



VABATAHTLIKU TEGEVUSE JURIIDILINE KESKKOND EESTIS - OLEVIK JA TULEVIK

Käesolev aruanne valmis projekti "Läänemere piirkonnas asuvate Euroopa Liidu kandidaatriikide vabatahtlike võrgustik - Balti VolNet" raames. Projekti toetas Euroopa Liit ning selle viisid aastatel 2002-2003 ellu Peipsi Koostöö Keskus ja Tartu Vabatahtlike Keskus.

Autor: Margit Vutt, Balti VolNet õigusekspert
Tartu, september 2003

Käesoleva projekti raames on peamiseks eesmärgideks seatud analüüsida vabatahtlike tegevuse juriidilist keskkonda hetkel Eestis kehtivate seaduste baasil, samuti anda suunised ja soovitused edaspidise õigusliku keskkonna kujundamiseks.

VABATAHTLIKU TEGEVUSE ÕIGUSLIK KESKKOND EESTI KEHTIVAS ÕIGUSES

Vaatamata asjaolule, et vabatahtlike tegevust arendavad ja vabatahtlike abi kasutavad Eestis juba mitmed institutsioonid, puudub hetkel kehtiv seadusandlus, mis reguleeriks vabatahtlikku tegevust, annaks garantiid nii vastavat abijõudu kasutavatele organisatsioonidele kui ka vabatahtlikena tegutsevatele isikutele.

Ainsaks õigusaktiks, mis sõnaselgelt kasutab mõistet "vabatahtlik" ja puudutab vabatahtlike teemat, on justiitsministri 07. novembri 2002. aasta määrusega nr. 72 kinnitatud "Vabatahtlike kaasamise juhend vanglas kinni peetavate isikute resotsialiseerimise ja usulisse tegevusse". Nimetatud õigusakt annab küll vabatahtliku definitsiooni, kuid teeb seda kitsendavalt – vastavalt juhendi §-le 4 **on vabatahtlik isik, kes oma vabast ajast täidab vanglas kinni peetava isiku resotsialiseerimist ja usulist tegevust toetavaid ülesandeid selle eest tasu saamata**. Sellise formuleeringu puhul on oluline silmas pidada, et tegemist on kitsalt ühe valdkonna raames antud definitsiooniga, mida ei ole õiguse analoogia põhjal otseselt võimalik kohaldada teistes valdkondades. Selline ülekandmine ei ole võimalik ka põhjusel, et tegemist on avaliku õiguse valdkonda kuuluva nähtusega, mida tulenevalt õigusliku reguleerimise üldpõhimõtetest ei ole võimalik kasutada ei eraõiguses (mittetulundusühingute tegevus vabatahtlikega) ega ka teistes avaliku õiguse valdkondades.

Lisaks tuleb märkida, et viidatud õigusakti väljaandmise alus on äärmiselt kaheldav. Õigusteooria kohaselt on õigusriigis aktsepteeritavaks õigusliku reguleerimise vahendiks peamiselt siiski *intra legem* määruste vastuvõtmine täidesaatvate

riigivõimuorganite poolt. See tähendab, et määruse väljaandmiseks peab kõrgemalseisvas aktis – seaduses - olema selgelt ja üheselt väljendatud vastav **delegatsioon ehk alus määruse välja andmiseks**. Kui vaadelda viidatud juhendi väljaandmise alusena märgitud Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg. 1 p. 3, siis ilmneb, et tegemist ei ole spetsiaaldelegatsiooniga, vaid üldnormiga, mis määratleb ära mistahes valitsemisala ministri üldpädevuse ja mille kohaselt minister vastava valitsemisala juhina otsustab tema poolt juhitava ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi.

