

Õigusselgusest õiguskantsleri töös

Nele Parrest

Õiguskantsleri Kantselei 3. osakonna juhataja

27. septembril 2007 Riigikogu ees esinedes tõi õiguskantsler ebaselge õigusmõiste näiteks põllu määratluse^[1] 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 õigusselgusega, tegelikult -selgusetusega seotud muredest, millega õiguskantsleril on tulnud oma töös kokku puutuda.

See ei olnud esimene kord, kui õiguskantsler õigusselguse 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, inspektsioonid kui ka valitsusasutuste hallatavad asutused. Pöördumise sisu võib üldistatult kokku võtta järgmiselt: **aidake üles leida seaduse mõte.**"^[2] 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 õigusselgus, 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 loomakaitseseadusele, loomakaitseseadus loomatauditõrje seadusele, mis omakorda viitab veterinaarkehtluste seadusele. Analüüsid normi koosmõjus, võib jõuda kummaliste tulemusteni."^[3]

Kust on pärit probleemid, mis õiguskantslerile muret teevad?^[4]

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.^[5] 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 haakumatuses 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.^[6] 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 (PoITS) reguleerivad politseiametnike distsiplinaarvastutust neli paragrahvi (§-d 42–45). Politseiametnikele kohaldatakse ka avaliku teenistuse seadust (ATS) politseiteenistuse seadusest tulenevate erinevustega (PoITS § 1 lg 2). ATS-i § 87 näeb omakorda ette, et ametniku distsiplinaarvastutusele võtmisel kohaldatakse töötajate distsiplinaarvastutuse seadust. Lisaks sätestab PoITS-i § 1 lõige 3, et politseiteenistusega seotud haldusmenetlusele kohaldatakse ka haldusmenetluse seadust.^[7] 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.^[8] 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* mõistet^[9] või *poliitilise välireklaami* definitsiooni^[10] 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 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.^[11] 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.^[12] Jääb loota, et korrakaitse seaduse 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.[\[13\]](#)

Illustreerimaks järgnevat, esitan sissejuhatuseks paar väljavõtet Kuusalu valla abipolitseinikest moodustatud ja MTÜ Kuusalu Valla Korrakaitse raames tegutsenud patrullekipaazi tööst.[\[14\]](#)

03.03.07 kell 14.14 helistati meile Kuusalust [...] poest, et terrassi peal juuakse alkohoolseid jooke, rikutakse avalikku korda. Sõitsime 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. Sõitsime 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 metsatee. BMW kaotas tagastange ja rehv läks puruks. Jõudnud karjäärini, jäi auto liiva sisse kinni. Autot juhtis joobes juhtimisõigusega [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. Sõitsime 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*.[\[15\]](#) See, et seadusandja on täpsemad juhised andmata jätnud, on praktikas kaasa toonud politsei ülesannete kui riigi tuumikfunktsioonide hiiliva ülekandumise erasektorile.[\[16\]](#) Kuni selleni, et ühe kohaliku omavalitsuse veebilehel oli pikka aega ülisuures kirjas üleskutse helistada hädaolukorras AS Falcki Eesti juhtimiskeskuse, mitte politsei lühinumbri.[\[17\]](#)

1.2. Õigusselgus praktikas

Nagu eespool öeldud, saab lisaks õigusaktide õigusselgusele rääkida ka õigusselgusest praktikas.

Esmajoones tähendab see muidugi koostatavate **haldusdokumentide õigusselgust**. 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 nipsisõnalise 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.

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

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.[\[18\]](#) Mis saab aga kiiret otsustamist nõudvates olukordades?

Kriisisituatsioonis ei ole võimalik hakata juurdlema – 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.[\[19\]](#) 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 korrakaitsele. Tal pole politsei vormi, autol puuduvad vilkurid ja see pole mitte kuidagi operatiivauto moodi ...".[\[20\]](#)

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.[\[21\]](#) Vastus sellele küsimusele tuleneb üksnes kohtupraktikast.[\[22\]](#) 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.

Hea õigusloometava kohaselt peavad seadusloomes tehtavad otsused olema läbipaistvad ja põhjendatud.[\[23\]](#) 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."[\[24\]](#)

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 adressaadiks olevat kujuteldavat keskmiste võimetega isikut.^[25] 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.

Murdmaks legalistlikku arusaama õigusselgusest ja teadvustamaks selle põhimõtte olulisust võiks õigusselguse kui abstraktse (üldjuhul objektiivse) põhimõtte asemel hakata rohkem rääkima **isiku subjektiivselt 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 seadusetust."^[26]

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

Ka õiguspraktikas on veel arenguruumi, et koostada inimsõbralikke haldusdokumente. Eeskujuga võiks võtta näiteks *plain language*'i^[27] 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 esmajoones 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.

^[1] "Olgu selle illustratsiooniks põllu definitsioon Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest: "Põld käesoleva seaduse tähenduses on komisjoni määruse (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määruses (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 definitsiooni põhjal aru, mis pagana asi see põld on?" Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=17> (16.12.2007).

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

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

⁴ Korrektsuse huvides pean mainima, et kuigi tuginen näidetele õiguskantsleri tegevusest, siis hinnangute rööpselt andmisel on tegemist minu isiklike seisukohtadega (NP).

[5] 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.

[6] Vt asi nr 7-4/061073.

[7] Vt nt RKKKo 20.12.2006, nr 3-3-1-79-06, p 10.

[8] RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, punktid 16 ja 20: "Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline 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."

[9] 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 meelevaldusega) 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.

[10] Asi nr 6-1/050905.

[11] Asi nr 6-8/1621.

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

[13] 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 igäüht riigivõimu omavoli eest."

[14] Patrulli tegevuse ülevaade asus varem Kuusalu valla kodulehel:

http://www.kuusalu.ee/index/hadaabi_ja_sos/patrull. Praeguseks on protokollid arvutivõrgust eemaldatud.

[15] Vt asi nr 7-7/070431.

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

[17] 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".

[18] Turvaettevõtjate ja korrakaitsete 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).

[19] 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 rinnamärki 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.

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

[21] Asi nr 6-1/051464.

[22] RKKKm 02.05.2005, nr 3-1-1-40-05.

[23] 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 põhimõte 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/>.

[24] **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.

[25] RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, 23.

[26] **L. Meri.** Presidendikõned. Tartu 1996, lk 540.

[27] Vt nt <http://www.plainlanguage.gov/>; <http://www.plainlanguagenetwork.org/>;