragrahvi 54 lõike 1 punktis 9, §-s 94[1] ja § 106 lõikes 1 asendatakse sõna „neto-omavahendid“ sõnaga „omavahendid“ vastavas käändes;

18. Sõna *läbivalt* tuleb lisada juhul, kui asendatavaid on rohkem kui üks ja need on samas käändes, selleks et rõhutada asendatavate paljusust.

NÄIDE
HEA **12)** paragrahvides 1 ja 4 asendatakse läbivalt sõnad „§ 7 lõikes 1 või 2 nimetatud metsas “ sõnadega „kaitse- ja tulundusmetsas“.

19. Väljajätmise saab vajaduse korral vormistada ka asendamisena. Kui sättes on näiteks väljajäetav sõna rohkem kui ühes kohas, kuid välja tuleb see jätta vaid ühes kohas, siis lihtsaim viis selle koha märkimiseks on esitada väljajäetav koos kõrval asetseva sõnaga.

NÄIDE
HEA **3)** paragrahvi 1 lõikes 2 ja § 2 lõikes 3 asendatakse sõnad „jätmise otsuse“ sõnaga „jätmise“;

20. Kui suuremas struktuuriüksuses (osa, peatükk, jagu, jaotis või alljaotis) tuleb teha arvukalt muudatusi, siis tuleb otsustada, kas on otstarbekas esitada see struktuuriosa tervikuna uues sõnastuses või siiski üksikute muudatuste loeteluna.

NÄIDE
HEA **18)** seaduse 5. peatükk muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „5. peatükk **ÜHENDUSE TEGEVUSLOA, SELLE KINNITATUD ÄRAKIRJA, JUHITUNNISTUSE JA OMA KULUL SÕITJATEVEO SERTIFIKAADI TAOTLEMINE NING ANDMINE** **§ 13. Ühenduse tegevusloa, selle kinnitatud ärakirja, juhitunnistuse ja oma kulul sõitjateveo sertifikaadi taotlemine** (1) ..“.

21. Lõike 6 järgi võib lisa elementide muudatusi vormistada sel juhul üksikute muudatustena, kui neid on võimalik Riigi Teatajas avaldatavasse tervikteksti kergesti teha ja kogu lisa uuesti esitamine ei oleks näiteks selle suure mahu tõttu mõistlik. Kui väheste muudatuste korral esitada kogu lisa tervikuna uuesti, siis ei ole näha, millised muudatused on tehtud. Arvukate muudatuste korral tuleb lisa esitada tervikuna uues sõnastuses.

NÄIDE muutmisvormeli kohta, kui lisa asendatakse uuega:
HEA **8)** seaduse lisa kehtestatakse uues sõnastuses (lisatud);

22. Kui sõltuvalt lisa sisust on elementide muudatuste tegemine tervikteksti raskendatud või võimatu, siis lõike 6 viimase lause kohaselt on võimalik üksikute muudatuste korral nimetada need muutmisvormelis ja seejärel märkida, et lisa kehtestatakse uues sõnastuses.

NÄIDE
HEA **53)** seaduse lisa 2 „.. määrad“ punkti 4.2 „Koefitsiendid“ tabeliossa lisatakse veeru 3 järele veerg 4 järgmises sõnastuses: „..“ ning lisa 2 kehtestatakse uues sõnastuses (lisatud).

23. Kui lisa asendatakse uuega või akti täiendatakse uue lisaga, siis sel juhul märgitakse ka muutvas eelnõus § 31 lõike 2 kohane viide lisa olemasolule. Kui näiteks seadust, millel on juba kaks lisa, täiendatakse kolmanda lisaga, siis muutmise seaduse eelnõusse lisatakse märge selle kohta, et eelnõu juurde kuulub lisa 3.

NÄIDE
HEA Ees- ja perekonnanimi Riigikogu esimees Tallinn, .. 2014 Lisa 3. Riigilõivumäärad numbriloa ja sagedusloa andmise ning kehtivusaja pikendamise eest

24. Lõike 7 eesmärk on tagada seaduse muutmisel ühtlasi selle ajakohasus ehk kehtiv seadus ei sisaldaks viiteid kehtetuks tunnistatud seadusele või sätetele või seadusele, mille pealkirja on muudetud või mille normitehnilised viited on puudulikud. Seda ka juhul, kui seadust on alles äsja muudetud. Seega on vaja kogu muudetav seadus läbi vaadata ning avaldamismärgete,

viidete ja normitehniliste märkuste ajakohasust kontrollida, täiendades vajaduse korral eelnõu asjakohaste sätetega.

25. Õigusakti muutmise eelnõu koostamisel tuleb võtta sõltuvalt menetlusele kuluvast ajast ja eelnõu kavandatavast jõustumise tähtpäevast muudatuste kavandamisel aluseks ka Riigi Teatajas avaldatud tulevased redaktsioonid, mitte eelnõu kavandamise alguse ajal kehtiv redaktsioon. Sellega välditakse menetlemise eel või ajal vastuvõetud ja jõustuvate sätete ning eelnõu vastuolu või muu ebaselgus. Igas eelnõu menetlemise järgus peab olema selge, millise redaktsiooniga muutmisvormelid on seostatud. Raskusi samal ajal menetletavate eelnõude jälgimisel ja vigu nende omavahel kooskõlastamata muudatuste korral võib vältida, kui arvestada õigusloome kontsentratsiooni nõuet.

26. Seaduse täiendamist mittejärjestikuste struktuuriosadega, näiteks paragrahvi täiendamist lõigete või punktidega on käsitletud § 37 punktis 4.

§ 35. Seaduse muutmise ja kehtetuks tunnistamise seaduseelnõu pealkiri

(1) Seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduseelnõu pealkiri peab sisaldama muudetava või kehtetuks tunnistatava seaduse pealkirja, millele võib vajaduse korral lisada ka eelnõu sisu avava teabe.

(2) Kui seaduste muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduseelnõus kavandatakse rohkem kui kolme seaduse muutmine või kehtetuks tunnistamine, nimetakse eelnõu pealkirjas selle muudetava seaduse pealkiri, mille muutmine tuleneb eelnõu peaeesmärgist ja millega seondub teiste seaduste muutmine või kehtetuks tunnistamine. Käesolevas lõikes nimetatud juhul peab pealkirjast nähtuma, et kavandatud on muutmise seadus ja et muudetakse rohkem kui ühte seadust.

(3) Seaduse muutmise seaduse eelnõu pealkirjas ei märgita seaduse muudetavaid struktuuriosi. Kui muudetakse või tunnistatakse kehtetuks vaid üks paragrahv, lõige või punkt, võib selle paragrahvi numbri pealkirjas esitada.

(4) Kui seaduses tehtav muudatus seisneb üksnes seaduse täiendamises, pealkirjastatakse eelnõu seaduse täiendamise seadusena.

1. Erinevalt muudetavast seadusest muutmise seadusele õigusakti regulatiivosas ei viidata, sest muutmise seadusel ei ole kehtivuse perioodi ning seetõttu ei pea muutmise seadus olema ka pealkirja järgi eristatav. Muutmise seaduse puhul on oluline näidata pealkirjas, millise seaduse muutmine on eelnõu peaeesmärk. Muutmise seaduse sisu ja eesmärk avatakse eelnõu seletuskirjas.

2. Muutmise seaduse pealkirjas tuleb nimetada muudetava seaduse pealkiri omastavas käändes, muutmise liik (muutmine, täiendamine, kehtetuks tunnistamine) ja akti liik (seadus).

NÄIDE
HEA

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus Relvaseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus Elektroonilise side seaduse § 90 täiendamise seadus Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus

3. Kui seadusandja peab vajalikuks sisu rõhutada ka pealkirjas ja sisu on lühidalt pealkirjale sobivas vormis märksõnaga kokku võetav, siis võib muutmise seaduse pealkirjas viidata ka eelnõu sisule. Eelnõu pealkirjas sisule viitamisel tuleb välistada sisulise valeseose tekkimise võimalus. Näiteks kui pealkiri on omastavas käändes (**sõiduki joobes juhtimisse suhtumist <u>karmistava</u> karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus**e eelnõu seletuskiri), siis ei ole võimalik üheselt aru saada, kas suhtumist karmistab karistusseadustik, muutmisseadus või eelnõu. Kui ka seletuskiri on omastavas käändes, siis võib ka see karmistada.

NÄIDE
HEA **Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (sõiduki joobes juhtimisse suhtumise karmistamine)**

NÄIDE
HALB **Sõiduki joobes juhtimisse suhtumist karmistav karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus**

4. Liigne on pealkiri *X seaduse muutmise ja täiendamise seadus*, sest siin muutmine hõlmab ka täiendamise. Pealkiri *X seaduse täiendamise seadus* on kohane juhul, kui üksnes täiendatakse seadust, näiteks lisatakse sellele peatükk.

§ 36. Seaduse muutmise seaduse eelnõu ülesehitus

(1) Seaduse muutmise seaduse eelnõus esitatakse kõik muutmissätted muudetava seaduse sätete paiknemise järjestuses, kusjuures ühe muudetava seaduse muudatused koondatakse eelnõu ühte paragrahvi, mis jaguneb punktideks.

(2) Kui eesmärk eeldab seaduse muutmise seaduse eelnõus mitme seaduse muutmist, siis paigutatakse esikohale seadus, mille muutmine tuleneb eelnõu peaeesmärgist, ning selle seaduse muutmisest tulenevad teiste seaduste muudatused reastatakse muudetavate seaduste pealkirjade tähestikulises järjekorras.

1. Järgnevas näites on lõikes 1 sätestatu kõrval arvestatud ka muudetavate seaduste järjekorda lõike 2 tähenduses ehk kohtute seaduse muudatus tuleneb KrMSi muudatusest.

NÄIDE
HEA **Kriminaalmenetluse seadustiku ja kohtute seaduse muutmise seadus** **§ 1. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine** Kriminaalmenetluse seadustikus tehakse järgmised muudatused: **1)** paragrahvi 35 lõiget 1 täiendatakse pärast sõna „kohaselt“ sõnadega „või kellele on esitatud süüdistusakt kiirmenetluses“; **2)** paragrahvi 45 lõiget 2 täiendatakse punktiga 6 järgmises sõnastuses: „6) kriminaalasja menetletakse kiirmenetluses.“; **3)** paragrahvi 218 lõike 1 punkt 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „3) selle kuriteo asjaolud, mille toimepanemises isikut kahtlustatakse, ning kuriteo kvalifikatsioon karistusseadustiku vastava paragrahvi, lõike ja punkti järgi;“; **4)** seadustiku 9. peatükki täiendatakse 4. jaoga järgmises sõnastuses: „**4. jagu** **Kiirmenetlus** .. **§ 2. Kohtute seaduse muutmine** Kohtute seaduse § 6 lõikes 3 asendatakse sõna „Väärteo“ sõnadega „Kriminaalasja kiirmenetluses lahendamiseks, väärteo“. **§ 3. Seaduse jõustumine** Käesolev seadus jõustub ..

2. Kui eesmärk hõlmab ühtviisi kõiki muudetavaid seadusi ning ei ole võimalik nimetada üht seadust muutmise peaeesmärgina, järjestatakse kõik muudetavad seadused tähestiku järjekorras.

§ 37. Muudetava seaduse struktuuriosade numeratsiooni säilitamine

(1) Seaduse täiendamisel paragrahvide või muude struktuuriosadega ei muudeta kehtiva seaduse struktuuriosade numeratsiooni. Kehtivate samaliigiliste struktuuriosade vahele uue struktuuriosa lisamisel antakse sellele eelneva struktuuriosa number araabianumbrilise ülaindeksiga. Uue paragrahvi või muu struktuuriosa lisamisel ei anta sellele samas seaduses varem kehtetuks tunnistatud struktuuriosa numbrit.

(2) Olemasolevale sättele teise numbri andmine on lubatud juhul, kui sätete loetelu ei saa uue, ülaindeksiga sättega täiendada, ilma et muutuks sätete loogiline järjestus.

(3) Uue esimese paragrahvi, lõike või punkti paigutamist seaduse esimese paragrahvi, paragrahvi esimese lõike või paragrahvi või lõike esimese punkti ette välditakse.

(4) Seaduse peatükile või muule struktuuriosale uue sõnastuse andmisel tuleb võimaluse korral õigusloome ökonoomia eesmärgil säilitada struktuuriosasiseselt sätete endine numeratsioon, et vältida lisamuudatusi, mis on tingitud sise- või välisviidete või rakendusaktide muutmise vajadusest.

(5) Volitusnormi asukoha muutmine on lubatud üksnes põhjendatud juhtudel.

1. Kui on vaja seadust täiendada uue paragrahvi või muu struktuuriosaga, siis tuleb see paigutada õigussüstemaatiliselt sobivasse kohta, välja arvatud varem kehtetuks tunnistatud struktuuriosa kohale või struktuuriosa kohale, mis käsilolevate muudatuste tulemusena muutub tarbetuks. Tarbetu säte tuleb kehtetuks tunnistada või kui see ei ole veel jõustunud, siis välja jätta.

2. Kui on vaja struktuuriosade **vahele paigutada uus struktuuriosa**, siis tuleb vormelis selle tekstikohana märkida kõigepealt struktuuriosa number, mille järele uus tekst kavandatakse ja selle numbrile lisada ülaindeks. See peab olema selline struktuuriosa, mis astmelt vastab lisatava astmele. Järgnevas näites on §-de 23 ja 24 vahele kavandatud § 23^1.

NÄIDE
HEA **2)** seadust täiendatakse §-ga 23^1 järgmises sõnastuses: **„§ 23^1. Teabe säilitamise kohustus** Väärismetalltoodete sissevedajal peab olema teave .. .”.