Tuleb asuda seisukohale, et Eesti on käesoleval ajal siiski saavutanud juba sellise õigusliku reguleerituse taseme, et niisugused üldnormid ei peaks meie õigusteoorias olema käsitletavad ministeeriumidele konkreetset pädevust loovate delegatsiooninormidena. Seetõttu ei ole justiitsministri poolt kehtestatud vabatahtlike kaasamise juhend oma iseloomult mitte delegatsiooninormi alusel välja antud *intra legem* määrus, vaid *praeter legem* määrus, millega on täidesaatev võim üritanud täita tühikut sellises valdkonnas, mida tulenevalt õigusriigi olemusest peaks reguleerima siiski seadus. Lähtudes õigusriigi üldistest põhimõtetest, eelkõige võimude lahususe printsiibist, mis on sätestatud ka Eesti Vabariigi põhiseaduses, tuleb *praeter legem* määrusi käsitleda siiski kui ühiskondlike suhete erandlikku reguleerimisviisi. Seadusandliku funktsiooni puhas delegeerimine on vastuolus administratsiooni legaalsuse nõudega. Põhiseaduse § 3, kus sätestatakse, et riigivõimu teostamise aluseks on põhiseadus ja sellega kooskõlas olevad seadused, eeldab, et kõik õiguslikku regulatsiooni vajavad valdkonnad tuleb korraldada seadustega. Põhiseadus ei näe ette parlamendi legislatiivfunktsiooni detsentraliseerimise võimalust, v.a. presidendi seadlused, mida antakse erandolukorras.

Eeltoodust tulenevalt on ilmne, et vabatahtlike tegevuse konkreetse õigusliku reguleerimise vajadus on olemas ning lisaks viidatud juhendile on vastava valdkonna reguleerimise ülim vajalikkus ilmnenu ka mitmete organisatsioonide tegevuses, kellel tulenevalt legislatiivfunktsiooni puudumisest ei ole võimalust vabatahtlike tegevust mingil kombel otseselt reguleerida, kuid kes siiski omavad otsest kokkupuudet selle valdkonnaga.

Eespool viidatud määratlus (ilma mõistet “vabatahtlik” kasutamata) sisaldub kaudselt küll ka kriminaalhooldusseaduses, mille § 18 lg. 1 sätestab, et **kriminaalhooldusabiline on isik, kes täidab kriminaalhooldusülesandeid oma vabast ajast ja tasu saamata**. Kuid kriminaalhooldusseadus on võetud vastu selleks, et reguleerida väga spetsiifilist avaliku õiguse valdkonda ja nagu ka eespool viidatud juhendit, nii ei ole ka kriminaalhooldusseadust võimalik analoogia põhjal kohaldada teistes valdkondades.

Praegusel hetkel võib seega väita, et Eesti seadusandluses puudub nii vabatahtliku legaalfunktsioon kui ka korralik ja erinevates valdkondades üheselt mõistetav ning ühtsetel alustel rakendatav õigusliku reguleerimise mehhanism. Tõenäoliselt püütakse esilekerkivaid probleeme praegu lahendada üksikute kaasuste pinnalt, sest teistsugune lähenemine ei ole hetkel lihtsalt võimalik. On näiteks võimalik, et vabatahtlikud tegutsevad katusorganisatsiooniga sõlmitud võlaõigusliku teenuste osutamise lepingu alusel, mis aga võimaldab siiski lahendada vaid osa

seadusandluse puudulikkusest tingitud probleeme. Tegutsedes vabatahtlikuna ning kasutades vabatahtlike abi, satuvad vastavad isikud aga paratamatult mitmete väga erinevate Eestis kehtivate seaduste ja teiste õigusaktide mõjusfääri, mistõttu vabatahtlik tegevus võib kehtivate seaduste raames muutuda mitte ainult ebamugavaks vaid ühiskonna silmis lausa ebapopulaarseks ja kahjulikuks.

Nagu juba öeldud, puudub terminil “vabatahtlik” õigusnormidega lahti seletatud ja õigusega kaitstud sisu. See tähendab, et kui sisuliselt tegutsevad inimesed praegu vabatahtlike ideede vaimus ja vabatahtliku tegevuse eesmärkidest lähtuvalt, siis saab neid vabatahtlikuks nimetada ja nende tegevust hinnata vaid niisuguse tegevuse sisu järgi, mitte aga selle juriidilise vormi järgi, sest juriidilist vormi lihtsalt ei eksisteeri.

Probleemsemad valdkonnad Eesti kehtivas õiguses, mis on või saavad reformi käigus olema puutumuses vabatahtlikkuse temaatikaga

- **Tööõigus.** Kehtivate seaduste aspektist tekitab ületamatuid vastuolusid asjaolu, et tööõiguse normid on tugevalt kantud eraõiguse reformi eelsest ideoloogiast. Töölepingu seadus võeti vastu 1992. aastal, võlaõigusseaduse eelnõust lülitati töölepingut puudutav osa välja ning praegusel hetkel on töölepingu seaduse eelnõu väljatöötamine pidurdunud. Ilmselt oli ja on probleemiks efektiivse ja valutu ülemineku tagamine ühtsetele võlaõiguslikele alustele. Riigikogu menetluses olnud eelnõu andis töölepingu formaalse definitsiooni ja lülitas välja seni kehtiva eelduse, et kui ei ole tõendatud vastupidine, loetakse, et inimene töötab töölepingu alusel. Töölepingu alusel töötavatele isikutele peab tööandja teatavasti maksma vähemalt miinimumpalka ning seda ei ole võimalik välistada ka pooltevahelise kokkuleppega. Kuid miinimumpalgast tulenev probleem on loomulikult vaid jäämäe veepealne osa, sest töösuhe iseenesest paneb tööandjaks olevale organisatsioonile suure hulga kohustusi ja veelgi suurema vastutuse nii lepingu täitmise käigus kui ka näiteks selle lõpetamisel. Seega panevad tööõiguse normid suure ja koormava tõendamiskohustuse vabatahtlike tegevust suunavale ühingule. On äärmiselt küsitav, kas ja millises ulatuses see on kooskõlas vabatahtlikkuse eesmärkide ja ideoloogiaga.
- **Maksuõigus.** Kõige suurem probleem seondub tulumaksuseaduses sätestatud erisoodustuste maksustamisega. Vastavalt tulumaksuseadusele (§ 48) peab tööandja maksma tulumaksu töötajale tehtud erisoodustustelt. Erisoodustusena võib kehtiva õiguse alusel käsitleda ka mistahes loonustasusid (näiteks võib teatud tingimustel siia kategooriasse arvata vabatahtliku omandisse antavad eririided, tema toitlustamise kulud jms.). Probleemi süvendab asjaolu, et viidatud seadusesätte kohaselt ei käsitleta maksuõiguses töötajana mitte ainult klassikalise töölepingu alusel töötavat isikut, vaid töötajaks loetakse ka tööettevõtu-, käsundus- või muu võlaõigusliku lepingu alusel töötavat või teenust osutavat füüsilist isikut. Erisoodustus on vastavalt tulumaksuseadusele igasugune kaup, teenus, loonustasu või rahaliselt hinnatav soodustus, mida antakse töötajale või muule töötajaga võrdsustatud isikule seoses töö- või teenistussuhtega. Võlaõiguslik leping seejuures võib olla mistahes leping, sealhulgas suuline leping, mistõttu sisuliselt võib viidatud sätet tõlgendada selliselt, et vabatahtlikule tema kulude katmiseks antud hüvitused kuuluvad maksustamisele tulumaksuga.

Sama kehtib ka sotsiaalmaksu kohta. Maksuseadustest tulenevaid probleeme võib tekitada ka vabatahtliku tegevuse kulude seotus vastavat tegevust viljeleva organisatsiooni ettevõtlusega. Eelneva analüüsi valguses tekib küsimus, kas vabatahtlikkuse ideega sobib kokku see, et riik on orienteeritud saama sellelt tulu maksude näol. Vabatahtlik tegevus on oma olemuselt siiski midagi sellist, mis annab ühiskonnale ning selle liikmetele teistlaadset, kuigi rahaliselt ehk raskesti hinnatavat kasu.

