

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
VÕRDLEVA ÕIGUSTEADUSE ÕPPETOOL

Karl Jaak Rebane

SEADUSEELNÕUDE SÕNASTUSEST JA TERMINIKASUTUSEST EESTI
TÄNAPÄEVASEL ÕIGUSMAASTIKUL

Magistritöö

Juhendaja
professor R. Narits

Tartu

2015

Sisukord

Sissejuhatus	4
Seaduseelnõude sõnastusest ja terminikasutusest Eesti tänapäevasel õigusmaastikul	10
1. Sõnastuse ja terminikasutuse nõuetest.....	10
2. Seaduseelnõude analüüsisist HÕNTE keelenõuete kontekstis.....	14
2.1. Rahvatervise seaduse muutmise seadus 756 SE.....	14
2.1.1. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastusest.....	14
2.1.2. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra.....	19
2.1.3. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist	20
2.2. Korrakaitse seaduse muutmise seadus 752 SE.....	21
2.2.1. Korrakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastusest	21
2.2.2. Korrakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra.....	30
2.2.3. Korrakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist	30
2.3. Maksualase teabevahetuse seadus 794 SE.....	33
2.3.1. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sõnastusest ja terminitest.....	34
2.3.2. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra ning terminikasutusest	46
2.3.3. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist	47
2.4. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seadus 738 SE	48
2.4.1. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastusest ja terminitest	49
2.4.2. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra ning terminikasutusest.....	58

2.4.3. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist	58
2.5. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 728 SE	59
2.5.1. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sõnastusest ja terminitest.....	61
2.5.2. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra ning terminikasutusest	68
2.5.3. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist.....	69
3. Ministeeriumite õigusosakondades läbi viidud küsitlusest	72
3.1. Sotsiaalministeerium	72
3.2. Siseministeerium	73
3.3. Justiitsministeerium.....	75
Kokkuvõte	76
About the wording and term usage of draft acts in Estonian modern legal landscape.....	82
Kasutatud kirjandus	89
Kasutatud normatiivmaterjal	90
Muu kasutatud materjal	91
Kasutatud lühendid ja võõrkeelsed väljendid.....	93
Lisad	94
Lisa 1. Ministeeriumite õigusosakondades läbiviidud küsitlus.....	94

Sissejuhatus

Õigusel on topeltloomus – see võimas ja keeruline institutsioon koosneb paratamatult faktilisest ja ideaalsest dimensioonist. Jõudmaks konkreetse sisu ja selge struktuurini, tuleb antud tees süsteemselt lahti mõtestada. Süsteem ise on loodud kolmeastmeliseks – argument õiguse faktilise dimensiooni poolt, argument õiguse ideaalse dimensiooni poolt ning ideaalse ja reaalse dimensiooni omavahel sobitamine.

Õigusel on reaalne ehk faktiline dimensioon, milleks on positiivne õigus ehk kehtiv õigus. Õigusele tähendab kehtimine eksisteerimist. Õiguse kehtestavad inimesed, kes on sotsiaalsed olevused. Inimene on teadvuslik, teadlik oma tahtmistest, teadlik motiivist, mis paneb ta tahtma või tegutsema. Sotsiaalne norm eksisteerib ainuüksi tänu faktile, et on olemas mõtlevatest inimestest koosnev ühiskond. Sotsiaalne norm reguleerib ühiskonna moodustavate inimeste koordinatsiooni, limiteerides nende tegevust, kohustades neid teatud tegudeks, kuid samas jättes puutumata nende tahte sisu. Sotsiaalne norm ka annab loa teatud tegevusteks lisaks nendeks kohustamisele ja nende keelamisele.¹ Peamiseks sotsiaalsete normide kehtestajaks ehk seadusandlikuks organiks on Eesti Vabariigis Riigikogu. Vabariigi President, Vabariigi Valitsus ja kohalikud omavalitsused võivad samuti õigusakte vastu võtta, kuid põhiülesannetelt on Vabariigi Valitsus ja kohalik omavalitsus siiski täidesaatvad organid.

Õigusel on ka ideaalne dimensioon, milleks on loomuõigus. Loomuõiguse ülesandeks on jälgida, et positiivne õigus oleks „õige õigus“. Inimesed ootavad positiivselt õiguselt, et kõik selles sisalduvad õiguslikud lahendid oleks õiglased. On olemas nii võrdsustav õiglus kui ka jaotav õiglus. Lisaks sellele visandab Ilmar Tammelo veel hulganisti õigluse kriteeriume – nii moraalseid, juriidilisi kui ka tõelisi õigluse kriteeriume. Kuni tänaseni pole olemas täpset õigluse definitsiooni. Õiglust on püüdnud defineerida näiteks Alfred Denning ja Roscoe Pound. John Rawls on lausa avaldanud raamatu õiglusteooriast. Siiski pole tänaseni loodud korralikku õiglusteooriat, kuigi eksisteerivad erinevad õigluse ideed. Ilmar Tammelo sõnul peab juristile kasu toov ja ka filosoofiliselt kandev õiglusteooria täitma kolm ülesannet. Esiteks tuleb defineerida õiglus. Teiseks tuleb juristil õigluse kriteeriumite valdkonnas koduneda ning korrastada need määravate vaatepunktide alusel. Kolmandaks ülesandeks on kohase põhjendamisteooria väljatöötamine.²

¹ L. Duguit. Objective law. – Columbia Law Review. 1920, Vol 20, No 8. – Arvutivõrgus: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/1111263>. 04.02.2015.

² I. Tammelo. Õiglus ja hool. Tartu, 2002, lk-d 15-58.

Õigus saab esitada nõudeid. Nõue sisulisele korrektsusele – nõue õiglusele – ei haihtu, kui õigus institutsionaliseeritakse. See jääb püsima õiguse seljataga. Sel põhjusel tuleb eristada kahte korrektsuse taset: I järgu korrektsus ja II järgu korrektsus. I järgu korrektsus viitab ainult ideaalsele dimensioonile. See puudutab õiglust kui sellist. II järgu korrektsus on rohkem ulatuslikum, see vihjab nii ideaalsele kui reaalsele dimensioonile. Seega puudutab see nii õiglust kui õiguskindlust. Õiguskindlus on formaalne printsiip, õigus aga materiaalne – selle ülesanne on, et tehtavad otsused oleksid moraalselt korrektsed.³

Võib öelda, et õigluse ülesande täitmine sõltub õiguskindlusest. Õiguskindlus tähendab kõige üldisemas plaanis seda, et õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas. See põhimõte tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 10.⁴ See printsiip peab looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).

II järgu korrektsuse saavutamiseks on paratamatult vaja teha tööd. Eesti Vabariigis on võimalikult ideaalse reaalse õiguse dimensiooni saavutamiseks loodud Hea Õigusloome Tava. Selle väljatöötamise tingis vajadus tagada igaihe põhiseaduslikud õigused ja vabadused, suurendada õigusloome läbipaistvust ja tõsta Eesti konkurentsivõimet. Seega on tegu õiguse reaalse ja ideaalse dimensiooni lepitamisega.

Õiguse reaalne dimensioon ehk positiivne õigus toetub keelele. Eesti kirjakeel on hästi väljaarendatud täisväärtuslik kirjakeel, mis on võimeline toimima kõrgharidus- ja teaduskeelena ning täitma kõiki muid ülesandeid. Kõrgtasemel eesti kirjakeelt peetakse näiteks juristide, arstide, tipp- ja kesktaseme juhtide ning ohvitseride kutseoskuseks.⁵ Kõik nimetatud isikud – see loetelu on pikemgi – vastutavad, et ametlikud tekstid tähendaksid seda, mida nad on tähendama kavandatud ja lubaksid võimalikult ühemõttelist tõlgendust. Eriti puudutab see tekste, mis on koostatud riigi, omavalitsuse või asutuse nimel ja mille abil püütakse tagada õiguste kehtimist ja seaduste toimimist.⁶ Õigusakte ei koostata ainult riigiametnike, juristide või kohtunike jaoks. Ka kodanikel peab olema võimalus oma õigusi kaitsta. Eesti õigusaktide keel on põhjendamatult keerukas ning seda saab ja on vaja

³ R. Alexy. The dual nature of law. – Law of Ukraine, 2011, Vol 1, lk-d 44-45.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

⁵ Õiguse õppijate töö toimub viisil *institutio + instructio*, Eesti pole selles osas mingi erand. *Institutio* tähendab omal käel õppimist, taolist töökorraldust võib nimetada aktiivseks tööks. *Instructio* kujutab endast passiivset tööd. Siin on töövormideks seminarid, loengud, kollokviumid, praktikumid, individuaalsed konsultatsioonid jms. Õigust ei saa õppida ainult aktiivsel viisil, juristiks kasvamisel on oluline osa ka passiivsel tööol. Kuna õiguskeel on äärmiselt keeruline, võib ainult omal käel õppimisel olla hoopis kahjulikud tagajärjed, sest olulistest aspektidest on valesi aru saadud. Seega ei tasu *instructio* tähtsust alahinnata.

⁶ K. Kerge. Keelenormi tänapäevane olemus. – Õiguskeel, 2003, V, lk 33.

lihtsustada. Aastast aastasse korduvad vead ja ebasoovitavad konstruktsioonid osutavad, et eelkõige omandatakse õigusaktide keelekasutus olemasolevate tekstide kaudu.⁷ Teksti koostaja keelised valikud on automaatsed ning rajanevad põhimõttel „nii on kombeks öelda“.⁸ Tuleb lahti saada mõnele juristile omasest suhtumisest keelde kui teisejärgulisse küsimusse. See on tähis, mille poole liikuda, mitte lähiajal saavutatav täiuslik olukord.

Keel ja õigus on sarnased süsteemid selle poolest, et nad baseeruvad normidel. Nii keeles kui õiguses janunetakse korra järele. Ametliku keelekasutuse ühtluse ja selguse peab tagama Eesti kirjakeele norm, mis kujutab endast õigekirjutuslike, grammatiliste ja sõnavaraliste normingute süsteemi. Kirjakeele normi rakendamise aluseks on Vabariigi Valituse 9. juunil 2011. aastal vastu võetud määrus nr 71 „Eesti kirjakeele normi rakendamise kord“.⁹ Kirjakeelel pole alternatiivi, ta on riigi ja rahvuse vältimatu infrastruktuur. Lisaks Eesti kirjakeele normile on õigustloova akti keele ja stiili aluseks ka normitehnika reeglid, mis on kirja pandud 22. detsembril 2011. aastal vastu võetud Vabariigi Valitsuse määruses nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*).¹⁰ Normitehnika reeglites sisalduvad nõuded, millele peab õigusaktide tekst vastama – üldarusaadavus, lakoonilisus, trafaretsus ja adekvaatsus. Kõik need nõuded toetuvad terminitele. Õigusaktides terminite kasutamisel tuleb samuti järgida teatud nõudeid – täpsust, ühesust, üldtuntust, iseseisvust ja püsivust.¹¹ Kui terminikasutuse nõudeid ei järgita, satuvad ohtu sõnastusnõuded ja sellega ka seaduste kvaliteet. Seaduste kvaliteedist, sealhulgas nende arusaadavusest, oleneb ka rahva suhtumine seadusandjasse ja inimeste psühholoogiline sättumus olla õiguskuulekas või mitte.

Kas üldse on võimalik tagada kõigi seaduste täitmine? Küsimus on pigem eesmärgipüstituses. Kas riik võtab vastu vaid selliseid seadusi, mille täitmist ta suudab tagada? Või on seaduse vastuvõtmise eesmärk märkida maha omamoodi sihtpunkt, kuhu ühel heal päeval soovitakse jõuda? Eesti puhul tundub, et me oleme seda sihtpunkti usku. Meil ei ole enamasti jõudu tagada kõigi seaduste täitmine ja me teame seda. Tõsi, käsu või keelu esmane eesmärk pole rikkuja karistamine, vaid rikkumise ärahoidmine. Lugupeetud kodanikud peavad ainuüksi tõsiasja tõttu, et miski on seadusega keelatud, sellest keelatud hoiduma. Kuid kui seesama kodanik ei ole Riigi Teataja regulaarne lugeja? Või kui ta loeb, aga ei saa kirjutatust aru või ei oska loetut süsteemi paigutada? Siis ei saa preventiivse eesmärgi saavutamist isegi loota, sest tänapäeva ühiskonna reeglid ei ole alati loomuõiguslikku laadi – et mõistlik inimene peaks

⁷ *Instructio* kui passiivse õppevormi üheks eesmärgiks võib pidada sellise olukorra tekkimise välistamist. Nagu näha, pole see alati edukas. Inimene on oma harjumuste ori.

⁸ I. Kukk. Õiguse ja halduse keel. – Õiguskeel, 2002, V, lk-d 6-12.

⁹ Eesti kirjakeele normi rakendamise kord. VVm 09.06.2011 nr 71. – RT I, 14.06.2011, 3.

¹⁰ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 nr 180. – RT I, 29.12.2011, 228.

¹¹ T. Greenbaum. Õigusemõistmine *versus* õigusemõistmine. – Õiguskeel, 2009, I. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/40557>. 05.02.2015.

nenne peale ise tulema ilma, et ta seadust loeks. Ka ei ole meile antud aega koos normidega kasvada, õigus muutub selleks liiga kiiresti ja tuleb sageli väljastpoolt. Igapäevasest suhtluskeskkonnast kodanik vaevalt et adekvaatset infot õiguse kohta saab: naabrinaisel pole tegelikust õigusaktist reeglina aimu, meedia jaoks on see enamasti liiga vähemüüv teema.¹² Seega tuleb tõdeda, et kodanik peab ise aktiivne olema ja Riigi Teatajat lugema, kui ta soovib kehtiva õigusega kursis olla. Tihtilugu aga vaatabki Riigi Teatajast vastu liigselt keeruline tekst. Teise võimalusena ei vaevugi kodanik kehtiva õigusega kursis olema, olgu siis põhjuseks õiguse pidev muutumine, õigusaktidele ligipääsemise raskus või teksti keerukus. Ükskõik, kumma olukorraga on tegu, lõpptulemus on sama – teatud hetkel paneb kodanik teadmatuse tõttu toime õigusrikkumise.

Sellisel rikkumisel on tegelikkuses veel üks põhjus – ülereguleerimine. Eksisteerib arusaam, et iga pisiprobleemi peab lahendama seaduse tasemel õigusaktiga, selle asemel, et seaduses määrata eesmärgid, üldised printsiibid ja mõisted ning rakenduslik osa lahendada vajadusel seadusest alamalseisvate aktidega.

Seaduseelnõude sisulise ja vormilise kvaliteedi paranemise eelduseks on Eesti Vabariigis HÕNTE. Sisulise ja vormilise kvaliteedi paranemine omakorda suurendab õigusselgust ehk seadused muutuvad paremini arusaadavaks ning nii on võimalik vältida seaduste halvast kvaliteedist tingitud erinevaid tõlgendusi või vaidlusi. Nii on ka võimalik hoida kokku ressursse, mis seni on kulunud seaduseelnõu väljatöötamise hilisemas etapis selle korduvale kooskõlastamisele, avalikkusele seaduseelnõu eesmärkide selgitamisele ja jõustunud seaduste puuduste parandamisele.¹³

HÕNTE-le vaatamata esinevad seaduseelnõudes keelelised probleemid, mis jäävad sageli alles ka jõustunud seadustesse. Need probleemid pole lihtsad ning lõplikult lahendatavad. Liikumine lahenduse suunas kestab seni, kuni kestab õigusloometegevus kui demokraatliku riigi tähtsamaid avaldusi.

Hea Õigusloome Tava p-i 7 kohaselt peab seadus olema selge ja üheselt mõistetav, mistõttu õigusaktid tuleb koostada võimalikult lihtsas keeles, selgelt ja täpselt, silmas pidades õigusakti peamisi sihtgruppe.¹⁴ Vaatamata antud nõudele eksisteerivad kehtivas õiguses ehk õiguse reaalses dimensioonis keelelised probleemid, mis tulenevad sõnastusest ja

¹² K. Prükk. – Juridica, 2008, V, lk 281.

¹³ Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja eelnõu seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#7uknfPc8>. 05.02.2015.

¹⁴ Hea Õigusloome Tava käesolevas uurimuses täpsemalt ei käsitleta. Tavad kujunevad välja pikaajalise inimkäitumise tulemusena. Inimkäitumine, mida võib kvalifitseerida „tavakäitumiseks“, peab olema kujunenud harjumuslikuks käitumiseks. Harjumuste tekkimine nõuab alati aega ja teatud kvaliteediga käitumise kordumist. Hea Õigusloome Tava on alles välja kujunenud.

terminikasutusest. Uurimuse autor leiab, et vajalik on minna algusesse ja analüüsida seaduseelnõusid.

Käesoleva uurimuse eesmärk on analüüsida seaduseelnõude sõnastust ja terminoloogiat, et selgitada välja õiguse reaalse dimensiooni keeleliste probleemide olemus.

Sellist lähenemist, kus uurimuses saavad kokku keelepõhine ja juriidiline lähenemine, tähistatakse erialakirjanduses kui juriidilist hermeneutikat või kui analüütilist jurisprudentsi. Kuna jurisprudentsi ülesanne on püüda seletada kehtivat õigust, siis valib ta püstitatud eesmärgi saavutamiseks teatud kindlad meetodid. Õiguse ja keele vahelised seosed pole taandatavad paljale kriitikale. Õiguskeel kui emakeelsete õigustekstide keel vajab süsteemset käsitlemist, teda tuleb ka kritiseerida. Kõige selle juures on vaja aga silmas pidada, et õigustekstide keele vahenditeks on ühiskeele sõnavara, õigusterminid, õigusteksti esemeks oleva eluvaldkonna terminid, tänapäevane kirjakeele grammatika. Tähendab, lingvistilisel tööõigustekstidega on oma spetsiifika, mis tuleneb õigusteksti enda olemusest, samal ajal on aga vaja tunda-teada keelereegleid ja -norme.¹⁵

Õigustloovad aktid on suunatud erinevatele sihtrühmadele alates kogu elanikkonnast ja lõpetades erialaspetsialistidega. Igäühel on õigus eeldada, et õigustloovates aktides kasutatakse talle arusaadavat keelt. Kvaliteetne seaduseelnõu tekst ei pea olema üksnes kirjakeele normile vastav, vaid sellel tekstil peab olema ka seaduskeele stiil, mis peab koostajate ja toimetajate koostöös muuhulgas tagama lihtsuse ja täpsuse, õige rõhuasetuse, ühetaolise tõlgendamise ja sellega seadusandja mõtte esitamise normi adresaadile parimal viisil. Lihtsuse ja täpsuse nõuded võivad omavahel vastuollu minna. Lihtsus saavutatakse täpsuse arvelt ja vastupidi. Praktikas tuleb need nõuded omavahel tasakaalustada nii, et norm oleks võimalikult täpne, muutumata sealjuures liiga raskesti arusaadavaks. Soovitav tasakaal võib varieeruda vastavalt sellele, kellele säte on suunatud.¹⁶ Antud töö esimene uurimisküsimus on: „Kas seaduseelnõude sõnastuses on leitud lihtsuse ja täpsuse tasakaal?“ Uurimuse autori hüpotees on, et valdavalt saavutatakse täpsus lihtsuse arvelt.

Õigustloovate aktide keelelised probleemid tulenevad ka terminoloogiast. Terminikasutuse variatiivsus ei ole kooskõlas normitehnikast tulenevate õigustloova akti keele ja stiili eripära ja terminikasutuse reeglitega. Nimetatud reeglitel ei ole üksnes vormiline, vaid ka sisuline ja praktiline tähtsus. Õigusterminoloogia kui õigusteaduse oskuskeele aines on õigustloova akti üldarusaadavuse üheks komponendiks. Antud töö teine uurimisküsimus on: „Kas

¹⁵ R. Narits. Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Juura 1997, lk 80.

¹⁶ Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja eelnõu seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#7uknfPc8>. 05.02.2015.

seaduseelnõudes on eksitud terminikasutuse nõuete vastu?¹⁶ Uurimuse autori hüpotees on, et seaduseelnõudes valdavalt eksitakse terminikasutuse nõuete vastu.

Ülereguleerimine sai välja toodud põhjusega. Seaduseelnõude rohkuse tõttu on vaja need uurimisobjektina kuidagi piiritleda. Sobivaks kriteeriumiks on aeg, sest valdkonnalist aspektid ei ole antud uurimuse seisukohalt olulised. Töö autor valis uuritavaks ajavahemikuks kuus kuud, juulist detsembrini 2014. aastal. Vastaval perioodil tegeles Riigikogu 39 seaduseelnõuga. Sellisest valimist on võimalik leida piisavalt palju õnnestunud ja ebaõnnestunud seaduseelnõusid, et selgitada välja antud seaduseelnõude keeleliste probleemide olemus.

Käesolevas uurimuses analüüsib autor järgmiste seaduste eelnõusid: rahvatervise seaduse muutmise seadus; korrakaitse seaduse muutmise seadus; maksualase teabevahetuse seadus; meresõiduohutuse seaduse muutmise seadus; õppetootuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.

Uurimus koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis mõtestab uurimuse autor lahti normitehnika reeglites sisalduvad sõnastuse ja terminikasutuse nõuded, toetudes peamiselt ajakirja Õiguskeel artiklitele. Teine peatükk on iga seaduseelnõu puhul viieosaline:

1. Analüütilis-mõisteline ülevaade seaduseelnõu seletuskirja peatükist „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“;
2. Võrdlev ülevaade seaduseelnõu kooskõlastamisel, huvirühmade kaasamisel ja avalikul konsultatsioonil tehtud arvamustest¹⁷;
3. Seaduseelnõu väljatöötatud lõppteksti või selle puudumisel algteksti vastavus seletuskirjale ja arvamustele ning sõnastuse ja terminikasutuse nõuetele.¹⁸
4. Vastused uurimisküsimustele ning hüpoteeside kontrollimisel saadud tulemused;
5. Seaduseelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioon.

Kolmandas peatükis teeb uurimuse autor kokkuvõtte küsitlusest, mille viis läbi ministeeriumite õigusosakondades.

¹⁷ Ülevaate annab uurimuse autor juhul, kui seaduseelnõu kooskõlastamisel, huvirühmade kaasamisel ja avalikul konsultatsioonil on esitatud arvamusi.

¹⁸ Esimesed kolm osa moodustavad iga seaduseelnõu puhul ühe alapeatüki.

Seaduseelnõude sõnastusest ja terminikasutusest Eesti tänapäevasel õigusmaastikul

1. Sõnastuse ja terminikasutuse nõuetest

Enne seaduseelnõude analüüsi on vajalik lahti mõtestada õigustloovate aktide sõnastuse ja terminikasutuse nõuded.

Eelnevalt sai mainitud, et õigustloovate aktide keele ja stiili aluseks on lisaks kirjakeele normile ka normitehnika reeglid, milles sisalduvad järgmised sõnastusnõuded¹⁹:

- **Adekvaatsus** – iga lause peab täpselt ja täielikult kajastama seda mõtet, mida väljendada tahetakse. Sätte sõnastus peab olema üheselt mõistetav;
- **Lakoonilisus** – kasutada võib ainult niipalju mõisteid ja sõnu, kui on tarvis käitumiseeskirja täpselt, täielikuks ja ühemõtteliseks väljendamiseks. Kuna iga sõna õigustloovas aktis tuleb vaadata kui tähendus kandjat, siis iga tarbetu sõna koormab teksti ja soodustab väärtõlgendusi;
- **Trafaretsus** – sama mõtet tuleb väljendada alati võimalikult sarnases sõnastuses ja sama mõiste tähistamiseks tuleb kindlasti kasutada sama terminit, vältimaks võimalust, et erinevusi hakatakse otsima sealt, kus neid akti kandja mõtte kohaselt ei ole;
- **Üldarusaadavus** – selleks, et norm eesmärgipäraselt toimiks, peab see jõudma adressaadini ehk olema nii mõistetav, 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. Mõistet *every reasonable person* kasutatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendites seaduse mõistetavuse hindamisel ja põhjendamisel.

Lennart Meri on kirjutanud: „ /.../ Seadused on iga ühiskonna normatiivseks aluseks ning peavad olema arusaadavad igale selle ühiskonna liikmele. Kuid üsna tihti see enam nii ei ole. Ka haritud inimesele on juriidilistest tekstidest arusaamine vaevanõudev ettevõtmine. Mõnikord tuleb ette ka olukordi, kus omavalitsus- või riigiametnik koostab keeleliselt korrektse ja arusaadava dokumendi, aga selle käikulaskmine on võimatu, sest seadust ei ole täpselt tsiteeritud.

¹⁹ T. Greenbaum. Õigusemõistmine *versus* õigusmõistmine. – Õiguskeel, 2009, I. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/40557>. 13.02.2015.

Me oleme saavutanud vabaduse oma keelt ja kultuuri ise hoida ning arendada. See vabadus ei tähenda aga, et me oleme vabastatud kohustusest seda teha. Oht keelte ja kultuuride säilimisele lähtub üha rohkem meie enese lodevusest – meie päevi täitev erialakeel ja õhtuid täitev meelelahutuskeel võib kaasa tuua olukorra, kus enamik keelekasutajaid ei saa aru seadustest, ei suuda lugeda ilukirjandust, filosoofiast kõnelemata, ega mõista enam teise ala spetsialistidega isegi tavaasjus mõtteid vahetada. Infoühiskond võib keelte erialastumise ja labastumise tõttu muutuda ühiskonnaks, kus info liigub kiiresti, kuid ei kanna ega ärata mõtet. /.../ ²⁰

See tsitaat on 15 aastat vana. Uurija leiab, Lennart Meri kartus kiirelt liikuva sisutu info osas on tõeks saanud, seda just keelte erialastumise ja labastumise tõttu. Paljud keelekasutajad ei saa aru seadustest, ei vaevugi ilukirjandust ja filosoofiat lugema. Küll aga ollakse alati teadlikud kuulsuste eraelulistest seikadest ja viimastest moerõõgatustest. Lisaks võetakse avasüli vastu kõiksugu võõrkeelseid uudissõnu, mis meie ilusat emakeelt risustavad. Kui vaadata keelte erialastumist, siis ainuüksi õiguskeele osas on toimunud märgatav muutus – 15 aasta tagused seadused on lihtsama tekstiga, kui kaasaegsed.

On paratamatu, et õigus muutub keerukamaks, kuid ei saa leppida sellega, et seaduste keerukus ületab normaalse mõistusega inimese arusaamisvõime. Õiguskeelel on oma spetsiifika, kuid tuleb tõdeda, et seadust lihtsas arusaadavas keeles kirjutada on palju suurem kunst, kui võõrkeelset seadust tõlkida. Kahjuks valdavad seda kunsti vähesed ning järjest võtab võimust arusaam, et seadused on vaid juristide jaoks. Juristide tööd seaduste kohaldamisel ei saa alahinnata, kuid ei saa võtta õigust seadusest aru saada inimeselt, kellel ei ole juriidilist kõrgharidust.²¹

Eesti Vabariigis võeti pärast taasiseseisvumist kasutusele Mandri-Euroopa seaduste stiil, mida iseloomustab sõnastuse lakoonilisus ja abstraktsus. Eeskujuks võetud Saksa seadustega on aga tihti nii, et need on koostatud juristidelt juristidele, mistõttu on nende sõnastus keeruline ja mittejuristile raskesti hoomatav. Seda on ka Saksa juristid ise tunnistanud.²² Sama probleem on tekkinud ka paljude Eesti seadustega.

Seadusteksti arusaadavus sõltub palju sellest, kui oskuslikult ning eesti keele võimalusi täielikult kasutades on suudetud seadusandja tahet sõnastada. Ehkki seadusteksti stiili iseloomustavad kõrge lakoonilisus, ökonoomsus ja abstraktsus, ei tähenda see seaduste arusaadavuse nõude eiramist. Seaduse sõnastamise oskus on anne, mis põhineb

²⁰ L. Meri. Kas väikesed jäävad ellu? – Õiguskeel, 2000, I, lk 9.

²¹ M. Rask. Õigusloome ja justiitshalduse arengusuunad. – Õiguskeel, 2000, I, lk 12.

²² E. Silvet. Seadused peavad olema arusaadavad. – Õiguskeel, 2000, V, lk 5.

õigusteadmistel ja keelepädevusel ning mida igapäevale pole antud. Seda annet ning neid teadmisi ja oskusi tuleb arendada ning seadusteksti koostajalt ka nõuda.²³

Keelelodevust esineb palju. Juristide hulgas kohtab sageli arusaama, et õigusloomes on esmatähtis viia ellu õigusideestik, keeleline külg on teisejärguline ning sellega saab tegeleda siis, kui õigusloomepinge alaneb. Harilikult esitatakse selliseid vaateid siis, kui õigusideestik on saadud võõrkeelsetest eeskujudest ja allikatest.²⁴ Eestis võeti eeskujuks Saksa seadused.

Tänapäeval nõutakse seaduseelnõudelt lihtsust ja selgust demokraatiapõhimõttest lähtuvalt. See tähendab, et kodanikele tuleb tagada oma õiguste kaitsel võimaluste võrdsus. Adressaadina nähakse sel juhul kogu üldsust. Kuid mida vahetumalt seadus teatud elanikerühma puudutab, seda enam tuleb seadusloomes arvestada selle rühma arusaamisvõimalustega. See on tekitanud palju vaidlusi. Näiteks on väidetud, et võhik ei peagi seadusest aru saama, piisab sellest, kui advokaadid, notarid, kohtunikud ja muud ametnikud talle seadusi selgitavad. See asetab nad seaduskeeles antud informatsiooni üldkeelde ümberpanekul vahendaja rolli. On ka teistsuguseid arusaamu: kui jurist suudab kodanikule seadust selgitada, siis miks ta ei võiks seadust kohe nii sõnastada, et see oleks arusaadav. Siinkohal tuleb rõhutada, et mõistmist (nii oskus- kui ka üldkeeles) ei saa käsitada ühedimensiooniliseks. Mõistmine on lingvistilise variatsiooni sotsiaalse dimensiooni taustal alati mitmekihiline. Seaduste arusaadavuse aruteludel tuleb kaaluda, millises konkreetses kontekstis piisab, et tekst oleks arusaadav. Probleem puudutab otseselt õigustalituse juurde kuuluvaid isikuid, sest seaduse kohaldaja keeleline pädevus on väga oluline.²⁵

Õigusterminoloogia eriline tähtsus kohustab seadusandjat suhtuma uute terminite loomisse ja ka väljakujunenud terminite kasutusse suure tähelepanu ja vastutustundega. Õigusteoorias on terminite kasutamise kohta välja töötatud nõuded, millest olulisemad väärivad äramärkimist²⁶:

- **Termini täpsus** – termin peab väljendama tähistatavat mõistet täpselt ja täielikult. Seaduseelnõu koostaja peab tähistama mõistet sellise sõna või väljendiga, mis tagab, et ettekirjutust mõistetakse just selliselt, nagu selle sõnastamisel silmas peeti. Vältida tuleb polüseemiat ehk mitmetähenduslikkust ehk terminil peab olema muude terminite omast erinev tähendus ning see peab tähistama ainult ühte mõistet. Vältida tuleb paronüüme, st sarnaste, kuid erineva sisuga sõnade kasutamist;

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ E. Oksaar. Seaduskeele probleeme Saksamaal. – *Õiguskeel*, 2002, I, lk 8.

²⁶ T. Greenbaum. *Õigusemõistmine versus õigusemõistmine*. – *Õiguskeel*, 2009, I. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/40557>. 13.02.2015.

- **Termini ühesus** – tuleb vältida kahe või enama sõna ühes tähenduses kasutamises, sest sünonüümid võivad erineda tähendusvarjundite poolest ja nende kasutamine eri tekstides või sama teksti eri osades võib anda väärtõlgenduse;
- **Termini üldtuntus** – termini üldtuntus võimaldab akti kergemini mõista ja täita;
- **Termini iseseisvus** – selle põhimõtte järgi on antud sõnale tähendus, mis erineb selle üldtuntud tähendusest, näiteks termin „hõljumisaeg“;
- **Termini püsivus** – küsitava väärtusega terminoloogilised muudatused on lubamatud.

Terminid „terminoloogia“ on eesti keeleruumis kasutatud neljas tähenduses, millest kesksed on kaks: mahult avaram mõiste „oskuskeel“ ja kitsam mõiste „oskussõnavara“. Uno Mereste arvates tähendab see kindlasti avarama mahuga mõistet, kuigi vahel kasutab ta terminid kitsama mõiste tarvis – seaduste tekstis on peale juuraterminite enamasti ka arvukalt teiste teadus- ja elualade oskussõnu, mis peavad täpselt vastama nende alade terminoloogiakorralduse nõuetele. Viimast juhtmõtet nimetab Uno Mereste seaduskeele või mis tahes eriala oskuskeele terminoloogia sünkroonsuse reegliks.²⁷

Kuigi oskussõnavara on mis tahes eriala oskuskeeles kõige äratuntavam osa, ei tohiks panna võrdusmärki nende kahe vahele, mida tihti kiputakse tegema. Üldkeelgi pole ju pelgalt kogum sõnu, vaid ühtviisi on oluline keele mitmekihiline struktuur, mille abil mõttekalt sõnu seostada. Kõige mõttekam oleks piirata terminoloogia mõistesisuks üksnes „oskussõnavaraõpetus“, nagu leksikoloogia tähendus on „sõnavaraõpetus“. Termini oskussõnavara rööpterminina saaks vajadusel kasutada terminivara. Siis oleks võimalik ühemõtteliselt rääkida näiteks juura, meditsiini terminivarast, mis on osaks vastava eriala oskuskeelest. Loomulikult ei tohi ükski oskuskeel hälbida üldkeelele iseloomulikest joontest, sest sel juhul kannatab kohe teksti mõistetavus. Oskuskeel peab suutma adressaadile midagi olulist selgitada ega tohi keerulisegi nähtuse kirjeldust segaseks ajada.²⁸ Sel põhjusel ongi välja töötatud antud peatükis lahti mõtestatud õigustloovate aktide sõnastuse ja terminikasutuse nõuded.

²⁷ P. Nemvalts. Õigus mõista õigusakte. – Õiguskeel, 2007, I. – Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguskeel_2007-1.pdf. 13.02.2015.

²⁸ *Ibid.*

2. Seaduseelnõude analüüsis HÕNTE keelenõuete kontekstis

Seaduseelnõude sisulise ja vormilise kvaliteedi paranemise eelduseks on Eesti Vabariigis HÕNTE. Sisulise ja vormilise kvaliteedi paranemine omakorda suurendab õiguselgust ehk seadused muutuvad paremini arusaadavaks ning nii on võimalik vältida seaduste halvast kvaliteedist tingitud erinevaid tõlgendusi või vaidlusi.

HÕNTE-le vaatamata esinevad seaduseelnõudes keelelised probleemid, mis jäävad sageli alles ka jõustunud seadustesse.

Juulist detsembrini 2014. a tegeles Riigikogu 39 seaduseelnõuga. Antud peatükis esitab uurija sellest valimist nii õnnestunud kui ebaõnnestunud näiteid, leiab vastused uurimisküsimustele ja toob välja hüpoteeside kontrollimisel saadud tulemused.

Analüüsitavad eelnõud on: rahvatervise seaduse muutmise seadus; korraaitse seaduse muutmise seadus; maksualase teabevahetuse seadus; meresõiduohutuse seaduse muutmise seadus; õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.

2.1. Rahvatervise seaduse muutmise seadus 756 SE

Eelnõuga kehtestati õiguslik alus vähi sõeluuringute registri (edaspidi *VSR*) asutamiseks ja pidamiseks riikliku tervisevaldkonna andmekoguna. Lisaks kehtestati registri eesmärk, kogutavad andmed, andmete esitajad ja andmekogu vastutav töötleja. Samuti anti eelnõuga Vabariigi Valitsusele volitusnorm *VSR*-i põhimääruse kehtestamiseks.²⁹

VSR-i loomise eesmärk on koguda ja analüüsida riikliku tervise poliitika poolt kindlaks määratud sihtrühmas korraldatud vähi sõeluuringuprogrammide käigus saadud andmeid uuringutes osalemise, uuringute ja lisauuringute tulemuste ning ravi kohta. Samuti on eesmärk hõlbustada sõeluuringus osalemise kutsete edastamise protsessi, et tagada kõikide alternatiivsete kommunikatsioonimeetmete kasutamine.³⁰

2.1.1. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastusest

Eelnõu koosnes ühest paragrahvist, millega muudeti rahvatervise seadust (edaspidi *RTerS*).

²⁹ Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 756 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=77213986-9107-441c-83ed-13ac7141f586&>. 20.02.2015.

³⁰ *Ibid.*

Eelnõu § 1 p-ga 1 muudeti RTerS § 14¹ lg 2 sõnastust ja sätestati, et lisaks RTerS §-des 14²–14⁵ nimetatud andmekogudele edastatakse terviseandmeid digitaalselt tervise infosüsteemi (edaspidi TIS) või muu andmevahetuskanali vahendusel või paberil ka §-s 14⁷ nimetatud andmekogusse ehk VSR-i.³¹ Eesti Haigekassa juhtis tähelepanu asjaolule, et eelnõus oli kirjas, et § 1 p-ga 1 muudetakse RTerS § 14 lg-t 2. RTerS §-s 14 ei ole lg-t 2, kuid uut lg 2 teksti arvesse võttes sooviti eeldatavalt muuta RTerS § 14¹ lg-t 2. Eelnõusse tehti vastav parandus. Lisaks tegi Eesti Haigekassa ettepaneku täpsustada RTerS § 14¹ lg 2 sõnastust nii, et VSR-i andmeid paberkandjal ei esitataks.³² Rahvatervise muutmise seaduse eelnõu lõpptekstis oli RTerS § 14¹ lg 2 sõnastus järgmine:

- „(2) Käesoleva seaduse §-des 14² – 14⁵ ja 14⁷ nimetatud andmekogudesse edastatakse terviseandmeid digitaalselt tervise infosüsteemi või muu andmevahetuskanali vahendusel või paberil.“³³

Sättesse jäeti võimalus esitada terviseandmeid ka paberkandjal. Kuna Eesti Haigekassa oma soovi ei põhjendanud, oleks paberi välistamine olnud arusaamatu, sest tegemist on ka tänapäeval kasutusel oleva infokandjaga.

RTerS § 14¹ lg 2 on hästi sõnastatud. Õigustloovate aktide sõnastamise nõuete vastu ei ole eksitud. Sõna „digitaalselt“ võib esmalt tunduda üleliigne, kuid see on sättes vajalik. See on seotud nii „tervise infosüsteemi“ kui ka „muu andmevahetuskanaliga“. Kui „digitaalselt“ sätte sõnastusest eemaldada, siis võib juhtuda, et „muu andmevahetuskanali“ all mõistetakse sellist kanalit, mida tegelikkuses ei aktsepteerita (nt telefoni). „Tervise infosüsteemi“ puhul on „digitaalne“ enesestmõistetav. Kokkuvõttes on lubatud andmete edastamine ainult digitaalselt või paberil ja seda on RTerS § 14¹ lg-st 2 aru saada.

Eelnõu § 1 p-ga 2 täiendati RTerS-i §-ga 14⁷, millega loodi õiguslik alus VSR-i asutamiseks ja pidamiseks.³⁴ § 14⁷ lg-s 1 sätestati asutatava registri loomise ja pidamise eesmärk:

- „(1) Vähi sõeluuringute register on riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mida peetakse vähi sõeluuringute korraldamiseks, uuringukutsete edastamiseks ning sõeluuringute käigus tehtud analüüside, saadud uuringuandmete ja raviandmete

³¹ *Ibid.*

³² Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa II. 756 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=77213986-9107-441c-83ed-13ac7141f586&>. 20.02.2015. Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Eesti Haigekassale, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Naistearstide Seltsile, Eesti Ämmaemandate Ühingule, Eesti Radioloogia Ühingule ja Eesti Patoloogide Seltsile.

³³ Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu. 756 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=77213986-9107-441c-83ed-13ac7141f586&>. 20.02.2015.

³⁴ *Ibid.*, viide 29.

analüüsimiseks, et tagada sõeluuringute kvaliteet, tõhususe hindamine ja vähi varajane avastamine ning luua võimalus epidemioloogiliseks uurimistööks.³⁵

Antud säte on väga keerulise sõnastusega. Eelnõu seletuskirja kohaselt sätestati lg-s 1 asutatava registri loomise ja pidamise eesmärk. Sättest on eesmärki raske välja lugeda. Adekvaatsuse nõude alusel peab iga lause täpselt ja täielikult kajastama seda mõtet, mida väljendada tahetakse ning sätte sõnastus peab olema üheselt mõistetav. Sooviga saavutada võimalikult täpne ja täielik sõnastus on minetatud üheselt mõistetavus. Samuti on eksitud üldarusaadavuse nõude vastu, sest praegune sõnastus pärsib sätte mõtte jõudmist adreassaatideni. Uuriija pakub välja järgmise sõnastuse:

- „(1) Vähi sõeluuringute registri loomise ja pidamise eesmärk on tagada sõeluuringute kvaliteet, tõhususe hindamine ja vähi varajane avastamine ning luua võimalus epidemioloogiliseks uurimistööks.
- (2) Vähi sõeluuringute register on riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mida peetakse:
 - 1) vähi sõeluuringute korraldamiseks;
 - 2) uuringukutsete edastamiseks;
 - 3) sõeluuringute käigus tehtud analüüside, saadud uuringuandmete ja raviandmete analüüsimiseks.“

§ 14⁷ lg-ga 2 pandi tervishoiuteenuse osutajatele (edaspidi *TTO*) kohustus esitada TIS-i vahendusel andmeid VSR-ile. VSR kogub andmeid TIS-ist. *TTO*-del tuleb asjakohased andmed esitada TIS-i.³⁶ Eesti Haigekassa arvates ei selgunud eelnõust üheselt, kas andmed esitatakse registrisse TIS-i vahendusel või esitatakse need siiski TIS-i ja loodav register saab andmed TIS-st (ehk andmete esitaja loodavale registrile on hoopis TIS). Sellest tulenevalt palus Eesti Haigekassa täpsustada eelnõu § 1 p-i 2 (RTerS § 14⁷ lg 2) sõnastust, kui andmete esitaja loodavasse registrisse on TIS. Eesti Haigekassa poolt välja pakutud sõnastus oli: „(2) Kõigil sõeluuringutesse kuuluvaid uuringuid teostavatel tervishoiuteenuse osutajatel ning sõeluuringu kohorti kuuluvatele patsientidele uuringuid teinud ja neid ravinud tervishoiuteenuse osutajatel on kohustus esitada tervise infosüsteemi vahendusel andmeid vähi sõeluuringute registrile.“³⁷ Lõplikuks sõnastuseks kujunes:

³⁵ *Ibid.*, viide 33.

³⁶ *Ibid.*, viide 29.

³⁷ *Ibid.*, viide 32.

- „(2) Kõigil vähi sõeluuringuid tegevatel tervishoiuteenuse osutajatel ning sõeluuringus osalejatele uuringuid teinud ja neid ravinud tervishoiuteenuse osutajatel on kohustus esitada tervise infosüsteemi vahendusel andmeid vähi sõeluuringute registrile.“³⁸

Eesti Haigekassa märkusega ei ole arvestatud. See-eest on säte vastavuses eelnõu seletuskirjaga.

RTerS § 14⁷ lg 2 on keeruliselt sõnastatud. Sätte täpsusele ja täielikkusele rõhudes on kaduma läinud sätte ühemõttelisus ja üldarusaadavus. Näiteks ei ole sõnastusest aru saada, kas sõeluuringus osalejatele uuringuid teinud TTO-d on ka need, kes osalejaid ravivad või on see ülesanne kolmandatel TTO-del. Uuriija pakub välja alljärgneva sõnastuse:

- „(2) Kohustus esitada tervise infosüsteemi vahendusel andmeid vähi sõeluuringute registrile on tervishoiuteenuse osutajatel, kes:
 - 1) teevad vähi sõeluuringuid;
 - 2) teevad sõeluuringutes osalejatele uuringuid ja ravivad neid.“

§ 14⁷ lg-s 3 sätestati andmete koosseis, mida registrisse esitatakse ja mida register kogub. Väljavalitud andmete koosseisu põhjendatakse eelnõu seletuskirjas. Sõeluuringuprogrammi kutsutakse inimesed vastavalt sünniaastale ja VSR teeb päringu rahvastikuregistrist isikuandmete saamiseks. Peale esmase nimekirja saamist pärib VSR andmeid (rinnavähi- ja/või emakakaelavähi diagnoos) Eesti vähiregistrist ja TIS-ist, et eemaldada vähi diagnoosiga isikud kutsutute nimekirjast. VSR pärib kord aastas andmeid ka surmapõhjuste registrist, et kontrollida sõeluuringute mõju elumusele. Surmapõhjuste registrist kogutakse infot surmapõhjuste kohta. Surma aja info saab register rahvastikuregistrist või surmapõhjuste registrist. VSR pärib kord aastas andmeid ka surmapõhjuste registrist, et kontrollida sõeluuringute mõju elumusele. VSR kogub infot ka nende uuringute kohta, mis on tehtud sõeluuringu sihtrühma kuuluvatele isikutele, kuid programmiväliselt. Vastavad andmed on olulised, et tagada sihtrühma andmete terviklikkus. Sõeluuringuprogrammi terviklikkuse seisukohalt on oluline hinnata nende patsientide ravi kohta edastatud infot, kellel leiti uuringute tulemusena pahaloomuline kasvaja. Vastavate tulemuste hindamine aitab tagada parema kvaliteedi nii sõeluuringuprogrammi siseselt kui ka teha vajalikke muudatusi programmi toimimises.³⁹

Rahvatervise muutmise seaduse eelnõu lõpptekstis oli RTerS § 14⁷ lg 3 sõnastus järgmine:

- „(3) Vähi sõeluuringute registris töödeldakse järgmisi andmeid:

³⁸ *Ibid.*, viide 33.

³⁹ *Ibid.*, viide 29.

- 1) isikuandmed – isikukood, sugu, perekonna- ja eesnimi, varasem perekonnanimi, sünniaeg, kodakondsus, elukoht, kontaktandmed, Eestist alaliselt lahkumise aeg;
- 2) andmed sõeluuringu kutse ja korduskutse saatmise kohta;
- 3) andmed sõeluuringu põhiuuringu, -analüüsi või -protseduuri toimumise, tulemuste, tegija ja hindaja kohta;
- 4) andmed sõeluuringu lisauuringu, -analüüsi või -protseduuri toimumise, tulemuste, tegija ja hindaja kohta;
- 5) andmed sõeluuringuväliselt sõeluuringu sihtrühma kuuluvatele isikutele tehtud sõeluuringu põhiuuringu, -analüüsi või -protseduuri kohta;
- 6) andmed sõeluuringujärgse ravi kohta;
- 7) andmed pahaloomulise kasvaja diagnoosi ja leviku kohta;
- 8) andmed surma ja surma põhjuse kohta;
- 9) andmed andmete esitaja kohta.⁴⁰

Säte sisaldab seletuskirjale vastavalt andmete koosseisu, mida registrisse esitatakse ja mida register kogub.

Tegemist on loeteluga, mis on täpne, täielik, üldarusaadav ja üheselt mõistetav. RTerS § 14⁷ lg 3 sisu on seega kooskõlas õigustloovate aktide sõnastuse nõuetega. Kuna loetelu p-s 1 sätestatud isikukood sisaldab nii sugu kui sünniaega, võib algselt jääda selgusetuks vastavate andmeväljade dubleerivalt loomise vajadus. Üldiselt isikukoodis sisalduv sünniaeg ja isiku rahvastikuregistris olev sünniaeg ühtivad, kuid võib olla ka erandeid. Tavaliselt tekib selline olukord juhul, kui isikuga seotud sünnidokumendi sisestamisel selgub, et isiku sünniaeg isikukoodis ja registris erineb aktis olevast sünniajast. Siis parandatakse isiku sünniaeg, kuid isikukood jääb samaks seni, kuni isik vormistab Politsei- ja Piirivalveametis uued isikut tõendavad dokumendid.

§ 14⁷ lg-s 4 nähti ette volitusnorm Vabariigi Valitsusele registri asutamise ja pidamise põhimääruse kehtestamiseks⁴¹:

- „(4) Vähi sõeluuringute registri asutab ja selle põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.“⁴²

RTerS § 14⁷ lg 4 on eelnõu seletuskirjaga kooskõlas.

Käesoleva sätte puhul hakkab silma mitu probleemi. Esiteks on eksitud lakoonilisuse nõude vastu. Iga sõna õigustloovas aktis tuleb vaadata kui tähendusandjat, mistõttu on iga üleliigne

⁴⁰ *Ibid.*, viide 33.

⁴¹ *Ibid.*, viide 29.

⁴² *Ibid.*, viide 33.

sõna koormav ja soodustab väärtõlgendusi. Üleliigseks sõnaks on „määrus“. Praegune sõnastus rikub ka adekvaatsuse nõuet, sest pole üheselt mõistetav, ja üldarusaadavuse nõuet. Lg-t 4 lugedes tundub, nagu eksisteeriksid eraldi põhimäärus ning määrus, millega asutatakse register ning kehtestatakse põhimäärus. Piisav sõnastus on:

- „(4) Registri asutamise ja pidamise põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus.“

§ 14⁷ lg-s 5 sätestati VSR-i vastutava töötlejana Sotsiaalministeerium ja registri põhimäärusega määratakse volitatud töötlejaks Tervise Arengu Instituut⁴³:

- „(5) Vähi sõeluuringute registri vastutav töötleja on Sotsiaalministeerium.“⁴⁴

§ 14⁷ lg-t 5 lugedes tundub, et töötlemisega tegeleb ainult Sotsiaalministeerium. Tegelikult määratakse eelnõu seletuskirja kohaselt registri põhimäärusega volitatud töötlejaks Tervise Arengu Instituut. Lg-st 5 ei ole võimalik seda välja lugeda. Säte on küll esmapilgul üheselt mõistetav, kuid sõnastuse ebatäpsuse ja mittetäielikkuse tõttu ei ole tekkiv arusaam õige. Seega on § 14⁷ lg 5 puhul sõnastusnõuetest eksitud adekvaatsuse ja üldarusaadavuse vastu.

2.1.2. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra

Kas rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuses on leitud lihtsuse ja täpsuse tasakaal?

Kvaliteetne seaduseelnõu tekst ei pea olema üksnes kirjakeele normile vastav, vaid sellel tekstil peab olema ka seaduskeele stiil ehk see peab vastama normitehnika reeglitele.

Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldas kuute muudatust, millest kaks olid hästi sõnastatud. Leitud oli tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõte esitati nende kahe muudatuse puhul adressaadile arusaadaval ja üheselt mõistetaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. Kolme muudatuse puhul oli sõnastuse täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane. Ühes muudatuses sisaldunud säte oli poolik. Antud problemaatilise sätte puhul on uurijal raske võtta seisukohta sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra osas. Siiski leiab uurija, et sõnastuse täpsust on püütud saavutada lihtsuse arvelt.

Õigusaktid on suunatud erinevatele sihtrühmadele alates kogu elanikkonnast ja lõpetades erialaspetsialistidega. Igaühel on õigus eeldada, et õigusaktides kasutatakse talle arusaadavat keelt. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sätted on oma sisult suunatud spetsialistidele. See aga ei muuda aktsepteeritavaks seadusteksti liigset keerukust.

⁴³ *Ibid.*, viide 29.

⁴⁴ *Ibid.*, viide 33.

Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu ei sisaldanud terminoloogilisi muudatusi.

2.1.3. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist

VSR-i eesmärk on sõeluuringute planeerimine ja korraldamine, uuringutulemuste ja raviandmete kogumine ja analüüsimine. Nimetatud asjaoludest tulenevalt on eelnõust tingitud peamised positiivsed mõjud sotsiaalsed.⁴⁵

Kogutud andmetega on võimalik regulaarselt hinnata sõeluuringute korraldust ja tõhusust, samuti pakkuda tõenduspõhiseid juhiseid sõeluuringute tegemiseks ja infot tervishoiupoliitiliste otsuste tegemiseks. Kvaliteetsete registriandmete põhjal saab paremini kavandada vajalikke lisauuringuid ja ravi eri etappides, samuti teha registripõhiseid teadusuuringuid. Vähi varajane avastamine tagab paremad ravitulemused ja paranemisvõimaluse patsiendile, mis aitab vähendada ravikulusid. Pikemas perspektiivis peaks eduka sõeluuringuprogrammi tulemusena vähenema vähisurmade arv ja suurenema kvaliteetselt elatud eluaastate hulk tänu parematele ravitulemustele vähi varasemal avastamisel.⁴⁶

VSR-i üheks oluliseks funktsiooniks on hõlbustada sõeluuringus osalemise kutsete edastamise protsessi. Kasutades kõikvõimalikke alternatiivseid kommunikatsioonimeetmeid (sh patsiendiportaali sõeluuringu saatekirja ja uuringutulemuse andmete edastamine), jõuab sõeluuringus osalemise kutse ja vastus paremini inimeseni. Samuti on paremini jälgitavad sõeluuringus osalemine ja uuringute tulemused, et mitteosalemise korral saata uus kutse ja avastatud patoloogia korral kutse lisauuringule. Registri andmete põhjal koostatud analüüs peaks andma vajaliku info, kuidas planeerida paremini ja kaasata rohkem inimesi sõeluuringuprogrammi, tagada neile maksimaalselt kvaliteetsed uuringud ja vajaduse korral ravi. Sõeluuringuprogrammis osalejate arvu suurenemine näitab registri töö efektiivsust. Kvaliteetsema info olemasolul paraneb osapoolte koostöö ja suureneb elanikkonna usaldus sõeluuringuprogrammi suhtes.⁴⁷

VSR kogub andmeid olemasolevatelt meditsiinidokumentidelt, millest tulenevalt ei tule registrile esitada täiendavaid andmeid. Samas toob seaduse rakendamine kaasa teatud määral senise dokumenteerimise ja protsesside muudatuse TTO juures.⁴⁸

⁴⁵ *Ibid.*, viide 29.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Kuna VSR teeb regulaarset andmevahetust teiste registritega ja koondab sõeluuringute andmed ühtsesse andmebaasi, paraneb nii VSR-i kui ka teiste registrite (surmapõhjuste registri, vähiregistri) andmete kvaliteet.⁴⁹

Eelnevalt väljatoodud soovitud mõjud avalduvad ainult siis, kui andmed on registrisse esitatud. Kuna aga RTerS § 14⁷ lg 2, mis sätestab andmete esitamise kohustuse ja kohustatud isikud, on keeruliselt sõnastatud, võib ohtu sattuda VSR-i toimimine ja seeläbi ka soovitud mõjud.

Eelnõu vastuvõtmine ei oma otsesest mõju majandusele, loodus- ja elukeskkonnale ning riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele. Kaudsed mõjud on regionaalarengule, kuna sõeluuringuid tehakse üleriigiliselt, sh ka mobiilses uuringubussis. Eelnevast tulenevalt ei ole vajalik inimeste liikumine parema tervishoiuteenuse saamiseks, vaid riik on korraldanud sõeluuringud selliselt, et need toimuksid isiku elukohale võimalikult lähedal.⁵⁰

2.2. Korraikaitseaduse muutmise seadus 752 SE

Eelnõu eesmärk oli viia seoses korraikaitseaduse jõustumisega muutunud alkoholi avalikus kohas tarbimise regulatsioon enam vastavusse ühiskonna ootuste ja inimeste harjumuspärase käitumisega.⁵¹

Eelnõuga muudeti korraikaitseaduse §-i 55 ning täiendati seda avalikus kohas alkoholise joogi tarbimise keelu ja sellest erandite tegemise regulatsiooniga. Eelnõus reguleeriti alkoholise joogi tarbimist üksnes avaliku korra tagamise aspektist ning sellega ei kujundatud riigi alkoholipoliitikat. Niivõrd, kui avalikus kohas alkoholise joogi tarbimise keeld mõjutab alkoholi tarbimist üldiselt või nende ettevõtjate käivet, kes on spetsialiseerunud alkoholsete jookide müügile kohapeal tarbimiseks, võib eelnõus kavandatud meetmetel olla ka mõningane kaudne mõju alkoholipoliitikale või kaubandustegevuse poliitikale.⁵²

2.2.1. Korraikaitseaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastusest

Korraikaitseaduse muutmise seaduse eelnõu koosnes ühest paragrahvist.

Eelnõu § 1 p-ga 1 jäeti korraikaitseaduse (edaspidi *KorS*) § 55 lg 1 p-st 5 välja tekstiosad „või toidugruppi mittekuuluvat joovet tekitavat ainet“ ja "Kohaliku omavalitsuse üksusel on

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Korraikaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 752 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4&>. 04.04.2015.

⁵² *Ibid.*

õigus määrata oma territooriumil kindlaks lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud muud kohad, kus alkoholi tarbimine loetakse teisi isikuid häirivaks".⁵³

KorS § 55 lg 1 p-i 5 tekstiosa „või toidugruppi mittekuuluvat joovet tekitavat ainet“ all tulevad eelkõige kõne alla vedelikud (nt parfümeeriatooted, puhastusvedelikud) ja nende manustamine (s.o joomine). Käitumise keelatus seostatakse teise isiku häirimisega. Sellest tuleneb, et käitumine peab vähemalt üht isikut realselt häirima. Samas ei saa mitte iga (ka väga madala taluvusega) isiku häirimine olla käsitletav avalikus kohas käitumise nõuete rikkumisena kõnealuse eelnõu tähenduses. Eelnõu kooskõlastamise käigus esitasid Siseministerium ja Eesti Linnade Liit ettepaneku keelata täielikult avalikus kohas toidugruppi mittekuulvate joovet tekitavate ainete tarbimine. Kuna vastav absoluutne keeld oli nähtud ette eelnõu § 1 p-s 2 täiendatud KorS § 55 lg-s 2, siis tuli see tekstiosa § 55 lg 1 p-st 5 välja jätta.⁵⁴

Lause "Kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus määrata oma territooriumil kindlaks lastele suunatud või tervise edendamiseks mõeldud muud kohad, kus alkoholi tarbimine loetakse teisi isikuid häirivaks" lisati KorS § 55 lg 1 p-i 5 korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse § 1 p-ga 95. See punkt lisati korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõusse Riigikogus teise lugemise käigus Justiitsministeeriumi ettepanekul. Selgituste kohaselt oli muudatuse eesmärk anda kohaliku omavalitsuse üksusele õigus määratleda kohad, kus alkoholi tarbimine loetakse nende kohtade kasutamise eesmärgist tulenevalt sobimatuks (nt laste mänguväljakud, terviserajad). Seejuures saab selliseks kohaks olla üksnes avalik koht. Muudatus võimaldas paindlikumat regulatsiooni alkoholi tarbimise keeluga kohtade kindlaks määramiseks. Viidatud kohtade määratlemine kohaliku omavalitsuse üksuse poolt tõi endaga kaasa riikliku järelevalve teostaja õiguse nõuda alkoholi tarbimise lõpetamist määratletud kohtades, ilma konkreetsel ajahetkel ja kohas teist isikut häirivat viisi täiendavalt põhjendamata. Silmas peeti kohti, mille kasutusotstarbe tõttu on alkoholi tarbimine iseenesest eriti sobimatu ja häiriv ning kus kohalik omavalitsus eelduslikult alkoholiseaduse § 42 lg 1 p-i 1 alusel keelab ka alkoholi müügi kohapeal tarbimiseks.⁵⁵

Kuna korrakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 p-is 2 sisalduvate muudatuste kohaselt kehtestati üldine keeld tarbida avalikus kohas alkoholi, siis muutis see KorS § 55 lg 1 p-s 5 sisalduva volituse määrata üldkorraldusega kohad, kus alkoholsete jookide tarbimine on keelatud, sisutuks. Seadusest tulenevalt on edaspidi alkoholi tarbimine keelatud kõikjal avalikes kohtades ning luba alkoholi tarbimiseks peab tulenema eriseadusest või seaduse

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

alusel antud kohaliku omavalitsuse üldkorraldusest. Seetõttu ei olnud eespool mainitud volitusel muutunud kontseptsioonis enam õiguslikku sisu ja see tuli seadusest välja jätta.⁵⁶

MTÜ Tallinna Vanalinna Selts oli samuti seisukohal, et lisaks alkoholi tarbimisele tuli keelustada ka toidugruppi mittekuuluva joovet tekitava aine avalikus kohas tarbimine. MTÜ Tallinna Vanalinna Selts sõnul puudus vajadus kitsendada tollal kehtinud KorS § 55 lg 1 p-i 5 toimeala. Toidugruppi mittekuuluva joovet tekitava aine avalikus kohas tarbimise häirivus ei vajanud MTÜ Tallinna Vanalinna Selts arvates eraldi tõendamist. Eesti Linnade Liit palus tunnistada KorS § 55 lg 1 p 5 kehtetuks, kuna eelnõu § 1 p-ga 2 täiendati KorS §-i 55 lg-tega 2 ja 3, millede kohaselt on avalikus kohas alkoholi tarbimine keelatud.⁵⁷

Korralduse muutmise seaduse eelnõu lõpptekstis oli KorS § 55 lg 1 p-i 5 sõnastus järgmine:

- „5) tarbida alkoholi ühissõidukipeatuses, teeliikluses osalevas avalikus kasutuses olevas ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaia-alkkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri, tervishoiuteenuse osutaja ning hoolekandeaduse ehitises ja territooriumil või selle osas õppe- ja kasvatustegevuse või tervishoiuteenuse osutamise ajal, samuti lastele suunatud avalikul kogunemisel;”⁵⁸

Säte on vastavuses eelnõu seletuskirjaga. Arvestatud on MTÜ Tallinna Vanalinna Selts märkusega. Toidugruppi mittekuuluvate joovet tekitavate ainete tarvitamine toimub eeldatavasti viisil või olukorras, mis teisi isikuid häirib ja selle tõttu avalikku korda ohustab. Selliste ainete tarbimine rikub üldjuhul sotsiaalselt aktsepteeritud käitumisreegleid. Eesti Linnade Liidu märkusega pole arvestatud. See on ka arusaadav, sest § 55 lg 1 p-i 5 kehtetuks tunnistamisel kaoks õiguslik alus vastavates avalikes kohtades alkoholitarbimise häirivuse hindamiseks.

KorS § 55 lg 1 p 5 on väga keerulise sõnastusega. Esimesena märkab uurija liitsõna „lasteaia-alkkooli“. Liitsõna esimene pool peab olema nimetavas käändes, ainult teine pool käändub: „lasteaed-alkkooli“. Teisena hakkab uurijale silma „teeliikluses osalev avalikus kasutuses olev ühissõiduk“. Eksitud on lakoonilisuse nõude vastu, mille kohaselt iga tarbetu sõna

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Korralduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa. 752 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4&>. 04.04.2015. Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks MTÜ-le Eesti Karskusliit, MTÜ-le Eesti Kaupmeeste Liit, MTÜ-le Eesti Noorteühenduste Liit, MTÜ-le Lastekaitse Liit, Terve Eesti SA-le ning MTÜ-le Tallinna Vanalinna Selts.

⁵⁸ Korralduse muutmise seaduse eelnõu. 752 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4&>. 04.04. 2015.

soodustab väärtõlgendusi. Piisab ainult sõnast „ühissõiduk“, sest sellest on aru saada, et sõiduk on avalikus kasutuses. Puudub vajadus esile tuua teeliikluses osalemist, sest sotsiaalsete käitumisharjumuste kohaselt on taunitud ka liikumatus sõidukis alkoholi tarbimine. Niiviisi täpsust ja täielikkust taotledes on „teeliikluses osaleva avalikus kasutuses oleva ühissõiduki“ puhul minetatud ka üheselt mõistetavus ehk eksitid on adekvaatsuse nõude vastu. Samadel põhjustel on eksitid üldarusaadavuse nõude vastu. Need kaks nõuet on eriti tähtsad, sest sätte adressaadiks on kogu täisealine elanikkond. Lakoonilisuse, adekvaatsuse ja üldarusaadavuse nõuete mittetäitmine iseloomustab ka tervet sätet, sest sõnastus on liiga mahukas. Sätte lõppu jõudes on algus juba ununenud. Sõnastusnõuete täitmisele aitaks kaasa teksti liigendamise, üleliigse eemaldamine ja sõnade järjestuse muutmine. Uuriija pakub välja järgmise sõnastuse:

- „5) tarbida alkoholi ühissõidukipeatuses ja ühissõidukis; koolieelse lasteasutuse, lasteaed-alkkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvialakooli, noortelaagri ehitises ja territooriumil õppe- ja kasvatustegevuse ajal; lastele suunatud avalikul kogunemisel; tervishoiuteenuse osutaja ning hoolekandetasutuse ehitises ja territooriumil tervishoiuteenuse osutamise ajal;“⁵⁹

Eelnõu § 1 p-ga 2 muudeti KorS §-i 55 ning täiendati seda lg-tega 2 ja 3. KorS § 55 lg-s 2 sätestati üldine keeld tarbida avalikus kohas alkoholi ning toidugruppi mitte kuuluvaid joovet tekitavaid aineid ning määrati kindlaks erandid. Alkoholi tarbimisena peeti eelnõus eelkõige silmas alkoholsete jookide tarbimist kuni 30. juunini 2014 kehtinud alkoholiseaduse § 48 mõistes. Alkoholiseaduse § 2 lõike 1 kohaselt on alkohol toidugrupp, mille moodustavad piiritus ja alkoholised joogid. Piiritus on põllumajandusliku päritoluga toorainest kääritamisel ja sellele järgneval töötlemisel saadud vedelik etanoolisisaldusega alates 96 mahuprotsendist (alkoholiseaduse § 2 lg 2). Alkoholne jook on õlu etanoolisisaldusega üle 0,5 mahuprotsendi ja muu joomiseks mõeldud vedelik etanoolisisaldusega üle 1,2 mahuprotsendi (alkoholiseaduse § 2 lg 3). Vastavalt alkoholiseaduse §-le 30 on piirituse jaemüük keelatud. Toidugruppi mittekuuluvat joovet tekitavad ained on etanooli või muud joovet tekitava aine sisaldusega kodumajapidamises, tööstuses või tootmises kasutatavad vedelikud (nt süütevedelikud, parfümeeriainet, puhastusvedelikud) ning nende tarbimiseks peetakse manustamist eelkõige joomise teel.⁶⁰

Korralduse aspektist käsitletakse alkoholi tarbimist laiemalt, kui pelgalt alkoholsete jookide tarbimist. Häirivaks võib pidada ka muu alkoholisisaldusega toote tarbimist ja sellega

⁵⁹ Loetelu saaks esitada veelgi kompaktsemalt, kuid kuna sätte sihtgrupiks on kogu täisealine elanikkond, on eelnõu koostajad väärtõlgenduste ja konfliktide vältimiseks otsustanud laia loetelu kasuks.

⁶⁰ *Ibid.*, viide 51.

kaasnevat mõju inimese käitumisele, kui selle tarbimine teatud kohas (kool, haigla, hooldekodu, karskusliikumise kogunemine vms) või isikute juuresolekul (lapsed, haiged, hooldatavad, tervislikke eluviise propageerivad inimesed, karsklased jt) võib olla samuti sobimatu ja teiste isikute poolt koha kasutamist häiriv. Kuna eelnõu ajendiks olnud sotsiaalne probleem puudutab alkohoolsete jookide tarbimist, käsitleti seletuskirjas just seda. Kuna erinevaid alkoholi tarbimise viise tajutakse teiste inimeste poolt erineval määral häirivana, kohaldub regulatsioon ka muudele alkoholi tarbimise viisidele, arvestades nende puhul tajutavat häirivuse määra.⁶¹

KorS § 55 lg 2 p-ga 1 sätestati, et alkohoolse joogi tarbimine on lubatud alkoholiseaduse § 40 lg 1 p-des 2, 3–6, 9 ja 10 nimetatud kohtades ning toitlustusasutuse müügikoha hooajalisel laiendusel väljaspool ettevõtte siseruume nende vahetus läheduses. Alkoholiseaduse § 40 lg 1 p-de 2, 3–6, 9 ja 10 kohaselt on alkohoolse joogi jaemüük lubatud järgmistes kohtades: toitlustusettevõttes, majutusettevõttes, etendusasutuse, rahvamaja või muuseumi ruumides või territooriumil, kui seda tehakse selle asutuse ruumides või territooriumil kohapeal tarbimiseks või kui alkohoolset jooki müüakse kaasa muuseumi ekspositsiooniga seonduvalt valmistatud meenena, sõitjateveo teenuse osutamisel kasutatavas vee- või õhusõidukis, reisirongi restoranvagnis, kutseõppeasutuse ruumides või territooriumil asuvas õppurite praktikakohana kasutatavas müügikohas tulenevalt õppeasutuse õppekavast ning põhikooli, gümnaasiumi ja kutseõppeasutuse ruumides ning territooriumil, kui seal toimub õppetöövälisel ajal täisealistele suunatud üritus. Selle sättega lubati alkohoolse joogi tarbimine kohtades, kus alkoholiseadus lubab müüa alkohoolset jooki kohapeal tarbimiseks.⁶²

Kaubandustegevuse seaduse § 14 lg 2 kohaselt loetakse müügikoht ja selle vahetus läheduses väljaspool siseruume asuv hooajaline laiendus üheks müügikohaks. Sellest tulenevalt võib alkoholiseaduse § 40 lg 1 p-i 2 alusel eelnimetatud laiendusel müüa alkohoolset jooki kohapeal tarbimiseks või toitlustamise osana. KorS-i avalikus kohas käitumist reguleerivad sätted on suunatud igäihele ning seetõttu peab olema ka õigusteadmisteta isikul võimalik KorS § 55 lg 1 p-i 1 lugedes aru saada, millistes kohtades on alkoholi tarbimine lubatud. Seetõttu lisati õigusselguse huvides korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõusse täpsustus müügikoha hooajalise laienduse kohta ja viide vastavale kaubandustegevuse seaduse sättele.⁶³

MTÜ Tallinna Vanalinna Selts soovis, et muudetaks KorS § 55 lg 2 p-i 1 ja eemaldataks sõnastusest alkoholiseaduse § 40 lg 1 p-d 5, 6 ja 10. Soovi põhjendas MTÜ järgmiselt: „Pole meeldiv lennata, kui näiteks kõrvalistuja ennast purju joob ja siis teisi tülitama hakkab, lisaks

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

levivad ebameeldivad aroomid jne. Samuti rongis, sest restoranivagunist liigub ta edasi ning selle isiku käitumine võib osutuda häirivaks. Variant, et antud kohtades on lubatud nt piiratud kogus alkohoolset jooki kliendi kohta ning saadaval on ainult lahja alkohol. Kunagi oli samuti suitsetamine lubatud antud kohtades ja nüüdseks on see keelatud ja enam ei kujuta ette, et see kunagi lubatud oli. Õppeasutusse võib sattuda samuti alaealine, sealne õpilane vms ja mis eeskuju see annab, kui ta näeb, et koolivälisel ajal lubatakse seal alkoholi tarbida ja neile räägitakse vastupidist, sh kui kahjulik see on.⁶⁴

§ 55 lg 2 p-ga 2 lubati alkohoolse joogi tarbimine avalikul üritusel või selle piiratud alal, kus kohalik omavalitsus on lubanud alkohoolse joogi jaemüüki kohapeal tarbimiseks. Alkoholiseaduse § 40 lg 1 p-st 8 tuleneb, et alkohoolse joogi jaemüük avalikel üritustel on lubatud (v.a lastele suunatud ürituse toimumise paigas selle ürituse toimumise ajal; alkoholiseaduse § 41 lg 2 p 4). Alkoholiseaduse § 42 lg 1 p-st 1 tuleneva volitusnormi alusel võib valla- või linnavolikogu kehtestada muu hulgas alkohoolse joogi müügikohast ja -vormist tulenevaid piiranguid (sh piirata või keelata alkohoolse joogi müük avalikel üritustel).⁶⁵

§ 55 lg 2 p-s 3 sätestati, et alkohoolse joogi tarbimine on lubatud nendes avalikes kohtades, mis on kohaliku omavalitsuse üldkorraldusega määratud. Kuni 30. juunini 2014 kehtinud alkoholiseaduse § 48 p-s 2 sätestati: „Alkohoolse joogi tarbimine avalikus kohas on lubatu kohaliku omavalitsuse volikogu õigusaktis ettenähtud juhul.“ Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõuga taastati eelnev regulatsioon, mille kohaselt võis valla- või linnavolikogu määrata kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil kohad, kus alkohoolset jooki võib tarbida (vastupidiselt alates 1. juulist 2014 jõustunud KorS § 55 lg 1 p-i 5 teisele lausele, mille kohaselt võis valla- või linnavolikogu määrata kohad, kus alkohoolse joogi tarbimine oli keelatud). Nende kohtade määramisel oli valla- või linnavolikogul võimalus poliitilisest huvist ja kogukonna eelistustest või pika aja jooksul kujunenud tavadest lähtuvalt enda äranägemisel määrata kindlaks kohad, kus isikud võisid tarbida alkohoolset jooki (n-õ pikniku- või kohvikualad).⁶⁶

KorS § 55 lg 2 lõplikuks sõnastuseks kujunes:

- „(2) Avalikus kohas on alkoholi või toidugruppi mittekuuluva joovet tekitava aine tarbimine keelatud. Alkoholi tarbimine avalikus kohas on lubatud järgmistel juhtudel:
1) alkoholiseaduse § 40 lõike 1 punktides 2, 3–6, 9 ja 10 nimetatud kohtades ning

⁶⁴ *Ibid.*, viide 57.

⁶⁵ *Ibid.*, viide 51.

⁶⁶ *Ibid.*

nende müügikoha hooajalisel laiendusel kaubandustegevuse seaduse § 14 lõike 2 tähenduses;

2) avalikul üritusel või selle piiritletud alal, kus kohalik omavalitsus on lubanud alkoholi jaemüüki kohapeal tarbimiseks;

3) kohaliku omavalitsuse üksuse poolt käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel määratud kohtades.⁶⁷

§ 55 lg 2 p-i 1 puhul ei ole arvestatud MTÜ Tallinna Vanalinna Selts märkusega. Kui märkusega oleks arvestatud, oleks tekkinud vastuolu KorS-i ja alkoholiseaduse vahel, sest viimase alusel oleks jätkuvalt olnud lubatud alkoholi müümine § 40 lg 1 p-des 5, 6 ja 10 sätestatud kohtades. KorS § 55 lg 2 p-d 1-3 on kooskõlas korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjaga.

Antud säte on hästi sõnastatud. § 55 lg 2 on adekvaatne – see on täpne, täielik ja üheselt mõistetav. Lakoonilisuse nõude vastu pole eksitud, sest puuduvad üleliigsed sõnad. Säte on ka üldarusaadav.

KorS § 55 lg-ga 3 loodi kohalikele omavalitsusele õiguslik alus määrata üldkorraldusega kindlaks avalikud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorralduse õigust, jäeti eelnõus määramata konkreetne omavalitsusorgan ning volikogule jäi pädevuse kindlaksmääramise ülesanne kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 2 alusel ja korras. Eelnõus ei määratud üksikasjalikult kindlaks, millistele tingimustele peavad kohaliku omavalitsuse poolt määratavad kohad vastama. Kohalikele omavalitsusele pandi kohustus volituste teostamisel arvestada KorS § 55 lg-st 1 tulenevat üldist keeldu häirida ja ohustada teisi isikuid.⁶⁸

Kuigi üldkorralduse põhiregulatsioonist tuleneb subjektiivne õigus avalikus kohas alkoholi tarbida (soodustav haldusakt), siis teisalt paneb see teistele isikutele ka kohustuse taluda alkoholi tarbimist selles kohas (v.a kui alkoholi tarbimisega kaasnev häirimine ületab keskmise mõistliku isiku taluvust või takistab selle koha eesmärgi- ja otstarbekohast kasutamist). Seetõttu peeti vajalikuks, et alkohoolse joogi tarbimise kohad oleksid selgelt ja arusaadavalt tähistatud. Selleks loodi kohaliku omavalitsuse organile kohustus panna üldkorraldusega määratud kohtadesse välja infotahvlid üldkorralduse andmete ja resolutsiooniga (põhiregulatsioon ja kõrvaltingimused) ning visuaalselt tajutavad märgid.⁶⁹

⁶⁷ *Ibid.*, viide 58.

⁶⁸ *Ibid.*, viide 51.

⁶⁹ *Ibid.*

Eesti Linnade Liit pidas vajalikuks jätta § 55 lg-st 3 välja teine lause „Kohalik omavalitsus ei või lubada alkoholi tarbida kohas, kus seda loetakse käesoleva paragrahvi lg 1 p-i 5 kohaselt häirivaks.“ ja täiendada paragrahvi lg-ga 4:

- „(4) Kohalik omavalitsus ei või lubada tarbida alkoholi või toidugruppi mittekuuluvat joovet tekitavat ainet ühissõidukipeatuses, teeliikluses osalevas avalikus kasutuses olevas ühissõidukis, koolieelse lasteasutuse, lasteaed-alkkooli, põhikooli, gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, huvikooli, noortelaagri, tervishoiuteenuse osutaja ning hoolekandeadutuse ehitises ja territooriumil või selle osas õppe- ja kasvatustegevuse või tervishoiuteenuse osutamise ajal, samuti lastele suunatud avalikel kogunemistel.“⁷⁰

Korralduse muutmise seaduse eelnõu lõpptekstis oli KorS § 55 lg 3 sõnastus järgmine:

- „(3) Kohaliku omavalitsuse üksus võib üldkorraldusega määrata kindlaks avalikud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud. Kohaliku omavalitsuse üksus ei või lubada alkoholi tarbida kohas, kus seda loetakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 5 kohaselt häirivaks. Kohaliku omavalitsuse üksuse üldkorraldusega määratud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud, peavad olema selgelt ja arusaadavalt tähistatud.“⁷¹

KorS § 55 lg 3 on eelnõu seletuskirjaga kooskõlas. Eesti Linnade Liidu märkusega ei ole arvestatud. Eesti Linnade Liit soovis korrata juba § 55 lg 1 p-s 5 sätestatud. See pole vajalik.

Tegemist on sättega, mis on täpne, täielik, üldarusaadav ja üheselt mõistetav. KorS § 55 lg 3 sõnastamisel on järgitud adekvaatsuse ja üldarusaadavuse nõudeid. Sättes esinevad sõnakordused ehk eksitused on lakoonilisuse nõude vastu. Sõnakordused on võimalik eemaldada, säilitades KorS § 55 lg 3 adekvaatsuse ja üldarusaadavuse:

- „(3) Kohaliku omavalitsuse üksus võib üldkorraldusega määrata kindlaks avalikud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud. Alkoholi tarbimist ei või lubada kohas, kus seda loetakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 5 kohaselt häirivaks. Üldkorraldusega määratud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud, peavad olema selgelt ja arusaadavalt tähistatud.“

⁷⁰ *Ibid.*, viide 57.

⁷¹ *Ibid.*, viide 58.

Eelnõu § 1 sisaldab veel kolme punkti. § 1 p-dega 3 ja 4 täiendati korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõud Riigikogu õiguskomisjoni ettepanekul.⁷² **§ 1 p-ga 3** muudeti KorS **§ 67 lg 1 p-i 2** sõnastust järgmiselt:

- „2) see on kavas pidada väljaspool hoonet või kogunemiseks ette nähtud rajatist ja selle pidamiseks on kavas püstitada telk, lava, tribüün või muu suuremõtmeline konstruktsioon või kasutada heli- või valgustusseadmeid või see võib muul moel häirida või takistada hoone või rajatise valduse tavapärasest teostamist.”⁷³

Nagu eelmine säte, on ka KorS § 67 lg 1 p 2 täpne, täielik, üldarusaadav ja üheselt mõistetav. Järelikult pole eksitud õigustloovate aktide sõnastusnõuete vastu. Esmapilgul häirib sidesõna „või“ rohkus, kuid sätte teksti liigendades (nt semikoolonitega), satuks ohtu kooskõla sõnastuspõhimõtetega.

Eelnõu **§ 1 p-ga 4** muudeti KorS **§ 68 lg 4** esimest lauset:

- „(4) Prefektuur on kohustatud edastama koosolekuteates märgitud teabe koosoleku pidamise koha linna- või vallavalitsusele, koosoleku pidamise kohas kiirabiteenust osutavale isikule ja päästeasutusele ning koosoleku pidamise koha ees või vahetus läheduses asuva hoone või rajatise valdajale viivitamata pärast teate saamist.”⁷⁴

§ 68 lg 4 on adekvaatne ja üldarusaadav. Küll aga on eksitud lakoonilisuse nõude vastu. Uurimuse autor leiab, et lihtsuse ja parema arusaadavuse huvides võib muuta sõnade järjekorda ja vähendada sõnakordusi:

- „(4) Prefektuur on kohustatud pärast koosolekuteate saamist viivitamata edastama teates märgitud teabe koosoleku pidamise koha linna- või vallavalitsusele, sealsele kiirabiteenust osutavale isikule ja päästeasutusele ning koosoleku pidamise koha ees või vahetus läheduses asuva hoone või rajatise valdajale.”

Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu **§-i 1 viimase, viienda punktiga** muudeti KorS **§-i 84**. Paragrahvi senine tekst loeti lg-ks 1 ja paragrahvi täiendati lg-ga 2 järgmises sõnastuses:

- „(2) Enne käesoleva lõike jõustumist käesoleva seaduse § 55 punkti 5 alusel kehtinud kohaliku omavalitsuse üksuste poolt antud õigusaktid loetakse kehtetuks.”⁷⁵

⁷² Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 752 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4&>. 04.04.2015.

⁷³ *Ibid.*, viide 58.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

Säte on sõnastatud üldarusaadavalt ja adekvaatselt. Ka selle sätte puhul on eksitud lakoonilisuse nõude vastu. Ilma, et satuks ohtu sätte täpsus, täielikkus, üldarusaadavus või üheselt mõistetavus, võib tekstist eemaldada „poolt antud“:

- „(2) Enne käesoleva lõike jõustumist käesoleva seaduse § 55 punkti 5 alusel kehtinud kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktid loetakse kehtetuks.“

2.2.2. Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra

Kas korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuses on leitud lihtsuse ja täpsuse tasakaal?

Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldas kuute muudatust, millest viis olid hästi sõnastatud. Leitud oli tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõte esitati adressaadile arusaadaval ja üheselt mõistetaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. Seda ei muutnud asjaolu, et kolmel juhul viiest oli eksitud õigustloova akti teksti lakoonilisuse nõude vastu. Ühe muudatuse puhul oli sõnastuse täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane.

Õigusaktid on suunatud erinevatele sihtrühmadele alates kogu elanikkonnast ja lõpetades erialaspetsialistidega. Igapähele on õigus eeldada, et õigusaktides kasutatakse talle arusaadavat keelt. Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõus sisalduvast kuuest sättest oli enamik suunatud kogu täisealisele elanikkonnale. Võrreldes eelmises alapeatükis analüüsitud rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu tekstiga, on korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu tekst parema kvaliteediga. Fakt, et rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu oli suunatud tervishoiuteenuse osutajatele ehk spetsialistidele, ei muutnud aktsepteeritavaks seadusteksti liigset keerukust. Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu näitab, et seadusi, mis muudavad teisi seadusi, on võimalik sõnastada sellisel viisil, et nii spetsialistid kui ka tavainimesed saavad aru, mis nende kehtestamise järel muutub.

Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu ei sisaldanud terminoloogilisi muudatusi.

2.2.3. Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist

Esiteks kavandati korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõus keelata avalikus kohas alkoholi tarbimine, välja arvatud seaduses ja kohaliku omavalitsuse poolt avalike ürituste

korda reguleerivates määrustes ja avalikus kohas alkoholi tarbimist lubavates üldkorraldustes määratud juhtudel. Muudatuse sihtgrupiks on kõik täisealised isikud.⁷⁶

Avalikus kohas alkoholi keelamine võib mõningal määral vähendada alkoholi kättesaadavust ja tarbimist, kuid see mõju ei ole oluline. Kuna eelnõuga kavandati taastada enne 1. juulit 2014 kehtinud alkohoolsete jookide tarbimise keelu erand toitlustusasutuste ja nende müügikohtade hooajaliste laienduste suhtes, siis võib see tõsta mõningal määral nende ettevõtjate käivet ning selle võrra elavdada majandust. Seda mõju ei saa pidada oluliseks, sest kauplusest ostetud alkoholi tarbivad tänaval suurema tõenäosusega majanduslikult vähem kindlustatud inimesed, kes tänaval alkohoolse joogi tarbimise keelamisel pigem eelistavad seda tarbida kodus, kui osta sama kogus alkohoolset jooki toitlustusasutusest. Kuna eelnõu koostamise ajal puudusid andmed alkohoolsete jookide läbimüügi muutuse kohta erinevate müügivormide lõikes, ei olnud võimalik mõju majandusele tol hetkel usaldusväärselt hinnata.⁷⁷

Korraldusemuutuse seaduse eelnõu on hästi sõnastatud. Seega võib see tõesti kaasa tuua alkoholi kättesaadavuse ja tarbimise vähenemise. Vastav mõju on ühiskonnale oluline, ükskõik, kui suur see on. Eelnõu võib aidata mõningal määral suurendada toitlustusettevõtjate käivet ning selle võrra elavdada majandust.

Politsei ning valla- ja linnavalitsuse korraldusametnikud peavad olema valmis reageerima enamatele väljakutsetele, mis on seotud keelatud kohas alkoholi tarbimisega. Politsei- ja Piirivalveameti kogutud statistika kohaselt vähenes alates 1. juulist 2014 väljakutsete ja menetletud süütegude arv võrreldes eelmise aasta vastava perioodiga ligi kaks korda. Eeldades, et alates 1. juulist 2014 kuni eelnõus kavandatud muudatuste jõustumiseni kuluv aeg oli piisav, et juurduksid muutused inimeste harjumustes, võib eeldada eelnõus kavandatud muudatuste jõustumise järgselt väljakutsete ja menetletud süütegude arvu suurenemist võrreldes 2014. aasta vastava perioodiga. Arvestades väljasõidule kuluvat aega ja ressursi, võib olla hooajaliselt vajalik värvata täiendavaid ametnikke või maksta lisatasu ületundide eest piirkondades, kus esineb tavalisest enam avalikus kohas alkohoolsete jookide tarbimist. Samuti suurendab see vajadust ressursside (kütusekulu, sõiduvahendid jms) järele.⁷⁸

Inimeste harjumus tarbida avalikes kohtades alkoholi on jõudnud juurduda, seega võib uue käitumiskorra aktsepteerimine võtta aega. Eelnõu teksti kvaliteeti arvestades võib eeldada, et keelatud kohas alkoholi tarbimisega seotud väljakutsete ja menetletud süütegude arv võib suurenedajutiselt.

⁷⁶ *Ibid.*, viide 51.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

Avalikus kohas alkoholi ja muude joovastavate ainete tarbimise üldine keeld viib alkoholi ja muude joovastavate ainete tarvitamise avalikus ruumis miinimumini. Sellest tulenevalt on keelatud alkoholi tarvitamine väljaspool selleks eraldi lubatud kohti ka siis, kui see toimub viisakalt ning teisi inimesi mitte häirides. Politsei ega muul korrakaitseorganil ei ole võimalik enam alkoholi ega muu joovastava aine tarbimisel hinnata käitumise häirivust, vaid selle avastamise korral tuleb tarbimine keelata ning see aine hoiule võtta ning isiku suhtes tuleb alustada väärteomenetlust karistusseadustiku § 262 alusel. Seaduse sotsiaalsed mõjud sõltuvad paljuski politsei ja teiste korrakaitseorganite ressursidest ning inimeste enda käitumise muutumisest. Kui politsei suudab reageerida kõigile või valdavale osale alkoholi või muu joovastava aine avalikus kohas tarbimise juhtudele, sh pisirikkumistele, ning inimesed ise muudavad oma käitumist ja suhtumist avalikus kohas alkoholi ja teste joovastavate ainete tarbimisse, siis tagab selgem õigusnorm tõenäoliselt isikute käitumise parema ettenähtavuse, suurendab õiguskindlust ning usaldust riigi toimimisse.⁷⁹

Kuna eelnõu sisu on täielik, täpne, üldarusaadav ja üheselt mõistetav, tagab see isikute käitumise parema ettenähtavuse, suurendab õiguskindlust ning usaldust riigi toimimisse. Seega olenevad eelnõuga kavandatavate muudatuste sotsiaalsed mõjud korrakaitseorganite ressursidest ning inimeste enda käitumise muutumisest.

Teiseks kavandati korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõus anda kohaliku omavalitsuse organile volitus määrata kindlaks avalikud kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud. Selliste kohtade kindlaksmääramisega kaasneb ka vajadus paigaldada vastavast üldkorraldusest teavitavad infotahvliid ja märgid. Muudatuse sihtgrupiks on valla- ja linnavalikogud või valla- ja linnavalitsused.⁸⁰

Kohaliku omavalitsuse organid peavad hindama vajadust määrata oma territooriumil kindlaks kohad, kus on alkoholi tarbimine lubatud. Selleks on vaja töötada välja õigusaktide kavandid ja pärast üldkorralduse andmist paigaldada nendesse kohtadesse ka vastavad infotahvliid ja märgid. Kuni 30. juunini 2014 kehtinud õiguse alusel oli üldiselt teada olevalt määratud alkoholsete jookide tarbimist lubava kohana Pirogovi plats ja seda ümbritsev haljasala Tartu linnas, kuhu olid välja pandud ka vastavad infotahvliid. Alates 1. juulist 2014 jõustunud õiguse kohaselt kehtestasid viis kohaliku omavalitsuse üksust alkoholi tarbimise keelu alad. Üldteada on asjaolu, et Tallinna Linnavalitsus pani välja alkoholsete jookide avalikus kohas tarbimist lubavad märgid kohtadesse, kus Tallinna Linnavalitsus alkoholi tarbimist ei keelanud. Senine praktika lubab järeldada, et alkoholsete jookide tarbimist lubavate avalike kohtade

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

määramine ei saa olema massiline ega sellega seotud märkide ja infotahvlite väljapanek üldisest halduskulust eristuv kulu omavalitsuste eelarvele.⁸¹

Korralduseseaduse muutmise seaduse eelnõu on loonud kõik eeldused selleks, et kohalike omavalitsuste organid saaksid välja töötada õigusaktide kavandid, millega määratakse avalikud kohad, kus on lubatud alkohoolsete jookide tarbimine. Pärast üldkorralduse andmist tuleb paigaldada nendesse kohtadesse ka vastavad infotahvlid ja märgid.

2.3. Maksualase teabevahetuse seadus 794 SE

Eelnõuga viidi Eesti õigusruum kooskõlla Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vahelise rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkuleppega (edaspidi *FATCA kokkulepe*). FATCA kokkulepe on vajalik vältimaks välismaiste kontode maksukuulekuse seaduses (inglise keeles *Foreign Account Tax Compliance Act*, edaspidi *USA FATCA*) sätestatud sanktsiooni kohaldamist Eesti finantsasutustele. Sarnase välislepingu on sõlminud enamuse Euroopa Liidu liikmesriike.⁸²

USA FATCA on Ameerika Ühendriikides (edaspidi *USA*) 18. märtsil 2010 vastu võetud seadus, mis rakendus suuremas osas 1. juulil 2014. USA FATCA eesmärk on takistada USA maksuresidentide maksudest kõrvalehoidumist. Selleks soovib USA koguda teavet USA maksuresidentide USA-välistes finantsasutustes asuvate kontode kohta. Teabe saamiseks USA-välistelt finantsasutustelt kasutatakse karistuslikku meetet – kui nõutud teavet USA-le ei edasta, peetakse kinni 30% kõikidelt sellele USA-välisele finantsasutusele tehtavatelt USA päritolu kinnipeetavatelt väljamaksetelt.⁸³

FATCA kokkulepe allkirjastati 11. aprillil 2014 Tallinnas ning selle ratifitseerimise seadus jõustus 30. juunil 2014. Enne maksualase teabevahetuse seaduse eelnõud toimus FATCA kokkuleppe täitmine Eesti Vabariigi põhiseaduse § 123 lõikele 2 tuginedes otse FATCA kokkuleppe alusel.⁸⁴

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. 794 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ffdf03d-f9d1-4223-be40-51ad84d2aa08&>. 08.04.2015.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

2.3.1. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sõnastusest ja terminitest

Maksualase teabevahetuse seaduse (edaspidi *MTVS*) eelnõu koosnes 29-st paragrahvist. Sellise mahu tõttu pole käesolevas uurimuses võimalik eelnõud täies ulatuses analüüsida. Uurimisküsimustele vastuste leidmiseks kasutab töö autor mõningaid näiteid.