3. Kui seadust täiendatakse § 26 lõikes 1 nimetatud struktuuriosa vahelepaigutamisega, siis on selle osa esimeseks paragrahviks eelmise struktuuriosa viimase paragrahvi number, millele lisatakse järjekorras järgmine ülaindeks. Kui eelmisel paragrahvil ülaindeksit ei ole, siis uues struktuuriosas on esimene paragrahv ülaindeksiga 1.

NÄIDE
HEA **3)** seadust täiendatakse 5^1. peatükiga järgmises sõnastuses: „5^1. peatükk RIIKLIK JÄRELEVALVE **§ 20^1.** ..“.

4. Kui üht paragrahvi on vaja täiendada mittejärjestikuste lõigete või punktide vahelepaigutamisega, siis tuleb need täiendused esitada eraldi muutmispunktidena.

NÄIDE

HEA **3)** paragrahvi 406^1 täiendatakse lõikega 6^1 järgmises sõnastuses: „(6^1).."; **4)** paragrahvi 406^1 täiendatakse lõigetega 8^1 ja 8^2 järgmises sõnastuses: „(8^1) .. (8^2)..".

5. Lisatava tekstiosa asukoht tuleb alati täpselt määrata. Ka juhul, kui lause on kavandatud olemasoleva teksti järele, tuleb asukoht sõnaliselt märkida.

NÄIDE
HEA **33)** paragrahvi 51 lõiget 1 täiendatakse kolmanda lausega järgmises sõnastuses:

6. Kui lause paigutatakse olemasolevate vahele, mitte senise asemele, siis tuleb ka seda sõnaselgelt väljendada. Täiendist *uus – uue lausega*, ei piisa, sest sellest ei selgu, mida teha olemasolevaga.

NÄIDE
HEA **33)** paragrahvi 52 lõiget 1 täiendatakse pärast esimest lauset lausega järgmises sõnastuses:

NÄIDE väära vormeli kohta:
HALB **33)** paragrahvi 52 lõiget 1 täiendatakse uue teise_lausega järgmises sõnastuses:

7. Kui seni uueks täienduseks vajalikku liigendust ei ole, siis tuleb vormistada olemasolevatest paragrahvidest suurem jaotusüksus ja selle abil lisada seadusesse sama taseme jaotusüksus:

NÄIDE
HEA **226)** paragrahvidest 184–184^9 moodustatakse seaduse 20. peatüki 1. jagu ja selle pealkiri sõnastatakse järgmiselt:

„1. jagu **Üldsätted**“; **227)** seaduse 20. peatükki täiendatakse 2. jaoga järgmises sõnastuses: **„2. jagu** **Perioodiline teave** **§ 184[10]. Majandusaasta aruande avalikustamine** ..“;

8. Kui paragrahv, lõige, punkt või muu struktuuriosa tunnistatakse kehtetuks, siis kehtetuks tunnistatud struktuuriosa kohale lisab Riigi Teataja märke „kehtetu“ ja lingi aktile, millega see on kehtetuks tunnistatud. Kehtetuks tunnistatud struktuuriosa numbrit edaspidi ei kasutata ja seaduse täiendamisel täiendatakse seda uue numbri saanud struktuuriosaga. Olukord on teine, kui näiteks ühe jao, milles on paragrahv kehtetuks tunnistatud, ulatuslikul muutmisel kehtestatakse see uues sõnastuses. Sel juhul võib eelmises redaktsioonis kehtetuks tunnistatud paragrahvi numbri võtta kasutusele ka uue sisuga.

9. Sättele uue sisu andmist võib lubada juhul, kui sellega ei kaasne sise- ega välisviidete (ka rakendusaktides) valeks muutumise tõttu vajadust hakata tegema omakorda muudatusi teistes aktides. Lisamuudatuste vältimiseks võib paragrahvi või muud struktuuriosa muuta osade kaupa. Kui neljalõikelise paragrahvi muutmisel kolmelõikeliseks viited lõikele 4 muutuksid valeks, siis tuleb muuta ühes punktis lõiked 1 ja 2, teises punktis lõige 3 kehtetuks tunnistada ja kolmandas punktis muuta lõiget 4. Seega tuleb alati kaaluda, missugune muutmisviis tagab kokkuvõttes väikseima arvu aktide muudatuste arvu ja õigusselguse.

10. Kui kehtetuks tunnistatud struktuuriosa on vaja taastada, siis ka sel juhul tuleb struktuuriosale, millega seadust täiendatakse, anda uus number, mitte kehtestada taastatut endise numbri all.

11. Seaduse täiendamisel olemasolevale sättele teise numbri andmine on lubatud juhul, kui sätete loetelu ei saa uue ülaindeksiga sättega täiendada, ilma et muutuks sätete loogiline järjestus. Selle näiteks on uue süüteo lisamine loetelusse, milles nii süüteod kui ka menetluse säte on juba ülaindeksiga ja muutmise tulemusena on vaja säilitada ka sätete loogiline järjestus. Kui näiteks on eesmärk senine § 73^8 (menetlus) lugeda §-ks 73^9 ja anda §-le 73^8 uus sisu (uus süütegu), siis võib sõnastada muutmisvormeli järgneva näite kohaselt ning lisaks kontrollida viidete muutmise vajadust.

NÄIDE
HEA **8)** paragrahv 73^8 loetakse §-ks 73^9 ning seadust täiendatakse §-ga 73^8 järgmises sõnastuses: **9)** paragrahvi 126^1 lõiked 4^1–4^3 loetakse lõigeteks 4^3–4^5 ja paragrahvi täiendatakse

lõigetega 4^1 ja 4^2 järgmises sõnastuses: „(4^1) Sõnnikuga, sealhulgas töödeldud sõnnikuga, on lubatud anda haritava maa ühe hektari kohta kuni 170 kilogrammi lämmastikku ja 25 kilogrammi fosforit aastas, kaasa arvatud lämmastik ja fosfor, mis jääb maale karjatatavate loomade väljaheidetega. (4^2) Valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega aastas haritava maa ühe hektari kohta kokku antavad maksimaalsed lämmastiku- ja fosforikogused põllumajandus-kultuuride kaupa, sõltuvalt kultuuri kasvuks vajalikust väetustarbest ja mulla toitainete sisaldusest.“;

12. Lõike 3 järgi uue esimese paragrahvi, lõike või punkti paigutamist vastavalt seaduse esimese paragrahvi, paragrahvi esimese lõike või paragrahvi või lõike esimese punkti ette välditakse, kuid see ei ole välistatud. Selleks loetakse senine esimene liigendusüksus uuele esimesele järgnevaks ülaindeksiga struktuuriosaks. Seega senisele esimesele tuleb anda uus number, mis lõike 2 järgi on põhjendatud juhul lubatav. Kui loetelu liikmete järjekord peab olema sisust tulenevas loogilises järjekorras, siis selliselt ei muutu loetelu kõigi punktide numbrid.

NÄIDE
HEA **8)** paragrahvi 7 punkt 1 loetakse punktiks 1^1 ja paragrahvi täiendatakse punktiga 1 järgmises sõnastuses:

13. Lõige 4 võimaldab säilitada ka ülaindeksitega numeratsiooni, et mitte põhjustada tarbetuid lisamuudatusi, mis tekivad näiteks, kui viited muutuvad valeks. Kui seaduse teatud struktuuriosas tuleb teha arvukalt muudatusi, siis võetakse need muudatused kokku ühe struktuuriosa muudatusena, sest vastasel juhul muutuksid iga üksiku lõike või punkti muutmise, kehtetuks tunnistamise ja sätte lisamise vormelid raskesti jälgitavaks.

NÄIDE
HEA **1)** seaduse 2. peatüki 2. jagu muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: **„2. jagu** **Perioodiline teave** **§ 4^{10}. Majandusaasta aruande avalikustamine** … **2)** paragrahvid 11^1–15 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

14. Kui loetelus sisaldub lahtisele loetelule viitav punkt, nagu „täidab muid talle käesoleva seadusega pandud ülesandeid“, jäetakse see ka muudatuste või täienduste korral loetelus viimasele kohale, mitte teiste punktide vahele.

15. Volitusnormi asukohta võib näiteks muuta juhul, kui seda põhjendatult tingib seaduse loogiline struktuur või on vaja ka rakendusakti sisu muuta, sest kui muutub volitusnormi asukoht, siis on vaja ka rakendusakti kehtetuks muutumise vältimiseks preambulis õigel ajal muuta akti aluseks olevat volitusnormi.

§ 38. Seaduse muutmist sätestava eelnõu rakendussätted ja normitehnilise märkuse muutmine

(1) Eelnõus kavandatud muudatuste rakendamist käsitlevad sätted, välja arvatud teise seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise säte ja eelnõu jõustumissäte, kavandatakse samas eelnõus muudetava seaduse või rakendusseaduse olemasolu korral selle lisarakendussätetena.

(2) Seaduse muutmisel Euroopa Liidu õigusakti muutmise tõttu tuleb eelnõus täiendada muudetava seaduse normitehnilise märkuse sõnastust, lisades sellele Euroopa Liidu õigusakti liigi, numbri ja avaldamismärke.

1. Muutev õigusakt kui ühekordne akt ei tohi sisaldada iseseisvaid õigusnorme, vaid üksnes teise seaduse muudatusi, täiendusi, kehtetuks tunnistamist ja vajaduse korral jõustumissätte.

NÄIDE muutmise seaduse väära vormistuse kohta, kus üleminekusätted on kavandatud jõustumissättesse:
HALB **§ 44^{1}. Seaduse jõustumine** (1) Käesoleva seaduse § 4^{1} lõiked 4 ja 5 jõustuvad 2003. aasta 1. jaanuaril. (1^{1}) Kuni 2003. aasta 1. jaanuarini on käesoleva seaduse § 4^{1} 4. lõikes sätestatud toodangu osakaal saateajas järgmine: 1) alates 2001. aasta 1. jaanuarist – vähemalt 40 protsenti; 2) alates 2002. aasta 1. jaanuarist – vähemalt 45 protsenti. (2) Kuni 2003. aasta 1. jaanuarini on käesoleva seaduse § 4^{1} lõikes 5 sätestatud toodangu osakaal saateajas järgmine:

2. Kehtiva õiguse muutmisel ei ole vahetu üleminek vanast õiguslikust olukorrast uude alati võimalik, sest tuleb arvestada olemasolevaid õiguslikke suhteid (§ 13). Seega on vajalik üleminekuregulatsioon, mis käsitleb olemasolevaid õiguslikke suhteid õiglaselt, õiguspärast ootust ja muid põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid arvestavalt.

Üleminekuregulatsioonid on struktuurilt muudetava seaduse materiaalõigusliku regulatsiooni sarnased, kuigi üldjuhul ajutised. Seetõttu tuleb need kavandada muudetava seaduse

rakendussätetesse. Kuna muudatused saavad muudetava seaduse koostisosaks, siis peavad adressaadid uue õiguse ja asjakohase üleminekuregulatsiooni ühest ja samast seadusest leidma. Kui aga seadusel või seadustikul on rakendusseadus, mis juba sisaldab teiste seaduste muudatuste kõrval ka üleminekusätteid, siis tuleb ka uued rakendussätted kavandada rakendusseadusesse.

Kui muutmise seadus sisaldaks üleminekusätteid, mis ei muutu muudetava seaduse osaks, siis oleks selline muutmise seadus erilaadne ebaselge kehtivusajaga "kõrvalseadus", mis asjatult suurendaks kehtivate seaduste arvu ja oluliselt halvendaks ülevaadet kehtivast õigusest.

3. Sageli on seaduse muutmisel vaja rakendussätetes viidata ka seaduse enda mõne sätte eelmisele redaktsioonile. Seda on lihtne sõnastada, kui seaduse menetlemise käigus on teada, millisel kuupäeval muudatus jõustub, või kui säte on ise uus (seadust täiendatakse mõne paragrahvi, lõike või punktiga).

NÄITED, kui on teada muudatuse jõustumise kuupäev:
HEA (3) Käesoleva seaduse kuni 2012. aasta 1. juulini kehtinud § 9 lõike 4^1 alusel sõlmitud tähtajaline tööleping nooremteadurina töötamiseks lõpeb tähtaja möödumisel või töölepingu ülesütlemisel. (9^1) 2010. aasta 15. novembril jõustunud § 179 redaktsiooni rakendatakse tagasiulatuvalt 2010. aasta 1. juulil alanud liikmemaksu arvestusperioodiks oleva majandusaasta ja käesoleva seaduse § 182 lõikes 1 nimetatud ajavahemikule vastava tegevusaruande perioodi suhtes.

NÄIDE, kui ei ole teada muudatuse jõustumise kuupäev ning muutmise seadusega lisatakse uus punkt ja sellekohane rakendussäte:
HEA **27)** paragrahvi 52 lõiget 1 täiendatakse punktiga 7 järgmises sõnastuses: „7) väärismetalli, väärismetalltoodete, välja arvatud tootmise, teaduse ja meditsiini vajadusteks kasutatavate väärismetallide ja väärismetalltoodete, või vääriskivide kokkuostu või hulgimüügiga tegelev isik."; **33)** seadust täiendatakse §-ga 66^1 järgmises sõnastuses: **„§ 66^1. Väärismetalli, väärismetalltoodete, välja arvatud tootmise, teaduse ja meditsiini vajadusteks kasutatavate väärismetallide ja väärismetalltoodete, ning vääriskivide kokkuostu ja hulgimüügiga tegeleva isiku registreerimiskohustus**

Enne käesoleva seaduse § 52 lõike 1 punkti 7 jõustumist väärismetalli, väärismetalltoodete, välja arvatud tootmise, teaduse ja meditsiini vajadusteks kasutatavate väärismetallide ja väärismetalltoodete, või vääriskivide kokkuostu või hulgimüügiga tegelenud isik peab oma tegevuse viima vastavusse käesoleva seaduse § 52 lõike 1 punkti 7 nõudega 2012. aasta 1. septembriks.”;

4. Väär on paigutada ajutise iseloomuga erandit, mis sätestaks, et politseiasutuse vanadele laevadele kohalduvad üksnes teatud paragrahvid, ning rakendussättesse erandit, et uutele laevadele kohaldub kogu seadus, seaduse esimesse paragrahvi. Õige on näha rakendussättes ette varem olemas olnud laevadele erandina kohalduvad sätted.

