

Direktiivi ülevõtmiseks eelnõu koostamise põhimõtted

Kui on tuvastatud riigisisese õiguse muutmise vajadus, planeeritud VTK ning eelnõu koostamise ja menetlemise ajakava, arvestades direktiivi ülevõtmise tähtajaga, tuleb direktiivi ülevõtmise eelnõu sisulisel koostamisel arvestada Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrust nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ ja HÖNTet.

Siinjuures tuleb arvestada muu hulgas alljärgnevat põhimõtet:

1. Ülevõtmine ei pea olema sõnasõnaline, lähtuda tuleb direktiivi eesmärgist. Eesmärki aitab muu hulgas mõista ELi õigusaktis preambul, mis juhatab sisse õigusakti ja annab selle põhjendused, olles seeläbi ühtlasi ELi õigusakti üks tõlgendusvahendeid. ELi õigusakti põhjenduspunktid aitavad selgitada õigusakti eesmärki ja sisu.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi ei nõua direktiivi riigisisesse õigusesse ülevõtmine tingimata direktiivi sätete formaalset ja sõnasõnalist kordamist sõnaselges ja konkreetsetes õigus või haldusnormis, vaid see võib piirduda üldise õigusliku raamistikuga, kui see tegelikult tagab direktiivi täieliku kohaldamise piisava selguse ja täpsusega (vt Euroopa Kohtu otsus [C-427/07](#)). Sõnasõnalist ülevõtmist ei saa pidada heaks praktikaks, kuigi rikkumismenetluse kontekstis on see teinekord osutunud vajalikuks. Näiteks seda juhul, kui komisjon on a rikkumismenetluses leidnud, et kehtiv õigus ei taga piisavat õigusselgust ning vältimaks vaidluse kohtumenetlusfaasi jõudmist. Kui direktiivi eesmärk on riigisiseses õiguses täielikult saavutatud sobivama lahendusega, tuleb vastavad normid just nii kavandada ning olla valmis rikkumismenetluse korral oma seisukohti kaitsma.

Euroopa Liidu õigusaktid sünnivad tihti riikidevaheliste pingeliste läbirääkimiste tulemusena. Lõplik tekst, mis kõigile osalistele vastuvõetavaks osutub, on sageli ulatuslike kompromisside vili ning ka sõnastus võib seeläbi kujuneda mitmeti mõistetavaks. Direktiivi keerulise ja ebaselge sõnastuse põhjuseks võib olla ka asjaolu, et tekst koostatakse algselt inglise või prantsuse keeles ning alles hiljem tõlgitakse teistesse ametlikes keeltesse. Seetõttu tuleb eesmärkide hindamisel alati võrrelda õigusaktide tekste eri keeltes. Kuigi ELi õigusaktidel on kõikides ELi ametlikes keeltes võrdne õiguslik jõud, võib õigusaktides kasutatav terminoloogia omandada eri keeleversioonides mõneti erineva varjundi. Eelistama peaks võrdlust nende maade keeleversioonidega, mille õigussüsteem on Eesti omaga sarnane (eelkõige mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvad maad (Saksamaa, Holland, Austria, Prantsusmaa)) või milles eelnõu koostati. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt välistab liidu õiguse ühetaolise kohaldamise ja seega ka ühetaolise tõlgendamise vajadus selle, et kahtluse korral võetaks isoleeritult arvesse sätte sõnastust ühes selle versioonidest. Kohtupraktika nõuab, et sätet tõlgendataks ja kohaldataks teistes ametlikes keeltes koostatud versioone silmas pidades (vt Euroopa Kohtu otsus [C-63/06](#)). Kuid üksnes direktiivi tekstiga tutvumisest ei pruugi direktiivi mõte alati selguda.

Kõige paremini suudab eelnõu eesmärki mõista ametnik, kes osales direktiivi eelnõu väljatöötamisel ja läbirääkimistel, kuid ametnikud vahetuvad, mistõttu on direktiivi eesmärgi

mõistmisel suureks abiks direktiivi teksti ettevalmistamise käigus piisava põhjalikkusega koostatud memod ja muud sarnased kokkuvõtted. Õigusakti lõplikku teksti mõjutavad just toimunud arutelud ja saavutatud kompromissid ning taustast arusaamine aitab mõtestada ka direktiivi eesmärki. Direktiivi eesmärgi selgitamiseks tasub konsulteerida ka teistes liikmesriikides eelnõu ülevõtmisega tegelevate kolleegidega ja Euroopa Komisjoniga.