MTVS eelnõu §-ga 1 piiritleti reguleerimisala ning määratleti *MTVS*-i staatus ülejäänud seaduste ning välislepingute suhtes.⁸⁵

Eelnõu § 1 lg-s 1 määratleti *MTVS*-i reguleerimisala. *MTVS* reguleerib otseste maksudega seotud maksukohustuse suuruse kindlaks määramiseks vajalikku rahvusvahelist automaatset teabevahetust. Seega on tegemist maksualase teabevahetuse raamseadusega ulatuses, milles teabevahetus: 1) puudutab otseseid makse; 2) täidab maksukohustuse suuruse kindlaksmääramise eesmärki; 3) toimub automaatselt.⁸⁶

§ 1 lg-g 2 pandi paika teiste seaduste poole pöördumise järjekord juhul, kui *MTVS*-i reguleerimisalasse jäävat küsimust ei ole *MTVS*-s reguleeritud. Sellisel juhul tuleb esmajärjekorras pöörduda maksukorralduse seaduse poole, seejärel maksuseaduste poole ning viimases järjekorras teiste seaduste poole. Põhimõtte tuletati maksulepingutes ning FATCA kokkuleppes sätestatud tõlgendamispõhimõttest, mille kohaselt esmajärjekorras lähtutakse maksuseadustest (näiteks renditulu määratlemisel lähtutakse tulumaksuseadusest, mitte võlaõigusseadusest).⁸⁷

Eelnõu § 1 lg-s 3 sätestati välislepingute ülimuslikkuse põhimõtte. Põhimõtte tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse § 123 lg-st 2. Maksulepingud valmivad poolte vaheliste läbirääkimiste tulemusena ning on seetõttu detailides erinevad. Näiteks mõned maksulepingud lubavad teabevahetuse teel saadud teabe kasutamist maksustamisest erineval eesmärgil ning teised ei luba. Seetõttu ei olnud võimalik *MTVS*-ga kehtestada detailset regulatsiooni, mis oleks kooskõlas kõigi maksulepingute ning asjaomaste Euroopa Liidu õigusaktidega korraga. Olukorra lahendamiseks toodi seadusesse maksukorralduse seaduse § 1 lg-st 5 tuntud põhimõtte välislepingu ülimuslikkuse kohta. Seejuures rõhutati, et *MTVS*-i suhtes on ülimuslikud ka Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingud, mitte ainult Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingud. Selline lähenemine on kooskõlas nii maksukorralduse seaduse § 1 lg-ga 5 kui ka tulumaksuseaduse § 6 lg-ga 5.⁸⁸

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

Eesti Pangaliit oli seisukohal, et seaduse reguleerimisala oli aimatavalt kavandatud laiemana, kuid § 1 lg 1 põhjal jäi siiski pigem mulje, et tegemist oli FATCA rakendamise aktiga. Sellest tingituna ning arvestades, et pikas perspektiivis peab see olema aluseks ka OECD mudeli, sh Euroopa Liidu mudeli, rakendamisel, oli mõistlik need eraldi välja tuua. Reguleerimisalas ei olnud Eesti Pangaliidu arvates selgelt märgitud, kelle õigusi ja kohustusi määratletakse. See oli eriti oluline § 2 lg-te 4 ja 5 kontekstis, kuna FATCA kokkuleppes finantsasutustele õigusi ega kohustusi ei teki.⁸⁹

MTVS eelnõu lõppvariandis oli § 1 sõnastatud järgmiselt:

- „(1) Käesolev seadus sätestab otseste maksudega seotud maksukohustuse suuruse kindlaksmääramiseks vajalikud rahvusvahelise automaatse teabevahetusega seotud õigused ja kohustused.
- (2) Seaduse reguleerimisalasse jäävates, kuid käesolevas seaduses reguleerimata küsimustes kohaldatakse esmajärjekorras maksukorralduse seadust ja maksuseadusi.
- (3) Kui käesoleva seaduse regulatsioon erineb välislepingus sätestatust, kohaldatakse välislepingu sätteid.“⁹⁰

§ 1 on eelnõu seletuskirjaga kooskõlas. Eesti Pangaliidu märkusi on osaliselt arvestatud: § 1 lõike 1 tekst on üldisemaks muudetud ja kaotatud on viide FATCA kokkuleppele, mis tekitas mulje, et tegemist oli FATCA rakendamise aktiga. See-eest ei toodud reguleerimisalas välja puudutatud isikuid. Põhjuseks võib olla see, et puudutatud isikute õigused ja kohustused varieeruvad vastavalt eelnõu peatükkidele.

MTVS eelnõu § 1 lg-te 2 ja 3 puhul pole eksitud õigustloovate aktide sõnastusnõuete vastu. Need sätted on täpsed ja täielikud, olles samas ka lakoonilised, üldarusaadavad ja üheselt mõistetavad. § 1 lg-s 1 on täpsusele ja täielikkusele rõhudes minetatud üldarusaadavus ja üheselt mõistetavus. Järelikult on sätte sõnastamisel eksitud adekvaatsuse ja üldarusaadavuse nõuete vastu.

MTVS eelnõu §-ga 6 reguleeriti teabe kogumisse ja teabevahetusse hõlmatud teabe kaitsega seonduvat.⁹¹

Eelnõu § 6 lg-s 1 esitati MTVS-i alusel toimuva teabe töötlemise eesmärk, milleks on: 1) võimaldada maksuhalduril ja välisriigi pädevatel ametiasutustel õigesti ja kahtluseta kindlaks

⁸⁹ Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskirja lisa. 794 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ffdf03d-f9d1-4223-be40-51ad84d2aa08&>. 08.04.2015. Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Eesti Pangale, Finantsinspeksioonile, Eesti Maksu- ja Tolliametile ning finantsvaldkonda esindavatele liitudele.

⁹⁰ Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu. 794 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ffdf03d-f9d1-4223-be40-51ad84d2aa08&>. 08.04.2015.

⁹¹ *Ibid.*, viide 82.

teha asjaomased maksumaksjad, hallata ja jõustada maksualaseid õigusakte piiriülestes olukordades, hinnata maksudest kõrvalehoidumise toimepanemise tõenäosust ja vältida tarbetuid edasisi uurimisi; 2) täita FATCA kokkuleppega võetud eelmises punktis nimetatata kohustusi.⁹²

§ 6 lg-s 2 sätestati teabeandja kohustus teavitada klienti teabe kogumisest ja teabevahetusest. Teabeandja peab klienti teavitama teabe kogumise ja teabevahetuse sisust, see tähendab, andma infot, millistel juhtudel milliseid andmeid teabeandja maksuhaldurile edastab ning millised on maksuhalduri õigused andmete edasiseks kasutamiseks. Teavitamiskohustus lähtub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse loogikast, see tähendab teavitamine toimub ärisuhte (rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse tähenduses) algul, mitte iga uue lepingu sõlmimisel sama kliendiga. Teavitamine peab toimuma kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, täiendavaid tingimusi eelnõu teavitusele ette ei näe. Näiteks võib see toimuda sarnaselt üldtingimuste muutmise teavitamise praktikale standardse e-kirjaga.⁹³

§ 6 lg-ga 3 pandi teabeandjale kohustus esitada andmesubjektile taotluse alusel väljavõtte jooksva ja eelneva viie kalendriaasta kohta maksuhaldurile teabe kogumise käigus edastatud andmetest. Kohustuse eesmärk on anda andmesubjektile õigus saada teada, milliseid andmeid on teabeandja teabe kogumise käigus maksuhaldurile edastanud. Kohustus on piiratud viie aastaga, kuna sellest vanemaid andmeid ei võta maksuhaldur vastu ega edasta välisriigi pädevale ametiasutusele. On oluline, et kohustus puudutab ainult MTVS § 2 p-i 9 mõttes teabe kogumise käigus edastatud teavet, mitte igasugust maksuhaldurile edastatud teavet. Lisaks on oluline, et MTVS § 6 lg 3 ei asenda isikuandmete kaitse seaduse §-st 19 tulenevaid andmesubjekti õigusi. Tegemist on isikuandmete kaitse seadust täiendava sättega.⁹⁴

Eelnõu **§ 6 lg-s 4** sätestati teabeandja kohustus esitada maksuhaldurile parandatud teave, kui andmesubjekt tõendab, et teabe kogumise käigus jooksva või eelneva viie aasta kohta maksuhaldurile edastatud teave ei ole teabeandjast tingituna õige. Üldjuhul tähendab see, et andmesubjekt tõendab, et teabeandja esitatud deklaratsioon sisaldub teave ei olnud õige, kuna teabeandja on teinud vea ning teabeandja kohustub deklaratsiooni parandama. On oluline, et FATCA kokkulepe lähtub USA-le avaldatavate kontode leidmisel suures osas nn indikatsioonidest finantskontoga seotud andmetes. Seetõttu ei ole maksuhaldurile esitatud teave vale, kui teabeandja käsitleb nn indikatsioonile tuginedes kontot USA-le avaldatava

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

kontona, kuigi kontoomanik USA maksuresident tegelikult ei ole. Kirjeldatud juhul on andmesubjektil õigus nõuda teabe kustutamist USA-s MTVS § 6 lg 6 alusel.⁹⁵

§ 6 lg-s 5 määratleti maksuhalduri kohustus edastada välisriigi pädevale ametiasutusele parandatud teave olukorras, kus MTVS § 6 lg 4 alusel on teabeandja teabe kogumise käigus edastatud teavet parandanud ning maksuhaldur on teabe esialgse saamise ning parandamise vahel jõudnud teabe välisriigi pädevale ametiasutusele teabevahetuse teel edastada. Samuti on maksuhalduril kohustus taotleda välisriigi pädevalt ametiasutuselt eelnevalt teabevahetuse teel edastatud vigase teabe kustutamist.⁹⁶

§ 6 lg-ga 6 pandi maksuhaldurile kohustus esitada andmesubjektile taotluse alusel väljavõtte jooksva ja eelneva viie kalendriaasta kohta välisriigi pädevale ametiasutusele teabevahetuse käigus edastatud andmetest ja maksukorralduse seaduse § 51⁷ lg 2 alusel antud lubadest. Kohustuse eesmärk on anda andmesubjektile õigus saada teada, milliseid andmeid millisel eesmärgil on maksuhaldur teabevahetuse käigus välisriikidele edastanud. Kohustus on piiratud viie aastaga, kuna sellest vanemaid andmeid ei või maksuhaldur edastada välisriigi pädevale ametiasutusele. On oluline, et kohustus puudutab ainult MTVS § 2 p-i 7 mõttes teabevahetuse käigus edastatud teavet, mitte igasugust välisriigi pädevale ametiasutusele edastatud teavet. Lisaks on oluline, et MTVS § 6 lg 3 ei asenda isikuandmete kaitse seaduse §-st 19 tulenevaid andmesubjekti õigusi. Tegemist on isikuandmete kaitse seadust täiendava sättega.⁹⁷

Eelnõu **§ 6 lg-s 7** sätestati maksuhalduri kohustus taotleda välisriigi pädevalt ametiasutuselt teabevahetuse teel jooksva või viie eelneva aasta kohta edastatud teabe kustutamist, kui andmesubjekt tõendab, et ei olnud sellise riigi maksuresident, mille pädevale ametiasutusele maksuhaldur teabe edastas. Kustutamist taotletakse ainult selle perioodi andmete kohta, mil andmesubjekt konkreetse riigi maksuresident ei olnud.⁹⁸

Eesti Pangaliit polnud eelnõu §-ga 6 rahul. Lg-s 2 sätestati kohustus teavitada klienti ärisuhte loomisel teabe kogumisest. Esiteks ei määratlenud seadus üheselt, mis on teave. Teiseks puudus igasugune vajadus eraldi sätestada mis tahes nõuet kliendi teavitamiseks, kuna isikuandmete kaitse seadus tagab andmesubjekti õiguspäraste huvide kaitse. Lg-s 3 sätestati teabeandja kohustus esitada andmesubjektile andmeid. Selline kohustus oli Eesti Pangaliidu sõnul liigne, kui võtta arvesse § 6 lg-t 6. Lisaks oli arusaamatu sellise erandliku nõude loomine. Isegi isikuandmete kaitse seadus ega maksukorralduse seadus ei näe sellist kohustust

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

ette. Uute andmekaitse-alaste reeglite väljatöötamine teabevahetuse kontekstis oli liigne. Lisaks oli küsitav, kas andmesubjektil üldse peab selline õigus olema. Lg 4 kooskõla FATCA rakendamise lepinguga oli Eesti Pangaliidu arvates küsitav, kuna isikut tuleb kohelda konkreetse jurisdiktsiooni maksuresidendina kuni asjaolude muutumiseni, kuid muutus ise ei ole tagasiulatuva mõjuga. Sellest tulenevalt jäi selgusetuks, mille alusel andmesubjektil selline õigus tekib. Samuti ei saanud Eesti Pangaliit mööda vaadata andmevahetuse protokollist, mis ei näe sellist tagasiulatuvat andmete parandamist ette.⁹⁹

MTVS eelnõu §-i 6 lõplikuks sõnastuseks kujunes:

- „(1) Käesoleva seaduse alusel toimuva andmete töötlemise eesmärk on:
 - 1) võimaldada maksuhalduril ja välisriigi pädeval ametiasutusel õigesti ja kahtluseta kindlaks teha asjaomased maksukohustuslased, hallata ja jõustada maksualaseid õigusakte piiriülestes olukordades, hinnata maksudest kõrvalehoidumise toimepanemise tõenäosust ja vältida tarbetuid edasisi uurimisi;
 - 2) täita FATCA kokkuleppega võetud käesoleva lõike punktis 1 nimetatata kohustusi.
- (2) Teabeandja teavitab kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis klienti ärisuhte loomisel rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse tähenduses käesoleva seaduse alusel toimuvast teabe kogumisest, teabevahetusest ning teabe automaatselt edastamisest.
- (3) Lisaks isikuandmete kaitse seaduse §-s 19 sätestatud kohustustele peab maksuhaldur esitama andmesubjekti taotluse alusel väljavõtte jooksva ja viie eelneva kalendriaasta kohta teabe kogumise käigus saadud ning teabevahetuse käigus edastatud temaga seotud teabest ja seda teavet puudutavatest maksukorralduse seaduse § 51⁷ lõike 2 alusel antud lubadest.
- (4) Kui andmesubjekt tõendab, et jooksva või viie eelneva kalendriaasta kohta maksuhaldurile teabe kogumise käigus edastatud teave ei ole teabeandjast tingituna õige, esitab teabeandja esimesel võimalusel maksuhaldurile parandatud teabe.
- (5) Maksuhaldur edastab käesoleva paragrahvi lõike 4 kohaselt parandatud teabe asjaomasele välisriigi pädevale ametiasutusele ning taotleb eelnevalt edastatud teabe kustutamist.
- (6) Kui andmesubjekt tõendab, et maksuhaldur on jooksva või viie eelneva kalendriaasta kohta teabevahetuse käigus edastanud teavet sellise riigi pädevale ametiasutusele, mille maksuresident andmesubjekt ei olnud sellel perioodil, mille

⁹⁹ *Ibid.*, viide 89.

kohta teave käib, taotleb maksuhaldur asjaomase välisriigi pädevalt ametiasutuselt asjakohase teabe kustutamist.¹⁰⁰

Esinevad vastuolud eelnõu ja seletuskirja vahel. § 6 lg-t 3 seletuskirjas toodud kujul eelnõus ei esine. Sätte sisu vastab seletuskirjas § 6 lg 6 kirjeldusele. See võib olla tingitud asjaolust, et Eesti Pangaliidu märkust võeti osaliselt arvesse. Kuna § 6 lg 3 tekst on asendatud § 6 lg 6 tekstiga, puudub seletuskirjas esile toodud 7-lõikeline ülesehitus. Eesti Pangaliidu soovitusel on muudetud ka § 6 lg 4 sõnastust.

Enamik MTVS eelnõu §-i 6 lg-test on hästi sõnastatud. Need sätted on kooskõlas õigustloovate aktide sõnastusnõuetega ehk esitusviis on adekvaatne, lakooniline ja üldarusaadav. Eelnõu § 6 lg 3 on täpne ja täielik, aga pole üheselt mõistetav ja üldarusaadav. Eksitud on adekvaatsuse ja üldarusaadavuse nõuete vastu. § 6 lg 2 puhul on eksitud sõnastuse trafaretsuse nõude vastu, mille kohaselt tuleb sama mõistet tähistada sama terminiga. Kui mujal on kasutatud terminit „andmesubjekt“, siis lg-s 2 on kasutusel termin „klient“. Uue termini kasutuselevõtuks polnud põhjust, sest sätte adekvaatsus ja üldarusaadavus poleks terminit „andmesubjekt“ kasutades kannatada saanud. Põhjuseks on terminile järgnevad sõnad „ärisuhte loomisel“. Pakun välja järgmise sõnastuse:

- „(2) Teabeandja teavitab kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis andmesubjekti ärisuhte loomisel rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse tähenduses käesoleva seaduse alusel toimuvast teabe kogumisest, teabevahetusest ning teabe automaatsest edastamisest.“

MTVS eelnõu §-s 7 sõnasati MTVS-i täitmise seotud riigisiseste kulude kandmise üldpõhimõtte – teabeandja ja maksuhaldur kannavad kumbki oma kulud ise. See tähendab muuhulgas, et teabe kogumises osalemine ja FATCA kokkuleppe muu täitmine on loomulik osa teabeandjate seadusjärgsest tegevusest ning riik ei hüvita sellega seotud kulusid.¹⁰¹

Eesti Pangaliit võttis seisukoha, et §-s 7 sätestatud põhimõtte oli normitehniliselt küsitav. Kui seletuskirjas võib veel selgitada, millised on seaduse rakendamisega seotud kulud ning kes need kannavad, siis õigustloova üldaktiga seda küsimust lahendada ei saa. Eesti Pangaliidu sõnul põhjustab see üksjagu segadust, kuna ei ole selge, mis kuludest on jutt. Huvitavamad tõlgendused viivad ilmselt selleni, et andmesubjektil on õigus selle alusel midagi nõuda, nt antud küsimuses õigusabile tehtud kulutuste hüvitamist. Sellisel sättel pole rakendamise seaduses ruumi ning eriti olukorras, kus finantsasutused täidavad sisuliselt maksuhalduri funktsiooni. Menetlusseadused ning nende alusel antud aktid on koht, kus reguleerida

¹⁰⁰ *Ibid.*, viide 90.

¹⁰¹ *Ibid.*, viide 82.

küsimusi, mis on seotud vaidlustest, sh rakendamisest, tingitud kulude kandmisega. Teise tõlgendusena pakkus Eesti Pangaliit, et riik kannab osaliselt või täielikult finantsasutuste poolt seaduse rakendamiseks tehtavad kulud.¹⁰²

Finantsinspeksiooni sõnul ei selgunud eelnõu tekstist kulude kandmise proportsioon ega põhimõtted vastavate isikute vahel. Eelnõu seletuskirja kohaselt pidid maksuhaldur ja teabeandja mõlemad oma kulud ise kandma, kuid eelnõu teksti üldisest sõnastusest sellist põhimõtet välja ei tulnud. Finantsinspeksioon soovitas vastava sätte sõnastust eeltoodu osas täpsustada.¹⁰³

Eelnõu lõpptekstis oli § 7 sõnastatud alljärgnevalt:

- „Maksuhaldur ja teabeandja kannavad käesoleva seaduse täitmisega seonduvad oma kulud ise.“¹⁰⁴

Finantsinspeksiooni ja Eesti Pangaliidu märkusi on kuulda võetud ning § 7 sõnastust on muudetud täpsemaks. § 7 on seletuskirjaga kooskõlas, kuid viimane ei anna täielikku ülevaadet, mis kuludega on tegemist.

Eelnõu § 7 on hästi sõnastatud. Sätte tekst on täpsusele ja täielikkusele vaatamata üheselt mõistetav ehk kokkuvõttes adekvaatne. Lisaks on § 7 lakooniline ja üldarusaadav. MTVS eelnõu § 7 ei anna kuludest ülevaadet, kuid selline säte ei sobiks antud seadusesse. Pigem kuuluks kulude säte menetlusseadusesse.

MTVS eelnõu §-s 19 sätestati FATCA kokkuleppe täitmise spetsiifilised maksuhalduri kohustused.¹⁰⁵

§ 19 lg-ga 1 pandi maksuhaldurile kohustus täita Eesti pädevale ametiisikule FATCA kokkuleppes tulenevaid ülesandeid, kui valdkonna eest vastutav minister ei otsusta teisiti. Sättega täpsustati rahandusministri ja maksuhalduri suhet. Valdkonna eest vastutav minister on kehtiva valitsemisvaldkondade jaotuse järgi rahandusminister. Sätte vajadus tulenes kahest asjaolust. Esiteks käsitleb FATCA kokkuleppe artikli 1 lõike 1 punkt f alapunkt 2 Eesti pädeva ametiisikuna võrdselt rahandusministrit ning tema esindajat, kelleks MTVS § 11 lõike 1 kohaselt on maksuhaldur. Teiseks on FATCA kokkuleppe täitmise reguleerimine viiteline, mistõttu ei ole MTVS-i FATCA kokkulepet ringi kirjutatud ning seetõttu ei tule teistest MTVS sätetest välja, kas FATCA kokkuleppe konkreetsel juhul tuleks silmas pidada maksuhaldurit või rahandusministrit. Oluline on silmas pidada, et eelnõu § 19 lg 1 omab

¹⁰² *Ibid.*, viide 89.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*, viide 90.

¹⁰⁵ *Ibid.*, viide 82.

tähtsust ainult nendel juhtudel, kui FATCA kokkuleppest tuleneb konkreetne ülesanne Eesti pädevale ametiisikule (näiteks FATCA kokkuleppe art 3 lg-st 6 tulenev kohustus sõlmida pädevate ametiisikute vahel vastastikune kokkulepe) ning MTVS ei ole määranud selle kohustuse täitjaks maksuhaldurit (näiteks MTVS § 19 lg 3). Eelnõu § 19 lg 1 ei oma tähtsust juhul, kui maksuhaldurile tuleb õigus või kohustus MTVS-st, mitte FATCA kokkuleppest pädeva ametiisiku viite kaudu (näiteks MTVS §-s 6 sätestatud andmekaitsega seotud kohustused ning §-s 21 sätestatud järelevalvekohustus).¹⁰⁶

Eelnõu § 19 lg-s 2 sätestati maksuhalduri kohustus võtta viivitamatult meetmed FATCA kokkuleppe art-s 5 kirjeldatud Eesti või Eesti finantsasutuse poolt toime pandud rikkumise kõrvaldamiseks. Nimetatud kohustus tuleneb FATCA kokkuleppe art 5 lg-test 1 ja 2, kuid hõlmab ka juhtumeid, kus maksuhaldur ise avastab, et tema või mõni Eesti finantsasutus rikub FATCA kokkulepet või MTVS-i. „Viivitamatult“ tähendab esimesel võimalusel pärast rikkumisest teada saamist. § 19 lg 2 teise lausega määratleti maksuhalduri kohustus pöörduda USA pädeva ametiisiku poole, kui tekib kahtlus, et USA või USA finantsasutus on toime pannud FATCA kokkuleppe rikkumise. Säte tugineb eelkõige FATCA kokkuleppe art 5 lg-tele 1 ja 2 ning selle eesmärk on tagada FATCA kokkuleppe täitmine kooskõlas MTVS § 19 p-ga 2 mõlema FATCA kokkuleppe poole poolt.¹⁰⁷

§ 19 lg-ga 3 anti kooskõlas FATCA kokkuleppe II lisa preambuliga maksuhaldurile õigus sõlmida Ameerika Ühendriikidega FATCA kokkuleppe II lisa muutmise kokkuleppeid samas sätestatud tingimustel ja korras. FATCA kokkuleppe II lisast tulenevad finantsasutused, keda loetakse mitteamandkohustuslikeks Eesti finantsasutusteks, ning kontod, mida ei loeta finantskontodeks. FATCA kokkuleppe II lisa muutmise vajadus võib tuleneda eelkõige asjaolust, et Eesti finantsvaldkonda lisanduvad finantsasutused või kontod, millele ei peaks FATCA kokkuleppega seotud aruandluskohustus laienema.¹⁰⁸

Eesti Pangaliidu arvates oli eelnõu § 19 lg-s 1 sätestatud põhimõtte normitehniliselt küsitav. Lisaks lõi see selgusetuse küsimuses, kes siis ikkagi on rahvusvahelise maksuinfo vahetamise küsimuses vastutav ametkond, kellega Eesti finantsasutustel tuleb suhelda.¹⁰⁹

Finantsinspeksiooni hinnangul oli § 19 lg 1 ebamäärane ning ei võimaldanud lõplikult ja üheselt aru saada, kes vastavate kohustuste täitmise eest vastutab. Finantsinspeksioon soovitas antud osas eelnõud täpsustada.¹¹⁰

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, viide 89.

¹¹⁰ *Ibid.*

Eelnõu lõpptekstis oli § 19 sõnastatud järgmiselt:

- „(1) Maksuhaldur täidab Eesti pädevale ametiisikule FATCA kokkuleppes tulenevaid ülesandeid, kui valdkonna eest vastutav minister ei otsusta teisiti, arvestades käesolevas seaduses sätestatud.
(2) Maksuhaldur võtab viivitamata meetmed Eesti või Eesti finantsasutuse poolt toime pandud FATCA kokkuleppe artiklis 5 kirjeldatud rikkumise kõrvaldamiseks ja pöördub Ameerika Ühendriikide pädeva ametiisiku poole, kui tekib kahtlus, et Ameerika Ühendriigid või Ameerika Ühendriikide finantsasutus on toime pannud FATCA kokkuleppe artiklis 5 kirjeldatud rikkumise.
(3) Maksuhalduril on õigus sõlmida Ameerika Ühendriikidega FATCA kokkuleppe II lisa muutmise kokkuleppeid samas sätestatud tingimustel ja korras.“¹¹¹

§ 19 lg 1 puhul pole sätte ja seletuskirja ebakõla kõrvaldatud. Seletuskirja järgi on Eesti pädevaks ametiisikuks võrdselt nii rahandusminister (kes on samuti valdkonna eest vastutav minister) kui ka tema esindaja ehk maksuhaldur. Järelikult võib tekkida olukord, kus maksuhaldur täidab iseendale kui Eesti pädevale ametiisikule FATCA kokkuleppes tulenevaid ülesandeid. Eesti Pangaliidu ja Finantsinspektsiooni märkusi pole arvestatud. Eelnõu § 19 lg 2 puhul ei ole eelnõu ja seletuskiri kooskõlas, sest § 19 lg-1 2 puudub teine lause. § 19 lg 3 on seletuskirjaga kooskõlas.

Eelnõu ja seletuskirja ebakõla tõttu ei vasta § 19 lg-d 1 ja 2 õigustloovate aktide sõnastuspõhimõtetele. § 19 lg 3 puhul on samuti sõnastusnõuete vastu eksitud. Eksimuse on põhjustatud sõna „samas“. Paragrahv tervikuna pole täpne ja täielik. Sõnastusnõuete vastu eksimise tõttu pole § 19 üheselt mõistetav ja üldarusaadav.

MTVS eelnõu §-s 23 sätestati üleminekusätted FATCA kokkuleppe rakendamisele.¹¹²

§ 23 lg-ga 1 määrati teabeandjale kohustus teavitada kõiki kliente, kellega ärisuhe rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse tähenduses on loodud enne MTVS-i jõustumist, teabe kogumisest ja teabevahetusest hiljemalt 30. märtsil 2015. aastal. Teavitamine peab toimuma kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, täiendavaid tingimusi eelnõu teavitusele ette ei näe. Näiteks võib see toimuda sarnaselt üldtingimuste muutmisest teavitamise praktikale standardse e-kirjaga. Üleminekusätte tulemusena võrdsustatakse olemasolevate klientide teavitatus MTVS § 6 lg 2 alusel toimuva uute klientide teavitusega. Kuupäev valiti sellisel, et kõik kliendid oleksid teavitatud teabe kogumisest ja teabevahetusest piisava ajalise varuga, mis võimaldaks neil oma andmed teabeandja juures

¹¹¹ *Ibid.*, viide 90.

¹¹² *Ibid.*, viide 82.

uuendada enne FATCA kokkuleppe kohast teabe edastamist maksuhaldurile. Andmete uuendamine aitab vähendada teabevahetuse käigus andmete edastamist sellise välisriigi pädevale ametiasutusele, mille maksuresident klient ei ole.¹¹³

Eelnõu § 23 lg-s 2 sätestati üleminekusäte, mis puudutab USA maksukohustuslase identifitseerimisnumbrit. MTVS § 16 lg 1 p-i 1 täitmiseks (see tähendab kõigi kindlaksmääratud USA isikute USA maksukohustuslase identifitseerimisnumbri hõlmamiseks kogutavasse teabesse alates aastast 2017) teavitab aruandekohustuslik Eesti finantsasutus hiljemalt 2016. aasta 30. juunil kliendiandmete puudulikkusest kontoomanikku, kes on või mida kontrolliv isik on hoolsusmeetmete võtmise tulemusena tuvastatud kindlaksmääratud USA isikuna, kelle Ameerika Ühendriikide maksukohustuslase identifitseerimisnumber ei ole teada. Lõike teise lausega kohustati nimetatud kontoomanikku esitama aruandekohustuslikule Eesti finantsasutusele USA maksukohustuslase identifitseerimisnumbri hiljemalt 31. detsembril 2016.¹¹⁴

MTVS eelnõu § 23 lõplikuks sõnastuseks kujunes:

- „(1) Teabeandja teavitab kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kõiki kliente, kellega ärisuhe rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse tähenduses on loodud enne käesoleva seaduse jõustumist, käesoleva seaduse alusel toimuvast teabe kogumisest, teabevahetusest ning teabe automaatsest edastamisest hiljemalt 2015. aasta 30. märtsil.
(2) Käesoleva seaduse § 16 lõike 1 punktis 1 sätestatud nõuete täitmiseks teavitab aruandekohustuslik Eesti finantsasutus hiljemalt 2016. aasta 30. juunil kliendiandmete puudulikkusest kontoomanikku, kes on või keda kontrolliv isik on hoolsusmeetmete võtmise tulemusena tuvastatud kindlaksmääratud USA isikuna, kelle Ameerika Ühendriikide maksukohustuslase identifitseerimisnumber ei ole teada. Nimetatud kontoomanik esitab aruandekohustuslikule Eesti finantsasutusele Ameerika Ühendriikide maksukohustuslase identifitseerimisnumbri hiljemalt 2016. aasta 31. detsembril.“¹¹⁵

Eelnõu § 23 ja seletuskirja vahel ei esine vastuolusid.

§ 23 on keeruliselt sõnastatud. Sätete täpsusele ja täielikkusele rõhudes on kaduma läinud sätete ühemõttelisus ja üldarusaadavus. Seega on õigustloovate aktide sõnastuspõhimõtetest eksitud teksti adekvaatsuse ja üldarusaadavuse nõuete vastu. Lisaks on mõlemas lg-s eksitud

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, viide 90.

trafarettsuse nõude vastu. § 23 lg-s 1 on „andmesubjekti“ asemel kasutatud „kliendi“, nagu § 6 lg-s 2. § 23 lg-s 2 on vaheldumisi kasutatud „USA-d“ ja „Ameerika Ühendriike“.

MTVS eelnõu sisaldab ka uut terminoloogiat.

Eelnõu §-s 2 mõtestati lahti terminid, mis on vajalikud kogu MTVS-i täitmisel õigusselguse tagamiseks ning MTVS-st ühetaoliselt arusaamiseks. Terminite kasutusele võtmine oli põhjendatud, kuna varasemalt MTVS-i kujul maksualase teabevahetuse raamregulatsioon puudus. Tulumaksuseaduse § 57² kasutab ühesugust (näiteks „ühendus“; „intressi maksja“), maksukorralduse seadus teistsugust (nt „maksukohustuslane“; „kolmas isik“) ning FATCA kokkulepe kolmandat liiki (nt „aruandekohustuslik Eesti finantsasutus“; „kontoomanik“) terminoloogiat. Kuna MTVS koondas kokku kogu otseste maksude alase automaatse teabevahetuse regulatsiooni, oli asjakohane luua kõigi seaduse reguleerimisalasse jäävate teabevahetuse liikide ülesed terminid.¹¹⁶

§-s 11 sisalduvate terminitega täpsustati FATCA kokkuleppes sisalduvaid termineid. Need omavad tähendust ainult FATCA kokkuleppe täitmise kontekstis (MTVS 2. peatükk).¹¹⁷

Eelnõu § 2 p-s 1 sätestati maksuhaldurina Maksu- ja Tolliamet. Määratlus oli vajalik, kuna maksukorralduse seaduse §-i 5 kohaselt on Maksu- ja Tolliamet „riiklike maksude haldur“, mitte „maksuhaldur“.¹¹⁸

- „1) maksuhaldur on Maksu- ja Tolliamet;“¹¹⁹

MTVS eelnõu § 2 p 1 vastab seletuskirjale. Termin „maksuhaldur“ on kooskõlas termini täpsuse nõudega, sest see väljendab tähistatavat mõistet täpselt ja täielikult. Terminikasutuse nõuetest on eksitud termini ühesuse nõude vastu, sest MTVS-is ja maksukorralduse seaduses on kasutatud sünonüüme. Kuna MTVS puudutab otseseid maksusid, oleks võinud selline küsitav terminoloogiline muudatus jääda tegemata. Otsesed maksud puudutavad nimelt tulu ja vara. Riiklikud maksud puudutavad samuti tulu ja vara. Seega on eksitud ka termini püsivuse nõude suhtes.

