

Õiguskeel 2008

Toimetuse liikmed
Priit Pikamäe (peatoimetaja)
Aime Vettik (tegevtoimetaja)
Eneli Illaru
Taima Kiisverk
Maire Raadik
Virgo Saarmets
Karmen Vilms

Väljaandja
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
Tallinn 15191
Tel: +372 620 8100
Faks: +372 620 8109
E-post: info@just.ee
Kodulehekülg: www.just.ee

Kirjastus Juura
www.juura.com
juura@juura.com

Trükk: Tallinna Raamatutrükikoda

ISSN 1736-7840

Sisukord

Selge õigus

Rein Lang. XV õiguskeelepäeva avasõna.....	5
Katrin Saaremäel-Stoilov. Õigusselguse põhimõte Riigikohtu praktikas.....	7
Nele Parrest. Õigusselgusest õiguskantsleri töös.....	19
Taima Kiisverk, Mari Koik. Selge õiguskeel on hea valitsemise tunnus.....	27
Uku-Mats Peedosk. Eesti elanike õigusteadlikkuse uuringust.....	32

Mõisteid ja termineid

Virgo Saarmets. Kuidas sünnib õigusakt, haldusakt, kohtulahend?	43
Vaike Murumets. Uus pärimisseadus: vastuvõtusüsteem vs. loobumissüsteem – muinasajast tänapäeva	72
Evelin Lopman. Keskonnastutuse seaduse terminoloogiast.....	78
Merike Varusk. Maksejõuetus – mis see on?	83
Merike Varusk. Olulised mõisted pankrotimenetluses	93
Priit Manavald. Maksejõuetusõigus ja -terminoloogia on jõudmas uude arengujärku.....	105
Tiina Runthal. Mobiil-ID kasutamine elektroonilisel hääletamisel	119
Heino Siigur. Tööõiguse mõistetest	123

Keelekaride keskel

Maire Raadik. Toome tegija esile	131
Liina Kanger. Ekskurss seaduste keelekasutusse: sõnad <i>ilmselt</i> ja <i>ilmselgelt</i>	135
Helika Mäekivi. Hoiatustähisega kaubamärginime käänamine.....	140

Keelepoliitika

Ilmar Tomusk. Eesti keel avalikus ruumis	148
Tõnu Tender. Mõnda 1934. ja 1995. aasta keeleseadusest: ühist ja erinevat.....	154

Hea lugeja! Sa hoiad käes artiklikogumikku, mis sisaldab kirjutisi Justiitsministeeriumi veebiväljaande Õiguskeel 2008. aasta neljast numbrist. Ajakirja väljaandmise kord on sel aastal oluliselt muutunud: nüüdsest avaldatakse Õiguskeel kõigepealt elektroonilisena ministeeriumi kodulehel (<http://www.just.ee/23345>). Aasta lõpul ilmub veebis avaldatud kirjutiste paremik kogumikuna trükis.

Teemade järgi jagunevad artiklid nelja rubriiki: “Selge õigus”, “Mõisteid ja termineid”, “Keelekaride keskel” ja “Keelepoliitika”.

Rubriiki “Selge õigus” on põhiliselt koondatud 27. novembril 2007 toimunud XV õiguskeelepäeva ettekanded, kus vaetakse õigusakti selguse tagamise väljavaateid ning jagatakse kogemusi, kuidas tekstide kvaliteeti parandada.

“Mõistetes ja terminites” on eelkõige kõne all äsja valminud või valmimisjärgus seaduste mõisted ja terminid. Enim tähelepanu on pälvinud praegu päevakohased pankrotialased õigusaktid. Vaadeldud on ka pärimisseaduse, tööõiguse, keskkonnavastutuse mõisteid ning selgitatud mobiiltelefoni kasutamise võimalusi elektroonilisel hääletamisel. Pikem kirjutis käsitleb õigusakti, haldusakti ja kohtulahendi erisusi ning nende koostamise üksikasju.

Keelerubriigis võrreldakse isikulist ja umbisikulist väljenduslaadi. Tõsi on, et õiguskeelele sageli ette heidetav umbisikulisus raskendab teksti sisu mõistmist. Artikli autor selgitab konkreetsete näidete varal, kuidas sellist “salapärasust” seadusteksti autoriteetsust kahjustamata vältida. Väga huvitav on Riigikohtus tehtud uuringu põhjal valminud kirjutis sõnade *ilmselt* ja *ilmselgelt* kasutamisest seadustes.

Kirjutatud on ka keelepoliitikast. Vabariigi 90. aastapäeva silmas pidades valmis 1934. ja 1995. aasta keeseaduste võrdlus. Selle kõrval on artikkel, kus analüüsitakse meie keelepoliitika hetkeseisu.

Suur tänu autoritele!

Head lugemist!

Õiguskeele toimetus

XV õiguskeelepäeva avasõna¹

Rein Lang
justiitsminister

Head õiguskeelepäeval osalejad!

Täna on 15. õiguskeelepäev. Seda on hea meel tõdeda. Nähes siia saali kogunenud rohkearvulist kuulajaskonda, tuleb tõdeda, et huvi selle probleemi vastu on elav. Alustuseks tsiteerin ühte seaduse eelnõu:

“Väga mürgist taimekaitsevahendit kasutav isik peab väga mürgise taimekaitsevahendi kasutamise kohta arvestust. Selleks koostab väga mürgist taimekaitsevahendit kasutav isik hiljemalt 24 tunni jooksul väga mürgise taimekaitsevahendi objektile kasutamise lõpetamise päevast arvates objekti valdajale või tema esindajale väga mürgise taimekaitsevahendi kasutamise protokoll, mille koopia jääb väga mürgist taimekaitsevahendit kasutanud isikule.”

Sellise näite puhul tahaks küll küsida, kas niisugune ülipüüdlikkus on ikka vajalik.

Keele ja õiguse seosed ning õiguskeele temaatika ei ole üksnes Eesti mure. Nii oli ka käesoleva aasta Põhja- ja Baltimaade justiitsministrite kohtumise üheks teemaks just õiguskeele kvaliteedi parandamine.

Samas ma ei tea, et kuskil mujal pühendataks õiguskeelele igal aastal konverentse. Selle traditsiooni hoidmine on tähtis.

Nagu seekordse konverentsi pealkirigi ütleb, räägime täna sellest, kas ja kui selge on meie õiguskord ning millest peab õigusloomes lähtuma, et luua selget õigust.

Ilmselt nõustute kõik, et õigusaktide keel peab olema selge. Arutelusid tekitab ja tähelepanu nõuab see, mida selguse all mõista ja kelle jaoks peavad õigusaktid selged olema.

Õigusaktide selgust mõjutavad paljud asjaolud. Näiteks komakohal või täpsel sõnajärjel on õiguskeeles küllap olulisem roll kui suhteliselt vabama grammatikaga üldkeeles.

Kõik me teame kurioosseid lugusid, kus komakoht määrab selle, kas inimesele antakse armu või lastakse ta maha. Võib-olla küll mitte nii drastilisi, aga ikkagi samalaadseid näiteid kohtavad justiitsministeeriumi töötajad tihti. Nii võisime

¹ XV õiguskeelepäev toimus 27. novembril 2007 Tallinnas Mustpeade majas.

ühest kooskõlastamisele tulnud eelnõust lugeda, et “päästetöödel vigastada saanud või haigestunud päästetöödel rakendatud isiku ravi- ja ravimikulud kannab riik”. Sellist normi luues tasuks tõsiselt kaaluda, kas maksab ikka rakendada isikuid haigestunud päästetöödel?

Halvemal juhul muutub normi tähendus aga nii, et eelnõu menetlemise käigus ei õnnestugi viga parandada, sest ka vigane sõnastus on küll grammatiliselt õige, kuid selle sisu ei vasta soovitul.

Lisaks ei piirdu probleemid ainult grammatilise selgusega – sellega, kas üks või teine norm on grammatiliselt perfektselt väljendatud. Iga ebaselgelt sõnastatud õigusnorm ei pruugi tingimata olla vastuolus õigusselguse põhimõttega, sest ebaselgelt väljendusest hoolimata võib seadusandja mõte olla arusaadav.

Õigusselgus kui põhiseaduslik nõue, millele õigusaktid vastama peavad, tähendab muu hulgas normide sisu selgust – seda, et loodav õigussuhete võrgustik peab olema tervikuna mõistetav ja võimalikud tagajärjed teada.

Tähtis on ka see, kellele norm on suunatud. Kui õigusaktist pole üheselt aru saada, kes on kohustatud isik, tekib isiku õiguste põhiseadusvastase piiramise oht. Seejuures võib ebamäärasus olla tingitud nii kehvast sõnastusest kui ka sellest, et pole tehtud vajalikke täpsustusi. Kui seaduses sisalduvad viited on valed, ei pruugi inimene õiget normi üles leida, kuigi see tegelikult olemas on.

Need on üksnes mõned näited olukordadest, kus õigusselguse põhimõtte järgimisega ei pruugi kõik korras olla.

Kindlasti tuleb samasuguseid küsimusi lahendada ka keskkonnaõiguses, ehitusplaneerimisõiguses ja majandushaldusõiguses, mida justiitsministeeriumi juhitava õiguse kodifitseerimise projekti käigus praegu üle vaadatakse. Kuid on mitmeid valdkondi, millele ei saa osaks sedavõrd põhjalikku järelanalüüsi. Mõnigi kord peab neile tähelepanu juhtima hoopis õiguskantsler või riigikohus.

Seepärast rõhutangi, et selge väljenduse tähtsust tuleb õigusnormide loomisel pidevalt teadvustada. See aitaks ära hoida väga palju hilisemat segadust.

Loomulikult peavad lahendused seejuures ikka mõistuspäraseks jääma. Sest ülimalt täpsust taotledes võib keeleline hüperkorrektsus tõsise asja hoopis koomiliseks muuta.

Õigusselgust takistavad üsna võrdselt nii keeleline lohakus kui ka ülepingutatud. Usun, et meil peaks olema küllaldaselt mõtteainet, kuidas nende vahel mõistlik kesktee leida.

Head õiguskeelepäeva!

Õigusselguse põhimõte Riigikohtu praktikas²

Katrin Saaremäel-Stoilov

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorant,
endine Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik

Sissejuhatus

Riigikohus on pühendanud suurema osa oma algusaastate põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast õigusriigi põhimõtte olemuse ja tähtsuse selgitamisele Eesti õiguskorra jaoks.³ Ühe õigusriigi aluspõhimõttena on ka õigusselguse põhimõte praeguseks kindlalt Riigikohtu praktikas kanda kinnitanud.

Keskendun oma kirjutises peasjalikult Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikale, kuid käsitlen servamisi ka õigusselguse põhimõtte kajastumist mõnes huvitavas haldus- ja kriminaalasjas.

Esmalt 1994. aastal Riigikohtu operatiivtehniliste meetmete kaasuses⁴ käsitletud õigusselguse põhimõtet puudutavad Riigikohtu lahendid võib ajaskaalast sõltumata jagada põhimõtteliselt kaheks. Esiteks need, mis selgitavad, kuidas seadusandja peab arvestama õigusselguse põhimõttega õigusloomes, teiseks need lahendid, millest tulenevad juhised selle kohta, kuidas õiguse rakendaja peaks õigusselguse põhimõtet järgima.

I. Õigusselguse põhimõtte õigusloomes

Riigikohtu üldkogu märkis **esimeses omandireformi aluste seaduse (ORAS) § 7 lõike 3 asjas**⁵, et “põhiseaduse § 13 lõike 2 järgi kaitseb seadus igauht riigivõimu omavoli eest. Sellest sättest tuleneb õigusselguse põhimõte. Õigusnormid peavad olema piisavalt arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist sellekohaselt reguleerida.

² XV õiguskeelepäeva ettekanne.

³ Vt **Katrin Saaremäel-Stoilov, Heinrich Schneider**. Viisteist aastat põhiseaduslikkuse järelevalvet Eestis. – Riigikogu Toimetised nr 16, 2007, lk 66.

⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsus asjas nr III-4/A-1/94.

⁵ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 31.

Kodanik peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad. Kogemus näitab, et see on saavutamatu.”⁶ Seega tuleb üldkogu hinnangul leida vastus küsimusele, kas omandireformi aluste seaduse § 7 lõige 3 on piisavalt arusaadav kõigile, keda see puudutab.

Samas ütles Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium **elamuseaduse asjas** tehtud otsuses, et “õiguskindluse printsiip tuleneb põhiseaduse §-st 10, mille järgi ei välista põhiseaduse II peatükis loetletud õigused muid põhiseaduse mõttest tulenevaid õigusi, mis vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õiguselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämiste suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).”⁷

Niisiis võib õiguselguse põhimõttel Riigikohtu praktika kohaselt olla kaks allikat: põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõte ja § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keeld. Iseenesest ei välista kumbki säte teineteist ja pigem võiks ehk asuda seisukohale, et põhiseaduse § 13 lõikes 2 sisalduv riigi omavoli keeld on põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtte täpsustus. Ühtlasi võib riigi omavoli keeluga seostada ka õiguselguse põhimõtte olulisust õiguse rakendamisel.

Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 13¹ asjas arendas Riigikohus oma varasemaid seisukohti õiguselguse põhimõtte kohta edasi ja märkis, et “põhiseadusega nõutav normi määratletuse ehk õiguselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata.”⁸

Vanemahüvitise seaduse asjas ütles põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et “kui tegu on isiku õigusi piirava normiga, peab õiguselguse aste olema kõrge ja õiguselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.”⁹ Konkreetse asjas oli aga normi sisu võimalik süstemaatilise tõlgendamise teel välja selgitada ning õiguselgusetust ei ilmnenu.

Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 13¹ asjas määras Riigikohus ka õiguselguse hindamise standardi. “Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse

⁶ EIÕK 27. oktoobri 1978. aasta otsus kohtuasjas *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*.

⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 12.

⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-16-05, p. 21.

⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. märtsi 2006. a otsus asjas nr 3-4-1-33-05.

poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.¹⁰ Sama lahendi punktides 23–25 rõhutas Riigikohus, et igasugune seaduse ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusevastasust. Kui on kujunenud ühtne rakenduspraktika ning normi kohaldatakse üksnes õigusnõustaja abil, võib õiguselgeks pidada ka raskepäraselt ja esmapilgul ebaloogiliselt sõnastatud normi, mille ühesugune mõistmine on eriteadmisi omamata raskendatud.

Riigikohus on õiguselguse põhimõtte eri aspekte välja toonud mitmes eelmainitud lahenditele ajaliselt eelnenud ja järgnenud lahendis.

Metsamaterjalide kaasuses, kus Riigikohus pidi andma hinnangu olukorrale, kus maksukohustuse tekkimise alused olid kindlaks määratud metsaseaduse alusel vastuvõetud määrusega, leidis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et kuna “õigusaktide süsteem peab olema õiguse adressaatidele arusaadav, ei saa maksukohustust mõjutavaid norme kehtestada muude seaduste kui maksuseadustega.”¹¹

Konkurentsiseaduse § 18 lõike 1 põhiseaduspärasuse kontrolli asjas selgitas Riigikohus, et õiguselguse põhimõttega ei ole kooskõlas regulatsioon, mis sisaldab ebaselget pädevuste jaotust. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et “olukord, kus nii Riigihangete Ametil kui ka Konkurentsiametil puuduvad volitused teha riigihangete seaduses nimetatud toiminguid eri- või ainuõigusi või loomulikku monopoli omava ettevõtja suhtes, tekitab ettevõtjas kindlusetuse oma käitumisviisi määramisel, sest riigihangete teostamise korda ei ole võimalik täies mahus järgida ja on ebaselge, milline käitumisviis on õiguspärane. Järelikult on konkurentsiseaduse § 18 lõike 1 punkt 3 umbmäärane ega ole kooskõlas põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õiguselguse põhimõttega. Põhiseaduse viidatud sätte alusel peab seadus kaitsma igäuhte riigivõimu omavoli eest.”¹²

Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse ehk nn kahe tooli asjas märkis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium: “Käesoleva vaidluse objektiks olev seadusemuudatus on loonud õiguselgusetu olukorra, mis seisneb selles, et ei kandidaat ega valija tea seda, kas valituks osutunud Riigikogu liige tohib või ei tohi ühitada Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid. Kolleegium on seisukohal, et Riigikogu pole sellise olukorra loonud seaduse vastuvõtmisel arvesse võtnud õiguselguse põhimõtet.”¹³

¹⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. detsembri 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-16-05, p. 23.

¹¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. juuni 1998. a otsus asjas nr 3-4-1-5-98.

¹² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. oktoobri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-8-2000, p. 13.

¹³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. oktoobri 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-11-05.

Kahest viimati nimetatud otsusest võib teha järelduse, et õiguselguse põhimõtte eesmärgiks on luua kindlustunne riigilt oodatava ja isikult nõutava käitumise suhtes.

Põhimõtteliselt sedasama ütles Riigikohtu üldkogu ka **liiklusseaduse asjas**. “Õiguselguse põhimõtte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua – isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist.”¹⁴

Omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 põhiseaduspärasust esimest korda kontrollides märkis Riigikohtu üldkogu: “Õiguselgusetusega on tegemist ka siis, kui ühtedele inimestele antakse lootus vara tagastamiseks või kompenseerimiseks ja teistele säilitatakse ebamäärane väljavaade võimaluse kohta erastada kasutatavat vara.”¹⁵

Peamine argument, miks Riigikohtu üldkogu pidas ORAS-i § 7 lõiget 3 õiguselgusetuks, oli määramatus, mis sellega kaasnes. Samas on seda probleemi võimalik 2002. a juulis jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi kvalifitseerida ka seadusandja tegevusetusena ehk õiguslüngana, mille tuvastamise korral on Riigikohtul kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul võimalik anda seadusandjale tähtaeg lünga kõrvaldamiseks ja vastava regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Teises ORAS-i § 7 lõike 3 asjas kinnitas Riigikohtu üldkogu, et ta on jätkuvalt ja varasemaga võrreldes samadest kaalutlustest lähtuvalt seisukohal, et ORAS-i § 7 lõige 3 on ebamäärase olukorra loomise tõttu õiguselgusetu.¹⁶

Omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seaduse asja otsust lugedes võib järeldada, et Riigikohus on oma senist õiguselguse põhimõtte praktikat muutnud. Nimelt ei pidanud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium selles asjas enam vajalike menetlusnormide puudumist õiguselgusetuks, vaid seadusandja tegematajätmiseks.¹⁷

Kõige detailsemaid juhiseid selle kohta, kuidas saavutada kooskõla õiguselguse põhimõttega, andis Riigikohus seadusandjale tõenäoliselt välismaalaste seaduse, liiklusseaduse ja haldusõiguserikkumiste seaduse (HÕS) § 231 lõike 6 ja Viktor Fedtšenko kohtuasjades.

¹⁴ Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-2-05, p 31.

¹⁵ Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 34.

¹⁶ Riigikohtu üldkogu 12. aprilli 2006. a osaotsus asjas nr 3-3-1-63-05.

¹⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-06.

Välismaalaste seaduse asjas möönis Riigikohus kaude, et õiguselguse põhimõttega ei pruugi olla täielikus kooskõlas seadus, milles üldisest keelust erandeid teha võimaldav säte on sõnastatud niivõrd üldiselt ja ebamääraselt, et selle tulemusena võib kaduda kontroll erandite arvu ja põhjuste üle.¹⁸

Liiklusseaduse asjas ütles kohus, et õiguselguse põhimõtte “tähendab seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, kuid see ei nõua tingimata, et kõik teo õiguslikud järelmid peaksid olema koondatud ühte ja samasse õigusnormi.”¹⁹

HÕS-i § 231 lõike 6 asjas märkis põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et normitehniline viga, mis on tõlgendamise teel ületatav, ei ole vastuolus põhiseadusest tuleneva õiguselguse põhimõttega.²⁰

Sellise Riigikohtu seisukoha taga võib näha põhiseaduslikkuse järelevalve käsitlustes juurdunud arusaama, et kõigepealt tuleb püüda iga normi tõlgendada põhiseadusega kooskõlas oleval viisil. Siiski võib see põhimõtte tekitada õiguselguse põhimõttega seonduvates kaasustes küsimuse tõlgendamise piiridest, sest teatud juhtudel võib normitehniline viga oluliselt moonutada õigusakti sisu ning selle mõtestatud tõlgendamine ei pruugi traditsiooniliste tõlgendusviiside abil võimalikuks osutada.

Eelmainitud kohtuasjadele ajaliselt järgnenud **Viktor Fedtšenko kohtuasjas** selgitas Riigikohtu üldkogu, et õiguselguse põhimõttele ei vasta seadus, milles sisalduv viide ja ülejäänud sõnastus ei ole omavahel sisulises kooskõlas.²¹

See üldkogu seisukoht erineb mõnevõrra põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohast HÕS § 231 lõike 6 asjas, sest kuigi ka siin oleks võimalik olnud tõlgendamise teel jõuda põhiseaduspärase lahenduseni, ei teinud kohus seda. Loomulikult võib eri kaasuste puhul olla tegemist erineval määral õiguselgusetust tekitavate normitehniliste puudustega. Samas tuleb kahtluse korral alati lähtuda Riigikohtu üldkogu seisukohtadest, sest nendega on võimalik muuta kolleegiumide, sealhulgas ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohti.

¹⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. märtsi 2001. a otsus asjas nr 3-4-1-2-01.

¹⁹ Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-2-05, p 31.

²⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. veebruari 2001. a otsus asjas nr 3-4-1-4-01, p 17.

²¹ Riigikohtu üldkogu 10. detsembri 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-47-03, p 32.

II. Õigust tuleb rakendada kooskõlas õigusselguse põhimõttega

Kohus rõhutas õigusselguse nõude järgimise tähtsust õigusnormide tõlgendamisel ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimisel **mitteeluruumide erastamise korra põhiseaduspärasuse kontrolli asjas**, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium luges õigusselguse huvides asjassepuutuvateks normideks ka algselt vaidlustamata norme.

Mitteeluruumide erastamise korra punkti 7 alapunkti 2 kehtetuks tunnistamise vajadusele on viidanud ka õiguskantsler, põhjendades seda õigusselguse põhimõttega.²²

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvates “on õiguskantsler õigesti sedastanud, et kui Riigikohus leiab, et kehtivas õiguses puudub mitteeluruumide avalikust enampakkumisest osavõtu tasu kehtestamiseks piisav alus, võib mitteeluruumide erastamise korra punkti 7 alapunkt 2 osutada praktikas enampakkumisest osavõtu tasu suuruse ja selle tasumise korra osas mitmeti tõlgendatavaks, sh selliselt, et seda asutakse kohaldama kui osavõtutasu kehtestamise alust. Kõnealune norm ei loo kindlust kehtiva õiguskorra suhtes ja oleks eksitav, sest kuigi osavõtutasu tunnistataks kehtetuks, võiks mitteeluruumide erastamise korra lugemisel jääda mulje, et osavõtutasu maksmine on siiski mingi õigusaktiga kehtestatud ning selle suurus ja tasumise kord tuleb enampakkumise kuulutuses ära näidata. Seega tuleb praegusel juhul õigusselguse huvides käsitleda ka mitteeluruumide erastamise korra punkti 7 alapunkti 2.”²³

Sama põhimõtet on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium korranud ka **avalikust teenistustest vanuse tõttu vabastamise põhiseaduspärasuse kontrollimise asjas**.

“Õigusselguse tagamise eesmärgil tuleb asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis on tihedas seoses vaidlustatud normiga ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes.

Avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 120 lõige 1 näeb ette, et ametniku võib vabastada teenistusest vanuse tõttu, kui ta on saanud 65-aastaseks. Selle sättega on tihedalt seotud teised avaliku teenistuse seaduse normid, mis reguleerivad vanuse tõttu teenistusest vabastamise protseduuri ja asutuse kohustusi ATS-i § 120 lõike 1 alusel vabastatava ametniku ees ning moodustavad koos ühtse, 65-aastaste ja vanemate ametnike teenistusest vabastamisega seotud regulatsiooni. Nii täpsustab sama sätte

²² Vt Riigikohtu 15. detsembri 2005. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-16-05, p-d 22–24.

²³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-16-06, p 18.

teine lõige vabastamise tähtaega, ATS-i § 130 lõike 1 alusel vanuse tõttu teenistusest vabastamisel etteteatamist, § 131 lõike 3 alusel hüvitust ning § 133 lõigete 1 ja 3 alusel vanuse tõttu teenistusest vabastamise ajalist piirangut. Kõik nimetatud avaliku teenistuse seaduse sätted on menetletavas asjas õiguselguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvad”.²⁴

Vedelkütusevaru asjas tõi põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium välja veel ühe aspekti, kus õiguselguse põhimõtte järgimine on nõutav. Selles otsuses rõhutab kolleegium, et püüe üht või teist seadust mõne põhiõigusega kooskõlas tõlgendada ei tohi kaasa tuua õiguselgusetut olukorda. Seega on õiguselguse põhimõtte põhi-seaduskonformse tõlgendamise enda piiriks.

“Vedelkütusevaru seadus ei sisalda viitenormi haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks. Kolleegium nõustub halduskohtuga, et vedelkütusevaru seadus ei näe varumakse tasumisel *expressis verbis* ette menetlust, kus oleksid tagatud isiku põhiõigused, menetluse tulemusi ei fikseerita motiveeritud haldusaktis, puudub vaide-menetluse õiguslik regulatsioon jne. Eeltoodud asjaoludel ei saa vedelkütusevaru seaduse menetlusõiguslikku regulatsiooni tema iseloomult lugeda võrdväärseks haldusmenetluse seadusega kehtestatud õigusliku menetlusega. Kolleegium nendib, et ainuüksi vedelkütusevaru seaduse varumaksega seonduvad menetlusõiguslikud sätted ei taga isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele.

Eespool nimetatud asjaoludel tuleb hinnata, kas vedelkütusevaru seaduse nime-tatud puudused on ületatavad varumakse menetlusele haldusmenetluse seaduse põhimõtete ja konkreetsete sätete kohaldamise kaudu. Selline kohaldamine on võimalik tingimustes, kus eriseaduse vastav regulatsioon ei ole otseses vastuolus haldusmenetluse seaduse sätetega, ning juhul kui eriseaduses sätestatud menetluse täiendamine haldusmenetluse seaduse normidega ei too kaasa õiguselgusetut olu-korda.

Kolleegium leiab, et vedelkütusevaru seaduses sätestatud varumakse menetlusele haldusmenetluse seaduse sätete kohaldamine ei ole võimalik, sest sellega kaasneks nii normide vastuolu kui ka õiguselgusetus. Nii näiteks välistab vedelkütusevaru seaduse § 9 lõike 3 imperatiivne säte haldusülesannet täitva varu haldaja poolt haldusaktina käsitatava varumakse nõude esitamise, õiguslikult vormilt on ebaselge selle paragrahvi lõikes 5 sätestatud viivise ja lõikes 7 sätestatud tagatiste nõue. Vedelkütusevaru seaduses, eelkõige §-s 9 sätestatud varumakse menetlemise kord välistab õiguslikult garanteeritud võimaluse mitte ainult esitada vastuväiteid varu haldaja nõuetele, vaid saada ka informatsiooni nende nõuete põhjendatuse kohta.

²⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-14-07.

Eeltoodu alusel leiab kolleegium, et vedelkütusevaru seadusega ei ole konkretiseeritud haldusõiguse üldpõhimõtteid nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni ning vedelkütusevaru seaduse vastava menetluse eripära arvestades pole vajalik regulatsioon saavutatav ka haldusmenetluse seaduse sätteid kohaldades. Vedelkütusevaru makse menetlus ei vasta hea halduse põhimõtetele ega taga isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele²⁵.

Riigikohus on õigusselguse põhimõttega arvestanud ka väljaspool põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust. Nii märkis Riigikohtu üldkogu **Jaan Mugra kohtuasjas**, et **“kaitseõiguse tagamiseks peavad süüdistuse tekstis piisava selguse ja täpsusega kajastuma kõik faktilised asjaolud, mis on isiku karistusõigusliku vastutuse eelduseks**. Olukorras, kus süüdistus on koostatud puudulikult, ei ole kohtul võimalik süüdistuses nimetamata vastutuse eeldusi isikule omistada sõltumata sellest, milline on kohtu tuvastatud faktiliste asjaolude kogum.”²⁶ Kuigi üldkogu ei maininud selles otsuses poole sõnagagi õigusselguse põhimõtet, on selge, et kohus lähtus tegelikult otsust tehes just nimelt sellest õiguse üldpõhimõttest.

Uuemast Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast tuleneb, et enne kui normi saab pidada õigusselgusetuks, tuleb püüda seda tõlgendada kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. “Riigikohtu halduskolleegium märgib, et kui aluseks võtta vastustaja seisukoht käitleja mõiste osas, oleks tegemist õigusselgusetusega. Sellele viitab ka asjaolu, et OÜ Contimer laopidajana ei pidanud end isikuks, kes on kohustatud deklaratsiooni esitama. Õigusselgusetusest aitab üle saada Riigikohtu halduskolleegiumi poolt normile antud Euroopa Liidu õigusega kooskõlaline tõlgendus.”²⁷

Metsa Johani talu kassatsioonkaebust läbi vaadates leidis halduskolleegium, et Euroopa Liidu õigusega seonduvad õigusaktid peavad olema kooskõlas õigusselguse nõudega.

“Kolleegium rõhutab, et Euroopa Komisjoni määruse nr 796/2004 artikli 30 punkti 2 kohaselt on liikmesriikidel võimalik toetuskõlbulikuna arvesse võtta vastav põllumajanduslik ala tervikuna siis, kui seda kasutatakse tervikuna (täies mahus) asjaomase piirkonna või liikmesriigi tavapärase standardi kohaselt. Vastasel juhul tuleb toetuskõlbuliku pindala kontrollimisel arvesse võtta tegelikult kasutatavat ala. Euroopa Liidu õiguse alusel ei ole võimalik teha järeldust, et liikmesriikidel on kohustus teatavate piirkondlike iseärasustega arvestada. Tegemist on liikmesriikide võimalusega, mille kasutamine sõltub muu hulgas liikmesriigi põllumajanduspoliitikast. Iseärasustega arvestamist saab põhjendada asjaomase piirkonna või

²⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p-d 18 ja 19.

²⁶ Riigikohtu üldkogu 4. novembri 2005. a otsus asjas nr 3-1-1-24-05.

²⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 13. novembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-49-07 (Contimer OÜ kassatsioonkaebus) p 11.

liikmesriigi tavapärase standardiga. Euroopa Liidu õigusaktid ei näe otsesõnu ette, et selline tavapärane standard peaks olema kehtestatud normina. Standard peab olema üheselt arusaadav nii toetuse taotlejale kui ka vastavale ametkonnale, arvestades õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtetega. Sama kehtib ka karjamaadele esitatavate nõuete kohta.²⁸

Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud õigusselguse põhimõtte olulisust õiguse rakendamisel nii haldusorganite kui ka kohtute endi jaoks **Harjumaa Liinide kassatsioonkaebuse lahendamisel**.

“Kolleegium leiab, et käesoleva vaidluse lahendamisel kohaldamisele kuuluva riigihangete seaduse redaktsioon oli ebaselge ega võimaldanud pakkujatel üheselt aru saada, millised reeglid kehtivad pakkumismenetluses pärast selle menetluse peatamist halduskohtu poolt. Sellist olukorda ei saa pidada vastuvõetavaks. Riigikohtu üldkogu märkis 28. oktoobri 2002. a otsuses asjas nr 3-4-1-5-02 (p 31), et põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse põhimõte, mis nõuab, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Halduskolleegium märgib, et õigusselguse põhimõtet tuleb arvestada ka õigusnormide rakendamisel. Sellest tulenevalt on kolleegium seisukohal, et riigihanke pakkumismenetluse peatamine halduskohtu poolt esialgse õiguskaitse korras ei saa toimuda üldsõnaliselt, vaid kohus peab pakkumismenetluse peatamisel selgitama menetluse peatamise tagajärgi. See tähendab, et menetlusosalistel peab olema võimalik kohtumäärusest aru saada, milliste toimingute tegemine on peatatud menetluses võimalik ning mida ostja ja pakkujad menetluse peatamise tõttu tegema peavad või mida nad teha ei saa. Pakkumismenetluse peatamise ulatus peab olema selgelt määratletud ega või olla üldine, et võimalikult tõhusalt tagada riigihangete teostamise eesmärkide saavutamine. See ei tähenda, et halduskohus peaks esialgse õiguskaitse määrukses üksikasjalikult loetlema kõik toimingud, mida peatatud menetluses teha võib ja mida mitte, vaid kohus peab vaidluse sisu ja pakkumismenetluse staadiumi arvestades selgitama määrukses menetlusosalistele, milised põhilised õigused peavad olema menetluses tagatud.

Riigihankemenetluses on täpselt kindlaksmääratud ja formaliseeritud menetlusreeglitel väga oluline roll pakkumismenetluses osalevate isikute võrdse kohtlemise eesmärgi tagamiseks.²⁹ Sellest tulenevalt peab pakkujatele muu hulgas olema üheselt selge, milliseks tähtpäevaks pakkumised esitada tuleb. Pakkumiste esitamise tähtpäev määratakse pakkumise kutse dokumentides³⁰ või nende muudatustes.³¹ Erinevalt Tartu Ringkonnakohtu seisukohast leiab kolleegium, et pakkumiste esi-

²⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 19. septembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-27-07.

²⁹ Riigihangete seadus § 6.

³⁰ Riigihangete seadus § 24 lg 1 p 11.

³¹ Riigihangete seadus § 25 ja § 40 lg 6.

tamise tähtpäeva vaikimisi muutumine seoses pakkumismenetluse peatamisega ei ole võimalik ning menetluse peatamise järgselt kehtivat pakkumiste esitamise tähtpäeva ei saa arvestada lähtudes sellest, mitu päeva enne määratud pakkumiste esitamise tähtaja lõppu pakkumismenetlus peatati.

Käesoleval juhul täpsustas Tallinna Ringkonnakohus 29. oktoobri 2004. a määruse põhjendustes, et pakkumismenetluse peatamise tõttu tuleb ostjal määrata uus tähtaeg pakkumiste esitamiseks ning peatatud hankemenetluses tehtud toimingud on tühiised, st algusest peale kehtetud. Kuigi Tallinna Ringkonnakohus ei märkinud pakkumiste esitamiseks uue tähtaja määramise kohustust kohtumääruse resolutsioonis ning seetõttu ei saa seda Riigikohtu halduskolleegiumi 28. märtsi 2006. a määruses haldusasjas nr 3-3-1-27-06 (p 12) esitatud seisukohti arvestades pidada kohustuslikuks ettekirjutuseks, oleks Tartu Maavalitsus käesoleval juhul hea halduse põhimõttest lähtudes pidanud siiski määrama uue tähtaja pakkumiste esitamiseks, sest teistel pakkumise esitamisest huvitatud isikutel ei olnud kujunenud olukorras võimalik üheselt aru saada, millised reeglid peatatud pakkumismenetluse suhtes kohalduvad.³²

Ühes järjekordses **suhkru laovarude asjas** leidis Riigikohtu halduskolleegium, et õigusselguse põhimõte tuleneb Euroopa õiguses õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest: “Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale eeldab õiguspärase ootuse kaitse põhimõte, et õiguslikud ettekirjutused oleksid selged ja kindlaksmääratud ning tagaksid ühenduse õiguse kohaldamisalasse langevate asjaolude ja õigussuhete etteennustatavuse.”³³

Euroopa Kohtu praktika järgi hõlmab õiguspärase ootuse kaitse põhimõte kolme eeldust. Esiteks peavad Euroopa Liit või selle institutsioonid looma õiguspärase ootuse olukorra, teiseks tuleb kindlaks teha, kas isikutel oli alust loota kehtiva õiguse püsijäämisele, st mida “hoolikas ja mõistlik majandussubjekt” oleks võinud ette näha; kolmandaks tuleb selgitada, kas Euroopa Liidu huvid kaaluvad üles erahuvid.³⁴

Ei ole kahtlust, et Eesti ühinemine Euroopa Liiduga tõi kaasa vaidlusaluses valdkonnas senise õigusliku olustiku ulatusliku muudatuse.

Riigikohtu halduskolleegium märgib, et tulenevalt õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetest ei saa selliste kaalukate õiguslike muudatuste ettenähtavuse hindamisel pidada ainumääravaks seda, et nimetatud küsimuses teavitati avalikkust ja

³² Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-100-06.

³³ Vt Euroopa Kohtu 15. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-63/93: Duff jt, EKL 1996, lk I-569, p 20.

³⁴ Vt nt Euroopa Kohtu 15. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-22/94: Irish Farmers Association jt – EKL 1997, lk I-1809.

ettevõtjaid pika aja vältel pressiteadete ja artiklitega ning ka seaduseelnõu tutvustamisega.

Siiski leiab Riigikohtu halduskolleegium, et mõistlikult tegutseval ettevõtjal oli kehtivaid Eesti ja Euroopa Liidu õigusakte arvestades võimalik ette näha, et Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga õiguslik olukord muutub.³⁵ Eesti ühinemine Euroopa Liiduga oli pikki aastaid kestev protsess. Kuigi 16. aprillil 2003 allkirjastatud Euroopa Liiduga ühinemise lepingust tulenesid kohustused eeskätt uuele liikmesriigile – Eestile, pidanuks ettevõtjale, kellel on võimalus kasutada vajaduse korral asjakohast nõustamist, selguma hiljemalt Euroopa Komisjoni määrusest nr 1972/2003/EÜ, mis võeti vastu 10. novembril 2003 ja avaldati Euroopa Liidu Teatajas 11. novembril 2003, et nii nagu varasematelgi Euroopa Liidu laienemistel võtavad uued liikmesriigid ülemääraseid varusid kindlaks tehes arvesse eelkõige ühinemisele eelnevate aastate varude keskmise ja kaubanduse struktuuri ning asjaolud, mille käigus varud tekkisid, ning et uued liikmesriigid nõuavad 1. mail 2004 vabas ringluses olevate toodete ülemääraste varude omanikelt maksu tasumist.³⁶

Kassaator ei ole vaidlustanud asjaolu, et mõistlikult tegutsev ettevõtja pidanuks olema teadlik Euroopa Komisjoni määrusest nr 1972/2003/EÜ. Ei vaielda selle üle, et Euroopa Komisjoni määrus oli kassaatorile õigel ajal kättesaadav ja et määrusest arusaamisel ei tekkinud keeleprobleeme, isegi kui vastava määruse ametlik avaldamine eesti keeles hilines.³⁷

Tsiteeritud otsusest võib järeldada, et õigusselguse põhimõttel on Eesti õigusruumis lisaks varem mainitutele veel üks võimalik allikas. Jääb üle vaid oodata, missugust mõju see Euroopa õiguse kohane tõlgendus tulevikus meie muude valdkondade kohtupraktikale avaldama hakkab.

Kokkuvõtteks

Riigikohtu senise õigusselguse põhimõtte selgitamise praktika võib mõtteliselt jagada vähemalt kolmeks.

Esimese grupi moodustavad lahendid, kus Riigikohus on selgitanud õigusselguse põhimõtte olemust ja seost põhiseaduse teiste üldpõhimõtetega väga üldiselt. Need on enamasti abstraktse normikontrolli kaasused, kuigi mitte ainult.

³⁵ Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2006. a otsust asjas nr 3-3-1-66-05, eeskätt p 12.

³⁶ Euroopa Komisjoni määruse nr 1972/2003/EÜ art 4 lõiked 1 ja 2.

³⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 5. oktoobri 2006. a otsus asjas nr 3-3-1-33-06.

Teise gruppi kuuluvad lahendid, kus Riigikohus on andnud seadusandjale väga detailset tagasisidet selle kohta, missugused õigusnormid ja miks ei vasta õigusselguse põhimõttele. Need on enamasti konkreetse normikontrolli kaasused.

Kolmandaks võib viimase aja kohtupraktikast leida viiteid selle kohta, kuidas õiguse rakendajad, sh kohtud, peavad oma tegevuses lähtuma õigusselguse põhimõttest.

Küsimusele, kas Riigikohus ise on suutnud õigusselguse põhimõtet seletades piisavalt järgida õigusselguse põhimõtet, võib vastata, et kohus saab oma seisukohti väljendada enamasti konkreetsetes normikontrolli kaasustes, kus hinnang tuleb anda konkreetse õigusakti kooskõlale õigusselguse põhimõttega. See tingib iseenesest mõnevõrra mosaiigilaadse lähenemise.

Et ei ole kaht täpselt ühesugust õigusnormi, mille õigusselgusele vastavust kohus on pidanud hindama, siis ei saa ka kohtu hinnanguid omavahel sajaprotsendiliselt võrrelda. Siiski on aja jooksul välja kujunenud teatav korrapära ja järjepidevus. Ühtlasi tuleb endale aru anda, et ka abstraktse normikontrolli kaasustes ei saa kohus õigusselguse põhimõtte või mõne muu põhiseadusliku väärtuse olemust lahata nii põhjalikult ja igakülgelt, nagu seda saab teha akadeemilistes õigusteaduslikes töödes.

Õiguselgusest õiguskantsleri töös¹

Nele Parrest

Õiguskantsleri Kantselei 3. osakonna juhataja

27. septembril 2007 Riigikogu ees esinedes tõi õiguskantsler ebaselge õigusmõiste näiteks põllu määratluse² ühest Eesti õigusaktist. Ta tõdes, et õigusnormi sisu mõistmine käib inimestel tihti üle jõu. Teema püstitus tekitas diskussiooni ja oli ilmselt üks põhjustest, miks paluti, et keegi Õiguskantsleri Kantseleist räägiks täna siin, õiguskeelepäeval, lähemalt õiguselgusega, tegelikult -selgusetusega seotud muredest, millega õiguskantsleril on tulnud oma töös kokku puutuda.

See ei olnud esimene kord, kui õiguskantsler õiguselguse problemaatikale viitas. Peaaegu igal aastal on ta oma suulises aastaülevaates seda teemat ühel või teisel viisil Riigikogu ees puudutanud. Juba 2001. aastal pidi õiguskantsler nentima: “Selleks et oleks võimalik täita seadusega pandud ülesandeid, on minu poole pöördunud nii ametid, inspeksioonid kui ka valitsusasutuste hallatavad asutused. Pöördumise sisu võib üldistatult kokku võtta järgmiselt: **aidake üles leida seaduse mõte**.”³ Olgu märgitud, et õiguskantsler rääkis oma valdkonnas kompetentsetest ametnikest, mitte tavainimestest.

Ühes 2004. aastal peetud ettekandes on kantsler öelnud: “Üheks oluliseks aluseks õigusruumi inimsõbralikkusele on õiguselgus, millest aga Eestis paraku vajaka jääb. Keel, milles riik tänasel päeval inimesega räägib, on tihti ebavajalikult komplitseeritud. Ühelt poolt on probleemiks seaduste tekstid, mis tavakodanikele arusaamatuks võivad jääda. /---/ Vahel minnakse konkreetse legaaldefiniitsiooni andmise asemel lõputu viitamise teed. Otsides kehtivast õigusest looma või hulkuva looma definiitsiooni, viitab valitsuse määrus loomakaitseadusele, loomakaitseadus loomatauditõrje seadusele, mis omakorda viitab veterinaarkorralduse seadusele. Analüüsid normi koosmõjus, võib jõuda kummaliste tulemusteni.”⁴

¹ XV õiguskeelepäeva ettekanne.

² “Olgu selle illustratsiooniks põllu definiitsioon Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest: “Põld käesoleva seaduse tähenduses on komisjoni määruse (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määramine (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks) ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid (ELT L 141, 30.04.2004, lk 18–58), artikli 2 punktis 1a sätestatud maatükk.” Minu ema, kes on aastakümneid olnud põllupidamisega seotud, küsis, kas mina kõrgharidusega juristina saan niisuguse definiitsiooni põhjal aru, mis pagana asi see põld on?” Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=17> (16.12.2007).

³ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=17> (16.12.2007).

⁴ Õiguskantsler Allar Jõksi ettekanne “Õiguskantsler kodaniku ja riigi vahelise usalduse loojana – kas paradoks?” konverentsil “Usaldus ja koostegvus”; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/index.php?konedID=15&show=koned&menuID=22> (16.12.2007).

Kust on pärit probleemid, mis õiguskantslerile muret teevad?⁵

1. Õigusselgusest

Õigusselguse põhimõte tuleneb teatavasti Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 13 lõikes 2 sätestatud riigivõimu omavoli keelust. Selle kohaselt peab seadus võimaldama inimesel avaliku võimu tegevust teatava tõenäosusega ette näha. Õigusselguse põhimõtet on seotud ka PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega.⁶ Samuti võib siin näha seoseid PS §-ga 6, mis sedastab, et eesti keel on Eesti riigikeel.

Õigusselgusest rääkides tuleks minu hinnangul pidada silmas **kahte tasandit: õigusakte ja õiguspraktikat, s.o õigusaktide kohaldamist**. Kindlasti on need omavahel tihedalt seotud, sest õigusselgusetus praktikas saab sageli alguse aktide ebaselgusest. Teisisõnu: probleem ei ole alati ametnikus, vaid eeskätt õigusaktis, millest ametnik oma tegevuses lähtuma peab.

1.1. Õigusaktide õigusselgus

Õigusaktide õigusselgusest rääkides võib eristada probleeme, mis on tingitud õigusaktide haakumatusest nende koostoimes kohaldamise vajaduse korral, ning puhtkeelelistest probleemidest, nagu terminite mitmetähenduslikkus, ebatäpsus jms.

Näiteks on õiguskantsler pidanud sotsiaalhoolekande seadust ja Vabariigi Valitsuse seadust koostoimes tõlgendades otsima vastust küsimusele, milline on maavanema järelevalvepädevus maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu sotsiaalabi kvaliteedi kontrollimisel: keda ja mida ning mis ulatuses tuleb kontrollida, milline on järelevalve väljund, kuidas on seejuures tagatud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik enesekorraldusõigus jne.⁷ Maavanema asjaomane järelevalve ei ole ju omaette eesmärk, vaid on loodud isikute elementaarsete sotsiaalsete põhiõiguste kaitse tagamiseks. Sotsiaalhoolekande seadus ja Vabariigi Valitsuse seadus tõstatavad siin aga paraku rohkem probleeme, kui lahendavad neid.

Või teine näide. Milliste seadustega on reguleeritud politseiametnike distsiplinaarvastutus? Politseiteenistuse seaduses (PolTS) reguleerivad politseiametnike distsiplinaarvastutust neli paragrahvi (§-d 42–45). Politseiametnikele kohaldatakse ka avaliku teenistuse seadust (ATS) politseiteenistuse seadusest tulenevate

⁵ Korrektsuse huvides pean mainima, et kuigi tugineda näidetele õiguskantsleri tegevusest, siis hinnangute rööpselt andmisel on tegemist minu isiklike seisukohtadega (NP).

⁶ Vt ka RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31; RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20 jj; RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 21 jj.

⁷ Vt asi nr 7-4/061073.

erinevustega (PolTS § 1 lg 2). ATS-i § 87 näeb omakorda ette, et ametniku distsiplinaarvastutusele võtmisel kohaldatakse töötajate distsiplinaarvastutuse seadust. Lisaks sätestab PolTS-i § 1 lõige 3, et politseiteenistusega seotud haldusmenetlusele kohaldatakse ka haldusmenetluse seadust.⁸ Kuidas kohaldada kõiki nimetatud nelja seadust koostoimes nii, et menetlust teostav ametnik saaks aru, millest ta peab lähtuma, ning ka menetlusalune politseinik mõistaks, millised õigused ja kohustused tal on? Arvestada tuleb ka seda, et kohustused, mille rikkumise eest saab politseiametnikku distsiplinaarkorras karistada, võivad olla sätestatud muudeski seadustes ja arvukates asutusesisestes õigusaktides.

Õiguskantsleri praktikas on päris palju peavalu tekitanud määratlemata õigusmõisted.

Määratlemata õigusmõistega on teatavasti tegemist juhul, kui seadusandja on loobunud detailse regulatsiooni andmisest loetelu või muu juhise näol ja jätnud selle seaduse rakendaja hooleks. Enne normi kohaldamist tuleb ametnikul anda õigusaktis sisalduvale määratlemata õigusmõiste sisule piirid ja mõõdetavad tunnused, et seda oleks võimalik seostada konkreetsete eluliste asjaoludega.⁹ Enim tuntud määratlemata õigusmõiste on *avalik huvi*.

Iseenesest ei saa määratlemata õigusmõistete kasutamist õigusaktides *a priori* taunida. Sageli on nende kasutamine põhjendatud, sest tegeliku elu situatsioonide rohkust ei ole lihtsalt võimalik kasuistlikult kirjeldada. Nii on õiguskantsleril tulnud näiteks nentida, et *avaliku koosoleku* mõistet¹⁰ või *poliitilise välireklaami* definitsiooni¹¹ ei saa pidada nii õigusselgusetuks, et sellekohaseid seadusi tuleks seetõttu pidada põhiseadusevastasteks, vaatamata asjaolule, et tegu on poliitiliste vabaduste – väljendusvabaduse ja avalike kogunemiste vabaduse – seisukohalt n-ö demokraatia nurgakividega.

Küll aga tuleks olla ettevaatlik määratlemata õigusmõistete kasutamisega karistusõiguse valdkonnas. Näiteks näevad karistusseadustiku §-d 262 ja 263 ette karistuse

⁸ Vt nt RKKKo 20.12.2006, nr 3-3-1-79-06, p 10.

⁹ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, punktid 16 ja 20: “Määratlemata õigusmõiste on õigustechniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil. Seega tuleb [... määratlemata õigusmõiste – lisatud täiendus] sisustada vaadeldava volitusnormi eesmärgi kaudu ehk püüda välja selgitada, mis oli seadusandja eesmärk kohaliku omavalitsuse volitamisel [...] Delegatsiooninormist tuleneva pädevuse rakendamisel peab kohalik omavalitsus silmas pidama erinevate huvide, väärtuste ja õiguste tasakaalustamise vajadust ning volitatud seadusandluse teostamisega põhiõigustele asetatud piirangute proportsionaalsust.”

¹⁰ Nt 07.10.2002 vastates Riigikogus Riigikogu liikmete A. Herkeli ja J. Leppiku arupärimisele seoses Falun Gongi juhtumiga; samuti asi nr 10-2/050864 (vastus Riigikogu liikme Eiki Nestori kirjalikule küsimusele seoses loomakaitseorganisatsiooni PETA meeleavaldusega) ning asi nr 7-4/071025 (Tallinn Pride'i korraldamine). Vt ka B. Aaviksoo. Avaliku koosoleku mõistest sõnavabaduse valguses. – Juridica 2004, nr 7, lk 487 jj.

¹¹ Asi nr 6-1/050905.

avaliku korra ja selle raske rikkumise eest. Juba 2004. aastal juhtis õiguskantsler justiitsministri tähelepanu asjaolule, et kasutades erisuguseid tõlgendusvõimalusi (nt grammatiline, süstemaatiline, ajalooline) võib nimetatud koosseisude avamisel jõuda vägagi erinevate tulemusteni.¹² Nii on kahjuks tänini ebaselge, kas näiteks Saku vallas tuleb politseil sülitamist, mille Saku valla avaliku korra eeskiri on keelustanud, käsitada kuriteona, kui seda teevad kaks või enam inimest korraga.¹³ Jääb loota, et korrakaitseaduse vastuvõtmine toob siia selgust.

Probleemid õigusselgusega on eriti ohtlikud valdkondades, kus võidakse väga tugevalt riivata inimeste põhiõigusi, sh füüsilist vabadust. Seejuures võib kõrvalpõikena märkida, et PS § 13 lõike 2 kohaldamisel saab teedrajavaks pidada just Riigikohtu otsust operatiivtehniliste jälitusmeetmete kasutamise õiguse kohta.¹⁴

Illustreerimaks järgnevat, esitan sissejuhatuseks paar väljavõtet Kuusalu valla abipolitseinikest moodustatud ja MTÜ Kuusalu Valla Korrakaitse raames tegutsenud patrullekipaazi tööst.¹⁵

03.03.07 kell 14.14 helistati meile Kuusalust [...] poest, et terrassi peal juuakse alkohoolseid jooke, rikutakse avalikku korda. Söitsime kohale. [...]. Lõpetasime jooma ära.

22.03.07 kell 01.15 helistati politsei juhtimiskeskusest, et Kolgas sõidab ringi lärmaka seltskonnaga punane BMW, mille juht on ilmselt joobes. Söitsime kohe sinna. Ullialika teel mõisa varemete lähedal märkasime seda autot ja üritasime peatada, millele ta reageeris hoopis kiiruse lisamisega. Tagaajamise käigus sõitis see auto üle Loksa tee metsateele. BMW kaotas tagastange ja rehvi läks puruks. Jõudnud karjäärini, jäi auto liiva sisse kinni. Autot juhtis joobes juhtimisõiguseta [isik] (autori asendus – N.P.) Andsime ta üle politseile.

25.10.06 kell 21.05 anti meile vihje, et eelmisel päeval varastatud asjad võivad olla Kuusalu küla [...] korteris. Söitsime sinna ja marssisime uksest sisse. Varastatud kaup, mille kannatanu hiljem ära tundis, olidki toas.

Need näited annavad tunnistust olukorra kohta, milleni võib õigusaktide õigusselgusetus viia tegelikus elus. Probleem saab alguse abipolitseiniku seaduses kasutatud ebamäärastest väljenditest *osaleb politsei tegevuses ja abistab politseid*.¹⁶ See, et sea-

¹² Asi nr 6-8/1621.

¹³ Saku valla avaliku korra eeskirja § 3 lg 1 p 1; kättesaadav arutivõrgus: <http://www.sakuvald.ee/1956> (25.11.2007).

¹⁴ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94: "Seega on politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lg 4 vastuolus ka põhiseaduse §-ga 13 lg 2, sest ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igaüht riigivõimu omavoli eest"

¹⁵ Patrulli tegevuse ülevaade asus varem Kuusalu valla kodulehel: http://www.kuusalu.ee/index/hadaabi_ja_sos/patrull. Praeguseks on protokollid arutivõrgust eemaldatud.

¹⁶ Vt asi nr 7-7/070431.

dusandja on täpsemad juhised andmata jätnud, on praktikas kaasa toonud politsei ülesannete kui riigi tuumikfunktsioonide hiiliva ülekandumise erasektorile.¹⁷ Kuni selleni, et ühe kohaliku omavalitsuse veebilehel oli pikka aega ülisuures kirjas üleskutse helistada hädaolukorras AS Falcki Eesti juhtimiskeskuse, mitte politsei lühinumbril.¹⁸

1.2. Õiguselgus praktikas

Nagu eespool öeldud, saab lisaks õigusaktide õiguselgusele rääkida ka õiguselgusest praktikas.

Esmajoones tähendab see muidugi koostatavate **haldusdokumentide õiguselgust**. Teisisõnu, küsimus on selles, kui arusaadavalt suudab ametnik õigusakti rakendamisel selgitada inimesele tema õigusi ja kohustusi ning tehtava otsuse tagamaid. Õigusakti kohaldav ametnik kui vahelüli avaliku võimu ja inimese vahel peab suutma olla tõlk, kes paneb õigusaktides sisalduva tavalise inimese jaoks inimlikku keelde.

Paraku näitab praktika, et väheste eranditega tuleb mitmelgi Eesti ametkonnal selles osas läbi käia pikk arengutee. Sageli piirduakse pelgalt õigusakti teksti kopeerimisega või bürokraatliku ja napolisõnalise selgitusega. Ei mõelda sellele, kas inimene kõigest ka tegelikult aru saab. Iga ametnik peaks isikule saadetava dokumendi koostamisel endalt küsima, kas ta sooviks, et tema avaliku võimuga suhtlemises kogenematu ema või vanaema saaks oma pöördumisele niisuguse formaalse ja bürokraatliku vastuse.

Õiguselgus praktikas ei tähenda aga kindlasti üksnes haldusdokumentide õiguselgust. Selle all võib mõista ka n-ö **visuaalset õiguselgust**.

Tulgem veel kord tagasi eespool esitatud näite juurde, mis puudutas korrakaitseülesannete täitmist eraisikute poolt. Nimelt on seadusandja loonud turvaettevõtja töötajatele võimaluse täita samal ajal nii avalikke ülesandeid abipolitseinikuna kui ka eraõigusliku juriidilise isiku tööülesandeid.¹⁹ Mis saab aga kiiret otsustamist nõudvates ohuolukordades? Kriisisituatsioonis ei ole võimalik hakata juurdlema –

¹⁷ Vt pikemalt: Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade. – Tallinn 2007, lk 75 jj.

¹⁸ Selline teade oli Saue valla kodulehel http://www.sauevald.ee/avaleht/korrakaitse/politsei_kuni_08.03.2007, mil tänu Põhja Politseiprefektuuri sekkumisele asendati AS Falcki Eesti juhtimiskeskuse lühinumber politsei juhtimiskeskuse numbriga. Omavalitsust teenindava politseiametniku kontaktandmed olid küll väikeses kirjas olemas, kuid samas oli ülisuures kirjas üleskutse: "Hädaolukorras helista 1911".

¹⁹ Turvaettevõtjate ja korrakaitseliste MTÜ-de töötajate võimalus täita samal ajal nii avalikke ülesandeid abipolitseinikuna kui ka eraõigusliku juriidilise isiku tööülesandeid loodi abipolitseiniku seaduse 13.11.2002 vastu võetud ja 19.12.2002 jõustunud muudatustega (RT I 2002, 99, 578).

tavainimestel puuduvad selleks sageli ka vajalikud teadmised –, kas korralduse andjaks olev turvaettevõtja töötaja täidab konkreetses olukorras abipolitseinikuna riigiesindaja või turvaettevõtja eraõiguslikus vormis antud ülesandeid. Seetõttu ei ole selge, kas ja millised volitused tal on ning kui kaugele ta seetõttu võib minna.

Pealegi, kui jõustruktuuridele on äratuntavuse eesmärgil kehtestatud vormi kandmise kohustus, siis abipolitseinikel seda seadusest tulenevalt ei ole.²⁰ Seepärast on inimesed pidanud pead murdma nende suhtes politsei sildi all võimuvolitusi kasutavate eraisikute pädevuse ja volituste olemasolu üle. Tsiteerin: “Muuseas sooviks teada, mis kohustused ja õigused on Kose korrakaitse. Tal pole politsei vormi, autol puuduvad vilkurid ja see pole mitte kuidagi operatiivauto moodi ...”²¹

Ilmselt nõustute väitega, et ametniku vorm tekitab austust ja sunnib alluma. Miks muidu liigub jalg automaatselt piduripedaalile, kui märgatakse liikluspolitsei patrulli?

Või veel üks näide. Seadus ei anna vastust küsimusele, mida peaks inimene tegema juhul, kui seadus kohustab kohtusse pöördumisel kasutama advokaadi abi, kuid ükski advokaat ei ole nõus abi osutama.²² Vastus sellele küsimusele tuleneb üksnes kohtupraktikast.²³ Kas niisugust olukorda saab pidada tavalise inimese jaoks õigusselgeks, arvestades muu hulgas, et kohtupraktikaga kursis olek on juristide pärusmaa, keda isik konkreetsel juhul vajabki?

Esitatud näited moodustavad vaid tühise osa juhtudest, millega õiguskantsleril on tulnud oma tegevuses kokku puutuda. Kuigi need kõik olid suuremal või vähemal määral negatiivsed, ei tähenda see, et positiivseid näiteid ei ole. Kindlasti on!

2. Õigusselgus kui kvaliteedinäitaja

Õiguskantsler on oma tegevuses hakanud üha enam rääkima heast õigusloometavast ja heast haldustavast.

²⁰ Abipolitseiniku seaduse § 7 lg 1: “Abipolitseinikule antakse tunnistus, rinnamärk, käeside ning muud ametitunnused, mille kirjelduse ja kandmise korra kinnitab politseipeadirektor.” Seega ei ole tavalisel inimesel seadusega tutvudes võimalik välja selgitada, millised need ametitunnused on. Põhja Politseiprefektuur selgitas, et vastavalt politseipeadirektori 28.04.2003 käskkirjale nr 86 “Abipolitseiniku tegevusse kaasamise ja tegevuses osalemise juhendi kinnitamine” on abipolitseinik kohustatud kandma abipolitseiniku tegevusvaldkonda kuuluvaid ülesandeid täites rinnamarki ja politsei ohutusvesti kirjaga “ABIPOLITSEINIK”. Vt ka Riigikogu stenogrammi Vabariigi Valitsuse algatatud abipolitseiniku seaduse muutmise seaduse eelnõu (nr SE 1066) II lugemise kohta 13.11.2002; kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

²¹ Kose valla koduleht, foorum, 21.09.2006; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kosevald.ee/?id=3757> (16.03.2007).

²² Asi nr 6-1/051464.

²³ RKKKm 02.05.2005, nr 3-1-1-40-05.

Hea õigusloometava kohaselt peavad seadusloomes tehtavad otsused olema läbipaistvad ja põhjendatud.²⁴ Seadusandja on kohustatud kaasama huvitatud pooled õigusloomeprotsessi ning selgitama oluliste muudatuste tegemise põhjusi, vajadust ja muudatusega kaasnevaid mõjusid.

Hea haldustava aluseks on arusaam, et avaliku võimu poolt isiku suhtes otsuste tegemisel tuleb menetluses osalejat kohelda kui subjekti, mitte kui objekti. Ta tuleb kaasata menetlusse ning anda talle võimalus väljendada oma seisukohta. Samuti tuleb isikule selgitada tema õigusi ja kohustusi ning tehtava otsuse põhjusi. Sellega väljendab riik oma austust inimese väärikuse vastu.

Nii hea õigusloome- kui ka hea haldustava võimaldab hinnata avaliku võimu tegevust laiemalt, mitte üksnes sellest lähtudes, kas õigusakte on järgitud. Tegu on üldisema küsimusega **õigusloome ja haldustegevuse kvaliteedist**, mis vastandub nn JOKK- mentaliteediga. Sellist väärhaldust on tabavalt kirjeldanud üks õigusteadlane: "Haldusorgan võib järgida õigusakte *formaalsel viisil*, kuid *samal ajal* ikka teha *halbu* otsuseid."²⁵

Õigusselguse põhimõte on osa nii heast õigusloome- kui ka heast haldustavast. Õigusaktide ja nende rakenduspraktika õigusselgus on selles mõttes samuti **avaliku võimu tegevuse kvaliteeti iseloomustav põhimõte**. Seejuures võiksime siingi rääkida kvaliteedist laiemalt, mitte üksnes juristi vaatenurgast lähtudes, ehk kas jurist või valdkonnaga kursis olev ametnik saab õigusaktist täielikult aru.