- **Ühinguõigus** kui valdkond on faktiliselt tihedalt seotud vabatahtliku tegevusega, kuna väga paljudel juhtudel on just mittetulundusühingud ja sihtasutused kui kasumit mittetaotlevad organisatsioonid nendeks juriidilisteks vormideks, mille kaudu toimub vabatahtlike tegevuse koordineerimine. Nimetatud valdkonnas praegusel hetkel olulisi seadusandlikke takistusi ei ole, kuid reformi käigus tuleb ilmselt teatud määral kohandada ja täiendada vastavaid seadusi (näiteks vabatahtlike registreerimist ja nende tegevuse koordineerimist puudutavate sätetega).
- **Võlaõigus.** Kehtiv võlaõigusseadus on vabatahtliku ja organisatsiooni vahel sõlmitava lepingu suhtes üldregulatiivse iseloomuga. See tuleneb tsiviilühiskonnas ja õigusriigis üldtunnustatud lepinguvabaduse printsiibist, mille kohaselt pooled võivad leppida kokku kõiges, mis ei ole seadusega keelatud. Teenuste osutamise lepingutega seonduvat reguleerib võlaõigusseaduses lisaks üldnormidele ka eraldi peatükk, nii et kui lähtuda kitsalt võlaõigusseadusest, siis ei ole vabatahtliku ja organisatsiooni vahelise suhte määramiseks keelatud sõlmida vastavat lepingut. Siiski on teenuste osutamise lepinguid puudutavad sätted äärmiselt üldise iseloomuga ja kuna seadus ei näe otseselt ette seda, milles pooled tingimata peavad kokkuleppe saavutama, jääb suur võimalus vaidlusteks. Ja nagu juba öeldud, on eelkõige tööõiguse alased õigusaktid koos juba välja kujunenud kohtupraktikaga siinkohal oluliseks takistuseks sedasorti suhete õigel määramisel.
- **Vabatahtliku sotsiaalsed garantiid** – see on teema, mis seaduseelnõu väljatöötamisel peaks olema üheks olulisemaks ühiskondliku arutelu objektiks. Näiteks tuleb leida vastus küsimustele, kas vabatahtlik töö võib teatud juhtudel olla ka määratletav kui asendus tavalisele, palgatööle, ja kui jah, siis millistel juhtudel ja millises ulatuses. Eelduseks võiks olla tingimus, et üldjuhul see nii olema ei peaks.
- **Töötü sotsiaalse kaitse seadus** – nimetatud seadus määrab kindlaks isikute ringi, keda saab töötuna arvele võtta. Isikutel, kes töötavad või osutavad teenuseid tööettevõtu-, käsundus- või muu võlaõigusliku lepingu alusel, selline õigus puudub (töötü sotsiaalse kaitse seaduse § 3 lg. 4). Seega olenemata sellest, kas vastav võlaõiguslik leping on tasuline või tasuta, ei ole sellise lepingu alusel tegutseval isikul võimalik omandada töötü staatust. Selline norm on aga kindlasti takistuseks vabatahtliku tegevuse arengule.

SEADUSANDLIKU REFORMI EESMÄRGID JA ÜLDPÕHIMÕTTED

Reformi eesmärgid

Igasuguse õigusliku reformi läbiviimisel tuleb alati arvestada asjaoluga, et õigus ei ole ühiskonnas mingi eraldiseisev nähtus. Õiguse ülesandeks on määratleda ühiskonnas aktsepteeritavad ja mitteaktsepteeritavad käitumisviisid, tegutsemisvormid, üldisemalt - reguleerida ühiskonna ülesehitust ja funktsioneerimist.

Vabatahtlike tegevuse õiguslikul reguleerimisel eksisteerivad kaheksa eesmärgid. **Esimeseks ja peamiseks eesmärgiks on tagada vabatahtlike tegevusele ühiskonna poolt vajalikud õiguslikud garantiid.** See tähendab nähtuse õiguslikku reguleerimist sellisel tasemel, et vabatahtlikkuse laiemad ja kitsamad eesmärgid, vaadelduna nii vabatahtlikuna tegutseva isiku vaatepunktist kui ka vabatahtlike tegevust koordineerivate ja korraldavate asutuste vaatepunktist, saaksid realiseeritud. **Teiseks eesmärgiks on aga tagada kindlus ka ühiskonnale** ja eelkõige selles plaanis, et vabatahtliku tegevuse juriidilise vormi varjus ei hakataks kasutama tasuta tööjõudu olukordades, kus tegelikkuses tuleks poolte vahel sõlmida tasuline tööleping ja kus tegemist on olemuslikult siiski töösuhtega.

