



Õiguskantsler

Kaja Kallas
Riigikogu majanduskomisjon
majanduskomisjon@riigikogu.ee
riigikogu@riigikogu.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 14.11.2012 nr 18-1/121480/1205231

Veeteetasu kehtestamisest Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 283 SE

Austatud Kaja Kallas

Pöördun Teie poole seoses Riigikogu menetluses oleva meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõuga nr 283 SE¹. Selle eelnõu üheks eesmärgiks on muuta meresõiduohutuse seaduse peatükki 11¹ selliselt, et praegu kehtivad tuletornitasud ja navigatsioonitasud asendatakse ühtse veeteetasuga. Seoses sellega sätestatakse eelnõuga ka uued tasu arvestamise alused ning muudetakse soodustuste saamise põhimõtted.²

Näen kõnealuselises meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõus probleeme. Nimelt hoolimata teadvustamisest, et uue veeteetasu ning soodustuste arvestamise skeemi jõustumine toob osade sadamakülastuste puhul laevadele kaasa tasude **kahe- kuni kuuekordse tõusu**³, on eelnõu ettevalmistajad kavandanud skeemi jõustumise juba 2013. aasta 1. jaanuariks.⁴ Arvestades, et eelnõu alles menetletakse ning selle vastuvõtmine jääb tõenäoliselt käesoleva aasta novembri lõppu või detsembri algusesse, **võib eelnõu seadusena vastuvõtmise ja selle jõustumise vahele jääv aeg osutada minu hinnangul liiga lühikeseks, et normide adressaadid saaksid oma tegevust vastavalt uuele regulatsioonile mõistlikult ümber korraldada. Leian, et selline seaduse jõustamiskava on põhiseaduse seisukohalt äärmiselt küsitav.** Selgitan.

1. Põhiseaduslik taust

Põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttest tuleneb õiguskindluse printsiip, mis muu hulgas nõuab, et igapäev oleks võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas (nn õiguspärase ootuse põhimõte).⁵ Õiguspärase ootuse põhimõte kaitseb isiku autonoomiat: et isik saaks vabalt tegutseda ja oma õigusi realiseerida, peab tal olema võimalus planeerida ning vähemalt mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärgi.⁶

¹ Olen tutvunud eelnõu ja selle juurde lisatud seletuskirja versiooniga, mis on kättesaadav Riigikogu koduleheküljelt (seisuga 13.11.2012): <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=d7d89c0b-ec51-448e-a0c1-859c110893f8&>.

² Seletuskiri meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 283 SE juurde, lk 1.

³ Seletuskiri meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 283 SE juurde, lk 5.

⁴ Vt eelnõu § 2.

⁵ Vt nt RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13 ja RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 50.

⁶ Ernits, M. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Lk 122. Komm 3.4.3.2.

Õiguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda, et isiku õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu.⁷ Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et õiguskindluse printsiip ei nõua õigusliku regulatsiooni kivistumist: seadusandjal võib olla vajalik kehtestada regulatsioone, mis mõjutavad isikute juba tekkinud õiguspositsioone negatiivselt.⁸ Riigikohus on öelnud, et sellistest muudatustest tingitud isiku põhiõiguste riive on kooskõlas põhiseadusega, kui muudatuste tegemiseks on põhjendatud vajadus, muudatustega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärasest ootust ja muudatused ei ole isikule üllatuslikud.⁹ Sellest tuleneb, et isikutele koormavalt mõjuvate muudatuste tegemisel peab seadusandja muu hulgas arvestama nn *vacatio legis*'e põhimõttega: seadusandja peab jätma regulatsiooni vastuvõtmise¹⁰ ja selle jõustumise vahele mõistliku aja, mille jooksul adreassaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada.¹¹