§ 2 p-s 3 sätestati teabeandjale andmete esitaja mõiste. Teabeandjale andmete esitaja mõiste määratlemine oli vajalik, kuna MTVS sätestab teabeandjale andmete esitajale mitmeid kohustusi. Teabeandjale andmete esitaja MTVS tähenduses on isik või õiguslik moodustis,

¹¹⁶ *Ibid.*, viide 82.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*, viide 90.

kes MTVS-i või muu õigusakti alusel esitab teabeandjale MTVS-i täitmiseks kasutatavaid andmeid.¹²⁰

- „3) teabeandjale andmete esitaja on on isik või õiguslik moodustis, kes käesoleva seaduse või muu õigusakti alusel esitab teabeandjale käesoleva seaduse täitmiseks kasutatavaid andmeid;“¹²¹

Termin on seletuskirjaga kooskõlas. Tegemist on terminiga, mis väljendab tähistatavat mõistet täpselt ja täielikult. Ei esine eksimust terminikasutuse nõuete vastu.

§ 2 p-s 7 mõtestati lahti teabevahetuse mõiste. Teabevahetus on otseste maksudega seotud maksukohustuse suuruse kindlaks määramiseks vajaliku teabe automaatne edastamine välislepingu alusel või Euroopa Liidu asjaomase õigusakti kohaselt maksuhaldurilt välisriigi pädevale ametiasutusele ja vastupidi. Mõiste tugineb MTVS-i reguleerimisalale, mistõttu loetakse teabevahetuseks ainult sellist teabe vahetamist pädevate ametiasutuste vahel, mis puudutab otseseid makse, mis toimub automaatselt ning mille eesmärk on maksukohustuse suuruse kindlaks määramine. Mõiste kohaselt ei ole vahet, kas selline teabevahetus toimub välislepingu (nt OECD maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni) alusel või Euroopa Liidu asjaomaste õigusaktide (nt halduskoostöö direktiiv) kohaselt.¹²²

- „7) teabevahetus on otseste maksudega seotud maksukohustuse suuruse kindlaksmääramiseks vajaliku teabe automaatne edastamine välislepingu alusel või Euroopa Liidu asjaomase õigusakti kohaselt maksuhaldurilt välisriigi pädevale ametiasutusele ja vastupidi;“¹²³

MTVS eelnõu § 2 p 7 on seletuskirjaga kooskõlas. Üldtuntud terminile „teabevahetus“ on antud uus, iseseisev tähendus. Tegemist pole küsitava väärtusega terminoloogilise muudatusega, sest see oli MTVS-i reguleerimisala tõttu vajalik. Tegemist on täpse ja täieliku terminiga. Järelikult pole eksitud terminikasutuse nõuete vastu.

MTVS eelnõu § 11 lg-s 2 defineeriti ettevõtet kontrolliv isik kui (FATCA kokkuleppe art 1 lg 1 p-i mm tähenduses) tegelik kasusaaja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse tähenduses. Täpsustuse vajadus tulenes asjaolust, et FATCA kokkuleppe ja riigisisene õigus kasutavad sama isiku nimetamiseks kahte erinevat sõna.¹²⁴

¹²⁰ *Ibid.*, viide 82.

¹²¹ *Ibid.*, viide 90.

¹²² *Ibid.*, viide 82.

¹²³ *Ibid.*, viide 90.

¹²⁴ *Ibid.*, viide 82.

- „(2) Kontrolliv isik FATCA kokkuleppe artikli 1 lg 1 p-i mm tähenduses on tegelik kasusaaja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse tähenduses.“¹²⁵

Termin on seletuskirjaga kooskõlas. Terminikasutuse nõuetest on eksitud termini ühesuse nõude vastu, sest FATCA kokkuleppe ja riigisisene õigus kasutavad kahte sõna ühes tähenduses. Sellise küsitava terminoloogilise muudatusega on eksitud ka termini püsivuse nõude vastu.

§ 11 lg-s 5 seletati hoolsusmeetmed lahti kui FATCA kokkuleppe I lisas kirjeldatud meetmed. Täpsustus oli vajalik, kuna riigisisese õiguses tuntakse mitmeid finantsasutustele kohalduvaid kohustuslikke hoolsusmeetmeid (näiteks kliendi tuvastamise hoolsusmeetmed rahapesu tõkestamisel), kuid FATCA kokkuleppe täitmise kontekstis peetakse silmas just FATCA kokkuleppe I lisas kirjeldatud meetmeid.¹²⁶

- „(5) Hoolsusmeetmed on FATCA kokkuleppe I lisas kirjeldatud meetmed.“¹²⁷

MTVS § 11 lg 5 puhul ei esine vastuolu seletuskirjaga. Kuna riigisisese õiguses tuntakse mitmeid finantsasutustele kohalduvaid kohustuslikke hoolsusmeetmeid (ehk tekivad paronüümid), on eksitud termini täpsuse nõude vastu. Selline terminoloogiline muudatus on küsitava väärtusega, mistõttu on eksitud termini püsivuse nõude vastu.

2.3.2. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra ning terminikasutusest

Kas maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sõnastuses on leitud lihtsuse ja täpsuse tasakaal?

Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sisaldas 29 paragrahvi, millest tõi uurija esile 5 paragrahvi. Need paragrahvid sisaldasid kokku 15 lg-t. 7 lg-t 15-st olid hästi sõnastatud. Leitud oli tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõte esitati nende 7 lg puhul adressaadile arusaadaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. 8 lg puhul oli täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane. Selline vahekord hea ja raske sõnastuse vahel ei iseloomusta ülejäänud eelnõud – valdavalt oli leitud tasakaal sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahel.

Õigusaktid on suunatud erinevatele sihtrühmadele alates kogu elanikkonnast ja lõpetades erialaspetsialistidega. Igapähe on õigus eeldada, et õigusaktides kasutatakse talle arusaadavat

¹²⁵ *Ibid.*, viide 90.

¹²⁶ *Ibid.*, viide 82.

¹²⁷ *Ibid.*, viide 90.

keelt. Maksualase teabevahetuse seadus on suunatud spetsialistidele. Vaatamata sellele on suudetud luua seadustekst, mis on suures ulatuses arusaadav ka tavainimestele.

Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sisaldas terminoloogilisi muudatusi. Kas seaduseelnõus eksiti terminikasutuse reeglite vastu?

Analüüsitud viiest terminist olid nõuetekohased 2 terminit. Mõlemad terminid olid pärit MTVS eelnõu §-st 2. Kolmanda samast paragrahvist pärit termini puhul oli eksitud terminikasutuse nõuete vastu. Selline vahekord ilmestab §-i 2 hästi – terminoloogilised muudatused on valdavalt nõuetekohased. Väljatoodud §-s 11 määratletud terminid iseloomustavad vastupidist. Sealsed terminoloogilised muudatused on valdavalt küsitava väärtusega. Kui neid kahte paragrahvi omavahel võrrelda, siis on nõuetekohaseid termineid rohkem.

2.3.3. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist

Esimene oodatav mõju puudutab riigiasutuste korraldust. Sihtgrupiks on eelkõige Maksu- ja Tolliamet, mille käitumises MTVS-i jõustumise ning FATCA kokkuleppe täitmisega seoses erilisi muutusi ei toimu. Maksu- ja Tolliamet jätkab tavapärase tegevustega (teabe riigisisene kogumine ja piiriülene vahetamine; maksukohustuse suuruse kindlaksmääramise ning maksude tasumisega seotud tegevused; järelevalve korraldamine) neid üksnes mõõdukalt laiendades. Ainsaks eraldi välja toodavaks mõjuks on FATCA kokkuleppe täitmisega alustamine, mis on ühekordne tegevus. Maksu- ja Tolliameti hinnangul eeldab see infosüsteemide arendustöid ning kahe revidendi panust. Arvestades Maksu- ja Tolliameti infosüsteemide suurust ning töötajate arvu, on FATCA kokkuleppe täitmisega alustamise mõju väike.¹²⁸

MTVS eelnõu, mis on valdavalt hästi sõnastatud, ei tekita eeldatavasti takistusi Maksu- ja Tolliameti rutiinses tegevuses. Samuti ei sea see tõenäoliselt ohtu FATCA kokkuleppe täitmise alustamist.

Teine oodatav mõju on majanduslik. Mõju sihtgrupiks on Eesti finantsasutused FATCA kokkuleppe tähenduses, sest ainult neid puudutab FATCA kokkuleppe täitmine. Eesti finantsasutused täidavad FATCA kokkuleppe tingimusi Eesti Vabariigi põhiseaduse § 123 lg-le 2 tuginedes juba 30. juunist 2014. MTVS-i jõustumine vaid täpsustab Eesti finantsasutuste kohustusi FATCA kokkuleppe täitmisel ning kõigi teabeandjate kohustusi automaatse

¹²⁸ *Ibid.*, viide 82.

maksualase teabevahetuse kontekstis. Mõju ulatuse seisukohalt on tähtis, et enamus olulise mõjuga sündmustest (näiteks hoiuseintresside teabevahetusega alustamine, sh näiteks infosüsteemide muutmine, ning FATCA kokkuleppe rakendamine, sh näiteks töötajate koolitamine) toimusid enne MTVS-i jõustumist. MTVS-i jõustumise järgsesse aega jäävad FATCA kokkuleppes tulenev aruandekohustuslike Eesti finantsasutuste kohustus otsida enne 30. juunit 2014 avatud kontode hulgast välja USA-le avaldatavad kontod ning muuta infosüsteeme viisil, mis võimaldab vajaliku teabe tähtaegselt Maksu- ja Tolliametile edastada.¹²⁹

Mõlemad ühekordsed tegevused viiakse suure tõenäosusega läbi probleemideta, sest MTVS eelnõu tekst oli valdavalt täielik, täpne, üldarusaadav ja üheselt mõistetav.

Kolmas oodatav mõju on seotud riigi julgeoleku ja välissuhetega. Sihtgrupiks on Rahandusministeerium ning Maksu- ja Tolliamet. FATCA kokkuleppega riigisisese õiguse kooskõlla viimisega jõuab lõpule Eesti finantsasutustelt USA FATCA nõuete täitmise osalise ülevõtmise protsess. Kuna otseste maksude alast automaatset teabevahetust reguleerivad mitmed välislepingud ning lisaks Euroopa Liidu direktiivid, on FATCA kokkuleppe kui üksikut maksusid puudutavat välislepingu mõju välissuhetes väike. Ülejäänud MTVS-i mõju on samuti väike, kuna väljaspool FATCA kokkulepet võetud rahvusvahelisi kohustusi täidetakse MTVS-i jõustumiseni maksukorralduse seaduse või välislepingute alusel.¹³⁰

FATCA kokkulepe on juba ratifitseeritud, Eesti on sellega kaasnenud kohustused võtnud ning USA ootab Eestilt nende täitmist. Viimati nimetatu eeltingimus on riigisisese õiguse kooskõlla viimine FATCA kokkuleppega. Antud juhul saadi kooskõlastamisega hästi hakkama.

2.4. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seadus 738 SE

Eelnõu peamine eesmärk oli lihtsustada laevade tehnilise järelevalvega seotud riigilõivude arvutamise korda. Eelnõuga kaotati senised erisused (klassifitseeritud või klassifitseerimata laev, laeva vanusest tingitud koefitsiendid jne) ning viidi senine laevapikkusel põhinev riigilõivu arvutamise mudel üle järelevalveametniku töötunnipõhisele arvutusskeemile. Uue skeemi kasutuselevõttuga hakkas riigilõivu suurus sõltuma laeva suurusest, seisukorrast ja tehnilisest keerukusastmest ning muutus seega reederiga suhtes õiglasemaks. Eelkõige avaldas muudatus positiivset mõju ajalooliste laevade, teisaldatavate ujuvvahendite ja väiksemate kalalaevade omanikele. Selliste laevade ülevaatus ei ole tehniliste seadmete ja navigatsioonivahendite vähesuse tõttu keerukas ning järelevalveametniku töömaht on

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

väiksem, kui suurtel laevadel, mistõttu peaks uue arvestuse rakendamisel tasutav riigilõiv vähenema märkimisväärselt.¹³¹

Kuna kehtivas riigilõivuseaduses juba kasutati ajapõhist riigilõivu arvutamiseskeemi laevaga seotud erinevate protseduuride puhul (nt laeva dokumentatsiooni ülevaatamine), siis sarnase põhimõtte kohaldamine ka laevade ülevaatuste puhul võimaldas ühtlustada vastavat regulatsiooni laevadega seotud Veeteede Ameti toimingute puhul.¹³²

Lisaks korrigeeriti eelnõuga erinevate laevapere liikmete diplomite ja tunnistuste väljastamise riigilõivusid, mis olid püsivad muutumatuna alates 2008. aastast, ning viidi need vastavusse reaalseste kuludega (tarbijahinnaindeksi ning trükkimisega kaasnevate kulude tõus).¹³³

Samuti viidi eelnõuga siseriiklik regulatsioon vastavusse Euroopa Liidu õigusaktidega ning tehti vastavad muudatused meresõiduohutuse seadusesse. Üle võeti reeglid reisijate nimekirja registri pidamist riigisisestel laevaliinidel, laeva turvaülevaatuste ja turvatunnistuste väljastamise regulatsioon ning kehtestati tehnilist laadi rakendussätteid laevavarustuse turustamise ja paigaldamise lubatavusele.¹³⁴

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõust eemaldati riigilõivuseadust (edaspidi *RLS*) muutvad sätted, sest paralleelselt käesoleva eelnõuga oli Riigikogu menetluses uue *RLS*-i eelnõu.¹³⁵ Seetõttu jäid alles ainult eelmises lõigus mainitud muudatused.

2.4.1. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastusest ja terminitest

Eelnõu koosnes kahest paragrahvist, millest § 1 p-dega 1-33 muudeti meresõiduohutuse seadust (edaspidi *MSOS*). Sellise mahu tõttu pole käesolevas uurimuses võimalik eelnõud täies ulatuses analüüsida. Uurimisküsimustele vastuste leidmiseks kasutan mõningaid näiteid.

Eelnõu § 1 p-ga 2 täiendati *MSOS* §-i 9 lg-ga 5, millega lisati riigilõivu tasumise kohustus tegevusloa taotluse läbivaatamise eest. Sarnane säte oli kirjas ka enne 1. juulit 2014 (tunnustamise taotluse eest tasutav riigilõiv) kehtinud *MSOS*-i redaktsioonis. Seoses majandustegevuse seadustiku üldosa seadusega tunnistati varasem säte kehtetuks, kuid vastav *RLS*-i säte (§ 181) jäi kehtima. Seega oli vastav riigilõivu tasumise kord sisuliselt reguleerimata. Antud muudatusega kehtestati *MSOS*-s õiguslik alus vastava riigilõivu

¹³¹ Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 738 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=92646270-bb57-42fb-8b98-9c6f31355832&>. 12.04.2015.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 738 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=92646270-bb57-42fb-8b98-9c6f31355832&>. 12.04.2015.

tasumiseks. Kuna riigilõiv sõltub Veeteede Ameti järelevalveametniku töötundidest, siis kehtestati riigilõivu tasumise tähtajaks kümme tööpäeva. Enne riigilõivu tasumist ei kanna Veeteede Amet tegevusluba registrisse. Veeteede Amet vaatab aastas läbi umbes 20 tegevusloa taotlust, keskmiselt kulus 2013. aasta andmete põhjal taotluse läbivaatamisele 2 töötundi. Eelnõuga kavandatava süsteemi kohaselt, mis oli analoogne eelnevalt kehtinud süsteemiga, laekus aastas riigilõivu eeldatavalt umbes 6000 eurot. Muudatusega ei kaasnenud mõjusid peamiste mõjuvaldkondade ja alavaldkondade tasemel.¹³⁶

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu lõpptekstis oli MSOS § 9 lg 5 sõnastus järgmine:

- „(5) Tegevusloa taotluse läbivaatamise eest tuleb tasuda riigilõiv kümne tööpäeva jooksul pärast läbivaatamise toimumist. Enne riigilõivu tasumist ei väljasta Veeteede Amet otsust tegevusloa väljastamise kohta ega kanna tegevusluba registrisse.“¹³⁷

Säte on vastavuses seletuskirjaga. Esmapilgul häirib, et tegevusloa väljastamise otsust mainitakse ainult sättes endas. Tegemist on seadusest tuleneva haldusorgani kohustusega. Sel põhjusel leiab uurimuse autor, et seletuskirjas tegevusloa väljastamise otsuse mittemainimine on vabandata.

MSOS § 9 lg 5 on hästi sõnastatud. Sätte mõte jõuab adressaadini ehk on nii mõistetav, et „iga mõistlik inimene“ on võimeline aru saama normis sisalduvast sõnumist. Puuduvad üleliigsed sõnad. § 9 lg 5 on täpne ja täielik. Järelikult pole selle normi puhul eksitud õigustloovate aktide sõnastusnõuete vastu.

Eelnõu § 1 p-ga 11 muudeti MSOS § 13 lg 9 sõnastust, kuna RLS § 182 lg-ga 1 viidi laeva tehnilise ülevaatuse eest võetav lõiv sõltuvusse ülevaatusele kulunud ajast ning kaotati erisus klassifitseeritud ja klassifitseerimata laeva tehniliste ülevaatuste eest ettenähtud riigilõivude vahel. Sellest tulenevalt ei saa lõivu võtta enne toimingute teostamist, vaid on vajalik anda kõigile laevadele tehnilise ülevaatuse eest lõivu maksmiseks 10 tööpäeva pikkune tähtaeg.¹³⁸

MSOS § 13 lg 9 lõplikuks sõnastuseks kujunes:

- „(9) Laeva tehnilise ülevaatuse eest tasub reeder riigilõivu kümne tööpäeva jooksul ülevaatuse toimumise päevast arvates. Enne riigilõivu tasumist ei väljasta Veeteede

¹³⁶ *Ibid.*, viide 131.

¹³⁷ Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. 738 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=92646270-bb57-42fb-8b98-9c6f31355832&>. 12.04.2015.

¹³⁸ *Ibid.*, viide 131. Seletuskirjas toodi esile RLS § 178 lõige 1, kuid vahepeal võeti vastu uus RLS.

Amet Eestis registrisse kandmiseks vajalikku ankeeti laeva peamiste tehniliste andmete kohta ega merekõlblikkuse või sõidukõlblikkuse tunnistust.¹³⁹

Norm on kooskõlas seletuskirjaga. Samamoodi, nagu MSOS § 9 lg 5 puhul, on ka antud sättes kirjas seadusega haldusorganile pandud kohustus, mida ei täideta enne riigilõivu tasumist. Seega on kohustuse seletuskirjas mittemainimine vabandata.

Tegemist on hästi sõnastatud sättega. Esimeses lauses kasutatud termin „reeder“ ei tekita raskusi sättest aru saamisel, sest vastav termin on määratletud MSOS §-s 2. Seega on säte üldarusaadav. Kasutatud on nii palju sõnu, kui on vajalik normi täpsaks, täielikuks ja ühemõtteliseks väljendamiseks. Säte on adekvaatne ja lakooniline. Järelikult pole eksitud sõnastusnõuete vastu.

Eelnõu § 1 p-ga 15 lisati MSOS-i § 31¹. Lg-ga 1 anti Veeteede Ametile õigus vabastada § 31 lg-s 1 nimetatud kohustusest (isikute kandmine nimekirja) reisilaeva, mis kaitstud merepiirkonnas sõidab kahe sadama vahel või teeb reise, mis algavad ja lõpevad samas sadamas, ilma et vahepeal külastataks teist sadamat. Vastava vabastuse andmise õigus tuleneb direktiivi 98/41/EÜ art 9 lg 2 p-st c.¹⁴⁰

§ 31¹ lg-ga 2 anti Veeteede Ametile õigus reederi taotlusel vabastada reisilaeval viibivate isikute kohta teabe isikuregistrile edastamise kohustusest reisilaeva, mis teeb kuni ühe tunni kestvaid regulaarseid kaitstud merepiirkonnas. Vastav vabastuse andmise õigus tuleneb direktiivi 98/41/EÜ art 9 lg 2 p-st b.¹⁴¹

§ 31¹ lg-g 3 määratleti Veeteede Ameti kohustus teavitada vabastuste andmisest Euroopa Komisjoni. Vastav teavitamiskohustus tuleneb direktiivi 98/41/EÜ art 9 lg-st 3.¹⁴²

§ 31¹ lg-s 4 sätestati regulaarreisidele võimalus taotleda Euroopa Komisjonilt vabastust §-s 31 lg-s 1 nimetatud kohustusest, kui reisirid toimuvad piirkonnas, kus iga-aastane tõenäosus, et oluline lainekõrgus ületab kahte meetrit, on vähem kui 10% ning kui reis ei ole lähtepunktist arvestades pikem kui 30 meremiili või kui liiniveo peamine eesmärk on pakkuda tavapärasest regulaarühendust äärealade elanikele. Vastava vabastuse taotlemise võimalus on sätestatud direktiivi 98/41/EÜ art 9 lg-ga 4.¹⁴³

Seoses MSOS § 31¹ lg-ga 2 esitati muudatusettepanek, milles paluti täiendada lg-t 2 pärast sõnu „mis teeb kuni“ sõnaga „ühe“. Selgituseks toodi, et sätet, mille kohaselt võib Veeteede Amet vabastada reisilaeva teabe edastamise kohustusest, kui sellega tehakse kuni tunni

¹³⁹ *Ibid.*, viide 137.

¹⁴⁰ *Ibid.*, viide 131.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

kestvaid regulaarseid kaitstud merepiirkonnas, tuleb täpsustada, sest mõeldud on ühe tunni pikkuseid reise.¹⁴⁴

Eelnõu lõpptekstis oli MSOS § 31¹ sõnastatud alljärgnevalt:

- „(1) Veeteede Amet võib reederi taotlusel vabastada käesoleva seaduse § 31 lõikes 1 nimetatud kohustusest reisilaeva, mis kaitstud merepiirkonnas sõidab kahe sadama vahel või teeb reise, mis algavad ja lõpevad samas sadamas, ilma et vahepeal külastataks teist sadamat. Kaitstud merepiirkond käesoleva paragrahvi mõistes on mereala, kus avamere mõju eest kaitstuna ei ole laev kunagi kaugemal kui kuus meremiili ohutust paigast, kus merehädalised võiksid maabuda ja mille läheduses on tagatud otsingu- ja päästevahendite olemasolu.
(2) Veeteede Amet võib reederi taotlusel vabastada reisilaeval viibivate isikute kohta teabe isikuregistrile edastamise kohustusest reisilaeva, mis teeb kuni ühe tunni kestvaid regulaarseid kaitstud merepiirkonnas.
(3) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud vabastustest teatab Veeteede Amet koos sisulise põhjendusega viivitamata Euroopa Komisjonile.
(4) Kui regulaarreis toimub piirkonnas, kus iga-aastane tõenäosus, et oluline lainekõrgus ületab kahte meetrit, on väiksem kui 10% ning kui reis ei ole lähtepunktist arvestades pikem kui 30 meremiili või kui reisi peamine eesmärk on pakkuda tavapärasest regulaarühendust äärealade elanikele, võib Veeteede Amet reederi taotlusel taotleda Euroopa Komisjonilt osalist või täielikku vabastust käesoleva seaduse § 31 lõikes 1 nimetatud kohustusest.“¹⁴⁵

MSOS § 31¹ vastab seletuskirjale. § 31¹ lg 2 puhul on muudatusettepanekut arvestatud.

§ 31¹ lg 1 puhul on võimalikult adekvaatset sätet luues kaotatud üldarusaadavus. Säte on liiga pikk. Lg 1 II lause, millega defineeritakse kaitstud merepiirkond, tuleks muuta eraldi lõikeks. Sel juhul ei kaotaks lõike 1 I lause adekvaatsust ja muutuks üldarusaadavaks.

§ 31¹ lg-t 2 sõnastades on eksitud lakoonilisuse nõude vastu. Seeläbi on eksitud ka sätte adekvaatsuse ja üldarusaadavuse vastu. Et saavutada nii sõnastuse adekvaatsus, lakoonilisus kui üldarusaadavus, tuleb vähendada lg-s 2 esinevaid sõnakordusi:

¹⁴⁴ *Ibid.*, viide 135.

¹⁴⁵ *Ibid.*, viide 137.

- „(2) Veeteede Amet võib reederi taotlusel vabastada pardalviibijate¹⁴⁶ kohta teabe isikuregistrile edastamise kohustusest reisilaeva, mis teeb kuni ühe tunni kestvaid regulaarreise kaitstud merepiirkonnas.“

§ 31¹ lg 3 vastab õigustloovate aktide sõnastusnõuetele. Lg 4 puhul on aga järjekordselt täpsust ja täielikkust taotledes kaotatud sätte üldarusaadavus ja üheselt mõistetavus. Uuriija leiab, et adekvaatse ja üldarusaadava sätte tarvis tuleb MSOS § 31¹ lg-t 4 liigendada:

- „(4) Veeteede Amet võib reederi taotlusel taotleda Euroopa Komisjonilt osalist või täielikku vabastust käesoleva seaduse § 31 lõikes 1 nimetatud kohustusest, kui:
 - 1) regulaarreis toimub piirkonnas, kus iga-aastane tõenäosus, et oluline lainekõrgus ületab kahte meetrit, on väiksem kui 10% ning
 - 2) reis ei ole lähtepunktist arvestades pikem kui 30 meremiili või
 - 3) reisi peamine eesmärk on pakkuda tavapärasest regulaarühendust äärealade elanikele.“

Eelnõu § 1 p-des 16 ja 17 muudeti väikelaevajuhile MSOS § 45 lg-s 4 lubatud alkoholisisalduse piirmäära. Sarnaselt MSOS § 30 lg-s 2 tehtavate muudatustega vähendati lubatud alkoholisisalduse määra väikelaeva või muu veesõiduki juhil. Eelnevas redaktsioonis olid vastavateks piirmääradeks 0,4 milligrammi 1 liitri väljahingatava õhu kohta või 0,8 milligrammi 1 grammi vere kohta. Uuteks piirmääradeks on 0,25 milligrammi 1 liitri väljahingatava õhu kohta või 0,5 milligrammi 1 grammi vere kohta. Muudatuse sisseviimisel arvestati muuhulgas asjaoluga, et väikelaevaga on võimalik teha ka kommertsvedusid, mistõttu on ka väikelaevajuhtide puhul lubatud piirmäärade alandamine suunatud reisijate suurema ohutuse tagamisele.¹⁴⁷

Jetijuhtidele kehtestatud rangemad piirmäärad jäid samaks. Võrreldes väikelaevaga on jett oluliselt väiksemate mõõtmetega ning seetõttu ka väiksema stabiilsusega sõiduk. Samuti tuleb arvestada, et jeti juhtimisel on sõidukiirus tunduvalt kõrgem, kui väikelaeva puhul. Senine praktika on näidanud, et meresõiduohutuse seisukohalt on jetijuhtidele senikehtinud alkoholisisalduse piirmäärad olnud õigustatud ning nende tõstmine võib avaldada meresõiduohutusele negatiivset mõju.¹⁴⁸

§ 45 lg 4¹ puhul esitati muudatusettepanek täiendada lõiget p-ga 2 (ning senine p 2 muutuks p-ks 3):

¹⁴⁶ Kuna trafaretsuse nõude alusel tuleb sama mõtet esitada samas sõnastuses, oleks mõistlik ka ülejäänud sätetes asendada „reisilaeva pardal viibivad isikud“ sõnaga „pardalviibijad“. Seda põhjusel, et „reisilaeva pardal viibivate isikute“ all mõeldakse reisijaid, laevapereliikmeid ja muid isikuid.

¹⁴⁷ *Ibid.*, viide 131.

¹⁴⁸ *Ibid.*

- „2) tasu eest vabaajareiside korraldamiseks kasutatava väikelaeva juhi ühes grammis veres on vähemalt 0,5 milligrammi alkoholi või tema väljahingatavas õhus on alkoholi 0,25 milligrammi ühe liitri kohta või rohkem;“¹⁴⁹

MSOS § 45 lg 4 lõplik sõnastus oli:

- „(4) Väikelaeva või muu veesõiduki juht ei tohi merel või sisevetel liigeldes olla joobeseisundis.“¹⁵⁰

Antud norm on seletuskirjaga kooskõlas ning ei esine eksimust sõnastusnõuete osas. § 45 lõige 4 on sõnastatud lihtsalt ja täpselt.

MSOS §-le 45 lisati ka lg-d 4¹ ja 4²:

- „(4¹) Alkoholi joobes olevaks loetakse väikelaeva või muu veesõiduki juht järgmistel juhtudel:
 - 1) väikelaeva või muu veesõiduki juhi ühes grammis veres on vähemalt 0,5 milligrammi alkoholi või tema väljahingatavas õhus on alkoholi 0,25 milligrammi ühe liitri kohta või rohkem;
 - 2) jetijahi ühes grammis veres on vähemalt 0,2 milligrammi alkoholi või tema väljahingatavas õhus on alkoholi 0,1 milligrammi ühe liitri kohta või rohkem.
 (4²) Väikelaeva või muu veesõiduki omanikul on õigus kehtestada väiksem lubatud alkoholisisalduse määr või alkoholi tarbimise keeld.“¹⁵¹

Ka § 45 lg-te 4¹ ja 4² puhul ei esine vastuolu seletuskirjaga. Lg 4¹ puhul pole muudatusettepanekut arvestatud. Samuti ei ole eksitud õigustloovate aktide sõnastusnõuete vastu. Sätted on lakoonilised, kuid samas täpsed ja täielikud. Sõnastus on üldarusaadav ja üheselt mõistetav. MSOS § 45 lg-s 4¹ võib lihtsuse huvides muuta sõnade järjekorda nii, et järjestus oleks „ühes liitris väljahingatavas õhus 0,25 milligrammi alkoholi“, sest vere puhul on kasutatud sellist varianti.

- „(4¹) Alkoholi joobes olevaks loetakse väikelaeva või muu veesõiduki juht järgmistel juhtudel:
 - 1) väikelaeva või muu veesõiduki juhi ühes grammis veres on vähemalt 0,5 milligrammi alkoholi või ühes liitris tema väljahingatavas õhus on alkoholi 0,25 milligrammi või rohkem;
 - 2) jetijahi ühes grammis veres on vähemalt 0,2 milligrammi alkoholi või ühes liitris tema väljahingatavas õhus on alkoholi 0,1 milligrammi või rohkem.“

¹⁴⁹ *Ibid.*, viide 135.

¹⁵⁰ *Ibid.*, viide 137.