Reformi üldpõhimõtted

Arvestamine kehtiva õigussüsteemiga. Eesti jaoks muudab olukorra probleemseks asjaolu, et vabatahtlik tegevus sellisel kujul on meie õigussüsteemi jaoks suhteliselt uus nähtus. Nendes riikides, kus vabatahtlikud on tegutsenud juba väga ammustest aegadest, on niisuguse tegevusvormiga alati arvestatud, mistõttu me ei saa mudelina nende riikide seadusi kasutada. Kui vabatahtlike tegevus on olnud peaaegu sama vana nähtus kui tööõiguse alased normid, siis on loomulik, et vastavate riikide seadusandlik baas on üles ehitatud teistsugustel alustel ja puuduvad ka meie normistikule iseloomulikud kollisioonid. Tulenevalt eeltoodust saab Eesti õiguslik reform selles valdkonnas olema suhteliselt ulatuslik, puudutades väga erinevaid õigusharusid ning eeskujuna tuleb kasutada riike, mis on meiega sarnases olukorras.

Oluline on ka **õiguse tulevaste rakendajate kaasamine seadusandluse väljatöötamise protsessi**, mis aitab teataval määral vältida olukorda, kus pärast seaduse vastuvõtmist tekivad vastuolud seadusandja algse mõtte ja rakendajate poolt seadusele omistatava mõtte vahel.

Seaduseelnõu väljatöötamine eeldab samuti eelnevat või kaasnevat **ühiskondlikku diskussiooni**, et saavutada kokkulepe mitmetes reformi seisukohast olulistest küsimustes. Praktikud ja poliitikud peavad ütlema, milline tulem on ühes või teises valdkonnas vaja saavutada, et juristid saaksid siis omakorda öelda, kuidas neid eesmärke saavutada.

Reformiks vajalikud konkreetsed sammud

1. Seaduseelnõu väljatöötamine

Temaatikat laiemaks aruteluks peaks pakkuma küsimus sellest, kuidas oleks kõige otstarbekam soovitavad muudatused Eesti õigussüsteemi sisse viia. Ilmselt on vajalik võtta vastu eraldi seadus, mis reguleeriks vabatahtlikku tegevust ("vabatahtliku tegevuse seadus") ning koos selle seaduse vastuvõtmisega viia sisse vajalikud muudatused ka kõigisse juba kehtivatesse õigusaktidesse. Eestis hetkel kehtivad mittetulundusühingute seadus ja sihtasutuste seadus on formeeritud kooskõlas ühtsete ühinguõiguslike printsiipidega ning seda süsteemi ei ole tõenäoliselt mõistlik hakata ümberstruktureerima tulenevalt vabatahtlike tegevusest kui ühest nimetatud valdkonda küllalt tugevalt ühendavast tegutsemisvormist. Lisaks tuleb silmas pidada, et vabatahtlikega tegelevad ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused (seda kinnitab kasvõi eespool viidatud vanglate näide), seetõttu ei ole juba kehtivate seaduste pinnalt ilmselt võimalik ühisosa leida ja see tuleb uue seadusega tekitada.

1.1. Legaaldefiniitsioon

Seaduse reguleerimisalasse kuulub kahtlemata kõige olulisema küsimusena vabatahtliku tegevuse ja/või vabatahtlikuna tegutseva isiku legaaldefiniitsioon. Seega olekski kõige esimeseks sammuks **vabatahtliku tegevuse sisule ja eesmärkidele vastava legaaldefiniitsiooni väljatöötamine**. Legaaldefiniitsioonil puudub küll omaette ja muust õigusest lahuseisev õiguslik väärtus, kuid samas annab ühtse, seadusega kindlaks määratud mõiste kasutamine võimaluse viia vastavale legaaldefiniitsioonile viidates sisse üheselt mõistetavaid muudatusi teistesse vajalikesse õigusaktidesse. Ning antud valdkonnas on neid õigusakte, mida reform kasvõi riivamisi puudutab, küllaltki palju.

Legaaldefiniitsiooni väljatöötamisel võiks eeskujuks võtta 2002. aasta alguses Varssavis toimunud rahvusvaheliste ekspertide kohtumisel koostatud teesid, sest nimetatud kohtumisel vaadeldi vabatahtlikkusega seonduvaid juriidilisi probleeme just Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seadusandlusest lähtuvalt. Nimetatud kohtumise raames pakuti välja alljärgnev vabatahtliku legaaldefiniitsioon: "**Vabatahtlik on füüsiline isik, kes osutab teenuseid teisele isikule või teise isiku kasuks oma vabal tahtel ja tasuta**". Niisugune definiitsioon võiks olla esimeseks sammuks Eesti vastava õiguskeskkonna kujundamisel.

