

Euroopa Liidu ja Eesti õigus elektroonilistes õigusinfosüsteemides

Liina Gross

Tallinna Pedagoogikaülikooli magistrant

Euroopa Liidu ja Eesti õiguskorra vaheliste seoste kajastamine elektroonilistes infosüsteemides on prioriteetne valdkond õigusandmebaaside edasiarendamisel nii liikmesriikides kui ka Euroopa Liidus.

Euroopa Liiduga ühinemisel saab liidus kehtiv seaduste kogum Eesti õiguskorra osaks. Seetõttu on asjakohane käsitleda Euroopa Liidu õiguse kohaldamisandmete ning direktiivide ja riigi õigusaktide omavaheliste seoste kajastamist elektroonilistes infosüsteemides. See on viimastel aastatel olnud prioriteetseid valdkondi õigusandmebaaside edasiarendamisel nii liikmesriikides kui ka Euroopa Liidus.

Euroopa Ühenduse õigus hakkab ühinemise järel kehtima ka liikmesriigis. Kuigi direktiivide põhimõtted muutuvad üksikisikule kohustuslikuks Eesti seaduste kaudu, oleks kasutaja seisukohast mugav saada ühe õigusinfosüsteemi vahendusel ülevaade riigi ja Euroopa Liidu õigusest ühtse tervikuna, s.t näha, millest riigi õigusaktid tulenevad ning milliste meetmetega on ühenduse õigust ühtlustatud. Kasutajauuringud näitavad, et seoses õpingute, ettevõtete asutamise ja teise liikmesriiki tööle asumisega huvitub üha enam inimesi oma riigi õiguse kõrval ka teistes liikmesriikides toimuvast: millised õigusaktid kehtivad ning milliste riigi õigusaktidega on asjakohased direktiivid ellu rakendunud.

## Õigusinformatsiooni olemus

Õigusinformatsiooni puhul eristatakse kolme tüüpi infoallikaid: õigusaktid, kohtupraktika ja õiguskirjandus (Jahnel 1994). Kõik õigusinformatsiooni süsteemid teenivad üht eesmärki: toetada juriidiliste otsuste vastuvõtmist või juriidiliste tekstide ettevalmistamist ning lihtsustada juurdepääsu õigusaktidele, kohtupraktikale ja kirjandusele. Õigusdokumentide puhul omavad erilist tähtsust informatsiooni aktuaalsus, täielikkus ja autentne esitus. Pidevalt kasvava infohulga tõttu on relevantsete andmete leidmine üha keerulisem. Suur probleem on ka õigusteabe pidev muutumine ja kiire vananemine. Seepärast on traditsiooniliste õigusinfosüsteemide kõrval asendamatu koha sisse võtnud elektroonilised infosüsteemid, mis kergendavad tunduvalt andmete kogumist, säilitamist ja taasleidmist.

Nimetatud valdkonna dokumentatsiooni eripära silmas pidades peab lisama, et info konventsionaalsel kandjal omab siin erilist tähendust ning seega võivad elektroonilised süsteemid küll teatud traditsiooniliste infokandjate ülesandeid üle võtta, kuid ei saa neid täies ulatuses asendada. Areng elektrooniliste infosüsteemide valdkonnas lubab siiski prognoosida, et tulevikus ei ole täielik asendamine välistatud. Näitena võib siinkohal tuua asjaolu, et juba nüüd on mõnes riigis, sealhulgas Eestis, õigusaktide elektroonilised versioonid ametlikud ja õiguslikult samaväärsed trükitud tekstiga.

Õigusdokumentide puhul on oluline teema ka seostele viitamine. Viidetena mõistetakse selgeid tekstilisi ühendusi kas teksti eri osade või mitme teksti vahel. Vastavalt sellele eristatakse otseseid ja kaudseid viiteid. Viidetel on õigusandmebaasides kaks tähtsat ülesannet. Ühelt poolt on viited kõige tavalisem õigusaktide võrkstruktuuri ülesehitamise viis. Teisest küljest on viidete puhul tegemist juhatava märkega dokumendile või selle osale, mille abil on võimalik dokumenti ühemõtteliselt leida. Elektroonilistes infosüsteemides tuuakse viited välja enamasti kaks korda: tekstielemendina ning spetsiaalsel viiteväljal. Viited peaksid olema standarditud ning esinema kogu andmebaasi ulatuses ühtsel kujul (Schweighofer 1999).