Universaalset valemit mõistliku *vacatio legis*'e pikkuse leidmiseks ei ole tõenäoliselt võimalik välja töötada. Siiski annab Riigikohtu praktika juhtnõore, mille abil saab igaks konkreetseks juhtumiks määrata optimaalse *vacatio legis*'e kestuse. Nii on Riigikohus selgitanud, et *vacatio legis*'e mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.¹² Samuti on Riigikohus öelnud, et *vacatio legis* peab arvestama, et ettevõtjal oleks võimalik oma majandustegevus tegevuse jätkamiseks ümber korraldada, aga ka sellega, et ettevõtjal oleks soovi korral võimalik turult normaalsetel tingimustel lahkuda. Seejuures peab ettevõtjal olema piisavalt aega, et hinnata oma olukorda seadusmuudatuste valguses, leida võimalusi oma tegevuse uute nõuetega vastavusse viimiseks ning, kui see ei õnnestu, lõpetada oma tegevus. Viimane hõlmab selliseid tegevusi, nagu ettevõtte müük või likvideerimine, töötajatega töösuhte lõpetamine ning ostetud kaupadele ostjate leidmine.¹³

Eelneva kokkuvõtteks võib öelda, et mõistliku *vacatio legis*'e pikkus sõltub Riigikohtu hinnangul sellest, kui võrd intensiivne on muudatus isikute jaoks: mida mõjuvam on muudatus, seda pikem peab olema *vacatio legis*.¹⁴

Illustreerimaks selle reegli rakendamist, toon ühe näite halduskohtu praktikast. Haldusasjas nr 3-11-1316¹⁵ pidi Tallinna Halduskohus muu hulgas hindama, kas 2,5 kuu pikkune *vacatio legis* on mõistlik, arvestades 2011. aasta aprillis jõustunud käibemaksuseaduse ja vedelkütuseaduse regulatsiooni, mille järgi pidid turul tegutsevad vedelkütuse müüjad leidma ja esitama Maksu- ja Tolliametile 100 000 euro suuruse tagatise. Kohus leidis, et sedavõrd olulise muudatuse korral saaks mõistlikuks üleminekuajaks pidada **umbes ühte aastat, äärmisel juhul poole aasta pikkust perioodi**.¹⁶ Sellise hinnangu andmisel arvestas Tallinna Halduskohus nii seda, et regulatiivsed muudatused laienesid turul juba tegutsevatele ettevõtjale ja et muudatused evisid ettevõtjate tegevusele märkimisväärset ebasoodsat mõju, kui ka asjaolu, et ettevõtjatel pidi muudatuste vastuvõtmise järel olema mõistlik võimalus analüüsida oma tegevust ja arenguväljavaateid, jõuda selgusele oma järgneva käitumise osas ning see tegevuskava ka realiseerida. Mõni kuu hiljem toetas

⁷ Vt nt RKHKo 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 14: „Usalduse kaitse ei ole absoluutne, kuid see on oluline õiguslik põhimõtte [---]”.

⁸ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 14.

⁹ RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 50.

¹⁰ Riigikohus on ühes oma hiljutises otsuses sisuliselt märkinud, et *vacatio legis* hakkab kulgema alates õigusakti vastuvõtmisest – vt RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 62: „Ettevõtjalt ei saa nõuda, et nad peaksid hakkama juba eelnõu menetlemise ajal otsima vahendeid tulevikus võib-olla tekkiva kohustuse täitmiseks”.

¹¹ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26; RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 66.

¹² RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

¹³ RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 75: „*Vacatio legis* peab arvestama lisaks sellele, et ettevõtja saaks oma majandustegevuse ümber korraldada tegevuse jätkamiseks, ka sellega, et ettevõtjal oleks soovi korral võimalik turult normaalsetel tingimustel lahkuda. Seejuures tuleb arvestada ka olukorraga, kus ettevõtja püüab esmalt leida võimalusi uutele nõuetele vastamiseks (nt taotleb maksuhaldurilt tagatise vähendamist, proovib saada panga käendust, leida muud lisatagatist), kuid võimaluste leidmata jäämisel otsustab vedelkütuse turult lahkuda. Sel juhul jääb ettevõtjale turult lahkumiseks kahest ja poolest kuust palju lühem aeg. See aeg ei ole piisav, et ettevõtte müüa või likvideerida, töötajatega töösuhte lõpetada ja ostetud kaup müüa”.

¹⁴ Vt ka RKHKo 15.10.2006, nr 3-3-1-33-06, p 18: „Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adreassaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks”.

¹⁵ Tallinna Halduskohtu 04.10.2011 otsus nr 3-11-1316.

¹⁶ Tallinna Halduskohtu 04.10.2011 otsus nr 3-11-1316, p 22.

Tallinna Halduskohtu argumentatsiooni ka Riigikohus, öeldes, et 2,5 kuu pikkune *vacatio legis* ei olnud vaidlusalusel juhul mõistlik.¹⁷

2. *Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 283 SE jõustumistähtaaja vastavus põhiseaduslikele nõuetele*

Hindamata siinjuures veeteede tasude tõusu põhiseaduspärasust laiemalt, sooviksin aga juhtida Riigikogu majanduskomisjoni liikmete tähelepanu asjaolule, et minu hinnangul ei vasta meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 283 SE §-s 2 sätestatud seaduse jõustumise tähtaeg – 01.01.2013 – õiguskindluse nõuetele. Arvestades, et meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 283 SE vastuvõtmine toimub selle aasta lõpus, ei jää minu hinnangul seaduse vastuvõtmise ja planeeritud jõustumise vahele piisavalt aega, et normiadressaadid saaksid muudatustega mõistlikult kohaneda.

Eelnõu nr 283 SE vastu võtmine toob eelnõu seletuskirja järgi kaasa laevade Eesti sadamatesse sisenemisega kaasnevate tasude tõusu 200% – 600%. See omab väga tugevat negatiivset mõju veeteetasu maksmiseks kohustatud reederitele ja laevaagentidele: alates seaduse jõustumisest peavad reederid ja laevaagendid leidma märksa rohkem raha, et nende laevad või nende esindatavad laevad saaksid Eesti sadamatesse või Eesti sadamate reidile siseneda. Selline märkimisväärne hinnatõus suurendab oluliselt reederite ja laevaagentide kulusid, mis pikas perspektiivis mõjutab nende teenuste hindu, käivet ja äride kasumlikkust. Lühikeses perspektiivis võib ebasoodne mõju olla isegi palju intensiivsem: teatavasti opereerib (laeva)transpordi valdkond väga tihedate regulatsioonide ning elava konkurentsi tingimustes, mistõttu valmistuvad turuosalisel igaks järgneva aastaks varakult ja ülihoolekalt ette, sõlmides oma partneritega vajalikke (pikaajalisi) lepinguid, tehes tarvilikke arvutusi ning kooskõlastades ja kinnitades oma eelarveid. Veeteetasu mitmekordne tõus 1-1,5 kuu pikkuse etteteatamise ajaga muudab kõik ettevõtjate ettevalmistatud arvestused ebaõigeks, millest tingitult on ettevõtjad sunnitud tegema suure töö oma kinnitatud eelarvete kohandamiseks. Veelgi tähtsam on aga see, et tasude tõstmisest tulenevad kulud võivad täies ulatuses jääda ettevõtjatel endil kanda: ettevõtjatel ei pruugi olla võimalik korrigeerida partneritega sõlmitud kokkuleppeid ega suurendada 1-1,5 kuu jooksul oma teenustasusid, mistõttu on nad sunnitud tasude tõusust tulenevad kulud täies ulatuses ise kinni maksma. See ilmselgelt mõjutab negatiivselt sektoris töötavate ettevõtjate finantsseisu. Kuna lisakulud on suured, on see mõju väga oluline.

Seoses sellega **palun Teil kaaluda, kas meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 283 SE §-s 2 nimetatud seaduse jõustumise tähtaeg vajaks muutmist.**

Lõpetuseks rõhutan, et kuigi seadusandjal on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamist puudutavates küsimustes ulatuslik otsustusõigus, tuleb poliitilistes valikutes arvestada põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise nõudega. Õigusakti adressaatide usaldus õiguskorra stabiilsuse ja püsivuse suhtes on äärmiselt tähtis väärtus. Samuti on oluline, et seadust oleks võimalik täita ja et täitmine ei tooks isikutele ootamatult kaasa ettenähtust palju kõrgemaid kulusid. Seadusandja peab õigusakti adressaatidele kohustuste kehtestamisel olema mõistlik ning arvestama sellega, kas ja millises ajast on õigusakti adressaadid suutelised neile pandud kohustusi täitma.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Olga Lavrova, 693 8410, olga.lavrova@oiguskantsler.ee

¹⁷ RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, pp 76-77.