NÄIDE sätete väära paigutuse kohta:
HALB **1)** paragrahvi 1 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(3) Politseiasutuse laevadele laienevad üksnes käesoleva seaduse § 19 lõige 7, § 20 lõige 1, välja arvatud «Meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelises konventsioonis, 1978» (edaspidi *meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvaheline konventsioon*) sätestatud laeva juhtkonna liikmete kvalifikatsiooni omistamise osas, § 20 lõige 2, § 21 lõiked 1 ja 2, välja arvatud meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelises konventsioonis sätestatud laeva juhtkonna liikmete kvalifikatsiooni osas, ning 11. peatükk, välja arvatud § 45 lõige 4.“; Kaasnev rakendussäte: (15) Käesoleva seaduse § 1 lõiget 3 ei kohaldata pärast 2010. aasta 1. jaanuari soetatud politseiasutuse laevadele ja nende laevapere liikmetele.

NÄIDE sama õige vormistuse kohta:
HEA (15) Enne 2011. aasta 1. jaanuari soetatud politseiasutuse laevadele ja nende laevapere liikmetele laienevad üksnes käesoleva seaduse § 19 lõige 7, § 20 lõige 1, välja arvatud ”Meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelises konventsioonis, 1978” (edaspidi *meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvaheline konventsioon*) sätestatud laeva juhtkonna liikmete kvalifikatsiooni omistamise osas, § 20 lõige 2, § 21 lõiked 1 ja 2, välja arvatud meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelises konventsioonis sätestatud laeva juhtkonna liikmete kvalifikatsiooni osas, ning 11. peatükk, välja arvatud § 45 lõige 4.

5. Kui lõike 1 järgi tuleb seadusesse lisada uus paragrahv muudatustega kaasneva rakendussättena, siis ei ole õige panna selle pealkirjaks „Rakendussäte“, mis on liiga üldine ega arvesta järgnevate muudatustega kaasnevate rakendussätetega, mis erinevatel põhjustel ei saa

kuuluda samasse paragrahvi. Sel juhul võib rakendussätte pealkirjas nimetada konkreetse sätte, mille rakendamist lisatav paragrahv käsitleb.

NÄIDE
HEA **20)** seadust täiendatakse §-ga 312 järgmises sõnastuses: **„§ 312. Käesoleva seaduse § 10[1] rakendamine** ..“.

6. Kui muutva seaduse eelnõu koostatakse jõustumissätteta, siis rakendub põhiseaduse § **108, mille kohaselt s**eadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. Jõustumisregulatsioon peab olema ette nähtud juba eelnõu esimeses versioonis. Seda tuleb kogu menetluse jooksul hoolikalt jälgida ning arvestades seda, et õigusloomemenetlus kestab harilikult pikemat aega, viia enne vastuvõtmist kooskõlla algselt kavandatud *vacatio legis*'ega.

7. Jõustumisregulatsioon esitatakse muutva seaduse viimases paragrahvis. Jõustumise aeg peab olema määratud nii täpselt kui võimalik. Ka muutmise seaduse üksikud osad võivad jõustuda eri ajal ja tagasiulatuva mõjuga. Jõustumissätte kavandamise ning tagasiulatuva mõjuga jõustumise lubatavuse ja otstarbekuse põhimõtted on samad, mis esmaregulatsioonil.

8. Kui muudatustele on vaja anda tagasiulatuv jõud, saab jõustumisnormis seda selgelt märkida. Riigi Teatajas avaldatava ajakohase tervikteksti jõustumisandmetes ei saa pärast üldist jõustumistähtaega tagasiulatuva jõuga kuupäeva märkida, sest vastasel korral tekiks olukord, kus kehtivuspõhine tekst oleks kättesaadav varem kui muudatus ja tagasiulatuva rakendamise vajadus sõnaselgelt ei selgukski. Kui tagasiulatuv rakendamine nähakse ette sõnaselgelt, siis Riigi Teatajas tuleb muudatusi sisaldav terviktekst välja ajakohaste jõustumisaegadega, aga tervikteksti muutmismärgetes märgitakse nii tervikteksti päises kui ka vastava sätte juures selle tagasiulatuv kohaldamine. Selline vormistus aitab selgelt aru saada, mis ja millal jõustub ning mida ja millal rakendatakse tagasiulatuvalt erisusena.

9. Vaatamata sellele, et muutmise seadus jõustatakse üldkorras või jõustumissättes nimetatud ajal, muutmisvormeleid sisaldav tekst ei saa kehtivusaega. Muudetava seaduse tekst omandab sellest hetkest muutmise seaduse alusel uue, muudetud redaktsiooni. Ainult see redaktsioon on kehtiv.

10. Muutmissätted on alati seotud muudetava seaduse teatava hetke redaktsiooniga. Kui muudatuste jõustumine kavandatakse kaugele tulevikku, siis ei ole välistatud, et muudatuse aluseks olev, muudetav või sellega seotud tekst (viidatav) on vahepeal muutunud ning seeläbi tekib ebaõige või arusaamatu tekst.

Kui väljakuulutatud, kuid veel jõustumata muudatused on vahepeal täiesti või osaliselt vananenud ja need tuleb muutva seadusega välja jätta või muuta, siis tuleb tagada selle muutmise seaduse sätete jõustumine enne muutva seaduse jõustumist või sellega samal ajal.

11. Lõike 2 eesmärk on tagada seaduse lõpus normitehnilises märkuses asuvate ülevõetud ELi direktiivide loetelu aktuaalsus ja ajakohasus. See tähendab, et seaduse muutmisel ELi asjakohaste direktiivide muutumise tõttu tuleb täiendada ka normitehnilise märkuse sõnastust ning lisada sellele direktiivi muutva akti andmed koos avaldamismärkega. Direktiivi muutmisega on hõlmatud ka direktiivi täiendamise juhud. Avaldamismärke vormi käsitleb § 27 lõige 3. Tähelepanu tuleb pöörata normitehnilise märkuse õigele täiendamisele. Kui direktiivi on muudetud direktiivi või määrusega, mis ei ole eraldiseisev akt, siis ei lisata muutva akti andmeid senise loetelu lõppu, vaid need tuleb kajastada algse direktiivi andmete juures § 27 lõikes 4 sätestatud viisil.

NÄIDE muutva seadusega normitehnilise märkuse muutmise kohta:
HEA **7)** seaduse normitehniline märkus muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „[1]Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris (eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlev direktiiv) (EÜT L 201, 31.07.2002, lk 37–47), muudetud direktiividega 2006/24/EÜ (ELT L 105, 13.04.2006, lk 54–63) ja 2009/136/EÜ (ELT L 337, 18.12.2009, lk 11–36).“

NÄIDE muutva seadusega normitehnilise märkuse täiendamise kohta:
HEA **6)** seaduse normitehnilist märkust täiendatakse tekstiosaga „Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 24, 29.01.2008, lk 8–29)”

3. peatükk. Seaduseelnõu seletuskiri

§ 39. Seletuskirja eesmärk

Seaduseelnõule lisatakse eelnõu algataja või tema esindaja allkirjastatud seletuskiri, mille eesmärk on põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest.

1. Seletuskirja hoolikas koostamine on oluline, sest arvamuse esitajad, kooskõlastajad ja Vabariigi Valitsus ning seadusandja peavad saama otsustuse tegemiseks küllaldaselt teavet menetlusse antud eelnõu ja sellega seoses tekkida võivate küsimuste kohta. Samuti on seletuskiri vajalik seaduse tõlgendamisel. Seletuskiri peab oma sisult ja ülesehituselt olema piisavalt ühtlane. Seletuskirja maht ja vorm peavad aitama lugejal saada kiiresti ülevaate selles sisalduvast. Seletuskirjaga tuleb anda eelnõust ja tekkida võivatest küsimustest küllaldane ülevaade, hoidudes samal ajal ülepaisutustest ja eelnõu teksti tarbetust kordamisest.

2. Seletuskirjas ei tohi piirduda üksnes uue ja kehtiva regulatsiooni võrdlemisega. Tuleb esitada sisuline põhjendus või argument, miks on konkreetne muudatus vajalik ja miks kavandatakse erisusi üldregulatsioonist, miks on eelnõu objektiks olevaid suhteid vaja reguleerida eelnõus esitatud kujul. Kui see analüüs puudub, siis ei ole ka menetlejal võimalik hinnata muudatuse põhjendatust ja argumendi kohasust. Erilist tähelepanu tuleb pöörata õiguslike väidete paikapidavusele ja nende sõnastuse täpsusele. Seletuskirja sõnastuses tuleb lähtuda samadest põhimõtetest, millest lähtuti eelnõu koostamisel: ka siin on olulised trafaretsus, adekvaatsus, lakoonilisus ja täpsus, et seletuskiri täidaks oma ülesannet ja seda oleks võimalik kasutada tulevase normi tõlgendamisel.

3. Kui eelnõu pärast kooskõlastamiseks esitamist muudetakse, siis peab sellega kaasnema ka muudatus või täiendus seletuskirjas, et see kajastaks eelnõu sisulist muutumist ja sellega seonduvat teavet (muudatusettepaneku sisu, millises sättes on sellega arvestatud või arvestamata jätmise põhjendused, eelnõu esitaja, eelnõu menetlemises osalenud ekspertide ja teiste isikute seisukohad) iga menetlusetapi (kooskõlastamine ministeeriumidega, kooskõlastamine Justiitsministeeriumiga, Vabariigi Valitsuses otsustatu) järel.

4. Eelnõu menetlemisel Riigikogus tehtud muudatusi kajastab eelnõu teiseks lugemiseks koostatud juhtivkomisjoni seletuskiri, mis sisaldab eelnõu menetlemisega seonduvat teavet, nagu muudatusettepanekute arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendused, eelnõu algataja või esitaja ning eelnõu menetlemises osalenud ekspertide ja teiste isikute seisukohad. Vajaduse korral koostab juhtivkomisjon seletuskirja ka eelnõu kolmandaks lugemiseks. Kui eelnõu esitatakse esimesele lugemisele muudetud kujul, tuleb juhtivkomisjonil koostada muudatusi ja nende tegemise põhjust kajastav seletuskiri ka esimeseks lugemiseks.

§ 40. Seletuskirja ülesehitus

(1) Seaduseelnõu seletuskiri jaotatakse osadeks, mis pealkirjastatakse järgmiselt:
1) sissejuhatus;

2) seaduse eesmärk;
3) eelnõu sisu ja võrdlev analüüs;
4) eelnõu terminoloogia;
5) eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele;
6) seaduse mõjud;
7) seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud;
8) rakendusaktid;
9) seaduse jõustumine;
10) eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.

(2) Väikesemahulise seaduseelnõu seletuskirja liigendust võib lõikes 1 nimetatuga võrreldes muuta või liigendamisest loobuda, esitades sõltuvalt eelnõu sisust seletuskirjas §-des 41–50 nõutud andmed.

(3) Seletuskirjas märgitakse seaduseelnõu algatamise kuupäev.

1. Seletuskirjade vormistuse ühtlustamiseks tuleb:
1) pealkiri vormistada järgneva näite kohaselt;
2) liigenduses kasutada sarnaselt eelnõuga araabia numbreid;
3) kui seletuskirjal on lisa, siis tuleb sellele viidata tekstis ja lisa vormistada eeskirja § 31 lõike 2 kohaselt;
4) mahukale seletuskirjale lisada ülevaatlik sisukord.

NÄIDE
HEA **Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse eelnõu seletuskiri**

2. Riigikogus algatatud eelnõu seletuskirja kohta kehtivad mõned erisused tulenevalt Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja §-st 51. Riigikogu liikme, fraktsiooni või komisjoni algatatud seaduseelnõu seletuskiri ei pea kajastama eelnõu seotust Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga, sellele ei pea lisama mõjude analüüsi aruannet, vaid seletuskirja osas „Seaduse mõjud“ tuleb kajastada seaduse rakendamisest tulenevaid mõjusid, samuti ei laiene nimetatud eelnõude seletuskirjadele kohustus esitada osa „Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon“.

§ 41. Sissejuhatus

(1) Seletuskirja osa „Sissejuhatus” koosneb kolmest alaosast.

(2) Esimeses alaosas „Sisukokkuvõte” kirjeldatakse kokkuvõtlikult, viitamata konkreetsele sättele, kasutamata erialakeelt ja lühendeid, kavandatava regulatsiooni või muudatuse sisu ja põhjendatakse selle vajalikkust, sealhulgas nimetatakse:
1) lahendatav küsimus ja selle seos kehtiva õigusega;

2) eesmärk;
3) lahendusettepanek ja selle mõju.

(3) Teises alaosas „Eelnõu ettevalmistaja" nimetatakse järgmiste isikute nimed, ametikohad ja kontaktandmed:
1) eelnõu ja seletuskirja koostajad, sealhulgas töörühma esindaja;
2) keeletoimetaja ning välislepingu eestikeelse originaali puudumisel lepingu eesti keelde tõlkinud isik;
3) eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollinud jurist.

(4) Kolmandas alaosas „Märkused" nimetatakse vähemalt:
1) eelnõu seotus muu menetluses oleva eelnõuga;
2) eelnõu seotus Euroopa Liidu õiguse rakendamisega;
3) eelnõu seotus Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga;
4) teave selle kohta, millist seaduse redaktsiooni muudetakse;
5) eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik häälteenamus ja kvalifitseeritud häälteenamuse puhul selle põhjendus.

1. Seletuskirja osa „Sissejuhatus" jaotatakse kolme ossa: sisukokkuvõte (lõige 2), eelnõu ettevalmistaja (lõige 3) ja märkused (lõige 4).

2. Vabariigi Valitsuse reglemendi § 10 lõikes 2 on nõue, et eelnõule lisatakse seda selgitav sisukokkuvõte. Sisukokkuvõte on vajalik kiire ja ülevaatliku info saamiseks, sest seletuskiri on detailne ja mahukas. Mõistlik on vältida eelnõu kohta erinevate tekstide koostamist ja kasutada ühte teksti eri dokumentides (seletuskiri, pressiteade, ettekanne). Sisukokkuvõttes tuleb eelnõu põhisisu avamiseks lühidalt märkida lahendatav küsimus, saavutatav eesmärk, selle saavutamiseks kavandatud lahendusettepanek ja oodatav mõju. Sisukokkuvõte ei pea sisaldama üksikasju ja peaks olema arusaadav ka neile, kes ei ole selle valdkonna spetsialistid; seega tuleb vältida erialakeelt ja viiteid paragrahvidele. Sisukokkuvõte võiks olla pool kuni üks lehekülg. Sisukokkuvõtte peaks koostama eelnõu koostajad ja selles osalema ministeeriumi avalike suhete spetsialist.

3. Sissejuhatuse 2. alaosas „Eelnõu ettevalmistaja" nõutav peab andma infot selle kohta, et Vabariigi Valitsuse algatatava seaduse eelnõu materjalid on läbinud asjatundliku keeletoimetuse ning eelnõu ja seletuskirjas esitatud õiguslikud põhjendused on kooskõlastanud ministeeriumi õigusteenistus. Ministeeriumi õigusteenistuse ülesanne on kontrollida eelnõu materjalide vastavust normitehnika eeskirjale. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 93 lõike 3 alusel võib Riigikogu juhatus juhul, kui eelnõu ei vasta §-s 92 ettenähtud nõuetele, tagastada eelnõu algatajale või esitajale juhtivkomisjoni määramata.

4. Sissejuhatuse 3. alaosas „Märkused" nõutav teave on abiks menetlejaile, et leida seos teiste eelnõudega, kavandada arutamisele või menetlusse võtmise aeg, vastuvõtmise kvoorum ja muu vastav. Lõike 4 punkti 3 järgi on oluline märkida ka eelnõu seotust Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga, kui eelnõu on koostatud selle täitmiseks. Tuleb märkida selle eelnõu võimalik suhe riigieelarve eelnõuga ja kavandatud jõustumisaeg. Arutelu otstarbekaks

korraldamiseks Riigikogus on oluline, et seletuskirjas nimetataks, kas on tegemist eelnõuga, mis kuulub vastuvõtmisele Riigikogu koosseisu häälteenamusega (põhiseaduse § 104 lõige 2) või enne riigieelarve vastuvõtmist arutamiseks mõeldud eelnõuga, näiteks: "Eelnõu on seotud 2014. a riigieelarve täitmisega ning on mõeldud sellega koos menetlemiseks ja jõustamiseks.". Selles osas tuleb esile tuua ka teised eelnõu menetlemist mõjutavad asjaolud. Nimetada tuleks juba menetlusse antud või ettevalmistatavad eelnõud, millest võib sõltuda eelnõu arutelu Riigikogus ja selle jõustamine.

5. Lõike 4 punkti 4 kohaselt tuleb seletuskirjas märkida, millise muudetava seaduse tervikteksiga eelnõu seondub. Kui muudetavaid seadusi on palju, siis võib avaldamismärke lisada pärast seaduse pealkirja seletuskirja selles osas, kus selle seaduse muudatusi selgitatakse. Avaldamismärge näitab, millisesse tervikteksti muudatused on kavandatud või tuleks kavandada. Avaldamismärge identifitseerib teksti, millega eelnõu võrreldakse ja sellega konstateeritakse muudatuste sobivust või mittesobivust teksti kuni vastuvõtmiseni sõltuvalt vastuvõetava seaduse või selle sätte jõustumise ajast. Ei piisa sellest, et üksik muudatus tehniliselt sobib teksti, oluline on, et muudatus oleks kooskõlas ka hilisemate ehk pärast eelnõu valmimist lisandunud teiste muudatustega kontseptsiooniliselt. Seadus on tervik. Kui muudatused on kavas jõustada näiteks 2014. aasta 1. jaanuaril, siis tuleks märkida selle tervikteksti avaldamismärge, mis on sel hetkel eeldatavasti jõus. Muudatuste kavandamisel ja menetluse ajal tuleb tutvuda ka pärast märgitud kuupäeva jõustuvate terviktekstidega, et tagada kavandatavate muudatuste sobivus ka neisse, juhul kui konkreetse sätte puhul ei ole tegemist ajutise regulatsiooniga.

6. Lõike 4 punkti 5 kohaselt tuleb märkida eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik häälteenamus ja selle põhjendus. Põhjendus peaks olema piisavalt selge ja arusaadav, näiteks kui seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust seetõttu, et eelnõu sisaldab põhiseaduse § 104 lõikes 2 loetletud seaduste või nende valdkonda kuuluvaid muudatusi.

Põhiseaduse § 73 järgi võetakse Riigikogu aktid vastu poolthäälte enamusega, kui põhiseadus ei näe ette teisiti. Näiteks põhiseaduse § 104 lõikes 2 nimetatud seadusi saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 kohaselt „Riigikogu teeb otsustusi poolthäälteenamusega, kui Eesti Vabariigi põhiseaduses või käesolevas seaduses ei ole ette nähtud teisiti." Seega nõutava häälteenamuse kohta üheselt mõistetavad märked seletuskirjas on üldjuhul eelnimetatud.

NÄIDE
HEA Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik poolthäälte enamus.

NÄIDE
HEA Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, sest muudetakse ka põhiseaduse § 104 lõikes 2 nimetatud ...

§ 42. Seaduse eesmärk

(1) Seletuskirja osas „Seaduse eesmärk”:
1) põhjendatakse seaduseelnõu algatamise vajalikkust ning sõnastatakse kavandatava seaduse eesmärk;
2) antakse ülevaade küsimuse senisest õiguslikust regulatsioonist ja selle rakendamise praktikast;
3) loetletakse eesmärgi saavutamise õiguslikud, majanduslikud ja halduslikud lahendused ning põhjendatakse eelnõus kavandatud lahendusi.

(2) Kui enne seaduseelnõu ja seletuskirja koostamist on koostatud seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus ja kontseptsioon, märgitakse käsitletavas osas nende kooskõlastamise tulemus ja eelnõu vastavus nimetatutele. Kui eelnõu erineb nimetatutest, siis märgitakse ka mille poolest ja põhjendatakse erinevust. Kui väljatöötamiskavatsust ja kontseptsiooni ei ole koostatud, esitatakse selle kohta põhjendus.

1. Üksikasjalik eesmärgi analüüs on vajalik, et anda hinnang, kas eesmärk ja selle saavutamise vahendid on sobivad ja proportsionaalsed. Seletuskirja selles osas võib optimaalses ulatuses kasutada põhjendusi, mis esitati kontrollküsimustele vastamisel õigusloome kavatsuse vajalikkuse, lahenduse töövõimelisuse ja arusaadavuse selgitamiseks. Põhjendustes tuleb tutvustada neid olukordi, mille muutmist taotletakse, samuti põhjusi, miks neid muutusi peetakse vajalikuks.

Selles alajaotuses kirjeldatakse kehtiva seaduse põhimõtteid või esmaregulatsiooni puhul hetkeolukorda ning vajalikul määral neid asjaolusid, mis on tinginud seaduse loomise vajaduse. Seaduste ajaloolise ülevaate ulatus sõltub sellest, kui tähtsad on seaduse eelnõu seisukohalt olnud ajaloolised asjaolud. Selles osas tuleb üldiselt kirjeldada ka seaduste rakendamise praktikat ja nende ühiskondlikku mõju.

2. Hinnang hetkeolukorrale antakse kehtiva õiguse ja tegeliku olukorra ning põhjendatud juhul ka rahvusvahelise võrdluse põhjal. Hetkeolukorda hinnates tuuakse välja täheldatud puudused ja nende põhjused.

§ 43. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

(1) Seletuskirja osas „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs”:
1) esitatakse seaduseelnõu ülesehitus ja selle põhjendus;
2) antakse ülevaade eelnõus käsitletavatest õigusinstituutidest struktuuriosade kaupa;
3) selgitatakse, miks on eelnõu objektiks olevaid suhteid vaja reguleerida või miks senine

regulatsioon vajab muutmist;
4) selgitatakse kavandatava paragrahvi, lõike ja punkti sisu;
5) analüüsitakse eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega;
6) nimetatakse eelnõu väljatöötamisel aluseks võetud allikad ja võimaluse korral viidatakse nendele, tutvustades eraldi valdkonna seni kehtivat regulatsiooni ja teiste riikide õigusakte, mida on eelnõu ettevalmistamisel kasutatud, ning analüüsitakse eelnõu sarnasust nimetatud õigusaktidega;
7) kui eelnõu väljatöötamisel on olnud eeskujuks teiste riikide seadused, kommenteeritakse nende rakendamise kogemust.

(2) Seaduse või selle sätte kehtetuks tunnistamisel või muutmisel esitatakse eelnõu seletuskirjas nende õigusaktide sätete loetelu, mis sisaldavad otsest viidet kehtetuks tunnistatavale või muudetavale seadusele või sättele, ning põhjendatakse, miks on viitavat sätet muudetud või jäetud muutmata. Samamoodi analüüsitakse ka kaudseid viiteid.

(3) Välislepingu menetlemist käsitleva seaduse eelnõule lisatava seletuskirja selles osas tutvustatakse ka välislepingu sisu ning neid muudatusi seadustes, mis kaasnevad välislepingu täitmise või selle lõppemisega.

(4) Kui välislepingu menetlemist käsitleva seaduseelnõuga ühel ajal ei ole põhjendatult võimalik esitada lõikes 3 nimetatud seadusmuudatuste eelnõu, nimetatakse seletuskirja käsitletavas osas eelnõu ettevalmistaja ja eeldatav valmimise aeg.

(5) Välislepingu menetlemist käsitleva seaduseelnõu puhul nimetatakse seletuskirja käsitletavas osas ka välislepingu jõustumise tähtpäev ja selle alus.

1. Uue või asendusseaduse eelnõu ülesehituse hindamiseks esitatakse seletuskirja lisana seaduse liigendus, see tähendab struktuuriosade loend kuni pealkirjastatud paragrahvideni (*incl.*).

2. Seletuskirjas sätteid põhjendavaid ja selgitavaid kommentaare tuleb koostada hoolikalt ja täpselt, sest nendest peab olema abi nii keeletoimetajale eelnõu sätete sõnastuse viimistlemisel, et sätte sõnastus vastaks seletuskirjas esitatud sätte sisu selgitusele, kui ka eelnõu menetlejale, õigusakti adressaadile, tõlgendajale.

3. Selles osas selgitatakse, milliseid õigusinstituute on eelnõus käsitletud, miks on need sel viisil lahendatud, milline on muu lahendusvõimalus (mitte ainult seadusandlik) ning miks eelistatakse õiguslikku lahendust.

Kui eelnõus saab eristada eri probleemirühmi, võib need esitada omaette alajaotustena, tuues eraldi välja tähtsamad ettepanekud ning selgitades valitud lahendusi. Üldistes põhjendustes tutvustatakse ettepanekuid vaid üldjoontes.

Üksikasjalikes põhjendustes tuleb selgitada, mida eelnõus sisalduvate sätetega taotletakse. Samuti tuleb selgitada nende rakendamist eri olukordades.

Üksikasjalikud põhjendused tuleb koostada, järgides eelnõu normitehnilist jaotust. Selgitused esitatakse üldjuhul paragrahvide järjestust silmas pidades.

Üksikasjalikes põhjendustes tuleb vältida selle kordamist, mis on juba üldistes põhjendustes või mis selgub eelnõust endast. Korduste vältimiseks võib üksikasjalikke põhjendusi vajaduse korral esitada ka paragrahvirühmade kaupa.

Selgitused rakendussätete nende paragrahvide kohta, milles on tehtud ainult väikseid või korduvaid normitehnilisi, keelelisi või muid vormilisi parandusi, võib esitada ühtse tervikuna ka üksikasjalike põhjenduste järel.

Mahuka eelnõu puhul esitatakse tähtsamad ettepanekud ja valitud lahendused omaette alajaotustena: eesmärgid ja nende saavutamise teed ning põhiettepanekud.

Lõike 1 punkti 5 tähenduses ja § 45 alusel esitatava eelnõu ELi õigusele vastavuse ja sellega ühtlustamise analüüsi esitamisel tuleb vältida tarbetut kordust ehk § 45 alusel tuleb esitada konkreetselt selles nõutav ning käsitletava paragrahvi lõike 1 punktis 5 regulatsiooni võrdluseks vajalikud selgitused.

4. Tuleb anda ülevaade sellest, milliseid teiste riikide õigusakte on eelnõu koostamisel läbi töötatud ja aluseks võetud, milline on teiste riikide praktika samas küsimuses. Kui õigusinstituute on lahendatud teisiti kui eeskujuks võetud teiste riikide praktikas, siis põhjendatakse erisuste vajadust.