Teatavasti hinnatakse õigusselguse põhimõttele vastavust silmas pidades normi adreessaadiks olevat kujuteldavat keskmiste võimetega isikut.²⁶ Kui aga hindajaks on jurist, siis satub paraku sellesse keskmiste võimetega isiku rolli sageli ikkagi keskmine jurist. Silmas pidades põhiseadusega kooskõlas oleva tõlgenduse eelistamise põhimõtet, võib õigusakti põhiseaduspärasuse hindamisel selline lähenemine õigusselgusele olla isegi põhjendatud. Küll aga ei tahaks sellega mitte alati ja igal juhul nõustuda ning nii haldustegevuses kui ka õigusloomes peaksime püüdma enamat.

²⁴ Euroopa õigusruumis on riigivõimuorganite, sh seadusandja tegevuse juhistena tunnustatud järgmised põhimõtted: avatus, osalemine, vastutus, tõhusus, läbipaistvus. Kokkuvõtvalt võiks neid põhimõtteid nimetada hea õigusloometava osaks. Tõhususe põhimõtte kohaselt tuleb seadusi välja töötades lähtuda selgetest eesmärkidest, kaaludes nende mõju tulevikus ja arvestades võimaluse korral mineviku kogemusi. Läbipaistvuse põhimõtte tähendab, et õigusloome ja tegevus selle rakendamiseks peab olema läbipaistev ning arusaadav. European Governance. White Paper. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:EN:NOT>. Vt ka <http://www.coe.int/t/e/legal%5Faffairs/legal%5Fco%2Doperation/Law%5Fmaking/>.

²⁵ J. P. Solé. Good Administration and the European Public Law. The Fight for Quality in the Field of Administrative Decisions. – European Review of Public Law 2002 (14) 4, p 1504.

²⁶ RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, 23.

Murdmaks legalistlikku arusaama õigusselgusest ja teadvustamaks selle põhimõtte olulisust võiks õigusselguse kui abstraktse (üldjuhul objektiivse) põhimõtte asemel hakata rohkem rääkima **isiku subjektiivsest põhiõigusest õigusselgusele**: isiku põhiõigusest õigusselgetele õigusaktidele ja õiguspraktikale.

Õigusselguse põhimõtte järgimine tähendab, et avalik võim tunnustab inimese õigust saada aru talle õigusi andvast või kohustusi panevast õigusaktist, otsusest või situatsioonist. Kõik teavad ju ütlust, et seaduse mittetundmine ei vabasta selle täitmisest. See tõdemus paneb avalikule võimule kohustuse luua selliseid õigusakte ja dokumente, mis on arusaadavad laiemalt, mitte üksnes kitsale privilegeeritud isikute ringile, ametnikele või juristidele. Ka Lennart Meri on öelnud: "Seadus peab olema mõistetav inimesele, mitte ainult advokaadile. Keeletus sünnitab seaduse-tust."²⁷

Mööngem, et õigustloov akt jääb oma abstraktsuse tõttu paratamatult keeruliseks ja raskesti arusaadavaks. Et aga intensiivsem õigusloomeperiood peaks juba möödas olema, on nüüd loodetavasti rohkem aega õigusakti sõnastuse selgusele ja süsteem-
susele enam tähelepanu pöörata.

Ka õiguspraktikas on veel arenguruumi, et koostada inimsõbralikke haldusdokumente. Eeskuju võiks võtta näiteks *plain language*'i²⁸ liikumisest Inglismaal ja mitmes teiseski riigis, kus õigustekstide lihtsustamine on omaette eesmärk ja inimesele arusaadavatele haldusdokumentidele antakse välja koguni kvaliteedimärke.

Õigusselguse kui isiku põhiõiguse teadvustamine ja selle tunnustamine eeldab aga esmajoonel ametnike ja juristide mõttemaailma muutumist. Loodan väga, et tulevikus kuuleb üha vähem mitmete juristide suust sageli kõlavat ütlust, et kui ei saa aru, siis võtku endale advokaat.

²⁷ L. Meri. Presidendikõned. Tartu 1996, lk 540.

²⁸ Vt nt <http://www.plainlanguage.gov/>; <http://www.plainlanguage.network.org/>

Selge õiguskeel on hea valitsemise tunnus

Taima Kiisverk ja Mari Koik
Justiitsministeeriumi keeleteimetajad

2. ja 3. juunil 2008 olid Balti- ja Põhjamaade õigusloomega seotud ametnikud koos Rootsis Saltsjöbadenis, et rääkida selgest õiguskeelest. Põhjamaade Ministrite Nõukogu ja Rootsi justiitsministeeriumi korraldatud seminaril “Seadused inimeste jaoks” (“Laws for Citizens”) oli 35 osalejat 8 riigist: Eestist, Islandilt, Leedust, Lätist, Norrast, Rootsist, Soomest ja Taanist. Valdavalt olid kokku tulnud juristid – nende tööd mõjutavad õiguskeele küsimused ju iga päev, aga oli ka õigusaktidega töötavaid keeleinimesi.

Allpool väike kokkuvõte sellest, mis nende päevade jooksul kuuldust-arutatust olulisemana meelde jäi ja Õiguskeele lugejalegi huvi võiks pakkuda.

Rootsis on selge õiguskeel valitsuse poliitika

See sai selgeks seminaril avanud Rootsi justiitsministri **Beatrice Aski** sõnavõtust. Ülevaadet **Rootsi** õiguskeele olukorrast täiendas justiitsministeeriumi keeleteimetaja **Anne-Marie Hasselrot**.

Selge õiguskeele liikumisel on Rootsis pikk ajalugu. 1965. aastal algatas toonane justiitsminister õigusaktide eelnõude põhjaliku toimetamise. Tema esialgne eesmärk oli toimetada eelnõusid just juriidiliselt ja põhiseaduslikkuse seisukohast, kuid peagi lisandusid keeleküsimused. Põhimõte oli selles, et kui õigusaktid on koostatud selges ja arusaadavas keeles, lihtsustab see kõikide ametlike dokumentide keelekasutust ja ametikeelt tervikuna.

Selge õiguskeele eest seisja on Rootsis alati olnud riigikantselei. Vastavalt Rootsi riigikantselei põhimäärusele vastutab riigikantselei õigusloome osakonna juht õigusloome ja halduse kvaliteedi eest ning tagab, et seaduste ja teiste õigusaktide keel oleks võimalikult selge ja arusaadav.

Kui Eestis hoolitseb iga õigusakti eelnõu toimetamise eest selle koostanud ministeerium ise, siis Rootsis on eelnõude toimetamiseks justiitsministeeriumis eraldi osakond. See osakond loodi 1976. aastal ja seal toimetatakse õigusaktide eelnõusid nii juriidiliselt kui ka keeleliselt – koos töötavad juristid ja filoloogid. Lisaks korraldab see osakond eelnõude koostajatele koolitusi, koostab ja avaldab käsiraamatuid ja artikleid, nõustab telefoni ja elektronposti teel ning osaleb valitsuse õigusloomekomisjonide töös.

Selle osakonna allüksusena on loodud ka eraldi eurokeele talitus, mille ülesanne on aidata kaasa sellele, et Euroopa Liidu õigusaktide keel oleks selgem ja arusaadavam ning terminikasutus ühtiks Rootsi õigusaktide omaga. Selge õiguskeele info on kättesaadav Rootsi valitsuse kodulehel www.regeringen.se/klarsprak.

Hollandlaste selge õiguskeele algatusi

tutvustas oma ettekandes “Milleks me vajame selget õiguskeelt?” (“Why clear legal language?”) Hollandi ombudsman **Alex Brenninkmeijer**, kes arutles selge õiguskeele vajalikkuse üle laiemaltki.

Hollandlased on Brenninkmeijeri sõnul pärast 2007. aasta Amsterdami selge õiguskeele konverentsi tulnud välja mitme paljulubava algatusega. Näiteks on valitsus andnud välja õigusaktide koostamise eeskirja, millest õigusloome alal valitsust nõustav riiginõukogu nüüd eelnõusid läbi vaadates ja parandades ka lähtub.

Paljud avaliku teenistuse asutused on algatanud õigusaktide ja halduse lihtsustamise projekte. Toogem näiteks valitsuse algatuse ettevõtjate ja üksikisikute halduskoormuse vähendamiseks, siseministeeriumi projekti riigivõimu tekitatavate ebamugavuste ehk siis bürokraatia vähendamiseks, kohtute algatuse, millega tahtakse lihtsustada kohtu suhtlust avalikkusega, ja Haagi linnavalitsuse väljaantud selge keele sõnaraamatu, milles bürokraatiakeele sõnad on saanud selgekeelsed vasted. Õigusaktide koostajate jaoks on olemas ka koduleht, kus saab kontrollida oma teksti selgust. Selleks tuleb see sisestada kodulehel olevasse aknasse – ja mõne sekundi pärast on hinnang käes. Kuigi saadav hinnang on väga üldine, on niisugune võrguteenus siiski hea võimalus propageerida selge keele kasutust.

Huvitava ettevõtmisena märkis Brenninkmeijer ka 1815. aasta tekstil põhineva Hollandi põhiseaduse ümberpanemist selgesse keelde. Põhiseaduse uus versioon kirjutati selgele keelele spetsialiseerunud erabüroo Taal algatusel ja selle vaatas üle asjatundlik kolleegium, kuhu kuulusid näiteks riigiõiguse professor ja ülemkohtu liige. Ometi oli üks tuntud selge keele asjatundja tulemuse suhtes kriitiline – ja õigusega, sest tekst on ositi ebaselge. Sama võib aga öelda kehtiva põhiseaduse kohta. Igatahes sai selgeks, et keerulise teksti lihtsamaks toimetamine ei ole siiski kõige parem selge keele juurutamise viis. Parima tulemuse saab, kui koostada tekst algusest peale selges keeles.

Seepärast on oluline, et Hollandi õigusakadeemia on nii oma põhi- kui ka täiendusõppe kavasid lisanud selge keele kursuse. Seega saavad nii algajad kui ka kogunud õigusloojad parandada oma kirjaliku väljenduse oskust.

Hiljaaegu avaldati Hollandis teos, mis kujutab endast riigi olulisemate seaduste – põhiseaduse ning tsiviil-, kriminaal- ja haldusseadustiku – kirjeldavat kokkuvõtet.

Erinevalt põhiseaduse uue versiooni koostajatest ei pretendeeri selle teose autorid sisu täielikule täpsusele. Enam-vähem samas stiilis on välja antud ka noortele mõeldud “Seaduste teejuht”, kus ei refereerita õigusakte, vaid selgitatakse näidete varal, milline mõju on ühel või teisel õigusaktil konkreetsetes igapäevaolukorras.

Alates 2003. aastast korraldatakse Hollandi ombudsmani algatusel korrapäraselt uuringuid selle kohta, kuidas ministeeriumid vastavad kodanike kirjadele. Selle tulemusena on keel, mida ametnikud kasutavad kodanikega suheldes, aasta-aastalt lihtsustunud.

Selge õiguskeel on demokraatia toimimise eeldus

Oma arutluses selge õiguskeele üle püstitas Brenninkmeijer kaks olulist küsimust. Esiteks peatus ta teomal, miks on lubamatult keeruline õiguskeel (ingl *legelese*) nii populaarne. Niinimetatud vanade Euroopa riikide õiguskeel kasutab tihti peale ülespuhutud stiili, arhaistlikku lauseehitust ja sõnavara ning ülemäära palju termineid. Juristide jaoks on keerulise õiguskeele kasutamine justkui ametitunnus. Õigusloojad, kes on hea hariduse ja keeleoskusega inimesed, ei ole võib-olla teadlikudki, kui raske võib olla paljudel inimestel õigusakte lugeda ja nendest aru saada.

Juristi keerulisel keelekasutusel on mitu põhjust. See kajastab kindlasti kehtivate õigusaktide stiili ja sõnavara, sest jurist püüab olla võimalikult täpne ja lähtuda seadusest – see aga ei pruugi olla kõige ladusam. Samas mõjub arvatavasti ka asjaolu, et keerulist õiguskeelt kasutades jätab jurist endast autoriteetsema mulje. Keeruline õiguskeel annab juristidele ka võimu: teised ühiskonnaliikmed vajavad nende abi, et õigusaktidest aru saada.

Teiseks arutles Brenninkmeijer selle üle, miks peaks õigusloomes, avalikus halduses ja kohtutes kasutama selget õiguskeelt. Kodanike seisukohalt on seaduste peamine eesmärk teabeedastus – õigusakti kujul edastab riik kodanikele oma normatiivsed juhised. Kui seadus on selge, siis teabeedastus õnnestub. Selget õigus- ja halduskeelt võib vaadata kui teenust, mida osutatakse oma riigi kodanikele.

Kuid kaalul on rohkem kui kodanikele osutatava teenuse kvaliteet. Tänapäeva demokraatias on kodanikud demokraatliku süsteemi osa ja peaksid olema võimalikult palju riigiellu kaasatud. Selleks peaks neil olema võimalik aru saada riigi toimimisega seotud dokumentidest, näiteks haldus- ja kohtudokumentidest. Kui dokumendid on sõnastatud keeruliselt, jäävad kodanikud, kes nendest aru ei saa, kõrvale demokraatia protsessist ja võõranduvad lõpuks riigivõimust. Selge õiguskeel on vajalik, et tagada sellised õiguse aluspõhimõtted nagu õiguskindlus ja õigusselgus. Brenninkmeijer on veendunud, et selge õiguskeel on hea valitsemise üks aluspõhimõtteid.

aktide koostamisel, vahendab selge õiguskeele juristide andmeid, annab välja aas-
taauhinda jne. Ühenduse kodulehe aadress on <http://www.clarity-international.net/index.htm>.

Soome nn kolme reegel

Soome õiguskeele olukorda tutvustasid Soome justiitsministeeriumi õigusloome-
nõunikud **Maija Salo** ja **Carolina Slangus-Fors**.

Soomes töötavad õigusaktide eelnõudega justiitsministeeriumi õigusloomeosa-
konna juristid. Teiste ministeeriumide tellimusel teevad nad enne valitsuse eel-
nõude lõplikku valmimist nende juriidilise ekspertiisi. Selle käigus hinnatakse
eelnõu põhiseaduslikkuse, kriminaal- ja menetlusõiguse ning üldise tsiviilõiguse
seisukohast.

Hiljem tehakse samas osakonnas eelnõu normitehniline ja keeleline ekspertiis.
Kontrollitakse, kas pealkiri ja preambul vastavad eelnõu sisule, kas õigusakt on
õigesti liigendatud ja kas kehtiva õiguse üldpõhimõtteid on järgitud. Jälgitakse, kas
sõnastus on veatu, arusaadav, täpne ja järjekindel. Et Soomes on kaks riigikeelt,
esitatakse kõik eelnõud parlamendile kahes, soome ja rootsi keeles. Seega tuleb ka
kontrollida, kas soome- ja rootsikeelne tekst on vastavuses.

Toimetamistöös kasutavad juristid peale kehtivate õigusaktide abivahendina ka
normitehnika ja muid käsiraamatuid. Kokkutulnutes äratas huvi soomlaste juuru-
tatud nn kolme reegel, mille järgi võib õigusakti igas paragrahvis olla kõige rohkem
kolm lõiget ja igas lõikes kõige rohkem kolm lauset. Reegel võeti kasutusele selleks,
et seadus oleks igale lugejale ülevaatlikum ja paremini liigendatud.

Eelnõu esitamine kahes keeles tähendab tegelikkuses, et soome keeles koostatavad
eelnõud tõlgitakse rootsi keelde koostamisega paralleelselt. Ettekandjate hinnan-
gul aitab see parandada eelnõude sõnastust, sest sageli saab koostaja tõlkija käest
kasulikku tagasisidet ning tal on võimalik keeleline konarus või ebaselgus aegsasti
parandada.

Osalejate arvates oli seminar tänuväärne ettevõtmine. Kogemusi vahetades leiti, et
kuigi tegu võib olla eri keelte ja koguni eri keelkondadega, on õiguskeele problee-
mid üllatavalt sarnased. Üks on selge – tavainimene tahab seadusest aru saada ilma
erilise pingutusega. Kuid õiguskeele areng selguse suunas teenib ka laiema üldsuse,
sealhulgas seadusloojate huve. Olgu tegemist selge õiguskeele liikumise esirinnas
oleva maaga või maaga, kus seda ideed alles hakatakse teadvustama, arenguruumi
on igaljuhul.

Eesti elanike õigusteadlikkuse uuringust¹

Uku-Mats Peedok

Justiitsministeeriumi õigusloome ja õiguskeele talituse nõunik

Miks otsustati teha uuring?

Justiitsministeeriumi ülesandeks on muu hulgas kodanike õigusteadlikkuse suurendamine. Enne kui selle ülesandega süvitsi minna, otsustasime hetkeseisu hindamiseks korraldada asjakohase uuringu. Jättes kõrvale teised õigusvaldkonnad, keskendusime üksnes põhiõigustele.

Mille poolest kõnealune uuring teistest erineb?

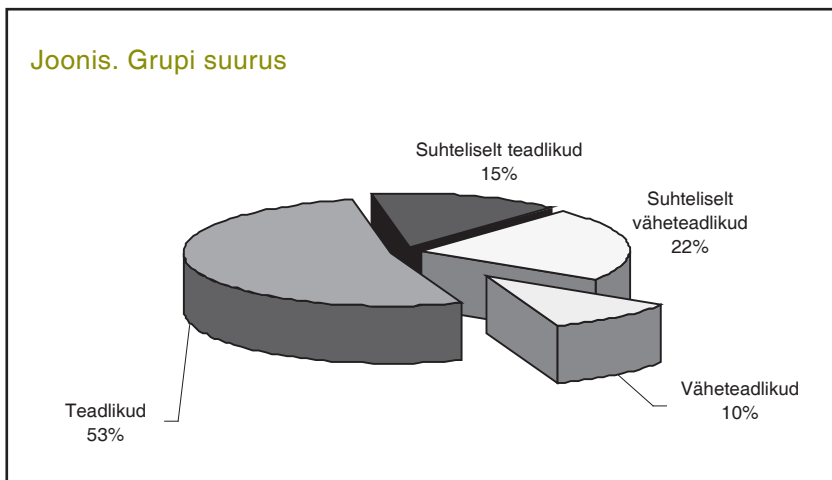
Korraldatud uuring on Eestis varem tehtud uuringutest veidi erinevalt üles ehitatud. Enamasti palutakse vastajatel oma teadlikkust iseseisvalt hinnata, selle uuringu käigus esitasime vastajatele aga hulga faktiküsimusi, et määrata nende teadlikkuse taset. See muudab käsitluse märkimisväärselt objektiivsemaks. Lisaks õigusteadmistele uurisime ka nende seotud emotsioone ja käitumisvalmidust.

Küsimustik koosnes kolme tüüpi küsimustest: 1) vastajate poolt spontaanselt loetletud põhiõigused, 2) faktiküsimused ja 3) hinnangut sisaldavad arvamusküsimused.

Millised on eestimaalased oma õigusteadlikkuse poolest?

Suurt elitaarset gruppi, kelle käes oleks õigusteadmiste monopol (kui juurahariduse omandanud inimesed välja jätta), ei eristu. Küll aga on olemas mahajääjad, kellel puuduvad õigusteadmised täiesti, ja need, kes paistavad teiste seast silma nõrgemate õigusteadmiste poolest. Kui suurel osal inimestel on teadmised õigussüsteemist suhteliselt rahuldavad, siis osa neist (10%) on teadmistest ilma jäänud.

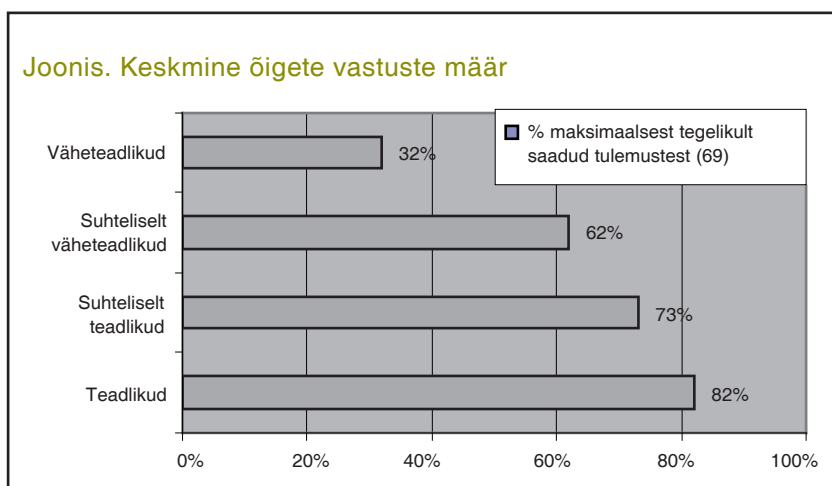
¹ XV õiguskeelepäeva ettekanne.



Kui teadlik on teadlik ja kui vähe teadlik on väheteadlik?

Faktiküsimustele vastamisel oli maksimaalne võimalik tulemus 69 õiget vastust, kokku esitati vastajatele 91 õiguslast faktiküsimust. Väheteadlikud suutsid keskmiselt õigesti vastata vaid kolmandikule maksimaalselt õigesti vastatud küsimustest.

Haridustase ja õigusteadmised on omavahel korrelatsioonis: kõrgharidusega vastajad on paremini kursis ka õigussüsteemiga ning vastupidi, põhi- ja keskkharidusega vastajad kuuluvad sagedamini vähe- ja suhteliselt väheteadlike gruppi. Siiski ei ole haridus ainumäärav tegur õigusteadmiste olemisel, sest ka kümnendik kõrgharidusega inimestest teab kehtivast õigusest väga vähe.



Õigusteadlikkus on pigem seotud ühiskondlikus elus osalemisega. Mida tihedam on inimese seos ühiskonnaga, seda teadlikum ta on. Väheteadlike puhul on tegemist keskmisest madalama haridustasemega ja vanemate inimestega, kes elavad väikestes asulates, sageli väikestes leibkondades või päris omaette. Tegemist on ühiskonnaga lödvemalt lõimunud inimestega, kes ei osale aktiivselt igapäevases kogukonnaelus. Neid ei seo ühiskonnaga ei töökollektiiv, kool ega perekond.

Millised õigused inimestele spontaanselt meenusid?

Kõige sagedamini suudeti meenutada sõnavabadust, õigust tööle, õigust haridusele, valimisõigust ja õigust tervisekaitsele. Viiendik vastajatest ei suutnud aga meenutada ühtegi põhiõigust.

Tabel 1. Spontaanselt loetletud põhiõigused

Milliseid inimeste põhiõigusi, kohustusi ja vabadusi Te oskate nimetada?	
Sõnavabadus	33%
Õigus tööle	32%
Õigus haridusele, õppimisele, kohustus õppida	27%
Õigus valida ja olla valitud	20%
Õigus arstiabile, tervisekaitsele	19%
Ei oska öelda	19%

Lisaks loetleti ka selliseid põhiõigusi nagu õigus abielluda ja lahutada, õigus viisavabadusele, kohustus elu edasi viia, vabadust heisata õigel päeval Eesti lipp, vabadus valida seksuaalset orientatsiooni, õigus normaalsele elule ning õigus teha, mis meeldib.

Uuringu põhjal kerkis ridamisi uusi küsimusi ja teemasid, mida oleks tarvis senisest põhjalikumalt käsitleda. Näiteks õigus tööle väljendub eeskätt iga inimese võimaluses valida vabalt ametit ja töökohta. Riigil puudub otsene kohustus tagada igähele töökoht. Võimalik, et paljud vastajad on sellega kursis, kuid kogutud andmed ei luba meil selles kindlad olla. Seetõttu oleks tarvis inimestele selgitada riigi ja kodanike vastastikuseid tööga seonduvaid kohustusi ja õigusi.

Millised põhiõigustest on vastajate arvates tagatud ja millised mitte?

Kõige paremini tagatud õiguseks peeti õigust ettevõtlusvabadusele, kõige vähem tagatuks õigust õiglastele töötingimustele.

Tabel 2. Hinnangud põhiõiguste tagatusele

Kuivõrd Te nõustute või ei nõustu, et praeguses Eestis on kõigil võrdne õigus			
	nõus	ei ole nõus	ei oska öelda
Ettevõtlusvabadusele	89%	6%	5%
perekonna ja eraelu puutumatusse	89%	9%	2%
kodu puutumatusse	88%	11%	1%
puhtale elu- ja looduskeskkonnale	86%	13%	2%
süütuse presumptsioonile	84%	12%	4%
vabadusele ja isikupuutumatusse	84%	13%	3%
sõna- ja mõttevabadusele	80%	17%	3%
kohtusse pöörduda	78%	20%	3%
Haridusele	78%	22%	0%
pidada avalikus kohas koosolekuid ja kogunemisi	77%	18%	5%
omandi kaitsele	75%	22%	2%
riigi abile puuduse korral	72%	26%	3%
Tervisekaitsele	65%	35%	0%
erapooletule kohtumõistmisele	63%	29%	8%
riigi ja seaduse kaitsele	59%	38%	4%
õiglastele töötingimustele	49%	50%	2%

Kui seisukohti üldistada, selgub arusaam, et vastajate arvates on suhteliselt hästi kaitstud mitmed tõrjeõigused, kuid suhteliselt kesiselt on tagatud sooritusõigused. Tagatud on õigus end vabalt väljendada, ettevõtlusõigus ja ajakirjandusvabadus. Samas leiti, et tagamata on inimeste sooritusõigused, õigused riigi toetusele.

Mida teadlikum on vastaja, seda kriitilisem on ta sooritusõiguste suhtes. Leitakse, et riigi vastutus kodanike õiguste tagamisel võiks olla suurem. Seega võib väita, et koos teadlikkuse suurenemisega teadvustavad kodanikud rohkem ka riigi rolli tähtsust üldises elukorralduses. Siinjuures on oluline, et riigile suunatud ootustega kaasneks ka selge arusaam kodaniku enese kohustustest.

Selgus ka, et vastajate arvates diskrimineeritakse põhiõiguste kontekstis enim majanduslikus kitsikuses olevaid inimesi ning neid, kellel on füüsiline või vaimne puue. Vastajate arvates on kesine just nende gruppide võimalus oma õigusi teiste gruppidega võrdselt teostada.

Mida on inimesed valmis ise ette võtma muutuste saavutamiseks?

Üllataval moel oli vastajate valmidus muutuste algatamiseks väike: 37% ei mõjutaks ka vajaduse korral uue seaduse tegemist mingilgi moel. Sellise passiivsuse põhjuste üle

spekuleerimine on keerukas ega kuulu selle uuringu pädevusse. Siiski võib oletada, et tulemus peegeldab üldist võõrandumist poliitika kujundamisest ja riigist üldse. Ühelt poolt ei soovita muutuste saavutamiseks midagi teha, sest ollakse juba ette veendunud selle ebaõnnestumises, teisalt ei pruugita sellekohastest võimalustest teadlikki olla.

Tabel 3. Osalemine seadusloomes

Oletame, et Te tahate mõjutada mõne uue seaduse tegemist. Mida te selleks teeksite?	
Avaldaks oma seisukohti mõne ühenduse või liidu kaudu	17%
Pöörduks mõne poliitiku poole	16%
Kirjutaks ajalehtedesse ja ajakirjadesse lugejakirju	15%
Kirjutaks avaliku pöördumise	14%
Osaleks meelevaardusel ja vajaduse korral selle korraldamises	11%
Esineks avaliku kõnega	5%
Ei teeks midagi	37%
Muu	3%
Ei oska öelda	5%

Juhul kui vajadus tekiks, pöörduks kas riigiasutuse või mõne poliitiku poole, algatataks allkirjade kogumise kampaania või tehtaks end kuuldavaks mõne ühenduse või liidu kaudu.

Mil määral on teabe hankimiseks pöördunud mõne riigiasutuse poole?

Enamik vastajaid ei ole riigiasutustest kunagi teavet hankinud (71%). Samas on viiendik teinud seda mitu korda. Juhul kui teabepäringuga on mõnda riigiasutusse pöördunud, on saadud ka rahuldav vastus. Nii väidab kaks kolmandikku sel moel teavet hankinutest (66%).

Tabel 4. Riigiasutuste poole teabepäringuga pöördumise sagedus

Kas Te olete kunagi pöördunud teabepäringuga mõne ametiasutuse poole? (%)						
	Jah, ühel korral	Jah, kahel-kolmel korral	Jah, rohkem kui kolmel korral	Ei, mitte kunagi	Ei oska öelda	Kokku
Üldkeskmine	9%	10%	9%	71%	1%	100%

Seega võib väita, et vähesed küll nõutavad teavet, kuid need saavad ka tuge.

Tabel 5. Rahulolu riigiasutusest päringule saadud vastusega

Kuidas Te jäite rahule vastusega teabepäringule või õigusakti sisu selgitusega?	
Täiesti rahule	27%
Pigem rahule	39%
Ei jäänud eriti rahule	18%
Üldse ei jäänud rahule	5%
Te ei saanudki vastust	4%
Ei oska öelda	7%

Kuivõrd kättesaadavaks on riigiasutused ise enda kohta käiva teabe teinud?

Vaadeldes riigiasutustepoolset nii-öelda passiivset teabepakkumist, võib väita, et suur osa vastajaid selle kvaliteediga rahul ei ole, sest nii väitis 40% vastajatest.

Tabel 6. Rahulolu riigiasutuste tegevust käsitleva infoga

Kas Teie arvates on riigiametid teinud info oma tegevuse kohta kodanike jaoks piisavalt kättesaadavaks?	
Täiesti piisavalt	12%
Pigem piisavalt	39%
Pigem ebapiisavalt	33%
Täiesti ebapiisavalt	7%
Ei oska öelda	10%

Seega võib väita, et küsimise peale vastatakse ammendavalt, kuid ligi poolte arvamus avaldanud vastajate arvates ei tegeleta piisavalt küsimusi ennetavate selgitustega.

Mõned vastajad leidsid, et sageli on õigusteave olemas, kohati on seda isegi liiga palju, kuid see on esitatud keeruliselt ning küsimustele on raske õiget vastust leida. Sellest lähtuvalt võiks riigiasutused rohkem tähelepanu pöörata teabe kasutajasõbralikule esitamisele.

Kust pärinevad inimeste õigusteadmised?

Olemasolev teadmiste pagas on kujunenud eeskätt televisiooni, ajalehtede ja raadio kaudu. On märkimisväärne, et väheteadlike jaoks mängivad ajalehed ja ajakirjad

teadmiste kogumisel tunduvalt väiksemat rolli kui teadlike jaoks. Nende jaoks on televisioon trükimeediast tunduvalt olulisem. See tähendab, et esmase õigusteabe (näiteks, kust kerkinud probleemide korral abi saada või kust tekkinud küsimustele vastuseid leida) edastamiseks väheteadlikele kodanikele on oluline kasutada just televisiooni. Muud kanalid ei pruugi märkimisväärset tulemust anda.

Tabel 7. Õigusteadmiste hankimise kanalid

Millisest allikast Teie praegused teadmised põhiõiguste kohta peamiselt pärinevad?			
	Väheteadlikud	Üldkeskmine	Keskmine õigete vastuste summa
Televisioonist	71%	82%	50
Ajalehtedest	53%	72%	51
Raadiost	52%	64%	50
Internetist	27%	41%	52
Vestlustest sõprade ja tuttavatega	22%	41%	51
Koolist	20%	39%	52
Raamatutest	11%	23%	52
Ülikoolist	5%	18%	54
Koolitustelt	4%	16%	54
Ametialasest tegevusest	1%	14%	55
Mujalt	5%	4%	49
Ei ole põhiõiguste kohta infot saanud	2%	1%	37
Ei oska öelda	3%	1%	30

Teiseks tuleb välja tuua seaduspära, mille kohaselt vastajad, kelle jaoks mängivad teadmiste kogumisel olulisemat rolli raamatud, ülikool, koolitused ja ametialane tegevus, andsid keskmiselt kõige rohkem õigeid vastuseid (keskmised on esitatud tabeli viimases tulbas).

Teabe aktiivsel hankimisel on muude rahvuste esindajad suhteliselt aktiivsed, kohati aktiivsemad kui eestlased. Samas jõuab vene rahvuse esindajateni teave suhteliselt väheseid kanaleid pidi. Suured erinevused eestlaste ja venelaste vahel ilmnesid järgmiste valdkondade puhul: kool, ajalehed ja ametialane tegevus. See tähendab, et eesti rahvusest vastajate õigusteadmiste kujunemise puhul mängivad kool, ajalehed ja ametialane tegevus tunduvalt olulisemat rolli kui venelastel. See peaks poliitika kujundajaid suunama kriitilisemalt revideerima venekeelse koolihariduse sisu õigusteabe aspektist lähtudes. Venekeelse ajakirjanduse suunamiseks õigusriigis ajakirjandusvabaduse tingimustes vahendid puuduvad, see jääb pelgalt väljaannete toimetajate ja ajakirjanike südametunnistusele.

Tabel 8. Õigusteadmiste hankimise kanalid rahvusrühmade kaupa

Millisest allikast Teie praegused teadmised põhiõiguste kohta peamiselt pärinevad?	Rahvus		
	eestlane	venelane	muu rahvus
Koolist	43%	29%	33%
Ülikoolist	16%	15%	16%
Raamatutest	25%	19%	19%
Vestlustest sõprade ja tuttavatega	42%	39%	35%
Ajalehtedest	76%	58%	83%
Raadiost	65%	63%	62%
Televisionist	82%	78%	100%
Internetist	43%	38%	31%
Koolitustelt	15%	11%	8%
Ametialasest tegevusest	21%	11%	16%
Mujalt	5%	3%	0%
Ei ole põhiõiguste kohta infot saanud	1%	1%	0%
Ei oska öelda	1%	1%	0%

Kuidas vajaduse tekkimisel õigusteadmisi hangitakse?

Kui tekib mõni õiguslane küsimus, siis eelistatakse vastust otsida Internetist. See tõttu on oluline, et võrgus oleks olemas käepärane ja selge teave ning suunised selle leidmiseks.

E-õiguse süsteemi edasiarendamine võiks olla üks tegevusi, mis selle eesmärgi saavutamisele kaasa aitab. Võrgulehed ja trükitud materjal oleksid sobivad andma huvilistele täpset teavet. Meediakanalite abil oleks võimalik inimesed probleemide lahendamiseks õigesse suunda juhatada, Internet peaks aga pakkuma selget ja detailset infot. Väheteadlikest vastajatest kolmandik (33%) ei teadnud, kust otsida vastuseid tekkinud õiguslastele küsimustele.

Niisiis, õiguslaste küsimuste tekkimisel otsitakse neile vastuseid eeskätt Internetist, küsitakse nõu tuttavalt või pööratakse juristi poole.

Tabel 9. Õiguslastele küsimustele vastuste otsimise viisid

Kust te tavaliselt otsite vastuseid tekkinud õiguslastele küsimustele või kust te neid otsiksite juhul, kui neid Teil tekiks?		
	Väheteadlikud	Üldkeskmine
Otsite vastust Internetist	30%	51%
Küsite nõu tuttavatelt	20%	46%
Pöördate juristi poole	18%	45%
Pöördate ametiasutusse	9%	20%
Kasutate raamatukogu	7%	17%
Riikliku õigusabi vahendusel	4%	14%
Saadate küsimuse vastamiseks meediasse	1%	5%
Otsite/otsiksite infot mujalt	0%	2%
Ei oska öelda	33%	7%

Milline kanal viib kõige tõenäolisemalt kasulike vastusteni?

Kõrvutasime ka teabe hankimist ja vastuste leidmist. Selgus, et need, kes otsivad kerkinud küsimustele vastust Internetist, leiavad vastuse kõige tõenäolisemalt. Eri-nevused ei ole väga suured, kuid siiski selged.

Tabel 10. Teadmiste pärinemine ja õiguslastele küsimustele vastuste leidmine

Kui sageli Te olete kerkinud õiguslastele küsimustele vastused leidnud?					
Millisest allikast Teie praegused teadmised põhiõiguste kohta peamiselt pärinevad?	Alati	Mõnikord	Harva	Mitte kunagi	Ei ole kunagi õiguslastele küsimustele vastust otsinud
Ajalehtedest	30%	28%	13%	1%	27%
Raadiost	31%	29%	16%	1%	23%
Televisionist	28%	28%	14%	2%	28%
Internetist	35%	36%	15%	0%	14%

Kas meediast on võimalik saada asjalikku teavet?

46% vastajatest leidis, et selline võimalus avaneb harva või ei avane mitte kunagi. Üldse võib väita, et vastajate arvamused jagunesid kaheks võrdseks osaks: ligikaudu pooled, kellel seisukoht oli, leidsid, et meedia annab vajaduse korral asjalikku tea-

vet, pooled aga leidsid, et ei anna. Selline jaotus võiks teha tegutsevaid ajakirjanikke veidi murelikuks, sest meediaskepsise taga võib peituda eestlasele omane umbusk või hoopis meedia pinnapealsus. Kodanikke ei tasu alahinnata, sest nagu selgub, pakub seltskonnakroonika kõrval inimestele huvi ka info kehtiva õiguse kohta.

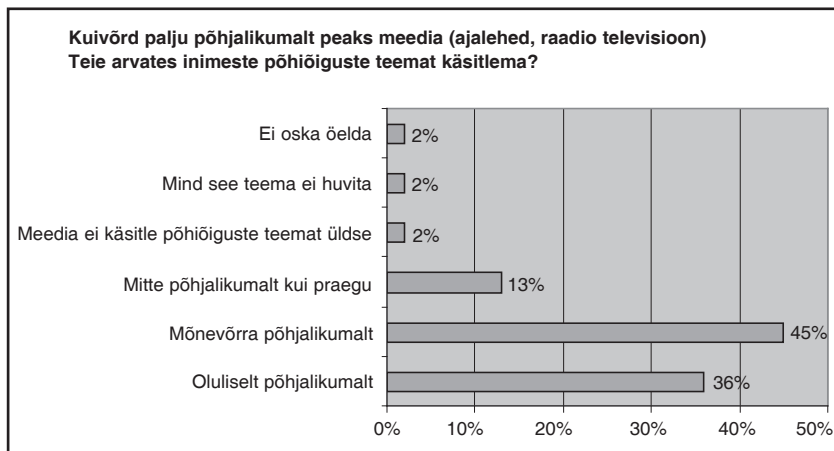
Tabel 11. Meedia kaudu kasuliku info hankimise võimalikkus

Kuivõrd sageli on Teie arvates huvi korral võimalik meediast saada asjalikku õiguslast informatsiooni?	
Alati	8%
Sageli	37%
Harva	38%
Mitte kunagi	8%
Mind see teema ei huvita	4%
Ei oska öelda	4%

Kui palju enam peaks meedia kajastama õigustemaatikat?

Meedia peaks õigustemaatikat põhjalikumalt käsitlema, nii leidis üle nelja viienäidiku vastajatest.

Joonis. Tarvidus põhjalikuma meediapoolse teemakäsitlemise järele



Kõige huvitatumad igasugusest uuest teabest on 25–34-aastased vastajad, kõige vanemad vastajad (65–74-aastased) on üldiselt kõigist teemadest vähem huvitatud.

Millise teema vastu kõige enam huvi tuntakse?

Huvi tuntakse eluliste olukordadega seotud info järele, samuti soovitakse, et tutvustataks seadusemuudatuste ja uute seadustega seonduvat. Vastajate arvates võiks rohkem käsitleda ka õigusabi ja kohtusse pöördumise asjaolusid.

Tabel 12. Õiguslasest lisateabe vajadus

Millisest õiguslasest teabest Te enim puudust tunnete?	
Eluliste situatsioonidega seotud praktilistest nõuannetest	53%
Selgitustest uute seaduste sisu kohta	51%
Teabest uute seaduste jõustumise kohta	49%
Teabest selle kohta, kust saada õigusabi	42%
Põhjendustest, miks üht või teist seadust vaja on	41%
Teabest selle kohta, kuidas kohtusse pöörduda	32%
Ei tunne õiguslasest teabest puudust	12%
Ei oska öelda	5%
Muust teabest	3%

Kokkuvõtteks

Et tõsta õigusteadlikkuse üldist taset, on oluline viia teave esmalt just väheteadlike kodanikeni. Üldiselt on vastajate teadmistepagas kogunenud traditsiooniliste meediakanalite – raadio, televisiooni ja ajalehtede – vahendusel. Väheteadlike vastajate jaoks mängib televisioon teiste kanalitega võrreldes tunduvalt olulisemat rolli. Üldine sõnum õigusteadmiste olulisuse kohta on võimalik inimesteni viia just nimetatud kanalite kaudu. Samas ei sobi raadio, televisioon ja ajalehed andma põhjalikke faktiteadmisi, nad ei paku lahendusi konkreetsete olukordade puhul ega anna vastuseid konkreetsetele küsimustele. Neid kanaleid on otstarbekam kasutada just üldise informeerituse parandamiseks ja tähelepanu äratamiseks.

Kuidas sünnib õigusakt, haldusakt, kohtulahend?

Virgo Saarmets

Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

Rääkides seadusandliku, täidesaatva või kohtuvõimu mingi otsustuse kujunemise eeltoimetustest, kasutame sageli sama asja nimetamiseks küll sarnaseid, kuid mitte samu termineid. Ja niisama sageli räägime samu termineid kasutades tegelikult eri asjadest. Seetõttu pole ilmselt kurjast püüda neid siinkohal kokku võtta ja kõrvutada, et erinevused paremini silma hakkaksid. Et aga käsitlust mitte ülemäära pikaks ajada, jätan kõrvale eostamise (menetluse algatamine¹) ja tiinuse ehk embrüonaalse staadiumi (menetlemine), sealhulgas võimaliku abordi (menetluse lõpetamine²), ning kesken- duna esmaajoonest menetluse lõpptulemusele – sünni- ja valudele, mis tuleb elu tõekssaamisel läbi teha. Seejuures jäävad kõrvale kõikvõimalikud väljastpoolt tulevad mõjurid, nagu Euroopa Liidust pärinevad katseklaasilapsed (EL-i otsekohaldus õigus, Luxembourgis kohtupraktika) ja lapsendatavad (EL-i direktiivid, välislepingud).

Vastuvõtmine, andmine, tegemine

Igasuguse õigusakti, haldusakti või kohtulahendi sünni eelduseks on see, et eelneva menetluse tulemusel on vastuvõttev organ kujundanud reguleerimis- või otsustus- eseme suhtes oma selge seisukoha ja on valmis selle aktis või otsuses fikseerima. Individuaalorgani (minister või muu ainujuhtimisel põhineva asutuse pealik või pädev ametnik) puhul toimub otsustamine üksnes mõttelise formaliseerimata protsessina, sest pole tarvis kedagi peale iseenda veenda ega kellegi teisega kokku leppida. Vastuvõtmisest siin tavapäraselt ei räägitagi, enamasti nimetatakse vaid, et mingi akt antakse või otsus tehakse. Kollegiaalorgani (Riigikogu, Vabariigi Valitsus, kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus, mitmeliikmeline kohtukoosseis) puhul on aga vältimatult vajalik, et akti andmiseks või otsuse tegemiseks selgitavad organi liikmed õigusaktides reguleeritud korras enne välja, kas akti või otsuse vastuvõtmiseks on olemas piisav toetus. See toimub hääletamise teel. Milline toetus on piisav, sõltub vastuvõetava akti sisust, kuid tüüpiliselt võetakse kollegiaalorganites otsuseid vastu kohalolijate lihthääletamusega (poolthääli rohkem kui vastuhääli).³

¹ Nt seaduseelnõu algatamine Riigikogus, haldusorganile haldusakti andmise taotluse esitamine või muu alus haldusmenetluse algatamiseks (järelvalve käigus saadud informatsioon vm), kaebuse, hagiavalduse, taotluse vm esitamine kohtule.

² Eelnõu tagasilükkamine, asja läbivaatamatult tagastamine jne.

³ Samas näeb näiteks Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 16 lõige 4 ette, et Riigikogu juhatuse otsus võetakse vastu kohalolevate liikmete konsensusega. Kui konsensus ei saavutata, võib Riigikogu juhatuse liige panna küsimuse päevakorraväliselt hääletamisele Riigikogu istungil.

Põhiseaduse (PS) § 104 lõike 1 kohaselt sätestab seaduste vastuvõtmise korra Riigikogu kodukorra seadus. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) § 78 näeb ette, et Riigikogu teeb otsustusi poolthääaltenamusega, kui põhiseaduses või samas seaduses ei ole ette nähtud teisiti. PS-i § 104 lõikes 2 on loetletud 17 valdkonda,⁴ mida reguleerivaid seadusi saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu hääaltenamusega. PS-i § 122 lõike 2 kohaselt on Eesti riigipiiri muutva lepingu ratifitseerimiseks nõutav Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline hääaltenamus. Põhiseaduse muutmiseks (eriti kiireloomulisena) on muidugi veel suurema hääaltenamuse nõuded. PS-i § 166 kohaselt võetakse otsus põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena vastu Riigikogu neljaviidendikulise hääaltenamusega. Põhiseaduse muutmise seadus võetakse sel juhul vastu Riigikogu koosseisu kahekolmandikulise hääaltenamusega.

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 19 lõike 2 kohaselt tehakse Vabariigi Valitsuse otsused istungil osalevate valitsusliikmete hääaltenamusega. Häälte poolkslangemise korral on otsustav peaministri hääl (VVS § 19 lg 3). Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 45 reguleerib hääletamist volikogus. Selle paragrahvi lõike 5 kohaselt tehakse volikogu otsused üldjuhul poolthäälte enamusega, teatud küsimustes otsuste vastuvõtmiseks on aga vajalik volikogu koosseisu hääaltenamus. Valla- või linnavalitsuse otsustused tehakse poolthäälte enamusega (KOKS § 49 lg 7).

Kohtulahend tehakse kohtukoosseisu poolthääaltenamusega. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 22 lõike 2 kohaselt ei ole kohtukoosseisu liikmel õigust keelduda hääletamisest ega jääda erapooletuks. Häälte võrdse jagunemise korral on otsustav eesistuja hääl (TsMS § 22 lg 3).

Akti või otsuse vastuvõtmise puhul tuleb muidugi silmas pidada sedagi, et õigusaktides võivad olla sätestatud kindlad nõuded selle kohta, kui suur hulk kollegiaalorgani liikmetest peab otsuse vastuvõtmisel osalema, et organ oleks üldse pädev poolthäälte enamusega otsuseid vastu võtma (kvooruminõue). Nt VVS § 16 lõike 2 järgi on Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa peaministri vähemalt pool valitsuse koosseisust. Sarnaselt näeb KOKS-i § 49 lõige 6 ette, et

⁴ Kuigi PS-i § 104 lõige 2 loetleb seadusi, tuleb sätet siiski tõlgendada valdkondade loeteluna, sest vastasel korral võiks sellest põhiseaduse nõudest lihtsalt mööda minna pelgalt seaduse pealkirjaga manipuleerides. Samas, kui seaduses reguleeritakse peale PS-i § 104 lõikes 2 nimetatud valdkonna veel mõne teisegi valdkonna küsimusi, tuleb seaduse kõigi osade muutmisel lähtuda Riigikogu koosseisu enamuse poolt vastuvõtmise nõudest (muidu võiks olla oht, et kogemata reguleeritakse konstitutsioonilist küsimust lihtseadusega). Nt kuna riigihangete seaduse § 129 reguleerib halduskohtumenetluse erisusi, mis kuulub PS-i § 104 lõike 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse seaduse valdkonda, saab kogu riigihangete regulatsiooni edaspidi muuta üksnes Riigikogu koosseisu hääaltenamusega. Siiski tuleb seada kahtluse alla sellise olukorra põhiseaduspärasus, sest PS-i § 104 lõikest 2 peaks tulenema ka sisuline nõue, et loetletud konstitutsiooniliste valdkondade regulatsioon peab olema selgelt eristatav nn lihtküsimustest, et välistada olukord, kus konstitutsioonilise seaduse reguleerimisesse kuuluvaid küsimusi otsustatakse lihtseadusega.

valla- või linnavalitsus on otsustusvõimeline, kui tema istungist võtab osa üle poole valitsuse koosseisust, sealhulgas vallavanem või linnapea või tema asendaja. Riigikogu istungitel üldjuhul kvooruminõuet pole,⁵ välja arvatud Riigikogu täiendaval istungil ning erakorralisel istungjärgul, kus Riigikogu on otsustusvõimeline, kui kohal on üle poole Riigikogu koosseisust. Kohtulahendi tegemisel peavad aga osalema kõik kohtuasja läbivaatavasse koosseisu kuuluvad kohtunikud,⁶ kusjuures kohtu puhul on seaduses paika pandud selle koosseisu suurus. Näiteks kohtute seaduse (KS) § 30 lõike 4 kohaselt on Riigikohtu üldkogu otsustusvõimeline, kui kohal on vähemalt üksteist kohtunikku. Üldkogu otsused võetakse vastu kohalolevate riigikohtunike häälteenamusega. Häälte võrdsuse korral otsustab Riigikohtu esimehe hääl.

Allakirjutamine

Kui sisuline otsustus on tehtud, tuleb see ka asjakohaselt vormistada. Üldjuhul on kõigi avaliku võimu aktide või otsuste üheks kindlaks vorminõudeks nende allkirjastamine. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 14 lõike 2 punkti 13 kohaselt kirjutab Riigikogu esimees alla vastuvõetud seadustele ja Riigikogu otsustele. PS-i § 96 lõike 3 kohaselt kehtivad Vabariigi Valitsuse määrused, kui nad kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja. See ei tähenda aga veel sugugi, et määruse allkirjastamisega omandab valitsuse määrus kehtivuse. Sätte mõte on üksnes selles, et valitsuse määrus ei saa kehtida ilma kolme allkirjata ega omandada kehtivust enne, kui sellel on kõigi kolme allkirjad. KOKS-i § 23 lõige 4 näeb ette, et volikogu määrustele ja otsustele kirjutab alla volikogu esimees või tema asendaja. KOKS-i § 31 lõike 6 kohaselt kirjutab määrustele ja teistele valitsuse dokumentidele alla vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 55 lõike 4 kohaselt märgitakse kirjalikus haldusaktis muu hulgas akti andnud haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri.⁷ Samas ei ole haldusakti puhul allkirja puudumisel tingimata letaalseid taga-

⁵ Sellest tulenevalt on iseenesest võimalik, et Riigikogu täiskogus otsustab seaduse vastuvõtmise üle üksnes väga väike hulk parlamendisaadikute kogu arvust ja võiks tekkida küsimusi ka sellise otsuse sisulise legitiimsuse osas (formaalselt sellega muidugi probleeme pole). Üldjuhul on siiski koalitsiooni ja opositsiooni huvides, et nende toetatavate eelnõude puhul riigikogulased õigel ajal saali kamandada: see välistab tööõnnetused, kus vastasleeri kogemata kujunenud ülekaal realiseerub negatiivse otsusena.

⁶ Kohtumenetluse seadus võimaldab siiski teatud juhtudel ka iseenesest kollegiaalses kohtukoosseisus läbivaadatavas asjas menetluslikke määrusi teha ühel koosseisu kuuluval kohtunikul (asja ettevalmistav kohtunik) ainuisikuliselt (TsMS § 640 lg 3; § 681 lg 3), kuid sisuline lahend ning menetlust lõpetav määrus tuleb igal juhul teha kollegiaalselt kõigi kohtunike osavõtul. Tegelikult võib sellise asja arutamist ettevalmistava või korraldava määruse (mis ei ole edasi kaevatavad) teha kohtuniku kontrollimisel koguni pädev kohtuametnik (TsMS § 640 lg 5; § 681 lg 5), st kohtukoosseisu mittekuuluv isik.

⁷ Eriseaduses võib siiski olla ette nähtud, et teatud aktide puhul ei ole allkirja(de) olemasolu nende õiguspärasuse eelduseks. Eelkõige puudutab see teatud elektroonilises vormis antavaid akte,

järgi. HMS-i § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda ainuüksi põhjusel, et haldusakti andmisel on rikutud menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist (vastuvõetud aktile allkirjutamata jätmise ilmselgelt asja sisulist otsustamist mõjutada ei saanud). Seega juhul, kui allkirja puudumisel on ilmne, et akt on juba sellisel kujul määratud tekitama, muutma või lõpetama õigussuhteid, siis akt neid suhteid ka reguleerib.

Kohtupraktikas on aga asutud seisukohale, et vähemasti sunnivahendit ettenägevate aktide puhul on allkirjastamine akti kehtivuse vältimatu eeldus ning allkirja puudumise korral on akt tühine ehk kehtetu algusest peale. Riigikohtu halduskollegium märkis 22. veebruari 2006. aasta otsuses haldusasjas nr 3-3-1-71-05 (p 10) järgmist: "Allkirjastamise nõue ei ole pelgalt akti vormi küsimus. Riigikohtu halduskollegium leiab, et allkiri tõendab, et haldusakt on antud ning selle on andnud akti allkirjastanud isik. /---/ Sunnivahendi kohaldamisel, kui seadus näeb ette kirjaliku haldusakti andmise kohustuse, ei või haldusorgan oma tahet väljendada teisiti kui kirjaliku allkirjastatud haldusaktiga." Kokkuvõtteks leidis kollegium, et allkirjastamata karistusotsust on põhjust käsitada tühise haldusaktina, sest see ei ole sundtäidetav ja selle täitmist ei või akti adressaadilt nõuda. Kuigi HMS-i § 63 haldusakti allkirjastamata jätmist selle tühisuse aluseks ei pea, vastab allkirjastamata karistusotsus oma olemuselt tühise haldusakti tunnustele.

Allkirjal on määrav tähtsus ka kohtulahendite puhul. Kui kohtulahendil puudub kas või ühe kohtukoosseisu kuuluva kohtuniku allkiri, siis see kehtida ei saa. Riigikohtu halduskollegium on oma hiljutises praktikas kahel korral kohtuotsuse tühistanud, sest sellel puudub kohtuniku allkiri või kolmest kohtunikust ühe allkiri. TsMS-i § 441 lõige 1 sätestab, et otsuse teinud kohtunik allkirjastab selle.⁸ Riigikohtu halduskollegium asus 1. novembri 2007. aasta otsuses haldusasjas nr 3-3-1-67-07 ja 28. aprilli 2008. aasta otsuses haldusasjas nr 3-3-1-1-08 seisukohale, et kohtuniku allkirja puudumine kohtuotsusel kujutab endast kohtuotsuse tühistamise absoluutset alust. Tegemist on halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 45 lõike 1 punktis 3 ja § 64 lõikes 3 nimetatud kohtumenetluse normide olulise rikkumisega, mille esinemisel ei ole kohus seotud apellatsiooni või kassatsiooni piiridega ning madalama astme kohtu lahend tuleb tühistada kaebuse ja vastuväidete põhjendustest ja nõudmistest olenemata ning saata asja uueks arutamiseks samale kohtule tagasi. Ehk nagu üks minu kolleeg armastab tabavalt öelda: võimatu saab võimalikuks pärast kolmandat allkirja.⁹ Siiski ei jõustu ka kohtulahend veel allkirjutamisega.

mille puhul on piisavaks üksnes näiteks asjakohase kande tegemine registrisse. Ka HMS § 55 lõige 3 näeb ette, et elektroonilise haldusakti suhtes kohaldatakse kirjalikule haldusaktile esitatavaid nõudeid, arvestades dokumendi elektroonilisest vormist tingitud erisusi.

⁸ Tulenevalt HKMS-i § 25 lõikest 5 kohaldatakse seda sätet ka halduskohtumenetluses.

⁹ Riigikohtu halduskollegium vaatab haldusasja tavapäraselt läbi kolmeliikmelises koosseisus (HKMS § 50 lg 1).

Väljakuulutamine

Seaduse puhul ei piisa selle kehtestamiseks üksnes vastuvõtva organi ehk parlamendi tegevusest, sest PS-i § 107 lõige 1 näeb ette, et seadused kuulutab välja Vabariigi President.¹⁰ Seega ei saa seadus jõustuda ilma Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata. Presidendi sellist funktsiooni on kirjeldatud ka kui teatava riiginotari¹¹ ülesannete täitmist. Seaduse väljakuulutamine presidendi poolt sarnaneb päris notari tegevusega,¹² aidates tagada õiguskindlust.¹³ Üldjuhul ei ole aga president kohustatud seadust välja kuulutama.¹⁴ PS-i § 107 lõike 2 kohaselt võib ta jätta Riigikogus vastuvõetud seaduse välja kuulutamata ning saata selle Riigikogule tagasi uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Seega on presidendil vetoõigus ning seaduse välja kuulutamata jätmise põhjus võib olla nii juriidiline kui ka näiteks poliitiline.¹⁵ Kui Riigikogu võtab Vabariigi Presidendi poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Sellest tuleneb, et presidendi vetol on ühekordne edasilükkav toime:

¹⁰ Vabariigi President kuulutab välja ka põhiseaduse muutmise seadused (PS § 167).

¹¹ Vt nt T. Annus. Riigiõigus. 2. tr. Tallinn: Juura 2006, lk 137; samuti Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 5. peatükk "Vabariigi President" – <http://www.just.ee/10734>.

Kuigi viidatud allikates on presidendi kui riiginotari funktsiooni käsitletud kitsalt vaid neid riigipea ülesandeid silmas pidades, kus presidendil puudub iseseisev otsustusõigus ja tema roll on puhtformaalne, olen mina käsitlenud seda laiemalt kõigi nende olukordade suhtes käivaks, kus presidendil on pädevus kinnitada teiste riigorganite otsustusi. Tuleb silmas pida, et ka notar ei ole üksnes mehaaniline "kummitempel", sest notariaadiseaduse § 40 lõige 1 annab notarile õiguse ja paneb talle kohustuse keelduda ametitoimingu tegemisest seaduses sätestatud põhjustel. Tõestamiseaduse § 4 näeb ette, et notar keeldub tõestamistoimingu tegemisest, kui taotletava toimingu eesmärgid on vastuolus seaduse, muu õigusakti või heade kommetega või on ilmselt lubamatud ja ebaausad või kui ilmneb, et tehingupoolel või muul asjaosalisel puudub vajalik õigus-, teo- või otsusevõime või esindusõigus. Vaata selles küsimuses ka Riigikohtu halduskolleegiumi 12. aprilli 2006. aasta otsust haldusasjas nr 3-3-1-24-06, kus on väljendatud, et notar peab oma toimingu kaudu tagama õiguskindlust ja õiguselgust. Sama roll on ka Vabariigi Presidendil seadust välja kuulutades, mistõttu olen pidanud põhjendatuks riigipead kui riiginotarit sisustada tavapärasest avaramalt.

¹² Notariaadiseaduse § 2 lõige 1: "Notar on avalik-õigusliku ameti kandja, kellele riik on andnud õiguse tõestada isikute taotlusel õigusliku tähendusega asjaolusid ja sündmusi ning teha muid õiguskindlust tagavaid ametitoiminguid."

¹³ Nii peaks Vabariigi President seaduse väljakuulutamisel kontrollima järgmisi asjaolusid: (a) kas seaduse vastuvõtmisel on järgitud kehtestatud korda; (b) kas väljakuulutamiseks esitatud seaduse tekst ühtib Riigikogus vastuvõetud seaduse tekstiga; (c) kas seadus on kooskõlas põhiseadusega.

¹⁴ Välja arvatud mõned erandid, nt PS-i § 105 lõige 3, mille kohaselt peab Vabariigi President viivitamatult välja kuulutama rahvahääletusel vastuvõetud seaduse. Selle aluseks on samas sättes väljendatud reegel, et rahvahääletuse otsus on riigorganitele kohustuslik, mis omakorda tuleneb loogiliselt PS-i §-s 1 väljendatud riikluse aluspõhimõttest, et kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas (PS-i § 56 kohaselt teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimisega ja rahvahääletusega).

¹⁵ Vt selle kohta lähemalt: E.-J. Truuväli, J. Pöld. PS-i § 107 kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002, lk 481–486.

kolmandat korda ta seadust parlamendile tagasi saata ei saa,¹⁶ vaid peab algatama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse (eeldusel, et vetoõiguse kasutamise põhjus oli juriidiline, mitte poliitiline). Kui Riigikohus tunnistab seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuulutab Vabariigi President seaduse välja.

Avaldamine, teatavakstegemine, kättetoimetamine, kuulutamine

PS-i § 3 lõike 2 kohaselt avaldatakse seadused ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on PS-i § 3 lõike 2 kohta märgitud järgmist: “Seaduste avaldamisega lõpeb seadusandlik protsess. Seega ei ole avaldamine mitte ainult seaduse õiguspärasuse, vaid ka õigusliku eksistentsi eeldus ja tingimus. Õigusnormide avaldamine kuulub lahutamatu õigusriigi printsiibi juurde. Mida ei ole avaldatud, see ei saa olla ka õigus.”¹⁷ PS-i § 3 lõige 2 ei pea silmas mitte üksnes formaalseid seadusi, et parlamendi poolt vastuvõetud ja seaduse nimetust kandvaid akte, vaid kõiki õigustloovaid akte ehk seadusi materiaalses mõttes, ka välislepinguid. Õigusnorm kui käitumisjuhisi ei saa õigusriigis kehtida, kui seda pole normi adressaatidele teatavaks tehtud.¹⁸ Salajast õigust õigusriigis ei eksisteeri.¹⁹

¹⁶ Ilmselt sobib siin viidata ka pärimusele, et kui Konfutsiuse sõber soovitas tal alati enne tegutsemist kolm korda mõelda, vastas Konfutsius elutargalt: “Kahest korrast piisab.” – **L. Yutang**. Elamise tähtsus. Tallinn: Tänapäev 2006, lk 25.

¹⁷ **K. Merusk, T. Annus, M. Ernits, H. Lindpere, L. Madise**. PS-i § 3 kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002, lk 64.

¹⁸ Ainult juhul kui kehtivad õigusnormid on tehtud adressaatidele arusaadavalt kättesaadavaks, saab kehtida ka põhimõte, et seaduse mittetundmine ei vabasta vastutusest. Karistusseadustiku § 17 lõige 1 näeb ette, et isik, kes tegu toime pannes ei tea asjaolu, mis vastab süüteo koosseisule, ei pane tegu toime tahtlikult. Sellisel juhul vastutab isik seaduses sätestatud juhtudel ettevaatamatusest toimepandud süüteo eest. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt ei välista seaduse mittetundmine tahtlust ega ettevaatamatust. Kohtupraktikas on vabandatavaks peetud üksnes olukorda, kus isikul polnud reaalset võimalik õigusnormist teada saada, sest vangistuses puudus tal juurdepääs õigusaktidele (Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 9. septembri 1997. aasta otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-86-97). Arvestades Riigikohtu halduskolleegiumi 31. mai 2007. aasta otsust haldusajosas nr 3-3-1-20-07, milles tunnistati õigusvastaseks vängla keeldumine võimaldada kinnipeetavale Interneti kaudu ligipääsu Eesti halduskohtute ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele ning viidati ka Riigi Teataja elektroonilisusele, pole viidatud kriminaalasjas kirjeldatud olukord täna enam ilmselt asjakohane. Tasub ka märkida, et kohtupraktikas on piisavalt kättesaadavaks peetud ka riigivanema 1934. aasta dekreediga kehtestatud ja samal aastal avaldatud perekonnanimede korraldamise seadust (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. mai 2001. aasta otsus asjas nr 3-4-1-6-01). Küll ei hinnatud selle kättesaadavust laiemalt, vaid rahulduti teadmisega, et konkreetse probleemi püstitanud isikule oli seadus kättesaadav.