## **Euroopa Liidu õigus ja selle kohaldamine liikmesriikides**

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 249 on sätestatud ühenduse õigusallikad ja nende õigusmõju. Nimetatud artikli kohaselt on Euroopa Liidu määruse puhul tegemist kõigis liikmesriikides vahetult kohaldatava üldise sisuga õigusaktiga, mis on tervikuna siduv kõikide adressaatide suhtes. Määrus on seega otsekohaldatav ning selle sisu ei või enam käsitleda riigisisestes aktides. (Professor Raul Narits on siiski täheldanud, et teinekord võib kas otseselt või kaudselt eeldada, et liikmesriigid annavad välja määruste mittejärgimist sanktsioneerivaid norme. Selliseid määrusi andes tuleb tagada ühenduse õiguse tõhusus, näiteks karistusõiguslikke õigusakte andes tuleb kinni pidada lojaalsuse põhimõtte kohastest täpsusnõuetest. Seetõttu ei käsitleta määruste puhul viitamise problemaatikat.)

Vastupidi määrustele on direktiivid asutamislepingu artikli 249 järgi siduvad saavutatava tulemuse osas ning liikmesriigi suhtes, kellele see on suunatud. Direktiivi eesmärk tuleb liikmesriigil küll saavutada, kuid selle elluviimise vorm ja meetodid jäävad riigi valida. Direktiiv on harmoneerimise põhivahend, mida kasutatakse valdkondades, kus liikmesriikide vahelised erinevused on suured ning täielik ühtlustamine määruste abil ei tule kõne alla. Eestis saab direktiivides sätestatud eesmärged ellu rakendada kas seaduse või valitsuse, ministri ja kohaliku omavalitsuse õigustloova akti vastuvõtmise või muutmise teel.

1990. aastast alates sisaldavad kõik Euroopa Ühenduse direktiivid sätet, milles kohustatakse liikmesriiki direktiivi kohaldavates riigi õigusaktides viitama vastavale direktiivile. Lisatud on, et viitamise viisi näevad ette liikmesriigid. Seega on iga liikmesriigi otsustada, millisel kujul seda tehakse ning kus on viite koht. Asjakohane praktika erineb liikmesriigiti. Enamikus riikides on kehtestatud üldised reeglid, millega direktiividele viitamine ühtlustatakse. Mitu riiki on valinud viite kohaks õigusakti preambuli; seda teed on läinud Belgia, Madalmaad, Portugal ja Soome. Pealkirjas tuuakse viide Austria aktides; pealkirjas või preambulis (täpsustamata) Iirimaa, Itaalias ja Hispaanias. Joonealuse märkusena esitatakse viide direktiivile Taanis, Luksemburgis, Rootsis, ka Saksamaal, kuigi viimases võib see esineda ka pealkirjas (Nunn-Price 1997).

Viite vormistus on samuti liikmesriikides erinev. Viidatakse direktiivi numbrile, kuupäevale, Euroopa Ühenduste Teatajas avaldamise andmeile ja dokumendinumbrile. Viimase puhul on tegemist igale Euroopa Liidu dokumendile üheselt omase numbriga, mille järgi dokument on identifitseeritav. Dokumendid on selle numbri järgi leitavad kõigis Euroopa Liidu

andmebaasides (CELEX, EUR-Lex), samuti väljaandes "Ühenduse õigusaktide juht" (*Directory of Community Legislation in Force...*) ning muudes dokumendisüsteemides. Enamik liikmesriike viitab direktiivi numbrile ja kuupäevale, osa sealjuures ka avaldamisandmeile. Austria kasutab viitena üksnes dokumendinumbrit. Selline lahendus on täiesti piisav, sest numbris sisaldub kogu dokumendi leidmiseks vajalik info ning selle järgi on võimalik viidata dokument kiiresti üles leida. Muudele andmetele lisaks kasutavad dokumendi numbrit viites ka Soome ja Rootsi.

Eesti õigusaktides ei tohi kuni Eesti ühinemiseni Euroopa Liiduga viidata Euroopa Liidu direktiividele – tegemist oleks viidetega meil veel mittekehtivale õiguskorrale.

Küll aga märgitakse viide Eesti õigusakti eelnõus normitehnilise märkusena, mille sisu ei ole õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja § 16 lõike 1 järgi normatiivselt siduv. Viide direktiivile, millega on eelnõu koostamisel arvestatud, esitatakse indeksina eelnõu pealkirja järel. Euroopa Ühenduse õigusakti andmetena tuuakse direktiivi number ning avaldamismärke Euroopa Ühenduste Teatajas (§ 16 lõige 3).