5. Kui põhiseadus või mõni välisleping, millele Eesti on alla kirjutanud, näiteks Euroopa Nõukogu liikmesriikide vahel sõlmitud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon või ÜRO Peaassamblee poolt heaks kiidetud kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, seondub eelnõu regulatsiooniga ehk sellesse kavandatakse norme, mille puhul riivatakse mõnda põhiõigust, mõne institutsiooni autonoomiat vms, siis tuleb regulatsiooni kooskõla põhiseadusega ja lepinguga analüüsida ning seletuskirjas näidata, milliste põhiseaduse ja lepingu sätetega kooskõla on uuritud ning kas ja kuidas on eelnõu põhiseaduse ja lepinguga kooskõlas.

6. Lõike 2 kohaselt seaduse või selle sätete kehtetuks tunnistamise korral märgitakse seletuskirjas seaduste ja sätete loetelu, milles on viited muudetavale või kehtetuks tunnistatavale seadusele või sättele, et analüüsida olukorda, millised muutused või millise toime kavandatu jõustamine põhjustab, ning millised on vajalikud muudatused teistes loetletud seadustes. Sageli puudub loetelu, millised viited on ning milliseid muuta ja milliseid mitte. Ei piisa sellest, et muudetavad viited on esitatud eelnõus muudatuste loetelus, sest see ei anna ülevaadet muutmata viidetest ega muutmata jätmise põhjustest.

7. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 92 lõike 4 järgi esitatakse välislepinguid käsitlevad seaduseelnõud koos lepingu eesti- ja võõrkeelse tekstiga. Kui välislepingu autentne tekst on ainult võõrkeeles, esitatakse ka lepingu tõlge eesti keelde.

8. Välislepingut käsitleva eelnõu puhul tuleb lõike 1 punkti 5 ja lõike 3 täitmiseks lisada esitaja kinnitus selle põhiseadusele vastavuse kohta ja arvamus Eesti seadustele vastavuse kohta. Selleks tuleb esitada analüüs, milliste põhiseaduse ja teiste seaduste sätetega kooskõla on uuritud. Piisavalt üksikasjalikult tuleb selgitada, miks seaduse muutmist eeldatakse. Seega tuleb esitada loetelu, mida ja millises mahus välislepingu jõustamiseks tuleb muuta ja milliseid kohustusi Eesti Vabariigile lepingu jõustamine toob.

§ 44. Eelnõu terminoloogia

Seletuskirja osas „Eelnõu terminoloogia" tutvustatakse seaduseelnõu nii uusi kui ka võõrsõnalisi termineid, mida õigusaktides ei ole varem kasutatud, ja põhjendatakse nende kasutamise vajalikkust.

1. Eelnõu koostaja, keeletoimetaja ja menetleja peavad tagama selle, et eelnõu keelekasutus, sealhulgas terminid oleks kooskõlas teiste seaduste samasisuliste väljendite ja terminitega. Selline kooskõla lihtsustab arusaadavust ja tõlgendamist, samuti vähendab tarbetuid seadusmuudatusi, mis kaasneksid põhjendamatu terminimuudatusega.

2. Kui termin ei ole seni seadustes kasutusel, siis tuleb selle kasutuselevõtt enne eelnõu koostamist kooskõlastada asjaomaste ekspertidega.

§ 45. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

(1) Seletuskirja osas „Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele" esitatakse eelnõu reguleerimisalaga seotud Euroopa Liidu määruse, direktiivi ja muude õigusaktide ning nende tõlgendamiseks vajaliku kohtupraktika loetelu. Kui eelnõu eesmärk on viia Eesti seadused kooskõlla Euroopa Liidu õigusega, analüüsitakse eelnõu vastavust sellele.

(2) Kui eelnõus on otseselt arvestatud Euroopa Liidu õigusakti, esitatakse seletuskirjas selle number ja avaldamismärge Euroopa Ühenduste Teatajas või Euroopa Liidu Teatajas ning direktiiviga kooskõlla viimisel lisatakse seletuskirjale Euroopa Komisjonis väljatöötatud vastavustabel, selle puudumisel käesoleva eeskirja lisas esitatud vastavustabel.

(3) Kui Eestis või välisriigis on tehtud seaduseelnõu Euroopa Liidu õigusele vastavuse väljaselgitamiseks ekspertiis, lisatakse seletuskirjale ekspertiisidokument ning märgitakse eksperdi nimi, ametikoht ja kontaktandmed.

(4) Kui Euroopa Liidu õigusakt jätab liikmesriigile õiguse selle õigusakti rakendamisel normide täpsustamiseks, põhjendatakse eelnõu seletuskirjas riigisiseselt kehtestatava regulatsiooni olemust ja vajalikkust ning tuuakse välja võimalik alternatiiv.

1. Seletuskirja selles osas tuleb märkida, kas eelnõu regulatsiooniesemel on puutumust ELi õigusega. Kui on, siis peab seletuskiri sisaldama §-s 45 nõutavat teavet.

2. Kohtupraktikat on vaja käsitleda asjassepuutuvalt ja selle küsimuse seisukohalt olulisena. Kui lahendeid on palju ja nende argumentatsioon sarnane, ei ole vaja kõiki lahendeid märkida, piisab vaid olulisemate nimetamisest.

3. ELi liikmesriikidel on kohustus võtta direktiivid üle korrektselt ja õigel ajal. Vastavustabel selgitab seost direktiivi osade ja ülevõtva riigisisese õigusakti vastavate osade vahel. Ühtne vastavustabel aitab vältida vigu direktiivi ülevõtmisel ning peaks tagama senisest tõhusama töö. Komisjonilt võib küsida vastavustabelit konkreetse direktiivi eelnõu väljatöötamise käigus või ülevõtmisel. Juhul kui komisjon jätab vormi liikmesriigi otsustada, saab aluseks võtta eeskirja lisas oleva tabeli. Lisatud tabel on kohandus Euroopa Komisjoni tabeli eelnõust ja peaks aitama paremini ühtlustada riigisiseselt tehtava võrdluse ning Euroopa Komisjonile edastatava info. ELi õigusaktile vastavuse kohta märkust tehes ei piisa ainult infost, et aktile vastatakse või mitte, vaid vaja on selget ja täpset määrangut. Selline analüüs aitab direktiivi korrektselt üle võtta ning tagab direktiivide tõhusa rakendamise. Juhul kui komisjon soovib saada vastavustabelit, siis on see direktiivis märgitud (näiteks direktiiv 2009/29/EÜ http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:ET:PDF http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0120:0161:ET:PDF ja 2010/78/EL).

4. Lõige 4 sätestab kohustuse põhjendada seaduseelnõu seletuskirjas riigisiseselt kehtestatava, ent ELi õigusakti regulatsiooni täpsustava iseloomuga regulatsiooni olemust ja vajalikkust. Eelnõu seletuskiri peab lisaks eelnõu ettevalmistamise aluseks olevate õigusaktide nimetamisele andma teavet ka riigisisese regulatsiooni kohta, mis konkretiseerib üldisi eesmärke ning seetõttu peab eelnõu ettevalmistaja õiguse läbipaistvuse tagamise eesmärgil põhjendama tehtud valikuid. See säte laieneb ennekõike juhtumitele, kus ELi õigusakt näeb ette võimaluse selle nõuete täpsustamiseks, sellisel juhul ei tohi aga liikmesriigi õigusakti ettevalmistaja piirduda üksnes volitava normi olemasolu konstateerimisega, vaid põhjendama sisuliselt, miks valitud lahendus on võimalikest variantidest optimaalne.

5. Seletuskirjast ja tabelist peab nähtuma, millised eelnõu sätted on seotud ELi õigusest liikmesriikidele tulenevate õiguste ja kohustustega ning kuidas liikmesriigile antud valikuvabadusi on realiseeritud. Lisaks akti ülevõtmisele liikmesriigi õigusesse on see teave oluline ka seaduse või eelnõu muutmise ettepanekute koostamisel ja arvestamisel.

§ 46. Seaduse mõjud

(1) Seletuskirja osas „Seaduse mõjud" selgitatakse seaduse rakendamisest eeldatavasti tulenevat:
1) sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju;
2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele;
3) mõju majandusele;
4) mõju elu- ja looduskeskkonnale;
5) mõju regionaalarengule;
6) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele;
7) muud otsest või kaudset mõju.

(2) Kui lõike 1 alusel ei tuvastata olulist mõju, märgitakse see seletuskirjas.

(3) Kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, lisatakse seletuskirjale mõjude analüüsi aruanne. Mõjude analüüsi aruandes:
1) esitatakse teave mõjude analüüsi tellija, tegija, kaasatud ekspertide ja valitsusväliste institutsioonide kohta;
2) kirjeldatakse analüüsitavat probleemi, analüüsi eesmärki ja uurimisküsimust;
3) põhjendatakse analüüsi meetodi valikut;
4) kirjeldatakse kasutatud andmeid, analüüsitegevusi ja tulemusi ning tulemusi lõikes 1 nimetatud valdkondades;
5) kirjeldatakse võimalike lahenduste positiivseid ja negatiivseid mõjusid lõikes 1 nimetatud valdkondades;
6) esitatakse kokkuvõte ja eesmärgi saavutamiseks sobivaim lahendus;
7) esitatakse järelhindamise aruande esitamise kohustus, selle koostamise tegevuskava, sealhulgas selle eeldatav toimumise aeg, peamised vaadeldavad mõju liigid ja hindamise kriteeriumid, või põhjendatakse järelanalüüsi ebavajalikkust.

(4) Kui mõju analüüsimisel kasutatakse lisaks statistilisi, sotsioloogilisi või muid uurimusi või andmeid, viidatakse seletuskirjas kasutatud andmebaasidele ja dokumentidele või lisatakse nende koopiad.

1. Paragrahv 46 nimetab mõjuvaldkonnad, mida tuleb eelnõu koostamisel hinnata ning vajaduse korral täiendavalt analüüsida. Nimetatud kuue valdkonna mõju olulisust tuleb alati hinnata. Mõjuvaldkonna alavaldkonnad on nimetatud mõjude hindamise kontrollküsimustikus ning neid tuleb seaduse rakendamisel kaasnevat olulist mõju silmas pidades igakülgselt analüüsida. Küsimustik on koostatud ministeeriumidega koostöös ja seda muudetakse vastavalt praktikas tekkivale vajadusele koostöös valdkonna eest vastutava ministeeriumiga. Mõju hindamisel tuleb peale kontrollküsimustiku juhinduda mõjude hindamise metoodikast, kuna see annab esmased juhised. Paragrahv 47 on seotud esmajoones riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvetega. Kulude ja tulude kalkulatsioonid peavad sisaldama neid muutusi, mis võivad tekkida eelnõus kavandatava majandusliku toime tulemusel riigi, omavalitsuse ja teiste üksuste kuludes ja tuludes.

2. Lõike 2 järgi tuleb juhul, kui olulist mõju ei tuvastata, seda seletuskirjas kajastada. Selliselt nähtub seletuskirjast, kas eelnõu autor on mõjud vastavalt tuvastanud, ja kooskõlastajad saavad märkida, kas nad nõustuvad järeldustega.

3. Lõige 3 sätestab kohustuse lisada mõjude analüüsi aruanne eelnõu seletuskirjale, kui seaduse rakendamisega kaasneb eeldatavasti oluline mõju. Olulise mõju tuvastamise korral täiendatakse vastavat kohta seletuskirjas või mahukama analüüsi koostamise korral lisatakse eraldi dokument, milles on mõju põhjalikult analüüsitud. Oluline mõju märgitakse juba VTK koostamise käigus ning selles nähakse ka ette, millist mõju seletuskirjas analüüsitakse. Kuigi kohati on tegemist juba eelnõu sisu ja võrdleva analüüsi juures nimetatud nõuetega, tuleb lahendused seletuskirja mõjude osas uuesti lahti kirjutada, sest selleta ei tekiks terviklikku kirjeldust hetkeolukorrast, eesmärkidest ega võimalikest lahendustest ning nende positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest. Eraldiseisva mõjude analüüsi aruande lisamise eesmärk on rõhutada

analüüsi põhjaliku läbiviimise, sealhulgas ka huvirühmade kaasamise vajalikkust ning luua eeldused õigusakti mõjude järelhindamiseks. Kui olulise mõju hindamise kohta ei ole eraldiseisvat dokumenti koostatud, tuleb olulist mõju kirjeldada eelnõu mõjude hindamise osas ning sisu osas juhinduda lõikes 3 kehtestatud nõuetest.

4. ELi eesmärkide täitmiseks vastuvõetud direktiivides on sageli kehtestatud üldpõhimõtted ja -eesmärgid. Kuna direktiivi täpsemad rakendusmeetmed on liikmesriikide määrata, siis tuleb juba ELi õiguse kujundamisprotsessi ajal asuda hindama, millised mõjud võivad kaasneda. Kuna kulud või tulud võivad sõltuvalt rakendamise viisist olla piirkonniti erinevad, siis tuleb neid hinnata.

5. Seletuskirja mõjude osas antakse ülevaade erinevate lahendustega seonduvate mõjude olulisusest ning vajaduse korral esitatakse oluliste mõjude analüüs. Mõjude olulisuse hindamisel on aluseks eeskirja § 1 lõike 1 punktis 7 sätestatud olulisuse hindamise kriteeriumid. Erinevate mõjude struktureerimisel juhindutakse lõikes 1 nimetatud mõjuvaldkondadest ning kontrollküsimustiku abil määratakse kindlaks muudatusega kaasnevad mõjud. Tuleb arvestada sellega, et ühe muudatusega võivad kaasneda erinevad mõjud nii eri sihtrühmadele kui ka eri mõjuvaldkondades. Samuti võib esineda olukordi, kus mõju avaldub ühes valdkonnas, kuid eri sihtrühmade kaupa erinevalt. Sellises olukorras tuleb mõju hindamise käigus eristada ühe mõjuvaldkonna eri sihtrühmi. Kui on võimalik ja otstarbekas, nimetatakse otsene sihtrühm ja kaudselt mõjutatud sihtrühmad, kuid sihtrühmade erinevuse korral tuleb eri mõjuvaldkondade juures sihtrühm eraldi nimetada. Seletuskirja mõjude osa liigendatakse vastavalt mõju avaldumise valdkondadele.