¹⁹ Kohtupraktikas on siiski peetud võimalikuks rakendada avaldamata välislepingut, kui sellega antakse isikutele õigusi. Kuna välisleping jõustub ja on riigile kui lepinguosalisele täitmiseks kohustuslik lepingus endas ettenähtud korras ning sõltumata tema riigisisest avaldamisest, saab sellest tuleneda isiku õigus või nõue riigi vastu. Konkreetset juhul oli Riigi Teatajas avaldamata ÜRO lapse õiguste konventsioon (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 1996. aasta otsus asjas nr 3-4-1-1-96). Selliseid konventsioone võib olla veelgi. Näiteks on Eesti

Üldjuhul näeb õiguslik regulatsioon ette ka kindla viisi õigusaktide avaldamiseks.²⁰ PS-i §-st 108 tuleneb, et seadused avaldatakse Riigi Teatajas.²¹ Sama näeb ette Riigi Teataja seaduse (RTS) § 2 punkt 1. Riigi Teatajas avaldatakse ka näiteks Vabariigi Valitsuse määrused (RTS § 2 punkt 8), ministrite määrused (RTS § 2 punkt 10), samuti võidakse selles avaldada kohaliku omavalitsuse üksuse määrusi (RTS § 2 punkt 14¹). KOKS-i § 23 lõige 6 täpsustab, et Riigi Teatajas avaldamiseks tuleks esitada üldist tähtsust omavad volikogu määrused.²² Alates 1. jaanuarist 2007 on Riigi Teataja esmajoonel elektrooniline väljaanne, paberkandjal antakse välja vaid üksikud kontrolleksemplariid. Seega on oluline, et kõigil soovijail oleksid olemas asjakohased tehnilised võimalused, et elektroonilise väljaandega tutvuda. Muidu ei saavutaks selline avaldamine oma eesmärki ja rikuks õigusriigi põhimõtet. Kuivõrd avaliku teabe seaduse (AvTS) § 33 siiski sätestab, et igäühel peab olema võimalus Interneti kaudu vabaks juurdepääsuks avalikule teabele rahvaraamatukogudes, ei ole sellist probleemi praktikas kerkinud, välja arvatud vangistuses viibivate isikute puhul.²³

Kohaliku omavalitsuse organite aktide avaldamiseks on üldiselt leebemad nõuded kui kogu riigi territooriumil kehtivate aktide puhul. See on ka mõistetav, sest õigusriigi põhimõte nõuab, et aktist peavad olema teadlikud eeldatavad normi adressaadid. Ning adressaatide hulk kohaliku omavalitsuse organi aktide puhul on selgelt piiratum kui riigiorganite aktide puhul. Seega piisab enamjaolt valla või linna volikogu või valitsuse aktide kättesaadavaks tegemisest konkreetse omavalitsusüksuse elanikele. KOKS-i § 23 lõike 1 kohaselt avalikustatakse volikogu õigusaktid valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, loetakse volikogu määrus avalikustatuks pärast tema väljapanekut valla- või linnakantseleis. Lisaks sisaldub KOKS-i § 23 lõikes 5 eelnevat mõnevõrra kordav nõue, et volikogu määrused ja otsused ning istungite protokollid peavad olema seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras kättesaadavad kõigile isikutele. KOKS-i § 31 lõige 1 näeb ette, et valla- ja linnavalitsuse õigusaktid avalikustatakse ning need peavad olema kättesaadavad kõigile isikutele seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, avalikustatakse valitsuse määrus väljapanekuga valla- või

23.03.1992 Ülemnõukogu otsusega ühinenud ÜRO 1968. aasta teeliikluse-alasel Viini konverentsil vastuvõetud teeliikluse konventsiooniga ning liiklusmärkide ja -signaalide konventsiooniga, kuid nimetatud konventsiooni eestikeelset teksti Riigi Teatajast ei leia (ometi on sellele konventsioonile ka kohtupraktikas viidatud – Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. aasta otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-05, p 43).

²⁰ AvTS § 28 lõike 1 punktid 15 ja 16 kohustavad koguni avalikustama juba ettevalmistatud õigusaktide eelnõud koos seletuskirjadega.

²¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 (“Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.”) kohaselt tuleb Riigi Teatajas avaldamise nõuet nüüd siiski tõlgendada Euroopa Liidu kontekstis. Sellest tulenevalt on kehtivad ka need õigusaktid, mida Riigi Teatajas pole avaldatud, kuid on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas.

²² Nt valla või linna põhimäärus, heakorraeskirjad jm.

²³ Vt Riigikohtu halduskollegiumi 31. mai 2007. aasta otsus haldusasjas nr 3-3-1-20-07.

linnakantseleis. Seega piisab kohaliku omavalitsuse organite määruste puhul üldjuhul nende avalikustamisest valla- või linnakantseleis, see aga ei tähenda, et aktiivsem avalikustamine oleks keelatud. Kahtlemata on tänapäeval enamik kohalike omavalitsuste määrusi (vähemalt kõige olulisemad) kättesaadavad ka vastava omavalitsusüksuse veebilehel ning sageli avaldatakse need ka valla või linna ajalehes.

Nii nagu õigusnormidel ei saa olla regulatiivset toimet, kui need pole avaldatud, ei saa ka muud avaliku võimu aktid või kohtuotsused tekitada, muuta või lõpetada kellegi õigusi ja kohustusi, st reguleerida õigussuhteid üksikjuhtumil, kui neid pole teatavaks tehtud. HMS-i § 61 lõike 1 kohaselt on haldusakti kehtivuse eelduseks selle adressaadile teatavastegemine. HMS-i § 62 lõike 1 järgi tehakse haldusakt menetlusosalisele teatavaks vabas vormis, kui seaduses või määruis ei ole sätestatud teisiti.

Koormav haldusakt, millega piiratakse isiku õigusi või pannakse talle lisakohustusi või tunnistatakse tema kahjuks kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt, tuleb HMS-i § 62 lõike 2 kohaselt koormatud isikule teatavaks teha kättetoimetamisega HMS-i §-des 25–32 ettenähtud korras.²⁴ Kättetoimetamine võib toimuda kas postiga (üldjuhul tähtkirjaga), elektrooniliselt (ainult isiku nõusolekul ja digitaalallkirjastatult) või haldusorgani poolt (dokumendi kätteandmine isiklikult allkirja vastu kas adressaadile või temaga koos elavale vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele). Teatud juhtudel võib dokumendi teatavaks teha ka avaldamise teel üleriigilise levikuga ajalehes või väljaandes Ametlikud Teadaanded (HMS § 31). Seda eelkõige juhul, kui seadus nõuab haldusakti avalikult teatavastegemist, kui dokument on vaja kätte toimetada enam kui sajale isikule²⁵ või kui puuduvad andmed menetlusosalise aadressi kohta või kui menetlusosaline ei ela teadaoleval aadressil ja tema tegelik viibimiskoht ei ole teada ning dokumenti ei ole muul viisil võimalik kätte toimetada. Põhjendatud huvi omav isik võib ka ise nõuda, et haldusakt tehtaks teatavaks avalikult, kuid sel juhul peab ta avalikult teatavastegemise kulud ise kandma (HMS § 62 lg 3 p 2 ja lg 4).

²⁴ Haldusmenetluses dokumentide kättetoimetamise viise kohta lähemalt **A. Aedmaa** jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus 2004, lk 98–114. Samal teemal veel **M. Ernits**. Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses. – Juridica 2004 nr 5, lk 321–333.

²⁵ Siinkohal tuleb teha täpsustus, et kuna avalik teatavastegemine pole kindlasti sama efektiivne kui isiklik teavitamine, ei saa sellesse arvilisse kriteeriumi järgalt suhtuda. Haldusorgan peab alati lähtuma sellest, et puudutatud isikutele tuleb võimalikult täielikult ja võimalikult aegsasti teada anda neid puudutatavatest otsustest, mõistlikkuse piires muidugi (st informeerida kõige tõhusamal viisil, mis on võimalik mõistlike kulutuste ja pingutustega). Kohtupraktikas on mitmel juhul peetud demokraatia põhimõtte ja hea haldustavaga vastukäivaks olukorda, kus haldusorgan on jätnud kasutamata mõistliku võimaluse informeerida isikuid seaduses ettenähtust intensiivsemal viisil, kui võib arvata, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult huvitatud isikuteni jõuaks ja lisateavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. (Vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 7. mai 2003. aasta määrus haldusajand nr 3-3-1-31-03 (p 26); 27. septembri 2005. aasta määrus haldusajand nr 3-3-1-47-05, p 14; 23. aprilli 2008. aasta määrus haldusajand nr 3-3-1-12-08, p 13.)

Üldistavalt võib öelda, et koormava haldusakti adressaadile teatavaks saamise eest peab hoolitsema haldusorgan ise, teatavakstegemine on sellisel juhul aktiivne tegevus, mitte passiivne kättesaadavaks tegemine. Aga on ka erandeid. Näiteks väärtetoasja kohtuvälise menetleja otsused²⁶ üldmenetluses tehakse VTMS-i § 70 kohaselt kättesaadavaks üksnes menetlusosalisele, kes võib siis minna ja küsida otsuse koopiat. Asjas tehtava otsusega tutvumise aeg ja koht tehakse isikule teatavaks väärteteprotokollis, mis antakse talle kätte allkirja vastu (kui asja lahendamine on kohtuvälise menetleja pädevuses, peab lahend olema kättesaadav pärast 30 päeva möödumist protokollis kätteenemisest arvates). VTMS-i § 114 lõike 4 kohaselt saab kaebuse nimetatud otsuse peale maakohtule esitada 15 päeva jooksul, alates päevast, mil kohtuvälise menetleja otsus on menetlusosalisele kohtuvälise menetleja juures kättesaadav. Võib õigustatult küsida, kas selline korraldus on ikka mõistlik ja tagab isiku õiguste piisava kaitse, kuigi hoiab menetlejatele postikuludelt kokku nii mõnegi miljoni.

Kui seaduses on haldusakti teatavakstegemiseks ette nähtud kohustuslik viis, tuleb seda järgida.²⁷ Iseküsimus on muidugi see, millised on haldusakti teatavakstegemise korra rikkumise tagajärjed. Näiteks juhul, kui dokument on ilma haldusorgani juhi loata adressaadile kätte antud ajavahemikul 20.00–8.00 või puhkepäeval ja isik on dokumendi vastu võtnud, siis on sellega küll HMS-i § 29 lõike 2 nõudeid rikutud, aga adressaat ei saa siiski väita, et temale ei ole haldusakti üldse kätte toimetatud.²⁸ HMS-i § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eespool nimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.²⁹ Ilmselt haldusakti kättetoimetamise korra rikkumine asja sisulist otsustamist mõjutada ei saanud.

Kohtulike menetlusdokumentide suhtes näevad TsMS-i §-d 306–327 ette väga üksikasjaliku korra, kuidas nende kättetoimetamine aset võib leida.³⁰ HKMS-i § 5 kohaselt juhindub HKMS-iga reguleerimata küsimustes neist tsiviilkohtu-

²⁶ Tuleb muidugi rõhutada, et väärtetoasjas tehtud otsused ei ole haldusaktid ning HMS-i § 2 lõike 2 kohaselt nende suhtes haldusmenetluse regulatsioon ei kohaldu, kuid formaalselt on tegemist siiski haldusorgani otsustega ning vähemasti kõrvutada võib neid haldusaktidega küll.

²⁷ Vt Riigikohtu halduskollegiumi 19. detsembri 2007. aasta määrus haldusasjas nr 3-3-1-75-07 (p 14).

²⁸ Kuigi üldjuhul HMS-i § 30 kohaselt dokumendi vastuvõtmisest keeldumisel mingit õiguslikku tähendust ei ole ja dokument loetakse ikkagi kättetoimetatuks (dokumendile tehakse märge vastuvõtmisest keeldumise kohta), siis HMS-i § 29 lõigete 1–3 rikkumise korral on menetlusosalisel täielik õigus keelduda dokumenti vastu võtmast ning sellist dokumenti ei loeta kättetoimetatuks.

²⁹ Vt selle kohta lähemalt N. Parrest. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. – *Juridica* 2005, nr 4, lk 240–249.

³⁰ Lisaks Eesti õigusaktidele tuleneb näiteks õigus kohtuotsuse avalikule kuulutamisele Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõikest 1. Vt selle kohta lähemalt V. Saarrets. Halduskohtumenetlus. – Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn: Juura 2008, lk 174–176.

menetluse sätetest ka halduskohus, arvestades halduskohtumenetluse erisusi. TsMS-i § 306 lõike 1 esimene lause sisaldab menetludokumendi kättetoimetamise legaaldefiniitsiooni ning selle järgi on kättetoimetamine dokumendi üleandmine saajale selliselt, et saajal oleks võimalik dokumendiga oma õiguse teostamiseks ja kaitsmiseks õigel ajal tutvuda. Menetludokumentide kättetoimetamise korraldab kohus postiasutuse, kohtutäituri või kohtukordniku vahendusel või muul seaduses nimetatud viisil (TsMS § 306 lg 3). Kohus peab menetlusosalisele kätte toimetama hagiavalduse, kaebuse ja nende täiendused, kohtukutsed, samuti kohtuotsuse ja asjas menetlust lõpetava määruse ning seaduses nimetatud muud menetludokumendid (TsMS § 306 lg 5). Erinevalt haldusmenetluse regulatsioonist võib menetludokumendi isikule kätte toimetada iga päev mis tahes kellaajal igas kohas, kus isik viibib (vrd TsMS § 309 ja HMS 29 lg 2). Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku sätted võimaldavad dokumendi kättetoimetatuks lugeda juhul, kui see on kätte antud samas eluruumis elavale vähemalt 14-aastasele isikule, haldusmenetluse seaduse kohaselt aga võib vastuvõtjaks olla vähemalt 10-aastane isik (vrd TsMS § 322 lg 1 ja HMS § 28 lg 4). Üldiselt on kohtumenetluses siiski rohkem võimalusi ja vähem piiranguid dokumentide kättetoimetamiseks kui haldusmenetluses.

TsMS-i § 314 võimaldab dokumente kätte toimetada ka lihtkirjaga või faksi teel. Sel juhul on saaja kohustatud viivitamata tagastama kohtule kinnituse dokumendi kättesaamise kohta. Selline kinnitus on kahtlemata vajalik selleks, et hiljem oleks tuvastatav, kas ja millal adressaat dokumendiga tegelikult tutvus. Sellest sõltuvad näiteks edasikaebetähtajad jms.³¹ Elektroonilise suhtluse puhul tuleb järgida ka justiitsministri 28. detsembri 2005. a määrust nr 59 "Kohtule dokumentide esitamise kord", millega on kehtestatud kohtule dokumentide elektroonilise esitamise ja digitaalallkirjastamise nõuded. Osa neist sisalduvad määruses otse, mõne puhul on piiratud viitega, et asjakohased nõuded on Justiitsministeeriumi veebilehel. Määruse § 6 lõike 1 punktid 2–4 näevad ette, et kohtule saadetud menetludokument peab olema loetav kas Adobe Readeri või Microsoft Wordi tarkvara abil, tuleb esitada formaadis txt (Text), rtf (RichTextFormat) või pdf (PortableDocumentFormat) ega tohi sisaldada muutuvaid osi (kirja sisu muutvaid linke). Veebilehel www.kohus.ee on määruse § 5 ja § 6 lõike 1 punkti 1 alusel avaldatud lisanõuded, et ühes e-kirjas saadetava dokumendi maht ei või ületada kaht megabaiti ning digi-

³¹ Kohtu ja menetlusosaliste elektroonilist suhtlemist on kavas lähiajal senisega võrreldes oluliselt tõhustada. Riigikogu menetluses oleva tsiiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) § 1 punkti 136 kohaselt on kavas muuta TsMS-i § 314 teksti selliselt, et advokaadile, notarile, kohtutäiturile, pankrotihaldurile ja riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele võib menetludokumendi muul viisil kui elektrooniliselt kätte toimetada üksnes mõjuval põhjusel. Seega oleks nendega suhtlemisel edaspidi valitsevaks vaid elektroonilised kanalid. See toob muidugi eriti suuri muutusi kaasa halduskohtute jaoks, sest haldusasjades on üldjuhul alati vähemalt üks menetluspooltest riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus. Samas näeb eelnõu ette mõnevõrra lihtsustatud elektroonilise suhtluse korra (eelkõige vähendatakse digitaalallkirja või muu kinnituse lisamise nõuet).

taalallkirjastamiseks tuleb kasutada AS Sertifitseerimiskeskuse tarkvara DigiDoc Client.³² Menetlusedokumendid tuleb saata iga kohtu või kohtumaja spetsiifilisel e-posti aadressil.³³ Lisaks on justiitsministri määruses reguleeritud dokumentide esitamine riigi infosüsteemide andmevahetuskihi (X-tee) kaudu ning Registrate ja Infosüsteemide Keskuse veebilehe (www.eer.ee) kaudu.

Kohtuotsus tehakse TsMS-i § 452 lõike 1 kohaselt avalikult teatavaks kuulutamise või kohtukantselei kaudu. Kuigi TsMS-i § 452 lõige 2 näeb ette, et otsus kuulutatakse asja arutamist lõpetaval istungil või tehakse viivitamata teatavaks kohtukantselei kaudu pärast kohtuistungit, rakendatakse seda sätet tsiviil- ja halduskohtute praktikas äärmiselt harva. Üldjuhul otsust kohtuistungil ei tehta, vaid kohus teatab asja arutamist lõpetaval istungil, millal ja kuidas kohtuotsus avalikult teatavaks tehakse (TsMS § 452 lg 3). Kui asi lahendatakse kirjalikus menetluses või kui menetlusosaline on istungilt puudunud, teatatakse talle otsuse avalikult teatavastegemise aeg. See teave avaldatakse ka kohtu veebilehel (TsMS § 452 lg 5; HKMS § 28 lg-d 1, 2).

Tsiviilasjades võib kohus TsMS-i § 452 lõike 7 alusel otsuse avalikult teatavastegemise aja jooksul teha esmalt teatavaks otsuse kirjeldava ja põhjendava osata ning otsust ei tulegi tervikuna avalikult teatavaks teha, kui pooled avaldavad enne otsuse tervikuna avalikult teatavastegemist kohtule kirjalikult või kohtuistungil, et loobuvad otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamise õigusest. Haldusajades ei ole

³² Nõuded täpsemalt – <http://www.kohus.ee/10294>. Kohtupraktikas on sellise piiranguga seoses esinenud ka probleeme. Tallinna Ringkonnakohus lahendas 28. novembri 2007. aasta määrusega haldusaja nr 3-07-1485, milles oli vaidluse all Justiitsministeeriumi vastus advokaadile, kes püstitas küsimuse, kas tingimus, et menetlusedokumente saab kohtule esitada üksnes DigiDoc'i formaadis, on kooskõlas menetlusseadustikuga. Nimelt saatis advokaat ühes tsiviilasjas oma e-posti aadressilt @eesti.ee Tallinna Ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse, lisades sellele meilikliendi Outlook Express kaudu isikliku võtme abil moodustatud autentsustunnistuse ning pdf-formaadis dokumendi, millele oli lisatud tarkvaraprogrammiga Adobe Acrobat antud digitaalallkiri ja ajatempel. Ringkonnakohus keeldus dokumenti vastu võtmast, nõudes selle esitamist DigiDoc'i formaadis. Kaebaja leidis, et tema esitatud dokument vastas TsMS-i § 336 lõike 1 nõuetele. Justiitsministeerium vastas selgitustaotlusele, et DigiDoc'i on eelistatud teistele elektroonilistele allkirjastamisviisidele seepärast, et tagada kõigile ühtne dokumentide esitamise võimalus ning esitamise turvalisus. Kohtud jätsid advokaadi kaebuse rahuldamata, sest selgitustaotlusele oli ettenähtud ajal vastatud ning vastuse sisu kohtulikule kontrollile ei allu. Advokaat olekski tegelikult pidanud sisulise probleemi püstitama hoopis tolles tsiviilasjas, milles tema apellatsioonkaebus tagastati, sest halduskohtu kaudu dokumendi vastuvõtmist tsiviilkohtu poolt saavutada ei ole võimalik. Siiski osutab kirjeldatud vaidlus, et mitte igapähele ei meeldi, et riik sunnib suhtlemiseks kasutama üksnes ühe äriühingu loodud tarkvara, mis on küll vabavarana kõigile kättesaadav (<http://www.sk.ee/pages.php/020207010501>), ent siiski üksnes Windowsi platvormi rakendus. Samas on arusaadav, et mingid mõistlikud reeglid peavad olema, muidu peaksid kõigis kohtutes olema tehniliselt tagatud võimalused väga suure hulga erisuguste programmidega koostatud digitaalallkirjade avamiseks ja kontrollimiseks, mis võiks muutuda kohtutele ülemäära koormavaks.

³³ Nt Tallinna Ringkonnakohtu puhul talrk.menetlus@just.ee; Tartu Halduskohtu Tartu kohtumaja puhul trthktartu.menetlus@just.ee; Harju Maakohu Kentmanni kohtumaja puhul hmkentmanni.menetlus@just.ee.

selline olukord võimalik, sest HKMS ei näe ette võimalust loobuda apellatsioonkaebuse esitamise õigusest.³⁴

Otsuse kantslelei kaudu teatavakstegemise kord on reguleeritud TsMS-i §-s 453 ja HKMS-i § 28 lõikes 4. Selline teatavakstegemine tähendab, et menetlusosalistele antakse võimalus tutvuda otsusega edasikaebamistähtaja jooksul kohtukantsleis ja saada sellest kinnitatud ära kiri. Otsuse kuulutamine toimub TsMS-i § 454 lõike 1 kohaselt esmajoones otsuse resolutsiooni ettelugemisega asja menetlenud kohtuniku või kollegiaalse kohtukoosseisu eesistuja poolt. Otsus loetakse kuulutatuks ka menetlusosalise suhtes, kes ei osalenud kuulutamise istungil (TsMS § 454 lg 4). Kriminaalmenetluse seadustiku § 315 kohaselt kuulutab kohtuotsuse kohtunik või kollegiaalse koosseisu eesistuja enne kohtu nõupidamistappa lahkumist teatavaks tehtud ajal. Kohtuotsusest võidakse kuulutada välja ka üksnes resolütiivosa, kuid alati tuleb lisaks selgitada suuliselt otsuse olulisemaid põhjendusi (KrMS § 315 lg 4). Kohtunik küsib, kas õigeksmõistetud või süüdimõistetud on kohtuotsusest aru saanud, ning selgitab talle vajaduse korral selle sisu (KrMS § 315 lg 3). Pärast kohtuotsuse või selle resolütiivosa kuulutamist teatab kohtunik või eesistuja päeva, millal kohtuotsus on menetluspooltele kohtus tutvumiseks kättesaadav (KrMS § 315 lg 5 p 1). KrMS-i § 317 lõike 1 kohaselt pärast kohtuotsuse kuulutamist või teatavakstegemist võib sellega tutvuda kohtus. Menetluspoole soovil antakse talle kohtuotsuse koopia. Kohus saadab kohtulahendi koopia ka menetluspoolele, kes selle kuulutamisel osa ei võtnud. Eelnevast nähtub, et kriminaalasjades on kohtuotsuse kuulutamisel märksa olulisem roll kui tsiviil- või haldusajades, mis on ka arusaadav. Eriti ilmneb see asjaolust, et kriminaalmenetluse sätete kohaselt tuleb kohtualuselt küsida, kas ta on otsusest aru saanud, ning vajaduse korral selgitada talle otsuse sisu (KrMS § 315 lg 3). Eks ole ka kriminaalasjades võimalik isiku põhiõigustesse sekkumise määr oluliselt suurem kui tsiviil- või haldusajades ning seetõttu ei oleks vastuvõetav olukord, kus isik saab otsuse sisust tegelikult aru alles pärast kaitsjaga konsulteerimist.

TsMS-i § 455 lõige 1 ja HKMS-i § 28 lõige 5 näevad ette kohtu kohustuse toimetada otsus menetlusosalisele kätte. Kättetoimetamine ei ole TsMS-i § 453 lõike 2 kohaselt vajalik, kui menetlusosalisele on kohtukantsleis otsuse ära kiri juba antud (st menetlusosaline on jõudnud enne otsuse temale kättetoimetamist tulla kohtukantsleisse sellega tutvuma ning saanud sellest ära kirja³⁵). Peale kohtuotsuste kui sisuliste lahendite tuleb menetlusosalisele kätte toimetada ka täitedokumentideks olevad

³⁴ Kohtupraktikas on siiski teatud juhtudel aktsepteeritud menetlusosaliste poolt edasikaebamisõigusest loobumist. Nii leidis Tallinna Ringkonnakohus 29. novembri 2006. aasta määruses haldusajal nr 3-05-756, et asja lahendamisel kompromissiga on mõistlik ja kooskõlas halduskohutemenetluse erisustega kohaldada TsMS-i § 668 lõiget 2 ja § 695, mille kohaselt võivad pooled määruskaebuse esitamise õigusest loobuda.

³⁵ Seejuures ei ole kohtul õigust kantsleis kohtuotsuse ära kirja küsivale menetlusosalisele selle andmisest ära ütelda ka juhul, kui temale on otsuse ära kiri juba posti teel saadetud. (Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari 2004. aasta määrus haldusajal nr 3-3-1-4-04, p 12.)

määrused³⁶ ja määrused, mille peale saab esitada määruskaebuse. Muud menetlusosalist puudutavad kirjalikud määrused tehakse talle teatavaks kohtu valitud viisil (TsMS § 466 lg 1; HKMS § 28 lg 6). Määrused, millega kohus tagastab kaebuse või protesti või jätab kaebuse või protesti läbi vaatamata või lõpetab menetluse, tehakse avalikult teatavaks kohtuotsuse avalikult teatavakstegemise korras (TsMS § 466 lg 2; HKMS § 28 lg 7).

Õigusnormide avaldamise puhul on üks asi nende füüsiline ligipääsetavus või kättesaadavus. Teine asi on see, et aktid peavad olema ka sisuliselt mõistetavad. Eestis saab regulatiivne toime olla üksnes aktidel, mis on avaldatud eesti keeles.³⁷ PS-i § 6 sätestab, et Eesti riigikeel on eesti keel (sama ka keeleseaduse § 1 lg 1). Riigi Teataja seaduse § 10 reguleerib välislepingute avaldamist ning näeb ette, et välisleping, kui selle algtekst ei ole eestikeelne, tuleb Riigi Teatajas alati täiendavalt avaldada lepingu tõlge eesti keelde. KOKS-i § 23 lõike 7 kohaselt vormistatakse volikogu määrused ja otsused ning istungite protokollid eesti keeles. KOKS-i § 31 lõige 3 näeb ette, et valla- ja linnavalitsuse määrused ja korraldused vormistatakse ja avalikustatakse eesti keeles.

³⁶ Nt HKMS § 100 alusel menetlusosalise trahvimise määrus.

³⁷ Kuigi artikkel ei käsitle üldiselt Euroopa Liiduga seonduvat, tuleks siinkohal siiski viidata ühele väga olulisele kaasusele. Nimelt leidis Euroopa Kohus 11. detsembri 2007. aasta otsuses kohtuasjas C-161/06: Skoma-Lux (p 51), et 2004. aasta 1. mail Euroopa Liiduga kümne uue liikmeriigi ühinemise akti artikkel 58 välistab selle, et kohustusi, mis sisalduvad ühenduse sellistes õigusnormides, mida ei ole avaldatud Euroopa Liidu Teatajas uue liikmesriigi keeles vaatamata sellele, et see on Euroopa Liidu ametlik keel, võiks kohaldada üksikisikute suhtes vastavas liikmesriigis, ja seda ka juhul, kui need isikud oleksid saanud tutvuda nende õigusnormidega muude vahendite abil. Seega osutas ka Luxembourgis kohus Euroopa õiguskultuuris kehtivale õiguse üldpõhimõttele, et regulatiivset toimet saavad omada ja täitmiseks kohustuslikud olla üksnes ametlikus keeles avaldatud õigusaktid. Siiski piiras Euroopa Kohus otsuses (p-d 70–73) õiguskindluse huvides selle põhimõtte kohaldamise ajalist ulatust, mistõttu Skoma-Luxi otsusel ei ole tagasiulatuvat mõju. Kui isiku suhtes on eesti keeles avaldamata Euroopa Liidu õiguse alusel antud mingi haldusakt ja selle õiguspärasuse üle peetavas vaidluses on menetlus juba lõppenud ja otsus jõustunud, siis Skoma-Luxi otsuse alusel menetluse uuendamist nõuda ei saa. Samas tegi kohus reservatsiooni erandjuhtudeks, kus võõrkeelsete eeskirjade alusel kohaldati karistusliku iseloomuga meetmeid, mis kahjustavad põhiõigusi. Sellistes asjades oleks Euroopa Kohtu arvates teistmine mõeldav, kuid selle vajalikkuse üle otsustamine on jäetud riigisiseste organite pädevusse. Eestis praegu sellekohane praktika puudub. Pole ka päris selge, kas Euroopa Kohus pidas Skoma-Luxi otsuses silmas liikmesriigi haldusorganite otsuseid, mis toetuvad vahetult Euroopa Liidu määrustele, või ka selliseid otsuseid, mis on antud Euroopa Liidu määruse rakendamiseks vastu võetud riigisisese õigusakti alusel (kuigi määrused on üldjuhul otsekohalduvad, ei ole nende otsekohaldamine alati võimalik ilma riigisisese rakendusaktita, mis sätestab näiteks täpsema menetluskorra vm). Ilmselt juhul, kui kogu määru reguleerimine on reaalset üle korratud riigisisese eestikeelse õigusaktis, ei saa määru enda tõlkimatus tähtsust omada, vaatamata sellele, et sisuliselt määru sätete ülekoormisel Eesti õigusaktis mingit iseseisvat õiguslikku tähendust ei ole ja formaalselt tuleks kohaldada ikkagi määru sätteid. Vt probleemi kohta lähemalt Riigikohtu halduskollegiumi 7. mai 2008. aasta määru haldusasjas nr 3-3-1-86-07, punktid 45–50.

Lisaks tasub nimetatud lähendit võrrelda Riigikohtu halduskollegiumi 10. mai 2006. aasta otsusega haldusasjas nr 3-3-1-66-05, mille punktis 12 leidis kollegium, et Eesti ühinemine Euroopa Liiduga oli pikki aastaid kestev protsess ning oma ala professionaalil (tollimaakler) peavad olema kutsealased teadmised ja kogemused selles valdkonnas: asjaolu, et tema tegevust reguleerivad õigusnormid polnud eesti keeles kättesaadavad, ei oma tähtsust.

Ka haldusaktid tuleb teha eesti keeles. See tuleneb juba nii riigikeele üldregulatsioonist kui ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste asjaajamiskeele (PS § 52; KeeleS § 3 lg 1) ning haldusmenetluse reeglitest (HMS § 20 lg 1).³⁸ Eesti keel on ka kohtumenetluse ja kohtu asjaajamise keel (kohtute seaduse § 5 lg 1). Kohtumenetluse seadustes sätestatud juhtudel võib kohtumenetluses kasutada ka muud keelt, aga see puudutab siiski vaid tõlkimist, mitte läbini vöörkeelset kohtumenetlust. TsMS-i § 32 kohaselt toimub kohtumenetlus ja kohtu asjaajamine eesti keeles, samas keeles protokollitakse ka kohtuistung ja muud menetlustoimingud. TsMS-i § 33 lõige 2 sätestab kaitsenormi, et muukeelseid dokumente võib menetlusosalisele anda üksnes tema nõusolekul. Sellest tuleneb, et juhul kui kohus ka võtab vastu vöörkeelse dokumendi,³⁹ siis teistele menetlusosalistele ta seda nende nõusolekuta saata ei või, vaid peab enne korraldama dokumendi tõlkimise eesti keelde. Sama reeglistik kehtib ka halduskohtumenetluses, kus aga vaidluste iseloomust tulenevalt on probleeme märgatavalt enam. Eelkõige puudutab see eesti keelt mittekõnelevate kinnipeetavate kaebusi, mis on sageli vene keeles, kuid samas puuduvad kinnipeetaval üldjuhul tehnilised või rahalised võimalused korralda kaebuse tõlkimist. Viimase aja praktika on olnud selline, et kohtud korraldavad ise kinnipeetavate kaebuste ja neile saadetavate kohtulahendite tõlkimise.⁴⁰ Seejuures arvestatakse edasikaebetähtaegu neil juhtudel mitte kohtulahendi, vaid selle tõlke saamisest.

KrMS-i § 10 lõige 1 sätestab, et kriminaalmenetluse keel on eesti keel. Teistest menetlustest erinevalt on aga ette nähtud vabamad võimalused kriminaalmenetluse muus keeles toimumiseks. Selle eelduseks on, et kõik asjaosalised (menetleja, menetlusosalised ja -pooled) seda keelt valdavad ja on muukeelse menetlemisega nõus. Samas tuleb kriminaaltoimikut igal juhul pidada eesti keeles (KrMS § 10 lg 3), samuti peab olema eesti keeles või eesti keelde tõlgitud kohtuistungi protokoll (KrMS § 10 lg 4) ja kõik menetlusdokumendid (KrMS § 144). Tõlk tagatakse üksnes menetlusosalisele, kes ei valda eesti keelt (KrMS § 10 lg 2 ja § 161 lg 1). Arvestades eeltoodud regulatsiooni ei ole näiteks võimalik, et kui mõni menetleja või menetlusosaline ei valda vene keelt, kuid kõik ülejäänud valdavad ning soovivad menetluse toimumist selles keeles, menetletaks asja vastu umbkeelse eestlase tahtmist ikkagi vene keeles ja tagataks üksnes tõlge eesti keelde. Sellisel juhul peab menetlus toimuma eesti keeles ja vajaduse korral tuleb tagada tõlge vene keelde. Ei ole tähtis, et kirjeldatud juhul võib tõlkimine olla seotud märksa suuremate kuludega. Krimi-

³⁸ Samal teemal: V. Saarmets. Milline peaks olema haldusakti keel ja stiil? – Õiguskeel 2006, nr 1, lk 11–18.

³⁹ TsMS-i § 33 lõige 1 annab kohtule võimaluse nõuda vöörkeelse dokumendi esitamisel määratud tähtaja jooksul selle tõlget, sh tõlke kinnitamist vandetõlgi või notari poolt. Kui tõlget tähtpäevaks ei esitata, võib kohus jätta avalduse, kaebuse või dokumentaalse tõendi tähelepanuta.

⁴⁰ Sellise praktika kujunemise aluseks oli Riigikohtu halduskolleegiumi 12. aprilli 2007. aasta määrus haldusasjas nr 3-3-1-3-07, milles kolleegium leidis, et isik ei pidanud jääma lootma isegi vanglaametniku poolt dokumendi suulisele tõlkimisele, sest konkreetsele kaebajale oli kord juba määrus valesti tõlgitud, mistõttu ta esitas määruskaebuse temale soodsa kohtumääruse peale.

naalajades, kus on kaalul isikute kõige olulisemad põhiõigused ning otsustatakse isikule karistuse määramist, peavad kõige tähtsamad dokumendid olema igal juhul tõlgitud isiku emakeelde või muusse keelde, mida ta valdab. Selline tõlkimine ei sõltu isiku taotlusest või tema poolt tõlkekulude kandmisest, tõlge tuleb tagada igal juhul ja riigi kulul. Säärased eriti olulised dokumendid kriminaalmenetluses on süüdistusakt (KrMS § 10 lg 5) ja kohtuotsus (KrMS § 315 lg 2).

Jõustumine, kehtima hakkamine

Pärast seda kui õigusakt on juba vastu võetud või antud, välja kuulutatud ja avaldatud, haldusakt antud ja teatavaks tehtud, kohtulahend tehtud ja teatavaks tehtud, tasub hakata ootama selle jõustumist, kehtima hakkamist, siduvuse algust. Vahel pole muidugi tarvis oodata, kuigi õigustloova akti puhul tuleb seda tavaliselt siiski teha. Erandeid on siingi. Kehtivus (õigusjõud) on õigusakti juriidiline eksistents, mis eristub õigusakti faktilisest eksisteerimisest.⁴¹ Õigusakti kehtivus ei sõltu selle järgimisest. Õigusrikkumine ei muuda rikutud normi vähem kehtivaks ega kehtetatud õigust vähem õiguseks.

PS-i § 108 kohaselt jõustub seadus kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega (sama RTS § 5 lg 2). Seega on reegel, et seaduse avaldamise ja jõustumise vahele peab jääma vähemalt kümme päeva. Samas võib seadus näha ise ette ka teise jõustumisaja ning vahemik avaldamise ja jõustumise vahel võib olla üldreeglist nii pikem kui ka lühem. Igal juhul on alumiseks piiriks PS-i § 3 lõike 2 nõue, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused. Järelikult saab seadus kõige varem jõustuda selle Riigi Teatajas avaldamise päeval. Enamasti on seda võimalust kasutatud juhtudel, kus teatud olulist valdkonda on tarvis kiiresti korrastada või mõnd üksiknormi viivitamata rakendada.⁴² Tänapäeval ei tohiks siiski õiguses enam täielikult katmata alasid olla ning seetõttu vähemasti tervikseadusi üldjuhul kiirkorras ei jõustata. Pigem on täheldatav tendents, et mahukamate seaduste vastuvõtmise/väljakuulutamise/avaldamise ja jõustumise vahele jääb üsnagi pikk ajavahemik.⁴³ Tervet õigusharu reguleerivad koodeksid jõustuvad koguni alles eraldi rakenduseseaduse vastuvõtmise

⁴¹ I. Pilving. Varasema õigusliku regulatsiooni muutmine. – Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus 1999, lk 83.

⁴² Näiteks jõustus Riigi Teatajas avaldamise päeval välismaalaste seadus (§ 25). Elektriõhutusseadus avaldati 15.02.2007 ja jõustus § 56 kohaselt 20.07.2007, välja arvatud § 52 (mööteseaduse muutmise), mis jõustus seaduse Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval. Lõhkematerjaliseaduse § 97 lõike 2 kohaselt jõustusid aga ühes seaduse avaldamisega Riigi Teatajas selles seaduses sätestatud volitused Vabariigi Valitsuse või ministri määruse kehtestamiseks (seadus avaldati 16.04.2004 ja jõustus tervikuna 01.05.2004). Juba nende mõne näite pinnalt võib tõdeda, et praktikas on kasutatud väga erinevaid määratlusi seaduse või selle osa jõustumise ajahetke tähistamiseks (avaldamise päevast, avaldamisele järgneval päeval, avaldamisega jne).

⁴³ Nt halduskohtumenetluse seadustik avaldati Riigi Teatajas 22.03.1999 ja jõustus 01.01.2000, s.o enam kui üheksa kuud hiljem.

järel.⁴⁴ Vahemikku seaduse vastuvõtmise, avaldamise ja jõustumise vahel tähistatakse kirjanduses enamasti ladinakeelse väljendiga *vacatio legis* (seaduse puudumine⁴⁵), vahel ka terminiga *hõljumisaeg*, mis on küll rohkem levinud tsiviilõiguse kontekstis.⁴⁶ *Vacatio legis*'e nõuet on peetud üheks osaks õiguskindluse põhimõttest. On leitud, et õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ega n-ö üleöö. Sama nõue on tuletatav PS-i § 13 lõikest 2, mille järgi kaitseb seadus igahiht riigivõimu omavoli eest, ning õiguse üldpõhimõtetest.⁴⁷

Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja tagama, et õiguse adreassaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega. *Vacatio legis*'e pikkuse piisavuse (mõistlikkuse) hindamisel tuleb seega kaaluda normidega reguleeritavate õigussuhete iseloomu, õigussuhete muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadreassaatide tegevuses, samuti seda, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.⁴⁸ Lihtsamalt öeldes tuleks lähtuda eelkõige akti mahukusest (mida mahukam, seda pikem), reguleerimiseseme keerukusest (mida keerukam, seda pikem), adreassaatide hulgast ja kvalifikatsioonist (mida suuremat tavaisikute hulka mõjutav, seda pikem) ja muudest konkreetset juhul tähtsust omavatest asjaoludest. Kindlasti tuleb arvestada, et enamiku seaduste rakendamisega kaasnevad kulud riigieelarvest ehk selleks peab olema vajalik finantskate.⁴⁹ Samuti peab jääma piisavalt aega seaduse alusel antavate rakendusaktide väljatöötamiseks ja kehtestamiseks. Ära ei tohi unustada ka seda, et mõne seaduse tõhus rakendumine eeldab asjaomaste ametnike eelnevat koolitamist, ametiasutuste töö ümberkorraldamist, tehniliste vahendite soetamist, juhendmaterjalide väljatöötamist jpm. Aega peab jaguma kõigele. Ja mitte vähe.⁵⁰

⁴⁴ Nt tsiviilkohtumenetluse seadustik avaldati Riigi Teatajas 19.05.2005 ja jõustus tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse järgi 01.01.2006 (üle seitsme kuu hiljem); karistusseadustik avaldati 06.07.2001 ja jõustus koos karistusseadustiku rakendamise seadusega 01.09.2002 (ligi 14 kuud hiljem).

Kõik tänapäevased näited siiski kahvatuvad maailmasõdadevahelise Eesti Wabariigi inimeste pika-toimelisuse kõrval, sest tollane kriminaalseadustik võeti vastu juba 26.03.1929, aga jõustus alles 01.02.1935 ehk ligi kuus aastat hiljem. Sellist ülipikka *vacatio legis*'t on põhjendatud asjaoluga, et tarvis oli välja töötada kriminaalseadustiku maksmapanemise seadus ja hulk teisi seadustikke, mis ühel ajal kriminaalseadustikuga pidid maksma hakkama, aga see töö venis. (Vt **K. Saarmann, K. Matto**. Kriminaalseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Autorite kirjastus 1937, lk XXXII).

⁴⁵ **K. Adomeit, M. Ristikivi, H. Siimets-Gross**. Ladina-eesti õigussõnastik. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2005, lk 258. Kuna *vacatio* tuleneb ladina verbist *vacare* 'olla vaba, olla tühi, puhkama', siis võiks seda väljendit ehk suupärasemalt tõlkida ka kui seadusvabadust või seaduspuhkust.

⁴⁶ Ajavahemik tehingu tegemisest kuni edasilükkava tingimuse saabumiseni või selle saabumise võimatuse ilmnemiseni.

⁴⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. detsembri 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-20-04 (p 26).

⁴⁸ **T. Annus**. Riigiõigus. 2. tr. Tallinn: Juura 2006, lk 103.

⁴⁹ Sellel põhjusel seotakse seaduse jõustumine sageli aasta algusega, sest ilmselt pole alati võimalik riigieelarvesse juba varem vajalikke rakenduskulusid sisse planeerida.

⁵⁰ Riigikohus märkis 2. detsembri 2004. a otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-20-04 (p 27), et kuna PS peab üldreeglina aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*'t, peavad olema

Mõne seaduse puhul kirjutab ka põhiseadus ette, kui pikk peab olema minimaalne *vacatio legis*. PS-i § 167 kohaselt jõustub põhiseaduse muutmise seadus seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist.⁵¹ Seejuures tuleb tähele panna, et põhiseaduse muutmise puhul ei ole jõustumine seotud mitte avaldamisega, vaid väljakuulutamisega. Põhiseaduse enda ja põhiseaduse rakendamise seaduse jõustumine oli aga otsesõnu seotud rahvahääletuse toimumisega, neid välja ei kuulutatud. Põhiseaduse rakendamise seaduse (PSRS) § 1 lõike 1 kohaselt jõustus põhiseadus rahvahääletusel vastuvõtmisele järgnevast päevast. PSRS-i § 9 lõige 1 näeb ette, et samal rahvahääletusel vastuvõetud rakendusseadus jõustub üheaegselt põhiseadusega. Põhiseaduse ja selle rakendamise seaduse väljakuulutamisel ei saanuks olla iseseisvat õiguslikku tähendust, sest rahvas kui kõrgema riigivõimu kandja on nende vastuvõtmisega teostanud oma kõrgeimat riigivõimu (PS § 56 p 2). Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik (PS § 105 lg 3 teine lause). Hili-semate põhiseaduse muudatuste puhul on riigipea poolt väljakuulutamine siiski ette nähtud ja muudatuste jõustumine sellega seotud. See on muidugi vajalik, sest PS-i muutmine võib toimuda ka Riigikogus (PS § 163) ning – nagu enne märgitud – tagab väljakuulutamise õiguskindluse. PS-i § 105 lõike 3 esimese lause kohaselt kuulutab Vabariigi President rahvahääletusel vastuvõetud seaduse (nii PS-i muutmise seaduse kui ka iga muu rahvahääletusele pandud seaduse) välja viivitamata. Rahvahääletusel vastuvõetud seadust ei või riigipea jätta välja kuulutamata.⁵²

Vaatamata eelöeldule on PS-i ja PSRS-i jõustumise ajaks peetud kaht kuupäeva: 29. juuni 1992 (rahvahääletusele järgnev päev) ja 3. juuli 1992 (Vabariigi Valimiskomisjoni poolt hääletustulemuste teatavakstegemise päevale järgnev päev).⁵³

väga mõjuvad põhjused, mis lubaksid pikema jõustumisaja vajalikkuse motiivil tunnistada küm-nendal päeval jõustumise põhiseadusevastaseks. Sellised põhjused esinevad tõenäoliselt näiteks mingi õigusharu tervikliku reformi korral. Seega leidis kohus, et üldjuhul on seadusemuudatuste puhul piisav nende jõustumine kümnnendal päeval pärast avaldamist. Teisalt on peetud põhisea-dusevastaseks valimisreeglistikus muudatuste tegemist vahetult enne valimisi. Kohus leidis, et ei saa ütelda, milline on mõistlik aeg valimisreeglistikus oluliste muudatuste tegemiseks. Küll aga on miinimumnõudeks valimisreeglistikku muutmisel Riigikohtu arvates see, et olulist muudatust kavandav seadus tuleb võtta vastu arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi. Nii valijal kui ka kandidaadil peab olema aega uute reeglite tundmaõppimiseks ja käitumisviisi valimi-seks. (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. oktoobri 2005. aasta otsus asjas nr 3-4-1-11-05, punkt 23; 15. juuli 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-7-02, punkt 27).

⁵¹ Nt põhiseaduse täiendamise seaduse § 4 näeb ette, et see seadus *jõustub kolm kuud pärast välja-kuulutamist*. Keeleliselt päris huvitav konstruktsioon.

⁵² Võimalikud vaidlused rahvahääletusele pandava eelnõu sisu või selle rahvahääletusele pane-mise protseduuri üle tuleb lahendada enne rahvahääletust. Ka põhiseaduslikkuse järelevalve koh-tumenetluse seaduse § 15 lõige 1 punkt 4 annab Riigikohtule volituse tühistada üksnes Riigikogu otsus seaduseelnõu rahvahääletusele panemise kohta (§ 6 lg 1 – õiguskantsleri ettepanekul kui rah-vahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on vastuolus põhiseadusega või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda), aga mitte tunnistada rahvahääletusel vastuvõetud seadust kehtetuks.

⁵³ R. Narits, P. Roosma, O. Kask. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse kommentaar-rid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002, lk 683-684.

Kindlat seisukohta kirjanduses välja kujunenud ei ole. Esimese variandi kasuks räägib PSRS-i § 1 lõike 1 ja § 9 lõike 1 grammatiline tõlgendus, teise kasuks aga tegelik praktika. Riigi Teatajas on põhiseaduse jõustumise kuupäevana märgitud 3. juuli 1992, mida ilmselt tuleb pidada ka õigemaks, sest enne valimistulemuste selgumist ei ole tõepoolest võimalik öelda, millise otsuse rahvas rahvahääletusel vastu võttis. Rahvahääletusega seoses on oluline seegi, et kuigi ka rahvahääletusel vastuvõetud seadused tuleb avaldada (PS § 3 lg 2), on n-ö autentseks tekstiks igal juhul see tekst, mille rahvas hääletamisel aluseks võttis ehk PS-i ja PSRS-i puhul 28. mai 1992. aastal Rahva Hääles avaldatud eelnõude tekstid.⁵⁴

Kui rahvahääletusel võetakse vastu muu seadus⁵⁵ kui põhiseaduse muutmise seadus, on ka selle jõustumine seotud avaldamisega. Riigi Teataja seaduse § 5 lõikest 2 tuleneb, et rahvahääletusel vastuvõetud ja Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtpäeva.

Omaette teema on samuti seadusena vastuvõetava iga-aastase riigieelarve jõustumine. PS-i § 118 esimese lause kohaselt jõustub Riigikogu poolt vastuvõetud riigieelarve eelarveaasta algusest.⁵⁶ Kuigi formaalselt on riigi aastaeelarve seadus nagu iga teinegi ning tuleb Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutada ja Riigi Teatajas avaldada, sätestab PS-i § 118 erinormina riigieelarve jõustumise ajaks alati eelarveaasta alguse. See ei sõltu riigieelarve vastuvõtmise hetkest. Riigieelarve jõustub eelarveaasta alguses ka siis, kui eelarve võetakse vastu hiljem. Kuna riigieelarve ei reguleeri üksikisikute õigusi ja kohustusi, vaid on täitmiseks kohustuslik üksnes riigiasutustele, ei ole eelarve tagasiulatuv jõustumine vastuolus PS-i § 3 lõikega 2 (täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused). Kui riigieelarve on Riigikogus vastu võetud, kuid president ei ole seda veel välja kuulutanud, siis uue eelarveaasta algusest peale juhindub valitsus vastuvõetud, kuid väljakuulutamata eelarvest.⁵⁷ Kirjeldatud jõustumise erisus puudutab siiski üksnes riigieelarvet

⁵⁴ Vt lähemalt: **J. Pöld**. Missugune põhiseaduse tekst on ehne? – Juridica 1993, nr 2, lk 32–33. Elektroonilisest Riigi Teatajast leiab PS-i teksti lõpust õiendi, mille kohaselt vastab eRT-s olev tekst 28. mail 1992 rahvahääletusele pandud ja ajalehes Rahva Hääles avaldatud Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu tekstile. Rahva Hääles avaldatud tekstiga võrreldes on parandatud viis ilmselt trükiviga. Paragrahvis 53 on välja jäetud sõnade *keskkonnale tekitatud* kordus, § 60 lõikes 5 on sõna *Riigikoguvallimise* lahku kirjutatud ning erinevalt Rahva Hääles ilmunud tekstist on § 64 lõikes 3 ja §-s 70 *Riigikogu* kirjutatud suure algustähena ja § 78 punktis 3 *põhiseadus* kirjutatud väikese algustähena.

⁵⁵ Piirangud, millise sisuga seaduseelnõusid ei või panna rahvahääletusele, sätestab PS-i § 106 lõige 1. Selle kohaselt ei saa rahvahääletusele panna eelarve, maksude, riigi rahaliste kohustuste, välislepingute ratifitseerimise ja denonseerimise, erakorralise seisukorra kehtestamise ja lõpetamise ning riigikaitse küsimusi.

⁵⁶ Vt selle kohta lähemalt **L. Lehis**. PS-i § 118 kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002, lk 523–524.

⁵⁷ Nt 2002. aasta riigieelarve seaduse võttis Riigikogu vastu 19.12.2001, riigipea kuulutas selle välja 07.01.2002 ja eelarve avaldati Riigi Teatajas 15.01.2002. Samasugune olukord kujunes 2001. aasta riigieelarvega (võeti vastu 20.12.2000, kuulutati välja 02.01.2001, avaldati 09.01.2001) ja 1994. aasta eelarvega (15.12.1993 – 04.01.1994 – 11.01.1994). Riigikogu ise on kehtiva põhiseaduse ajal üksnes

kui sellist, mitte sama seaduse rakenduslikke norme.⁵⁸ Viimaste puhul tuleb lähtuda üldistest õigusaktide jõustumise eeldustest.

Muude õigustloovate aktide jõustumine on seadustes samuti reguleeritud. RTS-i § 5 lõike 5 kohaselt jõustuvad näiteks Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrused kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui määruses eneses ei sätestata hilisemat tähtpäeva. Sarnaselt seadustega tuleb ka määruste puhul arvestada mõistliku *vacatio legis*'e vajadusega.⁵⁹ Välisleping jõustub lepingus sätestatud korras (RTS § 5 lg 10).⁶⁰ KOKS-i § 23 lõike 1 kohaselt jõustuvad valla- või linnavolikogu määrused sarnaselt Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrustega kolmandal päeval pärast nende avalikustamist, kui õigusaktis eneses ei ole sätestatud jõustumise hilisemat tähtaega. Samasuguse üldsätte kõigi haldusorganite määruste jaoks kehtestab ka haldusmenetluse seadus. HMS-i § 93 lõike 2 kohaselt hakkab määrus kehtima e jõustub kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Sama sätte järgi võib määrus seaduses ettenähtud juhul jõustuda ka varem. Täpsustava normina on HMS-i § 93 lõikes 3 lisatud, et kui määrus on antud volitusnormi alusel, mis sisaldub Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud, kuid veel jõustumata seaduses, ei jõustu määrus enne seaduse jõustumist. Sellega on vastavuses RTS-i § 6, mille järgi volitusnorm Vabariigi Valitsuse või ministri määruse andmiseks jõustub kümnendal päeval pärast seaduse Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses ei ole sätestatud teist volitusnormi jõustumise tähtpäeva. Sellise volitusnormi alusel antav määrus ei jõustu enne seaduse jõustumist, kui seaduses ei sätestata teisiti.⁶¹ Seega võib ühes seaduses sisalduda ka ilma seda asjaolu seaduse lõpp- või rakendussätetes eraldi märkimata norme, mis jõustuvad eri aegadel. Siiski on selline volitusnorm suunatud üksnes

ühe korra hilinenud riigieelarve vastuvõtmisega (1993. aasta eelarve võeti vastu alles 09.02.1993). Riigieelarve avaldamine on eelarveaasta algusesse lükkunud ka 1997., 1999., 2000., 2003. ja 2004. aastal.

⁵⁸ Nt 2008. aasta riigieelarve seaduse § 3 – seadusest tulenevate määrade ja piirsummade kehtestamine. Selles on kehtestatud muu hulgas lapsetoetuse (§ 3 lg 3), vanemahüvitise (§ 3 lg 4) ja toimetulekupiiri (§ 3 lg 7) määrad, matusetoetuse suurus (§ 3 lg 8), riigiteenistujate palgaastmestiku kõrgeima astme palgamäär (§ 3 lg 9) jm. Kuna need õigusnormid puudutavad otseselt ka põhiõiguste kandjaid (esmajoones üksikisikuid), siis ei ole õigusriigi põhimõttega kooskõlas näiteks eelneva aastaga võrreldes toetussummade vähendamine tagasiulatuvalt.

⁵⁹ Määrused ei ole ju üksnes tehnilised normid, vaid võivad teinekord vajada märksa pikemat tutvumisaega kui nii mõnigi seadus. Ilmselge on näiteks, et liikluseaduse § 3 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatav liikluseeskiri vajaks tavapärasest pikemat *vacatio legis*'t ja kahtlemata ulatuslikumat tutvustamist kui pelgalt Riigi Teatajas avaldamine. Kehtiv liikluseeskiri jõustus juba kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist (06.02.2001), aga selleks olid ka praktilised põhjused, sest liikluseadus jõustus 01.02.2001 ja liikluseeskirja puudumine oleks tekitanud tõenäoliselt suuremaid probleeme kui selle viivitamatu jõustamine.

⁶⁰ Sama näeb ette rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni (RT II 2007, 15 – avaldatud tõlke uus redaktsioon) artikli 24 lõige 1. Kui välislepingus jõustumise korda reguleeritud ei ole, jõustub leping niipea, kui kõik läbirääkimistel osalenud riigid on väljendanud oma nõusolekut lepingu siduvuse kohta (art 24 lg 2).

⁶¹ Vt selle kohta lähemalt: A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus 2004, lk 463.

rakendusakti andjale ning ilma seaduses eraldi välja toomata ei saa volitusnormi alusel kehtestatud regulatsioon ise omandada kehtivust (hakata reguleerima õigus- suhteid) seadusest endast erineval ajal. Seetõttu ei oma üksikisikute seisukohalt volitusnormi kehtima hakkamise erinevused praktilist tähendust.

Õigustloovate aktide jõustumisest kõneldes peab viitama ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-le 12, mis annab Riigikohtule õiguse menet- lusosalise põhistatud taotluse alusel või omal algatusel põhistatult peatada vaidlus- tatud õigustloova akti või selle sätte jõustumine või välislepingu jõustamine kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni. Tegemist on n-õ esialgse õiguskaitses abinõuga, mis võimaldab kohtul erakorralisel juhul takistada sellise seaduse või sätte jõe- seastumist, mis tooks näiteks vahetult kaasa adressaatide põhiõiguste olulise kahjustamise ohu või õiguskorrale muu prominentse negatiivse tagajärje, mille hilisem kõrvalda- mine oleks võimatu või raskendatud. Välislepingu jõustamise peatamise all tuleb mõista Riigikohtu võimalust keelata pädevatel riigiorganitel teha toiminguid, mis oleksid vajalikud välislepingu siduvaks muutumiseks (jõustumiseks). Näiteks võiks Riigikohus keelata välislepingu ratifitseerimiskirjade depositaarile edastamise.⁶² Praktikas seda sätet seni teadaolevalt rakendatud ei ole.

Riigi Teatajas avaldatavate üksikaktide kohta näeb RTS-i § 5 lõige 4 ette, et Riigi- kogu ja Vabariigi Presidendi otsus jõustub allakirjutamisega, kui otsuses eneses ei sätestata teist tähtaega. Allakirjutamisega jõustuvad ka Vabariigi Valitsuse korral- dus, peaministri korraldus ja ministri käskkiri, kuid aktis eneses võib jõustumiseks sätestada ka hilisema tähtpäeva (RTS § 5 lg 6). Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 16 lõike 5 kohaselt jõustub Riigikogu juhatuse otsus vastuvõtmisega, kui samas seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Seevastu KOKS-i § 23 lõike 3 kohaselt jõustub kohaliku omavalitsuse volikogu otsus teatavakstegemisest. KOKS-i § 31 lõike 5 järgi jõustub ka valla- või linnavalitsuse korraldus selle teatavakstegemise ajal, kui korralduses eneses ei sätestata hilisemat tähtpäeva.

Haldusaktide puhul ei räägi haldusmenetluse seadus mitte nende jõustumisest ja jõusolekust, vaid kehtima hakkamisest ja kehtivusest.⁶³ Kehtivuse mõiste sisu avab HMS-i § 60, mille lõike 1 kohaselt on kehtiv haldusakt selline akt, mis loob õigus-

⁶² Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse eelnõu (IX Riigikogu 895 SE) seletus- kiri. – <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=013110010>.

⁶³ Ka määruse puhul sätestab HMS-i § 93 lõige 2, et määrus hakkab kehtima (jõustub). Siit ilmneb selgelt, et kehtima hakkamine ja jõustumine tähistavad sisuliselt sama asja. Määruste puhul on jõustumine HMS-is sulgudes välja toodud üksnes selguse huvides tagamaks kooskõla teiste seadus- tega, sh põhiseadusega, ning selleks, et välistada mittemateriaalsest terminoloogilisest erinevusest võimalikult tulenevat väärtõlgendamise ohtu. Võib muidugi küsida, kas selline terminoloogiline muudatus HMS-is on üldse põhjendatud, kuid arvestades HMS-i üldist terminoloogiat on keh- tima hakkamine kahtlemata kohasem kui jõustumine. Õigustloova akti terminoloogia kohta vt nt A. Mõttus. Õigustloovate aktide keel ja stiil. – Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus, 1999, lk 151–154.

likke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik. Haldusakti kehtivus tähendab seda, et aktis sisalduval regulatsioonil on õiguslik jõud.⁶⁴ HMS-i § 60 lõige 2 täpsustab, et kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igapähele, sealhulgas haldus- ja riigorganitele.⁶⁵ Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel.⁶⁶ Haldusakti kehtivuse eelduseks on HMS-i § 61 lõike 1 kohaselt adressaadile teatavakstegemine või kättetoimetamine ja kehtima hakkab haldusakt teatavakstegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.⁶⁷ Kui seadus ei sätesta teisiti, hakkab avalikult teatavaks tehtud haldusakt kehtima kümnendal päeval pärast avaldamist. Haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti (HMS § 61 lg 2).

Haldusakti kehtima hakkamise puhul on oluline silmas pidada, et see on seotud üksnes adressaadile teatavakstegemisega ega ole mõjutatud muudele menetlusosalistele (nt kolmandad isikud) teatavakstegemisest. See tähendab, et isik, kes on haldusakti adressaat, võib asuda temale aktiga antud õigust realiseerima kohe, kui akt on temale teatavaks tehtud. Kuigi KOKS-i § 23 lõige 3 ja § 31 lõige 5 kohaliku omavalitsuse volikogu otsuste ja valitsuse korralduste puhul eraldi ei nimeta, et nende jõustumine on seotud nimelt adressaadile teatavakstegemisega, tuleb neid sätteid tõlgendada, arvestades HMS-i § 61 lõiget 1. Seega on ka nende aktide kehtivus seotud just adressaadile teatavakstegemisega.⁶⁸ Näiteks ehitusloa andmise puhul on akti saajal õigus pärast loa temale teatavakstegemist asuda ehitama. Kuigi ehitus-

⁶⁴ Täpsemalt haldusakti kehtivuse mõiste kohta vt **I. Pilving**, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. *Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis* nr 18, Tartu 2006, lk 53–56.

⁶⁵ Seda kehtivuse materiaalsel dimensioonil on nimetatud ka haldusakti siduvuseks, toimivuseks, õigusjõuks vm. Kõik need väljendavad haldusakti kehtivusega kaasnevate õiguslike tagajärgede vääramatust, kohustust kehtivat haldusakti respektseerida ja võtta see oma otsuste aluseks ning selle olemasolust lähtuda. Sellisena on siduvus haldusakti omadus, mille tõttu haldusõigussuhte subjekt on kohustatud juhinduma haldusaktis sisalduvast regulatsioonist. Täpsemalt haldusakti siduvuse kohta, sh haldusakti püsivusest ehk vaidlustamatuses vt **I. Pilving**, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. *Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis* nr 18, Tartu 2006, lk 57–88.

⁶⁶ Vt selle kohta ka Riigikohtu halduskolleegiumi 25. märtsi 2008. aasta otsust haldusajast nr 3-3-1-5-08, punkt 11.