## Direktiivide kohaldamise andmed elektroonilistes õigusinfosüsteemides

Riigi õiguse andmebaasid võib jaotada kaheks – riigiasutuste ja erafirmade loodud õigusinfosüsteemideks. Kõigis Euroopa riikides on vähemalt üks *on-line*-andmebaas valitsus- või riigiasutuse hallata. Osa andmebaase on allhankelepingute korras antud hallata eraettevõtetele, kuid riik on säilitanud osaluse ja seega kontrolli andmebaaside üle (nt Saksamaal Juris, Soomes FINLEX). Paralleelselt riiklikult hallatavate õigusinfosüsteemidega on kõigis riikides ka erafirmade loodud õigusandmebaase, mille eesmärk on eelkõige majanduslik tasuvus. Olgugi et ka mõned riigiasutuste hallatavad andmebaasid on säilitanud osalise või täieliku kasutustasu, võib üldiselt märkida tendentsi õigusloome riigipoolsele tasuta vahendamisele, mis vastab kodanikukeskse riigi kontseptsioonile ning demokraatlikule põhimõttele, mille kohaselt õigusaktid on kättesaadavad igale kodanikule.

Riigi ja eraettevõtete andmebaaside vahelise erinevusena võib veel välja tuua asjaolu, et erafirmade andmebaasid hõlmavad enamasti õigust laiemalt, vahendades õigusaktide kõrval ka kohtupraktikat, juriidilist kirjandust, rahvusvahelist õigust jms teavet. Võib täheldada, et niipea kui infole on antud teatav lisaväärtus, nt kommentaarid, õigusaktide konsolideeritud versioonid, on see kasutajale tasuline.

Nüüdseks on kõigis Euroopa Liidu riikides olemas *on-line*-andmebaasid, mis sisaldavad riigi õigusaktide täistekste ning viiteid Euroopa Liidu õigusele. Viidete edastamisel on eristatavad kaks viisi: andmebaasid, mis võtavad üle ametlikus väljaandes avaldatud õigusakti teksti üks ühele, viide esineb andmebaasis täpselt samal kujul kui paberkandjal; ning andmebaasid, mis on kasutanud ära elektroonilise edastamise eeliseid, tuues viite välja eraldi väljal hüperlingina. Hüperlinkide puhul on kasutatud samuti kaht võimalust, ühed viitavad õigusportaali EUR-Lex ning teised andmebaasi CELEX tekstile. Viimane toimub CELEX Plusi

kaudu, mis võimaldab spetsiaalse html-aadressi kaudu viidata CELEX-is leiduvatele tekstidele ilma autoriseerimise ja kasutamistasuta.

Euroopa Liidu piires on võimalik teha otsinguid Euroopa Liidu õiguse kohaldamise kohta mis tahes liikmesriigis. Probleemiks kohaldamisandmete otsimisel on aga asjaolu, et neid pole võimalik leida kompaktselt ühest infosüsteemist, vaid kasutada tuleb mitut andmebaasi.

Praegu on andmed direktiivide riigis kohaldamise kohta keskselt leitavad üksnes Euroopa Liidu juriidilise andmebaasi CELEX (<http://europa.eu.int/celex>) kaudu. CELEX on jaotatud dokumentitüüpide järgi sektoriteks (sektor 1 – esmased õigusaktid; 2 – välissuhted; 3 – teisesed õigusaktid; 4 – täiendav seadusandlus; 5 – ettevalmistatavad õigusaktid; 6 – kohtulahendid; 7 – kohaldamise meetmed riigis; 9 – Euroopa Parlamendis esitatud küsimused), millele viitab dokumendinumbriga esimene number. Kohaldamisandmed leiab sektorist 7. Seega näiteks direktiivi 95/46/EÜ dokumendinumbriga 31995L0046 viited selle kohaldamisele liikmesriikides leiame CELEX-i numbri 71995L0046 alt.

Kohaldamisandmete viited on esitatud originaalkeeles, nimetades direktiivi eesmärke elluviiva(te) seaduse (seaduste) täpse pealkirja, kuupäeva ning ilmumisandmed. Kuigi CELEX on kasutatav kõigis liikmesriikide keeltes, on leitud, et seaduste pealkirjade tõlkimine pole otstarbekas, sest õigusakti otsing riigi õiguse andmebaasis toimub vastavas keeles ning tõlgituna see pigem takistaks otsingut.

Kohaldamisandmed jõuavad CELEX-i sektorisse 7 notifitseerimisprotseduuri kaudu. Kõik liikmesriigid on kohustatud Euroopa Komisjonile teatama direktiivide kohaldamise meetmetest direktiivis täpsustatud rakendamise tähtajaks. Teade direktiivi kohaldamisest tuleb edastada komisjoni peasekretariaadile, kes teeb monitooringut ja järelevalvet riigi kohaldamise meetmete üle. Peasekretariaadil on sisemiseks kasutamiseks andmebaas (ASMODEE), kuhu sisestatakse kõik liikmesriikidelt saadud andmed, mis tehakse avalikkusele kättesaadavaks andmebaasi CELEX sektori 7 kaudu (täiendatakse kord kuus). Peasekretariaadi andmebaasis sisalduva info põhjal avaldatakse ka direktiivide kohaldamise statistikat.

Kuna kohaldamisandmete õigsuse ja nende edastamise eest vastutab liikmesriik, on 7. sektoril raskusi sellega, et andmed ei ole ühtlaselt täielikud ega ajakohased. Viited riigisisestele aktidele ei toimi hüperlinkidena. Viimase paari aasta jooksul on 7. sektori edasiarendamine olnud üks Euroopa Liidu Väljaannete Talituse prioriteete ning selle hõlmatus on mõnevõrra paranenud.

CELEX-i kujul on tegemist eelkõige spetsialistidele suunatud õigusandmebaasiga ning selle kasutamine on praegu veel tasuline. Laiemale kasutajaskonnale on suunatud portaal EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>), mis on kättesaadav tasuta, kuid mille otsinguvõimalused on CELEX-iga võrreldes tunduvalt kitsamad. Samuti ei sisalda see direktiivide kohaldamisandmeid.

## Andmete kättesaadavus

Riigisiseste kohaldamisandmete kättesaadavuse parandamiseks on välja töötatud mitu lahendust. Kuigi riikide õigusandmebaaside integreerimine Euroopa tasandil on olnud plaanis juba pikka aega, ei ole veel ükski projekt ellu rakendunud. Arutluse all on olnud kolm olukorra lahendamise viisi: olemasoleva CELEX-i 7. sektori täiendamine, täiesti uue andmebaasi koostamine ning infovärava loomine, mille kaudu pääseb ligi riikide andmebaasidele.

Iseseisva andmebaasi loomine, mis sisaldaks peale täielike kohaldamisandmete nii riigi seaduste kui ka direktiivide täistekste, oleks parim lahendus, kuid selle koostamine ja haldamine on väga kulukas ning keeruline. Probleeme tekitaks ka keeleline segadus, kuigi ainulaadse mitmekeelse õigusandmebaasi CELEX näite varal võib väita, et selle ellurakendamine pole kaugeltki võimatu. Siiski on kaheldav, kas sellise andmebaasi kasutajate hulk õigustaks suuri kulusid.

Parimaks ning rakendatavaks on tunnistatud lahendus, kus direktiive kohaldavad õigusaktid on küll riikide endi infosüsteemides, kuid infovärava kaudu keskselt kättesaadavad. Nimetatud projekti asus 1999. aastal ellu viima nimetuse EULEX all Euroopa Komisjoni ja nõukogu õigusinformatsiooni töötlemise töörühm (*Working Party on Legal Data Processing*). EULEX kujutab endast ühtse kasutajaliidesega infoväravat, mis seob liikmesriikide andmebaasidest tulenevad erinevused. Nüüdseks on jõutud projekti kolmandasse faasi, mis kujutab endast dünaamiliste hüperlinkide integreerimist ASMODEE/CELEX-i ja riikide õigusandmebaaside vahel. EULEX-i pilootprojekti on kaasatud kuus liikmesriiki, kelle andmebaasid vastavad järgmistele tingimustele: kasutatakse kindlat kasutajaliidese tehnoloogiat (API – *Application Programming Interface*), kasutamine on tasuta või võimaldatakse seda piiratud kujul komisjoni andmebaaside kaudu ning õigusaktid on viidatavad html-linkidena. Peamine probleem EULEX-i väljatöötamisel on riikide andmebaaside suured tehnilised erinevused, mis teeb keeruliseks nende ühte infosüsteemi ühitamise.

EULEX-i kõrval on asunud ellu viima suures osas sama eesmärki täitvat projekti NAT-Lex, mis kujutab endast ühtse vormi väljatöötamist kõigi liikmesriikide õigusaktide ning kohtulahendite otsimiseks. NAT-Lex-i väljatöötamine leiab aset Euroopa Liidu õigusportaali EUR-Lex edasiarenduste raames.

