

## Lihtsus, hea sõna ja siiras toon asjaajamiskeeles

Helen Kranich

Õiguskantsleri nõunik

Rohkem kui 80 aastat tagasi pidi Eesti ametnik lahendama menetluses oleva asja selgelt ja võimalikult lühidalt.<sup>1</sup> Rohkem kui 15 aastat teavad tänased ametnikud, et haldusmenetlus tuleb läbi viia eesmärgipäraselt ja efektiivselt, võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele.<sup>2</sup> Veelgi kauem tsiteeritakse ülikoolis esimese kursuse juuratudengitele õiguse entsüklopeedia aines Vana-Rooma juristi Celsuse sõnu, et õigus on headuse ja õigluse kunst, ning õpetatakse, et jurist mõelgu kui filosoof, rääkigu aga kui talupoeg.<sup>3</sup> Riigiga suhtlemise muutmist võimalikult sarnaseks igapäevase tavaelu suhtlusega<sup>4</sup> toetavad igati Eesti imelised haldusmenetluse vormivabaduse, paindlikkuse ja otstarbekuse põhimõtted ning Eesti oma hea halduse tava käsitlus.<sup>5</sup> Elu on näidanud, et see on täiesti saavutatav ja see ongi tänane tegelikkus. Kui perekondlikul koosviibimisel jagatakse vaimustunult oma kogemust selle kohta, et Sotsiaalkindlustusametisse helistades selgitasid lausa mõlemad ametnikud sõbralikult, rahulikult ja inimkeeles, nii et kõik oligi selge, siis ärgu olgu see erandlik üllatus, vaid hoopis pelk kulmukergitus, sest nii ju Eesti ametnikud asju lahendavadki. Elu on näidanud ka seda, et eeldus, et õigusteksti selgitamine on vaid ametnike kohustus, sest tavainimene ju ei saa aru, ei ole õige. Mõistlikku mõtlemispingutust ning austust riigi, õiguse, kirja sisu ja selle koostanud ametniku (loe: riigi) suhtes võib ja tulebki nõuda ka inimestelt endilt.

Artikli eesmärk ei ole esitada õigusteaduslikku süvakäsitlust õigusselgusest, vaid see kajastab enam kui 15 aastat juristist ametnikuna töötamise kogemusi ja subjektiivseid järeldusi. Artikkel koosneb kahest osast, millest esimeses on mõtted selle kohta, kuidas inimlik tavakeel võib osutada tõhusaimaks õiguslikuks teeks probleemi lahendamisel. Teine osa sisaldab mõtteid sellest, kuidas õiguse mõttest ja riigi saadetud kirja tegelikust sisust arusaamine on igapäevane hoolsuskohustus.

### Sõna- ja toonitunnetus kui võti probleemide lahendamisel

Autor on oma töös ja haldusmenetluse koolitustel ametnikega suheldes jõudnud korduvalt järeldusele, et sageli ei lahenda probleemi ega käivita inimeses soovi midagi teha või tegemata jätta mitte õigus, vaid suhtlemisel kasutatavad sõnad ja toon. Harvad ei ole koolitused, mis lõpevad järeldusega, et seal, kus ja nii kaua kui võimalik, võiks seadust üldse mitte mainida. See tähendab ametniku jaoks oskust mõelda õiguskeskselt ning väljendada lihtsalt ja mõistetavalt.

<sup>1</sup> Administratiivmenetluse seaduse § 77. – Riigi Teataja nr 4, 14.01.1936.

<sup>2</sup> Haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2. – RT I 2001, 58, 354.

<sup>3</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Juura Õigusteabe AS. 2004, lk 30 ja 133.

<sup>4</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 79.

<sup>5</sup> RKPJKo 17.02.2003, [3-4-1-1-03](#), p 16: „PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.“; „Hea halduse tava ei ole võrdsustatav õigusnormide järgimisega, vaid on midagi enamat“ – Põhiseaduse § 14 [kommentaari](#) (p 3.2.2); RKHKo 15.02.2005, [3-3-1-90-04](#) p 16: „Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline.“

Samas peab teadma, et ametlikus suhtluses õigusvaba ruumi ei ole ning mis tahes lause või sõna on oma kindla õigusliku sisu ja siduvusega. Nii peab ametnik oskama hinnata, kas nt telefonis info küsimine on toiming või hoopis konkreetse juhtumi menetlustoiming<sup>6</sup> ja kas e-kirja vastus teavitus<sup>7</sup> või koguni haldusakt.

Mõni näide. Korrakaitseadus (KorS) tegeleb ohutõrje ja rikkumise kõrvaldamisega. Seejuures ei ole esimene vastutaja riik, vaid see inimene või isik, kelle tegevusest võib oht tekkida. Libedal teel ei kihuta riik, vabalt liikuva ja inimest hammustava koera omanik ei ole riik, metsa alla prügi ladustaja ei ole vallavalitsus, suitsetava alaealise eest vastutav vanem ei ole lastekaitsetöötaja jne. Probleemi tekkides võiks ametnik seal, kus võimalik, esimese sammuna jätta kõrvale kõik sundi ja jõudu võimaldavad meetmed ning valida suhtluseks lihtsa tavakeele ja sõbraliku tooni. Seaduse mainimine võib mõnikord mõjuda isegi ähvardamisena. Võiks pigem öelda, mis on probleem, mis võib juhtuda, ja paluda see lahendada. Sel viisil sooritab ametnik õigusi ja vabadusi mitteriivava teavitamistoimingu KorS-i § 26 ja haldusmenetluse seaduse § 106 tähenduses ega tee suulist ettekirjutust KorS-i § 28 järgi. Tavainimene küll nii ei mõtle, aga ametnik teab täpselt.

Jõgeva Linnavalitsus sooritas näiteks sellised korrakaitseelised e-teavitamistoimingud KorS-i § 26 tähenduses.

„Teile kuuluv kinnistu Jõgeval [---] on heakorra mõttes üldiselt hoolitsetud. Tänavu jäi Teil küll muru niitmata linna sünnipäevaks, aga püüdke siis vähemalt võidupühaks, s.o hiljemalt 22.06. kinnistult muru niita ja koristada. Kivivarega peaks ka midagi ette võtma. Ja muru oleks soovitatav igal suvel niita vähemalt kolm korda – viimane kord siis augusti lõpus.“

„Eesti lipu seaduse § 4 lõige 2 reguleerib, et iseseisvuspäeval, võidupühal ja taasiseseisvuspäeval heisatakse Eesti lipp elu-, äri- ja büroohonnetel. Enne võidupüha oli Teiega ka sel teemal juttu ja lubasite lipu välja panna Teile kuuluvale ärihoonele [---], kuid seda siiski ei teinud. Palume Teil edaspidi korraldada riigilipu heiskamine selleks määratud päevadel.“

Toodud näited saatis autorile Jõgeva linnasekretär, lisades ühtlasi, et linna korrakaitseametnik „paberitööd teha ei taha ja seepärast üritab kõik asjad ilma menetluseta korda saada.“<sup>8</sup> Need ongi konkreetse olukorra jaoks valitud otstarbekad ja tõhusad tavakeelsed korrakaitsemeetmed, mis lahendavad probleemi õigusi ja vabadusi riivamata ning karistusega ähvardamata.<sup>9</sup> Ühtlasi on see hea näide inimsõbraliku õigusteksti koostamise võimalikkusest.

Järelevalve ja korrakaitse kontekstis ollakse harjunud kasutama ettekirjutuse mõistet. Kui palju aga mõeldakse selle sõna mõjule? Sõnas *ettekirjutus* on suur kogus riigi jõudu ja sundi. Kui kirja

<sup>6</sup> Õiguskantsleri 06.02.2015 soovitus [7-4/141315/1500593](#): „[e]nne ettekirjutuse tegemist inimestega ühenduse võtmise eesmärk oli pigem [---] kohustuse meeldetuletamine (seeläbi ka isiku kaasamine haldusmenetlusse HMS § 35 lg 1 mõttes), mitte ärakuulamisõiguse tagamine. [---] ootamatult tekkinud olukorra tõttu ei pruugi inimene olla valmis või võimeline kohaselt reageerima – kogu ametniku antavat asjakohast teavet mõistma (piltlikult salvestama), adekvaatselt analüüsima ning andma koheselt ka piisavalt põhjalikku ja põhjendatud tagasisidet. Küllalt tõenäoline, et inimesel tekib hiljem tunne, et „oleks pidanud ütleva veel seda-ja-seda-ja-seda“.“

<sup>7</sup> RKHKm 12.05.2014, [3-3-1-5-14](#).

<sup>8</sup> Jõgeva linnasekretäri Egle Lääne 01.12.2015 e-kiri.

<sup>9</sup> Korrakaitseaduse eelnõu ([49 SE](#)) seletuskiri, lk 7 ja 8: „Eelnõu konkreetsete (põhi)eesmärkidena võib välja tuua järgmised: „[t]aotlema riigi sisemise rahu tagamisel riikliku tegevuse rõhu viimist senisest enam isikute karistamiselt ohtude ja rikkumiste ennetamisele ning kõrvaldamisele (riikliku järelevalve dekriminaliseerimine).“

esimene sõna mõjub riigi rusikalöögina, võib see hävitada inimliku soovi probleem lahendada, vaid panna hoopis otsima õigustusi riigiga vaidlemiseks. Koolitustel on ametnikud maininud, et pärast seda, kui isik saab ettekirjutuse, saab ametnik pahase telefonikõne.

Kas kirja pealkiri ei peaks olema „Ettekirjutus“? Ei pea. Küll on oluline, et kirja saaja mõistaks seda, et tegu on sisult ettekirjutusega, millest nähtuvad tema kohustused ning see, et kohustuse täitmata jätmisel ei jää riik pealtvaatajaks, vaid astub järgmise sammu, sest probleem peab saama lahendatud. Haldusakti ülesehitus ja kohustuslike osade paigutus ei ole jäigalt paigas. Pigem on iga kiri ametniku vormivaba loovtöö tulemus konkreetse isiku ja juhtumi jaoks. Miks mitte alustada hüve,<sup>10</sup> ühiskonnas aktsepteeritud normaalsuse<sup>11</sup> ja probleemi<sup>12</sup> kirjeldusest. Seejärel tuleks selgitada, mis on oluline ja mida ütleb selle kohta õigus. Pärast isiku südame-tunnistusele koputamist ja probleemi lahendamiseks motivatsiooni äratamist võib esitada haldusakti resolutiivosa, sunni rakendamise võimaluse jm. Oluline on, et isik saaks otsuse tähendusest ja tagajärgedest aru ning tahaks ise vabatahtlikult riigi soovitud viisil käituda ehk probleemi lahendada.

Ametnikuna mõistab autor kõiki teisi ametnikke, et kantseliidis ja standardi järgi on kirja palju lihtsam koostada kui leiutada iga juhtumi jaoks eri- ja sageli täiesti uut lahendust. Õnneks või kahjuks eeldavad just viimast vormivabaduse, otstarbekuse ja inimväärikuse põhimõtted. Erialakeelse teksti esitamise tavainimesele mõistis Riigikohus hukka juba aastal 2003, lisades juurde, et keerukad andmed raskendavad mõistmist.<sup>13</sup> Kirja kantseliitlik sõnastus on halb näide väärhaldusest, mille kohta on öeldud: „Haldusorgan võib järgida õigusakte *formaalsel viisil*, kuid *samal ajal* ikka teha *halbu* otsuseid.“<sup>14</sup> Taas võib õigustatult meenutada juuraõpingute esimest kursust ja R. Iheringi sõnu filosoofina mõtlemisest ja talupojana rääkimisest.<sup>15</sup>

Mugavus, harjumus („Meil on selline praktika“) ja suhtumine, et ametlik kiri peabki olema toonilt ametlik, tähendab loobumist haldusmenetluse imelisest vormivabaduse ja paindlikkuse võimalusest. See ei ole hea. Autori sellelaadseks isiklikuks kogemuseks sisseharjunud viisil kirjade koostamise muutmisest on praegu ametis oleva õiguskantsleri juurutatud kirja koostamise põhimõtted. Tsitaat õiguskantsleri 03.07.2015 e-kirjast (formaal-juriidilisel sõnastatuna teenistusalasest korraldusest): „Oma kirjatöö suuname ühiskonnast huvitatud lugejale, kes ei ole jurist. St lühidalt, selgesti ja vastates mõttes oma armastava ja armastatud vanaisa või vanaema küsimusele, mis sa seal õigupoolest teed ja miks ja mis sa sealt

<sup>10</sup> „Mälestised on olulise avaliku huvi objektid ning nende suur väärtus tuleneb objektist endast.“ – Muinsuskaitseameti 03.12.2015 märgukiri nr 5.1-15/48. „Muhu vald on [---] seadnud eesmärgiks vaadete ja ajalooliste külamiljöõde säilitamise kui olulise avaliku huvi.“ – Muhu Vallavolikogu 28.08.2015 [otsus 87](#).

<sup>11</sup> „Kuivõrd mälestise, Maardu mõisa karjakastell, 19. saj, näol on tegemist riigi kaitse alla võetud kultuuriväärtusliku ja muinsuskaitsealasel olulise objektiga, esineb avalik huvi selle säilimiseks. Seadusandja näeb kultuuriväärtuslike objektide omanikele ja valdajatele kohustuse mälestise säilimise tagamiseks ja edasise hävinemise vältimiseks.“ – Muinsuskaitseameti 17.11.2016 ettekirjutus nr 344.

<sup>12</sup> „Hoone ümbrus on kasvanud täis kõrget heina ja ohakaid, kuna seda pole aastaid niidetud. Olukord kinnistul on ebaesteetiline ja tuleohtlik. [---] mingeid piiranguid hoonesse võõrastel sisenemiseks ei ole. Mitmesse ruumi on kuhjatud vana mööblit, mis teeb tuleohtu veelgi suuremaks. [---] lapsed on tihti hoones sees ja jooksevad erinevatel korrustel. Samuti käiakse seal alkoholi tarvitamas. [---] on antud objektile kujunenud välja olukord, mis vahetu ohu tõttu avalikule julgeolekule nõuab kiiret reageerimist.“ – Jõgeva Linnavalitsuse 30.04.2015 ettekirjutus nr 10-2015.

<sup>13</sup> RKHKo 07.05.2003, [3-3-1-31-03](#), p 32.

<sup>14</sup> J. P. Solé. Good Administration and the European Public Law. – European Review of Public Law 2002 (14) 4, lk 1504. Viidatud N. Parrest- Õigusselgusest õiguskantsleri töös. – [Õiguskeel](#) 2008, nr 1, lk 4.

<sup>15</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Juura Õigusteabe AS. 2004, lk 133.

Pariisist/kainestusmajast/käibemaksuseadusest siis leidsid? Lahkesti, püüdes panna heatahtliku ja huvitatud kuulaja mõistma ja kaasa elama.“<sup>16</sup>

Võrreldes varasemaga ei alga ükski kiri enam sõnadega „Teabe nõudmine“, „Märgukiri“, „Soovitus“, „Lõppvastus“, „Avalduse läbi vaatamata jätmine“, vaid peegeldades sisu, nt „Sobiva sotsiaalteenuse korraldamine“, „Sotsiaalmaksu määra langetamise ärajätmine“, „Parkimine korrasmaja ümbruses“<sup>17</sup> jne. Teine oluline muudatus on kirja sõnastamine nii, et oluline oleks öeldud lihtsalt, selgelt ja lühidalt ning saajat austaval toonil.

Autor on pidanud tänuväärset värskendavaks ja ka harjumuspärasusest äratavaks kolleegide kõrvalpilku ja märkust selle kohta, kui mõni kirjas kasutatud sõna või lause võib saajale mõjuda kurja, soovitule vastupidise, antagonistliku või isegi üleolevana.

Sellisel hetkel on hea meenutada järgmist haldusmenetluse käsiraamatu õpetust:

„Kuna haldusaktid on sageli suunatud isikutele, kellel puuduvad õiguslased ja vastava valdkonna eriteadmised, siis tuleb tähelepanu pöörata keelekasutusele. Võimaluse korral tuleb vältida kantseliiti, erialatermineid, seaduse teksti lihtsat kopeerimist. Haldusorgan peab suutma ennast väljendada selliselt, et tavaline inimene mõistaks, milline otsus ja miks tema suhtes tehti. Ametnik peab seega olema erialaterminite lahtiseletaja ja seadus teksti „tõlkija“ tavalisele inimesele arusaadavasse keelde.“<sup>18</sup>

Nii et halduse paremaks muutmiseks ei ole alati vaja uut seadust, vaid pigem tahtmist, julgust ja pealehakkamist. See võibki seisneda üksnes senise halduspraktika muutmises.<sup>19</sup> Menetluse „peremees“ ei ole mitte seadus, vaid asja lahendav loominguiline ametnik.

2016. aasta kevadel selgus Harku Vallavalitsuse haldusmenetluse koolitusel, et inimesed alati ei tahagi saada ametlikku dokumenti, pidades selle saamist lausa häirivaks („Miks te saadate mulle pabereid?“). Eelistatakse otsuse teatamist telefoni või e-posti teel. Siis mõtles vald välja lahenduse, kus teatud juhtudel piirduetakse keelduva otsuse tegemisel üksnes telefonitsi teavitamise või e-kirja saatmisega. Lahendusel, mis tundub esmapilgul isiku jaoks negatiivse haldusakti kirjalikkuse ja kättetoimetamise nõudega vastuolus olevat, on hoopis inimlik põhjendus. Kontekstiks on olukord, kus inimestele makstakse juba aastaid sama täiendavat sotsiaaltoetust, seda saab taotleda kaks korda aastas ja inimesed on sellest teadlikud. Kui esitatakse kolmas taotlus, vormistatakse keeldumine elektroonilises infosüsteemis ning teavitatakse konkreetse taotleja soovi arvestades lihtsas tavakeeles kas telefoni või e-posti teel. Sellisel lahendusel on teinegi õigustus – kulude kokkuhoid. Kui nädalas tehakse näiteks kaheksakümmend või rohkem otsust, kaasneb nende vormistamise ja saatmisega märkimisväärne aja- jm kulu. Kui aga inimene soovib kirjalikku dokumenti ja põhjendusi, siis need talle ka saadetakse. See on leidlik lahendus ja näide süsteemi inimsõbralikkusest, ning sellest, kuidas on igal asutusel võimalik mõelda ise välja konkreetse juhtumi parimaid lahendusi.

<sup>16</sup> Õiguskantsler Ülle Madise 03.07.2015 e-kiri.

<sup>17</sup> Õiguskantsleri seisukohtade andmebaas: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad>

<sup>18</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004, lk 302.

<sup>19</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 12.06.2012 otsus 3-11-2014: „Halduspraktika muutmine ei ole keelatud. [...] halduspraktika muutmist ei pea eriti intensiivselt põhjendama. Piisab, kui see muutus on järjepidev ning määratlemata õigustmõiste sisustamine on toimunud õiguspäraselt. Määratlemata õigustmõiste "avalik huvi" sisustamine on võimalik väga erinevatel kriteeriumidel ning õiguspärased on nii lai kui ka kitses käsitlus.“

See, milline lahendus, sõnastus ja toon valida, oleneb konkreetsest isikust või inimesest. Kuigi õiguspraktikas on aktsepteeritud, et riik võib lähtuda *keskmiste võimetega inimesest*,<sup>20</sup> tuleks suhtlusviisi valikul ja sõnastamisel suhtuda sellisesse lähenemisse reserveeritult. Menetluste läbiviimisel võrdseid isikuid ja olukordi pigem ei ole: iga inimene või juhtum vajab eri lahendust. Kui tahta lahendust probleemile, tuleb leida õiged sõnad ja sobiv toon konkreetse inimese jaoks. Seejuures võib sõna ja toon olla nõudlikult hooliv. See, kui asjaajamises vilumatule, nt ehitusvaldkonnaga esimest korda kokku puutuvat inimest juhendatakse, talle pikalt ja põhjalikult selgitatakse ning vormistatakse dokumendid võimalikult lihtsas sõnastuses, ei tähenda, et sama tuleb teha ka siis, kui adressaadiks on valdkonnaekspert. Spetsialistil on kõrgendatud kohustus tunda valdkonda reguleerivaid õigusakte,<sup>21</sup> mistõttu võib piirduda suhtlemisel ka erialakeelega ja nõudlikuma suhtlusviisiga. 2015. aastal kirjeldas Jõgeva linnasekretär, kuidas äriühing ignoreeris kaua suulist sõbralikku palvet tagada, et linnas asuv ohtlik tondiloss oleks turvatud ning tagatud, et lapsed sinna sisse ei pääseks. Mõjus tooni muutmine, asendustäitmise rakendamine ja arve esitamine.<sup>22</sup> Viimane näide vastab täielikult korrakaitseaduse eesmärgile, et probleem tuleb lahendada (mitte menetleda<sup>23</sup>) ning ohuolukorras ei jää riik pealtvaatajaks, vaid tegutseb kiiresti, sobival viisil ja ülima järjekindlusega.

Sobival viisil suhtlemine tähendab ühtlasi ka sõna kohasust ja siirust. Euroopa ombudsman pidas kohatuks seda, kui inimesele saadetud vastused olid ükskõiksed ja kui osa küsimusi eirati.<sup>24</sup> Kriitiline oli ta ka siis, kui inimene palus korduvas kirjas Euroopa Komisjonilt lisateavet ja selgitusi, kuid küsimusega tegelev ametnik saatis talle lühikese vastuse: „Kohtus näeme!” Selline toon on taunitav.<sup>25</sup> Mõlemal juhtumil saadeti inimestele vabandav kiri, mille kohta ütles ombudsman, et siiras vabandus on parim näide selle kohta, kuidas kodanike suhtes lugupidamist üles näidata. See aitab ühtlasi vähendada Euroopa Liidu ja kodanike vahelist lõhet.

Eeltoodu kokkuvõtvaks järelduseks on mõttekordus, et probleemi ei pruugi lahendada ega õigusrahu saavutada mitte seadus, vaid selline inimlik lahendus, mis motiveerib riigi soovi ja selgitust aktsepteerima. Nii kaua kui võimalik, võiks õigusi ja vabadusi riivavaid lahendusi üldse mitte kasutada. Kui probleem lahendatakse formaalse ettekirjutuse asemel sõbralikult nõudliku telefonikõnega, e-kirja vm teel, siis see ongi ühtlasi kõige parem õiguslik lahendus.

### **Igähe hoolsuskohustus õiguse headuse ja olulisuse mõistmisel**

Meenutagem 2014. aasta korrakaitseaduse jõustumise meediakajastust. Milline on esimene mälupilt? Oli selleks näiteks artikkel „Avalik kord muutub korratumaks“? Artikli juures oli pilt murul magavast arvatavasti purjus inimesest, juures ajakirjaniku täpsustav tõlgendus: „Seadust

<sup>20</sup> Korrakaitseaduse § 57: „[k]äitumise häirivuse hindamisel lähtutakse keskmisest objektiivsest isikust [---]“; RKHKo 06.03.2015, [3-3-1-1-15](#), p 15: „Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna, vaid mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik [---]“

<sup>21</sup> RKHKo 06.03.2015, [3-3-1-1-15](#), p 15. Vt ka RKHK 29.05.2006, [3-3-1-23-06](#), p 12: “Halduskolleegium peab igati põhjendatuks eeldada, et selline ehitaja mõistab nõudeid, millest lähtuda, ka oludes, kus ehitusluba ei ole piisavalt selge ja detailne. AS XX on pikema aja vältel teostanud ehitustöid, mis seonduvad ajaloolist või muinsuskaitsealist tähtsust omavate objektide rekonstrueerimise või restaureerimisega. [---] igati põhjendatuks eeldada, et selline ehitaja mõistab nõudeid, millest lähtuda, ka oludes, kus ehitusluba ei ole piisavalt selge ja detailne.[---].”

<sup>22</sup> Jõgeva linnasekretäri Egle Lääne 01.12.2015 e-kiri.

<sup>23</sup> RKHKo 09.03.2009 [3-3-1-94-08](#) p 4: „Kuigi linnavalitsus on vastanud kõigile kaebaja kirjadele, ei sisalda vastused lahendust probleemile.“

<sup>24</sup> Euroopa ombudsman, 27.03.2012, juhtum [0808/2011/MHZ](#).

<sup>25</sup> Euroopa ombudsman, 17.02.2011, juhtum [884/2010/VIK](#).

saadab sõna „silmakirjalikkus“ – kui juua avalikult võib, siis kuidas vältida kõikumist? Ühelt poolt lähevad reeglid lõdvemaks, aga kas politseil on võimekust karmimaks muutuda? Ehk on oht, et on küll seadus, aga seda ei täideta. [---] Nüüd on „õhtumaine tsivilisatsioon“ päralt jõudnud ja avalikus kohas võib pärast 1. juulit alkoholi tarvitada.“<sup>26</sup>

Nüüd meenutagem kas siis iseenda või korrakaitseadusega kursis olevate kolleegide hämmeldust. Kuidas jõuti sellise järelduseni, kuidas anti neutraalselt sõnastatud õigusnormide heale mõttele vastupidine tähendus, saadeti ühiskonnale negatiivne signaal ja võimaldati õigust, riiki ja Riigikogu naeruvääristada?

Missugune on juristi vaade probleemile? Lähtudes sellest, et õigusnormil saab olla ainult põhi-seadusele vastav hea eesmärk, et normi ümber on ülejäänud õigussüsteem ja et normi tuleb rakendada kõiki olulisi asjaolusid arvestades, ütles korrakaitseadus algusest peale, et avaliku korra eest vastutajaks olen esimeses järjekorras mina ise. Mina ei häiri teisi ja minust ei tulene mitte kunagi ohtu.<sup>27</sup> Ja üldse – selline käitumine peaks olema normaalne ka ilma seaduse kohustuseta. Kui seadusesõna mõtleb ja ütleb üht, siis miks jääb kõlama hoopis muu? Või kuidas tekib täpselt sama normi lugedes lugejal negatiivne suhtumine? Selliseid olukordi, kus tuleb eitada õiguse väärtõlgendusi ning selgitada normi mõtet ja eesmärki, on pigem palju kui vähe.<sup>28</sup> Autor on sellistel juhtudel mõelnud, et kas põhjus on ikkagi juristide oskuses ja mittejuristide oskamatuses õigust tõlgendada või siis hoopis inimese enda ego-tunnetusele tuginevas arusaamas ning oma julguses, tahtmises või arrogantsuses midagi arvata ja see oma valitud toonil välja öelda.

Iga normi lugeja võiks teada, et sõna ja lause on küll kõige esimene, kuid mitte ainus viis normi olemuse ja eesmärgi mõistmiseks. Esimese kursuse juuratudengitele õpetatakse, et normi lugedes uuri välja selle loomise eesmärk ja mõte (loe seletuskirju), lähtu kogu õigussüsteemist (sama seaduse ja teiste seaduste muud normid, põhiseadus, Euroopa Liidu õigus, rahvusvaheline õigus, õiguse üldpõhimõtted) ning mõtle, mis on selle normi eesmärk täna.<sup>29</sup> Õigusel ei saa olla halba, põhiseadusega vastuolus olevat eesmärki<sup>30</sup> ega meelevaldset tähendust. Lisaks antakse tudengitele kaasa hoiak, et õigus on teadus heast ja õiglasest.<sup>31</sup> Selles lihtsas käsitluses õiguse heast olemusest sisaldub autori jaoks õiguse elitaarsus, mida ei tohi moonutada. Helilooja Arvo Pärt on võrrelnud noote lilledega ning kirjeldanud oma alandlikkust hinge, elu ja muusika ees.<sup>32</sup> Ehk ei olegi nii väga kohatu tahta teatud alandlikkust ka õiguse ees ja ütelda, et kui helilooming koosneb nootidest, siis seaduslooming hea mõttega normidest.

<sup>26</sup> **T. Koch** „Avalik kord muutub korratumaks?“ – Postimees 16.06.2014.

<sup>27</sup> [Korrakaitseaduse](#) § 2 lg 2: Korrakaitse on avaliku korra eest vastutava isiku ülesanne. § 15 lg 1: Avaliku korra eest vastutav isik on isik, kes on põhjustanud ohukahtluse või ohu, rikub avalikku korda või on põhjustanud sellise olukorra tekkimise võimaluse, mille realiseerumisel tekib oht või ohukahtlus.

<sup>28</sup> **K. Helend-Aaviku** „Uus lastekaitseadus tulekul: kas sinugi laps võidakse kodunt ära viia?“ – Õhtuleht 07.11.2014, juures pilt nutvast lapsest; **M. Pinn** „Eidekeste ehmataamise seadus: riik korrastab ehitus-registrit.“ – Äripäev 24.05.2016.

<sup>29</sup> Õiguse tõlgendamisest pikemalt ja teaduslikult vt **R. Narits** „Õiguse entsüklopeedia“. Juura Õigusteabe AS 2004, lk 145-161.

<sup>30</sup> RKPJKo 03.05.2001, [3-4-1-6-01](#), p 17: „Põhiõiguse riivet saab lugeda põhiseaduspäraseks vaid siis, kui riivel on legitiimne eesmärk.“

<sup>31</sup> Viide 29, lk 30.

<sup>32</sup> DVD portreefilmist „Arvo Pärt – isegi kui ma kõik kaotan“. Minor Film 2015.

Juristid teavad sellist õiguse head olemust.<sup>33</sup> Nüüd on miljoni euro küsimus, kuidas viia see teadmine igapäevani. Aga samas, kas see on üldse vajalik või piisab sellest, kui normi lugeja mõtleks enne oma järelduse tegemist ühe mõtte veel ja sellise suhtumisega, mis ei ole esimesena ebamõistlik ega ülemäära kriitiline. Kui Riigikogult nõutakse arusaadavaid seadusi ning ametnikelt suhtlemist tavakeeles selleks, et õiguskeel ja tavakeel sarnaneksid, siis võiks ehk inimestelt eeldada oma tavaelu normaalsete põhimõtete kehtimist ka riiki suhtumisel ja riigiga suhtlemisel. Kui me ei eelda oma pereliikmete, sõprade ega kolleegide ning nende kirjade rumalust ja pahatahtlikkust, siis ei tohiks seda eeldada ka seaduselt, riigilt ja ametnikelt. Kui me teame, mis on mõistlik perekonnas, küllap mõistame seda ka riigi tegevuses. Edasi võib mõelda, kas sellise mõtlemispingutuse tegemist isikutelt võib või lausa tuleb nõuda. Riigikohus on öelnud, et kui ei saa aru, siis: „Kui tarvis, peab normiadressaat kasutama asjakohast nõustamist[---]. Õigusakti tõlgendamisel tekkivate küsitavuste korral on normiadressaadil võimalik tutvuda õigusakti seletuskirjaga ja kui sellest ei piisa, pöörduda vajaduse korral selgituste saamiseks toetuse määranud asutuse poole.“<sup>34</sup> Isiku enda aktiivset käitumist on kohus eeldanud ka muudel juhtudel.<sup>35</sup> Sama on teinud ka õiguskantsler, kui ütles, et riigil on õigus eeldada isiku enda hoolsust oma õiguste kaitsel.<sup>36</sup>

Lõpetades eeltoodud korrakaitseseaduse näite teadmise, et Riigikogu muutis varasema nõudlikult pehme tooniga käitumist kujundava normi jäigaks keelunormiks,<sup>37</sup> võib omakorda küsida, kas hoopis selline normi toon ei ole normaalset vastutusvõimelist inimeseks olemist alavääriv. Kas riik ei käsitle siis vaba inimest tema kõrges vastutustundes, sest õigusega kaasneb alati vastutus, vaid eeldab, et inimene käitub normaalselt ja õigesti ainult karistuse ähvardusel? Autori jaoks ei sobi sellisel keelelisel ja õiguslikult siduval kujul inimese vabaduse ja vaba valiku orjastamine inimõiguste kaasaja käsitlusse.

Iga normi või kirja puhul saab rääkida kahest poolest – autorist (Riigikogu, minister, valla- valitsus, õiguskantsler jne) ja selle lugejast. Seejuures võib lugeja interpretatsioon sõnast ja lausest olla hoopis erinev autori omast. See ongi igati mõistetav ja inimlik (nagu ka tavaelus), kuid üldpõhimõtte tasandil ei saa õigeks pidada järeldust, et lugeja vastutus oma arvamuse kujundamisel ja selle väljendamisel on riigi omast väiksem.

Eesti Teaduste Akadeemia postitas oma Facebooki lehel 13.12.2016: „[a]kad [---] kasvatas pikka aega ise lambaid, et saada vaibakunsti jaoks sobivat villa. Vastavad organid olid aga mures, kas lammaste muud kehaosad said ikka väärilt utiliseeritud... ja et ega kogu protsessi käigus loodust ei reostatud. [---] pidi kirjutama seletuse (vt allpool).“ Mõned postituse kommentaarid: „Ametnike rumalust ei õigusta miski.“, „Ega meil pole enam millegi üle imestada, mis küll suurte meeste (naiste) peas toimub...“

<sup>33</sup> Teavad ka seda: „See, kes toimib seaduse eesmärgi vastu, toimib seaduse enda vastu isegi siis, kui näib, et ta seaduse sõnu täpselt järgib.“ – **O. Petri** "Mõned üldreeglid, mida kohtunik peab järgima". Tsiteeritud Riigikohtu [veebilehel](#), 450 aasta vanused juhtnöörid kohtunikele "tavainimese hüvang on ülim seadus".

<sup>34</sup> RKHKo 06.03.2015, [3-3-1-1-15](#), p 16.

<sup>35</sup> RKHKm 03.03.2004 [3-3-1-10-04](#), p 13: „Haldusakti sisuga tutvumine eeldab teatud ulatuses ka menetlusosalise aktiivset käitumist.“ RKHKm 09.05.2007, [3-3-1-23-07](#), p 10: „Kui isikul on alust arvata, et haldusakt võib tema õigusi rikkuda ja ta soovib seda kohtus vaidlustada, siis peab isik mõistliku aja jooksul astuma ise kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehtaks.“

<sup>36</sup> Õiguskantsleri 23.11.2012 kiri [6-1/121483/1205250](#).

<sup>37</sup> Korrakaitseseaduse muutmise seadus, [RT I, 31.12.2014, 2](#).

Sellised hinnangud tingis Veterinaar- ja Toiduameti kahest lõigust pluss ühest lausest koosnev kiri (kirja lugedes tasub silmas pidada, et selle saatja ja adressaat on mõlemad valdkondlikud eksperdid):

„PRIAst laekunud informatsiooni põhjal olete ajavahemikus 26.-29.09.2013 [---] talus tapnud lihaks 10 erinevas vanuses lammast.

Loomsed kõrvalsaadused viiakse farmist välja selleks tunnustatud või teavitatud (töötlemis)ettevõttesse ilma asjatu viivitusega – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1069/2005 artikkel 21.

Soovime teada, mis sai tekkinud loomsetest jätmetest.“<sup>38</sup>

Vähemalt autor ei mõista, milles seisneb sellise info küsimise kirja, selle sõnade või sõnastuse rumalus. Riik ega ametnikkond ei ole oma avaliku ülesande täitmise (puhta keskkonna hoidmise) ja üksnes info küsimise eest väärt alavääristamist. Keegi ju ei taha, et jätmed ei reostaks, ning me ikkagi soovime, et riik seda kontrollib. Kui seaduse ja kirja mõte on hea, siis kuidas jälle on tulemuseks eeltoodud hinnangud? Autori oletuslik ja loodetavasti ekslik selgitus võib olla see, et oma seisukoha esitajad ei teinud pingutust lugeda ise *vastava organi* kiri läbi. Juristi tõlge kirja olemuse kohta – õigusi ja vabadusi mitteriivav info küsimise toiming, mille alusel otsustada, kas on/ei ole põhjust edasiseks tegevuseks.

Aeg-ajalt on autoril töö ja koolituste käigus või kohtupraktikaga tutvudes tekkinud tunne, et inimestes on tekkinud hoiak nõuda riigilt ja teistelt kordi rohkem kui iseendalt. Õiguskantslerile on esitatud pöördumisi, milles inimesed on pahaselt kirjutanud, kuidas nad said nt trahviotsuse, lugesid selle läbi, kuid unustasid õigeks ajaks tasuda ja pärast seda saadeti see kohtutäiturile. Nendel juhtudel ei ole olnud tegelik probleem selles, et inimene ei saanud aru, vaid selles, et riigi saadetud kirja ei suhtunud tõsiselt. Seejuures ei oldud pahane iseenda, vaid riigi peale. Õiguskantslerile esitati 2016. aastal selline pöördumine: „Kas Eesti Vabariigis on see täiesti normaalne nähtus, et kiiruskaameras registreeritud kiiruseületuse eest (70 km/h alas registreeritud kiirus 77 km/h ehk maha arvestades +/-4 km/h maha on kiiruseületus +3 km/h ehk 9 eur) saadetakse välja trahvinõue ja inimlikul eksitusel on see ununenud maksmata. Sellele järgneb ilma meeldetuletuseta koheselt kohtutäituri menetlus [---] Sellist riiki me siis tahtsimegi? Samal ajal sõites igapäraselt Tartu-Tallinn liinil, peab see vaene inimene, keda riik röövib nii kuidas jaksab, hinge kinni hoidma. Et kas üldse jõuab elusalt kohale või ei, sest tegelikud huligaanid nõeluvad, süstivad niimoodi kuidas jaksavad ja tekitavad liiklusohutlikke olukordasid igal sammul.“

Õiguskantsler arvas, et ühiskondlikult aktsepteeritav hoiak ja seaduse nõue on siiski kiiruse mitteületamine. Kui märgi mõjupiirkonnas on lubatud kiirus 70 km/h, siis ei saa seda mõista, nagu oleks lubatud 70 +/- 4 km/h. Samuti leidis ta, et isik peaks olema ise huvitatud ja hoolas talle saadetud dokumentide läbilugemisel. Unustamine on inimlik ja mõistetav, kuid ikkagi inimesele endale omistatav.<sup>39</sup> Õiguskantsler uuris lisaks, kuidas on hoiatustrahv keeleliselt koostatud, kas sellest saab tavainimene aru õigusteadmisi omamata,<sup>40</sup> ning leidis, et teave on

<sup>38</sup> Veterinaar- ja Toiduameti 12.11.2013 kiri nr 15.2-1-14/ 871.

<sup>39</sup> Õiguskantsleri 27.04.2016 kiri [6-1/160479/1601843](#).

<sup>40</sup> RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 31 „[s]ätetatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.“



esitatud üheselt, selgelt ja arusaadavalt.<sup>41</sup> Ilma ühtegi seaduse seletuskirja, kohtulahendit või teaduslikku analüüsi lugemata peaks igale liiklejale olema selge, et 70 km/h märgi mõju- piirkonnas kujutab kiiremini sõitmine endast ohtu liikleja enda või teiste liiklejate elule ja tervisele. Ehk siis toodud näite puhul oleks inimene võinud olla pahane hoopis enda peale seetõttu, et ta ületas kiirust.

Õigus eeldab, et temas ühiskondliku kokkuleppena sisalduvat normi ei rikutaks. See on üks 16. sajandist pärit reegel: „Kõik seadused on kehtestatud õigluse ja õiguspärasuse, mitte trahvide nimel. Trahv on mõeldud karistuseks neile, kes seadust rikuvad; seadus aga eeldab, et teda ei rikutaks ja ajaks meelsasti ilma trahvideta läbi.“<sup>42</sup>

Peatükki kokku võttes võib teha järelduse, et kuigi riik võib sõnastada normi ning isikule saadetava teksti küll selgelt ja üheselt mõistetavana, ei pruugi see ikkagi tagada ei õiguskõueleku ega ka seda, et inimene käituks mõistlikult. Seda ei saa ette heita riigile, see on inimeste ja isikute normaalse hoolsuskohustuse järgimata jätmise tulemus.

### Lõpusõnad

Kogu eelkirjutatu võiks kokku võtta järgmise anekdoodiga: „Kohtunik küsib süüdistatavalt, miks ta lõhkus õllebaari akna, kui seal oli selgelt kirjas: „Õlut ei ole.“ Süüdistatav vaatab kohtunikule kurvalt otsa ja ohkab: „Aga millise tooniga see oli öeldud!““

\*Autor tänab artikli toimetamise eest Aivi Tilka mittejuristi kõrvalpilgu ja mõtlemist avardavate heade märkuste eest ning Ksenia Žurakovskaja-Aru kaasabi eest õiguskontekstide selgemaks muutmisel.

<sup>41</sup> Viide 39. „Hoiustrahvis on kirjas: „1) hoiustrahv ei ole süüteo eest kohaldatav karistus, seda ei kanta karistusregistrisse ning sellele ei tugineta süüteo korduvuse arvestamisel ega muude õigusjärelmite kohaldamisel; 2) hoiustrahv tuleb tasuda 30 (kolmekümne) päeva jooksul trahviteate kättetoimetamisest arvates Rahandusministeeriumi arvele [---] Pärast selle tähtaja möödumist pööratakse hoiustrahvi sundtäitmisele; 3) mootorsõiduki eest vastutaval isikul on õigus 30 (kolmekümne) päeva jooksul trahviteate kättetoimetamisest arvates trahviteade vaidlustada VTMS § 545 sätestatud alustel ja korras, saates kaebuse hoiustrahvi määranud kohtuvälisele menetlejale (kaebuse vorm on lisatud). