

Kas õigust selgitada või selgust õigustada?¹

Allar Jõks

Teenusmajanduse Koja aseesimees

Korraldajad palusid mul tutvustada õiguskeelepäeval hea õigusloome tava (edaspidi: *HÕT*).

Millest tulenes HÕT-i väljatöötamise vajadus? Minule teadaolevalt võttis hea õigusloome tava mõiste esimest korda kasutusele 2007. aastal toonane õiguskantsler, kes põhiseaduse §-dele 13 ja 14 toetudes kritiseeris Riigikogu hea õigusloome põhimõtete eiramise pärast seoses taastuvenergiatasude läbipaistmatu ja põhjendamata tõstmisega seaduseelnõu kahe lugemise vahel.

Pärast seda on hea õigusloome tava eri kontekstides usinalt kasutatud ilma selle sisu täpsemalt avamata. Arvestades ühiskonna vajadust lihtsalt ja arusaadavalt sõnastatud hea õigusloome põhimõtete järele, töötasin koos Urmas Volensiga Teenusmajanduse Koja egiidi all välja hea õigusloome põhimõtted. Teenusmajanduse Koda kinnitas hea õigusloome tava 2010. aasta detsembris. Sel ajal puudus veel selgus, mis saab Riigikogu menetluses olevast „Õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018“ (edaspidi: *õiguspoliitika arengusuunad v ÕA*).

Osaliselt põhineb ja toetab HÕT õiguspoliitika arengusuundasid. Meie eesmärk oli võtta õiguspoliitika arengusuundadest kõige olulisem ja kirjutada see lihtsas eesti keeles tavaks. Samas sisaldab HÕT põhimõtteid, mida õiguspoliitika arengusuunad ei sisalda. Näiteks see, et seadusandlikku võimu kasutatakse ainult avalikes huvides, mitte aga erakonna või selle toetajate huvides. Samuti on juurde tulnud punkt, et õiguslikud lahendused ei või olla sõnamurdlikud ja et nende jõustamiseks jäetakse piisav aeg.

Hea õigusloome tava toetub järgmistele põhimõtetele:

1. Seadusandliku võimu teostamise eesmärk peab olema kooskõlas avaliku huviga, mitte teenima kitsalt erakonna, selle liikmete või toetajate huve.
2. Õigusloomeprotsess peab olema ettenähtav ja avatud.
3. Õigusloomes tehtavad otsused peavad olema läbipaistvad ja põhjendatud. Mida olulisem muudatus, seda põhjalikum peab olema põhjendus.
4. Huvigruppide kaasamine toimub selgete ja formaliseeritud menetlusreeglite järgi. Aruteluks tuleb esitada nii eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon kui ka lõplik eelnõu tekst.
5. Seadus peab olema Eesti õigussüsteemi sobiv ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline. Vältida tuleb õiguslikult autistlike lahenduste kehtestamist.
6. Seadus peab olema mõjus, mistõttu eelnõuga kaasnevaid mõjusid tuleb teadvustada ning hinnata enne seaduseelnõu väljatöötamist ning prognooside paikapidavust kontrollida pärast seaduse jõustumist.
7. Seadus peab olema selge ja üheselt mõistetav, mistõttu õigusaktid tuleb koostada võimalikult lihtsas keeles, selgelt ja täpselt, silmas pidades õigusakti peamisi sihtgruppe.
8. Õiguskorras tehtavad muudatused ei või olla õigusakti adressaatide suhtes meelevaldsed ega sõnamurdlikud. Õigusaktide jõustamiseks jäetakse piisav aeg.

¹ XIX õiguskeelepäeva ettekanne.

Selleks et HÕT hakkaks oma elu elama ega jääks järjekordseks paberiks, oli vaja kaasata avalikkus, sh meedia. Kui me oleksime piirdunud vaid HÕT-ist ja õigusloome printsiipidest rääkimisega, siis oleks see kaasa toonud süüdistusi, et HÕT on kuivikjuristide vandenõu.

Selleks et tunnustuse ja taunimise abil parandada õiguskultuuri ning teha kodanike hääl otsustajatele kuuldavaks, korraldas Teenusmajanduse Koda koos Juristide Liidu ja Postimehega konkursi parima ja halvima seaduse leidmiseks. Eks konkursi väljakuulutamise oli teatud määral estraad, kui kasutada meie rahandusministri värvikat hinnangut riigikontrolöri aastaettekandele parlamendis.

Lennart Meri on tabavalt öelnud: „Kodanikuühiskonna ja valitsejate koostöö peaks olema justkui informatsioonikanal, mille ühes otsas on kodanikuühendused, kes kogevad valitsuse ja riigi toimimise viljakust või viljatust igapäevases elus. Kanali teises otsas on poliitilised otsustajad ja otsuste elluviijad, kelle vastutus on suur, kuid kodanike igapäevaelu tundmine kasin.” Konkurss oligi kanal, mille kaudu anda tagasisidet õigusmeistritele.