⁶⁷ Selline haldusakti kehtima hakkamise üldine regulatsioon viidi Eesti õigusesse sisse 01.01.2002 jõustunud haldusmenetluse seadusega ning rakendati 01.08.2002 jõustunud haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadusega (RT I 2002, 61, 375). Võrreldes olukorraga, kus haldusakt hakkaks kehtima alates sellele alla kirjutamisest, tagab teatavakstegemisega seotud kehtima hakkamine kindlasti adressaadi õiguste ja huvide tõhusama kaitse, kuigi teisalt esitab suuremad nõudmised haldusorganitele, sest enam ei ole akti kehtima hakkamise ning vaidlustamatuks muutmise hetk tuvastatav ilma muutujateta matemaatilise tehtega, vaid sõltub ka akti kättetoimetamise kiirusest. Samal päeval allkirjastatud aktid võivad hakata kehtima vägagi erinevatel aegadel.

⁶⁸ **A. Aedmaa** jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus 2004, lk 328–329.

luba on adressaadi naabri jaoks tõenäoliselt koormava sisuga (piirab tema õigusi) ning tuleb ka naabrile kättetoimetamisega teatavaks teha (HMS § 62 lg 2 p 1), ei sõltu ehitusloa kehtivus naabrile teatavaksteemisest. Naabrile teatavaksteemisega on seotud üksnes tähtaja arvestamine, mille jooksul on naabril võimalik ehitusluba halduskohtus vaidlustada.⁶⁹

Nagu märgitud, võimaldab HMS-i § 61 lõige 1 näha haldusaktis ette, et see hakkab kehtima akti teatavaksteemisest või kättetoimetamisest hiljem. Hilisem kehtivuse algus võib haldusaktis olla seotud konkreetse kuupäevaga (nt sotsiaaltoetuse määramine) või ka olla tingimuslik (nt seotud adressaadi poolt eelnevalt mingi toimingute tegemisega või mõne sündmuse saabumisega). HMS-i § 53 lõike 1 punkt 1 loetleb haldusakti ühe võimaliku kõrvaltingimusena selle kehtivusaja piiramist kindlaksmääratud tähtpäevast või tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtudes.⁷⁰ Selliste kõrvaltingimuste eesmärk on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine. Haldusakti kehtimisaega on võimalik piirata n-ö mõlemast otsast, sh näha ette haldusakti jõustumise edasilükkamine.⁷¹ HMS-i § 53 lõike 2 kohaselt võib haldusaktile kehtestada kõrvaltingimuse seaduses või määru- ses sätestatud juhul, kui kõrvaltingimusega tuleks haldusakt jätta andmata või kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutusõiguse alusel.⁷²

Haldusakti kehtivusest rääkides ei saa mööda ka sellisest nähtusest nagu haldusakti tühisus. HMS-i § 63 lõike 1 kohaselt on tühine haldusakt kehtetu algusest peale. Tegemist on haldusaktiga, millel on sedavõrd suured puudused, et akt ei ole kunagi omandanud kehtivust, st ei ole hakanud kehtima. Tühisus tähendab akti automaatset kehtetust ja keegi ei ole kohustatud seda täitma. Tähtsust ei oma, et akti puhul võivad olla täidetud muud formaalsed tingimused, kui näiteks akt on adressaadile seaduses sätestatud korras teatavaks tehtud. Haldusakti tühisuse alused on loetletud HMS-i § 63 lõikes 2, mille järgi on haldusakt tühine, kui sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan, sellest ei selgu haldusakti adressaat, seda ei ole andnud pädev haldusorgan, see kohustab toime panema õigusrikkumise või sellest ei selgu õigused ja kohustused, kui kohustused on vastukäivad või kui seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita. Eriseadustes võivad sisalduda veel muud haldusakti tühisuse alused.⁷³ Riigikohtu halduskolleegium täpsustas 7. märtsi 2003. aasta mää-

⁶⁹ HKMS-i § 9 lõike 1 kohaselt võib isik üldjuhul kaebuse haldusakti tühistamiseks halduskohtule esitada 30 päeva jooksul haldusakti temale teatavaksteemisest arvates.

⁷⁰ Muud kõrvaltingimused võivad olla haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustuse panemine, haldusakti põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks lisatingimuse seadmine või haldusakti hilisema muutmise, kehtetuks tunnistamise või kõrvaltingimuse kehtestamise võimaluse jätmine (HMS § 53 lg 1 p-d 2–4).

⁷¹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus 2004, lk 269–271.

⁷² Haldusakti kõrvaltingimuste õigusparasuse kohta vt lähemalt: A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus 2004, lk 293–294.

⁷³ Näiteks riigihangete seaduse § 108 lõige 6 näeb ette, et hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse või ettekirjutuse tegemise korral on kõik hankemenetlusega seotud otsused ja toimingud tühisised olenemata sellest, kas need on tehtud enne või pärast kehtetuks tunnistamise otsustamist.

ruses haldusasjas nr 3-3-1-21-03 (p 13), et haldusakt on tühine vaid juhul, kui selles esinevad seaduses tühisuse alustena sätestatud puudused ja need puudused on ilmselged.⁷⁴ Kui aga haldusaktis on puudused, mida seaduses otsesõnu ei ole märgitud, või kui haldusakti puudused ei ole ilmselged, kehtib see haldusakt, vaatamata tema võimalikule õigusvastasusele.⁷⁵ Tühisus ei ole haldusakti tühistamise tagajärg, vaid akti konstitutiivne omadus.⁷⁶ HMS-i § 63 lõike 4 kohaselt võib haldusakti andnud organ akti tühisuse igal ajal kindlaks teha kas omal algatusel või puudutatud isiku nõudel. Nagu öeldud, ei tekita tühisuse tuvastamine tühisust, vaid üksnes nendib seda. Tühisus tuleneb otse seadusest, selleks ei ole tarvis kellegi täiendavat toimingut ega tahteavaldust. Tühisuse tuvastamise eesmärk on õiguskindluse ja õigusselguse tekitamine, deklaratsioon, et vaadeldav dokument on tühine haldusakt, mis pole kunagi kehtinud ega saa reguleerida õigussuhteid.⁷⁷ Tühisuse haldusakti täitmine ei muuda iseenesest haldusakti kehtivaks, küll aga on see üks oluline asjaolu tühisuse aluse ilmselguse hindamisel.⁷⁸

Kohtulahendite jõustumine ei ole erinevalt üld- ja üksikaktidest seotud pelgalt nende teatavakstegemise või kuulutamise ja vähemalt üldjuhul ja sisulisemate lahendite puhul. Teatavakstegemine või kuulutamine on muidugi alati kohtulahendi jõustumise eeltingimus, kuid TsMS-i § 456 lõike 1 ja KrMS-i § 408 lõike 1 kohaselt kohtuotsus jõustub, kui seda ei saa enam vaidlustada muul viisil kui teistmisenetluses.⁷⁹ Seega jõustub Riigikohtu kui kõrgeima kohtu otsus mõistagi alates

⁷⁴ Ilmselguse all ei peeta silmas vaidluse puudumist tühisuse üle, vaid tühisuse eelduse olemasolu äratuntavust. Haldusakt on tühine siis, kui adressaat saab aru tühisust kaasatooava asjaolu esinemisest või peab sellest aru saama. – Vt **I. Pilving**, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. *Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis* nr 18. Tartu 2006, lk 64–65.

⁷⁵ Riigikohtu praktikas on siiski näiteks tühiseks peetud karistusotsust (sunnivahendit ettenägev haldusakt), millel puudus allkiri, kuigi ükski seadus sellist tühisuse alust ette ei näinud. Kohus leidis, et allkiri tõendab, et haldusakt on antud ning selle on andnud akti allkirjastanud isik. Seega võib kohtu seisukoha osas tõmmata teatava paralleeli HMS-i § 63 lõike 2 punktis 1 nimetatud tühisuse alusega (kui sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan). – Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 22. veebruari 2006. aasta otsus haldusasjas nr 3-3-1-71-05, punkt 10.

⁷⁶ Haldusakti tühisuse tuvastamist ei saa samastada haldusakti tühistamisega. Haldusakti kehtetuks tunnistamine ja tühistamine muudavad olemasolevaid õigussuhteid. Haldusakti kehtetuks tunnistamine tähendab seda, et haldusakt kaotab oma õigusjõu. Haldusakti võib seejuures tunnistada kehtetuks nii edasiulatavalt kui ka tagasiulatavalt. Haldusakti tühistamine tähendab haldusakti tunnistamist kehtetuks tagasiulatavalt, täpsemalt – kehtetuks algusest peale. Tühistamine ei muuda kehtivat haldusakti tühiseks, vaid üksnes kehtetuks. Haldusakt lakkab kehtimast tühistamisotsuse jõustumise hetkest. Pärast tühistamisotsuse tegemist ei saa keegi eitada, et haldusakt kuni tühistamiseni kehtis. – Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 7. märtsi 2003. aasta määrus haldusasjas nr 3-3-1-21-03, punkt 14.

⁷⁷ Tühisuse haldusakti kohta vt lähemalt: **A. Aedmaa** jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus 2004, lk 330–332.

⁷⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 24. märtsi 2005. aasta otsus haldusasjas nr 2-3/158/05.

⁷⁹ Teistmine ei ole teatavasti korraline, vaid üksnes erakorraline õiguskaitsevahend, mis võimaldab seaduses sätestatud aluste esinemise korral vaadata jõustunud kohtulahendi uuesti läbi. Teistmise alused on sätestatud TsMS-i § 702 lõikes 2 ja KrMS-i §-s 366.

teatavakstegemisest või kuulutamisest. Seevastu esimese astme kohtu (maakohus, halduskohus) otsus jõustub eelkõige juhul, kui ringkonnakohtusse apellatsioonkaebuse esitamise tähtaeg on möödunud ja kaebust ei ole tähtaja jooksul esitatud, kui ringkonnakohtus ei võta apellatsioonkaebust menetlusse või jätab selle läbi vaatamata või rahuldamata või lõpetab apellatsioonimenetluse ja kassatsioonkaebust ringkonnakohtu lahendi peale kassatsioonitähataja jooksul ei esitata, seda ei võeta menetlusse, see jäetakse läbi vaatamata või rahuldamata või lõpetatakse kassatsioonimenetlus (TsMS § 456 lg 2; § 655 lg 2; KrMS § 408 lg 2).⁸⁰ TsMS-i § 456 lõige 4 näeb ette, et kohtuotsuse seaduslik vaidlustamine peatab kohtuotsuse jõustumise. TsMS-i § 466 lõige 3 sätestab, et määrus, mille peale saab esitada määruskaebuse, jõustub, kui seaduse järgi ei saa määruse peale enam edasi kaevata või kui määruskaebus jäetakse jõustunud lahendiga rahuldamata või läbi vaatamata (sama KrMS § 408 lg-d 1 ja 4). Muu määrus⁸¹ jõustub kättetoimetamisest või teatavakstegemisest, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Kuna tsiviilkohtumenetluses on määruskaebemenetlus üldjuhul üksnes kaheastmeline (st maakohu määruse peale esitatud määruskaebuse lahendab ringkonnakohtu lõplikult), sätestab TsMS-i § 667 lõige 4, et ringkonnakohtu määrus määruskaebuse kohta jõustub selle kättetoimetamisega menetlusosalistele, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. HKMS-i § 96 kohaselt jõustub haldusajal tehtud kohtulahend vastavalt tsiviilasja hagimenetluses tehtud kohtulahendi jõustumise sätetele.

Peab märkima, et varem ei olnud kohtuotsuste jõustumine seatud sõltuvusse korraliste edasikaebemõimaluste olemasolust või puudumisest, vaid ringkonnakohtu otsus jõustus kuulutamisest, sõltumata selle kassatsiooni korras edasikaebamisest (esimese astme otsus siiski edasikaebamise korral ei jõustunud). Selles väljendus omaaegne lähenemine, et Riigikohus on üksnes kassatsioonikohtus, sest rahvusvahelises praktikas peaks kassatsioon tähistama jõustunud kohtulahendite ülevaatamist. Tegelikult on Riigikohtu menetlus siiski pigem revisjonimenetlus ja praegune lähenemine seetõttu sisuliselt õigem. Sellest tulenevalt langevad praegu kohtuotsuse jõustumine ja seadusjõu omandamine kokku. Kohtuotsuse seadusjõud ehk *res judicata* mõju tähendab seda, et kui kindlal õiguslikul alusel vaidlus teatud vaidluseseme üle on juba kord kohtus lõplikult lahendatud, siis samas asjas (st samade poolte vahel sama eseme kohta samal alusel) enam menetlusosalised kohtusse pöörduda ei saa; selline kaebus, hagi või avaldus tagastatakse läbivaatamatult (TsMS § 371 lg 1 p 4; HKMS § 11 lg 3¹ p 2) või algatatud menetlus lõpetatakse (TsMS § 428 lg 1 p 2; HKMS § 24 lg 1 p 5). Kohtuotsuse seadusjõud on seetõttu olukord, kus konkreetse vaidluse osas valitseb õigusrahu.

⁸⁰ Kui kohtuotsus on jõustunud, võib menetlusosaline TsMS-i § 458 kohaselt taotleda asja lahendamise kohtu kantseleilt otsuse jõustumist tõendava jõustumismärke väljastamist. Märge kantakse kohtuotsuse ärakirjale või väljatrükile. Märge allkirjastatakse ja varustatakse kohtu pitseriga. Selline jõustumismärge on vajalik eelkõige juhtudel, kus kohtuotsus on täitedokumentiks, nt on sellega isiku kasuks mõistetud välja teatud rahasumma. Kui kohus ei ole just otsustanud, et lahend kuulub viivitamatule täitmisele, on kohtutäituri poole pöördumiseks tarvilik otsusel jõustumismärke olemasolu. Täitemenetluse seadustiku § 12 lõike 1 kohaselt võetakse täitmisele jõustunud kohtulahend, millel on jõustumismärge. Viivitamata täitmisele kuuluval lahendile jõustumismärget ei lisata. Sama paragrahvi 3. lõige siiski leevendab seda natuke, võimaldades võtta täitedokumendi täitmisele ka jõustumismärketa ja dokumendi füüsilise esitamiseta, kui lahendi jõustumist saab tehniliselt turvaliselt kontrollida muul viisil (näiteks kohtute infosüsteemi kaudu – <http://www.kohus.ee/kohtulahendid/>).

⁸¹ Nt kõikvõimalikud menetlustehnilised määrused, mille peale ei ole võimalik edasi kaevata, eelkõige määrus menetlusdokumendi käiguta jätmise kohta, milles tuuakse välja kaebuse, hagi, apellatsioon- või kassatsioonkaebuse puudused ning antakse tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks.

Kriminaalasjades on siiski see erisus, et seaduses eraldi loetletud määrused ja kohtumäärused, mida ei saa vaidlustada, jõustuvad nende tegemisest (KrMS § 408 lg 5). Tegemisest jõustuvad näiteks vahistamist, sundravile paigutamist, vara arestimist, ametist kõrvaldamist, ajutist lähenemiskeeldu kohaldavad jm määrused. Nimetatud määruste puhul on kahtlemata tegemist juhtudega, kus on vältimatult vajalik kohtulahendi viivitamatu täitmine. Kui tsiviil- ja haldusajades on viivitamatu täitmisele pööramine jäetud iga kord kohtu otsustada, siis kriminaalasjus ei ole seadusandja kohtule sellise vabaduse jätmist põhjendatuks pidanud. Seda ei saa muidugi vaadelda üksnes kohtu diskretsioonivolituse piiramisena, vaid sellise jäiga regulatsiooni kehtestamisega on seadusandja võtnud ka kohtult kohustuse iga kord põhjendada, miks tuleb näiteks vahistamismäärus jõustada viivitamatult. Ka Riigikohtu otsus kriminaalasjas jõustub KrMS-i § 363 lõike 6 kohaselt tegemise päeval ja edasikaebamisele ei kuulu. Siin ei tule tegemise all siiski silmas pida mitte otsuse sisu kokkuleppimist ega selle allakirjutamist, vaid ikkagi teatavakste gemist või kuulutamist. Samas, vääртеomenetluse seaduse (VTMS) § 177 kohaselt jõustub Riigikohtu lahend vääртеoasjas nimelt allakirjutamise päeval. Nii et mine tea, mida KrMS-i § 363 lõikes 3 tegelikult silmas peetakse.

Erinorm sisaldub aga põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses, mille § 58 lõige 2 näeb küll ette reegli, et Riigikohtu otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas jõustub kuulutamisest, kuid samas annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 58 lõige 3 kohtule õiguse lükata otsuse jõustumine kuni kuue kuu võrra edasi, kui otsusega tunnistatakse jõustunud õigustloov akt või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Otsuse jõustumise edasilükkamist tuleb põhjendada. Seda võib vaadelda omalaadse kohtuotsuse *vacatio legis*'ena, mille eesmärk on sisult sarnane õigustloova akti hõljumisajaga (tagada normi andjatele ja adreassaatidele piisav aeg oma tegevuse ümberkorraldamiseks, vajalike muudatuste tegemiseks jne). Selles väljendub Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu teatav moraalne vastutus riigielu toimimise eest ja nõue, et oma rolli nn negatiivse seadusandjana⁸² peab ta täitma vastutustundlikult ja riigimehelikult.⁸³

⁸² Negatiivne, sest põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on kohus pädev üksnes tunnistama norme kehtetuks, millega kujundab õigust, mitte ei loo uut õigust, mis on vaid seadusandja pädevuses. Seadusandjaks on kohus õigusnormi kehtetuks tunnistades muidugi üksnes tinglikus tähenduses, sest see pole õigustloov tegevus, vaid üksnes õigustsurvav. Sisuliselt küll hoopis ebaõigust survav.

⁸³ Eriti heaks näiteks on siinkohal nn Saksamaale ümberasujate vara tagastamise (ORAS § 7 lg 3) kaasused, kus Riigikohus tunnistas esmalt sätte põhiseadusevastaseks, kuid jättis kehtima, et seadusandja saaks viga parandada. Seejärel tunnistas uue otsusega sätte kehtetuks ja lükkas otsuse jõustumise edasi, andes parlamendile kuus kuud aega vajaliku regulatsiooni kehtestamiseks, kuid sedagi tagajärjetult. – Vt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr 3-4-1-5-02; 12. aprilli 2006. aasta osaotsus ja 6. detsembri 2006. aasta lõplik otsus asjas nr 3-3-1-63-05; 10. märtsi 2008. aasta otsus asjas nr 3-3-2-1-07.

Rakendamine, kohaldamine, täitmine

Kui seadus, määrus, muu õigustloov akt, õiguse üksikakt või kohtulahend on jõustunud või hakanud kehtima, võib öelda, et sünniime on aset leidnud ja elu arenemisel pole enam mingeid takistusi. Jõustunud-kehtivad õigustloovad ja õigust-rakendavad aktid reguleerivad õigussuhteid mis mühiseb. Annavad adressaatidele õigusi ja panevad neile kohustusi, lubavad, käsivad ja keelavad, võib-olla ka poovad ja lasevad. Kehtivaid õigusakte on kõik õigustatud ja kohustatud *rakendama, kohaldama, täitma*. Viimatinimetatud terminite vahetegu praktikas kinnistunud ei ole, sisuliselt tähistatakse nendega sama nähtust, s.o õigust ja/või kohustust realiseerida õigusaktis või haldusaktis ettenähtud õigusi ja kohustusi.

Täitemenetluse seadustiku (TMS) § 2 lõikes 1 loetletud täitedokumentideks on üksnes jõustunud või viivitamata täitmisele pööratud kohtulahendid ja kehtivad haldusaktid. TsMS-i § 461 lõike 1 ja HKMS-i § 98 lõike 1 kohaselt kohtulahend täidetakse pärast jõustumist. Samasugune reegel kehtib ka kriminaal- ja vääртеomenetluses (KrMS § 410 lg 1; VTMS § 201 lg 1). Kohus võib kohtuotsuse täitmiseks määrata tähtaja, mis hakkab kulgema kohtuotsuse jõustumisel. Kohtuotsus täidetakse viivitamata, kui see on seaduses sätestatud või kui kohus ise on seaduses sätestatud juhtudel (TsMS § 467; HKMS § 99) pööranud otsuse viivitamata täitmisele.⁸⁴ Kriminaalasjades on kohtu otsustusvabadus arusaadavalt piiratum. KrMS-i § 412 lõige 1 sätestab, et õigeksmõistev või karistusest vabastav kohtuotsus pööratakse viivitamata täitmisele pärast otsuse resolutiivosa kuulutamist. Kui süüdistatav on vahistatud, vabastab kohus ta vahi alt istungisaalis. Samas korras vabastatakse arestialune vääртеomenetluses (VTMS § 203 lg 1). Seevastu süüdimõistev kohtuotsus pööratakse täitmisele selle jõustumisest või kriminaalasja apellatsioon- või kassatsioonikohtust tagastamisest alates kolme päeva jooksul (KrMS § 412 lg 2), vääртеoasjades kümne päeva jooksul (VTMS § 203 lg 2). Kohtumäärus pööratakse täitmisele kohe, kui see on jõustunud (KrMS § 412 lg 4; VTMS § 203 lg 4). VTMS-i § 209 näeb lisaks ette, et kui on asjaolusid, mille tõttu ei ole viivimatult võimalik täita vääртеo eest karistusena kohaldatud aresti või rahatrahvi, võib lahendit täitmisele pöörav menetleja süüdlase avalduse alusel lükata oma määrusega karistuse täitmisele pööramise edasi, märkides määruses edasilükkamise algus- ja lõpukuupäeva. Pärast edasilükkamise lõpukuupäeva saabumist pööratakse lahend viivitamata täitmisele.

Õigustloova akti rakendamine või kohaldamine ei pruugi siiski alati jääda akti kehtivuse või jõusoleku ajalisesse raamidesse, sest mõnikord võib aktile või selle sätetele olla antud tagasiulatuv jõud. See võib olla vahel vältimatult vajalik õigusnormi eesmärgi saavutamiseks. Teoreetiliselt eristatakse kahte liiki tagasiulatuvat jõudu:

⁸⁴ Viivitamata täidetakse näiteks otsus ametniku teenistusse ennistamiseks ja palga väljamõistmiseks, kuid mitte rohkem kui kahe kuu eest. Menetlusosaline võib ka ise taotleda otsuse viivitamata täitmisele pööramist eelkõige juhul, kui selle täimisega viivitamine võib tekitada olulist kahju isikule, kelle kasuks kohtuotsus on tehtud.

ehtne ja ebaehtne. Ehtsa tagasiulatava jõu puhul laieneb norm või akt oma toimega perioodile, mis eelnes akti jõustumisele. Ebaehtsa tagasiulatava jõu korral mõjutab akt minevikus tekkinud, kuid veel kestvaid, ning tulevikus esineda võivaid asjaolusid ja suhteid.⁸⁵ Tagasiulatav jõud on kahtlemata nähtus, mille kooskõla õigusriigi ja õiguskindluse põhimõtetega on problemaatiline.

Ehtsa tagasiulatava jõu kindlakstegemine peaks olema suhteliselt lihtne. See esineb juhul, kui õigusaktis sisalduvate õigusnormide rakendamine või kohaldamine on laiendatud ka akti jõustumise eelsele perioodile. Sellise tagasiulatava jõu andmine õigusnormile on vastuolus õigusriigi põhimõttega, kui tagasiulatavalt piiratakse isikute õigusi või suurendatakse nende kohustusi.⁸⁶ Siiski võib ka selline tagasiulatav jõud olla erandina legaalne teatud eriregulatsioonide puhul, kui puudutatud isikud pidid arvestama ja võisid arvestada tagasiulatava jõu rakendamisega. Koguni põhiseaduse kirjatähte (ja mitte ainult Eestis) on aga raiutud reegel, et karistusi karimistaval või tegusid kriminaliseerival kriminaalseadusel ei saa olla tagasiulatavat jõudu (PS § 23 lg-d 1, 2⁸⁷) – *nullum crimen nulla poena sine lege scripta stricta* (ei ole kuritegu ega karistust ilma täpse kirjapandud seaduseta) –, aga karistusi kergendaval või dekriminaliseerival kriminaalseadusel on alati tagasiulatav jõud (PS § 23 lg 2⁸⁸). Praktikaks on kriminaalseaduse tagasiulatava jõu rakendamise üle toimunud ohtralt vaidlusi: mõned kaebused on vahel ka põhjendatud ja jõuavad välja päris kaugele.⁸⁹

⁸⁵ I. Pilving. Varasema õigusliku regulatsiooni muutmise. – Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus 1999, lk 85.

⁸⁶ KOKS-i § 23 lõike 2 kohaselt ei saa valla- või linnavolikogu määruses kehtestada tagasiulatavat sätteid, mis toovad kaasa isikute kohustuste ja vastutuse suurenemise. Samas märkis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 21. detsembri 1994. aasta otsuses asjas nr III-4/A-10/94, et seadusandjal on põhimõtteline õigus põhiseaduses väljendatud rahva tahet arvestades, riigi üldisi huve silmas pidades ning tegelikku olukorda ja legaalse suhte printsiipi arvesse võttes anda tagasiulatava jõuga mittekriminaalõiguslikke õigusakte, millega võidakse muuta või tühistada varasemaid õigustloovaid akte. Kuivõrd vaatluse all oli seadus, mis tunnistas abstraktselisel kehtetuks terve hulga varasemaid tehinguid, st ilmselgelt koormav õigusakt, viitas kohus, et vaadeldaval juhul puudus aga õiguslik tarvidus ja alus seadusega tagasiulatavalt tehinguid kehtetuks tunnistada ning säte tunnistati kehtetuks. Järelikult, olnuks vaid tarvidus ja alus, oleks seadus Riigikohtu arvates võinud isegi kehtima jääda.

⁸⁷ Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. Kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õiguserikkumise toimepanemise ajal. Kui seadus sätestab pärast õiguserikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust.

⁸⁸ Riigikohtu üldkogu on leidnud, et PS-i § 23 lõike 2 teist lauset tuleb tõlgendada nii, et selle kaitseala laieneb ka karistuse kandmise ajale ja kohtutel on materiaalsoõiguslikult võimalik jätta süüdimõistetute suhtes kohaldatav karistus pärast kohtuotsuse jõustumist kehtima hakanud leebema seadusega vastavusse viimata üksnes siis, kui seaduses on selleks ette nähtud õiguslik alus. Sellist lähenemist on kriminaalasjadega tegelevad kohtunikud tublisti kritiseerinud. – Vt Riigikohtu üldkogu 2. juuni 2008. aasta otsust asjas nr 3-4-1-19-07 (p 21), 17. märtsi 2003. aasta otsust asjas nr 3-1-3-10-02 (p 26) ja 28. aprilli 2004. aasta määrust asjas nr 3-3-1-69-03, punkt 26, samuti neile lisatud eriarvamusi.

⁸⁹ Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. jaanuari 2003. aasta otsust kohtuasjas Veeber *versus* Eesti (nr 2). – <http://www.coe.ee/?op=body&gid=33&id=66>.

Leidub siiski juhtumeid, kus seadusesättele tagasiulatava jõu andmist tuleb pidada positiivseks. Eelkõige puudutab see näiteks toetussummade suurendamist või toetuse andmise aluste või korra leevendamist jms.⁹⁰ Kirjanduses on märgitud, et kuigi põhimõtteliselt on aktsepteeritav n-ö ebaõigluse kõrvaldamiseks õigusnormile tagasiulatava jõu andmine (tagasiulatuvalt tunnustatakse isikute rikutud õigusi ja kaitstakse vabadusi), tuleb arvestada, et kui akt puudutab väga pikka perioodi ja väga suurt subjektide ringi, ei pruugi olla võimalik õiglane normi rakendamine ning tagasiulatav kohaldamine võib tekitada uut ebaõiglust. Lubatav on tagasiulatava jõu andmine, kui muudatuse rakendamine on seotud isikute üldise hea- ja julgeolekuga või kui tegu on äärmise ebaõigluse kõrvaldamisega või põhiseadusliku või avaliku korra pihta suunatud reaalse ohu tõrjumisega.⁹¹

Ebaehtsa tagasiulatava jõu küsimuses tuleb viidata esmajoones Riigikohtu põhi-seaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. septembri 1994. aasta otsusele asjas nr II-4/A-5/94. Selles palju tsiteeritud lahendis täheldas kohus, et põhiseadus ja sellega kooskõlas vastuvõetud seadused ja muud õigusaktid on määratud looma korrapära ja stabiilsust ühiskonnas. Selle kaudu luuakse kindel ja püsiv alus põhiõiguste ja -vabaduste seaduspäraseks kasutamiseks ning kujuneb õiguskindlus kui sotsiaalne väärtus. Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igapäev õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Kui riik lubas taluseaduse alusel loodud taludele esimeseks viieks aastaks maksuvabastuse, siis oli talunikel õigus loota ja toimida arvestusega, et maksuvabastus kehtib viis aastat. Selle aja kestel maksuvabastuse tühistamine oli vastuolus õiguspärase ootuse printsiibi ja seetõttu PS-i §-ga 10. Kuigi viidatud asjas kohus ei tunnustanud kujunenud ebaehtsat tagasiulatavat jõudu selgesõnaliselt n-ö õige tagasiulatava jõuna, ei oma see tähtsust. Oluline on, et kohus pidas seda sisuliselt siiski põhiseadusega vastuolus olevaks. Sellest kaasusest tuleneb aga põhimõte, et ebaehtne tagasiulatav jõud on seda vastuvõetamatum, mida konkreetselt oli isikutele lubadusi andnud regulatsioon. Seevastu juhul, kui piiravamaga asendatav regulatsioon on suhteliselt üldine, ei ole ebaehtsa tagasiulatava jõu kohaldamine õigusvastane. Lisaks on sageli piisav, kui ebaehtsa tagasiulatava jõu negatiivseid tagajärgi pehmendatakse mõistlike üleminekusätetega, et muuta seadusandja tegevust vähem sõnamurdlikuks.⁹²

⁹⁰ Nt kehtivas riiklike peretoetuste seaduses on kahel korral tehtud aasta esimestel kuudel muudatusi, mida on kohaldatud tagasiulatuvalt aasta algusest. Sama kehtib vanemahüvitise seaduse kohta. Samuti on korduvalt tulumaksuseaduse mitmeid sätteid kohaldatud tagasiulatuvalt.

⁹¹ **I. Pilving.** Varasema õigusliku regulatsiooni muutmine. – Õiguriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus 1999, lk 85.

⁹² Nt kui maksuvabastus oleks algselt antud kahekümneks aastaks ja uus seadus piiraks seda viie aasta pärast kümnele aastale, siis ilmselt piisaks, kui varem maksuvabastust juba nautinud isikule säilitada maksuvabastus veel kümneks aastaks pärast uue seaduse jõustumist. Kokku saaks ta sel juhul ikkagi vaid 15 maksuvaba aastat algse 20 asemel, aga niisugust regulatsiooni muutmist ei saa pidada tema suhtes sõnamurdlikuks määral, mis tooks kaasa akti põhiseadusevastasuse.

Kokkuvõtteks

Tõenäoliselt sai eelnev ülevaade eklektiline, erandi- ja efektirohke, aga selline on ka tegelik olustik. Seejuures sai ülalpool kajastatud üksnes väike osa kogu akti- ja otsuseloome rägastikust. Päris kõrvale jäid ühelt poolt eelnõude ettevalmistamisse puutuvad aspektid, teisalt jällegi akti kehtivuse ajal võimalikult toimuvad kehtivuse ja täitmise peatamine, samuti aktide muutmise, kehtetuks tunnistamise ja kehtivuse lõppemise küsimused. Puudus ka kohustuslik alajaotus Euroopa Liidu õiguse kohta. Jääb siiski loota, et suutsin nendest häirivatest vigadest hoolimata anda mingi ülevaate aktide ja otsuste elluastumiseks vajalikest toimingutest ja nende õiguslikust tähendusest. Vähemalt mulle endale sai asi natuke selgemaks. Seda arvestades sobikski lõpetuseks tsiteerida R. N. Coudenhove-Kalergit, kes on kirjutanud: “Jurist ehitab riiki seadustest ja paragraafidest, korraldustest ja määrustest, vormidest ja vormelitest, mis toovad korda kaosesse ja loogikat pimedasse eluvõitluse.”⁹³ Toodagu.

⁹³ R. N. Coudenhove-Kalergi. Totaalne riik – totaalne inimene. – Loomingu Raamatukogu 1988, nr 39, lk 15.

Uus pärimisseadus: vastuvõtusüsteem vs. loobumissüsteem – muinasajast tänapäeva

Vaike Murumets

Justiitsministeeriumi eraõiguse talituse nõunik

Selle aasta 17. jaanuaril võttis Riigikogu vastu uue pärimisseaduse,¹ mis jõustub 1. jaanuaril 2009. Eelnõu tekitas enne vastuvõtmist päris ulatusliku diskussiooni nii parlamendis kui ka ajakirjanduses.² Kui arvestada asjaolu, et pärimisseadus on Eestis üks neljast tähtsamast tsiviilõiguse eriosa seadusest asjaõigusseaduse, võlaõigusseaduse ja perekonnaseaduse kõrval, siis peabki nii olulise seaduse põhjalik reform ühiskonnas vastukaja tekitama.

Peamiseks diskussiooniobjektiks kujunes loobumissüsteem, mille uus pärimisseadus toob Eesti õigusesse senise vastuvõtusüsteemi asemele. Süsteemi vahetuse kriitikud on nimetanud seda meie pärimisõiguse pea peale keeramiseks.

Oma panuse sellesse diskussiooni andis ka vandeadvokaat Ivo Mahhov, kes Õigusekeele 2007. aasta 4. numbris väitis, et “praegu kehtiv süsteem ei pärine meil ei nõukogude ega Balti eraseaduse aegadest. See on toiminud juba tuhandeid aastaid”.

Need väited on iseenesest väga huvitavad, kuid tekitavad siiski hulga küsimusi. Näiteks väidab Ivo Mahhov, et “saarlased kasutasid ja säilitasid alistumislepingus pärandi aktiivse vastuvõtu süsteemi: kui pärijad olid hakanud juba lahkunu võlgu maksma, siis ei saanud neilt talu ära võtta”.

Mina julgen kahelda, kas Ivo Mahhovi toodud näited ikka annavad alust arvata, et tegemist on kinnitusega meie kehtiva pärimisõiguse süsteemi tuhandeaastase ajaloo kohta. Ivo Mahhovi kirjeldatud pärandi vastuvõtmise viisi tunneb kehtiv õigus pärandi tegudega vastuvõtmisena, st pärija võib pärandi vastu võtta pärandvara hulka kuuluvaid esemeid valdama ja kasutama asudes. Sellisel viisil pärandi vastu võtnud pärija oleks kaitstud talu äravõtmise eest aga ainult juhul, kui:

¹ Pärimisseadus. – RT I 2008, 7, 52.

² Vt näiteks Väino Linde. Uue pärimisseaduse müüdid. – Postimees 10.12.2007; Ivo Mahhov. Veel uue pärimisseaduse müütidest. – Postimees 20.12.2007; Urmas Volens. Pärimisest aastal 2008, hüüumärkideta. – Postimees 14.01.2008; Ivo Mahhov. “Nutvad” ja “naervad” pärijad. – Postimees 17.01.2008.

- a) pärandi saaks vastu võtta ainult see pärija, kes asub valdama ja kasutama n-ö pärandvara tuumikut (näiteks talu) ja
- b) ühtlasi puuduks võimalus pärandi vastuvõtmiseks muul viisil (näiteks notarile avalduse esitamisega).

Meie kehtivas pärimisõiguses on aga teatavasti võimalikud mõlemad nimetatud variandid, rääkimata sellest, et lisaks seadusjärgsele pärimisele on võimalik ka pärimine pärandaja viimse tahte avalduse alusel.

Tänapäevases praktikas tähendaks kirjeldatud muinaspärimisõigus seda, et pärandaja surma korral oleks tema ainupärijaks temaga ühes korteris elanud poeg või tütar (viimane küll ainult eeldusel, et naiste pärimisõigus muinasaja reeglite kohaselt üldse võimalik on). Pärandajast eraldi, kuigi samas linnas elav laps ei oleks pärija, rääkimata siis teises linnas või koguni teises riigis elavast lapsest, kes XIII sajandi mõistes oleks külast põgenenud isik ja kellesse suhtutaks nagu surnusse.

Eelmises lõigus toodud näited tekitavad küsimuse, kuivõrd on üldse võimalik arvestada tänapäevases õigusloomes traditsioone, ükskõik kui pikaajalised ja hästi dokumenteeritud need ka on. Ühest küljest kehtivad meie asjaõigusseaduses tõe-poolest sätted, mille selge algupära on Rooma õiguses ja mille muutmiseks puudub igasugune vajadus.

Teisest küljest võib probleeme tekkida isegi vähem kui sada aastat vanade arusaamadega. Hiljuti tekitas suure poliitilise skandaali Riigikogu liige, kes nimetas oma üürnikke värdjateks ja põhjendas seda nende sündimisega väljaspool abielu.³ Kui inimese arusaamad perekonnaõigusest pärinevad Balti eraseaduse kehtivuse ja Wiedemanni eesti-saksa sõnaraamatu ilmumise ajast, siis on see täiesti adekvaatne põhjendus. Arvestades aga ühiskondlikku reaktsiooni, mis rahvasaadikut tabas, saab selgeks, et võrreldes Wiedemanni ajaga on Eesti ühiskonnas toimunud mõningad muudatused.

Lisaks muutunud perekonnaõiguslikele aspektidele tuleb silmas pidada ka neid suuri muutusi, mis on aset leidnud inimestevahelistes varasuhetes. Muinasajal, Balti eraseaduse ja isegi Eesti NSV tsiviilkoodeksi kehtimise ajal olid tundmatud nii kogumispensionifondid kui ka SMS-laenud. Võimalus, et päritud vara võib loodetud rikkuse asemel kaasa tuua hoopis suure võlakohustuse, tundub paljudele ikka veel ainult teoreetilise võimalusena.

Kõiki neid asjaolusid tuleb paratamatult arvestada ka pärimisõiguse – kuigi traditsiooniliselt väga konservatiivse õigusharu – kujundamisel, kui eesmärk on luua tänapäevaseid ühiskonnasuhteid reguleeriv seadus.

³ Agnes Kuus. Kodupartei jättis Kundla karistamise aukohtule. – Postimees 12.03.2008.

Uued ja vanad mõisted uues pärimisseaduses

Kui vaadata uue pärimisseaduse mõistekasutust, ei leia me seal eriti palju uusi ning ka uue seaduse struktuur järgib paljuski senist seadust. Pärija seisukohalt seadust lugedes saab selgeks, et kuigi pärandi vastuvõtmiseks ei ole vaja notari juures avaldust teha, tuleb pärijal pärimistunnistuse järele endiselt minna notari juurde nagu praegugi. Samaks jääb ka seadusjärgsete pärijate ring ning endiselt jääb kehtima põhimõte, et seadusjärgse pärimise reeglitest lähtutakse ainult juhul, kui testamendi või pärimisleping puudub. Seega võib öelda, et traditsioone ei ole päris kõrvale heidetud ja hoolimata süsteemi vahetusest on suurem osa pärimisõiguse põhimõtetest jäänud endiseks.

Mõnele aspektile võiks uue seaduse jõustumise puhul siiski suuremat tähelepanu pöörata. Täiesti uute terminite (nt *pärandvara ühisus*) kõrval leidub selliseidki, mille sisu oluliselt muutub (nt *sundosa*). Enamiku mõistete puhul püüab uus seadus selgemini välja tuua tuua tuua põhimõtteid, mis praegu kehtivad, kuid mis praktikas ei ole alati järgimist leidnud. Siinses artiklis on viimastest täpsemalt käsitletud *annakut* ja *annakusaajat*.

Pärandvara ühisus

Pärandvara ühisus on üks vähestest täiesti uutest terminitest uues pärimisseaduses.

Termin tähistab kaaspärijatevahelist õigussuhet. Seda õigussuhet reguleerib loomulikult ka kehtiv seadus, kuid seaduse levinud väärtõlgenduse kohaselt saavad kaaspärijad vahetult pärandvara hulka kuuluvate esemete kaasomanikeks.

Eraldi termini kasutamine kaaspärijatevahelise õigussuhte kohta peaks selgemini välja tooma üldõigusjärgluse põhimõtte ka sellisel juhul, kui pärijaid on mitu. Pärandvara hulka kuuluvate esemete omanikuks on sellisel juhul pärandvara ühisus, mitte vahetult iga kaaspärija. Pärijad saavad konkreetsete esemete omanikuks alles pärast pärandvara jagamist. Enne seda saavad nad pärandvara hulka kuuluvaid esemeid kasutada ainult ühiselt.

Ühisus ei ole Eesti õiguskeeles iseenesest uus mõiste, asjaõigusseaduses⁴ on see kasutusel alates 01.04.1999. Samuti on *korteriomanike ühisus* olemas korteriomandiseaduses⁵ ja *osakuomanike ühisus* investeerimisfondide seaduses.⁶

⁴ Asjaõigusseadus. – RT I 1993, 39, 590; 2007, 24, 128.

⁵ Korteriomandiseadus. – RT I 2000, 92, 601; 2006, 43, 326.

⁶ Investeerimisfondide seadus. – RT I 2004, 36, 251; 2007, 65, 405.

Ühisusel on sarnaseid jooni võlaõigusseaduses⁷ sätestatud *seltsinguga*. Mõlemal juhul on tegemist juriidiliseks isikuks mitteolevate isikute ühendusega. Ühisuse puhul on isikuid ühendav tegur isikutele ühiselt kuuluv varaline õigus, seltsingu puhul aga ühine eesmärk.

Sundosa. Sundpärija asemel sundannakusaaja

Sundosa oli sellisel kujul kasutusel nii 1940. aasta tsiviilseadustiku eelnõus,⁸ Eesti NSV tsiviilkoodeksis⁹ kui ka kehtivas pärimisseaduses.¹⁰ Oma sisult on tegemist ajaloolise traditsiooniga, mille eesmärk on olnud perekonna pärimisõiguse tagamine ja pärandaja ülalpidamisel olnud isikutele sissetuleku säilitamine.

Sundosa instituut pärineb seisuslikust agraarühiskonnast, kus isiku toimetulek sõltus väga suurel määral päritud maaomandist. Pärandist ilmajätmine oli üks hirmsamaid karistusi, mis isikule võis osaks saada. Ühiskondlike suhete arengut arvestades on üsna loogiline, et ajapikku on kitsenenud sundosa saamise võimalused ja seega kasvanud pärandaja võimalused viimse tahte avalduses oma vara saatust määrata.

Uues seaduses on pärandist ilmajäetud alanejal sugulasel, vanemal või abikaasal sundosa saamise õigus siis, kui pärandaja oli oma eluajal kohustatud teda üleval pidama. Kuigi kehtiva seaduse sõnastus on teistsugune (sundosa saamise õigus on *töövõimetul* isikul), kehtib ka praegu tegelikult sundosa saamise tingimusena ülalpidamiskohustuse olemasolu, sest Riigikohus sisustas oma sundosa otsuses¹¹ töövõimetuse mõistet just niiviisi.

Erinevalt kehtivast seadusest ei saa uue seaduse kehtima hakkamisel sundosa saamiseks õigustatud isik enam pärijaks, vaid tal on õigus nõuda pärijalt sundosa väärtuse rahalist hüvitamist. Seega ei ole uue seaduse kohaselt sundosa saaja enam pärija, vaid sisuliselt annakusaaja.

Sundosa suurus on uue seaduse kohaselt sama suur kui praegugi ehk pool selle pärandiosa väärtusest, mille pärandist ilmajäetud isik oleks pärinud seadusjärgsel pärimisel, kui kõik pärijad oleksid pärandi vastu võtnud.

⁷ Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487; 2007, 56, 375.

⁸ Tartu Ülikool, Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts. Eesti Vabariigi tsiviilseadustik (eelnõu EV Riigivolikogu erikomisjoni 12.III 1940. a redaktsioon).

⁹ Eesti NSV Justiitsministeerium. Eesti NSV tsiviilkoodeks. Ametlik tekst muudatuste ja täiendustega seisuga 1. jaanuar 1988. a, Tallinn 1988.

¹⁰ Pärimisseadus. – RT I 1996, 38, 752; 2007, 67, 413.

¹¹ Riigikohtu üldkogu 22.02.2005 otsus nr 3-2-1-73-04.

Annak ja annakusaaja

Annak ja *annakusaaja* ei ole samuti uued terminid, neid kasutab kehtiv pärimisseadus ning kasutas ka Eesti NSV tsiviilkoodeks. 1940. aasta tsiviilseadustiku eelnõus olid samasuguste õigusinstituutide kohta kasutusel nimetused *legaat* ja *legataar*.

Hoolimata *annaku* mõiste üsna pikaajalisest kasutusest Eesti pärimisõiguses ei ole selle mõiste sisu alati üheselt selge. Eelkõige tekitab probleeme annakusaaja ja pärija õigusliku seisundi erinevuse mõistmine.

Pärimisõiguse teooria ja ka kõigi Eestis kehtinud pärimisõigust reguleerivate õigusaktide kohaselt tähistab termin *pärija* pärandaja üldõigusjärglast, st seda isikut, kellele lähevad üle kõik pärandaja õigused ja kohustused. Lisaks õigusjärgluse õiguslikule tähendusele on pärimisel ja pärijaks olekul alati olnud ka teatav moraalne külg – pärija kui pärandaja elutöö jätkaja, mantlipärija, esisadelt päritud tarkuse edasikandja jne.

Lisaks pärija määramisele on testaatoril võimalik määrata ka isik(ud), kes ei ole pärija(d) (pärandaja üldõigusjärglane), kuid kellele tekib siiski õigus saada pärandvara arvelt mingi hüve. Sellist hüve nimetatakse *annakuks* ja selle hüve saajat *annakusaajaks*.

Erinevalt pärijast ei saa annakusaaja pärandi avanemisel annakuks määratud eseme omanikuks automaatselt, sest kogu pärandvara omand läheb üldõigusjärgluse korras üle pärijale. Seega peab pärija annakuks määratud eseme annakusaajale üle andma ehk annaku täitma.

Kuna annak on sisuliselt ilma vastusoorituseta tehtav kingitus pärandvara arvelt, on paratamatu ka see, et alati ei pruugi annakusaaja talle määratud annakut kätte saada. Esiteks on võimalik, et testamendis annakuks määratud eset pärandvara hulgas lihtsalt ei ole. Testamendi tegemine ei piira mingil viisil testaatori õigust oma vara käsutada ja nii võib ta annakuks määratud eseme oma eluajal võõrandada, samuti võib see hävida.

Teine põhjus võib olla pärandvara ebapiisavus. Nii kehtiva kui ka uue seaduse kohaselt võib pärija pärandvara ebapiisavuse tõttu keelduda annaku täitmisest, sest kõigepealt tuleb rahuldada pärandvara võlausaldajate nõuded ja kanda muud pärimisega seotud kulud, näiteks pärandaja matusekulud.

Pärimismenetluses väljastatavad tunnistused

Pärija ja annakusaaja õigusliku seisundi paremaks eristamiseks on uues seaduses selgelt määratletud ka neile väljastatavad tunnistused, seda nii terminoloogiliselt

kui ka sisuliselt. *Pärimistunnistus* väljastatakse ainult pärijale ja see tõendab, et tunnistusel nimetatud isiku(te)le on üldõigusjärgluse teel üle läinud kõik pärandaja õigused ja kohustused. Pärimistunnistusel ei nimetata enam konkreetseid esemeid, nagu see kehtiva praktika kohaselt toimub. Selline loetelu loob nii pärijale endale kui ka kolmandatele isikutele eksliku mulje, et pärandvara ainult nimetatud esemetest koosnebki.

Senisega võrreldes harjumatult tühi pärimistunnistus ei tähenda siiski, et pärija peab edaspidi kogu pärandvara omal käel välja selgitama. Pärimismenetluse käigus teeb notar päringud kõigisse Eesti vararegistritesse ja pankadesse ning annab saadud vastustest pärijale teada.

Annakusaaja tunnistus tõendab, et annakusaajal on õigus nõuda pärijalt teatud sooritust. Annakusaaja tunnistus ei ole omandiõiguse tunnistus ja kolmandatelt isikutelt ei saa selle alusel midagi nõuda. Seetõttu ei ole selle tunnistuse väljastamiseks vaja ka pärija nõusolekut.

Annakusaaja tunnistus on sundosa saaja tunnistus, mis tõendab sundosa saaja õigust nõuda pärijalt teatud rahasumma maksmist.

Kokkuvõte

Esmapilgul võib tunduda, et pärimisseaduse nii põhimõtteline muutmine, nagu on üleminek pärandi vastuvõtusüsteemilt loobumissüsteemile, toob paratamatult kaasa suure hulga põhimõttelisi probleeme nii teoreetikutele kui ka praktikutele. Lähemal vaatlusel saab siiski selgeks, et väga paljude pärimisasjade lahendamisel ei muutu praktikas midagi ka pärast uue pärimisseaduse jõustumist. Üldiselt aga loob uus pärimisseadus suurema selguse ka pärimisõiguse nendes valdkondades, kus seni on valitsenud lubamatult suur segadus.

Seega võib öelda, et uus pärimisseadus on mõistlik kompromiss ajalooliste traditsioonide ja muutunud ühiskonnasuhete vahel.

Keskkonnavastutuse seaduse terminoloogiast

Evelin Lopman
Õiguskantsleri nõunik

Et sobitada kokku keskkonnavastutuse direktiiviga,¹ võeti vastu keskkonnavastutuse seadus, mis tõi kaasa vajaduse ja võimaluse vaadata üle asjakohane õigusterminoloogia.

Keskkonnavastutuse regulatsioon ei ole meie õiguskorras iseenesest uus, kuid sellel on alates keskkonnavastutuse seaduse jõustumisest 16. detsembril 2007 oluliselt uuenenud sisu. Artiklis käsitletakse keskkonnavastutuse seaduse eelnõu koostamisel ilmnunud olulisemaid terminoloogiaprobleeme. Milline peaks olema seaduse pealkiri? Kas selles sobib kasutada terminit keskkonnavastutus? Kuidas tähistada võimaliku kahju tekitaja ennetavat tegevust: kas see on kahju ärahoidmine, ennetamine või vältimine? Kas tekitatud keskkonnakahju heastatakse, hüvitatakse või parandatakse?

Keskkonnavastutuse seaduses reguleeritakse isiku, s.o kahju tekitaja kohustusi juhul, kui tema tegevus põhjustab keskkonnakahju. Kahju tekitaja peab keskkonnale tekitatud kahju realselt heastama. Keskkonnavastutuse seaduse reguleerimisalast jäävad väljapoole keskkonnaga seotud eraõiguslikud nõuded (nt nõue hüvitada saastuse tõttu kahjustatud asja väärtus) ning karistusõigus (kahju tekitaja karistamine keskkonnakahju põhjustanud teo eest).

Keskkonnavastutuse seaduse pealkiri on ehk mõnevõrra pretensioonikas,² sest seadus ei reguleeri ju kogu keskkonnaga seotud vastutust. Samuti pole keskkonnavastutuse seadusega praegu hõlmatud vastutus kõigi keskkonnanosade kahjustamise eest (välja on jäänud kaitse all mitteolev osa looduskooslustest ning välisõhk). Miks on siis seaduse pealkiri selline, nagu see on, ja mitte tagasihoidlikum, nt keskkonnakahju vältimise ja heastamise seadus?

Üldjuhul ei eeldata, et seadus koondaks õigusinstituudi kõiki norme (v.a karistus-seadustik kuritegude osas). Seega ei saa seaduse pealkirja sobivust hinnata vaid sellest lähtudes, mis seaduses puudu on. Kaalukamaks tuleks seaduse pealkirjastamisel pidada seda, kas seaduses olevate normidega on hõlmatud asjakohase valdkonna

¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta.

² Sellele juhtis tähelepanu Eesti Keskkonnaühenduste Koda keskkonnavastutuse seaduse eelnõu väljatöötamisel.

regulatsiooni kandev idee, kas regulatsiooni olulisemad eesmärgid on saavutatavad just selles seaduses sätestatud norme rakendades.

Keskkonnavastutuse seaduse eesmärk on, et keskkond ja seeläbi ka ühiskond ei vaesuks kahju tekitaja tegevuse tõttu. Keskkonnakahju täielik heastamine aitab seda eesmärki saavutada. Keskkonnakahju tekitades kahjustatakse eelkõige üldisi huve. Keskkonnakahju tekitamine ning keskkonnakahju heastamine puudutab väga harva ainult erahuve. Vastutus keskkonna kahjustamise eest on olemuselt keskkonnavastutus, mis on otseselt suunatud keskkonna kvaliteedi kaitsele ning tunnustab keskkonna kahjustamise kollektiivset tähendust.³ Keskkonnavastutuse seadus annab tervikliku, kuid mitte ammendava vastutuse regulatsiooni keskkonnale per se tekitatud kahju eest. Kahju tekitanud isik peab tegelikult taaslooma keskkonna seisundi, mis eksisteeris enne kahju tekitamist. Kahju tekitajal ei ole mitte lihtsalt kohustust enda järelt koristada, vaid tal tuleb täita ka keskkonnas tema tegevuse tõttu tekkinud tühimiik (vahekahju). Kahju tekitaja põhjustab näiteks rannaroostikus kemikaalireostuse, mille loodusest kõrvaldamiseks kulub terve suvi. Seetõttu ebaõnnestub tervel linnukoloonial pesitsemine, hukkub põlvkond kalu ja teisi veesukaid. Kui ühe pesitsus- või kudemishooaja n-õ puudujääk on mõne liigi või koosluse seisundi seisukohast olulise negatiivse mõjuga, siis tuleb kahju tekitajal lisaks kemikaali eemaldamisele heastada ka lindude, kalade ja teiste veesukate populatsioonile põhjustatud kahju. See pole kahtlemata kerge ülesanne ja konkreetse vajaliku tegevuse (kalamaimude kasvatamine, lindudele järgmistel aastatel keskmisest soodsamate pesitsustingimuste loomine jms) kindlaksmääramiseks läheb tarvis ekspertide abi.

Keskkonnale per se tekitatud kahju heastamine on peale keskkonnavastutuse seaduse reguleeritud veel mitmes teises seaduses (metsaseadus, looduskaitse seadus, veeseadus, maapõu seadus, jahiseadus, kalapüügiseadus). Seda asjaolu ei saa pidada siiski sisulistel põhjustel selliseks, mis muudaks keskkonnavastutuse seaduse pealkirja sobimatuks. Nimetatud keskkonnaõiguse eriossa kuuluvates seadustes sisalduv keskkonnavastutuse regulatsioon erineb kardinaalselt keskkonnavastutuse seaduse heastamise regulatsioonist ja vajab kindlasti muutmist. Tegemist on paljuski lausa vastandlike regulatsioonidega. Üldjuhul nähakse nendes seadustes kahju heastamise viisina ette rahaline hüvitis,⁴ mis ei ole vahetult seotud kahju olulisusega (keskkonnale tekitatud kahju võib olla hüvitisega võrreldes suurem või väiksem) ega taga ka kahju tegelikku heastamist. Kahju tekitaja poolt tasutud rahalist hüvitist ei pea kasutama selle konkreetse kahjustuse kõrvaldamiseks, mille eest hüvitis tasuti. Rahalised hüvitised on vaadeldavad pigem karistusena⁵ ja riigi

³ M. Lee. From Private to Public: The Multiple Roles of Environmental Liability. *European Public Law*, 2001, vol 7, issue 3, lk 389–390.

⁴ Hüvitise määrad on kehtestatud kaitstavatele linnu- ja imetajaliikidele, jahiloomadele, kalavarudele (sh mõnele kalaliigile eraldi), veele, maavaradele, metsale ja pinnasele.

⁵ Nii tajuvad seda autori kogemuse kohaselt peale kahju tekitajate ka paljud ametnikud.

jaoks täiendava sihtotstarbelise tuluallikana (hüvitisi kasutatakse keskkonnakaitse eesmärgil). Kahjustatud keskkond peab hüvitise tasumisest olenemata taastuma omasoodu. Kuigi formaalselt on keskkonnale per se tekitatud kahju heastamine tagatud ka muude seadustega kui keskkonnavastutuse seadus, ei aita nendes valitud kahju heastamise viis praegusel kujul kaasa keskkonnale tekitatud kahju tegelikule heastamisele.

Seega võib eri seaduste pinnalt saada keskkonnavastutusest erisuguse ettekujutuse: ühel juhul on regulatsioon suunatud kahju tegelikule heastamisele, teisel juhul piisab mingi rahasumma maksmisest ning keskkonnale põhjustatud kahjustus jääb kõrvaldamata. Kuid mõlemal juhul on kahju tekitaja jaoks tegemist tema vastutust reguleeriva normistikuga. Loodetavasti vaadatakse uue keskkonnaseadustiku koostamise käigus kriitiliselt üle rahalisi hüvitisi puudutavad normid.

Kahtlemata oleks seaduse pealkiri asjakohasem, kui seaduse reguleerimisala oleks praegusest laiem ning hõlmatud oleks suurem osa keskkonnale põhjustatud kahjust. Siiski on seadusega kaetud olulisem osa keskkonnast. Alati on võimalik seaduse reguleerimisala laiendada, näiteks hõlmates teatud ulatuses ka kaitse all mitteolevad loodusobjektid ja välisõhu. Teisalt, igasugune keskkonna kahjustamine ei vajagi heastavat sekkumist. Inimtegevuse käigus ei ole võimalik keskkonnakasutust vältida. Paratamatult kahjustub seetõttu osa keskkonnast. Seepärast ei olegi mõeldav igasugusele keskkonna kahjustamisele heastamisega reageerida.

Keskkonnakahju on ebasoovitav tagajärg, mille saabumist tuleks igal võimalikul juhul püüda ära hoida. Selleks peab kahju tekitajal olema ohuolukorras kohustus rakendada abinõusid, mis aitaksid kahju täielikult vältida või piiraksid selle ulatust. Kuidas niisuguseid abinõusid tuleks nimetada? Kas tegemist on ennetus- või vältimismeetmetega või võiks asjakohast tegevust nimetada kuidagi kolmandat moodi?

Keskkonnavastutuse direktiivi eestikeelses versioonis kasutatakse terminit ennetusmeetmed. Samas on direktiivi pealkirjas kasutatud sõna ärahoidmine. Inglisekeelne vaste direktiivi ingliskeelses versioonis on mõlemal juhul prevention, preventive measures. Keskkonnavastutuse seaduses kasutatakse seevastu termineid vältimine ja vältimismeetmed. Euroopa Ühenduste asutamislepingu artikli 174 lõike 2 eestikeelses versioonis on samuti ingliskeelse sõna prevention vaste ennetus. Seega võeti keskkonnavastutuse seaduses kasutusele direktiivi eestikeelses versioonis esitatust erinev termin, mis ühtlasi erineb ka asutamislepingu terminoloogiast, ja seda järgmistel põhjustel.

Vältimise kasutamise poolt ingliskeelse prevention vastena räägib asjaolu, et just nii on tähistatud eestikeelses keskkonnaõiguse kirjanduses⁶ oluline keskkonnaõiguse

⁶ H. Veinla. Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses. Doktoritöö. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 2004, lk 25; H. Veinla. Keskkonnaõigus. Õigusteaduse õpik. Juura 2005, lk 56.

põhimõte – vältimis põhimõte, mille ingliskeelne vaste on principle of prevention. Et vältimisel on keskkonnavastutuse regulatsioonis vältimis põhimõttega määratud sisu, siis puudub vajadus uue termini järele, mistõttu jäädi selle juurde ka keskkonnavastutuse seaduses. Ka eesti õigekeelsussõnaraamatust lähtudes tuleks ärahoidmise, tõkestamise tähenduses eelistada ennetamisele vältimist.⁷

Keskkonnavastutuse seadus paneb kahju tekitajale kaks olulist kohustust: lisaks kahju vältimisele tuleb kahju tekkimisel saavutada sellele eelnenud olukord. Vältimismeetmeid rakendatakse enne keskkonnakahju tekkimist. See on ka põhimõtteline alus, et eristada keskkonnakahju vältimist kahju tekitaja kohustusest kõrvaldada oma kahjuliku tegevuse tagajärjed. Keskkonnakahju vältimine hõlmab nii ohu ilmnedes kahju ärahoidmiseks rakendatud meetmeid kui ka kahjustuse põhjuse (nt kemikaali) leviku piiramiseks võetud meetmeid. Kahju ulatust piirav tegevus ehk vältimine kattub sageli osaliselt ja tehniliselt tegevusega, mis on vajalik kahju tekkimisele eelnenud olukorra saavutamiseks. Seetõttu ei saa nende vahele alati selget eraldusjoont tõmmata. Näiteks saastunud pinnase eemaldamine reostuse leviku piiramiseks on vajalik ka endise olukorrani jõudmiseks. Teisalt võib öelda, et tegemist on kahju vältimisega, kui eemaldatakse kemikaal vms, mis on küll keskkonda sattunud, kuid selle ohtlikud omadused ei ole veel keskkonnakahju tekitanud. Keskkonnavastutuse seadus näeb ette terve hulga abinõude rakendamist, mis peaksid tagama kahju tekitamisele eelnenud olukorra saavutamise. Need meetmed on väga erinevad, alates saastuse kõrvaldamisest ja lõpetades kahjustatud loodusvara asendamisega samaväärse loodusvaraga. Kuidas neid abinõusid kokkuvõtvalt nimetada? Kehtivas õiguses on kasutusel mitmesuguseid termineid.

Jäätmeseaduse § 128 lõikega 1 pannakse saastajale kohustus kõrvaldada ebaseaduslikult keskkonda viidud jäätmed ja likvideerida nendest põhjustatud keskkonnasaastus. Veeseaduse § 391 lõikest 1 tuleneb kahju tekitajale põhjaveekihi või veekogu kahjustamisel kahju kõrvaldamise kohustus. Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse § 35 lõige 1 paneb kompleksloa omamise kohustusega käitise käitajale kohustuse oma tehnilisi ja majanduslikke võimalusi arvestades saastus viivitamata likvideerida. Seejuures ei tulene seadusest käitaja kohustust taastada kahju tekitamisele eelnenud olukord ehk kahju tekitamisele eelnenud keskkonnaseisund. Metsaseaduse § 24 lõikest 3 tulenevat metsa uuendamise kohustust võiks vaadelda taastamiskohustusena. Kui metsaraiega tekitatakse keskkonnakahju, siis tagab metssastamise kohustus vähemalt osaliselt eelneva olukorra taastumiseks eelduste loomise. Keskkonnavastutuse seaduses räägitakse keskkonnakahju heastamisest, mis hõlmab tegelikult kõik kahju tekitaja tegevused, mida eespool viidatud õigusaktide normides on eri sõnadega kirjeldatud.

⁷ Eesti keele sõnaraamat ÕS 2006. Tallinn 2006, lk 145.

Ingliseelses kirjanduses ja õigusaktides kasutatakse keskkonnakahju kõrvaldamise eri tegevusetappide tähistamiseks termineid, mille eesti keeles puudub ühene vaste. Ingliseelse termini remedy eestikeelseks vasteks võiks olla heastama. Heastamine on üldmõiste, mis hõlmab taastamise, asendamise ja muud meetmed, mida võetakse keskkonnakahju kõrvaldamiseks. Ühtlasi väljendab heastamine ka tegevuse eesmärki – luua kahjustamisele eelnenud seisund ehk teha heaks tekitatud kahju ning leevendada kahju kõrvaldamiseni keskkonnaseisundis tekkinud lünk. Just seetõttu, et termin peab hõlmama nii otseselt kahju põhjuste kõrvaldamise kui ka vahepealsete kaotuste korvamise, ei sobi remedy vasteks taastama ega parandama⁸. Need kaks terminit väljendavad pigem kahjustamisele eelnenud olukorra saavutamiseks võetavaid meetmeid ega hõlma vahekahju leevendamist. Samas on vahekahju korvamise kohustus just see, mis eristab keskkonnastutuse seadust ülejäänud ja varasemal ajal vastuvõetud keskkonnastutuse regulatsioonist ning tagab vaatamata kahju tekitamisele keskkonna terviklikkuse võimalikult suures ulatuses.

Käsitatud küsimused ei ole kindlasti ainsad, mis keskkonnastutuse puhul arutamist vääriavad. Kindlasti pole eelnev käsitluski ammendav, pigem võiks seda võtta mõttevahetuse algusena. Seoses keskkonnakahju heastamisega ootab lahendamist veel mitu olulist terminoloogiküsimust. Neist põletavaimaks võiks pidada ehk seda, kuidas sisustada keskkonnakahju mõiste karistusõiguses. Karistusseadustikus eristatakse olulist ja suurt keskkonnakahju, mida on siiani määratletud rahalistest hüvitistest lähtudes. Ent rahalised hüvitised ei kajasta kahjustuse tegelikku ulatust, mistõttu isik võib saada karistada teo eest, mis ei ole endaga kaasa toonud keskkonnakahju keskkonnastutuse seaduse mõttes või ka vastupidi.

⁸ Keskkonnastutuse direktiivi eestikeelses versioonis on remedial measures tõlgitud kui parandusmeetmed.

Maksejõuetus – mis see on?

Merike Varusk
Harju Maakohtu kohtunik

Eesti õiguspraktikas on maksejõuetus suhteliselt uus mõiste. Pankrotiseadus, mis maksejõuetust käsitleb, kehtib 1992. aastast. Selle suhteliselt lühikese aja jooksul on jõudnud välja kujuneda pankrotialane kohtupraktika, kuid ilmnenu on ka puudused, mis näitavad, et kehtiv seadus vajab ulatuslikke muudatusi. Viimaste ettevalmistamine on praegu käsil. Eesti pankrotiseaduse eeskujuks on olnud suure osas Saksa pankrotiõigus, seetõttu on meie pankrotivaldkonda reguleeriv seadus ja praktika sarnane. Maksejõuetus omab tähtsust mitmes valdkonnas, eriti ettevõt-luse- ja õiguse valdkonnas, kuid see võib puudutada ka tavakodanikku, sest ühegi isiku pankrot ei ole välistatud.

Maksejõuetus kui termin jääb tihti ebaselgeks. “Eesti õigekeelsussõnaraamatu ÕS 2006” kohaselt on maksejõuetus juriidiline termin ja tähendab ’maksevõi-metuks tunnistatud’.¹ Maksevõime on ÕS-i kohaselt majandustermin ja selle tähenduseks on ’majanduslikust seisundist olenev võime makseid tasuda’.² Pankrotiseaduse kohaselt on isik maksejõuetu, kui ta ei suuda rahuldada võlausaldaja nõudeid ja see suutmatuse ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Juriidilise isiku puhul on maksejõuetus ilmne ka siis, kui isiku vara ei kata tema kohustusi ning selline seisund ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine.³ Riigiti võib maksevõime mõiste olla erinevalt sisustatud. Näi-teks Saksa pankrotiseaduse (Insolvenzordnung)⁴ kohaselt loetakse võlgnik mak-sejõuetuks, kui ta ei ole võimeline täitma maksmisele kuuluvaid rahalisi kohus-tusi, üldreeglina tunnistatakse maksejõuetust, kui võlgnik on maksete teostamise peatanud.

Kas maksejõuetus jaa pankrot on sünonüümid?

Maksejõuetuse kõrval kasutatakse ka terminit pankrot. Kuigi neid käsitatakse tihti kui sünonüüme, ei saa seda õigeks pidada. Maksejõuetus on nähtus, mis iseloo-mustab ettevõtte majanduslikku seisundit, kuid ei tähenda iseenesest veel isiku pankrotti. ÕS-i kohaselt on pankrot ’lootusetu maksejõuetus’.⁵ Pankroti mõiste on avatud pankrotiseaduses. Selle kohaselt on pankrot võlgniku kohtuotsusega välja-

¹ <http://www.eki.ee/dict/qs2006/index.cgi?Q=maksej%C3%B5uetus&F=M&O=0&E=0>.

² <http://www.eki.ee/dict/qs2006/index.cgi?Q=maksev%C3%B5imetu&F=M&O=0&E=0>.

³ Pankrotiseadus § 1 lõiked 2 ja 3.

⁴ *Insolvenzordnung* § 17.

⁵ <http://www.eki.ee/dict/qs2006/index.cgi?Q=pankrot&F=M&O=0&E=0>.

kuulutatud maksejõuetus.⁶ Ent pankrotiseaduses esitatud maksejõuetuse ja pankroti määratlusi ei tule käsitada kui kõikehõlmavaid definitsioone. Nende määratluste eesmärk on selgitada, milline sisu on neil mõistetel vaid nimetatud seaduse kontekstis. Pankrotiseaduses on lähtutud sellest, et pankrotist üldisem kategooria on maksejõuetus, mis iseloomustab objektiivselt majanduslikku olukorda. Pankrotile on aga antud juriidiline tähendus: see on üksnes kohtu poolt tuvastatud maksejõuetus.⁷

Pankroti eelduseks on maksejõuetus ja pädeva organi otsus. Eestis on pädevaks organiks kohus. Võlgniku pankroti väljakuulutamist kohtuotsusega saab põhjendada avaliku huvi põhimõttega, mis on pankrotimenetluses valitsev põhimõte. Avalik huvi seisneb muu hulgas üldise ärimoraali parandamises, ausate majandussuhete loomisele innustamises, samuti maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamises. Oluliseks tuleb pidada ka ühiskonna kaitsmist maksejõuetute isikute eest.

Pankrotimenetluses on esmatähtis menetluse algatamine. Pankrotiavalduse võib esitada nii võlausaldaja kui ka võlgnik ise. Võlgniku surma korral võib pankrotiavalduse tema vara suhtes esitada ka võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja.⁸ Võlgnik peab pankrotiavalduses põhistama oma maksejõuetuse ning lisama seletuse maksejõuetuse põhjuste kohta ja võlanimekirja.⁹ Võlgniku pankrotiavalduse puhul eeldatakse võlgniku maksejõuetust ning võlgniku pankrotiavalduse lahendamisel kuulutab kohus pankroti välja ka sel juhul, kui maksejõuetuse tekkimine tulevikus on tõenäoline.¹⁰

Pankrotimenetluse algatamiseks võlausaldaja avalduse alusel ei piisa ainult võlgniku maksejõuetusest ja selle põhistamisest. Võlausaldaja peab tõendama ka oma nõude olemasolu, st esitama tõendid nõude suuruse, aluse ja täitmise tähtaja kohta.¹¹ Kohus ei algata võlgniku pankrotimenetlust, kui pankrotiavalduse aluseks olevate nõuete suurus ei ületa aktsiaseltsi puhul 200 000 krooni, osa-, täis- või usaldusühingu puhul 40 000 krooni ja teiste juriidiliste isikute või füüsilise isiku puhul 10 000 krooni.¹² Selle sätte eesmärk on kaitsta võlgnikku kergekäeliselt esitatud pankrotiavalduste eest, mis võivad tema majandustegevust kahjustada.¹³ Võlgnikult sissenõutavaks muutunud võla kättesaamiseks pole vaja ilmingimata esitada võlgniku suhtes pankrotiavaldust. Nõuet võib menetleda ka hagimenetluses ja saavutada selle rahuldamise näiteks täitemenetluse kaudu. Tihtipeale esitatakse pankrotiavaldus kergel käel, lootes nii kergema vaeva ja väiksema kuluga

⁶ Pankrotiseadus § 1 lõige 1.

⁷ P. Varul. Selgitavaid märkusi pankrotiseadusele. – Juridica 1994, nr 1.

⁸ Pankrotiseaduse § 9.

⁹ Pankrotiseaduse § 13 lõiked 1 ja 2.

¹⁰ Pankrotiseaduse § 31 lõiked 3 ja 4.

¹¹ Pankrotiseaduse § 10 lõige 4.

¹² Pankrotiseaduse § 15 lõige 2.

¹³ Riigikohtu lahend nr 3-2-1-50-05.

saavutada nõude rahuldamine. Loodetakse, et võlgnik tasub pankrotiavalduse esitamise hirmus võlgnevuse või sõlmib kokkuleppe võlgnevuse ajamiseks. On ka võlausaldajaid, kes soovivad raha kokku hoida riigilõivu pealt ja seepärast esitavad pankrotiavalduse. Näiteks hagi esitamisel 40 000 krooni nõudes on riigilõiv 2250 krooni, 200 000 krooni nõudes aga 10 750 krooni, samal ajal kui pankrotiavalduse esitamise korral tuleb võlausaldajal maksta riigilõivu vaid 1600 krooni.¹⁴ Loo tus väiksemate kuludega läbi ajada ei tarvitse täituda, sest pankrotiseadus sätestab võimaluse nõuda võlausaldajalt raha kohtu deposiiti ajutise pankrotihalduri tasu ja kulutuste katteks.¹⁵ Seda võimalust kasutavad kohtud sageli. Näiteks Harju Maa kohtu praktikas on kujunenud tava, et summa, mida kohtud selleks otstarbeks võlausaldajalt kohtu deposiiti küsivad, ulatub umbes 20 000 kroonini. See summa kulub ajutise pankrotihalduri tasuks, sellelt tasumisele kuuluvateks maksudeks ja ajutise pankrotihalduri ülesannete täitmisel tehtud kulutuste hüvitamiseks. Seega ei ole võlausaldajal riigilõivult mõttekas kokku hoida. Paljud potentsiaalsed võla usaldajad juba teavad seda ning põhjendamatult esitatud pankrotiavalduste hulk on vähenenud.

Maksejõuetuse kindlakstegemine

Pankroti väljakuulutamiseks tuleb kohtul kindlaks teha võlgniku maksejõuetus. Eristatakse ajutist ja püsivat ehk alalist maksejõuetust. Maksejõuetuse hindamisel on oluline võlgniku püsiv maksejõuetus, ajutise maksejõuetuse korral puudub alus pankroti väljakuulutamiseks. Järelikult on vaja välja selgitada, kas tegemist on püsiva maksejõuetusega, mis on pankroti väljakuulutamise eeldus. Samuti on tähtis see, et võlgnikul ei jätku vahendeid kohustuste täitmiseks. See viitab maksejõuetusele. Asjaolu, et võlgnik ei soovi kohustusi täita, ei pruugi maksejõuetusele viidata. Maksejõuetuse hindamisel on vajalik, et pankrotiasja menetleval kohtunikul oleks peale heade õigusteadmiste ka teadmisi majandusest ning et ta tunneks ka finantsarvestuse ja raamatupidamise aluseid. Võlgniku maksevõime väljaselgitamisel on abiks kohtu poolt pankrotimenetluse algatamisel nimetatav ajutine pankrotihaldur, kelle ülesanne on selgitada välja võlgniku varad ja kohustused. Ühtlasi annab ajutine pankrotihaldur hinnangu võlgniku varalisele seisundile ja maksejõulisusele ning ettevõtte tegevuse jätkamise ja juriidilisest isikust võlgniku tervendamise väljavaadetele.¹⁶

Võlgniku maksejõuetuse kindlakstegemine ei pruugi olla kerge. Pankrotiseaduses on sätestatud isiku maksejõuetuse väljaselgitamise üld- ja erialused. Erialusteks on järgmised asjaolud:¹⁷

¹⁴ Riigilõivuseaduse lisa 2.

¹⁵ Pankrotiseaduse § 11.

¹⁶ Pankrotiseaduse § 22 lõige 2.

¹⁷ Pankrotiseaduse § 10 lõige 2.

- 1) võlgnik ei ole täitnud kohustust 30 päeva jooksul pärast kohustuse sissenõutavaks muutumist ja võlausaldaja on teda kirjalikult hoiatanud kavatsusest esitada pankrotiavaldus (pankrotihoiatus) ning võlgnik ei ole seejärel kohustust täitnud 10 päeva jooksul;
- 2) võlgniku suhtes toimivas täitemenetluses ei ole kolme kuu jooksul vara puudumise tõttu saadud nõuet rahuldada või kui täitemenetluses ilmneb, et võlgnikul ei jätku vara kõigi kohustuste täitmiseks;
- 3) võlgnik hävitab, peidab või raiskab oma vara või teeb raskeid juhtimisvigu, mille tagajärjel ta on muutunud maksejõuetuks, või on muul viisil tahtlikult põhjustanud oma maksejõuetuse;
- 4) võlgnik teatab võlausaldajale, kohtule või avalikkusele, et ta ei suuda oma kohustusi täita;
- 5) võlgnik on lahkunud Eestist eesmärgiga hoiduda oma kohustuste täitmisest või varjab end samal eesmärgil.

Võlgniku pankrotti taotleb võlausaldaja peab pankrotiavalduses põhistama võlgniku maksejõuetust vähemalt ühega eespool nimetatud asjaoludest. Praktikas kasutavad võlausaldajad kõige sagedamini esimesena nimetatud erialust, s.o pankrotihoiatuse tegemist võlgnikule. Kohustusliku erialuse väljatoomine ei vabasta võlausaldajat võlgniku maksejõuetuse põhistamisest muude asjaoludega. Seda aga kipuvad võlausaldajad unustama. Tihti tabab võlausaldajaid pankrotiasja menetlemisel üllatus, kui selgub, et kuigi nad on võlgniku maksejõuetust põhistanud asjaoluga, et pärast pankrotihoiatuse esitamist ei ole võlgnik kohustusi täitnud, on võlgnik siiski maksevõimeline. Praktikas on juhtunud, et võlgnik ei suvatsegi pankrotihoiatusele vastata, sest ei pea seda oluliseks. Ta kas arvab, et tal on piisavalt vara, või pole ta posti teel saadetud pankrotihoiatust kättegi saanud. Võlausaldaja peab suutma vaidluse korral tõendada, et võlgnik on pankrotihoiatuse ka kätte saanud. Muidu ei hakka kohus võlgniku maksevõimet hindamagi. Võlausaldaja peab pankrotiavalduse põhjalikult ette valmistama, st võlgniku maksejõuetuse põhistama, et mitte sattuda olukorda, kus kohus jätab pankrotiavalduse rahuldamata ja menetluskulud, mis pankrotiasjades ei ole väikesed, jäävad võlausaldaja kanda.

Maksejõuetuse põhitunnus on, et võlgnik ei suuda rahuldada võlausaldaja nõudeid ning see suutmatus ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Juriidilisest isikust võlgnik on maksejõuetu ka siis, kui võlgniku vara ei kata tema kohustusi ja selline seisund ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine.

Üldjuhul on isiku majandusseisundi halvenemine pikaajaline protsess, mis toob tihti kaasa maksejõuetuse. Samas võib maksejõuetus välja kujuneda ka seetõttu, et pole piisavalt tähelepanu pööratud riskile. Näiteks võib ettevõtte olla keeruline oma tegevust taastada, kui mingil põhjusel on hävinenud andmepank, tootmishoone vms. Kui tekkiv maksejõuetus on ajutise iseloomuga, siis on see tavaliselt ületatav. Pankroti eeldus on püsiv maksejõuetus. Selleks et hinnata, kas isik on ajutiselt

või alaliselt maksejõuetu, tuleb hinnata isiku majanduslikku olukorda tervikuna, juriidilise isiku puhul tuleb analüüsida ettevõtte majandustegevust. Maksevõime hindamiseks ei piisa ainult pangakonto seisu fikseerimisest, isiku maksevõimelisust tuleb hinnata pikema aja jooksul.

Raamatupidamise andmete tähtsus maksevõime väljaselgitamisel

Maksevõime hindamise seisukohast on oluline, kas võlgnik on raamatupidamiskohustuslane või mitte. Raamatupidamiskohustuslane on nii avalik-õiguslik kui ka eraõiguslik juriidiline isik, samuti füüsilisest isikust ettevõtja.¹⁸ Füüsiline isik (inimene) raamatupidamiskohustuslane ei ole. Juriidilisel isikul (ettevõttel) on kohustus korraldada oma raamatupidamine nii, et oleks tagatud objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamine isiku finantsseisundi, majandustulemuste ja rahavoogude kohta, et oleks võimalik dokumenteerida oma majandustehinguid ning kajastada algdokumentide alusel majandustehinguid registrites ning aruannetes.¹⁹

Aga ka füüsilise isiku (inimese) pankrot pole välistatud. Et füüsiline isik ei pea oma tulude-kulude ning vara ja kohustuste kohta arvestust pidama – majandusaasta aruannet või bilanssi neilt nõuda ei saa –, siis tuleb füüsilisest isikust võlgniku maksevõime hindamiseks koguda andmeid teisiti kui raamatupidamiskohustuslaselt. Selleks saab näiteks ajutine pankrotihaldur informatsiooni füüsiliselt isikult endalt, kuid võimalik on koguda infot ka avalikest registritest. Näiteks kinnistusregistrist saab teavet isikule kuuluva kinnisvara (maa, maja, korter vms) kohta. Täitmata kohustuste kohta võib saada andmeid kohtutäiturilt. Ametiasutustelt (nt Maksu- ja Tolliamet) saab teavet isiku tulude kohta. Maksevõime hindamisel tuleb arvestada nii olemasolevat vara ja kohustusi kui ka oodatavaid tulusid ja tulevikus tekkivaid kulusid, mis oluliselt vähendavad isiku maksevõimet. Füüsilise isiku maksevõime hindamisel tuleb arvestada tema võimet täita olulisi kohustusi õigel ajal. Kui isik on võtnud pangalaenu eluaseme soetamiseks ja pärast seda on kinnisvara hinnad langenud, ei pruugi tema vara katta tema kohustusi, s.o 30-aastase pangalaenu jääki. Ometi ei saa seda isikut pidada maksevõimetuks, kui ta on võimeline jooksvalt tasuma maksegraafikus kokkulepitud makseid.

Praktikas on ilmnenu, et paljud ettevõtjad on eksiarvamusel ettevõtte maksevõimelisuse hindamisel. Nimelt arvatakse, et ettevõtte on maksejõuetu siis, kui kogu vara on ära kulutatud ja ettevõttel on kohustusi, mille täitmiseks enam vara ei piisa. Ei ole harvad juhtumid, kui esitatakse juriidilisest isikust võlgniku pankrotiavaldus, millest selgub, et vara on ettevõttel null krooni, kuid kohustusi mitu miljonit. Kui võlgniku raamatupidamisdokumentidega lähemalt tutvuda, selgub, et võlgnik

¹⁸ Raamatupidamise seaduse § 2 lõige 2.

¹⁹ Raamatupidamise seaduse § 4.

on püsivalt maksejõuetu olnud juba mitu aastat ning pankrotiavalduse esitamisega on põhjendamatult viivitatud. Siinkohal tuleb rõhutada, et juriidilise isiku maksevõime hindamise alused on seadusandja kindlaks määranud, lähtudes põhimõttest, et maksejõuetuse ilmnemise korral tuleb käivitada pankrotimenetlus, mille käigus on võlausaldajatel võimalus saada oma nõuded vähemalt osaliseltki rahuldatud. See tähendab, et pankrotiavalduse esitamise õige aeg on siis, kui jätkub vara ka kohustuste täitmiseks. Põhjalikumalt käsitleb autor seda küsimust allpool.

Ettevõtte finantsseisu analüüsimine

Ettevõtte, s.o raamatupidamiskohustuslase maksevõimelisuse hindamiseks tuleb ettevõtte finantsseisu analüüsida. Oluline näitaja, mis võimaldab võlgniku maksevõimet hinnata, on küsimus, kuivõrd tema majanduslik olukord võimaldab nõuete rahuldamise (kohustuste täitmise). Nimetatud näitaja peegeldab ka ettevõtte tegelikku võimet ehk valmidust aruandeperioodi lõpul ära maksta kõik lühiajalised võlgnevused. Ettevõtte maksevõimelisusest annab esmase ülevaate hetkeseisu kajastav bilanss. Kasumiaruandest on võimalik näha perioodi kulusid ja tulusid, rahavoogude aruandest aga laekumisi ja väljamakseid.²⁰ Et omada paremat ülevaadet raha liikumisest, maksevahendite olemasolust ja investeerimisvõimalustest, koostatakse ettevõttes paralleelselt bilansi ja kasumiaruandega ka rahavoogude (kassavoogude) aruanne. Tegelikult võimaldab rahavoogude aruanne ainukesena näidata ettevõtte võimet tasuda oma kohustusi kindlatel, bilansi koostamisest erineval ajal. Järelikult saame suures osas just tänu rahavoogude aruandele uurida ettevõtte maksevõime või -võimetuse hetkeseisu.²¹

Ettevõtte maksevõimelisuse analüüs hõlmab nii lühiajaliste võlgnevuste katmise potentsiaali kui ka maksevalmiduse analüüsi, et selgitada välja ettevõtte tegelik valmidus tagastada võlg. Lühiajaliste kohustuste tasumise potentsiaal võimaldab välja selgitada maksevõimetuse kestvuse probleemi. Selleks tuleb analüüsida ettevõtte rahaliste vahendite laekumise ja väljamaksete vahekorda, mille tulemusena kujuneb teatav rahajääk. Jäägiga on võimalik tasuda konkreetsete kohustuste täitmise eest nii aktsionäridele (dividendid), hankijatele (tasumata arved), laenuandjatele (nii igakuised intressid kui ka tähtajaliselt laen ise) kui ka töötajatele (palgad). Eeltoodu kirjeldab lühiajaliste kohustuste katmisega seotut ehk nn jooksvat maksevõimelisust. Samas tuleb uurida ka ettevõtte pikemaajalist maksevõime potentsiaali ja suutlikkust tagastada näiteks pikaajalisi laene ettenähtud tähtaegadel. Pikaajalise maksevõime ehk kapitali struktuuri näitajad kajastavad omakapitali osatähtsust ettevõtte kapitali struktuuris ning sellest tulenevalt ettevõtte potentsiaali katta pikaajalisi investeeringuid omakapitali arvelt.²²

²⁰ Raamatupidamise seaduse §-d 18 ja 19.

²¹ T. Haldma. Finantsanalüüs pankrotimenetluses. – Juridica 1994, nr 1.

²² T. Haldma. Finantsanalüüs pankrotimenetluses. – Juridica 1994, nr 1.

Ettevõtte maksevõime hindamisel tuleb arvestada ka ettevõtte potentsiaali teenida kasumit ja võimet jätkata oma tegevust, sest alati ei näita varade ja kohustuste vahet ettevõtte potentsiaali kohustuste täitmisel. Näiteks tegevust alustaval ettevõttel on tegevuse käivitamine kaasa toonud suured kulud, kuid tulusid ei ole ettevõtte veel teenima asunud. Muidugi tuleb sellisel juhul viia ettevõtte omakapital vastavusse seaduses nõutud suurusega, milleks on mitu võimalust ja mida autor käsitleb alljärgnevalt.

Eespool nimetatud seisukohti toetab ka kohtupraktika. Selle kohaselt ei näita ainuüksi võlgniku täitmata kohustused veel tema püsivat maksejõuetust. Kohus peab tuvastama, kas isikul on vara sissenõutavate võlgade rahuldamiseks ning kas võlgniku vara ületab sissenõutavaks muutunud nõudeid tema vastu. Kui sissenõutavaks muutunud nõuded võlgniku vastu ei ületa tema vara ning pankrotiavalduse esitanud isiku nõuded võlgniku vastu on oluliselt väiksemad isiku varast, ei saa võlgniku maksejõuetust lugeda püsivaks.²³

Maksevõime näitaja seotus omakapitaliga

Nagu eespool nimetatud, on ettevõtte, s.o raamatupidamiskohustuslase maksevõime näitaja seotud omakapitaliga. Omakapital (netovara) näitabki varade ja kohustuste vahet²⁴ (varad – kohustused = omakapital). Vara on isikule kuuluv rahaliselt hinnatav asi või õigus, kohustused on isikul lasuv rahaliselt hinnatav võlg.²⁵ Kohustusliku omakapitali suuruse leiame äriseadustikust. Selle kohaselt peab piiratud vastutusega äriühingul (osaühingul või aktsiaseltsil) olema netovara vähemalt pool osakapitalist või vähemalt seaduses nõutav omakapitali suurus (minimaalne määr). Osäühingu osakapitali minimaalmäär on 40 000 krooni, aktsiaseltsi aktsiakapitali minimaalmäär 400 000 krooni.²⁶

Juhul kui piiratud vastutusega äriühingu omakapital siiski ei vasta esitatud nõudmisele, on omanikul (osanikul või aktsionäril) võimalik otsustada, kas vähendada või suurendada omakapitali tingimusel, et netovara suurus vastaks seaduses nõutavale suurusele, või võtta tarvitusele muud abinõud omakapitali vastavusse viimiseks seaduses nõutava suurusega. Näiteks võivad omanikud suurendada omakapitali rahalise sissemakse teel. Kui aga omanikud nimetatud võimalusi kasutada ei soovi, on võimalik äriühing lõpetada, ümber kujundada, jagada osadeks või ühineda mõne teise äriühinguga. Kui aga omanikud eelnimetatud võimalusi kasutada ei soovi, tuleb esitada pankrotiavaldus.²⁷

²³ Riigikohtu lahend nr 3-2-1-120-02.

²⁴ Raamatupidamise seaduse § 3 punkt 3.

²⁵ Raamatupidamise seaduse § 3 punktid 1 ja 2.

²⁶ Äriseadustiku §-d 136 ja 222.

²⁷ Äriseadustiku §-d 176 ja 301.

Kuidas aga tagada äriühingu omanikule teave selle kohta, et äriühingu omakapital ei vasta seaduses esitatud nõudmistele? Ka selle peale on seadusandja mõelnud. Juhatuse liikmele on kehtestatud kohustus kutsuda kokku äriühingu erakorraline koosolek (omanikud), kui äriühingul on netovara vähem kui pool omakapitalist või vähem kui seaduses nõutud minimaalne suurus.²⁸

Kui äriühingu omanikud ei võta meetmeid, et viia äriühingu omakapital seaduses nõutavale tasemele, ega otsusta ka esitada pankrotiavaldust, ei vabasta see äriühingu juhatust pankrotiavalduse esitamise kohustusest.²⁹ Kui äriühing on püsivalt maksejõuetu, peab äriühingu juhatuse maksejõuetuse ilmnemisest 20 päeva möödudes esitama kohtule pankrotiavalduse.³⁰ Sellest tähtajast praktikas kahjuks kinni ei peeta, harvad ei ole juhtumid, kus äriühingu juhatuse liige esitab pankrotiavalduse alles kaks-kolm aastat pärast püsiva maksejõuetuse ilmnemist. Selleks ajaks on äriühingu tegevus ammu lõppenud, töötajad töölt lahkunud ja kogu äriühingu vara kulutatud ning ka kohustused on intresside ja viiviste näol pidevalt kasvanud.

Eespool kirjeldatud viisil käitunud juhatuse liige pole ilmselgelt täitnud oma seadusest tulenevat hoolsuskohustust.³¹ Olla hoolas ja täita hoolsuskohustust tähendabki eelkõige seda, et juhtorgani liige täidab kohustusi lähtudes hea usu põhimõttest, järgides oma tegevuses eelkõige ühingu huve.³² Maksejõuetu äriühingu edasikestmine ei ole aga ei omanike, võlausaldaja ega ka ühingu enda huvides. Majanduskäibe edukaks eksisteerimiseks on oluline õigusselgus. Lahendamata maksejõuetusprobleemid, maksejõuetud ettevõtted ja täitmata kohustused komplitseerivad majanduskäivet. Seepärast on seadusandja kehtestanud pankrotiavalduse esitamiseks väga lühikese tähtaja.

Maksejõuetusega kaasnev vastutus

Kui juhatuse liige ei täida pankrotiavalduse esitamise kohustust, tuleb tal arvestada, et sellise käitumise eest võib järgneda vastutus. Lisaks pankrotiavalduse esitamata jätmisele võib vastutus järgneda ka seetõttu, et juhatuse liikme poolse kohustuste rikkumise tõttu (juhtimisviga) on tekkinud materiaalne kahju. Raskeks juhtimisveaks loetakse füüsilisest isikust võlgniku või juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liikme poolt oma kohustuste rikkumist tahtlikult või raske hooletuse tõttu.³³ Juhatusel on vastutus võib olla nii tsiviilõiguslik kui ka karistusõiguslik. Juhatusel on vastutus tsiviilõiguslik vastutus seisneb selles, et tal tuleb hüvitada kahju, mille ta on

²⁸ Äriseadustiku § 292 lõige 1.

²⁹ Tsiviilseadustiku üldosa seadustiku § 36.

³⁰ Äriseadustiku §-d 112¹, 180 ja 306.

³¹ Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 35.

³² P. Varul jt. Äriühingu juhtorganid. Äripäeva Kirjastus 2005, lk 61.

³³ Pankrotiseaduse § 28 lõige 2.

tekitanud oma kohustuste täitmata jätmisega. Seadusandja on ette näinud alused juhatuse liikmete vastutuse tekkimiseks nii ettevõtte³⁴ kui ka võlausaldajate ees. Vastutuse kohaldamise eelduseks on materiaalõiguslike aluste olemasolu, samuti kohustuste rikkumine, kahju ning rikkumise ja kahju vaheline põhjuslik seos. Lisaks võib pankroti väljakuulutamise korral järgneda ka pankrotiõiguslik vastutus, näiteks ärikeelu kohaldamine.

Karistusõiguslik vastutus võib ka järgneda juhatuse liikme kohustuste täitmata jätmise tõttu. Eristatakse pankrotikuritegusid ja kuritegusid, mille eesmärk ei ole teadlikult oma maksevõime vähendamine (ärisaladuse hoidmise kohustus³⁵). Näiteks võib järgneda vastutus osanike, aktsionäride või tulundusühistu liikmete koosoleku kokkukutsumata jätmise eest olukorras, kus bilansist on selgunud, et netovara ei vasta seaduses nõutud tasemele; samuti võib järgneda vastutus raamatupidamis-kohustuste rikkumise eest või ettevõtte majanduslikku seisundit kajastava ebaõige info edastamise eest. Vastutus võib järgneda ka võlgniku vara teadva hävitamise, kahjustamise, raiskamise, põhjendamatu kinkimise, loovutamise või välismaale paigutamise eest, põhjendamatu kohustuste võtmise, põhjendamatu soodustuste andmise või ühe võlausaldaja teisele eelistamise eest, kui sellega on põhjustatud võlgniku maksevõime oluline vähenemine või tema maksejõuetus. See on karistusseadustiku mõttes kuritegu. Kuritegu on ka vara varjamine pankrotimenetluses ning juba nimetatud pankrotiavalduse esitamise kohustuse täitmata jätmine.³⁶ Oluline on see, et karistusõigusliku vastutuse kandmine ei vabasta tsiviilõiguslikust vastutusest, s.o kahju hüvitamise kohustusest.

Kui pankrotimenetluses on ilmnenu, et võlgnik on seoses maksejõuetuse tekkimisega toime pannud kuriteo tunnustega teo, on kohtul kohustus teatada sellest prokurörile või politseile kriminaalmenetluse algatamise otsustamiseks.³⁷ Samas ei ole kohtu ülesanne esitada avaldus näiteks võlgniku juhatuse liikme tekitatud kahju sissenõudmiseks. Seda peab tegema õigustatud isik (võlausaldaja, pankrotihaldur vm isik) ise.

Kokkuvõte

Nagu öeldud, ei pea maksejõuetus alati lõppema pankrotiga, sest võlgnik võib olla suuteline oma olukorda parandama. Alust pankroti väljakuulutamiseks on siis, kui võlgniku suutmatust võlausaldajate nõudeid rahuldada ei ole ajutine, vaid iseloomulik tema majanduslikule olukorrale tervikuna. Pankrotiseadus võimaldab ettevõtet tervendada (saneerida) isegi pärast pankroti väljakuulutamist.³⁸ Samuti püütakse

³⁴ Äriseadustiku §-d 187ja 315.

³⁵ Karistusseadustiku § 377.

³⁶ Karistusseadustiku §-d 380–381¹ ja 384–385¹.

³⁷ Pankrotiseaduse § 28 lõige 1 ja § 165 lõige 5.

³⁸ Pankrotiseaduse §-d 2 ja 129.

kaitsta isikuid ka enne pankrotistumist, andes võimaluse ettevõtet tervendada (reorganiseerida) juba siis, kui maksejõuetus ähvardab, kuid ei ole veel välja kujunenud. Selleks otstarbeks on asunud välja töötama reorganiseerimisseaduse eelnõu.

Maksejõuetuse teema on muutunud praegusel SMS-laenude ja muude materiaalsete ahvatluste ajastul väga päevakohaseks. Vastutustundlik isik mõistab maksevõime olulisust, hindab seda jooksvalt ning arvestab seda ka kohustuste võtmisel ja majandustegevuse arendamisel. Ometi on küllalt palju inimesi, kes annavad järele ahvatlustele võtta kergel käel kohustusi (nt laene) ega mõtle pikemalt selle üle, kas nad neid ka täita suudavad. Ei mõelda ka tagajärgedele, mis saavad olukorras, kus on ilmselge, et kohustusi ei suudeta õigeaegselt täita ning et võlad ületavad isiku vara väärtuse. Ilmselge on seegi, et sellisel juhul kaotab mõni võlausaldaja kannatuse ja esitab võlgniku suhtes pankrotiavalduse või et võlgnikul endal ei jää üle muud, kui esitada ise pankrotiavaldus. Pankroti väljakuulutamise tagajärjed ei ole meeldivad ega too kaasa automaatset võlgadest vabanemist. Mida pankrot täpsemalt tähendab ja mida pankrotimenetlus endaga kaasa toob, on juba teine teema.

Olulised mõisted pankrotimenetluses

Merike Varusk
Harju Maakohtu kohtunik

Artikli eelmises osas käsitlesin pankrotimenetluse üht olulisemat mõistet – maksejõuetust. Selles osas püüan seletada teisi pankrotimenetluse seisukohalt olulisi mõisteid.

Pankrotiavalduse esitaja

Isiku maksejõuetuse korral võib esitada kohtule pankrotiavalduse. Pankrotiavalduse esitajaks on üldjuhul kas **pankrotivõlausaldaja (võlausaldaja)** või **pankrotivõlgnik (võlgnik)**.¹ Pankrotivõlgnikuks võib olla iga füüsiline või juriidiline isik. Pankrotivõlgnikuks ei või olla riik, kohalik omavalitsus² ega ka näiteks haigekassa³ või tagatisfond.⁴ Pankrotivõlausaldaja on isik, kellel on võlgniku vastu varaline nõue, mis on tekkinud enne pankroti väljakuulutamist.⁵ Seadus näeb ette ka erandeid, millal pankrotiavalduse võib esitada muu isik kui võlgnik või võlausaldaja. Näiteks võib seda võlgniku surma korral teha tema vara suhtes võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja,⁶ krediidasutuse maksejõuetuse korral aga võib pankrotiavalduse esitada finantsinspeksioon.⁷

Võlausaldaja võib esitada avalduse võlgniku pankroti väljakuulutamiseks, võlgnik võib esitada avalduse enda pankroti väljakuulutamiseks. Kui füüsilisest isikust võlgniku maksejõuetuse korral ei ole pankrotiavalduse esitamise kohustust isikule endale otseselt kohustuslikuks tehtud, siis juriidilisest isikust võlgniku püsiva maksejõuetuse korral peavad pankrotiavalduse esitama juhatuse või seda asendava organi liikmed või likvideerija.⁸ Pankrotiavaldus tuleb kohtule esitada eelnimetatud juhul viivitamatult, kuid kindlasti kahekümne päeva jooksul äriühingu maksejõuetuse ilmnemisest.⁹ Juriidilisest isikust võlgniku nimel võib pankrotiavalduse esitada juhatuse või seda asendava juhtorgani iga liige ka siis, kui tal ei ole õigust juriidilist isikut üksinda esindada. Täisühingu osanik või usaldusühingu täisosanik võib pankrotiavalduse esitada ka siis, kui tal ei ole õigust ühingut esindada või tal

¹ Pankrotiseadus § 9 lg 1.

² Pankrotiseadus § 8 lg 2.

³ Eesti Haigekassa seadus § 5 lg 5.

⁴ Tagatisfondi seadus § 84 lg 3.

⁵ Pankrotiseadus § 8 lg 3.

⁶ Pankrotiseadus § 9 lg-d 2 ja 3.

⁷ Krediidasutuste seadus § 123 lg 1 p 3.

⁸ Tsiviilseadustiku üldosa seadus §-d 36 ja 44.

⁹ Äriseadustik § 112¹ lg 1, § 180 lg 5¹, § 306 lg 3¹.

ei ole õigust ühingut üksinda esindada.¹⁰ Pankrotiavalduse esitamise võimalus on antud ka piiratud esindusõigusega isikutele seetõttu, et pankrotiavalduse esitamise kohustuse täitmata jätmine on süütegu, mille eest võidakse karistada rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.¹¹

Olenemata sellest, kas pankrotiavalduse esitab võlgnik või võlausaldaja, peab pankrotiavalduse esitaja võlgniku maksejõuetuse põhistama.¹² Sageli ei teata, mis on **maksejõuetuse põhistamine**. Maksejõuetuse põhistamine on võlgniku maksejõuetust kinnitavate eluliste asjaolude väljatoomine ja tõendamine. Võlgnikul tuleb maksejõuetuse põhistamiseks lisada pankrotiavaldusele selgitus maksejõuetuse põhjuste kohta ja võlanimekiri, milles märgitakse võlgniku võlausaldajad ja nende nõuded, samuti andmed võlgniku vara kohta.¹³ Ka võlausaldaja peab pankrotiavalduse esitamisel põhistama võlgniku maksejõuetuse. Lisaks võlgniku maksejõuetust põhistavatele muudele asjaoludele (**üldalused**) tuleb võlausaldajal pankrotiavalduse esitamisel tuua välja ka vähemalt üks seaduses toodud maksejõuetust põhistav asjaolu (**erialus**). Need võivad olla järgmised:

- kui võlgnik ei ole täitnud oma kohustust kolmekümne päeva jooksul pärast kohustuse sissenõutavaks muutumist ja võlausaldaja on teda kirjalikult hoiatanud kavatsusest esitada pankrotiavaldus (**pankrotihoiatus**), kuid võlgnik ei ole seejärel oma kohustust täitnud kümne päeva jooksul;
- kui võlgniku suhtes toimivas täitemenetluses ei ole kolme kuu jooksul vara puudumise tõttu saadud nõuet rahuldada või kui täitemenetluses ilmneb, et võlgnikul ei jätku vara kõigi kohustuste täitmiseks;
- kui võlgnik hävitab, peidab või raiskab oma vara või teeb raskeid juhtimisvigu, mille tagajärjel ta on muutunud maksejõuetuks, või on muul viisil tahtlikult põhjustanud oma maksejõuetuse;
- kui võlgnik teatab võlausaldajale, kohtule või avalikkusele, et ta ei suuda oma kohustusi täita;
- kui võlgnik on Eestist lahkunud või varjab end eesmärgiga hoiduda oma kohustuste täitmisest.¹⁴

Tavaliselt tugineb võlausaldaja võlgniku maksejõuetuse põhistamisel nimetatud asjaolude hulgast sellele, et võlausaldaja on teinud võlgnikule pankrotihoiatuse, kuid võlgnik ei ole sellele vaatamata kohustust kümne päeva jooksul täitnud. Võlausaldaja peab arvestama sellega, et kui võlgnik ei tunnista pankrotihoiatuse kättesaamist, siis tuleb võlausaldajal endal seda tõendada. Tihti annavad võlausaldajad võlgnikule pankrotihoiatuse üle allkirja vastu. Kui pankrotihoiatuse on üle antud õigustatud isikule, ei ole pankrotihoiatuse kätteandmise kahtlust. Probleemaatili-

¹⁰ Pankrotiseadus § 13 lg 4.

¹¹ Karistusseadustik § 385¹.

¹² Pankrotiseadus § 10 lg 1 ja § 13 lg 1.

¹³ Pankrotiseadus § 13 lg 2.

¹⁴ Pankrotiseadus § 10 lg 2.

sem on saata pankrotihoiatust posti teel. Kui võlausaldajal ei ole vaidluse tekkides esitada tõendit, mis kinnitab pankrotihoiatuse kättetoimetamist võlgnikule, jäetakse pankrotiavaldus rahuldamata, sest võlausaldaja ei ole võlgniku maksejõuetust põhistanud.

Mõnikord on võlausaldajad tuginenud asjaolule, et täitemenetluses ei ole kolme kuu jooksul võlgniku vara puudumise tõttu saadud nõuet rahuldada või on täitemenetluses ilmnenu, et võlgnikul ei jätku vara kõigi kohustuste täitmiseks. Pankrotiseaduses esitatud võlgniku maksejõuetust põhistavaid muid asjaolusid praktikas peaaegu ei kasutata.

Lisaks maksejõuetuse põhistamisele tuleb võlausaldajal esitada tõendid oma nõude suuruse, aluse ja täitmise tähtaja kohta.¹⁵

Pankrotimenetluse algatamine ja pankroti väljakuulutamise

Pärast pankrotiavalduse esitamist otsustab kohus, kas võtta see menetlusse¹⁶ või menetlemisest keelduda.¹⁷ Pankrotiavalduse menetlusse võtmisest keeldumise aluseks võib olla asjaolu, et võlausaldaja pankrotiavaldusest ei selgu, kas avalduse esitajal on nõue võlgniku vastu või ei ole võlausaldaja põhistanud pankrotiavalduses võlgniku maksejõuetust või esinevad muud tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud alused (näiteks tasumata on riigilõiv). Kui pankrotiavalduse menetlusse võtmisest pole alust keelduda, võtab kohus selle määrusega menetlusse. Võlgniku pankrotiavalduse puhul algatab kohus pankrotimenetluse kohe.¹⁸ Võlausaldaja pankrotiavalduse puhul määrab kohus eelistungi, kus otsustatakse pankrotimenetlus algatamise üle.¹⁹ Võlgniku pankrotiavalduse puhul algatatakse pankrotimenetlus kohe seetõttu, et avalduse on esitanud võlgnik ise ning kuna ta on oma maksejõuetust põhistanud, pole alust arvata, et pankrotimenetluse algatamisega rikutaks tema õigusi. Teine olukord on võlausaldaja pankrotiavalduse puhul. Seadusandja on pannud kohtule kohustuse pidada võlgniku kaitseks eelistungi, kus selgitatakse välja pankrotimenetluse algatamisega seonduvad asjaolud. Eelistungil selgitab kohus, kas võlausaldajal on nõue võlgniku vastu. Seal on võlgnikul võimalus võlausaldaja nõuded vaidlustada või tõendada, et ta ei ole maksejõuetu. Kui võlausaldaja nõue ei ole selge või kui võlgnik ei ole maksejõuetu, siis kohus pankrotimenetlust ei algata. Kui aga võlausaldaja nõue on selge ja tõendatud ning võlgniku maksejõuetus põhistatud, algatab kohus pankrotimenetluse ja määrab ajutise pankrotihalduri.

¹⁵ Pankrotiseadus § 10 lg 4.

¹⁶ Pankrotiseadus § 3 lg 2 ja tsiviilkohtumenetluse seadustik § 372.

¹⁷ Pankrotiseaduse § 14 lg 1.

¹⁸ Pankrotiseadus § 15 lg 1.

¹⁹ Pankrotiseadus § 16 lg 1.

Pankrotimenetluse algatamise puhul on tähtis teada, et kohus võib kohustada pankrotiavalduse esitanud võlausaldajat maksma ajutise pankrotihalduri tasu ning kulutuste katteks kohtu deposiiti kohtu määratud rahasumma, kui on alust eeldada, et pankrotivarast vahendeid ei jätku.²⁰ Praegu on kohtute poolt deposiiti nõutava summa suurus ca 25 000 krooni. Kui võlausaldaja ettenähtud summat tähtajaks kohtu deposiiti ei maksa, siis kohus pankrotimenetlust ei algata.²¹

Pankrotimenetluse algatamise korral nimetab kohus ajutise pankrotihalduri.²² Samuti määrab kohus kindlaks kohtuistungi toimumise aja. Pankrotimenetluse algatamisel peatab kohus võlgniku vara suhtes toimuva täitemenetluse²³ ja võib keelata võlgnikul oma vara ajutise pankrotihalduri nõusolekuta käsutada.²⁴ Seda nimetatakse **käsuskeeluks**. Käsuskeelu teeb kohus avalikult teatavaks Ametlikes Teadaannetes.²⁵ Käsuskeelu korral ei tohi võlgnik oma vara võõrandada ega ajutise pankrotihalduri nõusolekuta koormata. Näiteks ei või äriühing käsuskeelu korral ilma ajutise pankrotihalduri nõusolekuta teha oma igapäevaseid toiminguid, sh maksta tasumisele kuuluvaid arveid.

Lisaks eespool mainitule võib kohus pankrotimenetluse algatamisel kasutada ka muid **pankrotiavalduse tagamise abinõusid** (analoogselt hagi tagamisega), samuti kohaldada võlgniku suhtes elukohast lahkumise keeldu, võlgniku sundtoomist või aresti.²⁶ Juriidilisest isikust võlgniku korral võidakse elukohast lahkumise keeldu või aresti kohaldada juhtorgani liikme, likvideerija, täisühingu osaniku, usaldusühingu juhtimisõigusega täisosaniku, prokuristi ja raamatupidamise eest vastutava isiku suhtes. Elukohast lahkumise keeldu võib kohaldada ka vähemalt 1/10 suurust osalust omava osaniku või aktsionäri suhtes.²⁷

Kohtu nimetatud ajutist pankrotihaldurit aetakse tihti segamini pankrotihalduriga. Kuigi nimetused on sarnased, on tegemist erisuguse pädevusega. Ajutise pankrotihalduri nimetab kohus isikute hulgast, kellel on pankrotihaldurina tegutsemise õigus, s.t tegemist peab olema füüsilise isikuga, kellele on antud pankrotihaldurina tegutsemise õigus justiitsministri moodustatud pankrotihaldurite eksamikomisjoni poolt või vandeadvokaadi või vandeadvokaadi vanemabiga. Samuti peab sellel isikul olema kehtiv vastutuskindlustuse leping²⁸. **Ajutine pankrotihaldur** on isik, kelle kohus nimetab ametisse konkreetsete toimingute tegemiseks. Erinevalt pankrotihaldurist pole tal võlgniku esindamise õigust. Ajutisel pankrotihalduril on

²⁰ Pankrotiseadus § 11.

²¹ Pankrotiseadus § 15 lg 2 p 5.

²² Pankrotiseadus § 17 lg 1.

²³ Pankrotiseadus § 17 lg 3.

²⁴ Pankrotiseadus § 20.

²⁵ Pankrotiseadus § 21 lg 1.

²⁶ Pankrotiseadus § 18 lg 1.

²⁷ Pankrotiseadus § 19 lg 1.

²⁸ Pankrotiseadus § 56 lg 1 ja 64.

võlgniku kontrollimise õigus, teda võib nimetada võlgniku kohta poolt nimetatud kontrollorganiks. Pankrotihaldur on aga võlgniku seaduslik esindaja ja juriidilisest isikust võlgniku juhtimisorgan.

Ajutise pankrotihalduri ülesanne on selgitada välja võlgniku vara, sh võlgniku kohustused, ning kontrollida, kas võlgniku vara katab pankrotimenetluse kulud; anda hinnang võlgniku varalisele seisundile ja maksejõulisusele, samuti võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamise ja juriidilisest isikust võlgniku tervendamise väljavaadetele; tagada võlgniku vara säilimine ning anda käsutuskeelu korral võlgnikule nõusolek vara käsutamiseks või see keelata. Lisaks nimetatule täidab ajutine pankrotihaldur muid ülesandeid, mida kohus on talle pankrotimenetluses andnud. Selleks et ajutine pankrotihaldur saaks nimetatud ülesandeid täita, on tal õigus saada võlgnikult vajalikku teavet ja dokumente, eelkõige võlgniku vara ja kohustuste kohta; viibida võlgniku valduses oleva maatükil ja majandus- või kutsetegevuseks kasutatavates ruumides; viibida füüsilisest isikust võlgniku eluruumis; saada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuselt, krediidiastutuselt või muult isikult teavet ja dokumente, mis on vajalikud võlgniku varalise seisundi väljaselgitamiseks; saada raamatupidamiskohustuslasest võlgnikult eelmise majandusaasta aruanne koos ülevaatega võlgniku finantsseisundi, majandustulemuste ja rahavoogude kohta. Kogutud andmete põhjal koostab ajutine pankrotihaldur aruande ja arvamuse võlgniku maksejõuetuse tekkimise põhjuste kohta. Arvamuses tuleb märkida sedagi, kas võlgniku maksejõuetuse põhjuseks on kuriteo tunnustega tegu, raske juhtimisviga või muu asjaolu.²⁹

Ajutisel pankrotihalduril on õigus saada oma ülesannete täitmise eest tasu ning nõuda selleks tehtud kulutuste hüvitamist.³⁰ Ajutise pankrotihalduri tasu maksmise korra on määranud justiitsminister.³¹ Tasu suuruse määrab kohus, arvestades kehtestatud piirmäärasid.

Kui ajutine pankrotihaldur tekitab oma kohustuste rikkumisega võlgnikule või võlausaldajale kahju, kannab ta selle eest vastutust.³²

Pankrotimenetluse algatamisel määrab kohus kohtuistungi aja ja kuulab ära menetlusosaliste, s.o võlausaldaja ja võlgniku seisukohad olulistes küsimustes. Samas kuulab kohus ära ka ajutise pankrotihalduri arvamuse. Vajaduse korral selgitab kohus omal algatusel välja pankrotimenetluse seisukohast tähtsust omavad asjaolud.³³ Kohus lahkub istungilt, et teha pankrotiavalduse kohta lahend. See tähendab, et kohus võib jätta pankrotiavalduse rahuldamata või kuulutada välja võlgniku pank-

²⁹ Pankrotiseadus § 21 lg-d 2–4.

³⁰ Pankrotiseadus § 23.

³¹ Justiitsministri 18.12.2003 määrus nr 71 "Pankrotihalduri ja ajutise pankrotihalduri tasude piirmäärad ja hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise kord".

³² Pankrotiseadus § 24.

³³ Pankrotiseadus § 3 lg 3.

roti. Kuid kohus võib teha ka määruse, millega raugetab pankrotimenetluse pankrotti välja kuulutamata (**pankrotimenetlus raueb**). Kui pankrotiavalduse esitanud võlausaldaja ei ilmu kohtuistungile, võib kohus jätta avalduse läbi vaatamata.³⁴

Praktikas on juhtumeid, kus selgub, et võlgnikul puudub vara, et pankrotimenetlus läbi viia. Sel juhul on võlgnikul, võlausaldajal või muul isikul õigus maksta raha kohtu deposiiti pankrotimenetluse kulude katteks. Deposiiti makstava summa suuruse määrab kohus ja see oleneb konkreetse pankrotimenetluse iseärasustest. Võlausaldajal tuleks kaaluda raha deposiiti maksmist siis, kui on ilmne, et võlgniku vara on võimalik pankrotivarasse tagasi nõuda (näiteks on võlgnik oma vara enne pankrotimenetlust ära kinkinud vms). Kui mõni nimetatud isikutest maksab raha pankrotimenetluse kulude katteks, siis on kohtul alust kuulutada välja võlgniku pankrot, kui aga võlgnikul ei ole vara ja pankrotimenetluse kulude katteks raha kohtu deposiiti ei maksta, raugetab kohus pankrotimenetluse võlgniku maksejõuetusele vaatamata. Pankrotimenetluse raugemine menetluse selles etapis tähendab seda, et kohus lõpetab võlgniku pankrotimenetluse pankrotti välja kuulutamata. Juriidilise isiku pankrotimenetluse raugemisel lõpetatakse ka juriidiline isik.³⁵ Kuigi võlausaldaja leiab tihti, et pole mõtet pankrotimenetluse kulude katteks raha maksta ja et kahju hüvitamise nõuet on võimalik esitada pankrotistunud äriühingu juhatuse liikme vastu, tuleb tal arvestada kohtu seisukohta, et juhatuse liikme vastu ei ole võimalik kahju hüvitamise nõuet esitada pärast seda, kui pankrotimenetluses ei ole äriühingu varast selleks piisavalt vahendeid olnud. Kui aga pankrotimenetlus on raugenud ja vara tagasivõitmise nõuded on jäänud realiseerimata, ei ole alust juhatuse liikme vastu nõuet esitada.

Praktikas pole harvad niisugused juhtumid, kus pankrotimenetluse algatamist seostatakse pankroti väljakuulutamisega. Sellest tulenevalt võib saada kahjustada selle isiku maine, kelle suhtes pankrotimenetlus on algatatud. Tegelikult ei tähenda pankrotimenetluse algatamine veel pankroti väljakuulutamist. Tegemist on ju ajutise pankrotimenetlusega, mille käigus ajutine pankrotihaldur selgitab välja isiku maksevõimelisuse. Alles pärast seda on kohtul võimalik pankroti väljakuulutamise üle otsustada. Et pankrotimenetluse algatamist seostatakse tihti pankroti väljakuulutamisega ning see on kaasa toonud äripartnerite usaldamatuse ja tekitanud asjaosalisele ka materiaalselt kahju, kaalutakse nüüd pankrotiseaduse muutmise käigus seaduses sätestatud pankrotimenetluse algatamine oma praegusel kujul seadusest välja jätta.³⁶ Seda on võimalik teha ka teiste maade kogemustele toetudes.

Nii pankrotimenetluse raugemise määruses kui ka pankrotiotsuses tuleb kohtul lahendada peaaegu samad ülesanded. Võlausaldaja pankrotiavalduse puhul otsus-

³⁴ Pankrotiseadus § 26 lg 1.

³⁵ Tsiiviilseadustiku üldosa seadus § 39 p 4¹.

³⁶ Artikli autor on justiitsministri moodustatud ekspertnõukogu maksejõuetuse ja tsiiviiltätetalituse töögrupi juhataja asetäitja; töögrupp on välja töötanud pankrotiseaduse muutmise ettepanekud.

tab kohus võlausaldaja nõude selguse üle. Kui võlausaldaja nõue on selge (nõue on tõendatud ja võlgnik ei ole sellele põhjendatud vastuväiteid esitanud), on kohtul alust hinnata võlgniku maksejõuetust. Kui võlausaldaja nõue ei ole selge (ta ei ole seda nõuetekohaselt tõendanud või on võlgnik esitanud nõudele vastuväiteid, mistõttu vaidlus nõude üle tuleb lahendada väljaspool pankrotimenetlust), siis jätab kohus pankrotiavalduse rahuldamata. Kuigi nimetatud asjaolud tuleks välja selgitada enne pankrotimenetluse algatamist, ei ole harvad juhtumid, kus pärast pankrotimenetluse algatamist ilmnevad seigad, mis muudavad nõude ebaselgeks. Lisaks eelnimetatule tuleb kohtul oma lahendis hinnata maksejõuetuse tekkimise põhjusi ning seda, kas võlgniku pankrotimenetluses esineb vara tagasivõitmise või -nõudmise võimalusi. Kohtul tuleb välja selgitada seegi, kas võlgniku maksejõuetuse põhjuseks on raske juhtimisviga või kuriteo tunnusega tegu.

Kui on selgunud, et võlgnikul pole menetluskulude katteks raha ja seda ei ole ka kohtu deposiiti makstud, raugetab kohus pankrotimenetluse. Kui aga võlgnikul on menetluskulude katteks piisavalt vara või kui raha on kohtu deposiiti makstud, teeb kohus otsuse, millega kuulutab võlgniku pankroti välja (**pankrotiotsus**). Pankrotiotsuses märgib kohus pankroti väljakuulutamise kuupäeva ja kellaaja ja nimetab pankrotihalduri. Samuti määrab kohus võlausaldajate esimese üldkoosoleku aja ja koha ning teeb võlausaldajatele ettepaneku esitada oma nõuded pankroti menetlemiseks. Pankroti väljakuulutamise kohta avaldab kohus teate Ametlikes Teadaannetes.

Pankrotimenetluse organid

Pankrotimenetluse organid on pankrotihaldur, pankrotitoimkond, võlausaldajate üldkoosolek ja kohus.

Pankrotihaldur nimetatakse pankroti väljakuulutamise korral kohtu otsusega pankrotimenetluse läbiviijaks Võlausaldajate esimesel üldkoosolekul otsustavad võlausaldajad kohtuotsusega (pankrotiotsusega) nimetatud pankrotihalduri kinnitamise. Kui üldkoosolek otsustab, et ei kinnita kohtu määratud pankrotihaldurit, valivad võlausaldajad uue pankrotihalduri, kelle kinnitamise otsustab kohus.³⁷ Kui kohus leiab, et võlausaldajate valitud isikut pankrotimenetluses pankrotihalduriks kinnitada ei saa, nimetab ta uue pankrotihalduri, keda seekord ei ole vaja võlausaldajate üldkoosolekul kinnitada.

Pankrotihalduri nimetamisel tuleb jälgida, et nimetatav isik vastaks seaduses ettenähtud nõuetele. Isikud, kellel on pankrotihaldurina tegutsemise õigus, on kantud pankrotihaldurite registrisse.³⁸ Pankrotihalduriks võib olla kas füüsiline isik, kellele justiitsministri moodustatud pankrotihaldurite eksamikomisjon on andnud

³⁷ Pankrotiseadus § 61.

³⁸ <http://www.just.ee/pankrotihaldur/jsf/pankrotihaldur/list.action>

pankrotihaldurina tegutsemise õiguse, või vandeadvokaat või vandeadvokaadi vanemabi.³⁹ Pankrotihalduril peab olema kohtu ja võlausaldajate usaldus, samas peab ta olema sõltumatu nii võlausaldajast kui ka võlgnikust. Pankrotihaldur ei tohi olla kohtu töötaja ega pankrotiasja menetleva kohtuniku lähikondne (sugulane, abikaasa vm). Pankrotihalduril, kelle kohus nimetab menetluse läbiviijaks, peab olema sõlmitud kindlustusandjaga vastutuskindlustusleping.⁴⁰ Pankrotihaldur vastutab oma tegevusega tekitatud kahju eest ja kindlustusleping tulebki sõlmida selleks, et oleks tagatud pankrotihalduri poolt pankrotimenetluses tekitatud kahju hüvitamine. Kindlustussumma alampiir on vähemalt üks miljon krooni. Seni ei ole pankrotihaldurid oma tegevusega sellist kahju põhjustanud, mis annaks alust kindlustussumma väljamaksmiseks.

Üldjuhul nimetab kohus pankrotimenetluse läbiviijaks ühe pankrotihalduri, suuremate ja keerulisemate pankrotimenetluste läbiviijaiks võib kohus nimetada mitu pankrotihaldurit. Pankrotihaldur on võlgniku seaduslik esindaja. Mitme pankrotihalduri nimetamise korral esindavad nad võlgnikku ühiselt, kui kohus ei ole ette näinud teisiti.

Pankrotihaldur teeb võlgniku nimel pankrotivaraga seonduvaid tehinguid ja muid toiminguid, mis on vajalikud pankrotimenetluse eesmärgi saavutamiseks ja pankrotihalduri ülesannete täitmiseks. Juriidilisest isikust võlgniku puhul esindab pankrotihaldur võlgnikku kõigis tehingutes ja õigustoimingutes. Pankrotihaldur on juriidilisest isikust võlgniku juhtimis- ja kontrollorganiks. Pankrotihaldur esindab võlgnikku ka pankrotivaraga seotud kohtuvaidlustes.⁴¹

Pankrotihalduri ülesanne on kaitsta kõigi võlausaldajate ja võlgniku õigusi ja huve ning tagada, et pankrotimenetlus oleks läbi viidud korralikule ja ausale pankrotihaldurile omase hoolega ning seaduslikult, majanduslikult otstarbekalt ja kiiresti.⁴² Nimetatud ülesannete täitmiseks tuleb pankrotihalduril korraldada pankrotivara moodustamine ning seda valitseda, selgitada välja võlausaldajate nõuded ning korraldada nende rahuldamine pankrotivara arvelt. Kui tekib vajadus võlgniku majandustegevuse jätkamiseks, peab sellegi korraldama pankrotihaldur. Kui aga otsustatakse, et juriidilisest isikust võlgniku majandustegevust ei jätkata, ettevõtte tegevus tuleb lõpetada, teostab võlgniku likvideerimise samuti pankrotihaldur. Praktikast on väga vähe pankrotimenetlusi, kus võlgniku majandustegevuse jätkamine on võimalik, enamikus pankrotimenetlustes on enne pankroti väljakuulutamist võlgniku majandustegevus ammu lõppenud ning puuduvad vahendid ja vajadus majandustegevuse jätkamiseks. Pankrotihalduri ülesanne on anda teavet võlausaldajatele ja võlgnikule. Ta on aruandekohustuslik ka kohtu ees.

³⁹ Pankrotiseadus § 56 lg 1.

⁴⁰ Pankrotiseadus § 64.

⁴¹ Pankrotiseadus § 54 lg 1.

⁴² Pankrotiseadus § 55.

Pankrotihalduril on õigus saada oma ülesannete täitmise eest tasu. Peale tasu on tal õigus nõuda oma kohustuste täitmiseks tehtud vajalike kulutuste hüvitamist.⁴³ Pankrotihalduri tasu määrab kohus pankrotimenetluse lõpetamisel. Pankrotihalduri taotlusele võib kohus määrata talle esialgse tasu, mis hiljem saadava tasuga tasaarvestatakse. Pankrotihalduri tasu arvestatakse pankrotihalduri tegevuse tulemusel pankrotivarasse laekunud ja pankrotivara hulka arvatud rahast. Pankrotihalduri tasu määrad ja hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise korra on määranud justiitsminister.⁴⁴

Lisaks kohtupoolsele järelevalvele teostab pankrotihaldurite üle järelevalvet ka justiitsministeerium.⁴⁵ Vandeadvokaatidest ja vandeadvokaadi vanemabidest pankrotihalduri üle teostab järelevalvet advokatuur.⁴⁶ Kui pankrotihaldur on oma kohustusi oluliselt või korduvalt rikkunud, võib kohus ta vabastada ning justiitsminister võib temalt järelevalve teostamise korras pankrotihaldurina tegutsemise õiguse kuni viieks aastaks ära võtta.⁴⁷ Ka advokatuuril on õigus teostada järelevalvet advokaadist pankrotihalduri tegevuse üle. Kohustuste rikkumise korral võib aukohus advokaadist pankrotihaldurit distsiplinaarkorras karistada. Raskeimaks karistuseks võib olla advokatuurist väljaheitmine.⁴⁸

Pankrotihalduri tegevuse üle valvab ka **pankrotitoimkond**, kes kontrollib, kas pankrotihaldur tegutseb otstarbekalt ja kooskõlas seadusega.⁴⁹ Et seda ülesannet täita, tuleb pankrotitoimkonnal jälgida võlgniku majandustegevust ning olla kursis võlgniku raamatupidamise ja finantsolukorraga. Ühtlasi kaitseb ta ka võlausaldajate huve. Andmed võlgniku pankrotitoimkonna liikmete kohta kantakse äriregistrisse või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse.

Pankrotitoimkonna liikmeks võib olla teovõimeline füüsiline isik. Pankrotitoimkonna liikmete arvu otsustab võlausaldajate üldkoosolek. Pankrotitoimkonnas peab olema 3–7 liiget. Toimkonna liikmed valivad endi hulgast esimehe. Pankrotitoimkonda ei tohi kuuluda võlgniku lähikondne, pankrotihaldur ega kohtunik. Kui võlausaldajaid on vähem kui viis, võib võlausaldajate üldkoosoleku otsuse alusel pankrotitoimkonna moodustamata jätta. Sel juhul täidab pankrotitoimkonna ülesandeid võlausaldajate üldkoosolek.

Oluline on, et pankrotitoimkonda kuuluksid nii väiksemate kui ka suuremate nõuetega võlausaldajate esindajad.⁵⁰ Sel viisil on võimalik tagada, et pankrotitoim-

⁴³ Pankrotiseadus § 65 ja § 66.

⁴⁴ Justiitsministri 18.12.2003 määrus nr 70 "Pankrotihalduri ja ajutise pankrotihalduri tasude piirmäärad ja hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise kord".

⁴⁵ Pankrotiseadus § 70.

⁴⁶ Advokatuuriseadus § 3.

⁴⁷ Pankrotiseadus § 71 lg 4.

⁴⁸ Advokatuuriseadus § 19 lg 2.

⁴⁹ Pankrotiseadus § 73.

⁵⁰ Pankrotiseadus § 74 lg 3.

kond ei võta vastu pankrotimenetluse seisukohast olulisi otsuseid, mis on väiksemate võlausaldajate huvidega vastuolus. Näiteks võib pankrotitoimkond otsustada, et pankrotihalduri esindaja tasu makstakse pankrotivara arvelt, või otsustada muu pankrotimenetluse seisukohast erilise tähtsusega tehingu tegemise, näiteks laenu võtmise.⁵¹

Pankrotitoimkonna liikmed vastutavad oma kohustuste rikkumisega tekitatud süüalise kahju eest solidaarselt. Pankrotitoimkonna liikme võib vabastada kohus või võlausaldajate üldkoosolek.

Võlausaldajate üldkoosolekul osalevad konkreetse pankrotimenetluse võlausaldajad. Isikud, kes ei ole konkreetse pankrotimenetluse võlausaldajad, ei või olla võlausaldajate üldkoosoleku liikmed, küll aga võib seal võlausaldaja esindajana osaleda selleks volitatud isik. Võlausaldajate üldkoosolekul võivad osaleda ka pankrotivõlgnik ning üldkoosolekule kutsutud või lubatud isikud. Võlausaldajate üldkoosolekuid juhatab pankrotihaldur. Võlausaldajate esimesel üldkoosolekul osaleb ka pankrotimenetluse üle järelevalvet teostav kohtunik. Teistel võlausaldajate üldkoosolekutel osaleb kohtunik siis, kui on alust arvata, et võib tekkida vaidlus häälte arvu määramise üle.⁵²

Võlausaldajate üldkoosoleku ainupädevuses on peale pankrotihalduri kinnitamise ja pankrotitoimkonna valimise ka võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamise või lõpetamise otsustamine, juriidilisest isikust võlgniku lõpetamise otsustamine, kompromissi tegemine, seaduses ettenähtud ulatuses pankrotivara müügiga seonduva otsustamine, nõuete kaitsmine, pankrotihalduri tegevuse peale esitatud kaebuste lahendamine, pankrotitoimkonna liikmete tasustamise otsustamine ning muude seadusega võlausaldajate üldkoosoleku pädevusse antud küsimuste lahendamine.⁵³

Võlausaldajate esimesel üldkoosolekul võetakse vastu pankrotimenetluse seisukohast olulised otsused:⁵⁴ valitakse pankrotitoimkond, otsustatakse kohtu nimetatud pankrotitoimkonna kinnitamine, võlgniku ettevõtte tegevuse jätkamine või lõpetamine ning juriidilisest isikust võlgniku lõpetamine. Võlausaldajad võivad esimesel üldkoosolekul arutada ka teisi üldkoosoleku pädevusse kuuluvaid küsimusi. Kui ükski võlausaldaja võlausaldajate esimesele üldkoosolekule ei ilmu, otsustab eelnimetatud küsimused pankrotihaldur.

Võlausaldajate esimese üldkoosoleku toimumise aja määrab kohus pankrotiotsuses ning teade selle kohta avaldatakse Ametlikes Teadaannetes. Ülejäänud võlausaldajate üldkoosolekud kutsuvad kokku pankrotihaldur seaduses ettenähtud juhtudel

⁵¹ Pankrotiseadus § 62 lg 4, § 125.

⁵² Pankrotiseadus § 80.

⁵³ Pankrotiseadus § 77.

⁵⁴ Pankrotiseadus § 78.

või omal äranägemisel. Pankrotihaldur on kohustatud võlausaldajate üldkoosoleku kokku kutsuma, kui seda nõuab pankrotitoimkond või seaduses ettenähtud tingimustele vastav võlausaldaja.⁵⁵ Nimetatud juhtudel tuleb pankrotihalduril võlausaldajate üldkoosoleku kokku kutsuda neljateistkümne päeva jooksul. Kui pankrotihaldur seda ei tee, võivad koosoleku kokku kutsuda pankrotitoimkond või võlausaldajad ise. Kui pankrotihaldur kutsub võlausaldajate üldkoosoleku kokku, avaldab ta koosoleku toimumise aja, koha ja päevakorra kohta teate Ametlikes Teadaannetes. Teadet ei ole vaja avaldada, kui kõigile võlausaldajatele on üldkoosoleku toimumisest teatatud muul viisil.

Võlausaldajate üldkoosoleku otsused võetakse vastu koosolekul osalevate võlausaldajate lihthääldenamusega. Häälte arvu kindlaksmääramisel lähtutakse tavaliselt põhimõttest, et iga 1000 krooni annab ühe hääle. Näiteks kui võlausaldajal on 10 000 krooni suurune nõue, määratakse talle 10 häält. Võlausaldaja häälte arv sõltub pankrotimenetluse tunnustatud nõude suurusest. Enne nõude tunnustamist määrab võlausaldajate häälte arvu pankrotihaldur ja tema määratud häälte arvu kinnitab kohus. Kui võlausaldaja temale pankrotihalduri poolt määratud häälte arvuga ei nõustu või on võlausaldajale määratud häälte arvu vaidlustanud teine võlausaldaja, määrab võlausaldaja häälte arvu üldkoosolekul osalev kohtunik. Üldjuhul määratakse enne nõuete tunnustamist võlausaldaja häälte arv kindlaks võlausaldajate esimesel üldkoosolekul. Selleks peab võlausaldaja esitama pankrotihaldurile vähemalt kolm tööpäeva enne võlausaldajate üldkoosoleku toimumist oma nõuet tõendavad dokumendid. Kui võlausaldaja sellest tähtajast kinni ei pea, siis talle hääli ei määrata ja võlausaldajal ei ole võimalik võlausaldajate üldkoosolekul otsuste vastuvõtmisel osaleda.

Võlausaldajate üldkoosoleku otsuseid on õigus vaidlustada seaduses ettenähtud korras.

Kohus kui pankrotimenetluse organ teostab järelevalvet pankrotimenetluse seaduslikkuse üle. Selle ülesande täitmiseks peab kohus võtma omal algatusel meetmeid selgitamiseks välja, millised on pankrotimenetluse seisukohast tähtsust omavad asjaolud, ja korraldama vajalike tõendite kogumise.⁵⁶ Kohus teostab ka järelevalvet pankrotihalduri tegevuse üle. Järelevalve teostamise käigus on tal õigus igal ajal nõuda pankrotihaldurilt teavet pankrotimenetluse käigu ja pankrotihalduri tegevuse kohta.⁵⁷ Kui kohus tuvastab, et pankrotihaldur ei ole täitnud oma kohustusi, võib ta pankrotihaldurit trahvida kuni 100 000 krooni suuruse summa ulatuses või vabastada ta pankrotihalduri ülesannetest.⁵⁸ Kohus võib vabastada ka pankrotitoimkonna liikme, kui see oma kohustusi ei täida.

⁵⁵ Pankrotiseadus § 79 lg 2.

⁵⁶ Pankrotiseadus § 3 lg 3 ja § 84.

⁵⁷ Pankrotiseadus § 69.

⁵⁸ Pankrotiseadus § 68.

Pankroti väljakuulutamise kohtu ainupädevuses. Pärast pankroti väljakuulutamist teostab kohus pankrotimenetluse üle järelevalvet. Järelevalve teostamise käigus osaleb kohtunik ka võlausaldajate esimesel üldkoosolekul, kus kohtu ülesandeks on pankrotihalduri poolt võlausaldajatele määratud häälte kinnitamine. Kui tekib vaidlus häälte arvu määramise üle, määrab võlausaldajate häälte arvu kohtunik, tehes selle kohta määruse. Võlausaldajate üldkoosolekul vastuvõetud juriidilisest isikust võlgniku lõpetamise otsuse kinnitamine on samuti kohtu pädevuses. Kohus otsustab ka jaotusettepaneku ja pankrotimenetluses tehtud kompromissi kinnitamise ning pankrotimenetluse lõpetamise. Kohtu pädevuses on ka füüsilisest isikust võlgniku võlgadest vabastamise üle otsustamine.

Lisaks nimetatule on kohtu pädevuses võlgniku vande võtmine, samuti võlgniku suhtes elukohast lahkumise keelu, sundtoomise või aresti kohaldamise otsustamine. Kohus otsustab ka ärikeelu kohaldamise juriidilisest isikust võlgniku juhtorgani liikmele, likvideerijale või muule seaduses nimetatud isikule.⁵⁹

Kohtu ülesanne on määrata pankrotihalduri ja pankrotitoimkonna liikmete tasu.

Seaduses ettenähtud juhtudel võib kohtuniku asemel kohtu ülesandeid täita kohtunikuabi.⁶⁰ Kohtunik otsustab pankrotiasjas enda ja kohtunikuabi tööjaotuse. Pankrotimenetluse algatamine, pankroti väljakuulutamise, samuti ärikeelu, sundtoomise, aresti ja elukohast lahkumise keelu kohaldamine ning pankrotimenetluse lõpetamine on kohtuniku ainupädevuses. Samuti on kohtuniku ainupädevuses pankrotimenetlusega seotud hagimenetluste läbiviimine.

Kohtunikuabi võib teha kohtumäärusi ja teostada kohtupoolset järelevalvet juriidilisest isikust võlgniku üle. Kohtunikuabi võib osaleda ka juriidilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses toimuvatel võlausaldajate üldkoosolekutel. Füüsilisest isikust võlgniku pankrotimenetluses teostab järelevalvet kohtunik.

Kuigi seadus võimaldab pankrotimenetlustes kohtu ülesandeid kohtuniku asemel täita ka kohtunikuabil, tegutsevad kohtunikuabid pankrotimenetlustes ainult Harju Maakohtus. See toimub kohtu töökorralduse alusel ja on vajalik seetõttu, et Harju Maakohu menetluses on üle poole Eestis lahendatavatest pankrotiasjadest. Et Harju Maakohtus on pankrotiasjade lahendamisele spetsialiseerunud kuus kohtunikku, siis langeb kohtunikule pankrotimenetluse järelevalve teostamisel suur koormus. Näiteks on artikli autori järelevalvemenetluses ca 70 pankrotiasja, millele lisanduvad veel muud menetluses olevad tsiviilasjad. Seetõttu on kohtunikuabi kasutamine järelevalve teostamisel vajalik.

⁵⁹ Pankrotiseadus §-d 86, 88, 89 ja 91.

⁶⁰ Pankrotiseadus § 84¹.

Maksejõuetusõigus ja -terminoloogia on jõudmas uude arengujärku

Priit Manavald
vandeadvokaat

Sissejuhatus

Seda artiklit ajendasid kirjutama kaks asjaolu. Esiteks, praegu valmistatakse ette olulisi muudatusi maksejõuetusalastes õigusaktides. Justiitsministeerium saatis selle aasta juuni viimasel päeval kooskõlastusringile kauaoodatud saneerimisseeduse eelnõu. Maksejõuetuse terminite kasutusala laieneb selle seaduse jõustumisel märgatavalt ning seetõttu omandab ühtse ja põhjendatud terminoloogia kasutamine erilise tähtsuse. Teiseks, seoses Eesti majanduskliima järsu jahenemisega on oodata maksejõuetusmenetluste hulga suurenemist ja huvi suurenemist ka vastava temaatika vastu.

Kust pärineb aga selle kirjatüki autori julgus tungida uurimisalale, mis on suure osas siiski filoloogide mängumaa? Julgustust on andnud filoloogid ise. Eelkõige K. Kerge õigustatud seisukoht, et esmavastutus õigusakti keelelise täpsuse ja ühtse mõistetavuse eest lasub juristidel.¹ Ka T. Erelt kinnitab, et terminoloogi huvitavad ennekõike erialamõisted kui sisuüksused, nende piiritlemine ja nimetamine. Nime-
tusüksuseks on seejuures oskussõna, mida ei saa paika panna mõistet tundmata.² Ehk aitab siis autori filoloogilist ebakompetentsust korvata aastatepikkune tegelemine maksejõuetuse problemaatikaga.

Artiklis käsitletavat probleemi on jagatud kahte gruppi. Piltlikult võiks neid nimetada üld- ja eriosaks. Esimese osa moodustavad teoreetilised lähtekohad. Selles osas ei sisaldu kuigi palju uusi seisukohti, pigem on tegemist üldtunnustatud seisukohtade taasesitamisega. Teises osas on käsitletud konkreetsete mõistete ja terminitega seotud probleeme. Nende lahkamise käigus selgub ka, miks artikli esimeses osas oli vaja veel kord üle korrata teaduse metodoloogia, klassikalise formaalse loogika ja tõlgendusteooria põhitõed – terminoloogia kujundamisel esineb väga palju eksimusi just põhitõdede vastu.

Artiklis on analüüsitud vaid problemaatilisemaid maksejõuetusega seotud mõisteid: **maksejõuetus** (*insolvency*), **rahavooline maksejõuetus** (*equity insolvency*, *cash flow insolvency*), **bilansiline maksejõuetus** (*balance sheet insolvency*), **pankrot** (*bankruptcy*), **pankrotimenetlus** (*bankruptcy procedure*, *bankruptcy proceedings*),

¹ K. Kerge. Õiguskeele uurimisest eesti kirjakeele raames. – Õiguskeel 2001 nr 5, lk 16.

² T. Erelt. Terminõpetus. Tartu 2007, lk 25.

maksejõuetusmenetlus (*insolvency procedure, insolvency proceedings*) ja mõisteid, mille sisu ei ole päris üheselt selge, nagu **likvideerimismenetlus**, **likvideeriv pankrotimenetlus**, **pankrotivõlgnik** ja **võlgnik** ning **pankrotitipesa**.

1. Teoreetilised lähtekohad

Mõelda tähendab opereerida mõistetega, kusjuures mõiste keeleliseks väljenduseks on sõna.³ Kõige lihtsam oleks mõelda ja oma mõtteid teistele sõnade kaudu edasi anda siis, kui kõik mõisted oleksid kõigi inimeste teadvuses ühtmoodi sisustatud ja igale mõistele vastaks üks termin. Tegelikuses see nii ei ole. Ühe ja sama mõiste sisu võib eri inimeste teadvuses olla erisugune. Nende probleemide vältimiseks kasutatakse mõiste sisu täpset määratlemist kõigi selle mõiste eriomaste tunnuste väljendamise abil definitsioonis. Defineerimise kaudu saab sõnat termin ehk teaduses või seadustes kasutatav täpselt piiritletud sisuga oskussõna. Klassikalise formaalloomika seisukohalt on mõiste sisu selge siis, kui on teada kõik põhitunnused, mida ta hõlmab. Vastasel juhul on tegemist ebamäärase mõistega.⁴ Mõiste tunnuseid fikseeritakse ja avatakse defineerimise abil. Igasugune definitsioon on teatud tüüpi väidete süsteem, mille struktuur peab vastama loogikareeglitele. Sellest lähtuvalt on iga definitsioon kas vastuvõetav või mitte, kas loogiliselt korrektne või mitte.⁵

Defineerimise teeb raskeks see, et sõnad ja mõisted ei ole üksüheses vastavuses isegi mitte ühe inimese teadvuses. Kui selline vastavus oleks olemas, oleks defineerija ainsaks ülesandeks leida mõiste eriomased tunnused ja need definitsioonis väljendada. Kahjuks see nii lihtne ei ole. Ühe ja sama mõiste erisugused sõnalised tähistused võivad sõltuda näiteks sellest, kas on tegemist sünonüümide, homonüümide, metafooride või muu keelele omaste väljendusvahendite paljususega. Lisaks võib üldkeelemõistel olla muu sisu kui legaaldefinitsioonis ehk ametlikus määratluses on antud õigusmõistele. Sellist õigusmõistet käsitletakse homonüümi erivormina, mille puhul mõistet kandva termini legaaldefinitsioon ehk ametlik määratlus erineb teistest keele üldtähenduse määratlustest seletussõnaraamatutes. Samas on T. Erelt il igati õigus väita, et “ka üldkeelses tekstis esineb rohkesti termineid, aga väga paljusid neist mõistetakse kas umbes (ebatäpselt) või täiesti vääriti.”⁶

Üld- ja oskuskeele sõnavara vahel ei ole selget, püsivat piirjoont.⁷ Omaette probleem on see, kas ja kui võrd otstarbekas on seadusandjal defineerimise kaudu tavakeeles väljakujunenud sõnade tähendust muuta. Võib tekkida olukord, kus seaduse

³ J. Liventaal. Sissejuhatus õigusteooriasse. – Riik ja õigus. II osa. Õigus. Loengumapp Õigustituudi üliõpilastele. Tallinn 1998, lk 15.

⁴ G. Vuks. Traditsiooniline formaalne loogika. Tartu 1999, lk 38.

⁵ G. Vuks. Traditsiooniline formaalne loogika. Tartu 1999, lk 51.

⁶ T. Erelt. Terminõpetus. Tartu 2007, lk 23.

⁷ T. Erelt. Terminõpetus. Tartu 2007, lk 22.

tegelikust sisust arusaamiseks ehk tõlgendamiseks ei saa tõlgendaja kasutada oma teadvuses väljakujunenud mõisteid, vaid peab neid korrigeerima, asendades juba omaksvõetud mõisted uute defineeritud mõistetega. Mõistliku lahenduse saavutamiseks tuleks välja töötada kriteeriumid, millal on otstarbekas kasutada termini legaaldefiniitsiooni, mis erineb teistest keele üldtäheenduse üldtunnustatud määratlustest. Seda võib põhjendada mitut moodi. Näiteks:

- legaaldefiniitsioon fikseerib ühe kindla sisu ja termini vastavusvahekorra, mõistete sisu ning sõnalised tähistused võivad aga ajas ja ruumis muutuda;
- homonüümi puhul võib olla vaja võimalikku mõistete arvu piirata;
- sünonüümide puhul võib olla vaja kasutatavate terminite hulka piirata;
- meie keeles on mingi mõiste sõnaline tähendus erinev sama mõiste sisust teistes keeltes.

Põhimõtteks peaks olema, et tavakeeles kasutatava sõna ja mõiste seost on vaja ja otstarbekas muuta vaid siis, kui see hõlbustab seaduse tegelikust sisust arusaamist ehk tõlgendamist. Mida üld- ja oskuskeele vahekorras tuleb tingimata vältida, see on nende vastuolu.⁸ Kui mõistet ei ole vaja ümber kujundada, tuleks püüda seaduse tekstis kasutada sõnu samas tähenduses kui need on igapäevases keelepruugis. A. Aarnio on selle põhimõtte esitanud üldkeele prioriteedi põhimõttena: väljendile seaduskeeles ei tohi anda üldisest keelekasutusest erinevat tähendust, kui selleks ei ole erilist põhjust.⁹

Kasutatavate terminite selge ja täpne määratlemine on iga uurimistö (eriti õigus-teadusliku uurimistö) puhul väga tähtis. Igasugune uurimistö eeldab selgust kasutatavates mõistetes ja terminites. Maksejõuetuse temaatika puhul on terminoloogial eriline tähtsus. Maksejõuetuse terminite kujundamisel tuleb arvestada mitut olulist aspekti:

- maksejõuetuse puhul on tegu nii majandus- kui ka õigusprobleemiga, mis tingib vajaduse majandus- ja õigusteaduslike terminite kasutust ühtlustada;
- tegemist on mitme seaduse (pankrotiseadus, äriseadustik, karistusseadustik) reguleerimisalasse kuuluvate küsimustega, mis tingib vajaduse ühtlustada eri õigusharude terminoloogia;
- rahvusvahelise koostöö ja majandusliku integratsiooni tingimustes peab terminoloogia olema mõistetav ka teiste riikide juristidele ja teadlastele ning see tingib vajaduse ühtlustada eri riikide õiguses kasutatavaid termineid.

Alustades esimesest tuleb kõigepealt märkida, et igasugune teaduslik, sh majandusteaduslik tunnetus ja õiguslik regulatsioon opereerivad mõistetega. Nagu igas erialakeeles on ka õiguskeeles vajalik mõistete selgus. Oluline on ka õiguskeele ja teiste teadusharude keelte omavaheline vahekord. Teaduslikud terminid, millel on fikseeritud tähendus, on orienteeritud selles teadusharus kasutatavale mõiste-

⁸ T. Ereht. Terminõpetus. Tartu 2007 lk 37.

⁹ A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn 1996, lk 200.

süsteemile.¹⁰ Võimalik on olukord, kus tavakeeles on mõiste suhteliselt ebaselge, olemas on aga selle mõiste täpne teaduslik määratlus. Kui seaduse reguleerimisala ja vastava teaduse uurimisala kattuvad, on otstarbekas kasutada seaduses teaduslikku terminit. A. Aarnio on selle sõnastanud põhimõttena, et erialaterminoloogial on prioriteet üldkeele suhtes.¹¹ Keerulisem on olukord multidistsiplinaarsetes uurimistöodes. Sama termin võib ühes teadusharus olla näiteks defineerimata põhimõiste tähistaja, teises aga defineeritud mõiste väljendaja. Teadusharuti nagu ka õigusharuti võib tulla ette sama termini erisuguseid definitsioone. Sellised probleemid on kerkinud ka maksejõuetusalases uurimistöös. Ka mitme olulise põhimõiste sisustamisel esineb olulisi lahknevusi.

Maksejõuetuse teema on oma olemuselt interdistsiplinaarne, hõlmates nii õigus- kui ka majandusteaduslikke aspekte. Seepärast on nendes teadusharudes kasutatavate terminite võrdlev analüüs vältimatult vajalik. Riigipiire ületava majandustegevuse tõttu on see ka internatsionaalne teema, mistõttu on vajalik ka eri riikide õiguses kasutatava terminoloogia võrdlev analüüs. Defineeritud mõiste kasutamisel tuleks kõigepealt veenduda, et kõik kasutajad lähtuksid samast definitsioonist. Õigusteaduses on see nõue eriti aktuaalne võrdleva meetodi kasutamisel. Eri keelte kasutamine lisab ka tõlketäpsuse probleemi. Seetõttu on selles kirjutises püütud maksejõuetuse terminoloogiat käsitleda eespool nimetatud seisukohtadest lähtudes.

2. Maksejõuetus ja sellega seonduvad põhimõisted

2.1. Pankrot ja maksejõuetus

Kõige tuntum ja selgem teemaga seotud mõiste on **pankrot**. Eesti keelde on sõna *pankrot* tulnud saksa keelest (*bankrott*). Algselt on see aga pärit itaalia keelest (*banco-rotto*). Sõna-sõnalt tähendab *banco letti* või *lauda*, *rotto* on aga *purustatud*. Seega on *banco-rotto purustatud laud*.¹² Sõna pärinevat keskaegsest Itaaliast, Veneetsia linnast, kus tegutsesid rahavahetajad-liigkasuvõtjad. Neil olid Veneetsia turgudel klientide teenindamiseks oma letid. Lisaks raha vahetamisele tegutsesid nad hoiustajatena ja laenuandjatena. Raha hoiule võtmisel väljastati selle kohta kirjalik dokument, mis oli praeguse pangatšeki eelkäija. Neid dokumente kasutati omakorda laenu võtmisel tagatisena. Kui juhtus, et tavalisest rohkem hoiustajaid soovis korruga sularaha kätte saada, võis juhtuda, et rahavahetaja-liigkasuvõtja oli raha liiga palju välja laenanud ja tal puudus vajalik hulk sularaha. Sageli järgnes selele omakohus, mille käigus oli kombeks purustada ka rahavahetaja lett. Leti purustamisest sai finantskrahhi sümbol. Igapäevases kõnepruugis väljendab *pankrot* seniajani igasugust finantskrahhi.¹³

¹⁰ R. Vihalemm (koostaja). Teaduse metodoloogia: ülevaade põhiküsimustest. Tallinn 1979, lk 74.

¹¹ A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn 1996, lk 200.

¹² V. Raudsepp. Finantsjuhtimise alused. Ettevõtte rahandus. Tallinn 1999, lk 184.

¹³ Vt TEA Võõrsõnastik. Kättesaadav: <http://www.tea.ee>, 18.04.2008.

Õiguskeeles on sõnal *pankrot* kitsam tähendus. Pankroti mõiste on defineeritud pankrotiseaduse § 1 lõikes 1, mille kohaselt on pankrot võlgniku kohtuotsusega väljakuulutatud maksejõuetus. Sellise lihtsa definitsiooni puhul ei tohiks tekkida mingeid probleeme, kuid selgub, et praktikas neid siiski esineb. Nimelt pole päris selge, mis siis ikkagi välja kuulutatakse. Maksejõuetuse esmapilgul lihtne mõiste osutub lähemal uurimisel väga mitmetahuliseks ja keerukaks. M. Varuskil on täielik õigus väita, et maksejõuetus kui termin jääb tihti ebaselgeks.¹⁴ Maksejõuetuse eriline koht tuleneb sellest, et ta on soomõisteks nii pankroti kui ka mitmete teiste teemaga seotud mõistete suhtes.

Sõjaeelses Eestis kasutati termineid *maksujõuetus* ja *insolventsus*, mis olid sünonüümid ja mida teatmikirjanduses defineeriti kui olukorda, kus isiku varast ei piisa kõigi tema kohustuste täitmiseks.¹⁵ Tegemist on mõistega, mis hõlmab tänapäeval kasutatavat mõistet vaid osaliselt. Praegune maksejõuetuse mõiste väärib põhjalikumalt analüüsi. Selleks on otstarbekas uurida maksejõuetuse mõistet majandusteaduses, teistes keeltes ja teiste riikide õiguses. Majandusteaduses ja ka paljude riikide õiguses tuntakse *maksejõuetuse* kaht erisugust tähendust:

- esiteks, *equity insolvency* või *cash flow insolvency*, mis tähendab olukorda, kus võlgnik ei ole võimeline täitma tähtaegselt võlausaldajate nõudeid;
- teiseks, *balance sheet insolvency*, mis tähendab olukorda, kus võlgniku kohustuste maht ületab tema vara.¹⁶

Praegustes pankrotiseadustes tähendab *maksejõuetus* tavaliselt mõlemat. Ka UNCITRALi (*United Nations Commission for International Trade Law*) maksejõuetusõiguse töögrupi maksejõuetusõiguse kujundamise juhistes (*Draft Legislative Guide on Insolvency Law*) peetakse menetluse algatamise alusena sobivaks mõlemat maksejõuetuse liiki.¹⁷ Eesti kehtiv pankrotiseadus on sellest soovitusest lähtunud. Maksejõuetuse mõiste on avatud pankrotiseaduse § 1 lõigetes 2 ja 3, millest esimeses toodud määratlus kattub põhimõtteliselt *equity insolvency* mõistega ja teine *balance sheet insolvency* mõistega.

Eesti keeles ei ole üldtunnustatud termineid nende kahe maksejõuetuse liigi tähistamiseks ja eristamiseks. Käesolevas artiklis on esimest liiki (*cash flow insolvency*) nimetatud *rahavooliseks maksejõuetuseks* ja teist liiki (*balance sheet insolvency*) *bilansiliseks maksejõuetuseks*.¹⁸ Mõned autorid peavad just *bilansilist maksejõue-*

¹⁴ M. Varusk. Maksejõuetus – mis see on? Kättesaadav: <http://www.rmp.ee/uudised/juhile/7020?P=7>. 18.04.2008, lk 1.

¹⁵ Eesti Entsüklopeedia 1935, III kd *sv* insolventsus, lk 1274 ja V kd *sv* maksujõuetu, lk 915.

¹⁶ I. F. Fletcher. *Insolvency in Private International Law*. Oxford 1999, lk 3; J. Yogis. *Canadian Law Dictionary*. New York 2002, lk 113; *Black's Law Dictionary*. 7th edition. St. Paul, Minnesota, USA 1999 *vs* *insolvency* lk 286.

¹⁷ *Draft Legislative Guide on Insolvency Law*. Kättesaadav: <http://www.uncitral.org/en-index.htm>, 18.04.2008, p 17.

¹⁸ Käesoleva töö autor on varasemates kirjutistes kasutanud rahavoolise maksejõuetuse tähistamist.

tust ainukeseks tegelikuks maksejõuetuseks ja *rahavoolist maksejõuetust* käsitatakse vaid kui asjaolu, mis viitab võimalikule maksejõuetusele.¹⁹ Võimaliku vääritimõistmise vältimiseks peab lähemalt käsitlema maksejõuetuse kahe liigi seoseid ja vahekorda.

Rahavooline maksejõuetus võib eksisteerida, ilma et sellega kaasneks bilansilist maksejõuetust. Näiteks võiks tuua äriühingu, kes on soetanud kaupu ja need järelmaksuga edasi müünud. Kaupade eest tuleb maksta enne, kui nende eest ostjatelt raha laekub. Võib tekkida olukord, kus selline äriühing ei suuda võlausaldajate nõudeid tähtaegselt rahuldada ja sisuliselt krediteerib oma igapäevategevust võlausaldajate arvel. Kahtlemata on siin tegemist rahavoolise maksejõuetusega. Kui käibekapitali puudujääk tekitab vaid arvete maksmisega hilinemise, mitte nende tasumata jätmise ning võlausaldajad sellega lepivad, võib selline olukord kesta pikka aega. Laenuraha kaasamise teel on võimalik selline äriühing alati taas maksejõuliseks muuta. Sellest võiks teha järelduse, et maksejõuetus on küll olemas, kuid tegemist ei ole püsiva maksejõuetusega. Paraku, arvestades pankrotiseaduses toodud maksejõuetuse definitsiooni, ei ole Eesti õiguse seisukohalt sellises olukorras üldse tegemist maksejõuetusega. Selleks väiteks annab alust pankrotiseaduse § 1 lõige 2, mille kohaselt maksejõuetuse vältimatuks tunnuseks on selle mitteajutisus. Kui seaduses toodud leaaldefinitsiooni vaadelda eraldi vastavast üldkeelemõistest ja majandusterminist (arbitraarse terminina), on selline seisukoht õigustatud. Siis tuleks asuda seisukohale, et bilansiline maksejõuetus ja püsiv rahavooline maksejõuetus ongi identsed mõisted ja pärast bilansilise maksejõuetuse sätestamist pankrotiseaduses 2004. aastal muutus rahavoolise maksejõuetuse mõiste tarbetuks. Käesoleva artikli autori arvamuse kohaselt on tegemist seaduse ebaselgest sõnastusest tekkinud probleemiga. Probleemi sisu selgub, kui analüüsida seaduses sätestatud maksejõuetuse definitsioone lähemalt.

Maksejõuetuse mõiste on avatud pankrotiseaduse §-s 1, kus sisaldub tegelikult kaks definitsiooni, mis väljendavad kaht maksejõuetuse liiki. Teises lõikes sätestatakse, et võlgnik on maksejõuetu, kui ta ei suuda rahuldada võlausaldaja nõudeid ja see suutatus ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine. Kolmandas lõikes sätestatakse, et juriidilisest isikust võlgnik on maksejõuetu ka siis, kui võlgniku vara ei kata tema kohustusi ja selline seisund ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine.

Mõiste definitsiooni, mis on antud lähima soomõiste ja liigitunnuste kaudu, nimetatakse klassikaliseks definitsiooniks. Klassikalise definitsiooni struktuuril on kuju $Dfd = Dfn$.

miseks terminit *otsene maksejõuetus*. Seda terminit on kasutanud ka teised autorid, kuid terminiõpetuse põhitõdede valguses oli see termin valitud ebaõnnestunult ja selle kasutamisest tuleks loobuda.

¹⁹ R. Oldfield, M. Wheeler (editors). International Insolvency Procedures. London 1997, lk 82.

$Dfn = (genus + differetia specifica)$.²⁰

Mõlemad maksejõuetuse definitsioonid vastavad klassikalise definitsiooni struktuurile. *Dfd* (*definiendum*) ehk mõiste, mille sisu avatakse, on maksejõuetu. *Dfn* (*definiens*) ehk mõisted, mille kaudu sisu avatakse, on võlgniku (*genus*) ja maksejõuetu võlgniku eritunnused (*differetia specifica*). Mõlemas definitsioonis koosneb *differetia specifica* mitmest tunnusest, mis on omavahel eraldatud sidesõnaga *ja*. Selline loetelu on eesti keeles tõlgendatav vaid ühel viisil – konjunktsioonina. See tähendab, et võlgnik on maksejõuetu siis ja ainult siis, kui on korraga täidetud kõik loetletud tingimused.

Teise lõike kohaselt on võlgnik maksejõuetu siis ja ainult siis, kui:

- 1) ta ei suuda rahuldada võlausaldaja nõudeid ja
- 2) see suutmatust ei ole võlgniku majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine.

Mitteajutisus on ka kolmandas lõikes toodud maksejõuetuse mõiste *differetia specifica* osa ehk vältimatu tingimus. Seega jääb mõlema definitsiooni puhul üle valida vaid kahe võimaluse vahel:

- 1) maksejõuetus ei saagi olla ajutine või
- 2) definitsioonid ei ole päris korrektsed.

Esimene väide on majandusteaduslikus mõttes ilmselt väär.²¹ Ka pankrotiseaduse eelnõu koostaja Justiitsministeerium tunnistab oma kodulehe kaudu, et tegelikult on olemas nii ajutine kui ka püsiv ehk alaline maksejõuetus.²² Seega peab paika pidama teine väide.

Tegelikult on mõlemas definitsioonis avatud hoopis püsiva maksejõuetuse mõiste. *Dfd* (*definiendum*) peaks mõlemas definitsioonis olema *püsivalt maksejõuetu*. Mõistena on aga olemas ka maksejõuetus kui üldmõiste. Maksejõuetus on püsiva maksejõuetuse suhtes soomõisteks. Ka pankrotiseaduse eelnõu seletuskirjas on lähtutud sellisest mõistesüsteemist.²³ Üldmõistena käsitatakse maksejõuetust kui mõistet, milles *differetia specifica* teine tingimus (mitteajutisus) on ära jäetud.

Pankrotimenetluse eeldusena on tähendus vaid püsival maksejõuetusel, majanduslikus mõttes on aga ajutise ja püsiva maksejõuetuse eristamine võimalik ja vajalik. Ajutise maksejõuetuse puhul on rahavooline ja bilansiline maksejõuetus teineteiselt selgelt eristuvad mõisted. Sama probleemiga puutusid kokku Soome õigusteadlased eelmise sajandi üheksakümnendate aastate algul seoses oma saneerimiseaduse

²⁰ G. Vuks. Traditsiooniline formaalne loogika. Tartu 1999, lk 52.

²¹ V. Raudsepp. Finantsjuhtimise alused. Ettevõtte rahandus. Tallinn 1999, lk 184.

²² <http://www.rmp.ee/uudised/juhile/7020?P=7>. 18.04.2008, lk 1.

²³ Vrd pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri (eelnõu nr 1085 SE). Kättesaadav: <http://www.riigiogu.ee.ems/index.html>. 25.04.2008, lk 8.

vastuvõtmisega. R. Ovaska märkis sel puhul, et tuleb eristada otsest ja bilansilist maksejõuetust, kuigi need avalduvad väga sageli korruga ning *de lege ferenda* omab pankrotiõiguslikku tähendust vaid püsiv maksejõuetus.²⁴

Maksejõuetuse ajutisuse või püsivuse vahekorda ning sellega seonduvat maksejõuetuse liikide eristamise küsimust ei võimalda käesoleva artikli maht lähemalt käsitleda. Piirdume üksnes väitega, et maksejõuetuse fakti tuvastamine ehk maksejõuetuse kindlakstegemine on suhteliselt hõlpus ja seda saab teha küllalt objektiivselt. Maksejõuetuse püsivuse üle otsustamine on aga äärmiselt keeruline tegevus, milles mängib märkimisväärset rolli majandusliku arengu prognoosimine. Seepärast on need mõisted teiste Euroopa riikide õiguses selgelt lahus hoitud. Ka Eesti õiguses võiks seaduse sõnastus korrigeerides saavutada olukorra, kus mõisted oleksid selged ja terminid langeksid kokku vastavate majandusteaduses ja teiste riikide õiguses kasutatavate terminitega. Õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et maksejõuetuse mõiste võib olla eri riikide õiguses erisuguselt defineeritud.²⁵ See võib aga tekitada probleeme Euroopa riikide õiguse ühtlustamisel. Maksejõuetusalase regulatsiooni korrastamise käigus oleks otstarbekas nende terminite kasutust korrigeerida.

2.2. Pankrotimenetlus vs. maksejõuetusmenetlus

Kui maksejõuetuse mõiste kohta on eri autorite ja riikide seadusandjate seisukohad küllalt sarnased, siis maksejõuetuse korral rakendatava menetluse sisu ja nimetuse kohta on arusaamad riigiti märkimisväärselt erinevad. Sellise järelduse võib teha, kui võrrelda näiteks eesti õiguskeelt selle terminoloogiaga, mida on kasutanud Maailmapanga, IMFi või ÜRO eksperdid.²⁶ Kui inglise keeles kasutatakse põhiliselt termineid *insolvency law* ja *insolvency proceedings*, siis eesti keeles on enamasti kasutusel *pankrotiseadus* ja *pankrotimenetlus*. Väärrib tähelepanu, et ka UNCITRALi maksejõuetusõiguse koostamise juhendmaterjali nime *Draft Legislative Guide on Insolvency Law* tõlgivad meie pankrotiseaduse autorid kui *Pankrotiõiguse kujundamise juhendmaterjali*.²⁷ Eesti õiguskeeles kasutatakse traditsiooniliselt tunduvalt kitsama tähendusega termineid. See terminoloogiline erinevus on tingitud ilmselt ka Eesti seadusandluse traditsioonidest ja senise õiguse struktuuri omapäras.

²⁴ R. K. Ovaska. Konkursnivelalisen liiketoiminnan jatkaminen. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1992, lk 8 ja 9.

²⁵ R. K. Ovaska. Konkursnivelalisen liiketoiminnan jatkaminen. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1992, lk 9.

²⁶ Vt Draft Legislative Guide on Insolvency Law (viide 7), passim. Orderly and Effective Insolvency Procedures. International. Monetary Fund. 1999. Kättesaadav: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/orderly/> 18.04.2008, passim; Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Right System Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.wordbanjk.org/legal/insolvency_ini/, 18.04.2008, passim.

²⁷ Pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri (eelnõu nr 1085 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/ems/index.html>. 25.04.2008, lk 3.

Pärast taasiseseisvumist on meie õiguses kogu maksejõuetusega seonduvat temaatikat käsitlenud pankroti kontekstis ja pankrotiseaduse alusel. Tervendamise, saneerimine, kompromiss ja muud asjakohased menetlused on Eestis käsitlemist leidnud vaid pankrotiõiguse osana ja seetõttu ei olnud viimase ajani kujunenudki mõistet, mis vastaks mõistele *insolvency law* ning hõlmaks nii pankrotiõiguse kui ka väljaspool pankrotimenetlust toimuvad maksejõuetuse ületamise menetlused. Sobivat vastet ei olnud ka varasemas Eesti õiguses. Enne Teist maailmasõda kehtinud Vene kaubandusliku kohtupidamise seaduse teine jagu oli pealkirjastatud “Kaubandusliku maksujõuetus-asjade menetlusest”. Aastaks 1934 jõuti ette valmistada konkursiseaduse (tänapäevases mõistes pankrotiseaduse eelnõu) kava, mida aga seadusena vastu võtta ei jõutudki.²⁸ Need aktid lähtusid põhimõttest, et maksejõuetusele reageerimise ainsaks seaduslikuks teeks on pankrot ehk konkurss selle traditsioonilises ehk likvideeriva pankrotimenetluse tähenduses. Tänapäeval osutub selline lähenemine aga liiga kitsaks. Seoses saneerimisseaduse tõenäolise kehtestamisega lähiajal tundub maksejõuetusmenetluse mõiste kasutuselevõtt vältimatu. Sellega on ka juba algust tehtud. Maksejõuetusmenetluse mõistet kasutatakse Euroopa Liidu Nõukogu 29. mai 2000. aasta määruses (EÜ) nr 1346/2000. Mõiste on defineeritud artikli 2 punktis a viitega artikli 1 lõikele 1. Klassikalist definitsiooni asendab põhitunnuste loetelu ja konkreetsete menetlusvormide loetelu määruse lisas A. Maksejõuetusmenetluse tunnustena võib neist normidest välja lugeda, et

- menetlus hõlmab võlgniku kõiki võlakohustusi;
- menetluse käigus kaotab võlgnik täielikult või osaliselt oma vara kasutamise õiguse ja
- menetluse läbiviimiseks määratakse likvideerija.

Pankrotimenetlus on seega vaid üks maksejõuetusmenetlustest ja seegi mõiste pole probleemidest vaba. Pankroti väljakuulutamise on üldlevinud arusaama kohaselt juriidiline fakt, millega algab pankrotimenetlus. Paraku ei ole see nii kehtivas Eesti õiguses. Pankrotimenetluse mõistet ei ole seaduses otse defineeritud. Seaduses on mõiste sisu avatud kirjelduse kaudu. Pankrotimenetluse tunnusjooni kirjeldavad pankrotiseaduse §-d 2, 3 jt. Nagu lähemal uurimisel selgub, erineb pankrotimenetluse mõiste märkimisväärselt enamiku riikide õiguses kasutatavast mõistest. Põhiringvuseks on menetluse ajaline ja sisuline piiritlemine. Traditsioonilistes pankrotiregulatsioonides algab pankrotimenetlus pankroti väljakuulutamisega. Eestis kehtib aga ainulaadne süsteem, kus ka pankroti väljakuulutamisele eelnevat kohtulikku ja kohtuvälist menetlust käsitletakse pankrotimenetluse osana. Eestis algab pankrotimenetlus pankrotiavalduse menetlusse võtmisega kohtu poolt. Tegemist on protsessuaalse toiminguga, mis on vaid hüpoteetiliselt võlgniku maksejõuetusega seotud. Maksejõuetuse fakt tuvastatakse alles pankroti väljakuulutamisel. See eksitab aga teiste riikide juriste ja õigusteadlasi, sest tavakohaselt nimetatakse pankrotimenetluseks vaid seda menetlust, mis järgneb pankroti väljakuulutamisele.

²⁸ A. Piip. Kaubandusõigus ja -protsess. Tallinn 1995, lk 406.

Ka pankrotimenetluse lõppemise aeg ei ole alati selge. Tervendamine on kehtiva pankrotiseaduse kohaselt võimalik koos kompromissiga või ilma selleta. Kompromissi kinnitamisel lõpetab aga kohus pankrotiseaduse § 184 lõike 1 kohaselt pankrotimenetluse. Seega toimub tervendamine tavaliselt väljaspool pankrotimenetlust ning on vahel pankrotimenetluse osa, vahel mitte.

Eeltoodust jääb mulje, et õiguskeeles kasutatakse praegu terminit *pankrotimenetlus* kahe erisuguse mõiste tähistamiseks: pankrotimenetlus on vahel laias, vahel kitsas tähenduses. Kitsas tähenduses pankrotimenetlus algab vastava kohtumäärusega ja lõpeb samuti kohtumäärusega. Laias mõistes on pankrotimenetlus aga eestikeelne vaste ingliskeelsele terminile *bankruptcy procedure* ning hõlmab nii kitsa pankrotimenetluse kui ka väljaspool pankrotimenetlust toimuvad maksejõuetuse ületamise menetluse osad. Sellist terminoloogilist ebajärjekindlust tuleks võimaluse korral vältida. Kitsa mõiste puhul oleks otstarbekas pankroti väljakuulutamisele eelnevaid toiminguid nimetada näiteks *eelmenetluseks*. Laia mõiste puhul oleks õigem kasutada terminit *maksejõuetusmenetlus*.

2.3. Likvideerimismenetlus ja likvideeriv pankrotimenetlus

Likvideerimismenetluse mõistet sisustatakse praegu Eestis kehtivates õigusaktides vähemalt kahel viisil. Euroopa Liidu Nõukogu 29. mai 2000. aasta määruses (EÜ) nr 1346/2000 on likvideerimismenetlust mõistetud kui teatud liiki maksejõuetusmenetlust. Soomõisteks selle mõiste suhtes on maksejõuetusmenetlus. Eritunnusteks aga see, et:

- menetlus hõlmab võlgniku varade realiseerimist;
- mõiste hõlmab muu hulgas menetlused, mis lõpetatakse kompromissiga või mõne muu maksejõuetuse likvideerimiseks võetava meetme abil või varade eba-piisavuse tõttu.

Äriseadustikus kasutatakse terminit *likvideerimismenetlus* veidi teises tähenduses, mille sisu seaduses ei defineerita, kuid kirjeldatakse. Tegemist on eelkõige juriidilise isiku lõpetamisele järgneva menetlusega, millel ei pruugi olla mingit seost maksejõuetusega.

Kuna need homonüümid on kehtivas õiguses juba kasutusel ja üks neist on äriseadustiku suhteliselt pika kehtivusaja jooksul jõudnud põhjalikult juurduda, teise kasutamist ei saa aga Euroopa õigusele kuidagi ette heita või muuta, on käesoleva artikli autori ettepanek korrigeerida Euroopa Liidu Nõukogu 29. mai 2000. aasta määruse (EÜ) nr 1346/2000 tõlget ja nimetada seal sätestatud menetlust *likvideerivaks maksejõuetusmenetluseks*.

2.4. Tervendamine ja saneerimine

Terminit *saneerimine* on laialdaselt kasutatud juba enne saneerimisseaduse ettevalmistamisele asumist ja seda on peetud tavaliselt *tervendamise* sünonüümiks. Sellega võib põhimõtteliselt nõustuda, kuid saneerimisseaduse eelnõu puhul see enam nii ei ole. Tervendamise mõiste on avatud pankrotiseaduse § 129 lõikes 2, mille kohaselt seisneb ettevõtte tervendamine selliste abinõude rakendamises, mis võimaldavad võlausaldajate nõuete rahuldamise võlgniku majandustegevuse jätkamise kaudu. Konteksti arvestades tuleb tõdeda, et tervendamisele peab paratamatult eelnema maksejõuetus ja pankrot. Oluline on siin ka tähele panna, et tervendamise objektiks on ettevõtte, mitte ettevõtja.

Saneerimisseaduse eelnõus on mõistele saneerimine antud legaaldefiniitsioon: Ettevõtte saneerimine on abinõude rakendamine ettevõtte majandusliku olukorra parandamiseks ning kasumlikkuse taastamiseks selliselt, et tagatud oleks ettevõtte jätkusuutlik majandamine.²⁹ Seaduseelnõu § 2 lõike 2 kohaselt võib saneerimise objektiks olla ettevõtte, mille maksejõuetus ei ole veel saanud, kuid mille maksejõuetuse tekkimine tulevikus on tõenäoline. Seaduseelnõu autorid peavad seejuures silmas selliseid ettevõtteid, mis on sattunud makseraskustesse ja mida ähvardab maksejõuetus.³⁰ Saneerimismenetlust ei tohi aga mingil juhul lubada ettevõtja suhtes, kes on püsivalt maksejõuetu.³¹ Seega muutuvad uue seaduse vastuvõtmisel tervendamine ja saneerimine selgelt eristuvateks ja teineteist välistavateks mõisteteks. Ühine on aga see, et menetluse objektiks on ettevõtte, mitte ettevõtja. Kahjuks ei ole seaduseelnõu autorid selle mõiste määratlemisel aga suutnud vältida terminoloogilist stiilivääratust. Nimelt sätestatakse eelnõu § 1 lõigetes 2 ja 3, et saneerimismenetluse saab läbi viia vaid ettevõtja suhtes. Ettevõtja käesoleva seaduse tähenduses on ka eraõiguslik juriidiline isik, kes ei ole ettevõtja äriseadustiku tähenduses.³² Selline *ad hoc* mõiste (ettevõtja käesoleva seaduse tähenduses) kujundamine on ebavajalik, sest loogikat ja äriseadustikku³³ appi võttes on lihtne veenduda, et selle mõiste alla mahuvad kõik eraõiguslikud juriidilised isikud ja füüsilised isikud kui ettevõtjad. Seejuures on väljend *ettevõtja käesoleva seaduse tähenduses* avatav vaid termini *ettevõtja* kaudu. Terminiopetuse üldtunnustatud seisukoht on, et definiitsioonis ei tohi tekkida ringi, kus mõistet seletatakse tema enda kaudu (*idem per idem*).³⁴ Kas poleks olnud lihtsam öelda, et saneerimismenetluse saab läbi viia *eraõigusliku juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja suhtes*?

²⁹ Saneerimisseaduse eelnõu. Kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/09.10.2008>, § 1 lg 2.

³⁰ Saneerimisseaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/1.07.2008>, lk 6.

³¹ Saneerimisseaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/1.07.2008>, lk 8.

³² Saneerimisseaduse eelnõu. Kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/1.07.2008>, § 1 lg 3 ja 4.

³³ Vt äriseadustik § 1.

³⁴ T. Ereht. Terminiopetus. Tartu 2007, lk 54.

2.5. Pankrotivõlgnik

Pankrotivõlgniku mõiste sisustamine ja selle kasutamisel tekkinud probleemid näitavad, kui vajalik on eri õigusharude terminoloogia ühtlustamine. Kõigepealt kerkib küsimus võlaõigusseaduse termini *võlgnik* ja pankrotiseaduse termini *võlgnik* vahekorrast. Võlaõigusseaduse § 2 lõike 1 kohaselt on *võlgnik võlasuhte kohustatud pool*. Pankrotiseaduse § 8 lõige 1 ütleb, et *pankrotivõlgnik (võlgnik) on füüsiline või juriidiline isik, kelle suhtes kohus on algatanud pankrotimenetluse*. Autori arvates on see definitsioon mitmeti mõistetav ja tekitab selguse asemel pigem segadust. Kui sulgudes olevat sõna *võlgnik* pidada selle definitsiooni *definiendum*’iks, tuleks tunnistada, et sellele terminile on kahes seaduses antud kaks erisugust leaaldefinitsiooni. Selline tõlgendus oleks aga ilmselt vale. Tegelikult on pankrotiseaduse tekstis kasutatud terminit *võlgnik* nii siis, kui tegelikult peetakse silmas pankrotivõlgnikku, kui ka siis, kui peetakse silmas igasugust võlgnikku (ehk võlgnikku võlaõigusseaduse tähenduses). Seadusandja on sulgudes toodud sõnaga püüdnud tõenäoliselt märkida, et *võlgnikku* kasutatakse seaduse tekstis *pankrotivõlgniku* asemel lühiduse huvides ning et seda tuleb vastavalt kontekstile mõista kui *pankrotivõlgniku* sünonüümi. Selle artikli autori arvates tekitab selline käsitlus asjatut segadust. Võlaõigusseaduse võlgnik on ju pankrotivõlgniku suhtes soomõisteks ja kontekstist sõltuvalt on soomõiste kasutamine kitsama mõiste asemel õigustatud ka ilma, et soomõiste peaks leaaldefinitsiooniis eraldi ära märkima.

Kui eeltoodu oli pigem maitseküsimus, mis sisulisi vääritimõistmisi tõenäoliselt ei tekitata, siis vähemalt üks pankrotiseaduse ja karistusseadustiku koostoimest kerkinud terminoloogiaprobleem on sisuline. Nagu märgitud, on *pankrotivõlgnik (võlgnik) füüsiline või juriidiline isik, kelle suhtes kohus on algatanud pankrotimenetluse*. Sellest definitsioonist lähtuvalt ei saa võlgniku kohta kehtestatud norme automaatselt kohaldada juriidilisest isikust võlgniku juhatuse ega muu juhtorgani liikme suhtes. Pankrotiseaduses on aga § 90, mis sätestab, et *kui võlgnik on juriidiline isik, kohaldatakse võlgniku õigusi ja kohustusi reguleerivaid sätteid (s.o § 8–§ 89) vastavalt ka pankrotiseaduse § 19 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isikute suhtes*. Nimetatud isikute hulgas on juhtorgani liikmed ja muud isikud, kes täidavad või täitsid juriidilisest isikust pankrotivõlgniku juhtimisega seotud funktsioone. Sellega on (vähemalt pankrotiseaduse reguleerimisalas) probleem justkui lahendatud. Pankrotiseaduse § 90 ei too aga kaasa mingeid tagajärgi karistusseadustiku reguleerimisalas. Seetõttu tekkis karistusseadustiku § 384 esialgse sõnastuse rakendamisel tõlgenduslik probleem. Vastavalt paragrahvi teisele lõikele kohaldatai selles paragrahvis ettenähtud karistust vaid siis, kui kohus oli välja kuulutanud teo toimepanija pankroti või lõpetanud pankrotimenetluse raugemise tõttu. Karistusseaduse kohaldajatel tuli tõdeda, et juhatuse liikme karistamine juriidilise isiku pankroti korral selle paragrahvi alusel oli välistatud. Loogika oli lihtne:

- kui teo toimepanijaks lugeda juhatuse liige, ei ole teo toimepanija pankrotti välja kuulutatud ja seetõttu puudub üks kvalifitseeriv tunnus;

- kui teo toimepanijaks lugeda juriidiline isik, ei saa juhatuse liiget karistada, sest teo pani toime teine isik.

Arvestades seda, et rõhuv enamik pankrottidest oli ja on siiski juriidiliste isikute pankrotid, oli selle sätte reguleerimisala väga kitsas, samas puudus aga asjakohane, äärmiselt vajalik regulatsioon juriidilise isiku juhtorganite liikmete kohta. Autorid olid probleemi lahendamise võimalikkuses ja vajalikkuses eri arvamustel.³⁵ Seadusandja nõustus seisukohaga, mille kohaselt tuli muuta karistusseadustiku sõnastust. Nüüdseks on probleem karistusseadustiku muutmise teel kõrvaldatud.³⁶ Paraku lahendati see aga ainult karistusseadustiku reguleerimisalas. Sama probleem võib tekkida ka menetlusjärgse ärikeelu kohaldamisel juhatuse liikme suhtes. Pankrotiseaduse § 91 lõige 3 sätestab, et *kui võlgnik on mõistetud jõustunud kohtuotsuse alusel süüdi pankroti- või täitemenetlusalase kuriteo, maksualase kuriteo või karistusseadustiku §-des 380–382 nimetatud kuriteo toimepanemises, võib kohus pankrotimenetluse lõpetamisel määrata, et käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ärikeeld kehtib füüsilisest isikust võlgniku või käeoleva seaduse § 19 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isiku suhtes ka kolme aasta jooksul pärast pankrotimenetluse lõppu*. Juriidilise isiku puhul eeldab see just võlgniku, s.o juriidilise isiku süüdimõistmist kuriteos. Kui süüdi on mõistetud juhatuse liige ise, siis ei saa artikli autori arvates tema suhtes menetlusjärgset ärikeeldu rakendada.

Selliste ootamatute tõlgendamisvõimaluste tekkimine on tõenäoliselt seotud sellega, et pankrotivõlgniku mõiste on tavakeele mõistena laiem, kui legaldefiniitsioon seda ette näeb. Sageli paigutatakse alateadlikult pankrotivõlgniku mõiste alla ka pankrotiseaduse § 19 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isikud. Autor näeb lahendust selles, et pankrotiseaduse § 19 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isikute kohta võetaks kasutusele mingi koondnimetus, mis oleks hõlpsalt teksti paigutatav ja tooks samal ajal paremini esile erinevuse pankrotivõlgniku mõistest. Juristide teadvuses on see mõiste ju olemas. Väljend *pankrotiseaduse § 19 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isik* on aga terminina kasutamiseks ilmselt liiga kohmakas.

Väärrib tähelepanu, et maksejõuetusõiguses on mõisteid ja termineid, mis on küll kõnepruugis juurdunud, mida aga seaduse tekstis ei kasutata. Üks selline on näiteks *pankrotipesa*. Selle mõiste defineerimine ja kasutuselevõtt võiks olla otstarbekohane. *Pankrotipesa* kasutatakse näiteks pankrotiseaduse seletuskirjas, kuigi seaduses endas seda ei kohta.³⁷ Maksejõuetusõiguse alastes uurimistöodes on soovitatud see mõiste ka seadusesse sisse tuua.³⁸ Samas on sellealases kirjanduses kasu-

³⁵ Vt J. Sootak, P. Pikamäe (koostajad). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 384 komm 2.3; P. Varul. Võlgniku vastutus pankroti korral. – Juridica 2003, nr 7, lk 451.

³⁶ RT I 2007,13 69.

³⁷ Pankrotiseaduse eelnõu seletuskiri (eelnõu nr 1085 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee.ems/index.html>. 25.04.2008, lk 23.

³⁸ M. Merilo. Pankrotipesa ja massikohustused. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2008.

tusel termineid, mille kasutamise põhjendatus on küsitav. Näiteks saneerimisseaduse eelnõu seletuskirjas on terminina kasutusel *pankrotinõustaja*.³⁹ Keda selle all mõeldaks, jääb arusaamatuks. Kas see on *pankrotihalduri* sünonüüm? Loodetavasti saame sellele küsimusele edaspidi vastuse.

Kokkuvõtte asemel

Kavandatava maksejõuetusõiguse reformi käigus oleks sobiv aeg läbi töötada ka mõiste- ja terminoloogiaküsimused. Eelkõige tuleks hakata selgelt eristama maksejõuetusõiguse laiemat mõistet ja pankrotiõiguse kitsamast mõistest. Tänuväärse töö on pankrotiõiguse mõistete selgitamisel juba teinud M. Varusk.⁴⁰ Kui kogu maksejõuetuse temaatikat vaadelda ühtse tervikuna ja tagada ühtne terminoloogia kõigis asjakohastes õigusaktides, oleks tulemus praegusega võrreldes samm edasi. See eeldab muidugi teatud muudatusi ka juba väljakujunenud terminoloogias, mis on kahtlemata raske. Selle artikli autori arvates on väga oluline, et need küsimused lahendataks komplekselt ja juba enne saneerimisseaduse jõustamist. Kuigi, eks seegi ole vaid üks vaheetapp, sest kehtima jääb vana tõde, et terminoloogia areng jätkub koos õiguse arenguga. Igal arenguetapil on aga siiski oluline, et rääkija teaks, millest ta räägib, ja kuulaja saaks aru, millest talle räägitakse.

³⁹ Vt saneerimisseaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/1.07.2008>, lk 20.

⁴⁰ M. Varusk. Olulised mõisted pankrotimenetluses. – Õiguskeel 2008, nr 3.

Mobiil-ID¹ kasutamine elektroonilisel hääletamisel

Tiina Runthal

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna
avaliku õiguse talituse nõunik

Elektrooniline hääletamine on Eestis kasutusel 2005. aastast. Selleks on vaja isikutunnistust ehk ID-kaarti, ID-kaardi lugejat ja arvutit. Elektrooniliselt on võimalik hääletada Riigikogu, kohaliku omavalitsuse volikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel ning rahvahääletusel. Kui Riigikogu võtab vastu Riigikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Euroopa Parlamendi valimise seaduse ning rahvahääletuse seaduse² muudatused, millega laiendatakse elektroonilise hääletamise viise nii, et hääletamist ei seota enam ainult ID-kaardi kasutamisega, siis saab võimalikuks hääletada ükskõik millise hääletamist võimaldava ning digitaalallkirja seadusele ja isikut tõendavate dokumentide seadusele vastava andmekandjaga, sealhulgas mobiiltelefoniga. Artikli eesmärk on tutvustada mobiil-ID kasutamist elektroonilisel hääletamisel kui elektrooniliste valimiste edasiarendamise üht võimalust ning selgitada sellega seonduvaid mõisteid.

Seonduvad mõisted

Elektrooniline hääletamine tähendab, et valija saab hääletada eelhääletamise ajal elektrooniliselt vabariigi valimiskomisjoni veebilehel. Enne valimistoimingute tegemist peab valija tõendama ID-kaardi abil, et tegemist on just temaga ja et keegi teine ei anna tema eest häält. ID-kaardil on digitaalselt tuvastatavad sertifikaadid, mis tõendavad hääletaja isikut. Et oma kandidaadi poolt häält anda, tuleb valijal kinnitada oma valik digitaalallkirjaga. Selleks kasutab ta ID-kaarti.³

Elektroonilisi dokumente allkirjastatakse digitaalselt ning **digitaalallkiri** on samaväärne kirjaliku allkirjaga. Digitaalallkiri moodustatakse allkirja andmise vahendi – isikliku võtme abil, mis vastab üheselt allkirja kontrollimise vahendile ehk avalikule võtmele. Isikliku ja avaliku võtme andmed peavad olema allkirja andmisel ühesugused. Digitaalallkirjaga saab tuvastada allkirja andja isiku ja allkirja andmise

¹ Mobiil-ID – isiku identifitseerimine mobiiltelefoni abil.

² Riigikogu XI koosseis, seaduse eelnõu (321 SE) on Riigikogu veebilehel kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=398418&u=20080928223132

³ Riigikogu valimise seaduse § 44.

aja. Digitaalallkirja andmed on seotud viisil, mis välistab võimaluse neid või nende tähendust pärast allkirja andmist tuvastamata muuta.⁴

Sertifikaat on dokument, mis on välja antud selleks, et võimaldada anda digitaalallkirja ja milles avalik võti seotakse üheselt füüsilise isikuga.⁵ Sertifikaat on numbrite jada, millega on võimalik kindlaks teha isik, avalik võti, sertifikaadi kehtivusaeg, väljaandja ja registrikood ning sertifikaadi kasutusvaldkonna piirangute kirjeldus.⁶

Isiku tuvastamine tähendab isiku kindlakstegemist dokumendi väljaandmise taotlemisel ja dokumendi väljastamisel. Tuvastamise ehk isikusamasuse kindlakstegemise käigus veendutakse, et dokumendi taotleja, saaja ja vastuvõtja on sama isik.⁷

Valimiste ühetaolisuse põhimõte tähendab, et igal valijal on valimistulemuste mõjutamiseks võrdsed võimalused. Valimisõiguslikel isikutel on võrdne arv hääli ja kõigil häältel on võrdne kaal esinduskogu kohtade jaotamise üle otsustamisel.

Tavahääletamise ülimuslikkus tähendab, et kui valija on hääletanud nii elektrooniliselt kui ka hääletusedeliga, arvestatakse valija hääletusedelit.⁸

Hääletamise salajasuse põhimõttega kaitstakse hääletaja õigust hääletada, ilma et keegi saaks tema vaba tahte vastaselt teada, kelle poolt ta hääletas või kas ta hääletas. Kui tavahääletusel saab hääletaja oma toiminguid sooritada hääletuskabiinis, siis elektroonilise hääletuse pooldajaid kaitseb elektroonilise hääletuse süsteem. Riigikohus on leidnud, et elektroonilise hääletuse süsteem tagab ühe hääle arvessemineku ühe inimese kohta, tagades ka hääle salajaseks jäämise.⁹

Valimiste vabaduse põhimõte tähendab, et nii valimistel osalemine kui ka valiku tegemine on vabatahtlik. Riigil on kohustus hoiduda valimisvabadusse sekkumisest ning tagada valija kaitse tema valikut mõjutada püüdvate isikute eest.

⁴ Digitaalallkirja seaduse § 2. Vt ka digitaalallkirja seaduse ja haldusmenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu, Riigikogu XI koosseis (320 SE). Riigikogu koduleheküljel kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?ASSEMBLY=11&CRITERIA>equals&ID=320&STATE=A&NAME=&INITIATOR=%25&TYPE=%25&COMMITTEE=%25&SESSION=&op=ems&DEC=%25&DEC1=%25&START_DT=01.01.0001&END_DT=31.12.9999&ROW=0&page=eelnou_nimekirix=0&y=0.

⁵ Digitaalallkirja seaduse ja haldusmenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõuga täiendatakse sertifikaadi sätet selliselt, et sertifikaadiga on võimalik kontrollida ka digitaalse templi andmist. Eelnõu § 21 kohaselt on digitaalne tempel tehniliste ja organisatsiooniliste vahendite süsteemi abil moodustatud andmete kogum, mida digitaalse templi sertifikaadi omanik kasutab tõendamaks digitaalse dokumendi terviklust ning oma seost sellise dokumendiga. Digitaalne tempel moodustatakse templi sertifikaadi omaniku poolt turvalise allkirja andmise vahendiks oleva isikliku võtme abil, millele vastab üheselt avalik võti.

⁶ Digitaalallkirja seaduse § 5.

⁷ Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 11¹.

⁸ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus § 53¹¹lg 1.

⁹ RKPJKo 01.09.2005 nr 3-4-1-13-05.

Mitmekordse hääletamise võimalus lubab hääletajal soovi korral oma elektrooniliselt antud häält muuta. Seda saab ta teha, hääletades uuesti elektrooniliselt eelhääletuse ajal või hääletades hääletusedeliga kuuendast päevast kuni neljanda päevani enne valimispäeva.¹⁰ Riigikohus leidis, et elektroonilise hääle muutmise võimalus on vajalik valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse tagamiseks elektroonilisel hääletamisel. Samuti leidis Riigikohus, et elektroonilise hääletamisviisi kasutajate õigus oma häält piiramatutel kordadel muuta ei ole piisavalt intensiivne, et kaaluda üles valimisaktiivsuse suurendamise ja uute infotehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtu eesmärgi ning see ei ole vastuolus võrdusõiguse ja ühetaolisuse põhimõttega.¹¹

Mobiil-ID kasutamine

Mobiil-ID-d kasutatakse juba eraõiguslikes valdkondades, näiteks panganduses. Riigiga suhtlemisel seda võimalust seni veel ei ole. Mobiil-ID abil isiku tuvastamiseks ja digitaalallkirja andmiseks vajalik tehniline lahendus on eraõiguslike mobiilsideoperaatorite poolt oma klientidele pakutav teenus, mida on võimalik laiendada ka suhetele riigiga. Mobiiltelefoniga ei saadeta SMS-i ega helistata mingile numbrile, et soovitud kandidaadi poolt hääletada. Mobiiltelefoniga hääletamisel sisenetakse elektroonilise hääletamise süsteemi¹² ning selleks kasutatakse siiski ka arvutit.

Mobiil-ID on elektroonilise hääletamise üks alaliike, millele kohaldatakse samu põhimõtteid kui elektroonilisele hääletamiselegi.

Elektrooniliselt saab internetiühenduse olemasolu korral hääletada igal pool, sõltumata valija asukohast. Valija tuvastamiseks ja internetti sisenemiseks kasutatakse mobiiltelefoni ja sertifikaatidega SIM-kaarti. ID-kaardi lugejat asendab mobiiltelefon ning ID-kaardi sertifikaate mobiiltelefoni SIM-kaardile antavad võtmed, mis võimaldavad ligipääsu sertifitseerimisteenuse osutaja andmebaasile. Mobiiltelefon asendab kaardilugejat ja seda ei pea ühendama arvutiga.

Selleks et kasutada mobiil-ID-d, tuleb vahetada oma senine SIM-kaart sertifikaatidega varustatud kaardi vastu ja sertifikaadid aktiveerida. Sertifikaadi aktiveerimiseks on kasutusel võimalus, mille kohaselt tuleb sertifitseerimisteenuse osutaja kodulehel oma SIM-kaardi sertifikaadid ID-kaardiga aktiveerida. Ent mobiil-ID kasutuselevõtuks riigiga suhtlemisel on mõistlik kaaluda, kas isiku tuvastamine peaks toimuma riigiasutuses või võib selle usaldada eraõiguslikule juriidilise isikule. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet koos Eesti Mobiiltelefoni ja AS Sertifitseerimiskeskusega on jõudnud põhimõttelise lahenduseni, mille realiseerumisel hakkab

¹⁰ Riigikogu valimise seadus § 44.

¹¹ RKPJKo 01.09.2005 nr. 3-4-1-13-05

¹² Vabariigi valimiskomisjoni kodulehekülge: www.vvk.ee.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet väljastama mobiil-ID kasutajatele isiku tuvastamist ja digitaalset allkirjastamist võimaldavaid sertifikaate.¹³ Sellise lahendusega annaks riik isiku tuvastamiseks oma tagatise. Oluline on, et mobiil-ID sertifikaadid vastaksid digitaalallkirja ning isikut tõendavate dokumentide seaduse nõuetele.

Praegu on Eestis ainult üks sertifitseerimisteenuse osutaja – sertifitseerimiskeskus –, kes võimaldab ühe isiku kohta kasutada üht mobiil-ID sertifikaati.¹⁴ Digitaalallkirja seadus ei piira ka mitme digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi väljastamist ühele isikule, mistõttu ei ole tulevikus välistatud mitme sertifitseerimisteenuse osutaja olemasolu. Olenemata sertifitseerimisteenuse osutajate või mobiil-ID sertifikaatide hulgest, millega valijad elektroonilisel hääletamisel hääletavad, arvestatakse elektrooniliselt antud hääle puhul elektroonilise hääletamise süsteemis hääletaja viimasena antud häält.

Et mobiil-ID on eraõigusliku juriidilise isiku pakutav teenus, siis määrab tema ka teenuse hinna, olgu see siis ühe SMS-i või kuupõhine. Sellise teenuse kasutamine on vabatahtlik ega ole ka ainus elektroonilise hääletamise viis. Eestis püsivalt viibivad isikud on kohustatud omama isikutunnistust, mistõttu on kõigil, kes soovivad hääletada elektrooniliselt, võimalik kasutada ID-kaarti.¹⁵ Need, kes ei soovi üldse kasutada elektroonilise hääletamise võimalust, võivad minna hääletama valimisjaoskonda.

Mobiil-ID rakendamisele eelnes ka turvaanalüüs, kus mobiil-ID-d võrreldi ID-kaardiga. Turvaanalüüsi kohaselt on mõlemad võimalused turvalisuselt samaväärsed.¹⁶

Mobiil-ID on seni kasutust leidnud ainult eraõiguslikes suhetes. Kas mobiil-ID kasutamist peaks võimaldama ka suhetes riigiga, sõltub poliitilisest otsusest eelkõige siis, kui tegemist on nii olulise küsimusega nagu valimised.

¹³ Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kiri Siseministeriumile 18.07.2008 nr 2-02/35408-1.

¹⁴ Sertifitseerimiskeskuse mobiil-ID sertifitseerimispoliitika punkti 1.5.3.1. esimese lõigu teise lause kohaselt on igal kliendil õigus saada üks mobiil-ID sertifikaat. Sertifitseerimiskeskuse koduleheküljel kättesaadav: <http://www.sk.ee/cps/mid/Mid-CP-ee-1.0.pdf>.

¹⁵ Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 5 lg 1.

¹⁶ Mobiil-ID turvauring, 2008.a, uuringu teostaja Jaak Tepandi, CISA.

Tööõiguse mõistetest

Heino Siigur
TÜ emeriitprofessor

1. Ajaühikud õigusaktides

Ajaühikud, nagu *sekund, minut, tund, päev, nädal, kuu, aasta*, ei tekita tavakeeles mitmeti mõistmist. Õigusaktides tuleb neid siiski mõnikord täpsustada, et tagada ühesugune arusaamine normist. Täpsustamist vajavad just *päev, nädal, kuu ja aasta*.

Üldkeeles tähendab *päev* nii 24-tunnilist ajavahemikku kui ka selle perioodi looduslikult valgemat osa. *Ööpäev* tuli eesti õiguskeelde vene sõna *cymlu* vastena. Siin-kirjutaja ei tea, et selline termin oleks käibel saksa või inglise keeles. Mõnel juhul võiks ju *ööpäeva* selguse huvides kasutada nüüdki, nt kui on vaja sätestada mingi ettevõtte 24-tunnine lahtioleku-aeg, lubatav maksimaalne tööaeg ööpäevas vms.

Päevad jagunevad kindlas ajavahemikus – enamasti nädalas – *töö- ja puhkepäevadeks*. Siis tekib mõnikord vajadus täpsustada, kas peetakse silmas *kalendrinädalat*, s.o aega esmaspäevast pühapäevani, või suvalist seitsmepäevast ajavahemikku. Kui tahame midagi sätestada kalendrinädala kohta, tuleb seda ka nii sõnastada (nt *puhkepäevad kehtestatakse iga kalendrinädala kohta*).

Vaidlusi on tekitanud praegu kehtiva töölepingu seaduse (TLS) § 119 lõige 1, mille kohaselt *tööandja on kohustatud maksma töötajale keskmist palka tööraamatu kätteandmisega iga viivitatud päeva eest kuni tööraamatu kätteandmiseni*. Kas iga *tööpäeva* või iga *kalendripäeva* eest? Võib arvata, et mõeldud on *tööpäeva*, sest puhkepäevade eest ju töötajale töötasu ei maksta. Sama seaduse §-des 79 ja 80 on etteatamistähtaeg kindlaks määratud *kalendripäevades* ning vääriti tõlgendada ei ole võimalik.

Ka *tööpäev* võib olla mitmetähenduslik:

- 1) *kalendrijärgne tööpäev* ehk päev, mis on kalendris tööpäevana märgitud. See määratlus välistab kalendris märgitud iganädalase puhkepäeva või riigipüha;
- 2) *graafikujärgne tööpäev* ehk tööpäev, mis ei sõltu kalendri märgitusest.

Nagu *tööpäevi* nii tuleks täpsemalt eristada ka *puhkepäevi*. Tööaja summeeritud arvestuse korral ei tarvitse kõik töövabad päevad olla puhkepäevad. Ilmselt oleks tööaja summeeritud arvestuse korral otstarbekas eraldi välja tuua ka *puhkepäevad ja riigipühad*, et tagada töötajale iganädalase ja riigipühadekohase puhkeaja tegelik saamine või hüvitamine.¹

¹ Л. Я. Островский. Основное и дополнительное рабочее время. – Право и Бизнес 2007/8 lk 68 jj. b

Räägitakse ka *jooksvast nädalast* ja *jooksvast kuust*. Selgi juhul tuleb täpsustada, kas tegemist on *kalendrinädala* või *-kuuga* või lihtsalt nädala- või kuupikkuse ajavahemikuga, s.o vastavalt 7 või 30 päevaga. Näiteks kui üle tööajanormi töötatud aja eest tuleb anda vaba aega *jooksva kalendrikuu* jooksul, siis tuleb tööandjal anda vaba aeg samas kalendrikuus. Kui sama kohustus tuleb täita kuu jooksul, siis on selle täitmiseks aega 30 päeva, arvates üle tööajanormi töötamise tuvastamisest.

Tööpäevaga on seotud ka *vahetuse* mõiste. Vahetus on tööaja kestus ööpäevas vahetusega töö puhul. Osa vahetuse kestusest võib langeda ka järgmisele ööpäevale, samuti võib nt öövahetuse kestus olla lühem tööaja kestusest päeval.²

Ka *kuu* võib olla nii *kalendrikuu*, s.o hõlmata kalendris igale kuule ettenähtud ajavahemikku, kuid ka *ajavahemik*, mis vastab kalendrikuu keskmisele kestusele, s.o 30 kalendripäevale. *Kuu* kestust arvestatakse sündmuse toimumisest või teo sooritamist alates.

Aasta võib olla samuti mitmetähenduslik. *Kalendriaasta* märgib teatavasti ajavahemikku 1. jaanuarist 31. detsembrini. *Tööaastat* aga arvestatakse alates tööle asumisest kuni ühe aasta täitumiseni sama tööandja juures.³ *Jooksvast aastast* rääkides tuleks alati selgelt ütelda, kas peetakse silmas *jooksvat kalendriaastat* või hoopis aastast ajavahemikku, mida arvestatakse hetkest, kui isikule on tekkinud õigus või kohustus.

Ajaühikute täpne ja üheselt mõistetav kasutamine on tähtis, tagamaks õiguskindlus seadustes, lepingutes, kirjavahetuses jm.

2. Tööajanorm

Riiklik tööajanorm kehtestatakse üldjuhul seadusega ja tähistab tööaja lubatud maksimaalkestust töötundides mingis kalendriajavahemikus.⁴ Riiklik tööajanorm on kahesugune: 1) üldine riiklik tööajanorm, milleks on 8 tundi päevas ja 40 tundi nädalas tööaja päeviti arvestamise korral või samast normist lähtudes arvatud töötundide arv mingis ajavahemikus summeeritud arvestuse korral⁵; 2) lühendatud tööaeg ehk tööajanorm, mis on kehtestatud üldisest tööajanormist väiksemana teatud töötajate kategooriale tööttingimuste tõttu või sotsiaalsetel kaalutlustel.

Mõlemal juhul kujutab tööaeg kogu tööajanormi ulatuses endast riiklikku normaal tööaega.

² Töö- ja puhkeaja seaduse § 2 p 5 ja § 11 p 5.

³ Puhkuseseaduse § 3.

⁴ Töö- ja puhkeaja seaduse § 2 lg 3.

⁵ Töö- ja puhkeaja seaduse § 4.

Riiklikku tööajanormi võib vähendada kollektiiv- või töölepinguga või tööandja ühepoolse otsusega tingimusel, et sellega ei kaasne palga vähenemine ega palgatingimuste halvenemine.⁶ Ka selliselt vähendatud tööaeg on kogu tööajanormi ulatuses normiga hõlmatud töötajatele täistööaeg ja normaaltööaeg.

Tööaeg, mis on poolte kokkuleppel kehtestatud tööajanormi osa ulatuses, on osaline ehk *osatööaeg*.

Tööaeg, mis ületab tööajanormi ehk normaaltööaja kestuse, on *normiväline tööaeg*.

Tööaja ajaline paigutus määratakse kindlaks kodukorras, kollektiiv- või töölepingus või vahetusgraafikus.

Tööajanormi määrang töö- ja puhkeaja seaduses

Töö- ja puhkeaja seaduse (TPS) § 2 lõige 3 määratleb tööajanormi kui seaduse, kollektiiv- või töölepingu või muu õigusaktiga määratud töötundide arvu mingis ajavahemikus (päev, nädal, kuu vm ajavahemik).

Seda määrangut ei saa pidada kõige õnnestunumaks. Esiteks jääb lahtiseks, kas töötundide arvu ehk tööaja kestuse kindlaksmääramine töölepingus tähendab uue tööajanormi kehtestamist või töötundide arvu (tööaja kestuse) kindlaksmääramist poolte kokkuleppel tööajanormi piires osana tööajanormist.

Teiseks ei tulene tööajanormi määrangust tööandja õigus ühepoolset vähendada tööajanormina kehtestatud töötundide arvu (tööaja kestust). Siin on ilmne vastuolu TPS-i § 2 lõike 3 ja TPS-i § 3 vahel.

Kokkuleppeline tööajanorm

TPS-i § 3 võimaldab seaduse või muu õigusaktiga kehtestatud tööaega lühendada ja puhkeaega pikendada kollektiiv- või töölepinguga või tööandja ühepoolse otsusega, kui sellega ei kaasne palga vähendamine ega palgatingimuste halvenemine. Teisisõnu, TPS-i § 3 annab võimaluse seaduse või muu õigusaktiga kehtestatud tööajanormi vähendamiseks tööandja ja töötaja kokkuleppel kas kollektiivlepingus või töölepingus. Nimetagem selliselt kehtestatud normi *lepinguliseks tööajanormiks*.

⁶ Töö- ja puhkeaja seaduse § 3.

Samas on antud tööajanormi ühepoolse muutmise (vähendamise) õigus tööandjale. Kõigil nimetatud juhtudel on tegemist uue (vähendatud) tööajanormi kehtestamisega. Tööajanormi suurendamine üle seaduse või muu õigusaktiga kehtestatud tööajanormi on välistatud.

Siinkirjutaja arvates on välistatud ka kollektiivlepinguga kehtestatud tööajanormi muutmise töölepinguga või tööandja ühepoolse otsusega. See oleks vastuolus kollektiivlepingu mõttega ja kujutaks endast kollektiivlepingu tõsist rikkumist tööandja poolt.

Olenemata kehtestamise viisist kujutab tööajanorm nagu igasugune norm endast alati tervikut.

Tööajanormi kindlaksmääramise võimalus töölepingus kui individuaalse tööõigsuhte tekkimise aluses on siinkirjutaja arvates ette nähtud juhuks, kui töötaja peab töötama tingimustes, kus puuduvad õiguslikud alused üldnormist väiksema normi kehtestamiseks, kuid vajadus selleks on olemas. Lepingulise tööajanormi kehtestamine võib olla õiglase tööajanormi tagatiseks tingimusel, et ei rikutaks töötajatesse võrdse suhtumise nõuet. Kui palju sellist võimalust on kasutatud, selle kohta puudub siinkirjutajal ülevaade. Seepärast ei saa kindlalt väita, kas sellise võimaluse säilitamine tulevikus on vajalik või piisaks võimalusest vähendada tööajanormi kollektiivlepingu kaudu ja tööandja ühepoolse otsuse alusel.

Tööajanormi õiguslik määrang

Siinkirjutaja arvates võiks tööajanormi kui õiguslikku kategooriat määratleda järgmiselt.

Tööajanorm on diferentseeritult töötingimustele või töötajate kategooriatele teatud kalendriajavahemikus (päev, nädal, kuu või muu ajavahemik) seaduse või muu õigusakti nõudeid järgides lepingu või tööandja otsusega kehtestatud täistööaja kestus.

Tööajanormi iseloomustab:

- 1) täistööaja maksimaalkestuse diferentseeritud kindlaksmääramine seaduse või muu õigusakti alusel;
- 2) vähendamise võimalus seaduses ette nähtud tingimustel ja korras;
- 3) rakendamise kohustuslikkus.

Tööajanorm võib olla kehtestatud tähtajatult või kindlaks tähtjaks.

Tööajanorm on tööaja kestuse kindlaksmääramise alus.

Töötamine osatööajaga on võimalik vaid poolte kokkuleppel nagu ka üleviimine täistööajalt osatööajale ja vastupidi.

Töötamine väljaspool tööajanormi hõlmab ületunnitöö, töö iganädalasel puhkepäeval ning graafikuvälise töö riigipühäl.

3. Iganädalane puhkeaeg

Iganädalane puhkeaeg koosneb tööaja päeviti arvestamise korral iganädalastest puhkepäevadest, s.o puhkeajast nädala viimase tööpäeva lõpust kuni selle päeva kella 24.00-ni ja puhkepäeva(de)le järgneva tööpäeva kella 00.00-st kuni tööpäeva alguseni.

Iganädalane puhkeaeg kujutab endast tervikut, mille andmine on tööandjale kohustuslik. Töötaja võib seda kasutada oma äranägemise järgi, kas või tellimuse täitmiseks võlaõigusliku lepingu (nt tööettevõtu- või käsunduslepingu) alusel.

Iganädalase puhkeaja terviklikkusest lähtudes tuleb asuda seisukohale, et töölekutsumine iganädalasel puhkeajal tähendab töötaja töölerakendamist analoogiliselt töötaja töölerakendamisega iganädalasel puhkepäeval kõigi sellest tulenevate järeldustega⁷. Seega ei saa töötajat iganädalasel puhkeajal rakendada ületunnitööle. Edaspidi oleks vaja eraldi arvestust ületunnitöö ja iganädalasel puhkeajal töötamise kohta. Mõlemal juhul ei tuleks tööajanormivälist töötamist lugeda tegeliku ületunnitöö või iganädalasel puhkeajal töötamise hulka, kui töötaja on saanud poolte eelneva kokkuleppe kohaselt vaba aega. Sel juhul on sisuliselt tegemist tööaja ajutise ümberpaigutamisega poolte kokkuleppel ning normikohast tööaja kestust ei ole ületatud.

4. Töökoht ja töötamiskoht

Üldkeeles ei ole tavaliselt vaja eristada *töökohta* ja *töötamiskohta*, sest mõlemal juhul on enamasti tegu kas geograafiliselt või tööandja nimetuse järgi piiritletud kohaga. Ka õigusaktides ei tehta mõnikord nende terminite vahel vahet. Näiteks kodukorras võib mõnikord leida töötaja kohustuste hulgast ka kohustuse hoida korras oma töökoht või mitte lahkuda ajutiselt töökohalt, jättes töötava seadme töötama või nt kassapidajal seifi lukustamata jne. Toodud näidete puhul peetakse silmas seda kohta, kus töötaja oma tööfunktsioonist tulenevaid tööülesandeid täidab.

Töötaja ja tööandja vastastikuste õiguste ja kohustuste kindlaksmääramisel peetakse *töökoha* all silmas tööandjat, seega isikut, kellel või kelle esindajal (juriidilisel

⁷ Töö- ja puhkeajaseaduse § 22; palgaseaduse § 15.

isiku puhul) on töölesoovija tööle võtmise ja vallandamise õigus. *Töötamiskohana* käsitatakse seda kohta, kus töötaja oma tööülesandeid täidab, kuigi ka viimati nimetatud koht võib olla töölepingus või mõnes teises aktis kindlaks määratud. Töötamiskoht võib olla piiritletud mitmeastmeliselt. Näiteks X töötab aktsiaseltsi Lembitu Valga õmblusvabriku Paju tsehhis. Seega on tema töökohaks aktsiaselts Lembitu. Tema töötamiskohaks on Paju tsehh. Töötamiskoht tsehhis võib omakorda olla veelgi täpsustatud nende seadmete liigiga, millel ta hakkab töötama, või selle toodangu liigiga, mida ta hakkab valmistama. Järelikult peab ta hoidma korras seadme lähema ümbruse, ei tohi seadme juurest lahkuda seda välja lülitamata jne. TPS-i § 16 lõige 3 võimaldab kollektiiv- või töölepingus kokku leppida, et töötaja ei tohi tööpäeva kestel puhkamiseks ja einetamiseks ettenähtud vaheajal lahkuda tööandja territooriumilt ehk töökohalt. Töötamiskohalt lahkumise keeldu aga tavaliselt ei kehtestata. Ebaõige vallandamise korral ennistatakse töötaja endisele töö- või ametikohale, mitte aga töötamis- või ametiülesannete täitmise kohale.

5. Töörežiim ja tööajarežiim

Seoses õigusliku töökorraldusega tuleb inimesel kokku puutuda mõlema pealkirjas toodud terminiga.

Töörežiim on mitmetähenduslik:

- 1) masina, seadme vms töötamine kindlaksmääratud parameetreid järgides, sh töötamine mingi ajaühiku jooksul, kaasa arvatud ettenähtud vaheajad;
- 2) ettevõttele või mõnele institutsioonile ettenähtud töötamise aeg kindlas ajavahemikus, kaasa arvatud ajavahemikud, mil vastav ettevõtte või institutsioon ei tööta (nt ei tööta suvel, talvel, teatud päevadel nädalas, töötab ööpäev läbi, ühes, kahes või kolmes vahetuses jne).

Töörežiim ei hõlma tavaliselt töötajat, küll aga mõjutab töökollektiivi, üksiktöötaja töökorraldust ning võib mõjutada ka *tööajarežiimi*.

Tööajarežiim tähistab töötajale kehtestatud tööaja jaotust kindlas ajavahemikus (päev, nädal või mõni muu ajavahemik). Tööajarežiim on alati individuaalne. Ka kollektiivile kehtestatud tööajarežiim taandub ikkagi selle kollektiivi koosseisu kuuluvale igale üksiktöötajale, tema õigusele nõuda režiimi järgimist ja kohustusele seda ise järgida. Näiteks tähendab vahetusele kehtestatud tööajarežiim selle režiimi kohustuslikkust igale vahetuses töötavale töötajale. Tööajarežiimi mõjutab ka tööaja arvestuse viis (päeviti või summeeritult), mis omakorda on tingitud institutsiooni töörežiimist.

Tööajarežiim on individuaalne ka seepärast, et ta määratakse kindlaks töölepingus või ametikohale nimetamise aktis kas otsesõnu või kohustusena alluda institutsioo-

nis kehtivale kodukorrale, mis teatavasti hõlmab ka tööajarežiimi. Üldjuhul muudetakse tööajarežiimi vaid tööandja ja töötaja kokkuleppel.⁸

Tööajarežiim on lahutamatu seotud puhkeajarežiimiga. Seepärast räägitaksegi tavaliselt töö- ja puhkeajarežiimist.

6. Eelis ja soodustus

Õigekeelsussõnaraamatu⁹ kohaselt on *eelis* 'paremus, hea külg [...] *jur* prerogatiiv'. *Soodustust* määratleb sama allikas¹⁰ näidete kaudu, nimetades hinna-, maksu-, tolli-, enam- või lisasoodustust. Kas neil mõistetel võib olla erinüansse töösuhete õiguslikul reguleerimisel?

TLS-i §-d 10–10² kehtestavad töölesoovijate ja töötajate ebavõrdse kohtlemise keelu, teisisõnu, töölesoovijate ja töötajate võrdse kohtlemise nõude. Samas näeb TLS-i §10¹ ette mõnele töötajate rühmale eeliste andmise, mida ei loeta ebavõrdse kohtlemise keelu rikkumiseks.

Need eelised seisnevad mitmesuguste *kergenduste* andmises raseduse, sünnituse, alaealiste või töövõimetute laste või töövõimetute vanemate eest hoolitsemise korral. Nendeks on näiteks osalise töötaja võimaldamine, sihtotstarbelised lisavaheajad töös (nt lapse toitmiseks), puhkuse aja valiku võimaldamine, lisatagatised vallandamise korral jne. Samuti on ette nähtud eelised töötajate esindajatele, puudega töötajatele soodsa töökeskkonna loomise näol, isiku, soo, keeleoskuse, vanuse või puude arvestamine töölevõtmisel, tööülesannete andmisel või ümber- ja täiendusõppe võimaldamisel, kui see nõue on oluline ja tuleneb kutsetegevuse laadist või sellega seotud tingimustest. Üks võimalikke eeliseid on ka töötajale sobiva töö- ja puhkeaja võimaldamine tema usuliste vajaduste rahuldamiseks.

Teisisõnu, eelis seisneb töölesoovijale ja töötajale üldrežiimist paremate tingimuste loomises või lisatagatiste andmises mitmesuguste õiguste teostamisel, kaasa arvatud lisatagatised vallandamise puhul. Eelisele on omane seadusest tulenev imperonaalsus. Eelis muutub personaalseks hetkest, kui on tuvastatud konkreetse isiku õigus selle saamiseks ehk kui on tuvastatud vastav juriidiline fakt või koosseis. Mõne eelise ulatus, nt osalise töötaja kestus, ümber- ja täiendusõppe kestus, on täpsustatavad töötaja ja tööandja kokkuleppega. Sel juhul tekib töötajal õigus nõuda eelise rakendamist.

⁸ Töölepingu seaduse §-d 1 ja 26.

⁹ Eesti õigekeelsussõnaraamat OS 2006, lk 127.

¹⁰ Samas, lk 835.

Eeliste andmise kaudu tagatakse võrdne suhtumine töötajatesse. Oma tervise ja/või sotsiaalsete funktsioonide täitmise tõttu ei ole eelise saaja võrdne tavalise töötajaga. Eeliste rakendamata jätmise selleks õigustatud töötaja suhtes tähendaks tema eba-võrdset kohtlemist tavalise töötajaga võrreldes.

Nii õigusaktides (eriti varasemates), lepingutes kui ka õiguskirjanduses kohtab ka terminit *soodustus*. Mida soodustus endast kujutab? Kas ta erineb eelisest ja milles seisneb erinevus?

Soodustus seisneb allakirjutanu arvates töötajale lisahüve andmises. Hüve andmise kohustus ei tulene otseselt õigusaktist, kui töötajal ilmneb vastav juriidiline fakt või koosseis. Erinevalt eelisest ei teki töötajal ka nõudeõigust soodustuse saamiseks. Näiteks võib soodustus seisneda töötajale sobivama tööajarežiimi ja tööaja arvestamise viisi andmises, puhkuse aja kindlaksmääramise võimaldamises, palgata puhkuse andmises mingiks töötaja harrastusotstarbeks, laenu võimaldamises või tagatise andmises laenu saamiseks, korteritingimuste parandamiseks jne. Töötajale antav soodustus peab järgima töötajate võrdse kohtlemise nõuet. Järelikult peab soodustuse andmine töötajale olema tingitud konkreetsetest asjaoludest, mida töö-andja peab vajaduse korral ka tõendama.

Mõnes teises õigusvaldkonnas võib soodustuse andmine olla seadusest tulenevalt ka kohustuslik.

Toome tegija esile¹

Maire Raadik
Eesti Keele Instituudi teadur

Leping on kokkulepe. Et see toimiks, peab iga osaline selgesti aru saama, mis on tema õigused ja mis kohustused. See eeldab muu hulgas, et lepingust on võimalik üheselt välja lugeda, kes mida tohib teha või peab tegema.

Ons asi ka tegelikult nii? Nii toimetajana kui ka allakirjutajana lepinguid lugedes olen sattunud nägema üksjagu tekste, millest jääb vastupidine mulje: tegijat püütakse justkui varjata.

Väljendub see kahel moel: a) tegija ei ole lauses nimetatud või b) on peidetud tegijamäärusesse (nn *poolt*-tarindid).

Kui tegija ei ole nimetatud, väljendab tegevust 1) umbisikulises tegumoes öeldis (*makstakse*) või 2) nimisõnatuletis (*tegemine*). *Poolt*-tarindi kujuline tegijamäärus võib 3) laiendada öeldist (*tasutakse tellija poolt*) või olla täiendiks, laiendades 4) kesksõna (*müüja poolt esitatud*) või 5) nimisõnatuletist (*heakskiitmine tellija poolt*). Seega on meil viis juhtumit, mida tasub lähemalt vaadata.

1) makstakse – tellija maksab

Umbisikulise verbivormi puhul peame tegija määrama konteksti põhjal.

- Lepingu kohaselt tasumisele kuuluvad summad makstakse ülekandega autori arveldusarvele.

On ilmne, et see, kes ülekande teeb, on töö tellija. Teda mängu tuues võiksime sõnastada:

- **Parem:** Tellija kannab summa, mis ta lepingu kohaselt peab autorile maksma, tema arvelduskontole. ~ Tellija kannab autori tasu tema arvelduskontole.

Või teine näide.

- Poolte kokkuleppel allkirjastatakse esimene maksegraafik. Iga kolme kuu möödudes edastab liisinguandja liisinguvõtjale järgmiseks kolmeks kuuks kehtiva maksegraafiku, mida pooled ei allkirjasta.

Eeldades, et lepingusse pannaksegi kirja põhiliselt neid asju, milles pooled on kokku leppinud, ja toetudes järgnevale lausele, kust selgub, et allakirjutajateks on pooled, saame:

- **Parem:** Pooled allkirjastavad esimese maksegraafiku. Iga kolme kuu tagant edastab liisinguandja liisinguvõtjale järgmise kolme kuu maksegraafiku, mida pooled ei allkirjasta.

¹ Aluseks 2007. a õiguskeelepäeval peetud ettekanne “Õigusaktide keel lepingukeele peeglis”. Varem samal teemal: **M. Raadik**, *Poolt*-sõna poolt ja vastu. – Õiguskeel 2007, nr 2, lk 22–30.

2) tegemine – klient teeb

Õeldisverbi kõrval saab tegevust edasi anda ka näiteks nimisõnaga (mille aluseks on seesama öeldisverb): *kiitma – kiitmine*. Kumba eelistada? Kui selguse poole pealt vaadata, kaldub kaalukeel sageli öeldise poole. Võrdleme: (keegi) *kiidab last, laps kiidab* (kedagi) – *lapse kiitmine*. Kahest esimesest näitest on kohe selge, kes mida teeb, kuid kolmas, nimisõnafaas *lapse kiitmine*, lubab mõlemat tõlgendust: laps võib olla nii alus (kes kiidab) kui ka sihitis (keda kiidetakse).

Seal, kus *mine*-tuletisega nimisõnafaas ei ole piisavalt selge, on üks võimalus asendada ta kõrvallausega. Öeldise leiame *mine*-tuletisest.

- Tehingute tegemisel välisriigis või välisriigi isikutega võivad kliendiantmed saada kättesaadavaks ka ... välisriigi vastavatele ametiasutustele ... ja nad võivad kliendiantmeid töödelda vastavalt antud riigi õigusele.

Parem: Kui klient teeb tehinguid välisriigis või välisriigi isikuga, võivad tema andmed saada kättesaadavaks ka välisriigi ametiasutustele, kes võivad oma riigi õigusest lähtudes neid andmeid töödelda.

Vaatame edasi.

- Konfidentsiaalse informatsiooni avalikustamine mõistlikus ulatuses on lubatud teabesaaja advokaadile vm õigusnõustajale ning seaduses sätestatud juhtudel.

Kirja pandu põhjal võiks arvata, et avalikustada tohib advokaat vm õigusnõustaja, tõenäolisemalt tohib seda teabesaaja. Lause mõistmist takistab kiil, mis lahutab eeldatavasti kokkukuuluva fraasi: *konfidentsiaalse informatsiooni avalikustamine teabesaaja advokaadile vm õigusnõustajale*. Toome tegija esile:

- **Parem:** Teabesaajal on lubatud ~ teabesaaja tohib konfidentsiaalset infot avalikustada mõistlikus ulatuses (oma) advokaadile vm õigusnõustajale ning seaduses sätestatud juhtudel.

Kui tegijat nimetavad lepingukirjutajad sageli vastumeelselt, siis vähem tähtsat infot jagavad liigagi lahkelt. Järgmises lauses pole näiteks selge, kas tellija esindaja teeb viidatud ajaks üksnes otsuse või siiski ka tegeliku makse? Ja kes lisab taotlusele aruande?

- Autori taotlusel võib tellija esindaja otsustada autoritasu maksmise enne p-s 4.1 sätestatud autoritasu väljamaksmise tähtpäeva, kuid mitte rohkem kui 50% autoritasust. Esitatud taotlus peab olema põhjendatud ja sellele lisatakse aruanne tehtud tööde kohta.

Eeldades, et rahasaaja seisukohalt on tähtis just makse tegemine, mitte selle otsustamine, ja võttes ka arvesse, et lepingu punktis 4.1 pole tegelikult nimetatud kindlat tähtpäeva, vaid tähtaeg, võime sõnastada lühemalt ja selgemalt:

- **Parem:** Autori taotlusel võib tellija esindaja maksta (~ otsustada maksta) kuni 50% autoritasust välja enne teose heakskiitmist. Autor peab oma taotlusele lisama tehtud tööde aruande.

3) tasutakse tellija poolt – tellija tasub

Lausetes, kus öeldist laiendab *poolt*-tegijamäärus, on otstarbekas tuua tegija määruse positsioonilt aluse kohale.

- Sotsiaalmaks ja tööandja töötuskindlustusmaks tasutakse tellija poolt.

Parem: Tellijal tasub sotsiaalmaksu ja tööandja töötuskindlustusmaksu.

- Müüja avaldab ja kinnitab, et ... müüja poolt on kuni käesoleva lepingu sõlmimiseni tasunud kõik maksed, mis on seotud kinnistu valdamise, kasutamise ning omamisega, sealhulgas on tasutud ulatuses, milles maksetähtajad on käesoleva lepingu sõlmimise päevaks saabunud.

Parem: Müüja kinnitab, et ... on tasunud kõik kinnistu valdamise, kasutamise ning omamisega seotud maksed, mille tähtpäev on lepingu sõlmimise päevaks saabunud.

4) müüja poolt esitatud – müüja on esitanud

Selles rühmas on vead kerged tulema. *Poolt*-tarind, mis laiendab *tud-*, *tav-* või *mata*-kesksõna, kuulub nimisõnalise põhja juurde ja sellel võib olla muidki laiendeid. Kui neid saab palju, läheb lugejal raskeks.

Siinse rühma esimeses näites tekib kiusatus ühendada *müüja poolt esitatud* esimese järgneva nimisõnaga, milleks on *maakataster*.

- Ostja esindaja avaldab ja kinnitab, et ... on üle vaadanud kinnistu ning selle olulised osad ja päraldised ja on tutvunud talle müüja poolt esitatud maakatastris registreeritud kinnistu plaaniga ja on eelnimetatud andmete alusel teadlik maaüksuse suurusest ja piiridest.

Tegelik põhi on kaugemal – *müüja poolt esitatud plaan*. Aitaks koma (*müüja poolt esitatud, maakatastris registreeritud kinnistu plaan*) ja aitab ka kõrvallause, kus aluseks saab senine tegijamäärus:

- **Parem:** Ostja esindaja kinnitab, et ... on üle vaadanud kinnistu ja selle olulised osad ning päraldised ja on tutvunud kinnistu plaaniga, mille müüja on talle esitanud ja mis on maakatastris registreeritud, ja on eelnimetatud andmete alusel teadlik maaüksuse suurusest ja piiridest.

Tegijamäärus nõuab tegevust. Järgmisest näitest pole aga selge, kas *postiasutuse poolt* käib saatmise või tähtimise või mõlema kohta.

- Teade loetakse kätteantuks, kui ... teade on saadetud postiasutuse poolt tähitud kirjaga teise poole poolt näidatud aadressil ja postitamisest on möödunud viis kalendripäeva.

Kui eeldada, et tähtimine on nagunii postiasutuste töö ja teateid saadavad pooled teineteisele ise, võime sõnastada:

- **Parem:** Teade loetakse kätteantuks, kui ... pool on selle tähitud kirjana ~ tähtkirjana saatnud aadressil, mille teine pool on lepingus näidanud, ja postitamisest on möödunud viis kalendripäeva.

Järgmises näites peab lugeja klapitama *poolt*-tarindit järjepannu kolme-nelja sõnaga, mis tegevusele osutavad, et saada kokku õige fraas: kas teabevaldaja poolt *arendamine, läbi viidud, edastatud* või *hoidmine*?

- Lepingu esemeks on teabevaldaja poolt teabesaajale maine- ja turundusstrateegia arendamise eesmärgil läbi viidud intervjuude käigus ja sellega seoses edastatud konfidentsiaalse informatsiooni saladuses hoidmine.

Tõenäoliselt kuuluvad kokku *teabevaldaja poolt* ja *edastatud*. Kui soovime säilitada määratluse nimisõnalise põhja (lepingu ese on *hoidmine*), on otstarbekas viia osa infot hoopis eraldi lausesse. Kõrvallauseste abil toome juurde öeldisverbe ja täpsustame sedakaudu ka tegijaid.

- **Parem:** Lepingu ese on konfidentsiaalse informatsiooni saladuses hoidmine. Konfidentsiaalne on informatsioon, mida teabesaajale on edastanud isikud, keda ta on intervjuerinud teabevaldaja maine- ja turundusstrateegia arendamise eesmärgil ~ käigus.

Ikka ja jälle lähevad kirjutajatel endil asjad segi. Järgmise näite *müüja poolt nõutav* lubab oletada, nagu nõuaks müüja mingeid nõusolekuid.

- Müüja kohustub andma ostjale kõik vajalikud volitused müüja kui kinnisasja omaniku esindamiseks ning müüja kui kinnisasja omaniku poolt nõutavad nõusolekud kinnistu eeltoodud viisil jagamiseks.

Tegelikult nõutakse hoopis müüjalt endalt ehk kaassõna *poolt* asemel tulnuks panna alaltütlev (*müüjalt kui kinnisasja omanikult nõutav nõusolek*). Samas on kontekstist niigi selge, et müüja on kinnisvara omanik, seda korrutada pole mõtet.

- **Parem:** Müüja kohustub andma ostjale volituse esindada teda kui kinnisasja omanikku ning nõusoleku jagada kinnistu eeltoodud viisil.

5) heakskiitmine tellija poolt – tellija on heaks kiitnud

Nagu eespool *mine-tuletiste* puhul tasub siingi nimisõna tagant tegusõna üles otsida: *heakskiitmine* – *kiidab heaks, on heaks kiitnud*. Tegija tuleb *poolt*-tegitamäärusest (*tellija poolt*) või *poolne*-täiendist (*tellija esindaja poolne*).

- Tellija maksab autorile teose eest kokku 1400 (üks tuhat nelisada) krooni peale teose heakskiitmist tellija poolt, kuid mitte hiljem, kui ühe kuu möödumisel teose heakskiitmisest.

Parem: Tellija maksab autorile teose eest 1400 (üks tuhat nelisada) krooni ühe kuu jooksul alates sellest, kui ta on teose heaks kiitnud.

- Nimetatud summa makstakse välja 30 päeva jooksul ülekandega lepingus näidatud pangaarvele pärast tellija esindaja poolset akti allkirjastamist, võimalusel sama kuu viimasel tööpäeval.

Parem: Summa kantakse töövõtja pangakontole 30 päeva jooksul pärast seda, kui tellija esindaja on akti allkirjastanud. Kui võimalik, tehakse ülekanne sama kuu viimasel tööpäeval.

Tegija nimetamata jätmise või *poolt*-tarindisse peitmine annab mõnel juhul ruumisäästu. Näiteks võib järgmises lauses *poolte poolt* laiendada ühtaegu nii *tud*-kesksõna (*poolte poolt võetud*) kui ka *mine-tuletist* (*poolte poolt täitmine*).

- Käesolev leping jõustub allakirjutamise momendist ja kehtib kuni poolte poolt kõigi lepinguga võetud kohustuste täitmiseni.

Samas ei tule kõrvallausetega põimlause üldse pikem. Muidugi aitab lühemust saavutada ka hoolikas sõnavalik: sõna *käesolev* mahatõmbamine, võõrsõna *momendist* asemel omasõna *hetkel*.

- **Parem:** Leping jõustub allakirjutamise hetkel ja kehtib, kuni pooled on täitnud kõik kohustused, mis lepingust tulenevad.

Kokkuvõtteks. Loomulikult ei saa igas lauses olla tegijat ega pea kõik öeldised olema isikulises tegumoes. Pangem vaid oma tekstides senisest paremini tähele neid kohti, kus tegija esiletoomine loob asjadest selgema pildi.

Ekskurss seaduste keelekasutusse: sõnad *ilmselt* ja *ilmselgelt*

Liina Kanger
Riigikohtu analüütik

Määrsõna *ilmselt* on polüseemiline, olles koguni vastandlike tähenduste kandja. Ühelt poolt väljendatakse sõnaga *ilmselt* sünonüüme *selgelt*, *ilmselgelt*, *silmanähtavalt*, *sil-maga näha* [et], *endastmõistetavalt* ja *vaieldamatult*;¹ teisalt võrdub see sõnaga *ilmselt*, millele õigekeelsussõnaraamat lisab tähendused *silmanähtavalt* ja *nähtavasti*.² Seega võib sõnaga *ilmselt* väita midagi vaieldamatu kindlusega, kuid väljendada samas ka millegi tõenäosust või oletuslikkust. Selle sõna kasutamine õigusaktides võib anda kaks vastukäivat tõlgendust. Õiguselguse huvides tuleks niisugust olukorda vältida. Seadustes peab eelistama sõnastust, mis ei jäta eksitavaid valikuid.

Kuidas sõna *ilmselt* Eesti seadustes kasutatakse?

Uurimaks selle sõna tõlgendusi ja ka tavainimese keeletaju, tegin töökaaslaste ja lähikondlaste seas väikese küsitluse, paludes nii juristidel kui ka mittejuristidel hinnata, missugust tähendust seadusandja mõne normiga silmas on pidanud. Etterutavalt võib öelda, et küsitluse tulemused üksnes kinnitasid selle sõna ambivalent-sust. Üksmeelt ei paistnud olevat ei juristide-mittejuristide hulgas ega ka kummagi vastajate rühma siseselt.

Ilmselt ehk *ilmselgelt* (= vaieldamatult, kindlasti)

Enamasti kasutatakse Eesti seadustes sõna *ilmselt* selleks, et rõhutada mingit kindlat asjade seisu või näidata tingimata saabuvat tagajärge, välistades kaheldavad ja vahepealsed juhtumid. Sel juhul on hinnanguruum pigem kitsas kui lai ja nõuab selgelt ühest tagajärge, jätmata ruumi prognoosidele.

Järgmises näites on *ilmselt* tähenduses *ilmselgelt*, *vaieldamatult*. See selgub kontekstist, kui lugeda sätet tervikuna ja uurida normi mõtet.

Tõestamiseseaduse § 4. Notar keeldub tõestamistoimingu tegemisest, kui taotletava toimingu eesmärgid on vastuolus seaduse, muu õigusakti või heade kommetega või on ilmselt lubamatud ja ebaausad. (= kindlasti lubamatud).

¹ Sünonüümisõnastik (märksõnaotsing) “ilmselgelt”. Kättesaadav Internetis: <http://dict.ibs.ee/syn/thesaurus.cgi?word=ilmselgelt>.

² Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006 lk 231.

Selle sätte kohaselt keeldub notar tõestamistoimingust, kusjuures keeldumisaluste loetelu väljendab eesmärgi välistada tõestamisest toimingud, mida ei saa pidada õiguspäraseks. Niisuguste toimingute ebasoovitavat olemust väljendavad sõnad *vastuolu seadusega, vastuolu heade kommetega ja ebaaus*. Normist tervikuna nähtub, et *ilmselt lubamatud toimingud* on sama mis *ilmselgelt lubamatud toimingud* ning see kindlustab sõnale rangelt määratletud, mitte tõenäosusliku sisu. Niisugune tõlgendus teenib paremini ka notari poole pöördunud isikute õiguste kaitset. Seda et sõna *ilmselt* on kasutatud sagedamini tähenduses *ilmselgelt*, näitas ka normi adressaatide seas tehtud küsitlus. Ent kuigi enamasti kinnitati, et sõnaga *ilmselt* väljendatakse vaieldamatut kindlust, leidis siiski kõikide näidete puhul mõni vastanu, kes arvas, et selle sõnaga võiks väljendada ka tõenäosust. Suurem osa arvajatest andis sõnale *ilmselt* tähenduse *ilmselgelt* järgmiste näidete puhul.

Eesti Vabariigi lastekaitseaduse § 17 lg 1 p 1. Lapse sotsiaalseid õigusi tohib piirata ainult seaduslikel alustel ja last arvestavalt teiste inimeste õiguste, sealhulgas hea nime kaitseks, kui lapse tegevus on ilmselt ekslik või pahatahtlik. (= kindlasti ekslik või pahatahtlik)

Kriminaalmenetluse seadustiku § 224 lg 4. Kui kriminaaltoimiku, salvestise või asitõendiga tutvudes ilmselt viivitatakse, määrab prokuratuur tutvumistähtaja. (= kindlasti viivitatakse)

Võlaõigusseaduse § 490 lg 2. Kindlustusandja ega kindlustusvõtja ei või tugineda kindlustusandja hüvitise maksmise kohustusele või kahju suuruse kindlaksmääramisele eksperdi poolt, kui see erineb ilmselt oluliselt tegelikest asjaoludest. (= kindlasti erineb)

Avaliku teenistuse seaduse § 160 p 5. Ametnik võib kohtult taotleda temale määratud distsiplinaarkaristuse tühistamist, kui ta leiab, et teda on karistatud ebaseaduslikult, sealhulgas süüteo raskusele ja selle toimepanemise asjaoludele ilmselt mittevastava karistusega. (= kindlasti mittevastava karistusega)

Pankrotiseaduse § 62 lg 4 Kui esindaja kasutamine on asja keerukusest tulenevalt ilmselt vajalik, võib esindaja tasu pankrotitoimkonna nõusolekul maksta pankrotivarast. (= kindlasti vajalik)

Ilmselt ehk tõenäoliselt

Näiteid, kus sõna *ilmselt* ei ole võimalik asendada sõnaga *ilmselgelt*, ei olnud vähe. Need olid juhtumid, kus seda sõna kasutades ei olnud võimalik midagi vaieldamatu kindlusega väita, küll aga pigem oletada või tõenäoseks pidada. Huvitaval kombel pakkus nende juhtumite äratundmine vastanute hulgas palju suuremat üksmeelt. Sellisteks säteteks pidasid eranditult kõik kaht järgmist.

Keskkonnajärelevalve seaduse § 27. Keskkonnajärelevalve asutus hävitab käesoleva seaduse §-s 25 nimetatud loodussaaduse, mis on riknenud, millele ei leidu ostjat või mille hoidmine, vedu või müük põhjustab ilmselt selle harilikku väärtust ületavaid kulutusi. (= tõenäoliselt harilikku väärtust ületavaid kulutusi)

Ülemäärase kahjustava või purustava toimega tavarelvade kasutamise keelustamise ja piiramise konventsiooni ning selle lisaprotokollidega ühinemise seaduse artikkel 7 lg 3. Arvestades artikli 3 sätteid, on keelatud kasutada selles artiklis käsitletavaid relvi mis tahes keskuses, linnas, külas või muul samasuguse tsiviilelanike või -objektide kontsentratsiooniga alal, kus maavägede lahingut ei toimu ega hakka ilmselt toimuma lähiajal. (= tõenäoliselt ei hakka toimuma)³

On tähelepanuväärne, et mõlemat normi iseloomustab tulevikku suunatus. Esimesel juhul hinnatakse seda, kas loodussaaduse müük võiks kujuneda kallimaks, kui asi väärt on; teisel juhul hinnatakse seda, kas piirkonnas on oodata sõjategevust. Nagu öeldud, on mõlemat normi tajutud kui tõenäosusele viitavat, sest tulevikusündmuste kohta ongi võimalik võtta üksnes hinnanguline seisukoht. Prognoosis sisu on ka järgmisel sätel.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 102 lg 2 p 3: Eesti kohus võib abieluasja lahendada, kui ühe abikaasa elukoht on Eestis, välja arvatud juhul, kui tehtavat otsust ei tunnustataks ilmselt üheski riigis, mille kodanikud abikaasad on. (= arvatavasti mitte üheski riigis)

Nagu viimasest näitest hästi ilmneb, viitab peale tuleviku tõenäosuslikkusele ka tingiva kõneviisi kasutamine. Samal põhjusel pakub hindamisruumi ka järgmine norm.

Täitemenetluse seadustiku § 80 lg 3. Kohtutäitur võib enampakkumise korraldada enne kümne päeva möödumist arestimisest, kui tähtaja järgimisel väheneks enampakkumisele pandava asja väärtus ilmselt oluliselt või kui asja hoidmisega kaasnevad ebamõistlikult suured hoiukulud. (= tõenäoliselt väärtus väheneks)

Piiripealsed juhtumid

Piir sõna *ilmselt* vastandlike tähenduste vahel on sageli ebaselge. Mõnikord on raske öelda, kas seadusandja on ette näinud mingi kaalutusruumi või pidanud silmas vaid üht kindlasti saabuvat tagajärge. Jäägu igapäevaste otsustada, kas järgmiste sätetega on tahetud väljendada kindlat või tõenäolist asjade seisu.

³ Mitteametlik tõlge.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 39. Kohus võib kinnisele istungile lubada isiku, kellel on istungil viibimiseks õigustatud huvi või kelle istungil viibimine on ilmselt õigusemõistmise huvides. (Kas õigusmõistmine saab kasu ilmselgelt või võib tõenäoliselt isiku osalemisest kasu tõusta?)

Halduskohtumenetluse seadustiku § 33 lg 2. Kui apellatsioonkaebuse menetlusse võtmist takistava puuduse saab ilmselt kõrvaldada, jätab kohus määrusega apellatsioonkaebuse käiguta ...

Võlaõigusseaduse § 356 lg 3. Kui põllumajanduslikku rendilepingusse lepingupooleks astunud isik ei ole ilmselt võimeline rendilepingu eset korrapäraselt majandama või kui rendileandjalt ei saa rendilepingu jätkamist muul põhjusel oodata, võib rendileandja 30 päeva jooksul lepingusse astumise teate kättesaamisest lepingu üles öelda.

Piiripealsete näidete puhul, kus üks lugeja tajub loetu sisu üht-, teine teistmoodi, tasuks vastuse andmisel pöörduda sätte konteksti, reguleerimiseseme, vahest isegi kogu õigusharu poole, et näha, kas saabuv tagajärg peaks olema imperatiivne või dispositiivne. Kontekst aitaks vahendada seadusandja taotlusi. Võib ka öelda, et hinnang, kui suurt siduvust sõna *ilmselt* igal konkreetsel juhul väljendab, on keeletunnetuse küsimus, mille lahendamine jääb lõppastmes ikkagi subjektiivseks.

Eraldi tuleks välja tuua juhtumid, kus kohtumenetlust reguleerivates õigusaktides puudub ühtsus sõnade *ilmselt* ja *ilmselgelt* kasutamises.

Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 11 lõike 3¹ punkt 5 ja § 23 lõike 3 punkt 1 nagu ka § 84 lõike 4 punktid 2 ja 3 kasutavad väljendit *ilmselgelt põhjendamatu kaebus*, seevastu HKMS-i § 33 lõike 3 punkt 5 ja § 60 lõike 1 punkt 2 räägivad *ilmselt põhjendamatus kaebusest*. Kas seadusandja on teinud tahtlikult vahet *ilmsel* ja *ilmselgel põhjendamatusel*? Kui eeldada, et vahetegemine on teadlik, tähendaks see, et seadusandja jättis meelega halduskohtule võimaluse tagasi lükata üksnes need kaebused, mis täiesti kindlasti mingit edu ei saavutaks, samal ajal kui ringkonna- ja Riigikohtu päralt on laiem vabadus hinnata kaebuse eduperspektiivi. Ringkonnakohtu ja Riigikohtu puhul on viidatud paragrahvid sõnastatud analoogiliselt. Samas pole mõtet otsida ainult seaduse keelekasutuse kaudu vastust küsimusele, kas ringkonnakohtu pädevus kaebuse menetlemata jätmisel sarnaneb pigem halduskohtu või Riigikohtu omaga, sest grammatilisi argumente ei peeta tavaliselt just kõige tugevamateks. Tahes-tahtmata tekib kahtlus, et nimetatud HKMS-i sätetes on tegu pigem ebajärjekindla sõnakasutuse kui sihiteadliku vahetegemisega, millele tasuks õigusteoreetilisi arutlusi rajada. Isegi kui seadusandja on märkinud sõnadega *ilmne* ja *ilmselge* nüansivahet teadlikult, muutub see tähtsusetuks seaduse rakendaja jaoks, kes erinevust enam järgida ei suuda. Järelikult ei ole mõtet omistada erinevustele normi tõlgendamisel otsustavat tähtsust, küll aga ei tule seeläbi õigustada sõnakasutuse juhuslikkust.

Sõnakasutuse ühtsus puudub muudiski seadustikes. Tsiviilkohtumenetluse seadustik (TsMS) ja kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) kasutavad väljendit *ilmselt põhjendamatu*.⁴ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (PSJKS) aga sisaldab väljendit *ilmselgelt põhjendamatu*.⁵ Lisaks räägib haldusmenetluse seaduse § 46 lõige 3 *ilmselgelt põhjendamatu* taotlusest ja õiguskantsleri seaduse § 25 lõike 2 punkt 2 *ilmselgelt alusetust avaldusest*. Seega on kasutusel mõlemad sõnad ja õiguskorra kogupildis on üsna võimatu öelda, miks konkreetsel juhul on üht teisele eelistatud. Mingit selgepiirilist eristamist siit paraku välja ei joonistu.

Kokkuvõte

Tavalugeja jaoks on loogilisem pidada õigusnormis edastatavat teavet pigem ilmselgeks kui tõenäoseks. Nii esineb sõna *ilmselt* märkimisväärselt sagedamini tähenduses *ilmselgelt* (= *kindlasti, vaieldamatult*). Juhtumeid, kus leiti, et sõna *ilmselt* väljendab tõenäosust, oli vähe. Ühegi tõenäoliseks hinnatud väite puhul ei saanud ka ilmselguse varianti päriselt välistada, ent kindlaks hinnatud väidete tõenäolisteks ümberhindamine tekitas sageli tõrke. Seega kaldub sõna *ilmselt* tõlgendamine enamasti pigem väite kindluse kui tõenäosuse kinnitamiseS poole.

Enamasti võrdsustatakse Eesti seadustes sõna *ilmselt* sõnaga *ilmselgelt*. Seadusandja peaks midagi vaieldamatult väita soovides eelistama pigem sõna *ilmselgelt*. Ilmselges asjas ollakse täiesti veendunud. Selle sõna puhul mitmeti mõistmist ei teki. Praegu kasutatakse sõna *ilmselgelt* seadustes harvemini kui sõna *ilmselt*. Nii võib väita ülevaatliku ületekstiotsingu põhjal. Näiteks TsMS-is, s.o õigusaktis, mis neid sõnu kõige rohkem sisaldab, on sõna *ilmselt* kasutatud 75 korda, *ilmselgelt* aga vaid kord. Sellega on 75 korral loodud võimalus mitmeti tõlgendada ja vaid ühel juhul tagatud normi ühemõttelisus.

Kuna inimesed ei taju sõna *ilmselt* tähendust ühtmoodi, ei ole seda sõna otstarbekas õigustekstides kasutada. Teistsuguse sõnavaliku abil on võimalik pahatihti tekkivaid tõlgendusprobleeme vältida.

⁴ TsMS § 326 lg 2, § 28 lg 2, § 172 lg 5, § 193 lg 4, § 679 lg 2; KrMS § 326 lg 2.

⁵ PSJKS § 20¹ lg 3.

Hoiatustähisega kaubamärginime käänamine

Helika Mäekivi

Luisa tõlkebüroo peatoimetaja

Sellest, et õiguskeel kui oskuskeel on üldkeele osa, on aastate jooksul palju kirjutatud.¹ Selge on seegi, et kõik üldkeele reeglid kehtivad ka õiguskeeles. Ometi on mitu valdkonda, mille puhul kiputakse keelenormist mööda vaatama. Üks selline on kaubamärginimedele kirjutamine.

Enamjaolt tulevad kaubamärgitooted meile välismaalt. See tähendab, et välistootja või kaubamärgiomanik seab oma reeglid, kuidas tema omandiga siinmail toimida. Muu hulgas esitatakse mõnikord ka nõuded nimekuju kasutamise kohta. Näiteks soovitatakse tarvitada nime muutumatul kujul – eesti keele mõttes siis nimetavas käändes – ka siis, kui meie peaksime selle eeslisandi asendis omastavasse panema (*Start spordiriided pro Stardi spordiriided*). Alati ei määratagi mingeid reegleid, aga sinne jurist või müügiesindaja ise arvab, et käänamine võib nime kahjustada, rikkuda või pöördumatult muuta. Mõnikord ei tule kohalik müügilepingu sõlmija isegi selle peale, et informeerida toote saatjat nime käänamise nõudest eesti keeles. Seepärast võib välismaalastest kaubamärgiomanike näol märgata sageli üllatust, kui neile selgitada, et meie keeles täidab inglise keele teatud eessõnade rolli mitmekeelne käändesüsteem. Tihti on võimalik seejärel ka kokkuleppele jõuda ja vormistada kaubamärginimi tekstis korrektselt (*Stardi spordiriided*).

Seega polegi asi vahel välismaalastes, vaid meie enda liigeses püüdlikkuses võõrast keelestruktuuri enda omasse sobitada. Eriti suurt jäikust kohtame siis, kui kaubamärginime taga on hoiatustähis. See on sümbol, mis näitab, kas kaubamärk on riigi patendiametis registreeritud (*, ^{RTM}, ^{MD}) või mitte ([™], ^{MC}, SM).² Hoiatustähis kuulub alati kaubamärgi juurde ega eksisteeri eraldi. Tavaliselt kirjutatakse see ülaindeksina ilma tühikuta kaubamärginime järele. Eri tüüpi arvutikirjades võib hoiatustähis olla eri suuruse ja paigutusega.³

¹ Vt nt **P. Kask** jt. Õiguskeele üldküsimsusi. – Õigus ja keel. Tallinn 2000, lk 9–12; **R. Narits**. Juriidiline semantika ehk õiguskeel Eesti õiguskorra kontekstis. – Riigikogu Toimetised 2002, nr 5, <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito5/artiklid/18narits.htm> (18.07.2008); **I. Kukk**. Õiguse ja halduse keel. – Eesti kirjakeele kasutusvaldkondade seisundi uuringud. Tallinna Pedagoogikaülikooli eesti filoloogia osakonna toimetised 4. Tallinn 2003, lk 96–98; **H. Saari**. *Hankimine* õigusteaduses ja tavalises elus. – Keelehääling. Tallinn 2004, lk 80; **M. Raadik**. Panganduskeel. Tallinn 2005, lk 91–92; **T. Ereht**. Terminiopeetus. Tartu 2007, lk 18–42.