¹⁵¹ *Ibid.*

Eelnõu § 1 p-ga 19 täiendati MSOS §-i 50⁴ lg-ga 2³:

- „(2³) Kui käesoleva seaduse § 50¹⁰ lõikes 1² nimetatud reisigraafiku kohaselt kuulub kalendriaasta jooksul vastavalt § 50¹⁰ lõike 1 punktis 1 toodule veeteetasu tasumisele väiksemas määras kui 60 korral, koostab Veeteede Amet veeteetasu makseteatised § 50⁴ lõike 2¹ esimeses lauses sätestatud korras seni, kuni vastava laeva osas täitub kalendriaasta jooksul maksimaalselt tasumisele kuuluvate külastuskordade arv. Kui kalendriaasta jooksul tehakse reisigraafikus muudatusi, millest tulenevalt muutub reisilaeva eest § 50¹⁰ lõike 1 punktis 1 nimetatud kalendriaasta jooksul tasumisele kuuluv veeteetasu, tehakse hiljemalt kalendriaasta viimasel kuul veeteetasu tasaarvestus ning lisatakse makseteatile veeteetasu selles ulatuses, mille võrra eelnevalt veeteetasu vähem arvestati või tagastatakse enamakstud summa.“¹⁵²

Käesolev säte on raskestiloetav. Esineb palju viiteid, kuid see on paratamatu. Kui kirjutada korduvalt üht ja sama teksti välja, muutuksid seadused lugemiskõlbmatuteks. Järjekordselt on sõnastuse täpsuse ja täielikkuse tõttu kaduma läinud üldarusaadavus ja üheselt mõistetavus. Seega on sõnastusnõuetest eksitud sätte adekvaatsuse ja üldarusaadavuse vastu. See-eest ei esine § 50⁴ lg-s 2³ üleliigseid sõnu ehk sõnastus on lakooniline. Üldarusaadavust ja lakoonilisust aitaks saavutada lg 2³ kahest lausest eraldi lõigete tegemine.

Veeteede Ameti ettepanekul täiendati eelnõu §-i 1 p-ga 20, millega muudeti MSOS § 50⁴ lg 4 sõnastust. Eelnevalt kehtinud § 50⁴ lõike 4 kohaselt oli veeteetasu tasumise tähtaeg 10 tööpäeva maksetealise saamisest, kui MSOS ei sätestanud teisiti. Veeteede Ameti hinnangul tuli veeteetasu tasumise tähtaega pikendada 30 päevani praktilistel kaalutlustel. Põhjuseks toodi asjaolu, et veeteetasu osas vahetatakse infot piiriüleselt, sh peab laevaagent mõningatel juhtudel saatma reederile või laevaomanikule arveldamiseks dokumente paberkujul, mistõttu oli MSOS-is sätestatud 10-päevane tähtaeg veeteetasu tasumiseks liialt lühike.¹⁵³

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu lõppvariandis sõnastati § 50⁴ lg 4 järgnevalt:

- „(4) Veeteetasu tasumise tähtaeg on 30 päeva maksetealise saamisest arvates, kui käesolev seadus ei sätesta teisiti.“¹⁵⁴

Veeteede Ameti ettepanekut võeti arvesse.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*, viide 135.

¹⁵⁴ *Ibid.*, viide 137.

Vastupidiselt eelmisele on see säte on hästi sõnastatud. § 50⁴ lg 4 on adekvaatne – see on täpne, täielik ja üheselt mõistetav. Lakoonilisuse nõude vastu pole eksitud, sest puuduvad üleliigsed sõnad. Norm on ka üldarusaadav.

Eelnõu § 1 p-ga 24 täiendati MSOS §-i 76 lg-ga 6². Muudatuse kohaselt peavad turvalisusega seotud nõuete täitmise üle järelevalvet teostava järelevalveametniku kvalifikatsiooninõuded vastama lõikes 6¹ sätestatud nõuetele. Muudatus viiakse sisse seoses Euroopa Komisjoni aruandes, milles käsitleti direktiivi 2009/16/EÜ nõuete ülevõtmist, esitatud märkusega, mille kohaselt ei ole kehtivas MSOS-i redaktsioonis määratud, kes on Eestis nõuetekohaselt volitatud inspektorid. Euroopa Komisjon on oma aruandes märkinud, et MSOS-s ei ole järelevalveametnikud (*duly authorised officers*) määratud tulenevalt SOLAS peatüki XI-2 reeglist 9.1 tulenevast nõudest.¹⁵⁵

Eelnõu lõpptekstis oli MSOS § 76 lg 6² sõnastatud järgmisel kujul:

- „(6²) Välisriigi lippu kandval laeval turvalisusega seotud nõuete täitmise üle järelevalvet teostava järelevalveametniku kvalifikatsioon peab vastama käesoleva paragrahvi lõike 6¹ alusel kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele.“¹⁵⁶

Seletuskirja ja eelnõu lõppteksti vahel puuduvad antud normi puhul vastuolud.

Tegemist on sättega, mis on täpne, täielik, üldarusaadav ja üheselt mõistetav. MSOS § 76 lg 2³ sõnastamisel on järgitud adekvaatsuse ja üldarusaadavuse nõudeid. Sättes esinevad sõnakordused ehk eksitud on lakoonilisuse nõude vastu. Sõnakordused on võimalik eemaldada, säilitades MSOS § 76 lg 2³ adekvaatsuse ja üldarusaadavuse:

- „(6²) Välisriigi lippu kandval laeval turvanõuete täitmise üle järelevalvet teostava ametniku kvalifikatsioon peab vastama käesoleva paragrahvi lõike 6¹ alusel kehtestatud nõuetele.“

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldas ka uut terminoloogiat.

MSOS §-i 2 täiendamisel p-ga 43 defineeriti mõiste „oluline lainekõrgus“, mis on konkreetsel ajavahemikul täheldatud lainete kõrgeima kolmandiku keskmine kõrgus. Vastav mõiste koos definitsiooniga on esitatud nii Euroopa Liidu direktiivides (nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/25/EÜ ro-ro reisiparvlaevade täpsemate püstuvusnõuete kohta) kui ka meie siseriiklikes määrustes (nt 11. augusti 2005 majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 90 „Reisiparvlaevade eripüstuvusnõuded“ ja 9. märtsi 2005 majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 30 „Kohalikus rannasõidus sõitvate reisilaevade klassid,

¹⁵⁵ *Ibid.*, viide 131.

¹⁵⁶ *Ibid.*, viide 137.

sõidupiirkonnad, ohutusnõuded ja ohutuse tunnistuse vorm“). Olulise lainekõrguse mõiste omab tähendust merepiirkondade määramisel. Kui laevaliin läbib rohkem kui üht merepiirkonda, peab reisiparvlaev vastama eripüstuvusnõuetele, mis vastavad läbitavate merepiirkondade suurimale olulisele lainekõrgusele. Reisiparvlaeva eripüstuvusnõuetele vastavuse kohta teeb Veeteede Amet kande reisiparvlaeva reisijateveo tunnistusele või reisilaeva ohutuse tunnistusele. Kandes märgitakse, millise olulise lainekõrguseni reisiparvlaev vastab eripüstuvusnõuetele.¹⁵⁷

Kuna terminit kasutatakse mitmetes õigusaktides, sh ka käesoleva eelnõuga tehtavates MSOS-i täiendustes, on otstarbekas sätestada mõiste ka seaduses.¹⁵⁸

- „4) oluline lainekõrgus – konkreetsel ajavahemikul täheldatud lainete kõrgeima kolmandiku keskmine kõrgus.“¹⁵⁹

Termin „oluline lainekõrgus“ on seletuskirjaga kooskõlas. Tegemist on terminiga, mis väljendab tähistatavat mõistet täpselt ja täielikult. Selline väljend tagab, et ettekirjutust mõistetakse just selliselt, nagu selle sõnastamisel silmas peeti. Sama terminit kasutatakse just sellises tähenduses mitmetes õigusaktides, mistõttu on see terminoloogiline muudatus kooskõlas termini püsivuse nõudega. Lisaks ei esine eksimust ülejäänute terminikasutuse nõuete vastu.

MSOS § 31¹ lg-s 1 defineeriti termin „kaitstud merepiirkond“, mis on seotud reisilaeval viibivate isikute nimekirja pidamisest vabastusega. Mõistet kasutati üksnes selles kontekstis ning arvestades, et Euroopa Liidu õigusaktid defineerivad mõistet erinevalt, ei olnud otstarbekas kajastada seda mõistete paragrahvis.¹⁶⁰

- „(1) /.../ Kaitstud merepiirkond käesoleva paragrahvi mõistes on mereala, kus avamere mõju eest kaitstuna ei ole laev kunagi kaugemal kui kuus meremiili ohutust paigast, kus merehädalised võiksid maabuda ja mille läheduses on tagatud otsingu- ja päästevahendite olemasolu.“¹⁶¹

§ 31¹ lg-s 1 defineeritud termin on seletuskirjaga kooskõlas. Seda kasutati seoses reisilaeval viibivate isikute nimekirja pidamisest vabastusega. Termin „kaitstud merepiirkond“ on kooskõlas termini täpsuse nõudega, sest see väljendab tähistatavat mõistet täpselt ja täielikult. Terminikasutuse nõuetest on eksitud termini ühesuse nõude vastu, sest Euroopa Liidu õigusaktides on terminil erinev tähendus. Kuna eksisteerib mitmeid erinevaid definitsioone, on

¹⁵⁷ *Ibid.*, viide 131.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*, viide 137.

¹⁶⁰ *Ibid.*, viide 131.

¹⁶¹ *Ibid.*, viide 137.

veel ühe variandi loomine küsitava väärtusega. Seega on eksitud ka termini püsivuse nõude vastu.

2.4.2. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra ning terminikasutusest

Kas meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sõnastuses on leitud lihtsuse ja täpsuse tasakaal?

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 sisaldas 33 p-i, millest tõi uurija esile kaheksa. Kaheksast punktist olid hästi sõnastatud kuus. Nendes kuues punktis sisalduvates normides oli leitud tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõtte esitati nende normide puhul adressaadile arusaadaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. Eelnõu §-i 1 kahe p-i puhul oli neis sisalduvate lõigete täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane. Selline vahekord hea ja raske sõnastuse vahel ei ole juhuslik. See iseloomustab tervet eelnõud – sõnastuse täpsus oli lihtsuse arvelt saavutatud ainult mõne üksiku normi puhul.

Õigusaktid on suunatud erinevatele sihtrühmadele alates kogu elanikkonnast ja lõpetades erialaspetsialistidega. Igapähe on õigus eeldada, et õigusaktides kasutatakse talle arusaadavat keelt. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu on suunatud spetsialistidele. Vaatamata sellele on suudetud luua normid, mis on suures ulatuses arusaadavad ka tavainimestele.

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldas terminoloogilisi muudatusi. Kas eelnõus eksiti terminikasutuse reeglite vastu?

Analüüsitud kahest terminist oli nõuetekohane üks termin. Teisel juhul oli terminoloogiline muudatus küsitava väärtusega ehk eksitud oli termini püsivuse nõude vastu.

2.4.3. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist

Esimene oodatav mõju on majanduslik. Täpsemalt puudutab see ettevõtete halduskoormust. Mõju sihtgrupiks on Ruhnu laevaliinide (Ringsu-Pärnu, Ringsu-Roomassaare) operaator (OÜ Väinamere Liinid), samuti rahvusvahelist reisijatevedu teostavate laevade (nt Tallink) operaator. Lisaks on sihtrühmaks ka välisriigi lippu kandva reisilaeva reederid, kui neil ei ole isikuregister eelnevalt kooskõlastatud mõne muu liikmesriigi pädeva asutusega. Vastavalt direktiivile 98/41/EÜ tuleb reisilaeva puhul, mis teeb üle 20 meremiili pikkuseid reise, luua isikuregister ja kooskõlastada see Veeteede Ametiga. Nimetatud muudatuse eesmärgiks on

parandada reisijate ja laevapere ohutust ning päästevõimalusi reisilaevadel, mis liiklevad EL-i liikmesriikide sadamatesse või sadamatest, ning tagada, et otsingu- ja päästetööd ning võimaliku õnnetuse tagajärgedega tegelemine oleksid tõhusamad.¹⁶²

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu on hästi sõnastatud. Sel põhjusel loob eelnõu eeldused reisijate ja laevapere ohutuse ning reisilaevade päästevõimaluste parandamiseks, samuti otsingu- ja päästetööde ning võimaliku õnnetuse tagajärgedega tegelemise tõhusamaks muutmiseks.

Teine oodatav mõju puudutab riigiasutuste korraldust. Mõju sihtgrupiks on Veeteede Amet, kes on pädev asutus reisilaeva isikuregistri heakskiitmisel ja kontrollimisel. Veeteede Ameti pädevusse jäi isikuregistri kooskõlastamine vastava taotluse alusel, samuti kontroll selle üle, kas vastav register on Euroopa Liidu liikmesriigis eelnevalt kooskõlastatud. Lisaks on Veeteede Ametil kohustus teavitada Euroopa Komisjoni vabastustest isikute nimekirja ja registri pidamise nõudest.¹⁶³

Mõju ulatus on väike, kuna sihtrühmade senises tegevuses erilisi muutusi eeldatavalt ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevuseks. Rahvusvahelist reisijatevedu teostavate laevade (nt Tallinki laevad) puhul peetakse reisijate nimekirja ning vastav register on juba loodud. Ruhnu laevaliine käitava OÜ Väinamere Liinide puhul ei ole vastavat süsteemi küll ametlikult loodud, kuid praeguseks hetkeks on see tehniliselt välja töötatud ning registri loomise kulud on ettevõttele riigieelarvest hüvitatud. Ka Veeteede Ametit halduskoormust mõjutab isikuregistri heakskiitmine ja kontrollimine väga vähesel määral. Mõju avaldumise sagedus on väike. Kokkupuude mõjuga (isikuregistri heakskiit) on ühekordne tegevus.¹⁶⁴

Eelnõu teksti kvaliteeti arvestades ei tohiks esineda takistusi mõju (isikuregistri heakskiit) avaldumisele. Isikuregistri heakskiit aitab kaasa meresõiduohutuse tõusule, eelkõige päästevõimaluste osas.

2.5. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus 728 SE

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse (edaspidi *ÕÕS*) muutmise eesmärgiks oli täiendada seadust uue õppetoetuse liigiga ning muuta senise vajaduspõhise õppetoetuse taotlemistingimusi paindlikumaks. Vajaduspõhist õppetoetust sai esmakordselt taotleda

¹⁶² *Ibid.*, viide 131.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

2013/14. õppeaasta sügissemestril. Vajaduspõhise õppetoetuse taotlemise õigus on alates 2013/2014. õppeaastast immatrikuleeritud üliõpilastel, kes vastavad ÕÕS § 5 lg-s 2¹ nimetatud tingimustele. Vajaduspõhiste õppetoetuste süsteem põhineb üliõpilase majanduslikul vajadusel ja puudutab vaid neid üliõpilasi, kelle perekonna majanduslik olukord ei võimalda tagada neile ligipääsu kõrgharidusele ning kõrgharidustaseme õpingutes osalemiseks piisavat toetust. Vajaduspõhise õppetoetuse väljatöötamisest alates on rõhutatud, et toetuse eesmärgiks on toetada ja soodustada püsivalt madalama sissetulekuga peredest pärit noorte kõrghariduse omandamist.¹⁶⁵

Esimese õppeaasta taotlusvoorude järel pälvis vajaduspõhise õppetoetuse süsteem kriitikat üliõpilase ja tema perekonna sissetulekute arvestamise aluseks oleva perioodi valiku osas, milleks on õppetoetuse taotlemise õppeaastale eelnenud kalendriaasta. Vajaduspõhise õppetoetuse kontseptsiooni väljatöötamise etapis kaaluti ka võimalust võtta toetuse saamiseks aluseks olevaid tulusid arvesse oluliselt lühema ajaperioodi lõikes, kuid konsulteerides nii Rahandusministeeriumi kui Maksu- ja Tolliametiga leiti, et ühe kuu sissetuleku arvesse võtmine tagasiulatuvalt (mida arvestatakse näiteks toimetulekutoetuse määramisel) ei anna täielikku ülevaadet perekonna tegelikest tuludest, sest lisaks igakuisele palgatulule võib isikutel olla täiendavaid tulusid, mida maksustatakse tulumaksuseaduse § 12 alusel ja deklareeritakse kord aastas. Saamaks objektiivsemat pilti perekonna sissetulekust, valiti olemasoleva toetussüsteemi sissetulekute arvestamiseks isiku tuludeklaratsioonil kajastuvad tulud.¹⁶⁶

Teise muudatusettepaneku esitamine oli tingitud asjaolust, et vajaduspõhise õppetoetuse taotlusandmete analüüs näitas, et üliõpilastel on raskusi õppetoetuse saamise aluseks oleva õppimist puudutava nõudega – õppemahu 100%-se kumulatiivse täitmisega semestrite lõikes. Vajaduspõhine õppetoetus, mille eesmärgiks on madala sissetulekuga peredest pärit noorte toetamine eeldusel, et üliõpilane edeneb oma õpingutes normaalse tempoga, ei pruugi olukorras, kus märkimisväärne osa madala sissetulekuga üliõpilasi jääb õppetoetusest õppetulemuste tõttu ilma, oma põhilist eesmärki siiski täita.¹⁶⁷

Lisaks parandati käesoleva eelnõuga ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ning teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise seaduses sisalduv ebatäpne viide teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse §-le 8¹ ning täiendati sotsiaalhoolekande seadust (edaspidi *SHS*), milles sätestati, et üliõpilase vajaduspõhist eritoetust ei arvestata

¹⁶⁵ Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 728 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fad20530-4efb-41e5-963c-e6233598cb04&>. 18.04.2015.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

toimetulekutoetuse määramisel sissetulekute hulka (sarnaselt vajaduspõhise õppetoetusega).¹⁶⁸

2.5.1. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sõnastusest ja terminitest

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu koosnes 4 paragrahvist, millest esimesega muudeti ÕÕS-i, teisega SHS-i ja kolmandaga ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ning teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise seadust. Sellise mahu tõttu pole käesolevas töös võimalik eelnõud täies ulatuses analüüsida. Uurimisküsimustele vastuste leidmiseks kasutab töö autor mõningaid näiteid.

Eelnõu § 1 p-ga 3 täiendati ÕÕS §-i 5 lg-tega 2² ja 2³. Antud punktide raames sätestati vajaduspõhise eritoetuse taotlemise alused. Peamine muudatus võrreldes vajaduspõhise õppetoetuse tingimustega oli, et üliõpilane on saanud vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel negatiivse otsuse (st üliõpilase sissetulekud ületavad vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks kehtestatud ülemmäära), kuid üliõpilasel säilib sellest sõltumatult võimalus vajaduspõhise eritoetuse taotlemiseks.¹⁶⁹

Sissetulekute arvestamise aluseks olev ajaline periood toodi võrreldes vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel aluseks oleva perioodiga lähemale. Eritoetuse taotlemisele eelneva kolme kuu sissetulek kajastab üliõpilase või tema perekonnaliikmete majanduslikku olukorra hetkeseisu eritoetuse taotlemise hetkel täpsemalt kui mõni muu valitud pikem periood. Üliõpilasel on kohustus eritoetuse määrajale ja maksjale (õppeasutusele) tõendada, et tema eritoetuse taotlemisele eelnenud viimase kolme kuu keskmine brutosissetulek ei ületa riigieelarvega kehtestatud vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks arvestatava keskmise sissetuleku ülemmäära.¹⁷⁰

Üliõpilase sissetulekute languse põhjuseks on üldjuhul kaks tingimust, mida õppeasutus saab arvestada eritoetuse määramisel: üliõpilane või tema pereliige on jäänud eritoetuse taotlemisele eelnenud kolme kuu jooksul või sellele eelnevalt töötuks või talle on määratud nimetatud perioodil püsiv töövõime kaotus 80-100% ulatuses. Antud sündmuste tulemusel on toimunud eeldatav üliõpilase või tema perekonna sissetuleku vähenemine. Nimetatud juhtumeid (töötuks registreerimine, töövõime kaotus) on võimalik dokumentaalselt tõendada

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

ning seeläbi vähendada võimalikku sissetulekute pahatahtlikku varjamise võimalust. Kolme kuu keskmine sissetulek annab viite ajutiselt kestvale sissetulekulangusele.¹⁷¹

Eritoetuse saamise tingimuste kehtestamisel jäeti õppeasutustele võimalus eriolukordade ilmnemisel määrata eritoetus ka muid olulisi asjaolusid arvesse võttes, mis on põhjustanud üliõpilase majanduslikult kehva olukorra, aga mis ei kajastu vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel ning mis reaalselt takistab üliõpilasel kõrghariduse õpingute jätkamist eritoetusest ilmajäämise korral (nt raskes majanduslikus olukorras elavad üksikvanemaga pered). Seega on õppeasutusel võimalik süsteem üles ehitada kas arvestades näiteks kõiki eelnõus toodud tingimusi või luua oma senistele kogemustele tuginedes süsteem, milles arvestatakse enda poolt sätestatud tingimusi ja korda.¹⁷²

Eelnõuga loodi erinevate gruppide üliõpilastele õigus taotleda vajaduspõhist eritoetust: 1) üliõpilased, kelle sissetulek on langenud (nt pereliikmete juurdekasv); 2) üliõpilased, kelle sissetuleku langemise põhjuseks on tema või tema pereliikme töötuks jäämine või töövõime kaotus; 3) üliõpilased, kelle puhul toetuse taotlemiseks ei oluline sissetuleku langemine. Juhinduvalt ÕÕS § 5 lg-st 8 on õppeasutusel õigus kehtestada õppetoetuse määramise ja maksmise tingimused ja kord. Eelnevast sõltuvalt jääb eelnõuga loodav ÕÕS § 5 lg 2² õppeasutuse jaoks võimaluseks sätestada määratavate toetuste jagamise proportsioonid.¹⁷³

Ühtlasi sätestati eelnõuga, et üliõpilasel ei ole õigust saada samaaegselt vajaduspõhist õppetoetust ning vajaduspõhist eritoetust. Toetuse topelt maksmise vältimiseks esitab üliõpilane digitaalselt allkirjastatud negatiivse otsuse vajaduspõhise õppetoetuse mittesaamise kohta, mille üliõpilane saab alla laadida eesti.ee portaalist. Juhul, kui üliõpilasele on määratud õppeasutuse poolt eritoetus, sisestab õppeasutus vastava märke Eesti Hariduse Infosüsteemi. Sellisel juhul ei ole üliõpilasel enam võimalik käesoleval perioodil taotleda vajaduspõhist õppetoetust eesti.ee portaalis.¹⁷⁴

Seoses ÕÕS § 5 lg-ga 2² esitati ettepanek ühendada p-d 1 ja 2 omavahel ja sõnastada alljärgnevalt:

- „1) tema ja käesoleva seaduse § 5¹ lõikes 2 nimetatud perekonnaliikmete vajaduspõhise õppetoetuse taotluse esitamisele eelnenud kolme kuu keskmine sissetulek ei ületa igaks aastaks riigieelarvega kehtestatud vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks arvestatava keskmise sissetuleku ülemmäära, eelkõige kui nimetatud

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

sissetulek on vähenenud seoses üliõpilase või tema perekonnaliikme töötuna arvele võtmisega või töövõime püsiva kaotusega 80 – 100% või¹⁷⁵

ÕÕS § 5 lg-te 2² ja 2³ lõplikuks sõnastuseks kujunes:

- „(2²) Üliõpilasel, kelle vajaduspõhise õppetoetuse taotlus on asjaomasel semestril jäetud rahuldamata põhjusel, et see ei vastanud käesoleva paragrahvi lõike 2¹ punktis 3 nimetatud tingimusele, on õigus taotleda vajaduspõhist eritoetust, kui:
 - 1) tema ja käesoleva seaduse § 5¹ lõikes 2 nimetatud perekonnaliikmete vajaduspõhise õppetoetuse taotluse esitamisele eelnenud kolme kuu keskmine sissetulek ei ületa igaks aastaks riigieelarvega kehtestatud vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks arvestatava keskmise sissetuleku ülemmäära, eelkõige kui nimetatud sissetulek on vähenenud seoses üliõpilase või tema perekonnaliikme töötuna arvele võtmisega või töövõime püsiva kaotusega 80–100% või
 - 2) ta vastab muudele õppeasutuse kehtestatud tingimustele, mis on seotud üliõpilase majandusliku olukorra halvenemisega või muu raske majandusliku olukorraga, mis takistab üliõpilasel õpingute jätkamist.(2³) Üliõpilasel ei ole õigust ühtaegu saada nii vajaduspõhist õppetoetust kui ka vajaduspõhist eritoetust.¹⁷⁶

ÕÕS § 5 lg-d 2² ja 2³ vastavad seletuskirjale. § 5 lg 2² puhul on muudatusettepanekut arvestatud.

Lg 2² algus vastab õigustloovate aktide sõnastusnõuetele. P-i 1 puhul on täpsust ja täielikkust taotledes kaotatud üldarusaadavus ja üheselt mõistetavus. Eksitud on seega sõnastuse adekvaatsuse ja üldarusaadavuse nõuete vastu. See-eest on p 2 adekvaatne, lakooniline ja üldarusaadav. Järelikult on p-i 2 puhul sõnastusnõudeid järgitud.

Lg 2³ on samuti nõuetekohane ja hästi sõnastatud.

Eelnõu § 1 p-ga 5 täiendati ÕÕS §-i 6 lg-ga 1¹. Vajaduspõhise eritoetuse taotlemine toimub õppeasutuse kaudu. Õppeasutus kehtestab täpsemalt eritoetuse taotlemise korra ja tingimused. Kuna eritoetuse puhul ei eralda riik eelarvet mitte lähtuvalt positiivsete otsuste arvust, vaid määrab iga aasta alguses, kui suur on eritoetusele suunatavate vahendite hulk, siis on oluline, et õppeasutusel tekiks võimalus moodustada kõrgkooli poolt sätestatud kriteeriumite alusel

¹⁷⁵ Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 728 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fad20530-4efb-41e5-963c-e6233598cb04&>. 18.04.2015.

¹⁷⁶ Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 728 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fad20530-4efb-41e5-963c-e6233598cb04&>. 18.04.2015.

eritoetuse taotlejatest pingerida. Vajaduspõhise õppetoetuse negatiivse otsuse tõendamiseks on üliõpilasel võimalik esitada digitaalselt allkirjastatud otsus, mille üliõpilane saab alla laadida eesti.ee portaalist. Taotlejal on võimalus perekonnaliikmete koosseisu tõendada, tehes vajaduspõhise õppetoetuse taotluskeskkonnast pereliikmete koosseisu kohta väljaprindi ning esitada taotlussüsteemist väljaprintitud pereliikmete andmed koos negatiivse taotlusotsusega õppeasutusele.¹⁷⁷

Üliõpilane esitab õppeasutusele sissetulekute langust põhjustanud asjaolude kohta tõendusmaterjali vastavalt õppeasutuste poolt toetuse saamiseks kehtestatud tingimustele (nt tõend sotsiaalkindlustusametist, töötukassa tõend ning muud eriolukordi tõendavad dokumendid), pereliikmete koosseisu ning pereliikmete sissetulekuid tõendavad dokumendid (nt sünnitunnistuse koopia, väljavõtte maksukohuslaste registrist). Juhul, kui üliõpilasele on määratud õppeasutuse poolt eritoetus, sisestab kool vastava märke Eesti Hariduse Infosüsteemi. Sellisel juhul ei ole üliõpilasel enam võimalik käesoleval perioodil taotleda vajaduspõhist õppetoetust eesti.ee portaalis.¹⁷⁸

ÕÕS § 6 lg 1¹ rakendamisel peavad õppeasutused siiski arvestama ka kohustusega järgida üliõpilastelt dokumentide nõudmisel eesmärgipärasuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Eelnevalt juhinduvalt võivad õppeasutused taotlejatelt küsida üksnes neid dokumente, mis on vajalikud vajaduspõhise eritoetuse saamise tingimuste täitmiseks. Samuti peab arvestama, et juhul kui isiku(te) õigusi vähemkoormava meetme kasutamisega on võimalik jõuda analoogse tulemuseni, siis sellises situatsioonis ei tohiks õppeasutus taotluste lahendamisel kasutada isikut selgelt rohkem koormavat meetet (nt Maksu- ja Tolliameti tõend isiku sissetulekute kohta on isikut vähemkoormav kui pangakontode väljavõtete esitamine, mille kaudu on riivatud ka teiste isikute õigused, kes vastaval kontoväljavõttel kajastuda võivad).¹⁷⁹

Eelnõu lõpptekstis oli ÕÕS § 6 lg 1¹ sõnastatud järgmiselt:

- „(1¹) Vajaduspõhise eritoetuse taotlemisel esitab üliõpilane õppeasutusele viimase määratud vormi kohase taotluse, millele on lisatud dokumendid, mis tõendavad käesoleva seaduse § 5 lõikes 2² sätestatud tingimuste täitmist.“¹⁸⁰

Säte on vastavuses seletuskirjaga.

ÕÕS § 6 lg 1¹ on hästi sõnastatud. Sätte mõte jõuab adressaadini ehk on nii mõistetav, et „iga mõistlik inimene“ on võimeline aru saama normis sisalduvast sõnumist. Puuduvad üleliigsed

¹⁷⁷ *Ibid.*, viide 165.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*, viide 176.

sõnad. § 6 lg 1¹ on täpne ja täielik. Järelikult pole selle normi puhul eksitud õigustloovate aktide sõnastusnõuete vastu.

Eelnõu § 1 p-ga 6 täiendati ÕÕS §-i 10 lg-ga 3¹, milles sätestati, et õppeasutusel on õigus kasutada talle eraldatud toetuse maksmise fondist kuni kümme protsenti vajaduspõhise eritoetuse määramise ja maksmisega seotud kulude katmiseks. Juhul, kui õppeasutus otsustab kasutada vähem kui 10% vahenditest menetluskuludeks, on võimalik eritoetuse saajate hulka suurendada. Samas tuleb silmas pidada, et kulud süsteemi üles ehitamiseks ning taotluste menetlemiseks on olemas ning liiga väikese menetluskulu seadmine ei motiveeri kõrgkoole toetuse eraldamisega tegelema. Juhul kui eritoetuse jaoks eraldatavad vahendid ei ole piisavad, on õppeasutustel võimalik eritoetusele suunatavat eelarvet suurendada mh ka omavahendite arvelt ning riigil kohandada järgnevatel õppeaastatel toetuskuude jaotust vastavalt kujunenud keskmisele.¹⁸¹

Õppetootuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu lõpptekstis sõnastati ÕÕS § 10 lg 3¹ alljärgnevalt:

- „(3¹) Õppeasutusel on õigus kasutada kuni kümme protsenti õppeasutusele eraldatud vajaduspõhise eritoetuse fondist õppetootuste määramise ja maksmisega seotud kulude katmiseks.“¹⁸²

Antud norm pole seletuskirjaga kooskõlas. Seletuskirjas ja normis sisalduvad fondid ja toetused ei ühti omavahel. Järgmisena analüüsitava eelnõu § 1 p-i 9 sisu puhul tuleneb seletuskirjast veel kolmas fondi ja toetuse versioon. Kui algselt, ilma seletuskirjata, tundus § 10 lg 3¹ olevat adekvaatselt ja üldarusaadavalt sõnastatud, siis seletuskirja ja normi ebakõla tõttu pole § 10 lg 3¹ täpne, täielik, üheselt mõistetav ega üldarusaadav. Kuna õiget fondi ja toetuse versiooni seletuskirjast ja eelnõust ei selgu, ei ole võimalik normi sõnastust parandada.

Eelnõu § 1 p-ga 9 täiendati ÕÕS §-i 14 lg-ga 3¹. Eritoetuse fond eraldatakse õppeasutustele riigieelarvest Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve kaudu. Vajaduspõhise eritoetuse vahendid jaotatakse kõigile kõrgharidustaseme õpet läbiviivatele õppeasutustele. Õppeasutustega lepingu sõlmimisele ei kohaldata halduskoostöö seaduses sätestatud, kuivõrd õppeasutustega sõlmitakse juhinduvalt riigieelarve seaduse § 53 lg-st 7 riigieelarve eraldise kasutamise leping, millega määratakse riigieelarvest eraldatava fondi suurus ning eraldamise alused. Esimesel aastal võetakse õppeasutuste vahelise toetusfondi jaotuse aluseks kolme viimase õppeaasta täiskoormusega õppivate üliõpilaste arvu keskmise põhjal kujunenud

¹⁸¹ *Ibid.*, viide 165.