Parima ja halvima seaduse konkursil osalesid nii Riigikogus vastu võetud seadused kui ka vabariigi valitsuse ja kohaliku omavalitsuse määrused, sõltumata nende vastuvõtmise ajast. Parima ja halvima seaduse mõõdupuuks oli vastavus hea õigusloome tavale.

Konkursile laekus kokku 40 seadust ligi sajalt isikult. Mõnda seadust oli esitatud suisa mõlemas kategoorias. Nii näiteks monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadus esitati kui parim ja ka kui halvim seadus. Esitajate hulk varieerus ministrist professoriteni.

Parima ja halvima seaduse valis viieliikmeline komisjon, kuhu kuulusid Teenusmajanduse Koja esindaja Allar Jõks, Eesti Juristide Liidu president Priidu Pärna, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna kriminoloogia korraline professor Jüri Saar, Tööandjate Keskliidu juhataja Tarmo Kriis ja ajalehe Postimees vastutav peatoimetaja Anvar Samost. Lisaks komisjonile said ka Postimehe lugejad oma lemmikud valida.

Konkursikomisjon on nüüdseks oma töö teinud ja rahvas on oma valiku otsustanud.

Konkursile laekunud kandidaatide puhul toodi üldise tendentsina välja, et seadusi muudetakse ainult muutmise pärast ning selle tulemusena muutub seaduse rakendamine ja sellest arusaamine keerulisemaks. Teise trendina joonistus välja, et riigisiseste (valimis)võitude nimel vähendatakse investorite usaldust Eesti ettevõtluskeskkonna vastu. Ärikeskkonna atraktiivsust räsib tähtajaliselt antud õiguste sõnamurdlik äravõtmine. Vastuväited lämmatatakse retoorikaga, et kui teile Eesti seadused ja Konkurentsiameti tegevus ei meeldi, siis võite lahkuda. Maailmapanga poolt 2011 oktoobris avaldatud konkurentsivõime edetabelis „Doing Business 2012“ on Eesti investorite kaitstuse kategoorias aastaga langenud kuus kohta, maandudes 65-ndaks. Kusjuures neli aastat tagasi olime 33. kohal. Eelnev kinnitab, et läbimõttlemata seadused jätavad jälje ettevõtluskliimale.

Tugev kandidaat halvima seaduse kohale oli võrdõiguslikkuse seaduse sabas muudetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. Seejuures hindas komisjon õigustehnilist mõtteviisi, kus pannakse kokku eri õigusvaldkondi reguleerivad ja omavahel mitte seotud eelnõud (pakettseadused).

Komisjon rõhutas, et seadusi treitakse hoogtöö korras, jättes põhjendamata, kas toimivate õigussuhete muutmine on mõödapääsmatu. Seetõttu muutub õiguse mõistmine ja rakendamine keerulisemaks. Perekonnaseadust peeti suurepärase juristide poolt loodud seaduseks, mille vajalikkus ja sisu on mõistetav eelkõige suurepärasele juristile. Ülejäänutel on raske hoomata, kuidas oma käitumisjoonist presuhetes kujundada.

Komisjon valis halvimaks seaduseks 2010. aastal muudetud erakonnaseaduse osa, millega tunnistati KarS-i § 402² kehtetuks ehk dekriminaliseeriti erakondade poolt ebaseadusliku

annetuse vastuvõtmine. Tegemist on pahelise õigusloome kõige silmatorkavama esindajaga, mis rikub peaaegu kõiki HÕT-i punkte. Lisaks on see eeskujulik näide, kuidas seadusandlikku monopoli kuritarvitades endale sobivaid seadusi teha. Kui enamiku nominentide puhul oli tegemist praakseadustega ehk „tegitjal juhtub“, siis Riigikogu rõhuva enamuse, 80 liikme poolt oma huvides vastuvõetud seadust pidas komisjon küünikseaduse tiitli vääriliseks.

Parimaks valis komisjon Riigikogu otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad 2018“. Komisjon soovis valikuga edastada sõnumi, et õigusloojatel tuleb mitte ainult sõnades, vaid ka tegudes järgida ÕA-s sisalduvaid põhimõtteid. Sellisel juhul ei olekski ehk tulevikus enam põhjust halvimat seadust välja selgitada. Kasutan siinkohal võimalust, et õnnitleda võidu puhul Justiitsministeeriumi töökäsi peret.

On küsitud, miks rahvahääletuse ja komisjoni hääletuse tulemused erinesid. Komisjon hindas seadusi eelkõige selle järgi, kui paljus need vastavad või ei vasta HÕT-ile. Rahvas valis rohkem sisetunde järgi. Eurovisiooni lauluvõistlusega võrdlust tuues ei ole ju oluline, kas rahvas hääletab parema laulu kui ekspertide komisjon. Kas „Leto svet“ on halvem lugu kui „Kaelakee hää!“?