NÄIDE
HEA *„**4. Seaduse mõjud*** *<u>Kavandatav muudatus</u>* *Seaduseelnõu reguleerib …* *<u>Sihtrühm</u>* *<u>Kaasnev mõju</u>* ***1. Majanduslik mõju** – mõju halduskoormusele.* *Mõju võib pidada väheoluliseks, kuna mõju ulatus ja sagedus on väikesed, muudatusega ei kaasne olulisi riske ega negatiivseid kõrvalmõjusid ning ei lisandu halduskoormust.* ***2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele***

Mõju võib pidada väheoluliseks, kuna mõju ulatus ja sagedus on väikesed, muudatusega ei kaasne olulisi riske ega negatiivseid kõrvalmõjusid.
Eelnõu mõju ei ole muudatuste vähese ulatuse ja sageduse tõttu oluline, muudatused ei ole põhimõttelised ning reguleeritakse harva esinevaid sündmusi. Samuti ei kaasne negatiivsete kõrvalmõjude riski ning ei suurene halduskoormus. Selle tõttu ei ole eelnõu kohta üksikasjalikku mõjude analüüsi läbi viidud, samal põhjusel on eelnõu koostamise käigus loobutud ka väljatöötamiskavatsuse ning kontseptsiooni koostamisest.“

6. Tähtsat ühiskondlikku uuendust kavandava eelnõu seletuskirja selles osas on soovitav selgitada ka seda, kuidas korraldatakse kavandatud sätete mõju järelhindamist. Järelhinnata tuleks reeglina neid mõjusid, mida eelnõu seletuskirjas peeti oluliseks, ning hinnata teatud perioodi jooksul, kas soovitud mõju on saavutatud. Samuti tuleb hinnata täiendavaid mõjusid, mis muudatusega kaasnesid. Eesmärk on tuvastada, kas soovitud eesmärgid on saavutatud. Kui järelhindamise käigus selgub, et eesmärki ei ole saavutatud või on saavutatud osaliselt, võib järelhindamine olla uute muudatuste kavandamise aluseks (vt lisaks eeskirja § 1 selgitusi).

§ 47. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

(1) Seletuskirja osas „Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud” antakse riigiasutuste kaupa ülevaade seaduse rakendamiseks vajalikest tegevustest ja kõikidest seaduse rakendamiseks eeldatavalt vajalike otseste ühekordsete ja iga-aastaste kulude ulatus ning nende katmise allikad, lisades asjakohased rahalised arvestused ja põhjendused.

(2) Seletuskirja käsitletavas osas kirjeldatakse ka seaduse rakendamise eeldatavat mõju kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetele ja esitatakse muude kaudsete kulude prognoos.

(3) Kui seaduse rakendamisega kulusid ei kaasne, märgitakse see seletuskirjas.

(4) Kui seaduse rakendamisega kaasnevad tulud, esitatakse eeldatavate tulude prognoos koos asjakohase rahalise arvestusega. Kui tulusid ei prognoosita, märgitakse see seletuskirjas.

(5) Kui kulud kaetakse osaliselt või täielikult Euroopa Liidu vahenditest, märgitakse seletuskirjas Euroopa Liidu vahendite osakaal.

1. Eelnõu ettevalmistamisel ei tule keskenduda üksnes selle sisulisele väljatöötamisele, vaid tuleb pöörata piisavalt tähelepanu ka muudatustega kaasnevale rakendustegevusele, sealhulgas vajalikule pädevus-, finants- ja ajaressurssi analüüsile. Eelnõu seletuskiri peab sisaldama adekvaatset teavet õigusakti rakendamiseks planeeritud vajalike tugitegevuste ja kulude kohta. Näiteks asutusel, mille personal vajab koolitust, on eelnõu kooskõlastamisel võimalik hinnata oma valdkonnas koolitusvajadust, sihtgrupi suurust ja koolitusega kaasnevaid kulusid. Eelnõu koostanud ministeeriumil on sellise tagasiside abil võimalik koostada õigusakti rakendamisega kaasneva koolitusvajaduse kokkuvõte: täpsustada kavandatud rakendamistegevusi, nende

mahtu ja kulutusi ning kavandada oma eelarvesse rakendamise toetamise kulud ja koolitusplaani vastavad tegevused.

2. Eelnõu koostades tuleb juhinduda riigieelarvet ja selle kujundamist, samuti maksundust ja majanduslikku regulatsiooni käsitlevatest õigusaktidest ja juhenditest. Enne nende küsimuste kavandamist, millel võib olla otsene või kaudne seos riigi rahandus- või majandusmehhanismiga (näit tollitariifid), tuleb eelnevalt konsulteerida nendes küsimustes Rahandusministeeriumiga. Seletuskirjas sisalduvad kalkulatsioonid tuleb koostada üldisest kalkulatsioonipraktikast lähtudes. Vajaduse korral tuleb võtta aluseks riigieelarves kasutatud klassifikatsioon.

3. Selleks et vältida riigieelarveliste kulutuste suurenemist ja vastutuse hajumist, tuleks mitmesuguste nõuandva volitusega nõukogude, komisjonide või uute riigiasutuste kavandamisel näiteks põhjendada, miks neid on vaja, miks olemasolevad asutused kavandatud ülesandeid täita ei suuda (nende ülesanded, pädevus, koosseis jne).

4. Lõike 5 eesmärk on saavutada eelnõuga kaasnevate kulude katteallikate parem läbipaistvus.

§ 48. Rakendusaktid

(1) Seletuskirja osas „Rakendusaktid”:
1) põhjendatakse volitusnormi vajalikkust, selle eesmärki, sisu ja ulatust viisil, mis võimaldab teha otsustuse volitusnormi ja selle alusel kavandatava rakendusakti vastavuse kohta Eesti Vabariigi põhiseadusele;
2) märgitakse rakendusakti jõustumise tähtaeg või tähtpäev juhul, kui see erineb § 14 lõikes 3 nimetatud ajast.

(2) Vabariigi Valitsuse algatatava seaduseelnõu seletuskirjale tuleb olenevalt volitusnormi sisust lisada Vabariigi Valitsuse või ministri määruse eelnõu kavand, mis sisaldab eelnõu esialgset sõnastust. Lisatav määruse eelnõu kavand tuleb ette valmistada sellise täpsusega, et oleks võimalik hinnata rakendusakti vajalikkust, volitusnormi ulatust, kohast tasandit ja muid asjaolusid, mis on vajalikud volitusnormi sõnastuse ja rakendusakti vastavuse hindamiseks.

(3) Kui seaduseelnõus kavandatakse muuta seadust või tunnistada see kehtetuks, esitatakse seletuskirja käsitletavas osas:
1) volitusnormi muutmise korral lõikes 1 nõutav analüüs, andmed ja Vabariigi Valitsuse algatatava eelnõu puhul lõikes 2 nimetatud kavand;
2) nende rakendusaktide loetelu, mis vajavad samuti muutmist;
3) volitusnormi kehtetuks muutumise või tunnistamise korral kehtetuks muutuvate määruste loetelu koos Riigi Teataja linkidega nendele määrustele.

1. Rakendusakti eelnõu kavandi esitamine on vajalik selleks, et veenduda volitusnormi sõnastuse täpsuses ja põhiseaduspärasuses. Siit järeldub, et kavand on nõutav ka juhul, kui volitusnorm on lubav.

2. Rakendusakti regulatsiooni läbimõtlemine enne seaduseelnõu kooskõlastamist eelnõu kavandi tasemel ja selle esitamine on oluline. Senine praktika on näidanud, et kuigi kavand on olemas, on see lisatud pigem formaalselt normitehnika eeskirja täitmiseks. Üksnes paragrahvide pealkirjade alusel ei ole võimalik hinnata vastavust põhiseadusele ja teistele seadustele ning kohast tasandit ehk kas regulatsioon sobib määrusesse või tuleb see siiski seaduseelnõusse kavandada. Seevastu üksikasjalikuma kavandi olemasolu võimaldab hinnata ka volitusnormi sõnastuse täpsust.

3. Lõike 2 väljend „olenevalt volitusnormi sisust“ tähendab näiteks juhtu, kui volitusnorm võimaldab üksnes tehnilise loetelu kehtestada või eelnõu tekst sisaldab juba kehtivat volitusnormi või seda on kavandatud muuta selliselt, et ei saa tekkida küsimust selle põhiseadusele vastavusega. Sellisel juhul puudub ka vajadus rakendusakti eelnõu formaalseks lisamiseks, mis üksnes suurendaks tarbetult ajakulu ja eelnõu materjalide mahtu. Küsitav on kavandi esitamise vajadus ka juhul, kui üksnes muudetakse volitusnormi asukohta või tehakse volitusnormis terminoloogiline muudatus, millega ei kaasne vajadust sisuliste muudatuste järele, mis tingiksid kavandi esitamise. Tähelepanu tuleb juhtida ka sellele, et alati ei olegi võimalik esitada seaduseelnõuga koos kõigi rakendusaktide kavandeid ja piirduda tuleb üksnes nende andmiseks vajalike volitusnormide põhjendustega. Kui rakendusdirektiiv, mis kehtestatakse hiljem, annab sisu liikmesriigi seaduse rakendusaktile, siis ei ole võimalik kavandit esitada.

§ 49. Seaduse jõustumine

Seletuskirja osas „Seaduse jõustumine” põhjendatakse eelnõu seadusena või selle sätte jõustumise tähtpäeva valikut ja seaduse või selle sätte kehtivusaega.

Kui eelnõu oleks vaja vastu võtta teatud tähtpäevaks, näiteks seoses ELi aktide jõustumise ja harmoneerimisega või on tegemist riigieelarve ja selle täitmisega seotud seadustega, peab seda märkima ja põhjendama. Tuleb ka nimetada, milliseid ebasoovitavaid tagajärgi põhjustab see, kui eelnõu ei jõuta seletuskirjas põhjendatud aja jooksul menetleda ja jõustumine seega hilineb.

Samuti on vaja jõustumisaja valikut põhjendada juhul, kui seadus on kavandatud jõustuma üldkorras, sest see võimaldab eelnõu koostajal selgitada, et kavandatud on piisav aeg eeltöödeks ja normidega tutvumiseks.

Teatud kindla kuupäeva või mingi muu täpse aja märkimine eelnõu jõustumissättesse on vajalik juhtudel, kui seadus peab jõustuma kindlal hetkel või tuleb jätta piisav aeg seaduse rakendusaktide väljatöötamiseks, seaduses sätestatud õiguste ja kohustuste muudatustega tutvumiseks, korralduslikuks ja halduslikuks eeltööks või muul eeskirja §-s 14 nimetatud põhjusel. Jõustumisaja kindlaksmääramine võib olla näiteks seotud ka muu väljatöötamisel või juba parlamendis menetluses oleva eelnõuga.

Planeeritud jõustumisaega puudutav teave tuleb esitada üksikasjalikult põhjendades ka sel juhul, kui eelnõus on täpne jõustumisaeg jäetud tehnilisel põhjusel lahtiseks. Selline põhjus võib esineda näiteks eelnõude puhul, mis peaksid jõustuma tingimata kas 1. jaanuaril või

seaduse avaldamisele järgneva kvartali või kuu 1. kuupäeval, ehk juhul, kui on oluline, et seadus jõustuks kindlal kuupäeval teatud ajavahemiku järel, kuid samas ei ole võimalik ette näha, kui palju aega kulub seaduse menetlemiseks parlamendis.

Seega võib põhjendustes jõustumisaja märkida kindla kuupäevaga või mõne muu aega täpsustava väljendiga.

NÄIDE
HEA Sellepärast tehakse ettepanek, et seadus jõustuks 1. jaanuaril 2014. Sellepärast tehakse ettepanek, et seadus jõustuks seaduse avaldamisele järgneva kuu 1. kuupäeval. Sellepärast tehakse ettepanek, et seadus jõustuks kuue kuu möödumisel selle avaldamisest.

Planeeritud jõustumisaeg tuleb sellele lisaks alati nimetada eelnõu põhisisu tutvustavas seletuskirja osas „Sissejuhatus“.

§ 50. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

(1) Seletuskirja osas „Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon” märgitakse:
1) millisele riigi- ja omavalitsusasutusele oli eelnõu kooskõlastamiseks või arvamuse saamiseks esitatud ning millisele asjaomasele avalik-õiguslikule institutsioonile, huvirühmale ja eksperdile oli eelnõu arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud;
2) milliseid arvamusi ja ettepanekuid esitati kaasamise ja avaliku konsultatsiooni käigus;
3) mil määral esitatud arvamusi ja ettepanekuid eelnõus arvestati.
(2) Kooskõlastamisel arvestatud ja arvestamata jäetud märkuste ja ettepanekute kohta esitatakse asjakohased selgitused ja põhjendused tabelis, mis vormistatakse seletuskirja lisana.

(3) Lõikes 2 nimetatud tabelis märgitakse kooskõlastamisel esitatud märkuse või ettepaneku sisu, esitaja, millises eelnõu sättes märkus või ettepanek on arvesse võetud ning põhjendatakse märkuse või ettepaneku arvestamata jätmist.

(4) Seaduseelnõu Riigikogule esitamise korral märgitakse § 40 lõike 1 punktis 10 nimetatud osas vaid asjaomaste valitsusväliste institutsioonide kaasamise ja avaliku konsultatsiooni tulemused käesolevas paragrahvis sätestatud korras.

(5) Seletuskirjale võib lisada eksperdiarvamuse või muu dokumendi koopiad.

1. Enne eelnõu koostamist on vaja ettepanekute saamiseks korraldada arutelu viisil, mis võimaldab kõigi huvidega tutvumist, et saavutada parim võimalik tulemus. Arvamuste kogumine kooskõlastavatelt institutsioonidelt ja ühiskonna eri liikmetelt huvigruppide kaudu annab võimaluse hinnata, kas teatav lahendus on praktikas teostatav. Avalikkusega konsulteerimiseks kasutatakse mitmeid kanaleid, nagu teatised, foorum, konsultatiivrühm,

seminar. Kaasamisel juhindutakse reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise heast tavast. Konsulteerimine on mõjuanalüüside lahutamatu osa. Eelnõu ettevalmistaja ja kodanikuühenduste vahel võib toimuda eri vormis dialooge. Konsulteerimis- ja dialoogimeetodid on poliitikavaldkonniti erinevad. Arendada võib struktureeritud suhteid, nagu sotsiaalne dialoog ametiühingute ja tööandjate liitudega või dialoog kohalike omavalitsuste liiduga.

2. Kui eelnõu esitatakse arvamuse saamiseks ja kooskõlastamiseks tuleb seletuskirja kõnesolevas osas nimetada, kellele eelnõu esitatakse. Kui eelnõu on saadud arvamuste alusel viimistletud, siis Justiitsministeeriumile ja Riigikantseleile esitamisel tuleb samas osas märkida, kellele eelnõu oli esitatud ning millised on kokkuvõtlikult tulemused. Lõikes 2 nimetatud tabelisse tuleb kanda kooskõlastamise tulemused üksikasjalikult lõike 3 kohaselt.

Kaasamise käiku tuleb kokkuvõtlikult kajastada seletuskirja osas „Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon", ka siis, kui seda on mainitud seletuskirja mõnes muus osas.

3. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse puhul eristatakse kooskõlastamist ja arvamuse andmist. Kooskõlastamine toimub valitsusasutuste vahel ning kohalikku omavalitsust puudutavates küsimustes nende üleriigiliste liitudega. Põhiseaduslikule institutsioonile, konkreetsele kohaliku omavalitsuse asutusele ja muule institutsioonile on vastavalt selle pädevusele võimalik esitada eelnõu arvamuse andmiseks. Samale käsitlusele vastab ka eelnõude infosüsteemi (EIS) ülesehitus.

4. Tuleb järgida põhimõtet, et eelnõu esitataks reglemendi § 6 kohaselt koos seletuskirjaga kõigile neile asutustele ja organisatsioonidele, kellele eelnõus on ette nähtud ülesanded või kelle huve muul viisil puudutatakse. Näiteks kui eelnõus kavandatu puudutab kohaliku omavalitsuse funktsioone, tuleb see esitada kohaliku omavalitsuse üleriigilistele ühendustele, kui kohtusüsteemi, siis Riigikohtule, kohtute haldamise nõukojale, kui teatud kutseala, siis vastava kutseala liidule. Eesmärgi kohaselt peab eelnõu läbima enne Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitamist võimalikult laiapõhjalise ja konstruktiivse arutelu ning saama asjaosaliste nõusoleku. See on vajalik, et vältida hilisemat tarbetut ajakulu, mida nõuaks täiendavad kooskõlastused ja ümbervormistused, et eelnõu oleks valmis esitamiseks Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule.

5. Kui keerukamate õigusinstituutide puhul kavandatakse esmakordset või uuelaadilist regulatsiooni, on soovitav eelnevalt konsulteerida teadusasutustega või ala tunnustatud teadlastega.

6. Hoolikalt tuleb kontrollida muutmise seaduse kooskõlastamise vajadust. Ei saa lähtuda vaid sellest, kellega oli kooskõlastatud muudetav seadus. Oluline on, kellele tuleb esitada muutmise seaduse eelnõu.

7. Menetluse käigus tuleb kontrollida, kas sisu muutmisega kaasneb täiendava kooskõlastamise vajadust.

8. Arvamuse esitajate märkused ja nendega arvestamine või arvestamata jätmise põhjendused tuleb esitada nii, et tabelis oleks võimalik anda võrdlev ülevaade sama sätte kohta esitatud eri seisukohtadest. Arvestamata jätmise puhul ei tohi piirduda üksnes formaalse vastusega, vaid tuleb anda ka sisuline põhjendus.

Kooskõlastustabelist peaksid selguma ka kõik huvirühmad, kes eelnõu väljatöötamisel on oma arvamuse esitanud, samuti see, mil määral nende ettepanekuid arvesse võeti.

Hea tava kohaselt tuleks enne lõpliku kooskõlastustabeli koostamist anda kõigile arvamuse esitajatele tagasisidet märkustega arvestamise kohta.

9. Seletuskirjale lisatud märkuste tabelis esitatud eelnõu koostaja selgitused ja analüüs kavandatava regulatsiooni põhivalikute kohta peaks sisalduma olulisemas osas ka eelnõu seletuskirja asjakohastes osades, sest võib eeldada, et sama küsimus võib tõusetuda ka eelnõu edasise menetlemise käigus.

4. peatükk. Vabariigi Valitsuse määruse ja ministri määruse eelnõu

1. jagu. Vabariigi Valitsuse määruse ja ministri määruse eelnõu põhinõuded

§ 51. Seaduseelnõu sätete kohaldamine

Vabariigi Valitsuse määruse ja ministri määruse eelnõu koostamise põhinõuetena käsitatakse §-des 7, 8, 10, 13–19, 22–28, § 29 lõigetes 1, 3 ja 4, §-des 30–32, § 33 lõikes 1, §-s 34, välja arvatud muutmisvormeli näide, § 35 lõigetes 2 ja 4, §-s 36, § 37 lõigetes 1–4 ning §-s 38 sätestatut seadusest ja käesolevast jaost tulenevate erisustega.

1. Nendes küsimustes, milles Vabariigi Valitsuse määruse olemuse tõttu ei peaks määruse vormistus põhimõtteliselt erinema seaduse vormistusest, tuleks ka erinevusi vormistuses vältida, kuna dokumentide vormistuse ühtlustamine aitab vähendada koostajate ja kooskõlastajate tarbetut ajakulu.

2. Kuigi määruse siseviidetes ei ole üldjuhul tavaks kasutada eeskirja § 29 lõikes 2 nimetatud tüüpvormeleid, ei ole see välistatud sätetes, mis määruse ühtse stiili või otse õigusselguse eesmärgil nende kasutamist eeldavad.

NÄIDE
HEA on suurem, kuid mitte suurem kui käesolevas paragrahvis sätestatud piirväärtus (2) Reostusnäitajate piirväärtus on käesolevas määruses sätestatud .. (1) Käesoleva paragrahvi nõuded kehtivad ainult § 8 lõikes 4 sätestatud juhul (1) Kõik enne käesoleva määruse jõustumist antud load kehtivad ..

§ 52. Määruse eelnõu vastavus kehtivale õigusele

(1) Määruse eelnõu peab olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, teiste seadustega, Euroopa Liidu õigusega, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega ning Eesti Vabariigi välislepingutega. Ministri määruse eelnõu peab olema kooskõlas ka Vabariigi Valitsuse määrustega.

(2) Määruse eelnõu säte võib olla vastuolus kehtivate määruste nende sätetega, mida määruse eelnõu määrusena vastuvõtmise korral muudetakse või mis tunnistatakse kehtetuks.

1. Sarnaselt eeskirja §-ga 3 peab ka määruse eelnõu olema kooskõlas kehtiva õigusega.

2. Sarnaselt seaduseelnõuga tuleb ka määruse eelnõu rakendussätetes esitada muutmist vajavate määruste muudatused.

§ 53. Volitusnormi rakendamine

Määruse eelnõu sisu peab olema kooskõlas seaduses või seaduses ja Euroopa Liidu õigusaktis sätestatud volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Määruse eelnõu ei tohi kitsendada ega laiendada volitava seaduse või Euroopa Liidu õigusakti sätteid.

1. Haldusmenetluse seaduse § 90 lõike 1 järgi võib Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

2. Määruse eelnõu peab lisaks seaduses sätestatud volitusnormile vastama ka ELi õigusaktis sätestatud volitusnormile, kusjuures määruse eelnõu ei tohi kitsendada ega laiendada volitatava seaduse või ELi õigusakti sätteid.

§ 54. Määruse eelnõu terminoloogia

(1) Määruse eelnõus kasutatav termin peab vastama määruse aluseks oleva seaduse või Euroopa Liidu õigusakti terminoloogiale.

(2) Määruse eelnõus võib kasutada seadusega sätestamata reguleeritava valdkonna terminit juhul, kui see on vajalik seaduse rakendamiseks ning kui see ei ole vastuolus seaduse terminoloogiaga.

Lõige 1 kordab § 18 lõikes 2 väljendatud üldist põhimõtet Eesti ja ELi õiguses kasutatavate terminite ühtlustamiseks.

§ 55. Määruse eelnõu elemendid

Määruse eelnõu elemendid on:
1) märge „EELNÕU" ja eelnõu versiooni kuupäev määruse eelnõu esimese lehekülje paremas ülanurgas;
2) määruse andja;
3) akti nimetus;
4) määruse pealkiri;
5) määruse tekst;
6) allkirjastajate nimed ning ametinimetused.

NÄIDE
HEA EELNÕU 30.12.2012 VABARIIGI VALITSUS MÄÄRUS

Energiatõhususe miinimumnõuded Määrus kehtestatakse ehitusseaduse § 3 lõike 7^2 alusel. Määruse tekst   Ees- ja perekonnanimi Peaminister Ees- ja perekonnanimi N. minister Ees- ja perekonnanimi Riigisekretär

§ 56. Määruse eelnõu pealkiri

Määruse eelnõu pealkiri väljendab kokkuvõtlikult eelnõu sisu.

1. Määruse eelnõu puhul tuleb eelistada pealkirja, mis märksõnaliselt annab edasi regulatsioonieseme ja on kooskõlas volitava seaduse asjakohaste sätetega. Kuna pealkiri peab kokkuvõtlikult väljendama akti sisu, siis sõltub volitusnormi sõnastusest, kas eelnõu pealkirja erinevus volitusnormi sõnastusest on põhjendatud. Liiga lakoonilise volitusnormiga identsed pealkirjad ei väljenda piisavalt määruse sisu. Kui volitusnormile vastavas sõnastuses pealkiri ei ava piisavalt määruse sisu või ei taga õigusakti identifitseerimise eesmärki, siis tuleb see esitada sõnastuses, mis seda eesmärki täidab. Näiteks volitusnormi „Tagatise kasutamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister“ kordav määruse pealkiri „Tagatise kasutamise kord“ ei anna piisavat infot selle kohta, mille tagatise kohta kord kehtib, konkreetsel juhul tulnuks lisada sõna „Pakettreisilepingu“.

NÄIDE ebasobiva pealkirja kohta:
HALB Tagatise kasutamise kord Tegevusloa vormi kehtestamine

NÄIDE sobiva pealkirja kohta:
HEA Pakettreisilepingu tagatise kasutamise kord Raudteeseaduse alusel antava tegevusloa vormi kehtestamine

2. Kui volitusnormi sõnastus on lakoonilise pealkirja jaoks suhteliselt pikk, siis võib pealkirja esitada lühemalt ja volitusnormile vastava määruse reguleerimiseseme märkida määruse reguleerimisalas.

3. Kui seadusest tulenevate volitusnormide alusel on valdkonda reguleerivad sätted koondatud ühte rakendusakti, siis võib pealkiri sisaldada ka sõna *määrus või määrustik*.

NÄIDE
HEA Notariaadimäärustik Kaubamärgimäärus

4. Asendava määruse pealkiri võib jääda sarnaselt asendusseadusega muutmata.

§ 57. Määruse eelnõu teksti ülesehitus

Määruse eelnõu tekst koosneb preambulist ja paragrahvidest.

1. Seaduse ja määruse preambul ei ole sarnased. Määruse kui seaduse rakendusakti preambulis tuleb § 58 lõike 1 järgi esitada üksnes määruse aluseks olev volitusnorm või -normid.

2. Ka määruse eelnõus võib sarnaselt seaduseelnõuga liita § 26 järgi paragrahvid peatükkideks, peatükid liigendada jagudeks, jaod jaotisteks.

§ 58. Määruse eelnõu preambul

(1) Määruse eelnõu preambulis osundatakse volitusnormile või -normidele, mille alusel määrus antakse. Preambulis ei osundata sättele, mis ei sisalda volitust määruse andmiseks.

(2) Kui ministri määrus antakse volitusnormis sisalduva edasivolituse alusel, osundatakse ministri määruse eelnõu preambulis ka Vabariigi Valitsuse määruse sättele, millega Vabariigi Valitsus on volitanud seaduses sätestatud volitusnormi ulatuses andma seaduse rakendamiseks vajalikud õigusnormid ministri määrusega.

(3) Kui määrus antakse Euroopa Liidu õigusaktist tuleneva volitusnormi alusel, osundatakse määruse eelnõu preambulis lisaks Euroopa Liidu õigusakti vastavale sättele ka seaduse sättele, mis volitab Vabariigi Valitsust või ministrit andma Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks vajalikud õigusnormid.

1. Põhiseaduse § 87 punkti 6 järgi peab Vabariigi Valitsuse määruse andmiseks olema seaduses vastavasisuline volitusnorm. Määruse õiguslik alus ei ole põhiseaduse § 87 punkti 6 ja § 94 lõike 2 otstarbest lähtuvalt mitte kogu seadus, vaid selle volitav säte. Sellele tuleb viidata nii täpselt kui võimalik. Teade määruse õigusliku aluse kohta esitatakse määruse sissejuhatavas

osas ehk preambulis. Preambulis peavad olema märgitud kõik volitusnormid, mis on määruse aluseks. Asjaomasele volitavale normile tuleb viidata ka siis, kui volituse täielik sõnastus on muutva seaduse alusel seadusesse hiljem lisatud või on seda muudetud. Muutva seaduse jõustudes muutub volitusnorm seaduse koostisosaks ning volitusnormile viidatakse selle õigussüstemaatilise asukoha järgi.