## Eesti õiguse andmebaasid

Sarnaselt teiste Euroopa riikidega on Eestis eristatavad kaks õigusinfo pakkujat: ESTLEX (<http://www.estlex.info>) kui kommertsalustel loodud andmebaas ning riigi hallatav elektrooniline Riigi Teataja (eRT – <http://www.riigiteataja.ee>). eRT vastutav töötleja on Riigikantselei ning koostaja Riigi Teataja Kirjastus, andmebaasi ESTLEX haldab AS Andmevara.

Elektroonilise Riigi Teataja andmebaasis praegu viited direktiividele puuduvad, kuid kuna pärast ühinemist saavad viited niikuinii õigusakti osaks, on viidete ilmumine andmebaasi ainult aja küsimus. Kas viited direktiividele tuuakse välja ka eraldi väljal ning hüperlinkidena,

ei ole veel otsustatud. Kui prognoosida, et viite vormistus ja koht õigusaktis jäävad samaks, mis on praegu kasutusel eelnõude puhul, võib viited leida indeksina õigusakti pealkirja järel ning teksti lõpus andmed direktiivi numbrilise avaldamisandmete kujul.

Andmebaas ESTLEX hakkas riigi õigusaktidele Euroopa Liidu direktiivide viiteid lisama juba 2001. aastal, praeguse seisuga on loodud viited ka kõigile varasematele õigusaktidele. Viited on andmebaasi spetsialistidele suunatud osas, mille kasutamine on tasuline. Direktiivide andmed on toodud CELEX-i dokumendinumbrilise kujul, mis toimib hüperlingina andmebaasi EUR-Lex. Viited on eraldi menüüekraanil, mitte õigusakti osana, seega ei minda siin vastuollu ka eelnimetatud asjaoluga, et Eesti õigusaktide puhul pole enne ühinemist lubatud direktiividele viidata. Õigusaktide varustamist viidetega Euroopa Liidu õigusele, seda veel liitumisele eelneval ajal, võib pidada infole lisaväärtuse andmiseks, seega on selle liigitamine andmebaasi tasulisse ossa õigusandmebaaside praktikast arvestades igati põhjendatud. Hüperlinkviited on plaanitud jääma andmebaasi tasulisse ossa ka pärast liitumist.

Viidete realiseerimine hüperlinkidena võiks kaugemas perspektiivis olla kõigi õigusandmebaaside eesmärk, sest see lihtsustab infootsingut. Riigi õiguse andmebaasi kasutaja jõuab õigusakti aluseks oleva direktiivini ühe hiireklikiga, selle asemel et avada teine andmebaas ning alustada selles uut otsingut. Ka tehniliselt ei ole hüperlinkide sissetoomine keeruline, sest nii EUR-Lex kui ka CELEX võimaldavad direktiivide tekstidele viidata html-aadressi kujul.

Kasutaja, keda huvitab direktiivi kohaldamine teistes liikmesriikides, leiab andmebaasis CELEX riigi õigusakti pealkirja ja avaldamisandmed, kuid elektroonilise täisteksti lugemiseks tuleb leida esmalt riigi õiguse andmebaas, tutvuda selle otsingu reeglitega ning alles seejärel asuda konkreetset akti otsima. Väljaannete talituse projektid EULEX ja NAT-Lex peaksid tooma lahenduse ka sellele olukorrale. Jäab üle üksnes loota nende kiiret ellurakendamist ning võimaluse korral ka Eesti andmebaaside liitmist nimetatud portaalidega.

## Kasutatud kirjandus

**Jahnel, D. (1994).** Konventionelle und elektronische Suchmethoden. – Zugang zu Recht und Wirtschaftsdaten in der Europäischen Union. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

JURINFO 7 8055/03: EULEX-3 Progress report! / Council of the European Union, Brussels 22 May 2003.

JURINFO 12 8589/03: Report!on activities relating to Legal Data Processing during the first half of 2003 / Council of the European Union, Brussels 4 June 2003.

**Kerikmäe, T. (2000).** Euroopa Liit ja õigus. Tallinn: Õiguskirjastus.

**Nunn-Price, N. (1997).** Improving Access to Community Legislation and its Transposition into National Law. – The Journal of Information, Law and Technology (JILT), 3. – [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/leginfo/97\\_3nunn/nunn.htm](http://elj.warwick.ac.uk/jilt/leginfo/97_3nunn/nunn.htm) – 30.10.2003.

**Schweighofer, E. (1999).** Rechtsinformatik und Wissenspräsentation. Automatische Textanalyse im Völkerrecht und Europarecht. Forschungen aus Staat und Recht, Band 124. Wien: Springer.