Keerukamatel juhtudel on direktiivide rakendamiseks, tõlgendamiseks ja ülevõtmise hõlbustamiseks moodustatud ka Euroopa Komisjoni töörühmi. Ka Euroopa Liidu Kohtu tõlgendused täpsustavad õigusakte ning selgitavad, kuidas tuleb mõista ja rakendada direktiivi sätteid või kuidas neid tõlgendada ei tohiks.

2. Ülevõtmise normitehniline täpne lahendus sõltub sellest, kui suur on vastavas küsimuses liikmesriikidele jäetud kaalutlusruum. Olemas on ka näiteks nn määrusesarnased täpse regulatsiooniga direktiivid, kuid need on pigem erandiks ja neid kasutatakse peamiselt õiguse ühtlustamisel tehnilist laadi valdkondades.

Igal juhul peavad direktiivist tulenevaid õigusi ja kohustusi sätestavad normid olema selgesõnalised ja täpsed. Euroopa Kohus on väljendanud seisukohta, et direktiivi sätteid tuleb rakendada vaieldamatu sunnijõuga ning nõutava konkreetsuse, täpsuse ja selgusega, et oleks täidetud õiguskindlusest tulenevad nõuded, mille järgi juhul, kui selle direktiiviga luuakse õigusi üksikisikutele, oleks neil võimalik teada neile antud õiguste ulatust (vt Euroopa Kohtu otsus [C-27/07](#)).

Kuigi HÕNTE § 28 lõike 6 järgi tuleb üldjuhul vältida otsest viidet direktiivi sättele, on see sama HÕNTE sätte järgi lubatav viitamine tehnilisele sättele, mida Eesti riik peab üksüheselt kohaldama ja mille kordamine seaduseelnõus ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas ega vajalik. Otsene viide direktiivi sättele ei ole muul juhul lubatud, sest normi adressaat ei pea ise hakkama sobitama direktiivi sätteid riigisisese seaduse teksti, sealjuures ei sõltu selle põhimõtte rakendumine normiadressaadi liigist ehk sellest, kas tegemist on majandus- ja kutsetegevuses osaleva isikuga või n-ö tavainimesega. Sisuliselt kehtivad direktiivi tehnilisele sättele viitamisel HÕNTE üldised viitamise põhimõtted, mille järgi peab viidatav säte sobituma viitavasse teksti üksüheselt ning viidatava sätte taasesitamine ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas.

3. HÕNTE § 18 lõike 2 järgi peavad Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõus kasutatavad terminid olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate terminitega ning eelnõus neid üldjuhul enam ei määratleta. Ülevõtmisel ei tule lähtuda direktiivis kasutatud terminitest, vaid tuleb välja selgitada, mis oleks direktiivi eesmärki silmas pidades korrektsed riigisisemed terminid. Kõnesolevas küsimuses on samuti kasulik tutvuda direktiivide eri keeleversioonidega.

Keerukamad on olukorrad, kus ka ELi määruses on kasutusel direktiivis määratletud sama termin, kuid riigisiseses seaduses kasutatakse sama asja tähistamiseks eri terminit või ei sobiks määruses ja direktiivis kasutatud termin riigisisese õiguse süsteemi. Sellisel juhul on igas olukorras sobivat juhust keeruline sõnastada ning normitehniline lahendus sõltub konkreetse kaasuse asjaoludest.

4. Seaduseelnõu võib sisaldada seaduse kohaldamiseks vajaliku teabega teksti, mis ei ole

normatiivselt siduv ja mis vormistatakse normitehnilise märkusena. Normitehniline märkus tähistatakse eelnõu, paragrahvi või muu struktuuri osa pealkirja või teksti lõpus araabianumbrilise ülaindeksiga ja esitatakse eelnõu lõpus joonealuse selgitava tekstina. Kui seaduseelnõu koostatakse Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks, siis nimetatakse normitehnilises märkuses Euroopa Liidu õigusakti andja(d), akti liik, number, pealkiri ja avaldamismärge. Normitehnilises märkuses ei viidata ELi määrusele ega otsusele, kuna need ei saa oma olemuselt normitehnilise märkuse koosseisu kuuluda.

5. Juhindudes HÕNTE § 45 lõikest 2, tuleb eelnõu seletuskirjale lisada direktiivi ülevõtmise kohta vastavustabel. Soovitav on lisada seletuskirjale terviklik vastavustabel iga kord, kui Eesti õiguses muudetakse neid sätteid, millega on direktiivi üle võetud. See tagab ajakohase ja tervikliku ülevaate, milline riigisisene säte millist Euroopa Liidu direktiivi sätet üle võtab. Käsiraamatu alapeatükis 7.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine on täpsemalt selgitatud direktiivi ülevõtmisest Riigikantselei ja Euroopa Komisjoni teavitamisega seonduvat.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024