NÄIDE
HEA Määrus kehtestatakse [välisõhukaitse](#) seaduse § 57 lõike 2 alusel.

2. Määruse muutmise määruse eelnõu preambuliks ei või kontrollimata üle võtta muudetava õigusakti preambulit, kuna õiguslikud alused ei ole alati identsed. Muudetav õigusakt võib näiteks toetuda mitmele volitusele, muutev õigusakt aga ainult ühele neist. Volitust võib muudetava õigusakti vastuvõtmisest saadik olla muudetud. Mõeldav on ka see, et muutev õigusakt põhineb sellisel volitusel, mida muudetava õigusakti vastuvõtmisel veel ei olnud olemas. Sellisel juhul tuleb muudetava määruse preambulit ka täiendada uue alusega.

3. Lõige 3 näeb ette kohustuse viidata riigisisese määruse kehtestamisel ELi õigusaktist tuleneva volitusnormi alusel määruse eelnõu preambulis seaduse sättele, millest tuleneb seadusandja volitus täitevvõimule kehtestada ELi õigusakti rakendamiseks vajalikud õigusnormid. ELi õigusakti volitusnorm ei määra üldjuhul liikmesriigi õigusakti ega selle alusel õigusakti andmise pädevust omavat haldusorganit. Tekkiva lünga täidab liikmesriigi seadusandja, kelle ülesanne on määrata ELi õigusakti alusel volitusnormi subjekt ning tema õigusloomepädevuse ulatus.

4. Eestis teostatakse põhiseaduse § 3 kohaselt riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 87 punkt 6 tähendab ka riigivõimu kohustatust tagada mitte üksnes määruse andmise ajal selle kooskõla põhiseaduse ja seadusega, vaid ka kohustust jälgida varem kehtima hakanud määruste kooskõla uute seadustega (RKPJKo 6. 10. 1997, 3-4-1-2-97). See tähendab, et kord asjakohase volitusnormi alusel ja seadusega kooskõlas antud määrus tuleb õigeaegselt viia kooskõlla ka hilisemate valdkonnaga seonduvate seadusmuudatustega.

5. Määruse kehtivust reguleerib HMS ja selle § 93 lõike 1 järgi määrus kehtib, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni.

§ 59. Õigusakti sätte taasesitamine

(1) Määruse eelnõu tekstis ei taasesitata õigusakti sätet ega sama määruse eelnõu sätet, vaid viidatakse sellele.

(2) Määruse eelnõu terviklikkust arvestades võib selle tekstis lisaks viitamisele taasesitada seaduse või Euroopa Liidu õigusakti sätte.

(3) Määruse eelnõus ei taasesitata Eesti Vabariigi põhiseaduse sätteid.

1. Koostoimes lõikega 2 tuleb vältida eelnõu tekstis õigusakti sätte ja sama eelnõu sätte taasesitamist, sellisele sättele tuleb viidata.

NÄIDE
HEA (2) Kui asutusel .. katmiseks riigieelarve seaduse § 30 lõike 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses sätestatu kohaselt.

2. Sätte taasesitamisel on viide vajalik selleks, et märkida seost aktide vahel. Kui näiteks viidatav muutub, on võimalus kontrollida viite sisulist õigsust.

§ 60. Viitamine

(1) Määrusele viitamisel nimetatakse viites määruse andja, määruse andmise kuupäev, akti liik, number ja jutumärkides pealkiri ning vajaduse korral säte.

(2) Määruse eelnõus ei viidata Eesti Vabariigi põhiseadusele.

1. Välisviite korral tuleb viites nimetada kindlas järjekorras viidatava määruse andja, määruse andmise kuupäev, akti liik, number ja jutumärkides pealkiri ning otsese viite korral säte. Kui viite sõnastus võimaldab sätteid otse nimetamata ehk kaudse viitega saavutada vajaliku õigusselguse, siis tuleb eelistada kaudset viidet. Kaudse viite korral ei ole viidatava määruse muutmisel viite jätkuva sisulise sobivuse korral vaja viitavat määrust muuta.

NÄIDE
HEA 3) makseasutus Vabariigi Valitsuse 14. juuni 2006. a määruse nr 137 „Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi ja Norra finantsmehhanismi vahendite taotlemise, kasutamise, järelevalve ja tulemuste hindamise tingimused ja kord“ tähenduses;

2. Määruse eelnõus võib viidata seadusele või seaduse volitusnormi kaudu rakendusaktile eeskirja § 29 lõike 1 järgi.

NÄIDE
HEA riigieelarve seaduse § 30 lõike 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses sätestatu kohaselt.

§ 61. Määruse muutmine

Määruse muutmise või kehtetuks tunnistamise korral nimetatakse muudetava või kehtetuks tunnistatava määruse andja, määruse andmise kuupäev, akti liik, number ja jutumärkides pealkiri ning sulgudes avaldamismärge §-s 30 ettenähtud vormis ja korras.

1. Muudetava või kehtetuks tunnistatava määruse kohta esitatakse andmed järgmises järjekorras: akti andja, muudetava akti kuupäev, akti liik, number, pealkiri ning muutmise ülesanne, see tähendab kas muutmine, täiendamine või kehtetuks tunnistamine. Kui mitme määruse muutmisel muutuks muutva määruse pealkiri liiga pikaks, siis on praktikas piirdutud valdkonna nimetamisega.

NÄIDE muutva määruse pealkirja kohta:
HEA Vabariigi Valitsuse 19. aprilli 2007. a määruse nr 111 „Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse andmist korraldavate asutuste määramine” muutmine

NÄIDE muutva määruse pealkirja kohta, kui muudetakse arvukalt määrusi:
HEA Vabariigi Valitsuse määruste muutmine tulenevalt Maksu- ja Tolliameti struktuuri muudatustest

3. Kui määruse lisa on kaart või muu mittesõnaline materjal, siis ei ole kohane kasutada vormelit *kehtestatakse uues sõnastuses.*

NÄIDE
HEA 5) **määruse lisad 1–5 asendatakse uute lisadega 1–5 (lisatud)**

4. Kui lisa asendatakse uuega või kehtestatakse uus lisa, siis märgitakse selle lisa olemasolu eeskirja § 31 lõike 2 kohaselt muutva määruse eelnõus pärast allkirjamärget.

NÄIDE
HEA **Lisa 3** Õhusõidukitest eralduvate kasvuhoonegaaside summaarse lubatud heitkoguse jaotuskava

§ 62. Määruse jõustumisnorm

(1) Jõustumisnormiga sätestatakse määruse või selle sätte jõustumine haldusmenetluse seaduse § 93 lõikes 2 ettenähtud kolmepäevasest tähtajast hilisemal tähtpäeval, kui seadus ei näe ette varasemat jõustumisaega. Jõustumisnormis jõustumisaja sätestamisel arvestatakse § 14 lõikes 2 sätestatud asjaolusid ja määruse avaldamiseks Riigi Teataja seaduse § 9 lõikes 6 ettenähtud seitsmetööpäevast tähtaega.

(2) Kui määrus antakse volitusnormi alusel, mis sisaldub Vabariigi Presidendi väljakuulutatud, kuid veel jõustumata seaduses, kavandatakse määruse jõustumise sättesse seaduse jõustumise tähtpäev.

(3) Kui määrust on volitava seaduse jõustumisega ühel ajal võimatu jõustada, võib määruse jõustumise päevaks põhjendatud juhul määrata hilisema tähtpäeva.

(4) Kui määrus või selle sätted on ajutise kehtivusega, siis tuleb määruse jõustumisnormis märkida määruse või selle sätete kehtivuse lõpp, kui see ei selgu määruse pealkirjast või sisust.

1. Sarnaselt seadusega ei kuulu ka määruse jõustumisnormi sätestavasse paragrahvi muud rakendussätted. Paragrahvi lõige 1 kui üldnorm peab sätestama üldise jõustumise ja järgnevad lõiked selle erisused (vt § 14), mitte muutma või kehtetuks tunnistama akte ega sisaldama muid rakendamise erisusi.

NÄIDE rakendussätete väära vormistamise kohta:
HALB **§ 11. Rakendussätted** (1) Vabariigi Valitsuse 9. septembri 2010. a määrus nr 133 „Hädaabiteadete menetlemise kord ja hädaabiteadete menetlemiseks vajalikele vahenditele esitatavad nõuded” (RT I 2010, 64, 478) tunnistatakse kehtetuks. (2) Määrus jõustub 1. märtsil 2012. a.

NÄIDE, milles rakendussätete vormistus on väär: võrreldes määruse teiste paragrahvidega on need rakendussätted paragrahvitähise ja numbrita, pealkirjata ning jõustumine, rakendamine ja kehtetuks tunnistamine on ühe paragrahvi lõigetes:
HALB **11. peatükk** **RAKENDUSSÄTTED**

(1) Määrust rakendatakse 1. jaanuarist 2008. a.

(2) Paragrahvi 3 lõikes 2 koodidega 3061 ja 3062 tähistatud tervishoiuteenuste piirhind jõustub 1. juulil 2009. a. Kuni 30. juunini 2009. a (kaasa arvatud) rakendatakse kinnitatud nimistuga töötavale perearstile haigusi ennetava ja krooniliste haigete jälgimise ning ravitöö tulemuslikkuse eest lisatasu maksmisel koodiga 3061 ettenähtud piirhinda 4000 krooni.

(3) Vabariigi Valitsuse 20. veebruari 2007. a määrus nr 49 «Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu» (RT I 2007, 18, 91; 42, 309) tunnistatakse kehtetuks.

2. jagu. Vabariigi Valitsuse määruse ja ministri määruse eelnõu seletuskiri

§ 63. Määruse eelnõu seletuskiri

Määruse eelnõu kooskõlastamiseks esitamise ning eelnõu määruse andmiseks esitamise korral lisatakse eelnõule seletuskiri. Seletuskirja eesmärk on põhjendada eelnõu vastavust volitusnormile, eelnõu põhiseisukohti ja kaasnevaid muudatusi ning anda ülevaade määruse mõjudest.

Oluline on märkida, et ka selle ministri määruse eelnõu juurde, mida ei ole vaja esitada kooskõlastamiseks, kuulub seletuskiri. Asutusesisesel kooskõlastamisel, allakirjutamisel ja hilisemal muutmisel peab olema vajalik teave leitav seletuskirjast.

§ 64. Seaduseelnõu seletuskirja kohta käivate nõuete kohaldamine

Määruse eelnõu seletuskirja suhtes kohaldatakse seaduseelnõu seletuskirja kohta käivaid nõudeid käesolevas jaos sätestatud erisustega.

1. Kui kaasnevad olulised mõjud § 46 lõike 3 tähenduses, tuleb neid hinnata ja kajastada samamoodi nagu seaduseelnõu puhul. Nõue on sätestatud § 65 lõikes 2. Kui on vajalik avalik konsultatsioon, tuleb määruse ettevalmistamisel juhinduda avaliku konsultatsiooni sätetest (§ 65 lõike 1 punkt 7).

2. Selles osas, milles 4. peatüki 2. jaos ei ole erisusi esitatud, tuleb rakendada seaduse seletuskirja nõudeid niivõrd, kuivõrd määruse olemus seda võimaldab. Esmajoones tuleb arvestada § 63.

§ 65. Määruse eelnõu seletuskirja ülesehitus

(1) Määruse eelnõu seletuskirja osad on:
1) sissejuhatus;
2) eelnõu sisu ja võrdlev analüüs;
3) eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele;
4) määruse mõjud;
5) määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud;
6) määruse jõustumine;
7) eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.

(2) Määruse rakendamisega eeldatavasti kaasnevate oluliste mõjude korral lisatakse määruse eelnõu seletuskirjale mõjude analüüs.

Lõige 2 rõhutab ka olulisi mõjusid kaasa toova määruse mõjude analüüsi põhjaliku läbiviimise vajalikkust.

5. peatükk. Rakendussätted

§ 66. Määruse rakendamine

(1) Väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni, mõjude analüüsi ja mõjude järelhindamise kohta sätestatud nõudeid rakendatakse täies mahus 1. jaanuarist 2014. a.

(2) Väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni, mõjude analüüsi ja mõjude järelhindamise kohta sätestatud nõudeid rakendatakse ministeeriumides üleminekuperioodil järgmiselt:
1) aastal 2012 vähemalt veerandi eelnõude puhul;
2) aastal 2013 vähemalt poolte eelnõude puhul.

(3) Seni kehtinud normitehnika eeskirja nõuete järgi võib koostada eelnõu, mille väljatöötamist on alustatud enne käesoleva määruse jõustumist ja mis esitatakse kooskõlastamiseks aastal 2012 ning millele ei rakendata lõikes 2 sätestatut.

1. Eeskirja jõustumise ajal ettevalmistamisel ja menetluses olevale eelnõule ei rakendata kehtestatavaid uuendusi.

2. Väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni, mõjude hindamise ja järelhindamise nõudele seatakse kaheaastane üleminekuperiood. See tähendab, et kokkuleppeliselt hakatakse nõudeid küll järk-järgult järgima, kuid otsene kohustus selleks on aastast 2014.

3. Justiitsministeerium valdkonda koordineeriva ministeeriumina vaatab üle teiste ministeeriumide õigusloomeplaanid ning koostöös otsustatakse, milliste õigusloomeliste algatuste juures neid nõudeid täiemahuliselt järgitakse. Aastast 2014 koostatakse iga eelnõu kohta, millele ei rakendu § 1 lõige 2, viidatud dokumendid, kuid selle ajani tehakse iga aasta neid valikuliselt.