Järgnevalt selgitan olulisemaid HÕT-i põhimõtteid.

Õigusselgus tähendab selgust õiguses. Õigusaktide ja nende rakenduspraktika õigusselgus on **avaliku võimu tegevuse kvaliteeti iseloomustav põhimõte**. Lennart Meri on tabavalt väljendanud, et keeletus sünnitab seadusetust. See, millises keeles riik oma kodanikuga räägib, näitab hoolivust. Õiguskantslerina pidin palju vaeva nägema, et panna oma kaastöötajad kirjutama arusaadavas eesti keeles. Üks nõunik jätkas ikka avaldajatele vastamist ladinakeelsete terminite ja võõrsõnadega. Ei aidanud muu kui ühel tema sünnipäeval valmistasin võõrsõnade leksikoni abil ette sünnipäevakõne: *Frapeerisin² teda kimäärse³ ja pitoreskse⁴ sooviga, et ta kontinueeriks⁵ perlusteeringise⁶ prekludeerimist⁷.*

Nõva vanasõna ütleb, et kui advokaat hakkab rääkima õigusselgusest ja õiguskindlusest, siis võib täie kindlusega väita, et tal on argumendid otsas.

Teatavasti hinnatakse õigusselguse põhimõttele vastavust silmas pidades normi adressaadiks olevat kujuteldavat keskmiste võimetega isikut. Seadus peab olema selge ja üheselt mõistetav, mistõttu õigusaktid tuleb koostada võimalikult lihtsas keeles, selgelt ja täpselt, silmas pidades õigusakti peamisi sihtgrupe.

Õigusselgusega ei hiilga ka normid, mida ühe hingetõmbega ära ei jõua esitada. Kasutan siinkohal üle ekspluateeritud põllu definitsiooni: „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.“

Hoopis lihtsamalt ja kaunimalt kõlab armastuse definitsioon: “Abielu põhineb poolte vastastikusel tundel, mis tekib usaldusest ja lugupidamisest teineteise vastu ja mille abiellujad

² Pahviks lööma,

³ Fantastiline

⁴ Huviäratav

⁵ Jätkama

⁶ Kirju läbi lugema adressaadi teadmata

⁷ Ära hoidma, tõkestama

sõnastavad armastusena. Seega on tegemist isiklike mittevaraliste huvidega teise abielupoole vastu.”

Tegemist on ühe 1999. aasta kohtuotsusest abielulahutuse kohta leitud definitsiooniga.

Üks näide õigusselguse kohta pärineb äriseadustikust, mille § 297 kõlab järgmiselt.

§ 297. Üldkoosoleku läbiviimine

(1) Üldkoosolek võib vastu võtta otsuseid, kui üldkoosolekul osalevad aktsionärid, kes omavad üle poole aktsiatega esindatud häälest, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud suurema osaluse nõuet.

*(2) Kui üldkoosolekul ei osale käesoleva paragrahvi 1. lõikes nimetatud aktsionärid, kutsub juhatus **kolme nädala jooksul, kuid mitte varem kui seitsme päeva pärast kokku** uue koosoleku sama päevakorraga. Uus üldkoosolek on pädev vastu võtma otsuseid sõltumata koosolekul esindatud häälest.*

Jääb küsimus, mida juhatus selle kolme nädala jooksul tegema peab: kas saatma kutsed või peab toimuma koosolek. Olen oma praktikas käinud läbi mõlemad variandid ja ühel korral leidis kohus, et koosolek peab toimuma kolme nädala sees. Teisel korral leidis kohus, et tuleb ikkagi järgida teavitamise reegleid ja see kolmenädalane tähtaeg on vaid kutsete saatmiseks, mitte koosoleku toimumiseks.

Õigusselguse pärlid võib leida ka tulumaksuseadusest, mille § 61 lg 42 kõlab:

(42) Tulumaksuga maksustatakse püsivast tegevuskohast väljaviidava vara maksumus osas, mis võrdub püsiva tegevuskoha jaoks sissetoodud vara arvel enne 2011. aasta 1. jaanuari väljaviidud püsivale tegevuskohale omistatud maksustamata kasumiga.

Julgen kinnitada, et viidatud norm on nii keeruliselt sõnastatud, et rahandusministeerium pidi õiguskantsleri teabenõudele vastates avama selle sisu suisa kolmel leheküljel.

Seaduste kirjutamisel on populaarne teha rohkeid viiteid nii sama seaduse sees kui ka teistele seadustele. Vahel minnakse konkreetse legaldefiniitsiooni andmise asemel lõputu viitamise teed. Toon näite aastate tagant. Kui otsida kehtivast õigusest *looma* või *hulkuva looma* määratlust, viitab valitsuse määrus loomakaitseseadusele, loomakaitseseadus loomatauditörje seadusele, mis omakorda viitab veterinaarhalduse seadusele. Analüüsides norme koosmõjus, võib jõuda kummaliste tulemusteni.

Õigusselgusega haakub ka kobarseaduste temaatika, s.o kui seaduse muudatused on mõne teise, mitte sama valdkonda reguleeriva seaduse sabas. See on vastuolus põhimõttega, et õigusloomeprotsess peab olema ettenähtav ja avatud.

Õigusselgus tähendab ka selgust õigusliku lahenduse põhjustes. Seega peavad õigusloomes tehtavad otsused olema läbipaistvad ja põhjendatud. Mida olulisem on muudatus, seda põhjalikum peab olema põhjendus. Õigusselgus on tähtis ka seaduse mõjususe seisukohast. Kui seaduse tekst või eesmärk pole rakendajale ega adressaadile üheselt selge, ei saa seadus olla mõjus ega konkurentsivõimeline.

Kuidas edasi? HÕT-i mõju ei tohi üle- ega ka alahinnata. HÕT-i rakendamiseks puudub imerohi. Esiteks on vaja oluliselt suurendada Riigikogu komisjonide nõudlikkust. Niikaua kui ametnikud tunnetavad kontrolli puudumist, võivadki head algatused ja eeskirjad paberile jääda. Teiseks ei saa alahinnata Justiitsministeeriumi rolli õigusloome protsessis ministeeriumide juhendamisel ja kooordineerimisel. Justiitsminister Kristen Michali esimesed sammud selles osas on lootustandvad. Kolmandaks peaks HÕT-i valvurite ja avalikkuse surve olema meetmena järjekindlalt tauniv läbimõtlemata ja pahelise õigusloome suhtes. Muidu

jäämegi virisema, et mis meist ikka oleneb. Teenusmajanduse Koda koos Postimehega kavatseb ka 2012. aastal jätkata konkursi korraldamist parima ja halvima seaduse leidmiseks ning koolitada õigusloomega tegelevaid ametnikke.

Üksikult üldisemale jõudes tahan lõpetuseks tõstatada küsimuse meie õigusselguse nurgakivi – põhiseaduse – arusaadavusest.

Detsembris 2011 otsustas Euroopa Ülemkogu, et pikemas perspektiivis tuleb liikuda tugevama eelarveliidu poole. See tähendab riigieelarve eelkontrolli Brüsselis ning kohustust lisada põhiseadusesse eelarvetasakaalu nõue ja automaatsed sanktsioonid. Seega tuleb Eestil lähiajal heaks kiita uus Euroopa Liidu alusleping. Kuidas see sobituks meie riigi põhiseadusega?

Kui rahvas 2003. aastal toetas Euroopa Liiduga liitumist, hääletas ta ka põhiseaduse täiendamise seaduse (*PSTS*) poolt), mille kohaselt „Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“

Kui rahvas hääletas *PSTS*-i poolt, ei teadnud ta, et ühtlasi anti valgele paberile allkiri ka edaspidisteks Euroopa Liitu reformivateks lepinguteks. *PSTS*-i algatajate nimel kinnitati Riigikogus: „Selleks, et täiendav leping kehtima saaks hakata, peab Eesti muutma täiendavalt põhiseadust ja saab seda teha üksnes rahvahääletusel. Seega oht, et põhiseaduse täiendamine tooks kaasa olukorra, kus Riigikogu või valitsus saaksid blankovolituse ilma rahva osaluseta nõustuda Euroopa Liidu järgnevate lepingutega, on põhjendamatu ja selline väide ei vasta tegelikkusele.“

Fakt on, et meil on praegu kaks põhiseadust. Üks, mis kehtib ainult riigisisiselt. Teine, mis kohaldub Euroopa Liidu valdkondadele. Sellest suure osa toime on peatunud, sest asemele on tulnud euroõigus. Põhiseaduse kaitseklausel, mis lisati *PSTS*-i § 1 õiguskantsleri ettepanekul, keelab aga põhiseaduse aluspõhimõtete ignoreerimise. Kuidas lahendada olukord, kus Brüsselis oleme lubanud üht, aga oma rahvale teist?

Põhiseadus elab, kuni seda järgitakse, ning areneb, kuni seda uuritakse. Tegevusetuse tulemusena lakkaks meie põhiseadus olemast usaldusväärne, vahetult kohaldatav ja üheselt mõistetav juriidiline dokument.

Oleme alguses esitatud küsimuse juures tagasi. Kui me selgust ei õigusta ega võimusta, siis me jäämegi lõputult õigust selgitama. See ongi vastus pealkirjas esitatud küsimusele.