² **K. Peekma**. Tööstusomandi andmebaasid Internetis. Tallinna Tehnikaülikool, <http://www.staff.ttu.ee/~peekma/lahkoolitus.ppt>. 2004 (03.09.2008).

³ **J. Korpela**. Detailed descriptions of the characters, <http://www.cs.tut.fi/~jkorpela/latin1/3.html#AE>. 2006 (03.09.2008).

Kaubamärgitoodete müüjad või vahendajad püüavad teinekord väita, et kuna kaubamärk on registreeritud või registreerimisel, ei tohi selle nime mitte mingil tingimusel muuta. Siin aga ununeb kontekst, kus hoiatustähisega nime kasutatakse. Kaubamärk ise on tõepoolest puutumatu ja ainukordne, kuid **jooksvas tekstis saab ta selle osaks ja sel juhul on kohustuslikud samad käänamisreeglid mis muudegi nimede puhul.**

Samas tuleb mõnda, et nimele järgnev tähis, mis sageli esineb ülaindeksi kujul, teeb tõesti käänamise tülikaks. Meil on hoiatustähisega kaubamärginimesid vähe uuritud, sest igapäevatekstides kasutatakse neid harva. Siiski oleks hea saada ülevaade selliste nimede õiguslikest tahkudest ja käänamise korrast.

On kolm küsimust.

1. Milline on hoiatustähisega nimede kasutamise praktika ja reeglistik õiguskontekstis?
2. Milline on hoiatustähisega nimede kasutamise praktika ja reeglistik keelekontekstis?
3. Milline on selliste nimede kasutamise (ja käänamise) tava teistes keeltes?

Õigusruum

Hoiatustähise kohta ei leidu meie õiguskeeles kuigi palju teavet. Internetis liikudes võib näha, et termin *hoiatustähis* on peale kaubamärgitemaatika kasutusel ka muudes valdkondades (seadmed, ohtlikud kemikaalid, bussiliiklus, mõne teise juurakonteksti juures⁴). Õigusaktidest on hoiatustähist nimetatud kaubamärgiseaduses: „Registreeritud kaubamärgi avaldamisel teatmeteostes, käsiraamatutes, õpikutes, erialakirjanduses või muudes publikatsioonides, sealhulgas elektroonilistes, peavad autor ja kirjastaja tagama, et kaubamärgiomaniku nõudel oleks kaubamärgi juures hoiatustähis. Kui publikatsioon on juba avaldatud, võib kaubamärgiomanik nõuda hoiatustähise kasutamist järgmises väljaandes.

/.../

§ 15. Hoiatustähis

Kaubamärgiomanik võib koos kaubamärgiga kasutada hoiatustähist või -märget.⁵ ja geograafilise tähise kaitse seaduses:

„§ 13. Hoiatustähis

⁴ Nt majandus- ja kommunikatsiooniministri 29.05.2004. aasta määrus „Liikluskorralduse nõuded teetöödel” (RTL, 07.05.2003, 54, 779) (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=763805>) (24.09.2008); Kernu vallavolikogu 19.01.2006. aasta määrus nr 1 (<http://www.kernu.ee/doc.php?3663>) (24.09.2008) ja Tamsalu vallavolikogu 25.04.2007 määrus nr 9 (http://www.tamsalu.ee/est/download/48/Tamsalu_valla_heakorraeeskiri.doc) (24.09.2008).

⁵ Kaubamärgiseadus – RT I, 18.06.2002, 49, 308.

Registreeritud geograafilise tähise kasutaja võib sellele lisada hoiatustähise “Registreeritud geograafiline tähis” või lühendi “G”⁶

Nagu selgub, on hoiatustähise olemus ja kasutamise kord seaduses selgelt määratlemata. Vaid kaubamärgiseaduse eelnõu algteksti kolmandas peatükis on selle kohta veidi rohkem öeldud:

“Hoiatustähise vormi seadus ei kehtesta. See võib olla tavapärase R ringis registreeritud kaubamärgi puhul, TM registreerimata kaubamärgi puhul või mingi muu vormel, millest nähtub tähise kaubamärgi iseloom.”⁷

Jõustunud kaubamärgiseaduses seda sätet enam ei ole.

Veidi täpsemalt on hoiatustähist defineeritud Eesti standardiameti brodüüris “Toodete märgistamine ja süsteemide sertifitseerimine”, kus seda on nimetatud registreerimissümboliks. Registreerimissümbol näitab intellektuaalse omandi õigust ja registreerimise staatust ning kuulub tavaliselt mõnele organisatsioonile.⁸ Ka Äripäevas selgitatakse, et hoiatustähis ei kuulu riigile, vaid kaubamärgiomanikule, st füüsilisele või juriidilisele isikule.⁹ Ilmselt on see ka põhjus, miks sellise nime keeleline kasutuskord ei ole riiklikult reguleeritud.

Sünonüümi *hoiatusmärg*e, mis on nimetatud kaubamärgiseaduse §-s 15, ei õnnestu Internetis kaubamärgitemaatika tähenduses kohata. Küll aga võib leida materjale, kus on kasutatud sõnu *tähis*¹⁰ ja *tähistus*¹¹.

Hoiatustähiste ega -märkide kohta ei ole teavet Patendiameti lehel, samuti terminibaasis ESTERM ega Rahvusraamatukogu baasides ISE ja BIE.

Keeleruum

Eestis kehtib kirjakeele norm, millega sätestatakse keelekasutusviisid avalikus ja ametlikus suhtlemises.¹² Kirjakeele normi on kirjeldatud “Eesti õigekeelsussõnaraamatus

⁶ Geograafilise tähise kaitse seadus – RT I, 31.12.1999, 102, 907.

⁷ Kaubamärgiseaduse eelnõu seletuskiri – 810 SE I, 14.06.2001.

⁸ Toodete märgistamine ja süsteemide sertifitseerimine, <http://www.evs.ee/pdf/koolitus/Toodete%20märgistamine%20ja%20süsteemide%20sertifitseerimine.pdf>. Standardiamet 2005, lk 8 (03.09.2008).

⁹ R. Kartus. Riik ei saa olla kaubamärgi omanik. – Äripäev, 06. 05. 2002.

¹⁰ Vt nt Intellektuaalomand. Parima praktika juhend, <http://www.patentlib.ee/doc.php?2021>, Eesti Patendiraamatukogu 2006, lk 24 (25.09.2008); TTÜ Majandusteaduskonna üliõpilaste ja vilistlaste teadustööde konverentsile esitatud tööde kokkuvõtete kogumik, <http://majandus.ttu.ee/public/kogumik2007.doc>. Tallinn 2007, lk 33 (25.09.2008).

¹¹ Vt nt A. Ottas. Kaseväli & Co registreerib kaubamärgi “Kapital”. – Postimees, 28.11.1997.

¹² Eesti kirjakeele normi kehtestamise kord – RT I, 20.09.2006, 40, 303.

ÕS 2006”, Mati Ereli, Tiiu Ereli ja Kristiina Rossi “Eesti keele käsiraamatus” (kolmas, täiendatud trükk 2007) ja Tiiu Ereli “Eesti ortograafias” (neljas, täiendatud trükk 2005). Kõikides nendes on muu hulgas vaadeldud ka nimekirjutusreegleid. Hoiatustähisega kaubamärginime kirjutust kui väga spetsiifilist teemat pole üheski kirjakeele normi aluses lähemalt käsitletud.

Eesti ärikeeelde on viimastel aastatel lisandunud palju uusi võõrapäraseid nimesid ja nimetusi. Nagu enne öeldud, kaasneb inglise keele levikuga tendents jätta nimed eeslisandi positsioonis nimetavasse käändesse, kuigi õige on omastav kääne (*Lynn lõngad* peab olema *Lynni lõngad*, *Toomasson Grupp OÜ* peab olema *Toomassoni Grupi OÜ*). Nime, mis esineb tekstis üksi, st mitte eeslisandina, harilikult käänamata ei jäeta (vrd *Gabor kingad*, aga *hinnaklass sarnaneb Gaboriga*).

Kuidas käänta aga siis, kui kaubanime taga on veel hoiatustähis?

Internetis näeb mitut kasutusviisi (näidete kirjaviis on muutmata).

1. Hoiatustähist kasutatakse vaid esimeses lauses, kus nimi on nimetavas käändes, edaspidi nimele hoiatustähist ei lisata.
 - a) TRIM WhamexTM on ohutu, kiire toimega kontsentreeritud segu, mis säästab seisakuaega masinate puhastamisel, eemaldades õlijääke, mustusekihte ja lahustumatuid seebijääke, mis vähendavad jahutusvedeliku kasutamisega. /.../ Kui toodet kasutatakse nagu all juhendatud, sobib see kokku brändi TRIM sünteetiliste, poolsünteetiliste ja lahustuvate jahutus-määrvedelike ning enamike konkureerivate jahutusvedelikega, mida me teame /.../ Lisage 3–5% TRIM Whamex’it sõltuvalt sellest, kui palju mustust tuleb eemaldada.
 - b) Ravimi nimetus: ALEVE[®] /.../ Annustamine: ALEVE tabletid tuleb alla neelata, juues peale vedelikku. /.../ ALEVE’i ei tohi ilma arstiga konsulteerimata kasutada üle 10 päeva järjest;
 - c) Kampania haldamise tööriist Google Budget Optimizer[™] (eelarve optimeerija) reguleerib automaatselt teie eest võtmesõnade maksimaalseid klõpsutariife. Teil on vaja seada siht-eelarve ning Budget Optimizer püüab saavutada võimalikult suurt klõpsude arvu selle eelarve piires.
2. Kogu tekst on sõnastatud nii, et nimi on nimetavas käändes.

BEZO-PET[®] moodustab ühtlase kesta (n.ö “mässib sisse”) mao-seedetraktis olevate ja seedetegevust takistavate karvapulstike umber. /.../ Oma siduva toime tõttu takistab BEZO-PET[®] makku sattunud karvadest karvapulstiku moodustumist. /.../ BEZO-PET[®] on näidustatud teadaoleva karvapulstiku või karvapulstiku kahtluse korral selle eemaldamiseks, samuti väldib täiendsööt karvapulstiku moodustumist.

BEZO-PET[®] on meeldiva maitsega ja selle eelnev segamine söödaga ei ole vajalik.
3. Kääntatakse vaid nime ees olevat liigisõna.
 - a) Igale Balteco vannile saab vastavalt kliendi soovile lisada reguleeritava intensiivsusega seljamassazisüsteemi ABM[™].

- b) Et tagada kasutaja ohutus kõrgeimal tasemel, on kõik Balteco massaaživannid varustatud unikaalse ekstraohutuspaketi ESA™.
 - c) Alates 1970. aastast on Novartis võitnud 12 rahvuslikku Galien'i auhinda kuuel maal innovatiivsete ravimite Rimactan®, Parlodel®, Sandimmun®, Sandostatin®, Simulect®, Visudyne® ja Glivec® eest.
4. Nimi on jäetud nimetavasse, kuigi lause nõuab omastavat (juhul kui nimi on eeslisandiks, vt näited a ja b) või muud käänat (näide c).
- a) Command™ liimitavate konksudega on hea kujundada ja kaunistada ruume, sest neid on lihtne ümber tõsta. /.../ Nexcare™ esmaabitooted kaitsevad nahka ja ravivad väiksemaid haavu /.../ Scotch-Brite® puhastustooted muudavad koristustööd lihtsaks ja kiireks.
 - b) Siinkohal aitab KRIMISTOP® süsteem. Esemed, mis on märgistatud identifitseerimiselementidega ja registreeritud KRIMISTOP® registris, on kiiresti ja täpselt identifitseeritavad ja tagastatavad omanikule.
 - c) Osta - siit saad osta/tellida GlobalStore™.
5. Hoiatustähise ees olevat kaubamärginime käänatakse. Sest Alfie mäletas kuulsat urunugist Ilmet™ -- ja eelkõige ta ümarat, suisa pontsakat, läikiva tiheda karvaga, rahulolu kiirgavat kogu. /.../ *Urunugis Ilme™ on AS Eesti Rajamets registreeritud kaubamärk.*
6. Käändelõpp on lisatud otse hoiatustähise taha. Mõlemad nimetatud auhinnad määrati Glivec®i avastamise ja prekliiniliste uuringute eest.
7. Käändelõpp on hoiatustähisele lisatud ülakoma abil.
- a) Uuringu läbiviimisel toetutakse NeedScope™i põhivajaduste mudelile ja kasutatakse abivahendina spetsiaalseid NeedScope™i projektiivseid fotokomplekte. /.../ Baaskaardistuse järel on NeedScope™i lähenemist võimalik kasutada toodete ja reklaamide testimisel, turuseirel jne.
 - b) ADEVAL™i EESMÄRGIKS ON AIDATA TURUNDAJAL: anda hinnang reklaamikontseptsioonile või valmis reklaamile;
8. Käändelõpp on hoiatustähisele lisatud sidekriipsu abil.
- a) Aromasin®-iga läbi viidud kliinilistes uuringutes olid kõrvaltoimed tavaliselt kergekujulised kuni mõõdukad.
 - b) Alates toote turustamise algusest 1996. a. on paljud käitumisspetsialistid ja arstid FELIWAY®-d uurinud, et näha, kas see on kasutamiseks piisavalt tõhus, ohutu ja kasulik.
 - c) Edronax®-i tabletid on mõeldud suukaudseks manustamiseks.

Et hoiatustähisega kaubamärginime kirjutamisega on probleeme, on näidete põhjal üsna selge. Siinsetest parim näib olevat esimene variant, mille puhul hoiatusmärgi teksti üldse ei lisatagi, vaid see jääb üksnes pealkirja või sissejuhatusse nimetavalise kuju juurde, nime käänamisel aga lisatakse vajaduse korral õige lõpp. Teine kaalumist vääriv võimalus on kasutada käänamisel sidekriipsu.

Analoogiline õigus- ja keeleruum

Kui vaadata Euroopa Liidu ja mõnede üksikriikide patendi- ja kaubamärgiseadusi, näib, et enamjaolt on hoiatustähise kasutamine igal pool rohkem või vähem soovituslik. Samas saab vahel selle kasutuskorra kehtestada mingil piirkondlikul tasandil või ettevõtte sees.¹³ Viimast õigust on paljud välismaised äriühingud ka kasutanud. Näiteks Microsoft on oma veebilehel näidanud kõikide oma kaubamärkide registreerimise staatust.¹⁴ Intel on kehtestanud kohustuse lisada hoiatustähis alati tähtsamates materjalides (pealkirjades) ja esmakordsel mainimisel.¹⁵ Sedasama esmamainimise reeglit järgib ka Inteli tooteid Eestisse müüv kontsern Prestigio.¹⁶ Veebilehel arst.ee on ravimit tutvustava üldinfo kassis antud hoiatustähisega (kui see on olemas) nimetus, kuid järgnevas tekstiosas on hoiatustähis ära võetud ja ravimi nime käänatud.¹⁷ Seega pole selline hoiatustähise kasutamise viis meil võõras. Üldjoontes näib aga siiski valitsevat segadus ja reeglipäratus.

Soome kaubamärgiseaduses ei ole ®- ja ™-tähist kasutamise korda kehtestatud,¹⁸ kuid näiteks Jukka Korpela on eelistanud hoiatustähise tekstis üldse ära jätta. Kui mõni kaubamärgiomanik peaks soovima siiski seda tekstis kasutada, tuleb kaubamärginime käänata nagu tavalist sõna ja hoiatustähis tuleb asetada käändelõpu järele. Käänamata jätmine ei ole soome keele pärane.¹⁹

Näiteid soome kasutuse kohta.

- a) Ihonalaiset elektrodit sijoitetaan ihon alle NIM™-monitorilla
- b) Elektrodin eheys pitää tarkistaa (painamalla NIM™:n elektroditarkistusta) elektrodin asennuksen jälkeen ja ennen elektrodin irrottamista.

Analoogiat saab otsida ka oma keelest. Näiteks tasub uurida, kuidas on käänatud muid üla- või ka alaindeksiga tähisteid (mööõtühikud, keemilised valemid). Internetist leiab rohkesti kasutusnäiteid ja kuigi ülaindeksid on neis sageli korralikult vormistamata, saab väita, et enim on eelistatud käänata sidekriipsuga.

- a) Keegi ei viidanud õiguslikule alusele, mille põhjal tuleb jagada nn hoone üldveemööõtja näit erastatud krt-te pinna m2-ga.

¹³ M. Bellis. What Is The Proper Use of a Trademark Symbol? http://inventors.about.com/od/inventing101trademarks/f/tm_symbol.htm (03.09.2008).

¹⁴ Microsofti kaubamärgid, <http://support.microsoft.com/library/toolbar/3.0/trademarks/et-ee.msp>. 2003 (03.09.2008).

¹⁵ Trademarks and Brands, <http://www.intel.com/intel/legal/tmsymack2.htm>. 2008 (03.09.2008).

¹⁶ Prestigio tutvustab uusimal Inteli mobiiltehnoloogial põhinevat sülearvutite sarja, <http://ee.prestigio.com/n/press/Nobile%201560>. 2005 (25.09.2008).

¹⁷ Vt <http://arst.ee/>, jaotis "Ravimid".

¹⁸ Vt nt Soome patendiameti veebilehelt jaotist "Usein kysyttyä", <http://www.prh.fi/fi/tavaramerkkit/useinkysyttya.html> (03.09.2008).

¹⁹ J. Korpela. Pitääkö mainita "se-ja-se" on sen-ja-sen rekisteröity tavaramerkki? <http://www.cs.tut.fi/~jkorpela/tm.htm>. 2004 (25.09.2008); Erikoismerkit (/ _ ° * & × é ð Ω jne.). – Nykyajan kielenopas, <http://www.cs.tut.fi/~jkorpela/kielenopas/4.14.html#tm>. 2008 (03.09.2008).

- b) Mullu oktoobris külvasid kolm väikeleenuki vaktsiini rohkem kui poolele Eesti territooriumist ehk 26 000 km²-le
- c) *Pseudomonas aeruginosa*’t ei tohi olla 100 cm³-s vees.
- d) 500 ml-s deioniseeritud vees lahustatakse 0,35 g metüleensinist (analüütiliselt puhas reaktiiv) ning segatakse 6,5 ml H₂SO₄-ga.

Kokkuvõte²⁰

Hoiatustähisega kaubamärginimedel puhul ei ole Eestis kujunenud veel kindlat käänamistava. Täpsete reeglite puududes püütakse järgida välismaiseid malle, kuid indoeuroopa käändeavaene keelekeskkond ei pruugi siin olla kõige parem eeskuju. Selle asemel võiks otsida analoogiat oma keelest või naaberkeeltest.

Nagu nägime, ei reguleeri riik hoiatustähisega seotud õigusi ja kohustusi, sest see on erasektori pärusmaa. Seega võib iga kaubamärgiomanik kehtestada omad hoiatustähise kasutamise reeglid. Keeleliselt ei tohiks sealjuures kõrvale kalduda kirja-keele normi alustest.

Otstarbekaim näib olevat jätta hoiatustähis jooksvast tekstist üldse välja ja käänta kaubamärginime nii nagu kõiki teisi nimesid (*Stardi spordiüritused*). Ka Eesti Keele Instituudi keelekorraldajad on küsijaile soovitanud tarvitada hoiatustähist jooksvas tekstis nii vähe kui võimalik. Nimeomaniku õiguste kaitsmiseks võib aga paigutada väljaande tiitellehele või kaubamärginime esmakasutuse juurde alamärkusena näiteks lause: *Start® on ettevõtte Sport kaubamärk ja ainuomand*.

Kui siiski soovitakse hoiatustähist ka jooksvas tekstis näidata, võiks seda teha vaid nime esmanimetamisel. Sel juhul on otstarbekas jätta esimesel mainimisel nimi nimetavasse käändesse, et selle algkuju oleks selgelt näha. Nagu eespool selgus, praktiseeritakse sellist kasutusvarianti meil küll.

Mõlemad ülalnimetatud variandid peaksid katma suurema osa kaubamärginimedel kasutamise korrast. Kui aga peaks mõnes olukorras tekkima tarve näidata kaubamärginime koos hoiatustähisega kogu jooksvas tekstis, mitte ainult esmainimisel, tuleks mõelda, milline vormistusviis valida.

Kui teha valik artiklis toodud näidete varal, tuleks ilmselt kohe kõrvale jätta neist teine ja kolmas, kus nime ei ole kääntatud, sest need tunduvad tehislilikud ega ole universaalsed. Neljas näide eirab kirjakeele normi. Viienda näite puhul võib tekkida küsimus kaubamärgi puutumatusesest, sest kas IlmetTM, IlmestTM või IlmeksTM on sama kaubamärk mis IlmeTM? Küsimust loomulikult ei tekiks, kui hoiatustähis

²⁰ Tänan Maire Raadikut, kelle märkused olid kokkuvõtte koostamisel suureks abiks.

ära jätta. Kuuenda näite lauset silmitsedes tekib kahtlus, et kohe tähisele järgnevat käändelõppu võidakse mõnes olukorras pidada kaubamärginime osaks. Seitsmenda näite ülakoma vastu räägib mh “Eesti ortograafia” õpetus, mille järgi on nimede käänamisel mõtet kasutada ülakoma siis, kui on tarvis näidata nime nimetavat käännet, võõrnimede puhul ka selleks, et sobitada neid eesti käändetunnustega.²¹ Kaubamärginime nimetavat käännet eristab aga juba hoiatustähis, mis asub kohe nime põhikuju järel. Tähis võtab enda peale ka käändetunnuse eraldamise ülesande.

Üle jääb kaheksas näide, kus nime käänamisel on kasutatud sidekriipsu. Eesti keele instituudi keelekorraldajad on soovitanud (kui hoiatustähist jooksvas tekstis siiski kasutada tahetakse) lisada türevokaali ja käändelõpu tähisele sidekriipsu abil. See kehtib nii eeslisandi positsioonis oleva kui ka eraldi esineva kaubamärginime kohta. Sidekriipsuga variant jätab kaubamärgi originaalkuju kenasti alles, kuid ka käändelõpp paistab korrektselt välja. Ehk võib sidekriipsu valiku kasuks rääkida seegi, et hoiatustähist saab võrrelda lühendiga ja lühendeid käänatakse enamjaolt sidekriipsuga. Keeletoimetaja kogemuse põhjal võin öelda, et sellise variandiga on ka (välis)kliendid kõige enam rahule jäänud.

Rääkimata on veel üks alternatiiv, millest on juttu nii Mati Erelti, Tiiu Erelti ja Kristiina Rossi “Eesti keele käsiraamatus” kui ka Maire Raadiku “Panganduskeeles”. Nimelt võib nime, mida käänata ei taheta, kirjutada järgneva liigisõnaga sidekriipsu abil kokku.²² Selle järgi saaksime öelda ka *Start®-spordiriided*. Tuleb tunnistada, et niisugune vormistus on eesti keeles siiski võõras, ehkki parem kui käänamata jätmine, ja ka Internetis ei leidu vastavaid kasutusnäiteid. Niisiis võiks seda pidada hoiatustähisega kaubamärginimede käänamise variantidest kõige teoreetilisemaks, kuigi siiski võimalikuks.

Kokku võttes: **väldime hoiatustähist jooksvas tekstis nii palju kui võimalik**. Kui seda teha ei õnnestu, lisame hoiatustähise nimele vaid selle **esmamainimisel**. Seal, kus on vaja hoiatustähisega nime käänata, lisame türevokaali ja käändelõpu hoiatustähise järele **sidekriipsuga**, nt Tylenol®-ile, Windows©-it, Biocare™-i. Ja veel: sellised sümbolid käänamist ei mõjuta ja **türevokaal lisatakse nime järele**, nt õige on Akono™ peakomplekt, mitte Akono™-i peakomplekt.

²¹ T. Erelt, Eesti ortograafia. Tallinn 2005, lk 83.

²² M. Erelt, T. Erelt, K. Ross. Eesti keele käsiraamat. Tallinn 2007, lk 544; M. Raadik. Panganduskeel. Tallinn 2005, lk 96.

Eesti keel avalikus ruumis¹

Ilmar Tomusk

Keeleinspektiooni peadirektor

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 6 kohaselt on Eesti riigikeel eesti keel.

2007. aasta aprillis Riigikogus heaks kiidetud põhiseaduse muudatuse kohaselt on eesti riigi eesmärk lisaks eesti rahvuse ka keele ja kultuuri säilimine läbi aegade. Eesti keel on üks peamisi tunnuseid, mille alusel me end määratleme, mille põhjal me ütleme, et me oleme eestlased.

Täna ei puudutagi ma seetõttu mitte-eestlaste keeleoskusega seotud probleeme, vaid käsitlen mõningaid eestlaste endi keelekasutusega seotud küsimusi. Kesken-
dun oma ettekandes probleemidele ja seetõttu ütlen kohe alguses tõe ja õiguse huvi-
des ära, et seda, mis on eesti keelega seoses hästi, on märksa enam kui seda, mida
võib pidada probleemideks ja millest järgnevalt juttu tulebki.

Kuigi see ei kuulu otseselt Keeleinspektiooni pädevusse, on mure noorte keele-
kasutuse pärast jõudnud ka meieni. Noorte keelekvaliteedi halvenemisel on mit-
meid põhjusi. Surve eesti keele ja kirjanduse tundidele tunniplaanis on aasta-aastalt
suurenenud, kuna koolidel on vaja oma õppekavade atraktiivsuse suurendamiseks
millegi arvelt uutele ainetele ruumi leida. Ilukirjanduse lugemine on vähenenud,
paljude õpilaste lugemiselamused piirduvad vaid tarbetekstide ja võõrkeelsete tele-
saadete subtiitritega, mille keelehariduslik lisaväärtus on väike. Tavakirjavahetus on
asendunud telegrammstiilis arvuti- ja SMS-suhtlusega, mille puhul õigekeelsus on
viimane, millele tähelepanu pööratakse.

Erakordselt halva keelekasutusega paistavad silma mitmed noorte suhtlusportaalid
ja keskkonnad, kust teinekord on raske tuvastada, kas tegemist on eesti keele, ing-
lise keele või mõne uue äsja maailma keeltekaardile ilmunud nähtusega.

Tudengikandidaatide kirjatükid kubisevad vigadest, kõrgharidusega inimesed jää-
vad jänni lihtsa avalduse või märgukirja kirjutamisega, suulise ettekande pidamine
on paljude jaoks võrdväärne maailma lõpuga. Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsiooni-
keskuse eesti keele peaspetsialisti Märt Hennoste andmetel sai 2006. aastal umbes
kümnendik kirjandi kirjutajatest õigekeelsuse eest null punkti, sest nende töös oli
üle 15 mittekorduva õigekirjavea.

¹ Ette kantud konverentsil "Keel kasvab minust enesest", mis toimus 30. mail 2008 Tapal.

Kasin keeleoskus peegeldub pea kõikjalt. Ajalehte lugedes ei saa enam tihti aru, kellest või millest on jutt. Levinud on ajavormide väärkasutus, ainsus ja mitmus on segamini. Näiteks arutasid Siseministeeriumi ametliku teate kohaselt Eesti, Läti ja Leedu *siseministrid* ühinemist Schengeni ruumiga. Mitu Eesti Vabariigi siseministrit minister Kalle Laanetile lisaks veel arutus osales, pressiteatest ei selgu. Jääb mulje, et ülikooliõpingutele lisaks on mõned usinad pressiteadete ja artiklite kirjutajad jätnud vahele ka põhikooli emakeeletunnid.

Keeleinspeksioon tegi möödunud aasta oktoobris Eesti Päevalehele ettekirjutuse järgida kirjakeele normi ja vältida vigade sattumist ajalehe võrguväljaandesse, kuna telefonikõned ajalehe vigase keelekasutuse kohta olid sagenenud. Eesti lehelugeja eeldab nii ajalehe paber- kui ka võrguväljaande puhul, et selle keel on selge ja korrektne. Eesti Päevaleht vaidlustas ettekirjutuse kohtus, leides, et ettekirjutusega piiratakse neile põhiseadusega tagatud väljendusvabadust.

Oluline osa arenenud kultuurkeelest on õiguskeel. Loomulikult ei saa nõuda seda, et seadused peaksid koosnema ainult lihtlausetest ega tohi sisaldada võõrsõnu, kuid arusaadavad võiksid seadused olla küll. Kahjuks kõikide seaduste puhul see nii ei ole. Mõne seaduse lugemist võiks võrrelda lausa ristsõnamõistatuse lahendamisega. Arvukad viited teistele seadustele ning Euroopa Liidu õigusaktidele, samuti parandused ja täiendused ning ebatäpsed terminid teevad teksti raskesti loetavaks ega toeta seadusega kehtestatud õiguste ning kohustuste rakendamist. Pole siis ime, et poliitikud on kaalunud vastu võtta koguni eriseaduse, nimelt **seaduse arusaadavuse tagamise seaduse**, mis sätestaks nõude, et seadus peab olema arusaadav. 1999. aastal menetluses olnud eelnõuga üritati sätestada järgmist, osundan:

Seadus loetakse arusaadavaks, kui selle mõttest võib vajaliku süvenemise korral aru saada eesti keelt vabalt valdav vähemalt põhiharidusega inimene, kes ei ole õigusloome, õigusteaduse ega ka selle kitsama eriala spetsialist, mida seadus käsitleb.

Arusaadavaks ei loeta seadust, mille tekst koosneb kas ainult või ülekaalukas osas sümbolitest, suur- ja väiketähtlühenditest, arvudest, üksiteisega sidumata sõnadest või poolikutest lausetest, millest ei selgu seadusega kehtestatava korralduse või ümberkorralduse mõte.

Seadus jäi toona küll vastu võtmata, kuid praegu, kui oleme Euroopa Liidu paljumeelses õigusruumis, vajab õigusaktide keel veelgi enam tähelepanu kui kümme aastat tagasi.

Suurimaid valdkondi, kus eesti keelt ei väärtustata, on kõikidele avatud nn avalik ruum. Pean silmas võõrkeelte vohamist ärinimeses ja avalikel reklaamikandjatel.

Äriseadustiku kohaselt kirjutatakse ärinimi eesti-ladina tähestikus, kuid nimede keelsuse kohta mingeid nõudeid ei esitata. See annab võimaluse kirjutada nii eesti-

keelseid, segakeelseid kui ka võõrkeelseid nimesid. Eestit külastavad välismaalased aga küsivad – kui te olete eestlased, miks teil siis kõik ärinimed võõrkeelsed on?

Ettevõtjad näikse uskuvat, et mida võõrkeelsem ja keerukam nimi, seda edukam äri, seda rohkem ostujõulisi välituriste. Kas tõesti teeb inglise või inglise-eesti või vene-inglise või vene-eesti segakeelne nimi ettevõtte kuidagiviisi atraktiivsemaks? Kas eesti keel tõesti “ei müü”, nagu paljud ettevõtjad väidavad?

Mäletan, et koolipõlves ajasid meid naerma venekeelsete sõnade lühenditest kokku pandud ettevõtetnimed: *EstGlavPromBumBõtVtorSõrjo*, *SovTransAvto*, *EstPromP-ribor*, *EstRõbProm*, *RosTselMaš* jne. Kuid kas aastal 2008 Eesti Vabariigi pealinnas tegutsevate äride nimed on kuidagiviisi paremad: *The Crystals of Old City*, *Club Privé*, *Pizza Americana*, *Reval Café*, *Kaarli Caffee*, *Casino Grand Prix*, *City Casino*, *Olympic Casino*, *Reval Park Hotel & Casino*, *Reval Inn Tallinn*, *O`Malleys Irish bar*, *Tattoo studio*. Kohvik on nüüd *lounge* (näiteks Tartus on *Werner* kohviku asemel *Werner lounge*) ja kauplus on *boutique*. Kui soovitasime ühel ettevõtjal *boutique*’i asemel eestikeelset sõna kasutada, väitis ta, et nii peenele kohale nagu temal, eestikeelne nimi ei sobi.

Õnneks ei jaga suur osa eestlasi ärimeeeste nimemaitset, sest nii Keeleinspektsiooni saadetud kaebustes kui ka paljudes arvamuskirjeldustes väljendatakse pahameelt siltidel laiutava inglise keele pärast. Kuid juriidiliselt on kõik korrektne. Juba enam kui kümme aastat ei ole võimalik nimevalikut suunata, sest ettevõtlusvabadust ei tohi ju ometi piirata.

Üks võimalus selleks siiski on. Äriseadustik ütleb, et ärinimi ei või olla vastuolus heade kommetega. Tavaliselt mõistetakse seda nii, et ärinimi ei tohi sisaldada ebasüdasid või halvapäälisi väljendeid. Kuid vahet tasuks meil kujundada hea komme, et Eestis pannakse firmadele eesti nimed. Hea komme ei ole midagi sellist, mida seadus või riiklik järelevalve ette kirjutab, ettevõtetnimede hea kombe saavad kujundada vaid ettevõtjad ise.

Ka reklaamid peavad keeelseaduse kohaselt olema eestikeelsed. Eestikeelsele tekstile võib lisada ka tõlke, kuid paljud ettevõtjad näevad ainsa võimalusena oma toodete ja teenuste reklaamimist ainult võõrkeeles. Eesti keelest vabanemiseks registreeritakse võõrkeelsed reklaamlauseid kaubamärgina. Ette on tulnud sedagi, et kaubamärgina on reklaamlausele lisaks kinnitatud ka teave pakutava kauba või teenuse kasutamise kohta, ainsaks eesmärgiks tülika eesti keele vältimine.

Rahvusvahelise tava kohaselt kaubamärke ei tõlgita, kuna tegemist on tähisega, millega eristatakse ühe isiku kaupa või teenust teise isiku samaliigilisest kaubast või teenusest. Eestis on kaubamärk saanud aga hoopis laiema tähenduse. Ja nii võimegi näiteks Tallinnas ringi vuravatel bussidelt lugeda kaubamärgina kaitstud ingliskeelset teksti: *Tallinn City Tour*, *Audio Guided Tallinn City Sightseeing*, *Hop On Hop Off All Day*.

2007. aasta märtsis jõustunud keeleseaduse muudatuse kohaselt peab eesti keel olema teabekandjal esikohal ega tohi olla halvemini vaadeldav kui tõlge. Meilt on küsitud, mida tähendab see, et eesti keel peab olema esikohal? Vastus on lihtne: see tähendab seda, et eesti keel peab olema esikohal. Meilt on ka küsitud, mida tähendab, et eestikeelne tekst ei tohi olla tõlkest halvemini vaadeldav? See tähendab, et eestikeelne tekst ei tohi olla tõlkest halvemini vaadeldav. Kuulutuste, teadaannete või reklaami vaataval peaks esimesest pilgust selge olema, et tegemist on just nimelt eestikeelse teabega, tõlge ei tohi domineerida.

Tegelikult on tihti juhtunud, et reklaamikandjale on kantud hiiglaslike tähtedega võõrkeelne “tõlge” ning allservast võib leida eestikeelse teksti, mille tuvastamiseks on teinekord tarvis ka optilisi abivahendeid. Selline teabe edastamise viis on keeleseadusega vastuolus.

Reklaami eestikeelsuse põhimõtte vastu eksitakse ka juhul, kui eestikeelne reklaam ning selle tõlge paigutatakse eraldi reklaamikandjatele, mis asuvad teineteisest eemal. Eestikeelne tekst ja selle tõlge peavad olema korraga näha. Kui ühel tänavavalgustuspostil või prügikastil on võõrkeelne reklaamplakat, selle eestikeelset tõlget tuleb aga otsida järgmiselt postilt, mis võib asuda näiteks teisel pool teed, siis ei saa seda käsitada võõrkeelse tõlke lisamisena eestikeelsele tekstile.

Hiljutise jalgratturite turvalisusele suunatud liikluskampaania puhul kurtsid autojuhid, et reklaami eestikeelse tõlke leidmiseks tuli neil sama tänav veel teistpidi läbi sõita. Hommikul tööle sõites olid vaadeldavad võõrkeelsed reklaamid, õhtul koju tagasi sõites võis ka eestikeelseid märgata.

Samuti tuleks sellise reklaami puhul silmas pidada põhjendatuse ja proportsionaalsuse põhimõtet: kui Sillamäel või Narvas on avalikule teabele venekeelse tõlke lisamine õigustatud, siis Põlvas või Põltsamaal ajaks asja ära ka ainult eestikeelne reklaam.

On ka ettevõtjaid, kelle arvates on eestikeelne teave üldse üleliigne. Turistide teenindamisele keskendunud ettevõtjad peavad eestikeelse teabe edastamist mõttetuks või isegi kahjulikuks. Eesti keel pidavat välituristid eemale peletama. Kui küsida, miks eestikeelne teave puudub, vastatakse lihtsalt: “Meil eestlasi ei teenindata”. Sellise vabandusega tulevad välja nii välituristide kui ka kohalike mitte-eestlaste teenindamisega tegelevad firmad.

Keeleseaduse § 4 kohaselt on aga igaühel õigus eestikeelsele asjaajamisele ja suhtlemisele. Võiks küsida, mida tähendab see, et igaühel on õigus eestikeelsele asjaajamisele ja suhtlemisele? See tähendabki, et igaühel on õigus eestikeelsele asjaajamisele ja suhtlemisele.

Tallinna vanalinnas ringi liikudes hakkab silma suur hulk võõrkeelseid massaažisalongide reklaame, sadama piirkonnas on levinud soomekeelsed alkoholi reklaamid, mis on tihtipeale kirja pandud vigases keeles. Valimiste ajal ilmuvad tänavatele valimisreklaamid, millest paljudel puudub eestikeelne tõlge. Mitmed erakonnad saavad valijatele otsepostitusena võõrkeelseid reklaamvoldikuid, eeldades, et näiteks Sillamäel või Lasnamäel pole eestikeelne teave vajalik. Ometi elab ka neis paikades eestlasi, kes ei röömusta sugugi, kui armastatud poliitik, kes ise on puhas eestlane, saadab talle venekeelse üleskutse tema poolt hääletada. Kuna valimisreklaami keelt keelseadus ei reguleeri, tasuks üle vaadata valimisseaduste reklaamisätted.

Avaliku keelekasutuse parandamiseks on tehtud mitmeid ettepanekuid alates keeleameti taastamisest kuni keelseaduse nõuete karmistamise ja karistuste suurendamiseni. Kindlasti tasub ka neid võimalusi kaaluda, kuid pelgalt õiguslike ning haldus- ja karistusmeetmetega ei ole eestlaste igapäevast keelekasutust võimalik parandada. See vajab järjekindlat tegevust keelehariduse ja väärtuskasvatuse valdas ning on ennekõike eestikeelse üldhariduskooli küsimus. Üle tuleb vaadata eesti keele ja kirjanduse maht õppekavas, keele ja kirjanduse ainekavad tuleb ajakohastada, ülevaatamist vajaks ka emakeele riigieksamisi sisu ja vorm.

Hea eesti keele oskusega peaksid peale eesti keele õpetajate silma paistma ka teiste ainete õpetajad. Ei kehalise kasvatuse, keemia, matemaatika ega ühegi teise õppeaine õpetaja ei tohiks tõmmata piiri oma aine ning emakeele vahele, öeldes, et siin tunnis tegeleme ainega, emakeel jäägu emakeele tundi. Iga aineõpetaja peaks olema muu hulgas ka emakeeleõpetaja, andes õpilastele eeskujuga oma hea keelekasutusega ning olles valmis vajaduse korral õpilase keelekasutust korrigeerima.

Praegu kehtivas õpetajate koolituse raam nõuete määruses (§ 18. Õpetaja üldpädevusnõuded) on eesti keele oskus alles üheksandal kohal ja sealgi mitte omaette pädevusena, vaid koos võõrkeelte oskusega ning oskusega kasutada nüüdisaegseid info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalusi.

Põhiseadus ja keelseadus tagavad juriidiliselt eesti keele kaitse. Minu aastatepikkune kogemus keelseaduse täitmise järelevalve korraldamisel aga näitab, et juriidilistest meetmetest alati ei piisa. Vaja on ka midagi muud, midagi, mida ei saa seadustesse kirjutada.

Kui me saame oma kaasmaalastele, kes eesti keelt viletsalt kõnelevad, teha keelseaduse sätete alusel ettekirjutuse õppida eesti keelt tööülesannete täitmiseks vajalikul tasemel, siis eestlasi ei saa me ka kõige parema tahtmise korral keelseaduse paragrahvide abil eesti keelt armastama panna.

Kahjuks oleme unustanud Carl Robert Jakobsoni poolt juba 1868. aastal tema esimeses isamaakõnes sõnastatud tõe:

Peaasi aga, kust ühe rahva vaimuharimise järge ära tuntakse, on temal keel. Keel on ühe rahva harimise kandja, ja seepärast ka tema kauni korra ja priiuse sünnitaja, on tema kõige kallim pärandus. Keel on kes üht rahvast rahvaks teeb, ta varjab üht lõpmata väge ja pühadust oma sees. Keel ja mõistus käivad käsikäes, sest keel on avalikuks saanud mõistus. Sellepärast võime ka sellest, kui kaunis ühe rahva keel on ja kui palju teda haritud, kõige paremini ära tunda, missuguse vaimuharimise järje peal rahvas ise seisab.

Jakobsoni määratlusest lähtudes tuleb tõdeda, et vähemasti avaliku keelekasutuse kauniduse järgi otsustades ei seisa meie rahvas oma vaimuharimises just kõige parema järje peal. Kena oleks siiski üheskoos selle nimel pingutada, et taas järje peale saada.

Mõnda 1934. ja 1995. aasta keeleseadusest: ühist ja erinevat¹

Tõnu Tender

Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik

Eesti õigusteaduse üks loojaid, jurist ja riigitegelane professor Jüri Uluots on väljendanud mõtet, et riikide ajalugu tõendab, kuidas õigus ja seadused – eriti põhiseadus – pikendavad riigi ja rahva elu. Üksik inimene on nõrk ja jõuetu, kuid organiseeritult, seaduste abil, võib rahvas palju saavutada.²

Eestlaste algatusel rajatud riigi eesmärki väljendab Eesti Vabariigi kehtiv põhiseadus, mille preambulis kinnitatakse, et Eesti riik peab “tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade”. Juba esimene, 1920. aasta põhiseadus seadustas riigikeelena eesti keele, praegu kehtiva põhiseaduse § 6 sätestab eesti keele kui ainsa riigikeele staatuse riigis. Eesti keele ja teiste keelte kasutamist Eesti territooriumil on reguleerinud ja reguleerib keeleseadus (1934, 1989, 1995). Eesti keelepoliitika on lähtunud arusaamast, et rahva või rahvuse määrab ära keel ning et eesti keel on Eesti identiteedi kandja.³ Eesti Vabariigi 90. sünnipäeva puhul on põhjust võrrelda 1934. ja 1995. a keeleseadust.⁴

Aastakümnete jooksul on märgatavalt muutunud Eesti sise- ja välispoliitiline olukord. Toonastes ja paregustes seaduslikku regulatsiooni vajavates keeleküsimumustes on olnud nii sarnasusi kui ka erinevusi. Peatugem nendel põgusalt, sest kirjutis ei ole ammendav. Piirid seab artikli jaoks võimaldatud maht.

Eesti Vabariigi riigikeel on eesti keel

Nii 1934. kui ka 1995. aasta keeleseadus sätestavad Eesti ainsaks riigikeeleks eesti keele. Eriti tähelepanuväärne on see esimesel iseseisvusperioodil, sest eesti keelele tuli alles anda uusi funktsionaalseid kasutusalasid ning tõsta see vähemuskeelest riigikeeleks⁵. 1930. aastate jooksul arendati eesti keel välja pea kõikides valdkondades, sealhulgas kõrghariduses ja teaduses. 1920. ja 1930.

¹ Artikli aluseks on koos A. Hallmäega tehtud ettekanne XLI J. V. Veski päeval üldnimetusega “Eesti keele rollist vabariigi algusaegadel”. Üritus toimus 27.06.2008 Tartus.

² **Jüri Uluots**. Igavese püsimise tähe all. Seaduse sünn. Eesti õiguse lugu. – Eesti Mõttelugu 59. Tartu 2004, lk 375–385.

³ Vt Eesti keele arendamise strateegia (EKAS) 2004–2010, põhiseisukohad. Tartu 2004. Arvuti-võrgus <http://ekn.hm.ee/keelestrateegia>.

⁴ 1995. aasta keeleseaduse puhul vaatleme selle viimast, 2007. aastast kehtivat redaktsiooni.

⁵ **Mart Rannut**. Eesti keelepoliitika. – Eesti rahvaste raamat. Tallinn 1999, lk 99–105.

aastatel töötas ligi 100 terminoloogiakomisjoni, kus loodi paljude elualade eesti-keelne oskussõnavaara.⁶

Kahe keeleseaduse (1934, 1995) kõige olulisem ühisosa on seega eesti keele sätestamine Eesti ainsa riigikeelena. Kuigi mõlemad keeleseadused reguleerivad võõrkeelte ning vähemusrahvuste keelte kasutamise tingimused ja ulatuse riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning vähemusrahvuste keelte kasutamise vähemusrahvuse kultuuriomavalitsustes, teevad nad seda mõneti erinevalt. Regulaatsioonide erinevuste põhjuseks on eelkõige erinev keelepoliitiline olukord, seda nii Eestis kui ka laiemalt kogu Euroopas. Esmalt vajab meenutamist lähiajalugu.

Eesti elanikest esimese iseseisvuse ajal ja praegu

1934. aasta rahvaloenduse andmete järgi elas Eestis, selle 1945. aastani kehtinud piirides,⁷ 1 126 413 inimest, neist 992 520 eestlast (88,1% elanikkonnast) ning 133 893 teiste rahvaste esindajat (11,9% elanikkonnast). Kokku elas Eestis 51 rahvuse esindajat, kuid tuhande piiri ületasid peale eestlaste veel seitse rahvusrühma: venelased (92656), baltisakslased (16346), rootslased (7641), lätlased (5435), juudid (4434), poolakad (1608) ja soomlased (1088). Eestis kehtis rahvuste võrdõiguslikkuse printsiip.

Teine maailmasõda tekitas Eestile suuri kaotusi. Molotovi-Ribbentropi pakt (23. august 1939) jagas Ida-Euroopa mõjupiirkondadeks ning jättis Eesti Vabariigi Nõukogude Liidu meelevalla. Pärast pakti sõlmimist kutsus Hitler Balti riikides elanud baltisakslased Saksamaale. Algas baltisakslaste organiseeritud lahkumine Eestist. Pärast Eesti okupeerimist ja annekteerimist NSV Liidu koosseisu (1940) tabasid repressioonid kõiki rahvusrühmi. Järgnes Saksa okupatsioon (1941–1944),⁸ sel ajal hukkusid Eesti juudid ning mustlased, Eestist lahkusid rannarootslased. 1944. aastal põgenes suur osa eestlastest uue läheneva Nõukogude okupatsiooni eest läände. Osaliselt säilis Peipsiääre vanausuliste venelaste kogukond.⁹ 1940. aastal elas Eestis u 1 054 000, 1941. a detsembris u 949 000 ning 1945. aasta algul u 854 000 inimest. Eesti kaotas Teises maailmasõjas nii oma iseseisvuse kui ka u 200 000 inimest, s.o viiendiku elanikkonnast. Hävitati Eestis latusalt toimunud kultuuriautonomia.

⁶ Vt Keelehariduspoliitika ülevaade. Eesti raport. Tartu 2008.

⁷ Pärast Teist maailmasõda vähendati Eesti territooriumi Venemaa kasuks u 2000² km võrra.

⁸ Vt Valge raamat: eesti rahva kaotustest okupatsioonide läbi 1940–1991. Tallinn 2005, lk 102–127. Arvutivõrgus <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=12723/ValgeRaamat.pdf>; Inimsusevastaste Kuritegude Uurimise Eesti Rahvusvahelise Komisjoni raportid. Nõukogude okupatsioon 1940–1941, Saksa okupatsioon 1941–1944. Tartu 2005. Arvutivõrgus <http://www.historycommission.ee>; Estonia 1940–1945. Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity. Tallinn 2006.

⁹ Arvutivõrgus http://www.historycommission.ee/temp/members_frame.htm.

Vt Rahvusvahemused, -rühmad ja -killud. – Eesti rahvaste raamat. Tallinn 1999.

Pärast sõja lõppu alustas Nõukogude Liit Eesti massilist koloniseerimist. Kirde-Eestisse hakati rajama suurtööstust, kuhu vajati rohkesti töölisi. Aastatel 1944–1990 ei olnud Eestil endal võimalik migratsioonipoliitikat teostada. Eesti rahvastiku koosseisu suur muutus on seotud vene keelt rääkivate inimeste massilise organiseeritud sisserännuga NSV Liidu teistest piirkondadest, peamiselt Venemaalt, aga ka Ukrainast, Valgevenest, Kesk-Aasiast, Taga-Kaukaasiast. Neil aastail rändas sisse-välja kokku 1,4 miljonit väljaspool Eestit sündinud inimest. 2000. aasta rahvaloenduse andmetel elas Eestis 142 rahvusest inimesi, kokku 1 370 052 inimest: 930 219 eestlast ehk 67,9% elanikkonnast, 351 178 venelast¹⁰ (25,6% elanikkonnast). Peale nimetatute olid suurimad rahvusrühmad ukrainlased – 29 012 (2,1%); valgevenelased – 17 241 (1,3%), soomlased – 11 837 (0,9%) jne. Emakeelena räägitavaid keeli oli vähem kui rahvusrühmi – 109: paljude rahvusrühmade esindajad ei oska enam oma rahvuskeelt. Rahvusrühmade aset leidnud keelevahetusest kõneleb rahvusrühma keele oskajate ning rahvusrühma liikmete arvu lahknevus. Esimese keelena (emakeelena) kasutati Eestis kõneldavaid keeli järgmiselt: eesti keel – 921 817 isikut (67,3%), vene keel – 406 755 isikut (29,7%), ukraina keel – 12299 isikut (0,9%), valgevene keel – 5 197 isikut (0,4%), soome keel – 4 932 isikut (0,3%) jne. Võrreldes neid andmeid rahvastikuandmetega selgub, et kõigis rahvusrühmades, k.a eestlased, on rahvuskeelt emakeelena ehk esimese keelena kõnelejate arv rahvusrühma liikmete koguarvust väiksem. Ainuke erand on vene keel, mille kõnelejate arv ja osakaal on suurem kui venelaste arv ja osakaal. 97% Eesti elanikest räägib emakeelena ehk esimese keelena kas eesti või vene keelt. Ülejäänud 107 keele rääkijaid on kokku u 3% elanikkonnast. Valdav osa oma rahvuskeelt mittekeelelevaid inimesi oli oma emakeeleoskuse minetanud juba enne Eestisse jõudmist ja siirdunud vene keelele. Erandiks on rootslased ja soomlased, kelle esindajatest oluline osa räägib esimese keelena eesti keelt. Kuna teiste rahvuste (peale eestlaste ja venelaste) hulgas on rahvuskeelt emakeelena kõnelevate inimeste osakaal väga väike, siis ei ole rahvuskeelte paljusus ühiskonnaelus eriti märgatav.¹¹

¹⁰ Venelaste rahvusrühm koosneb kahest demograafilise ja sotsiaalse käitumise poolest erinevast rühmast: ajaloolisest vene vähemusest, keda on hinnanguliselt 37 500, ja Teise maailmasõja järel siia asunud venelastest, keda 2000. a rahvaloenduse andmeil on üle 300 000, vt **Kalev Katus, Allan Puur, Luule Sakkeus**. The demographic characteristics of national minorities in Estonia. In: The demographic characteristics of national minorities in certain European states. Vol 2. Council of Europe Publishing 2000, lk 29–80.

¹¹ Vt Keelehariduspoliitika ülevaade, Eesti raport 2008.

Välispoliitika mõjud 1995. a keeleseadusele

Eesti keelepoliitikat, sealhulgas keeleseaduse (1995) muutmisi,¹² on muu hulgas mõjutanud taasiseseisvunud Eesti riigi välispoliitika prioriteetidid: Eesti soov saada NATO ja Euroopa Liidu (EL) liikmeks.¹³ Nii näiteks muudeti Riigikogus keeleseadust 14. juunil 2000 ning 21. novembril 2001. Esimesena nimetatud keeleseaduse muutmise tingis kahtlus, nagu võiksid keelenõuded takistada kaupade vaba liikumist. Uus eelnõu valmis Välisministeeriumi ja Rahvastikuminiistri Büroo koostöös, mitte Haridusministeeriumis, mis vastutab keelevaldkonna eest. Keeleseadusesse lisati uus säte, et äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste ning nende töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele kasutamist reguleeritakse juhul, kui see on õigustatud avalikes huvides, milleks käesoleva seaduse mõttes on ühiskondlik turvalisus, avalik kord, avalik haldus, rahvatervis, tervisekaitse, tarbijakaitse ja tööohutus. Eesti keele oskuse ja kasutamise nõude kehtestamine peab olema põhjendatud ning proportsionaalne taotletava eesmärgiga ega tohi moonutada piiratavate õiguste olemust.¹⁴ Teisel juhul (2001) kaotati saadikute riigikeele oskuse nõue. Selle põhjenduseks esitati OSCE missiooni tegevuse lõpetamine Eestis, mis olevat peamine takistus Eesti liitumisel ELi ja NATOga.¹⁵ Seda hoolimata asjaolust, et keelepoliitika on valdkond, mis kuulub ELi liikmesriikide pädevusse, st selles kuulub otsustusõigus liikmesriikidele, mitte ELi ühtsete poliitikate hulka.¹⁶

¹² 1995. a keeleseadust on muudetud 17 korda (16 korda seadusega ja üks kord Riigikohtu otsusega). See viitab Eesti ühiskonnas asetleidnud kiiretele muutustele, mis peegelduvad ka keeleseaduses. Viimati muudeti keeleseadust 8. veebruaril 2007, kui Riigikogu võttis vastu **keeleseaduse muutmise seaduse** (eelnõu 1077 SE ja 902 SE). Seadus sätestab Keeleinspektiooni pädevuse, muudab keeleoskusuete kehtestamise korda, täpsustab eesti keele oskuse hindamise korda, näeb ette tasemeeksaameid korraldava asutuse õigused tööalase eesti keele oskuse kategooriatunnistuse või eesti keele oskuse tunnistuse kehtetuks tunnistamisel ja menetlemisel, täpsustab vähemusrahvuste keele kasutamist omavalitsusüksustes ja täiendab keeleseaduse § 2, mille kohaselt riik soodustab lisaks eesti keelele ka viipekeele ja viibeldud eesti keele kasutamist ja arengut. Muu hulgas lubab seadus avaliku teabe "siltide, viitade, kuulutuste, teadaannete, reklaami jms" eestikeelse teksti kõrvale lisada eesti keele piirkondliku erikuju või tõlke võõrkeelde tingimusel, et eestikeelne tekst peab olema esikohal ning ei tohi olla halvemini vaadeldav.

¹³ Eesti on 27. märtsist 2004 NATO liikmesriik ja 1. maist 2004 Euroopa Liidu liikmesriik.

¹⁴ **Ilmar Tomusk**. Kiirustades muudetud keeleseadus. – Eesti Päevaleht 01.07.2000.

Arvutivõrgus <http://www.keeleinsp.ee/?menu=34&news=72>; **Ilmar Tomusk**, Keeleseaduse muutmise ja täiendamise lugu. – Õiguskeel 2001, nr 5.

Arvutivõrgus, <http://www.keeleinsp.ee/?menu=34&news=56>.

¹⁵ **Ilmar Tomusk**. Riigikeele oskuse nõudest rahvaesindajatele ja selle kaotamisest. – Keel ja poliitika. Artikleid ja ettekandeid aastaist 1996–2003. Tallinn 2002, lk 102–127.

¹⁶ **Tõnu Tender**. Kolm on kohtu seadus.!? ELi mitmekeelsuspoliitika suundumustest. – Emakeelne Eesti, emakeelne Euroopa. Tallinn 2008, lk145–162.

Erinevusi 1934. ja 1995. a keeleseaduses

Erinev keelepoliitiline olukord kajastub vaadeldavate keeleseaduste rõhuasetustes. Kuna esimesel iseseisvusperioodil eesti keelele ja rahvale otsesest seesmist ohtu ei tajutud, siis keskendus suur osa toonasest keeleseadusest vähemuskeelte kasutamise reguleerimisele. Seevastu 1995. a keeleseaduses on lisaks võõrkeelte, sealhulgas vähemuskeelte kasutamise reguleerimisele sätestatud eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded (kodakondsuse taotlejatele ja avalikele teenistujatele ning isikutega tööalaselt suhtlevatele töötajatele), eesti keele oskuse hindamine eesti keele tasemeksamil, tasemeeksamitele suunamine ja eesti keele tasemetunnistuste kehtetuks tunnistamine, riiklik järelevalve jne.

Mõned erinevused seadustes väärivad esile tõstmist.

1. 1934. aasta keeleseaduses on terminid *võõrkeel* (1934. aastal *võõras keel*) ja *vähemusrahvuse keel* sama tasandi terminid.¹⁷ 1995. aasta keeleseaduses ei kuulu need terminid enam samale tasandile: iga keel peale eesti keele ja eesti viipekeele on seaduse mõistes võõrkeel; vähemusrahvuse keel on võõrkeele alaliik.¹⁸
2. 1934. aasta keeleseaduses on vähemusrahvused ja -keeled nimeliselt fikseeritud: *saksa, vene ja rootsi*. 1995. aasta keeleseaduses on vähemusrahvused ja -keeled fikseerimata (loendamata). Vähemusrahvuste¹⁹ ja -keelte loendi puudumise üheks põhjuseks 1995. aasta keeleseaduses on juba eespool nimetatud Teise maailmasõja hukatuslikud tagajärjed Eesti ajaloolistele vähemusrahvustele. Teiseks tõenäoliseks põhjuseks on vene keele mitmetähenduslik staatus Eestis. Vene keel on Eestis suure kõnelejaskonnaga võõrkeel. Emakeelena ehk esimese keelena kasutab seda 95% Eestis elavatest mitte-eestlastest ehk eri rahvuste esindajatest, kelle hulka kuulub ka väiksearvuline ajalooline vene vähemus. Vene keele kasutamise võimalused ja tegelik kasutamine igapäevaেল eri valdkondades on määratult laiem kui mis tahes teisel võõrkeel. Riiklikus haridussüsteemis on vene keel eesti keele kõrval nii üldhariduskoolides kui ka kutseõppeasutustes ametlik õppekeel.²⁰

¹⁷ Vt keeleseadus 1934, 2. Ptk "Võõraste keelte ja vähemusrahvuste keelte tarvitamine riiklikes ja omavalitsus-asutistes".

¹⁸ Vt keeleseadus 1995, § 2. Võõrkeel, (2) Vähemusrahvuse keel on võõrkeel, mida vähemusrahvusest Eesti kodanikud on Eestis põliselt kasutanud emakeelena.

¹⁹ Vähemusrahvuste/ rahvusvähemuste teema, nende täpsem määratlemine on olnud nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt vaidlusalune teema. Eesti vähemusrahvuse nüüdisaegne määratlus on esitatud vähemusrahvuse kultuuriautonomias seaduses (1993, § 1) – vähemusrahvusena käsitletakse Eesti kodanikke (Eesti kodanikest koosnevaid rahvusühmi), kes: elavad Eesti territooriumil; omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga; erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest; on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile. Vt vähemusrahvuse kultuuriautonomias seadus, 1925 ja 1993.

Arvutivõrgus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=182796>.

²⁰ Vt Keelehariduspoliitika ülevaade, Eesti raport 2008.

3. 1934. aasta keeleseaduse järgi võisid saksa, vene ja rootsi rahvusest kodanikud ehk vähemusrahvuse esindajad, kui nad ei vullanud eesti keelt, pöörduda asjaajamise hõlbustamiseks riiklikesse keskasutustesse kirjalikult oma rahvuskeeles neis asjus, mis kuulusid nende asutuste kompetentsi, kusjuures kirjalikud vastused anti neile eesti keeles²¹ Suur osa 1934. a keeleseadusest keskenduski vähemusrahvuste keelte kasutamise reguleerimisele. 1995. aasta keeleseaduski sätestab võõrkeelte kasutamise riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes, kuid märksa põhjalikumalt. Keeleseaduse teise peatüki “Võõrkeelte kasutamine riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes” § 8 sätestab asjaajamise võõrkeeles järgmiselt:

“(1) Kui riigiasutusele või kohalikule omavalitsusele esitatav avaldus, taotlus või muu dokument on võõrkeelne, on asutusel õigus nõuda dokumendi esitajalt dokumendi tõlget eesti keelde, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 10 sätestatud juhul.

(2) Kui riigiasutus või kohalik omavalitsus ei nõua kohe avalduse, taotluse või muu dokumendi tõlget eesti keelde, loetakse võõrkeelne dokument asutuse poolt vastuvõetuks.

(3) Seaduses sätestatud juhtudel on riigiasutusel või kohalikul omavalitsusel õigus nõuda tõlke notariaalset kinnitamist. Kui nõutud tõlget ei esitata, võib riigiasutus või kohalik omavalitsus dokumendi tagastada või selle tõlkida esitaja nõusolekul ja kulul.

(4) Eesti keelt mittevaldavad isikud võivad suulises suhtlemises riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse teenistujate ning töötajatega, samuti notari, kohtutäituri ja vandetõlgi büroos poolte kokkuleppel kasutada ka võõrkeelt, mida need teenistujad või töötajad oskavad. Kui kokkulepet ei saavutata, suheldakse tõlgi vahendusel ning kulud katab eesti keelt mittevaldav isik, kui seadusega ei sätestata teisiti.”

Lõpetuseks

Siinse kirjutise lõpetuseks on taas põhjust pöörduda professor Jüri Uluotsa mõtte juurde: seadused võivad pikendada riigi ja rahva elu. Oluline on seaduse rakendamisel nõnda talitada, et see ei oleks ainult vormiliselt maksev, vaid inimeste arusaamistesse, tõekspidamistesse ja mõtlemisse tungiks.²² Kas kehtiv keeleseadus pikendab Eesti riigi, rahva, eesti keele ja kultuuri eluiga? Sellele vastavad need, kes tähistavad Eesti Vabariigi 180. sünnipäeva.

²¹ Vt keeleseadus 1934, 2. ptk, § 5.

²² **Jüri Uluots.** Igavese püsimise tähe all. Seaduse sünn. Eesti õiguse lugu. – Eesti Mõttelugu. Tartu 2004, lk 377.