Legaaldefiniitsiooni analüüs

- **Vabatahtlik on füüsiline isik**, s.t. inimene. Juriidiline isik (organisatsioon) ei ole vabatahtlik, kuigi seadusega oleks ilmselt otstarbekas siduda vabatahtlike tegevus juriidiliste isikutega (nii nende tegevuse koordineerimise kui ka lepinguliste suhete kehtestamise teel). Määratledes vabatahtliku füüsilise isikuna, tuleb silmas pidada ka tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud üldiseid teovõimet puudutavaid norme. TsÜS § 8 lg. 2 kohaselt on täielik teovõime (s.t. võime iseseisvalt omandada õigusi ja kohustusi) 18-aastaseks saanud isikul (täisealisel). Alla 18-aastasel isikul (alaealisel) ja isikul, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kestvalt ei suuda oma tegudest

aru saada või neid juhtida, on piiratud teovõime. Et vabatahtlik tegevus oma olemuselt võib olla väga oluline tegevus ka piiratud teovõimega isikute jaoks, siis oleks oluline kirjutada seadusesse sisse ka piiratud teovõimega isikute vabatahtlikuks olemise eeldused. Üldseadus oma üldiste printsiipidega loomulikult ei keela sellistel isikutel seaduses sätestatud tingimustel (esindaja nõusolek) vabatahtlikuna tegutseda, küsimus on pigem vajaduses rõhutada seaduses selliste isikute vabatahtlikuna tegutsemise lubatavust.

- **Teenuse osutamine** kui vabatahtliku tegevuse oluline tunnus. Seadus peab eristama vabatahtliku tegevuse annetamisest (mis on teist liiki abistav tegevus ja peab alluma teistsugustele reeglitele).
- **Teenuse saajaks** võib olla nii füüsiline kui juriidiline isik, nii eraõiguslik juriidiline isik, kui ka avalik-õiguslik (iseegi riik, kohalik omavalitsusüksus), vabatahtlikku tegevust võidakse aga arendada ka lihtsalt üldistes avalikes huvides (näiteks looduskaitse). Samas tuleks vabatahtlikkuse kui nähtuse puhul teatud tegevusvormid siiski välistada (ja seda jällegi kooskõlas vabatahtlikkuse üldise ideoloogiaga) – näiteks peresisesed ja ettevõttesisesed abistava iseloomuga ja tasuta teenused ei peaks kindlasti olema käsitletavad vabatahtliku tegevusena.
- **Tegutsemine vabal tahtel** – selle tunnuse lülitamine vabatahtliku legaaldefinitsiooni aitab vältida vastavate õigusnormide kohaldamist juhtudel, mil tegemist on sundkorras tasuta tehtava tööga (näiteks vangide töö). Vahet peaks aitama teha eelneva hinnangu andmine sellele, kas juhul, kui isik keeldub vastavast tegevusest, järgneb sellele riikliku sunniga tagatud sanktsioon või mitte. Siinkohal tuleb aga silmas pidada, et kuigi vabatahtlik on oma tegevuses vaba, on see eelkõige siiski vabadus otsustada, kas võtta endale kohustused või mitte. Juhul, kui isik on otsustanud need kohustused võtta, peab ta neid kohustusi täitma tingimustel, mis on eelnevalt kokku lepitud. See on kooskõlas kõigi lepinguliste suhete olemusega. Vabatahtlik peab siiski vastutama tema poolt juba võetud kohustuste täitmise eest.
- **Tegutsemine ilma tasu saamata** tähendab, et isik ei saa oma tegevuse eest tasu (varalise kasu tähenduses). Samas aga võivad niisuguse tegevusega kaasneda mitmesugused kulud ja ei ole õiglane vabatahtlikuna tegutsevalt isikult nõuda, et ta oma tegevusele peale maksaks. Seetõttu peab vabatahtliku tegevuse idee mõistetavaks ja vajalikuks katta vabatahtlikule teatavad tema tegevusega seotud kulud. Küsimuseks ja arutelu objektiks peaks seejuures ilmselt olema see, millises ulatuses kulutuste katmine peaks olema aktsepteeritav (kas saab kasutada tavapäraselt "mõistlike kulutuste" põhimõtet, või on vajalik kompenseeritavate kulutuste olemuse ja sisu täpsem kindlaksmääramine). See on valdkond, mis vajab asjaga sisuliselt tegelevate inimeste hinnanguid, arvamusi ja ettepanekuid.