¹⁸² *Ibid.*, viide 176.

osakaalude proportsioonid. Õppeasutusel on õigus kasutada talle vajaduspõhise õppetoetuse maksmise fondist kuni kümme protsenti eritoetuse määramise ja maksmisega seotud kulude katmiseks.¹⁸³

ÕÕS § 14 lg 3¹ lõplik sõnastus oli:

- „(3¹) Vajaduspõhise eritoetuse fondi arvestamise alused ja fondi maht lepatakse kokku Haridus- ja Teadusministeeriumi ning õppeasutuse vahelises lepingus.“¹⁸⁴

Seletuskiri ja säte on omavahel kooskõlas.

Vastupidiselt eelmisele sättele, on § 14 lg 3¹ kirja pandud vastavalt sõnastusnõuetele. Säte on üldarusaadav. Kasutatud on nii palju sõnu, kui on vajalik normi täpselt, täielikuks ja ühemõtteliseks väljendamineks. Seega on säte lisaks ka adekvaatne ja lakooniline.

Eelnõu § 1 p-ga 12 muudeti ÕÕS § 42 lg-t 1, mille kohaselt eelnõu § 5 lg-s 2² nimetatud tingimustel vajaduspõhise eritoetuse taotlemise ja saamise sätteid ei kohaldata enne 2013/2014. õppeaastat immatrikuleeritud üliõpilaste suhtes kuni 2015/2016. õppeaasta lõpuni.¹⁸⁵

Eelnõu lõpptekstis oli ÕÕS § 42 lg 1 sõnastatud alljärgnevalt:

- „(1) Enne 2013/14. õppeaastat immatrikuleeritud üliõpilase suhtes ei kohaldata vajaduspõhise õppetoetuse ja vajaduspõhise eritoetuse taotlemist ja saamist käsitlevaid sätteid kuni 2015/16. õppeaasta lõpuni.“¹⁸⁶

Ka siinkohal puuduvad säte ja seletuskirja vahel vastuolud.

Õigustloovate aktide sõnastusnõuete vastu pole eksitud. § 42 lg 1 on lakooniline, kuid samas täpne ja täielik. Sõnastus on üldarusaadav ja üheselt mõistetav.

Eelnõu §-ga 2 muudeti SHS § 22² lg 2 p-i 6 sõnastust, millest tulenevalt ei arvata toimetulekutoetuse arvestamisel üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka lisaks vajaduspõhisele õppetoetusele ka vajaduspõhise eritoetust. SHS-i muudatus oli esmalt planeeritud juba käesoleva eelnõu algversioonis, kuid sõltuvalt asjaolust, et ministeeriumide kooskõlastusringile jõudmise ajaks eelnõu kontseptsioon vähemalt osaliselt muutus, kadus ära ka vajadus SHS-i muutmiseks. Seoses eelnõus teostatud tehniliste muudatustega tekkis siiski ka vajadus muuta SHS-i, et tagada ühiskonnas majanduslikult kõige haavatavama

¹⁸³ *Ibid.*, viide 165.

¹⁸⁴ *Ibid.*, viide 176.

¹⁸⁵ *Ibid.*, viide 165.

¹⁸⁶ *Ibid.*, viide 176.

isikutegrupi jaoks lisaks vajaduspõhise eritoetuse saamise võimalusele siiski ka toimetulekutoetuse saamise võimalus.¹⁸⁷

Seoses SHS § 22² lg 2 p-ga 6 tehti ettepanek sõnastada see alljärgnevalt:

- „6) õppetoetuste ja õppelaenu seaduse alusel makstud vajaduspõhist õppetoetust, vajaduspõhist eritoetust ja õppeasutuse moodustatud eritoetuse fondi vahenditest makstud toetust;“¹⁸⁸

SHS § 22² lg 2 p-i 6 lõplikuks sõnastuseks kujunes:

- „6) õppetoetuste ja õppelaenu seaduse alusel makstud vajaduspõhist õppetoetust, vajaduspõhist eritoetust ja õppeasutuse moodustatud eritoetuse fondi vahenditest makstud toetust;“¹⁸⁹

Käesolev norm on seletuskirjaga kooskõlas. Sõnastusettepanekut on arvestatud täielikult.

Analoogselt eelmisega on see säte on hästi sõnastatud. § 22² lg 2 p 6 on adekvaatne – see on täpne, täielik ja üheselt mõistetav. Lakoonilisuse nõude vastu pole eksitud, sest puuduvad üleliigsed sõnad. Norm on ka üldarusaadav.

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sisaldas uut terminoloogiat.

Eelnõu § 1 p-ga 1 täiendati ÕÕS §-i 2 p-ga 5. Tegemist on uue õppetoetuse liigiga, milleks on vajaduspõhine eritoetus. Vastava õppetoetuse liigi loomise eesmärk on toetada kõrghariduse omandamisega seotud kulude katmist olukorras, kus üliõpilase vajaduspõhise õppetoetuse taotlus on tagasi lükatud majanduslikel põhjustel, kuid tema tegelik majanduslik olukord võib takistada õpingute jätkamist.¹⁹⁰

Vajaduspõhise eritoetuse sihtgrupiks on üliõpilane, kes taotles vajaduspõhist õppetoetust, kuid sai negatiivse otsuse, mille põhjuseks on sissetulekute ülempiiri ületamine. See tähendab, et üliõpilase sissetulek pereliikme kohta on suurem kui igaks aastaks riigieelarvega kehtestatud vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks arvestatava keskmise sissetuleku ülemmäär. Kuna sissetulekute arvestamise aluseks olevate tulude tekkimise (ja arvesse võtmise) ja vajaduspõhise õppetoetuse taotluse esitamise vahel on aastane kuni pooleteiseaastane periood, võib juhtuda, et asjaoludest, nagu töökoha kaotus ja töövõime püsiv kaotus, on pere sissetulekud oluliselt langenud ning majanduslik olukord takistab üliõpilasel õpingute

¹⁸⁷ *Ibid.*, viide 165.

¹⁸⁸ *Ibid.*, viide 175.

¹⁸⁹ *Ibid.*, viide 176.

¹⁹⁰ *Ibid.*, viide 165.

jätkamist. Vajaduspõhine eritoetus parandab selle sihtgrupi üliõpilaste olukorda ning takistab õpingute katkestamist majanduslikel põhjustel. Juhul kui majanduslikult kehv olukord säilib, on üliõpilasel võimalik juba järgmisel semestril taotleda uuesti kas vajaduspõhist õppetoetust või minna taotlema vajaduspõhist eritoetust.¹⁹¹

Tartu Ülikool, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia ja Tallinna Tehnikaülikool soovitasid selguse huvides kasutada analoogselt seletuskirjale ka seaduses uue õppetoetuste liigi kohta terminit „vajaduspõhine eritoetus“.¹⁹²

ÕÕS § 2 p-i 5 lõplikuks versiooniks oli:

- „5) vajaduspõhine eritoetus – üliõpilasele, välja arvatud doktorandile, käesolevas seaduses sätestatud tingimustel antav ning isiku majanduslikust olukorrast lähtuv rahaline toetus kõrghariduse omandamisega kaasnevate kulutuste katmiseks, kui üliõpilase vajaduspõhise õppetoetuse taotlus on tagasi lükatud.“¹⁹³

Termin „vajaduspõhine eritoetus“ on seletuskirjaga kooskõlas. Tartu Ülikooli, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia ja Tallinna Tehnikaülikooli soovitus on arvestatud täielikult. Tegemist on terminiga, mis väljendab tähistatavat mõistet täpselt ja täielikult. Selline õppetoetuse liik oli vajalik, sest alati on üliõpilasi, kelle kõrghariduse omandamine on majanduslike põhjuste tõttu ohus. Järelikult on see terminoloogiline muudatus kooskõlas termini püsivuse nõudega. Lisaks ei esine eksimust ülejäänute terminikasutuse nõuete vastu.

2.5.2. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra ning terminikasutusest

Kas õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sõnastuses on leitud lihtsuse ja täpsuse tasakaal?

Eelnõu sisaldas 14 muudatust, millest tõi uuri ja esile kuus. Kuuest muudatusest olid hästi sõnastatud neli. Nendes sätetes oli leitud tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõte esitati nende sätete puhul adressaadile arusaadaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. Ühes muudatuses oli ühe sätte täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane. Antud muudatuse teiste sätete puhul oli leitud tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Ühe muudatuse puhul esines seletuskirja ja sätte sõnastuse vastuolu. Antud problemaatilise sätte

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa. 728 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fad20530-4efb-41e5-963c-e6233598cb04&>. 18.04.2015. Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks kõrgkoolidele ja Eesti Üliõpilaskondade Liidule.

¹⁹³ *Ibid.*, viide 176.

puhul on uurijal raske võtta seisukohta sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra osas. Siiski leiab uurija, et sõnastuse täpsust on püütud saavutada lihtsuse arvelt. Selline vahekord hea ja halva sõnastuse vahel ei ole juhuslik. See iseloomustab tervet eelnõud – neljateistkümnes muudatuses sisaldus ainult kolm halvasti sõnastatud sätet. Nendest kolmest sättest sai esile toodud kaks.

Õigusaktid on suunatud erinevatele sihtrühmadele alates kogu elanikkonnast ja lõpetades erialaspetsialistidega. Igapähe on õigus eeldada, et õigusaktides kasutatakse talle arusaadavat keelt. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus sisalduvad sätted on suunatud nii spetsialistidele kui üliõpilastele. Käesolev eelnõu näitab, et seadusi, mis muudavad teisi seadusi, on võimalik sõnastada sellisel viisil, et nii spetsialistid kui ka tavainimesed saavad aru, mis nende kehtestamise järel muutub.

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sisaldas terminoloogilisi muudatusi. Kas eelnõus eksiti terminikasutuse reeglite vastu?

Analüüsitud termin oli nõuetekohane ehk täpne, täielik ja püsiv.

2.5.3. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teksti ja soovitud mõjude korrelatsioonist

Esiteks muudeti eelnõuga vajaduspõhise õppetoetuse taotlemise tingimusi õppemahu täitmise seotud punkti osas, mille kohaselt on üliõpilasel õigus saada vajaduspõhise õppetoetust, kui ta õpib täiskoormusega ja on algavaks semestriks täitnud kumulatiivselt eelmistel semestritel õppekava kohaselt täitmisele kuuluva õppe mahust vähemalt 75% või kui ta õpib täiskoormusega esimesel semestril.¹⁹⁴

Muudatuse positiivne mõju õppeasutustele seisneb selles, et viies vajaduspõhise õppetoetuse taotlemise ühe tingimuse – õppemahu täitmise nõude – vähemalt 75%-ni, ühtlustuvad õppeteenustasuta õppimisega seotud ning vajaduspõhise õppetoetuse saamise tingimused, mis on seotud õppemahu täitmise nõudega.¹⁹⁵

Õppekava täitmist kuni 75% võib lugeda positiivseks õpingute edenemise tempoks ning muudatus loob mõne ainepunkti vähem kirja saanud üliõpilastele, eelkõige vähemkindlustatud, kuid võimekatele üliõpilastele, võimaluse pühenduda õppetööle. Kui

¹⁹⁴ *Ibid.*, viide 165.

¹⁹⁵ *Ibid.*

üliõpilastel on võimalus pühendada õpingutele, saada õpingute ajal elamiseks täiendavat toetust, avaldab see kindlasti positiivset mõju hariduse kvaliteedile ning võimaldab üliõpilastel õpingud lõpetada nominaalajaga.¹⁹⁶

Kuna vajaduspõhised õppetootused on õigus taotleda kõigil toetuse tingimustele vastavatel alates 2013/2014. õppeaastast õppima asunud üliõpilastel olenemata sellest, kas õpivad eraõiguslikus, riiklikus või avalik-õiguslikus õppeasutuses, siis on eraõppeasutused pidanud juba vajaduspõhise õppetootuse rakendamisel looma üliõpilaste õppemahu täitmise jälgimiseks ja andmete edastamiseks vajalikud süsteemid.¹⁹⁷

Õppetootuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu on hästi sõnastatud. Seega võib see tõesti kaasa tuua õppemahu täitmise nõude vähendamisega planeeritud positiivsed mõjud. Vastavad mõjud on olulised, kuna elu on ettearvamatu ning alati pole võimalik õppemahtu 100%-liselt täita.

Teiseks loodi eelnõuga vajaduspõhise eritoetuse liik, mille kohaselt on üliõpilastel, kelle majanduslik olukord on raske, võimalik taotleda täiendavat toetust. Vajaduspõhine eritoetus on mõeldud üliõpilastele, kelle enda või pere majanduslik olukord on järsult halvenenud, kuid kes tulenevalt vajaduspõhise õppetootuse taotlemise tingimustest (tuginedes registripõhiste andmetele) toetusõiguslikud ei ole.¹⁹⁸

Õppeasutustel on olemas haldusvõimekus sotsiaalse suunitlusega toetuste administreerimisega tegeleda, sest vanas toetusüsteemis oli õppeasutustel võimalik toetusfondi mahust kuni 50% jätta majandusliku toetuse jagamiseks. Tuginedes olemasolevale praktikale ja kogemusele, töötavad õppeasutused välja eritoetuse taotlemise ja määramise täpsema korra ja tingimused. Õppeasutustel on võimalik kasutada kuni 10% toetussummast toetuse administreerimisega seotud kulude katteks (tööjõu kulu, süsteemide arendus jms).¹⁹⁹

Eraõppeasutustele on eritoetuse menetlemine uus tegevus, mistõttu võib nende jaoks ebasoovitavate mõjude riski hinnata keskmiseks. Samas muudatusega kaasnevate mõjude toime sihtrühmale on pigem positiivne, kuivõrd õppeasutustel on võimalik kasutada kuni 10% toetussummast toetuse administreerimisega seotud kulude katteks (tööjõu kulu, süsteemide arendus jms). Seega eelnõuga planeeritav muudatus täiendavat majandusliku mõju sihtrühmale ei põhjusta, sest rahalised vahendid õppetootuse jagamiseks eraldatakse õppeasutustele riigi poolt.²⁰⁰

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

Vajaduspõhise eritoetuse taotlemise võimaluse loomine annab veelgi paremad tingimused ebasoodsamatest sotsiaalmajanduslikest tingimustest pärit üliõpilastele kõrgharidusõpingutes osalemiseks. Muudatuse mõjul jõuab toetus paremini nende üliõpilasteni, kellel on tegelik toetuse saamise vajadus. Muudatus puudutab eelkõige neid üliõpilasi, kelle majanduslik olukord on järsult halvenenud.²⁰¹

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teksti kvaliteeti arvestades võib eeldada, et õppeasutustel ei teki sotsiaalse suunitlusega toetuse administreerimisel probleeme. Eelnõu on loonud kõik eeldused selleks, et eraõppeasutustel ei ilmneks toetuse administreerimisel ebasoovitavaid mõjusid. Käesoleva eelnõu hästi sõnastatud tekst annab võimaluse, et toetus jõuab suurema hulga nende üliõpilasteni, kelle kehv majanduslik olukord takistab õpingute läbimist.

²⁰¹ *Ibid.*

3. Ministeeriumite õigusosakondades läbi viidud küsitlusest

2014. aasta sügisel viis uurimuse autor ministeeriumite õigusosakondades läbi küsitluse, mille oli koostanud HÕNTE 2. peatüki 2. jao 1. jaotise „Seaduseelnõu keele- ja stiilinõuded“ alusel. Tegemist oli kvalitatiivse küsitlusega, millega autor uuris HÕNTE rakendamist ministeeriumite õigusloome protsessis. Küsitlusele vastasid kolme ministeeriumi õigusosakonna esindajad. Ministeeriume on Vabariigi Valitsuses üksteist. Laekunud vastuste põhjal ei ole võimalik teha üldistavaid järeldusi, kuid uurimuse autor annab neist ülevaate.

Küsitlus koosnes järgmistest küsimustest:

1. Kas Te olete rakendanud õigusloome protsessis hea õigusloome ja normitehnika eeskirja?
2. Kui rakendate, siis kuidas on see seni mõjutanud õigusloome protsessi üldisemalt – tulnud kasuks või olnud takistuseks?
3. Kas Teie jaoks on teksti täpsus ja lihtsus sünonüümid? Kui ei, siis miks? Võimalusel tooge näiteid.
4. Kas sätete sõnastamisel võetakse arvesse õigusnormi adressaati? Kui ei, siis miks? Võimalusel tooge näiteid.
5. Millist rolli mängib õigustloova akti eesmärk sätete sõnastuse imperatiivsuses? Võimalusel tooge näiteid.
6. Kas on võimalik, et termini üldtuntuse nõue saab takistuseks termini täpsuse nõude täitmisel? Võimalusel põhjendage ning tooge näiteid.
7. Kas terminite paigutus eelnõus võib mõjutada õigusselgust? Võimalusel tooge näiteid.
8. Tänapäeval on õigusaktides valdavalt levinud nominaaldefiniitsioonid (kokkulepe kasutada määratletavat sõna või väljendit teatud tähenduses). Millisel määral on lisaks nominaaldefiniitsioonidele kasutusel reaaldefiniitsioonid (määratletava sõna või väljendi kohta olemasoleva arusaama piiritlemine, täpsustamine)? Võimalusel tooge näiteid.
9. Kui Te saaksite hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muuta või täiendada, siis kuidas?

3.1. Sotsiaalministeerium

Sotsiaalministeeriumi õigusosakonnas (edaspidi *õigusosakond*) on HÕNTE õigusloome protsessis kasutusel. HÕNTE tuleb õigusloome protsessis kasuks, sest eesmärk on üllas.

Kiireloomuliste poliitilise alatooniga teemade osas ei ole enamasti võimalik HÕNTE-t rakendada (näiteks koostada väljatöötamiskavatsust, analüüsida mõjusid).

Õigusosakonna esindaja vastuse kohaselt peab õigustloova akti tekst olema lihtnimesele arusaadav, kuid tihti on see väljakutse. Õigusnormi adressaati tuleb sätete sõnastamisel arvesse võtta, eriti kui sekkutakse isiku põhiõigustesse. Sellisel juhul tuleb alati läbi viia põhiseaduse proportsionaalsuse analüüs.

Viienda küsimuse puhul oli õigusosakonna esindaja seisukoht, et õiguslikus mõttes on sätte eesmärk kõige tähtsam. Tihti tuleb poliitiliselt tasandilt soov ja ametnikud peavad asuma sellele mõttele sisu leidma, sealhulgas eesmärki. Õigusosakonna esindaja sõnul on palju juhtumeid, kus ametnikud selleks suutelised ei ole. Kui kehtestatav meede eesmärki ei täida, siis on sätte põhiseadusevastane.

Terminite osas polnud õigusosakonnas ette tulnud olukorda, kus termini üldtuntuse nõue saab takistuseks termini täpsuse nõude täitmisel. Tihti kasutatakse termineid, mis pigem ei ole üldtuntud ja probleemid tekivad sellest.

Ülejäänud küsimustele õigusosakond ei vastanud.

3.2. Siseministeerium

Siseministeeriumi õigusosakonnas (edaspidi *õigusosakond*) on HÕNTE õigusloome protsessis kasutusel. Tegemist on kohustusliku õigusaktiga, mida rakendatakse igapäevaselt, et tagada väljatöötavate õigusaktide kooskõla kehtiva õigusega. HÕNTE on kindlasti vajalik ja tulnud kasuks õigusloome protsessi ühtsetel põhimõtetel toimimise tagamisel. HÕNTE aitab tagada kõigi õigusaktide ühtetaolise väljatöötamise (ülesehitus, keelenõuded jne), õigusaktide väljatöötamisel piisava mõjude analüüsimise ja läbimõeldud regulatsiooni kehtestamise.

Õigusosakonna esindaja vastuse kohaselt ei ole õigustloova akti teksti lihtsus ja täpsus sünonüümid. Täpsuse all mõisteti, et tekst on ühetimõistetav, seda ei ole võimalik mitut moodi tõlgendada, selles on öeldud piisavalt, et sätet selgelt ja täielikult tõlgendada. Lihtsuse all mõisteti, et tekst on kirja pandud sihtgruppi arvestades, kasutades võimalikult palju eesti omasõnu ning võimalikult vähe pikki ja keerukaid põimlauseid. Keerulist mõtet ei saa alati väljendada lihtsalt, kuid enamasti saab keerulist mõtet väljendada täpselt.

Sätete sõnastamisel tuleks arvestada adressaati, kuid sageli seda ei tehta, sest terminite rohkus ja valdkonna keerukus tingivad keeruliste sätete loomise. Juriidiline keel on juba oma olemuselt teistsugune kui üldkeel ning täpsuse huvides ei ole alati võimalik väga lihtsalt ja

lühidalt väljenduda. Tihti kasutatakse täpsuse huvides juriidilisi termineid, tavainimesed neid aga üldiselt ei tea.

Viienda küsimuse puhul oli õigusosakonna esindaja seisukoht, et sätete sõnastuse valik peab sõltuma kontekstist, normi adressaadist ja eesmärgist ehk kuivõrd rõhutatult tahetakse sõnastuse abil õigusnormi edastada.

Kindlasti on võimalik, et termini üldtuntuse nõue muutub takistuseks termini täpsuse nõude täitmisel, kuid üldjuhul termini üldtuntus ei saa olla takistuseks termini täpsuse nõudele, sest vajadusel on võimalik õigusakti eelnõus termin iseseisvalt avada (eelkõige kui terminit on võimalik mitmeti tõlgendada või sellel on mitu tähendust, termin ei ole eesti keeles üldlevinud, terminil on oluline õiguslik tähendus).

Õigusosakonna esindaja arvates võib terminite paigutus kindlasti mõjutada õigusselgust. HÕNTE § 18 lg 5 kohaselt määratletakse termini sisu 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. HÕNTE annab seega kaks võimalust. Kindlasti on selgem, kui terminid esitatakse kohe õigusakti eelnõu üldsätetes või võimalikult eespool (nt §-s 2 või 3), siis on terminitega võimalik kohe tutvuda ning ülejäänud teksti lugedes on terminid juba tuttavad ja vajaduse korral on nende sisu juba selge või on teada, kust on võimalik termini tähendust järele vaadata. Samas on õiguskorrast võimalik leida ka teistsuguseid näiteid – Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011 määruses nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ on terminid esitatud eelnõu lõpus §-s 13.

Reaaldefiniitsioonid on leidnud kasutamist õiguskorras vaid vähesel määral ja just õigusvaldkonda reguleerivates üldseadustes (tsiviilseadustiku üldosa seadus, keskkonnaseadustiku üldosa seadus – nt keskkonnanäring, majandustegevuse seadustiku üldosa seadus - majandustegevus jne).

HÕNTE-t tuleks õigusosakonna esindaja sõnul täiendada eelkõige mõjude hindamise osas. Tuleks mõelda, kas praegune meetodika on väikeriigile sobiv ja kas meetodikat tuleks kohaldada praeguse praktika kohaselt nii laiale ringile dokumentidele ja algatustele. Meetodika koostamisel aluseks võetud mõjude hindamise meetodika on kõige sarnasem Euroopa Komisjonis kasutusel olevale meetodikale, lisades juurde topelt mõjude hindamise eelhindamise ja põhihindamisena. Lisaks tuleks kaardistada töömaht, mida mõjude hindamine nõuab ja teisalt hinnata, kas sellega saadav kasu kaalub üles töömahu. Hindamise puhul toimub *ex ante* hindamine, aga puudu on järelhindamise meetodika. Seaduseelnõude puhul,

mida pidevalt ajakohastatakse, ei ole võimalik mõjude järelhindamine, sest ei ole nullpunkti, millest lähtuvalt analüüsi läbi viia. Sellest lähtuvalt ei saa alati olla väljatöötamiskavatsuse puhul nõudeks järelanalüüsi läbiviimine, vaid uus *ex ante* mõjude analüüs.

3.3. Justiitsministeerium

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond (edaspidi *õiguspoliitika osakond*) on HÕNTE-t õigusloome protsessis kasutanud. HÕNTE on muutnud õigusloome vormiliselt paremaks ning eelnõude teksti ühtlasemaks. Ei eksita enam elementaarsete normitehnika nõuete vastu.

Õiguspoliitika osakonna esindaja vastuse kohaselt ei ole seaduse teksti täpsus ja lihtsus sünonüümid. Seaduse tekst peab olema täpne ja arusaadav, kuid tekst ei pea alati olema lihtne. Samas on olemas väga erineva n-õ kasutajaskonnaga õigusakte. Tehnilised kirjeldused, eelkõige määruse tasandil, peavad olema väga täpsed ja võivad seetõttu olla keerulised. Laia kasutajaskonnaga õigusaktid, eelkõige eraõigust puudutavad seadused, peavad olema abstraktsema ja lihtsama tekstiga.

Seaduse teksti sõnastamisel peaks võtma arvesse normi adressaati ja parematel juhtudel seda tehakse. Siiski on veel väga palju juhtumeid, kus seaduse teksti looja ei adu teksti keerukust. Eelkõige seetõttu, et kirjutajal puudub kas oskus või kogemus norme abstraktselt sõnastada. Teisalt on selle põhjuseks kindlasti ka n-õ juhtumipõhine lähenemine. Seaduse teksti hakatakse muutama konkreetse kaasuse pinnalt ning soovitakse seadusesse sisse kirjutada väga täpne lahendus adumata, et üksikjuhtumite põhjal toimuv seadusloome on alati lünklik.

Viienda küsimuse puhul oli õiguspoliitika osakonna esindaja seisukohal, et õigustloova akti eesmärk mängib kindlasti rolli sätete sõnastuse imperatiivsuses. Siiski tuleb akti eelkõige teleoloogiliselt tõlgendada ning kui oma olemuselt on akt selline, mis ei saaks olla imperatiivne, siis sätte sõnastus seda veel imperatiivseks ei muuda.

Õiguspoliitika osakonna esindaja arvates on võimalik, et termini üldtuntuse nõue saab takistuseks termini täpsuse nõude täitmisel. Näitena tõi õiguspoliitika osakond välja terminid „omaja“ ja „omanik“ asja ja õiguse puhul. Siinkohal võib õiguspoliitika osakonna esindaja sõnul esitada küsimuse, kas õiguste puhul oleks otstarbekas muuta kõikides õigusaktides „omanik“ „omajaks“, kuigi osades õigusvaldkondades on terminil „omanik“ lai kasutus.

Terminite paigutus eelnõus võib mõjutada õigusselgust. Ka terminite defineerimisel võib kerkida n-õ üld- ja erinormi küsimus.

Kaheksandale ja üheksandale küsimusele ei osanud õiguspoliitika osakonna esindaja vastata.

Kokkuvõte

Käesoleva uurimuse teema on „Seaduseelnõude sõnastusest ja terminikasutusest Eesti tänapäevasel õigusmaastikul“. Uurimuse eesmärk on analüüsida seaduseelnõude sõnastust ja terminoloogiat, et selgitada välja õiguse reaalse dimensiooni keeleliste probleemide olemus. Sellist lähenemist, kus uurimuses saavad kokku keelepõhine ja juriidiline lähenemine, tähistatakse erialakirjanduses kui juriidilist hermeneutikat või kui analüütilist jurisprudentsi.

Inimesed on teatavasti sotsiaalsed olendid, kes suhtlevad keele abil. Õiguse reaalne dimensioon ehk positiivne õigus on loodud inimese poolt. Seega toetub ka positiivne õigus keelele. On selge, et õigus on võimas ja keeruline institutsioon. Et õiguses sätestatud norme järgida saaks, tuleb neist aru saada.

Õigusakte ei koostata ainult riigiametnike, juristide või kohtunike jaoks. Ka kodanikel peab olema võimalus oma õigusi kaitsta. Eesti õigusaktide keel on põhjendamatult keerukas ning seda saab ja on vaja lihtsustada. Aastast aastasse korduvad vead ja ebasoovitavad konstruktsioonid osutavad, et eelkõige omandatakse õigusaktide keelekasutus olemasolevate tekstide kaudu. Teksti koostaja keelelised valikud on automaatsed ning rajanevad põhimõttel „nii on kombeks öelda“. Tuleb lahti saada mõnele juristile omasest suhtumisest keelde kui teisejärgulisse küsimusse. See on tähis, mille poole liikuda, mitte lähiajal saavutatav täiuslik olukord.

Ametliku keelekasutuse ühtluse ja selguse peab tagama eesti kirjakeele norm, mis kujutab endast õigekirjutuslike, grammatiliste ja sõnavaraliste normingute süsteemi. Eesti kirjakeele normi rakendamise aluseks on Vabariigi Valituse 9. juunil 2011. aastal vastu võetud määrus nr 71 „Eesti kirjakeele normi rakendamise kord“. Kirjakeelel pole alternatiivi, ta on riigi ja rahvuse vältimatu infrastruktuur. Lisaks eesti kirjakeele normile on õigustloova akti keele ja stiili aluseks ka normitehnika reeglid, mis on samuti kirja pandud Vabariigi Valitsuse määrusega. Normitehnika reeglites sisalduvad nõuded, millele peab õigusaktide tekst vastama – üldarusaadavus, lakoonilisus, trafaretsus ja adekvaatsus. Kõik need nõuded toetuvad terminitele. Õigusaktides terminite kasutamisel tuleb samuti järgida teatud nõudeid – täpsus, ühesus, üldtuntus, iseseisvus ja püsivus. Kui terminikasutuse nõudeid ei järgita, satuvad ohtu normitehnika sõnastusnõuded ning sellega ka seaduste kvaliteet. Seaduste kvaliteedist, sealhulgas nende arusaadavusest, oleneb rahva suhtumine seadusandjasse ja inimeste psühholoogiline sättumus olla õiguskuulekas või mitte.

Kvaliteetne seaduseelnõu tekst ei pea olema üksnes kirjakeele normile vastav, vaid sellel tekstil peab olema ka seaduskeele stiil, mis peab koostajate ja toimetajate koostöös muuhulgas tagama lihtsuse ja täpsuse, õige rõhuasetuse, ühetaolise tõlgendamise ja sellega seadusandja mõtte esitamise normi adresaadile parimal viisil. Lihtsuse ja täpsuse nõuded võivad omavahel vastuollu minna. Lihtsus saavutatakse täpsuse arvelt ja vastupidi. Praktikast tuleb need nõuded omavahel tasakaalustada nii, et norm oleks võimalikult täpne, muutumata sealjuures liiga raskesti arusaadavaks. Antud töö esimene uurimisküsimus oli: „Kas seaduseelnõude sõnastuses on leitud lihtsuse ja täpsuse tasakaal?“ Uurimuse autori hüpotees oli, et valdavalt saavutatakse täpsus lihtsuse arvelt.

Õigustloovate aktide keelelised probleemid tulenevad ka terminoloogiast. Terminikasutuse variatiivsus ei ole kooskõlas normitehnikast tulenevate õigustloova akti keele ja stiili eripära ja terminikasutuse nõuetega. Nimetatud nõuetel ei ole üksnes vormiline, vaid ka sisuline ja praktiline tähtsus. Õigusterminoloogia kui õigusteaduse oskuskeele aines on õigustloova akti üldarusaadavuse üheks komponendiks. Antud töö teine uurimisküsimus oli: „Kas seaduseelnõudes on eksitud terminikasutuse nõuete vastu?“ Uurimuse autori hüpotees oli, et seaduseelnõudes valdavalt eksitakse terminikasutuse nõuete vastu.

Seaduseelnõude rohkuse tõttu oli vaja need uurimisobjektina kuidagi piiritleda. Sobivaks kriteeriumiks oli aeg, sest valdkonnalised aspektid ei olnud antud uurimuse seisukohalt olulised. Autor valis uuritavaks ajavahemikuks kuus kuud, juulist detsembrini 2014. aastal. Sel ajal tegeles Riigikogu 39 seaduseelnõuga. Uurimuse autor analüüsis järgmiste seaduste eelnõusid: rahvatervise seaduse muutmise seadus; korrakaitse seaduse muutmise seadus; maksualase teabevahetuse seadus; meresõiduohutuse seaduse muutmise seadus; õppetootuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.

Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldas kuute muudatust, millest kaks olid hästi sõnastatud. Leitud oli tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõtte esitati adresaadile arusaadaval ja üheselt mõistetaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. Kolme muudatuse puhul oli sõnastuse täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane. Ühes muudatuses sisaldunud säte oli poolik. Antud problemaatilise sätte puhul oli uurijal raske võtta seisukohta sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra osas. Siiski leidis uurija, et sõnastuse täpsust oli püütud saavutada lihtsuse arvelt.

Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu sätted on oma sisult suunatud spetsialistidele. See aga ei muuda aktsepteeritavaks seadusteksti liigset keerukust.

Terminoloogilisi muudatusi eelnõus ei esinenud.

Eelnõu tekst oli seletuskirjaga vastavuses nelja muudatuse puhul kuuest. Kahe muudatusega seoses esitati märkus, kuid neid ei arvestatud.

Eelnõust tingitud peamised positiivsed mõjud on sotsiaalsed, sest VSR-i eesmärk on sõeluuringute planeerimine ja korraldamine, uuringutulemuste ja raviandmete kogumine ja analüüsimine. VSR-i üheks oluliseks funktsiooniks on hõlbustada sõeluuringus osalemise kutsete edastamise protsessi. Kuna eelnõu tekst oli sõnastatud keeruliselt, võib ohtu sattuda VSR-i toimimine ja seeläbi ka soovitud mõjud.

Korraldusseaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldas kuute muudatust, millest viis olid hästi sõnastatud. Leitud oli tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõtte esitati adressaadile arusaadaval ja üheselt mõistetaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. Seda ei muutnud asjaolu, et kolmel juhul viiest oli eksitud õigustloova akti teksti lakoonilisuse nõude vastu. Ühe muudatuse puhul oli sõnastuse täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane.

Korraldusseaduse muutmise seaduse eelnõu näitas, et seadusi, mis muudavad teisi seadusi, on võimalik sõnastada sellisel viisil, et nii spetsialistid kui ka tavainimesed saavad aru, mis nende kehtestamise järel muutub.

Terminoloogilisi muudatusi eelnõus ei esinenud.

Eelnõu tekst oli seletuskirjaga vastavuses kolme muudatuse puhul. Ülejäänud kolme muudatust polnud seletuskirjas lahti mõtestatud. Märkusi arvestati kahel juhul kolmest.

Korraldusseaduse muutmise seaduse eelnõu oli hästi sõnastatud. Seega võib see tõesti kaasa tuua alkoholi kättesaadavuse ja tarbimise vähenemise. Vastav mõju on ühiskonnale oluline, ükskõik, kui suur see on. Eelnõu võib aidata mõningal määral suurendada toitlustusettevõtjate käivet ning selle võrra elavdada majandust.

Eelnõu teksti kvaliteeti arvestades võib eeldada, et keelatud kohas alkoholi tarbimisega seotud väljakutsete ja menetletud süütegude arv võib suurened ajuiselt.

Kuna eelnõu sisu oli täielik, täpne, üldarusaadav ja üheselt mõistetav, tagab see isikute käitumise parema ettenähtavuse, suurendab õiguskindlust ning usaldust riigi toimimisse. Seega olenevad eelnõuga kavandatavate muudatuste sotsiaalsed mõjud korraldusseorganite ressurssidest ning inimeste enda käitumise muutumisest.

Korraldusseaduse muutmise seaduse eelnõuga loodi kõik eeldused selleks, et kohalike omavalitsuste organid saaksid välja töötada õigusaktide kavandid, millega määratakse avalikud kohad, kus on lubatud alkoholsete jookide tarbimine.

Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sisaldas 29 paragrahvi, millest uurija tõi esile 5 paragrahvi. Need paragrahvid sisaldasid kokku 15 lg-t. 7 lg-t 15-st olid hästi sõnastatud. Leitud oli tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõte esitati nende 7 lg puhul adressaadile arusaadaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. 8 lg puhul oli täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane. Selline vahekord hea ja raske sõnastuse vahel ei iseloomustanud ülejäänud eelnõud – valdavalt oli leitud tasakaal sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahel.

Maksualase teabevahetuse seadus on suunatud spetsialistidele. Vaatamata sellele on suudetud luua seadustekst, mis on suures ulatuses arusaadav ka tavainimestele.

Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu sisaldas terminoloogilisi muudatusi. Analüüsitud viiest terminist olid nõuetekohased kaks terminit. Mõlemad terminid olid pärit eelnõu §-st 2. Kolmanda samast paragrahvist pärit termini puhul oli eksitud terminikasutuse nõuete vastu. Selline vahekord ilmestab §-i 2 hästi – terminoloogilised muudatused olid valdavalt nõuetekohased. Väljatoodud §-s 11 määratletud terminid iseloomustasid vastupidist. Sealsed terminoloogilised muudatused olid valdavalt küsitava väärtusega. Neid kahte paragrahvi omavahel võrreldes oli nõuetekohaseid termineid rohkem.

Eelnõu tekst oli seletuskirjaga kooskõlas kolme paragrahvi puhul viiest. Märkusi oli esitatud nelja paragrahvi puhul. Märkusi ei arvestatud ühel korral, kahel korral arvestati neid osaliselt ja ühel korral täielikult. Analüüsitud terminoloogilistest muudatustest olid kõik viis seletuskirjaga kooskõlas.

Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu, mis on valdavalt hästi sõnastatud, ei tekita eeldatavasti takistusi Maksu- ja Tolliametite rutiinses tegevuses. Samuti ei sea see tõenäoliselt ohtu FATCA kokkuleppe täitmise alustamist.

Aruandekohustuslikel Eesti finantsasutustel on kohustus otsida enne 30. juunit 2014 avatud kontode hulgast välja USA-le avaldatavad kontod ning muuta infosüsteeme viisil, mis võimaldab vajaliku teabe tähtaegselt Maksu- ja Tolliametile edastada. Mõlemad ühekordsed tegevused viiakse suure tõenäosusega läbi probleemideta, sest maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu tekst on valdavalt täielik, täpne, üldarusaadav ja üheselt mõistetav.

FATCA kokkulepe on juba ratifitseeritud, Eesti on sellega kaasnenud kohustused võtnud ning USA ootab Eestilt nende täitmist. Viimati nimetatu eeltingimus on riigisisese õiguse kooskõlla viimine FATCA kokkuleppega. Antud juhul saadi kooskõlastamisega hästi hakkama.

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 sisaldas 33 p-i, millest uurija tõi esile kaheksa. Kaheksast punktist olid hästi sõnastatud kuus. Nendes kuues punktis sisalduvates normides oli leitud tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõtte esitati nende normide puhul adressaadile arusaadaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. Eelnõu §-i 1 kahe p-i puhul oli neis sisalduvate normide täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane. Selline vahekord hea ja raske sõnastuse vahel ei olnud juhuslik. See iseloomustas tervet eelnõud – sõnastuse täpsus oli lihtsuse arvelt saavutatud ainult mõne üksiku normi puhul.

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu on suunatud spetsialistidele. Vaatamata sellele on suudetud luua normid, mis on suures ulatuses arusaadavad ka tavainimestele.

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu sisaldas terminoloogilisi muudatusi. Analüüsitud kahest terminist oli nõuetekohane üks termin. Teisel juhul oli terminoloogiline muudatus küsitava väärtusega ehk eksitud oli termini püsivuse nõude vastu.

Eelnõu tekst oli seletuskirjaga kooskõlas kuuel juhul kaheksast. Kahel juhul polnud muudatus seletuskirjas lahti mõtestatud. Muudatusettepanekuga arvestati kahel juhul kolmest. Terminoloogilistest muudatustest olid mõlemad seletuskirjaga kooskõlas.

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu oli hästi sõnastatud. Sel põhjusel loodi eelnõuga eeldused reisijate ja laevapere ohutuse ning reisilaevade päästevõimaluste parandamiseks, samuti otsingu- ja päästetööde ning võimaliku õnnetuse tagajärgedega tegelemise tõhusamaks muutmiseks.

Eelnõu teksti kvaliteeti arvestades ei tohiks esineda takistusi mõju (isikuregistri heakskiit) avaldumisele. Isikuregistri heakskiit aitab kaasa meresõiduohutuse tõusule, eelkõige päästevõimaluste osas.

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sisaldas 14 muudatust, millest uurija tõi esile kuus. Kuuest muudatusest olid hästi sõnastatud neli. Nendes sätetes oli leitud tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Seadusandja mõtte esitati nende sätete puhul adressaadile arusaadaval viisil, kaotamata täpsust ja täielikkust. Ühes muudatuses oli ühe sätte täpsus saavutatud lihtsuse arvelt ehk sõnastus oli raskepärane. Antud muudatuse teiste sätete puhul oli leitud tasakaal lihtsuse ja täpsuse vahel. Ühe muudatuse puhul esines seletuskirja ja sätte sõnastuse vastuolu. Antud problemaatilise sätte puhul oli uurijal raske võtta seisukohta sõnastuse lihtsuse ja täpsuse vahekorra osas. Siiski leidis uurija, et sõnastuse täpsust oli püütud saavutada lihtsuse arvelt. Selline vahekord hea ja halva sõnastuse vahel ei olnud juhuslik. See iseloomustab tervet

eelnõud – neljateistkümnes muudatuses sisaldus ainult kolm halvasti sõnastatud sätet. Nendest kolmest sättest sai esile toodud kaks.

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus sisalduvad sätted on suunatud nii spetsialistidele kui üliõpilastele. Antud eelnõu näitab, et seadusi, mis muudavad teisi seadusi, on võimalik sõnastada sellisel viisil, et nii spetsialistid kui ka tavainimesed saavad aru, mis nende kehtestamise järel muutub.

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu sisaldas ühte uut terminit. Analüüsitud termin oli nõuetekohane ehk täpne, täielik ja püsiv.

Eelnõu tekst oli seletuskirjaga kooskõlas viiel juhul kuuest. Muudatusettepanekut oli arvestatud mõlemal juhul. Terminoloogilise muudatuse puhul ei esinenud vastuolu seletuskirjaga ning märkusi oli arvestatud.

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu oli hästi sõnastatud. Seega võib see tõesti kaasa tuua õppemahu täitmise nõude vähendamiseks planeeritud positiivsed mõjud.

Eelnõu teksti kvaliteeti arvestades võib eeldada, et õppeasutustel ei teki sotsiaalse suunitlusega toetuse administreerimisel probleeme. Eelnõu on loonud kõik eeldused selleks, et eraõppeasutustel ei ilmneks toetuse administreerimisel ebasoovitavaid mõjusid. Antud eelnõu hästi sõnastatud tekst annab võimaluse, et toetus jõuab suurema hulga nende üliõpilasteni, kelle kehv majanduslik olukord takistab õpingute läbimist.

Viie analüüsitud seaduseelnõu alusel on esimese uurimisküsimuse vastus, et seaduseelnõude sõnastuses oli valdavalt leitud lihtsuse ja täpsuse tasakaal. Teise uurimisküsimuse vastus on, et valdavalt oli terminikasutus seaduseelnõudes nõuetekohane.

2014. aasta sügisel viis uurimuse autor ministeeriumite õigusosakondades läbi küsitluse, mille oli koostanud HÕNTE 2. peatüki 2. jao 1. jaotise „Seaduseelnõu keele- ja stiilinõuded“ alusel. Tegemist oli kvalitatiivse küsitlusega, millega autor uuris HÕNTE rakendamist ministeeriumite õigusloome protsessis. Küsitlusele vastasid kolme ministeeriumi õigusosakonna esindajad. Ministeeriume on Vabariigi Valitsuses üksteist. Laekunud vastuste vähesuse tõttu ei olnud võimalik nende alusel üldistavaid järeldusi teha.

About the wording and term usage of draft acts in Estonian modern legal landscape

Summary

The goal of this research is to analyse the wording and term usage of draft acts to determine the nature of the problems of the factual dimension of law. In specialised literature, such a research approach, where language-based and legal approaches meet, is called legal hermeneutics or analytical jurisprudence.

As we know, humans are social creatures who communicate through language. The factual dimension of law, more commonly known as positive law, is created by people. This means that law is based on language. Without a doubt, law is a powerful and complex institution. To adhere to law, one must understand it first.

Legal acts are not only composed for lawyers, judges and state officials. The citizens also have to have a chance to defend their rights. The language used in Estonian legal acts is unreasonably complex. It can be and should be simplified. The mistakes and unwanted constructions reoccurring year after year show that above all, the language used in legal acts is acquired from legal acts in force. The lingual choices of the people who compile legal texts are automatic and based on the notion that “it is customary”. The notion of some lawyers that language is a secondary factor must be renounced. It is a goal, towards which to strive, not a perfect situation achieved in the near future.

The unity and clarity of formal language is ensured by the Written Language Norm, which is a system of norms concerning spelling, grammar and vocabulary. The basis for implementing the Written Language norm is a regulation called “The Procedure of Implementing the Written Language Norm”. It was drawn up by the Estonian Government and was adopted on 9 June 2011. The written language has no alternative – it is an inevitable infrastructure of a state and its nationals. Besides the Written Language Norm, the style and language of legal acts is also regulated by the Rules of Good Legislative Practice and Legislative Drafting. This is also a regulation drawn up by the Estonian Government. These Rules entail requirements, which a legal act must meet – general understandability, conciseness, conventionality and adequacy. All these requirements are based on the use of terms. Terms must also comply with a set of requirements – preciseness, unambiguity, publicity, independence and constancy. If these requirements are not followed, then in turn, the wording requirements are in danger and

so is the quality of legal acts. People's opinion on the legislator and their adherence to laws depends on the quality of legal acts, mainly their understandability.

A high-quality draft act does not only have to be in compliance with the Written Language Norm, but it also has to have the style of legal language. Among other things, this has to ensure that the cooperation of draftsmen and editors results in simplicity and preciseness, correct emphasis, unequivocal interpretation, and through these the best possible presentation of the will of the legislator to the addressee. The requirement of preciseness can conflict with the requirement of simplicity. Simplicity is achieved at the expense of preciseness and *vice versa*. In practice, these requirements have to be balanced so that the norm would be as precise as possible and at the same time not too abstruse. The first research question of the present thesis was: "Have the requirements of simplicity and preciseness been balanced in the wording of draft acts?" The hypothesis of the author of this research was that, for the most part, preciseness of the wording has been achieved at the expense of simplicity.

Lingual problems of legislative acts also stem from terminology. Variability in term usage is not in compliance with the requirements of term usage and the peculiarity of the language and style of legislative acts, which stem from the Rules of Good Legislative Practice and Legislative Drafting. Said requirements are not only of formal importance, but also of substantive and practical importance, because legal terminology as the matter of the language of jurisprudence is one of the components of the general understandability of legislative acts. The second research question of the present thesis was: „Have draftsmen erred towards the requirements of term usage?“ The hypothesis of the author of this research was that, for the most part, draftsmen have erred towards the requirements of term usage.

Due to the abundance of draft acts, they had to be somehow determined. The suitable factor was time, because thematical aspects were of no importance due to the goal of this research. The chosen interval was six months, from July to December 2014. During that time, the Riigikogu processed 39 draft acts. The author of this research analysed the draft acts of the following legislative acts: Public Health Act Amendment Act; Law Enforcement Act Amendment Act; Tax Information Exchange Act; Maritime Safety Act Amendment Act; Study Allowances and Study loans Act and Accordingly Other Acts Amendment Act.

The draft act of **Public Health Act Amendment Act** was comprised of six amendments, two of which were well-formulated. Simplicity and preciseness of the wording were balanced. The will of the legislator was presented to the addressee in an understandable and unambiguous way, without losing preciseness and completeness of the wording. In the case of three amendments, preciseness of the wording had been achieved at the expense of simplicity. In

other words, the wording was abstruse. One amendment was formulated only partially. It was difficult for the researcher to take a position about the preciseness and simplicity of the wording of this problematic article. However, the researcher found that the draftsmen had tried to achieve preciseness of the wording at the expense of simplicity.

Public Health Act Amendment Act introduced new articles into the legal order, which were aimed at specialists. This fact does not make the abstruse wording of the articles acceptable.

The draft act did not introduce new terminology.

The text of the draft act was in compliance with the explanatory notes in four cases out of six. Remarks were submitted in relation to two amendments but were not taken into account.

The main positive effects arising from the draft act are of a social nature, because the aim of the Cancer Screening Register is the planning and conducting of screenings, the collecting and analysing of screening results and treatment history. One of the main functions of the Cancer Screening Register is to facilitate the process of invitation transference. Due to the abstruse wording of the draft act of the Public Health Act Amendment Act, the performance of the Cancer Screening Register and accordingly, the positive effects arising from the draft act, may be in danger.

The draft act of **Law Enforcement Act Amendment Act** was comprised of six amendments, five of which were well-formulated. Simplicity and preciseness of the wording were balanced. The will of the legislator was presented to the addressee in an understandable and unambiguous way, without losing preciseness and completeness of the wording. This was not affected by erring towards the requirement of concise wording in the case of three amendments. In the case of one amendment, preciseness of the wording had been achieved at the expense of simplicity. In other words, the wording was abstruse.

The draft act of Law Enforcement Act Amendment Act demonstrated that amendment acts can be formulated in such a way that both specialists and ordinary people understand, what changes after the adoption of these acts.

The draft act did not introduce new terminology.

The text of the draft act was in compliance with the explanatory notes in three cases out of six. The other three amendments were not explained. Remarks were submitted in relation to three amendments, but were taken into account in two cases out of three.

The draft act of Law Enforcement Act Amendment Act was well-formulated. Because of this, it may help to decrease the availability and also, the consumption of alcohol. This effect is

important for the society, no matter how insignificant it is. Also, the draft act may help to increase the turnover of catering entrepreneurs.

Taking into account the quality of the draft act, one might assume that the number of police summons and processed offences concerning alcohol consumption in prohibited areas might increase temporarily.

Because the text of the draft act was complete, precise, generally understandable and unambiguous, it ensures better foreseeability of human behaviour, increases legal certainty and trust in the state. Due to this, the social effects of the amendments depend on the resources of law enforcement agencies and the alteration of human behaviour.

The draft act of Law Enforcement Act Amendment Act created all necessary preconditions for local government bodies to develop drafts acts of legal acts to determine public areas, where consumption of alcoholic beverages is allowed.

The draft act of **Tax Information Exchange Act** was comprised of 29 paragraphs, of which the researcher presented five paragraphs. These five paragraphs were comprised of 15 sections. Seven sections out of 15 were well-formulated. Simplicity and preciseness of the wording were balanced. The will of the legislator was presented to the addressee in an understandable and unambiguous way, without losing preciseness and completeness of the wording. In the case of eight sections, preciseness of the wording had been achieved at the expense of simplicity. In other words, the wording was abstruse. This sort of ratio between well-formulated and abstruse sections did not describe the entire draft act. The text of the draft act was, for the most part, well-formulated.

Tax Information Exchange Act was aimed at specialists. However, most of the text of this legislative act is understandable to ordinary citizens.

The draft act introduced new terminology. Two of the five terms analysed were in compliance with the requirements of term usage. Both of these terms were defined in paragraph 2. One term, which was also defined in paragraph 2, was not in compliance with the requirements of term usage. This sort of ratio describes paragraph 2 well – most of the terms were in compliance with the requirements of term usage. On the other hand, the analysed terms from paragraph 11 were mostly of questionable value. Despite that, the overall number of new terms in the draft act of Tax Information Exchange Act, which were in compliance with the requirements of term usage, was bigger.

The text of the draft act was in compliance with the explanatory notes in the case of three paragraphs. Remarks were submitted in relation to four paragraphs, but were taken into

account in the case of one paragraph. In the case of two paragraphs, remarks were taken into account partially and in the case of one paragraph, not at all. Terminological changes were in compliance with the explanatory notes.

Presumably, the draft act of Tax Information Exchange Act, which was mostly well-formulated, will not create obstacles for the Estonian Tax and Customs Board carrying out its routine tasks. Also, it probably will not compromise the start of the fulfillment of the FATCA agreement.

Accountable Estonian financial institutions have an obligation to look for accounts disclosable to the United States of America from the accounts opened before 30 June 2014, and to alter their data system in such a way that the necessary data will be delivered to the Estonian Tax and Customs Board on time. Both of these one-time activities will probably be performed without any trouble, because the draft act of Tax Information Exchange Act was mostly complete, precise, generally understandable and unambiguous.

The FATCA agreement has already been ratified and the Republic of Estonia has undertaken the resulting commitments and the United States of America are waiting for the fulfillment of these commitments. The precondition to this is the coordination of Estonian laws with the FATCA agreement. The coordination was successful.

Paragraph 1 of the draft act of **Maritime Safety Act Amendment Act** was comprised of 33 amendments. The researcher presented eight of these amendments. Six amendments were well-formulated. Simplicity and preciseness of the wording were balanced. The will of the legislator was presented to the addressee in an understandable and unambiguous way, without losing preciseness and completeness of the wording. In the case of two amendments, preciseness of the wording had been achieved at the expense of simplicity. In other words, the wording was abstruse. This sort of ratio between well-formulated and abstruse amendments was not random. The text of the draft act was abstruse very rarely.

The draft act of Maritime Safety Act Amendment Act is aimed at specialists. However, the draft act was so well-formulated that is also generally understandable to ordinary people.

The draft act introduced new terminology. One of the terms analysed was in compliance with the requirements of term usage. The other new term was of questionable value. In other words, the draftsmen had erred towards the requirement of terminological constancy.

The text of the draft act was in compliance with the explanatory notes in the case of six amendments. Two amendments were not explained. Amendment proposals were submitted in

relation to three amendments, but were taken into account in the case of two amendments. Both of the terminological changes were in compliance with the explanatory notes.

The draft act of Maritime Safety Act Amendment Act was well-formulated. Because of this, the draft act created all necessary preconditions for the improvement of the safety of passengers and crew alike, and of the search and rescue activities and of dealing with the consequences of accidents.

Taking into account the quality of the draft act, there should be no problems with the manifestation of the desired effect, which is the approval of the personal register. This approval will help to increase maritime safety, especially in the field of search and rescue.

The draft act of **Study Allowances and Study loans Act and Accordingly Other Acts Amendment Act** was comprised of 14 amendments, six of which were presented. Four amendments were well-formulated. Simplicity and preciseness of the wording were balanced. The will of the legislator was presented to the addressee in an understandable and unambiguous way, without losing preciseness and completeness of the wording. In the case of one amendment, preciseness of the wording had been achieved at the expense of simplicity. In other words, the wording was abstruse. One amendment was in conflict with the explanatory notes. It was difficult for the researcher to take a position about the preciseness and simplicity of the wording of this problematic amendment. However, the researcher found that the draftsmen had tried to achieve preciseness of the wording at the expense of simplicity. This sort of ratio between well-formulated and abstruse amendments was not random. The text of the draft act contained only three abstruse amendments, two of which were presented.

The draft act of Study Allowances and Study loans Act and Accordingly Other Acts Amendment Act was aimed at both specialists and students. This draft act demonstrated that amendment acts can be formulated in such a way that both specialists and ordinary people understand, what changes after the adoption of these acts.

The draft act introduced one new term. The analysed term was in compliance with the requirements of term usage. In other words, the term was precise, complete and constant.

The text of the draft act was in compliance with the explanatory notes in the case of five amendments. Amendment proposals were submitted in relation to two amendments and were taken into account. The new term was in compliance with the explanatory notes and the submitted remarks were taken into account.

The draft act of Study Allowances and Study loans Act and Accordingly Other Acts Amendment Act was well-formulated. Because of this, it can bring about the positive effects of the study load reduction.

Taking into account the quality of the draft act, educational institutions will probably not have any trouble administering the social subsidy. The draft act created all necessary preconditions so that no unwanted effects would manifest when private educational institutions administer the subsidy. The well-formulated text of this draft act creates a possibility that the subsidy will be given to a larger number of students whose poor economic state is preventing them from studying.

On the basis of the five draft act analysed in this research, the answer to the first research question is that the simplicity and preciseness of the wording of draft acts were mostly balanced. The answer to the second research question is that, for the most part, term usage was in compliance with the requirements.

In the autumn of 2014, the author of this research conducted a poll in the legal departments of the ministries of the Estonian Government. It was a qualitative poll created on the basis of subdivision 1 of division 2 of chapter 2 of the Rules of Good Legislative Practice and Legislative Drafting entitled „Requirements for Language and Style of Draft Act“. The author of this research wanted to know about the implementation of the Rules of Good Legislative Practice and Legislative Drafting in the legislative procedure. Legal departments of three ministries corresponded to the poll. However, the Estonian Government is comprised of 11 ministries. Due to lack of correspondance, no general conclusion could be drawn.

Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. The dual nature of law. – Law of Ukraine, 2011, Vol 1, lk 44 jj.
2. Duguit, L. Objective law. – Columbia Law Review. 1920, Vol 20, No 8. – Arvutivõrgus: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/1111263>. 04.02.2015.
3. Greenbaum, T. Õigusemõistmine *versus* õigusmõistmine. – Õiguskeel, 2009, I. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/40557>. 05.02.2015 ja 13.02.2015.
4. Kerge, K. Keelenormi tänapäevane olemus. – Õiguskeel, 2003, V, lk 33.
5. Kukk, I. Õiguse ja halduse keel. – Õiguskeel, 2002, V, lk 6 jj.
6. Meri, L. Kas väikesed jäävad ellu? – Õiguskeel, 2000, I, lk 9.
7. Narits, R. Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Juura 1997, lk 80.
8. Nemvalts, P. Õigus mõista õigusakte. – Õiguskeel, 2007, I. – Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguskeel_2007-1.pdf. 13.02.2015.
9. Oksaar, E. Seaduskeele probleeme Saksamaal. – Õiguskeel, 2002, I, lk 8.
10. Prükk, K. – Juridica, 2008, V, lk 281.
11. Rask, M. Õigusloome ja justitiitshalduse arengusuunad. – Õiguskeel, 2000, I, lk 12.
12. Silvet, E. Seadused peavad olema arusaadavad. – Õiguskeel, 2000, V, lk 5.
13. Tammelo, I. Õiglus ja hool. Tartu, 2002, lk 15 jj.

Kasutatud normatiivmaterjal

1. Eesti kirjakeele normi rakendamise kord. VVm 09.06.2011 nr 71. – RT I, 14.06.2011, 3.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
3. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 nr 180. – RT I, 29.12.2011, 228.
4. Korrakaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu. 752 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4&>. 04.04.2015.
5. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu. 794 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ffdf03d-f9d1-4223-be40-51ad84d2aa08&>. 08.04.2015.
6. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. 738 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=92646270-bb57-42fb-8b98-9c6f31355832&>. 12.04.2015.
7. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu. 756 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=77213986-9107-441c-83ed-13ac7141f586&>. 20.02.2015.
8. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 728 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fad20530-4efb-41e5-963c-e6233598cb04&>. 18.04.2015.

Muu kasutatud materjal

1. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja eelnõu seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#7uknfPc8>. 05.02.2015.
2. Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 752 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4&>. 04.04.2015.
3. Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 752 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4&>. 04.04.2015.
4. Korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa. 752 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=02df4ca5-466d-4479-999f-304274f315b4&>. 04.04.2015.
5. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. 794 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ffdf03d-f9d1-4223-be40-51ad84d2aa08&>. 08.04.2015.
6. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskirja lisa. 794 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ffdf03d-f9d1-4223-be40-51ad84d2aa08&>. 08.04.2015.
7. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 738 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=92646270-bb57-42fb-8b98-9c6f31355832&>. 12.04.2015.
8. Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 738 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=92646270-bb57-42fb-8b98-9c6f31355832&>. 12.04.2015.
9. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 756 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=77213986-9107-441c-83ed-13ac7141f586&>. 20.02.2015.
10. Rahvatervise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa II. 756 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=77213986-9107-441c-83ed-13ac7141f586&>. 20.02.2015.

11. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 728 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fad20530-4efb-41e5-963c-e6233598cb04&>. 18.04.2015.
12. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 728 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fad20530-4efb-41e5-963c-e6233598cb04&>. 18.04.2015.
13. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa. 728 SE. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fad20530-4efb-41e5-963c-e6233598cb04&>. 18.04.2015.

Kasutatud lühendid ja võõrkeelsed väljendid

1. *every reasonable person* – iga mõistlik inimene (inglise keeles)
2. *ex ante* – enne sündmust (ladina keeles)
3. *ibidem / ibid.* – samas kohas (ladina keeles)
4. jj – ja järgnevad
5. jms – ja muud sellised
6. jne – ja nii edasi
7. jt – ja teised
8. lg – lõige
9. lk – lehekülg
10. mh – muu hulgas
11. MTÜ – mittetulundusühing
12. nn – niinimetatud
13. nr – number
14. nt – näiteks
15. n-õ – nii-õelda
16. p - punkt
17. RT – Riigi Teataja
18. SE - seaduseelnõu
19. sh – sealhulgas
20. s.o – see on
21. st – see tähendab
22. v.a – välja arvatud
23. *vice versa* – vastupidi (ladina keeles)
24. vms – või muu selline
25. VVm – Vabariigi Valitsuse määrus

Lisad

Lisa 1. Ministeeriumite õigusosakondades läbi viidud küsitlus

Magistritöö küsitlus HÕNTE 2. peatüki 2. jao 1. jaotise „Seaduseelnõu keele- ja stiilinõuded“ alusel:

1. Kas Te olete rakendanud õigusloome protsessis hea õigusloome ja normitehnika eeskirja?
2. Kui rakendate, siis kuidas on see seni mõjutanud õigusloome protsessi üldisemalt – tulnud kasuks või olnud takistuseks?
3. Kas Teie jaoks on teksti täpsus ja lihtsus sünonüümid? Kui ei, siis miks? Võimalusel tooge näiteid.
4. Kas sätete sõnastamisel võetakse arvesse õigusnormi adressaati? Kui ei, siis miks? Võimalusel tooge näiteid.
5. Millist rolli mängib õigustloova akti eesmärk sätete sõnastuse imperatiivsuses? Võimalusel tooge näiteid.
6. Kas on võimalik, et termini üldtuntuse nõue saab takistuseks termini täpsuse nõude täitmisel? Võimalusel põhjendage ning tooge näiteid.
7. Kas terminite paigutus eelnõus võib mõjutada õigusselgust? Võimalusel tooge näiteid.
8. Tänapäeval on õigusaktides valdavalt levinud nominaaldefiniitsioonid (kokkulepe kasutada määratletavat sõna või väljendit teatud tähenduses). Millisel määral on lisaks nominaaldefiniitsioonidele kasutusel reaaldefiniitsioonid (määratletava sõna või väljendi kohta olemasoleva arusaama piiritlemine, täpsustamine)? Võimalusel tooge näiteid.
9. Kui Te saaksite hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muuta või täiendada, siis kuidas?

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, _____ Karl Jaak Rebane _____,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
_____ Seaduseelnõude sõnastusest ja terminikasutusest Eesti tänapäevasel õigusmaastikul _____,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on _____ professor Raul Narits _____,
(*juhendaja nimi*)

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 4. mail 2015.