Lisaks "vabatahtliku" legaaldefinitsioonile võib reformi käigus olla vaja võtta kasutusele ka muid õigustermineid ("katusorganisatsioon", "soodustatud isik" jmt). Konkreetset vajadused selguvad seaduseelnõu väljatöötamise käigus.

1.2. Vabatahtlik tegevus kui lepinguline suhe

Analüüsid erinevate riikide tasemel väljendatud seisukohti, tuleb asuda seisukohale, et ilmselt peaks vabatahtlikuna tegutseva isiku õigused ja kohustused olema määratletud temaga sõlmitavas lepingus. Selleks, et leping täidaks nii pooltevahelisi suhteid reguleerivat kui ka suhete iseloomu hilisemat tõendamist võimaldavat eesmärki, peaks leping olema sõlmitud kirjalikus vormis. Seaduse ülesanne oleks määrata kindlaks, millised on need lepingu olulised tingimused, milles pooled tingimata peavad kokku leppima. Selliste oluliste tingimustena võiks praegusel hetkel välja tuua näiteks vabatahtliku tegevuse eesmärk, poolte õigused ja kohustused, vastutus ja lepingu tähtaeg. Lisaks lepingu olulistele tingimustele võib vabatahtliku lepingulise suhte eripärast tulenevalt olla seaduses veel mitmeid teisi erinorme. Seadus võib näiteks määrata kindlaks niisuguste lepingute ülesütlemise korra ja tähtsajad, aga ka muud olulised küsimused.

1.3. Vabatahtlike kindlustamine

Vabatahtlike kindlustamine on valdkond, mis on päevakorral kahel põhjusel – esimene põhjus on seotud olukorraga, kus vabatahtlikuna tegutsev isik saab oma tegevuse käigus mingil viisil kahjustatud. Kuna vabatahtliku õiguslik seisund saab erinema töötaja õiguslikust seisundist ja rohkem sarnanema võlaõigusliku lepingu alusel tegutseva isiku omaga, siis tuleb reformi käigus lahendada ka küsimus sellest, milline peab olema/saab olla vabatahtliku kaitse tema tegevuse käigus aset leida võivate õnnetuste vastu.

Teine probleemide ring tuleneb VÕS §-ga 1054 kehtestatud vastutusest teise isiku tegevuse eest. Nimetatud paragrahvi esimese ja teise lõike kohaselt juhul, kui isik kasutab teist isikut pidevalt oma majandus- või kutsetegevuses või oma kohustuse täitmisel, vastutab ta selle isiku poolt kolmandale isikule õigusvastaselt tekitatud kahju eest nagu enda tekitatud kahju eest, kui kahju tekitamine oli seotud selle majandus- või kutsetegevusega või kohustuse täitmisega. Seega juhul, kui vabatahtlik on oma tegevuses seotud katusorganisatsiooniks oleva mittetulundusühinguga (aga tavaliselt ta seda on) ja kui tema tegevuse kaudu realiseerib mittetulundusühing oma eesmärged ning kui sellise tegevuse käigus vabatahtlik põhjustab kolmandale isikule kahju, vastutab kolmanda isiku ees selliselt tekitatud kahju eest organisatsioon.

Ilmselt ei ole kuigi mõistlik panna vabatahtlikuga lepingulises suhtes olevale ühingule (institutsioonile) absoluutset kohustust sõlmida kahju hüvitamist tagav kindlustusleping nii vabatahtlikule tema tegevuse käigus tekkiva kahju hüvitamise kui ka tema poolt kolmandale isikute tekitatava kahju hüvitamise osas, sest ühingul (institutsioonil) võivad selleks puududa (ja üsna tõenäoliselt puuduvadki) vajalikud vahendid. Ka deklaratiivse normi lisamine seadusesse (“ühingul on õigus sõlmida kindlustusleping, tagamaks vabatahtliku kindlustuskaitse”) ei anna eriti midagi juurde. Siiski on tegemist olulise teemaga, mille üle tuleks reformi käigus ka laiemalt arutleda. Tuleks kaaluda, kas ja kuidas oleks võimalik leida vahendeid üldnimetatud kindlustuslepingute sõlmimiseks.

1.4. Vabatahtliku tegevuse ajalise piirmäära kehtestamine

Niisugune lähenemine on ilmselt möödapääsmatu eelkõige põhjusel, et vabatahtliku tegevuse sildi all ei oleks võimalik rakendada tasuta tööjõudu. Vabatahtlike kaasamine sel moel töötaks oluliselt vastu tööhõive probleemide lahendamisele suunatud tegevusele riigis (töötud ei leia tööd, kuna organisatsioon saab oma töö tehtud vabatahtlike abiga). Lisaks peab juhul, kui seadus aktsepteeriks töötajat kui vabatahtlikku, olema siiski tagatud see, et vastav isik vabatahtlikule tegevusele vaatamata saaks samaaegselt tegeleda ka töötamisega.

Eeltoodust lähtuvalt peaks seadus kehtestama ajalise piiri tundides, mille ulatuses isikul on õigus tegutseda vabatahtlikuna, ilma et ta kaotaks õigust olla töötaja ja ilma et organisatsioonil tekiks kohustust temaga töölepingut sõlmida. Konkreetse tundide arvu nimetamine väljub käesoleva õigusliku analüüsi raamidest, seetõttu ei ole mõistlik seda numbrit hetkel nimetada. See eeldab ilmselt taas laiemat ühiskondlikku diskussiooni.

1.5. Vabatahtlike registreerimine

Registreerimise vajaduse määrab vastus küsimusele, kas ja millisel määral ning milliste institutsioonide ja mehhanismide kaudu peab riik vajalikuks omada ülevaadet ja kontrolli vabatahtlikega tegelevate organisatsioonide ja vabatahtlikena tegutsevate füüsiliste isikute üle. Kas peetakse vajalikuks luua register vabatahtlikega tegelevatest mittetulundusühingutest ja sihtasutustest, kes siis omakorda alluks teatavale kohustusele registreerida vabatahtlikena tegutsevaid isikuid, või leitakse mingi muu lahendus, see tuleks seaduseelnõu väljatöötamise käigus kokku leppida. Lisaks tuleks vabatahtlike tegevuse lihtsustamise huvides kaaluda, kas oleks võimalik ja riigi poolt aktsepteeritav määratleda see miinimum, mille puhul registreerimisnõuet ei kohaldata (eelkõige peetakse siin silmas ühekordseid ja lühiajalisi tegevusi).

1.6. Rakendusmehhanismide väljatöötamine üheaegselt seadusega

Rakendussätete (või rakendusseaduse) väljatöötamise absoluutseks eelduseks on see, et seaduse rakendusmehhanismide väljatöötamise ajaks oleks olemas **adekvaatne ülevaade hetkel kehtivast faktilisest olukorrast**. Alles faktilise olukorra täielik ja põhjalik kaardistamine annab võimaluse töötada välja selline üleminekumehhanism, mis aitaks juba olemasolevatel struktuuridel ja praktilisel võimalikult valutult suunduda seadusega kehtestatud vormidesse. Olukord on ju üpris omapärane – tegevus toimub, kuigi õigusliku reguleerimise spetsiifiline mehhanism puudub. Sellistel puhkudel on igasuguste rakendusmehhanismide loomisel oluline silmas pidada, et juba toimiv tegevus ei saaks seaduse jõustumisel oluliselt häiritud.

Kokkuvõtteks tuleb märkida, et vabatahtliku tegevuse juriidiline reform saab Eesti kehtiva õiguse ja vastava valdkonna tegevuse spetsiifika tõttu olema küllaltki laialdane. Reform eeldab ühiskondliku kokkuleppe saavutamist mitmes valdkonnas, aga ka ulatuslikku ja koordineeritud õigusloome alast tegevust.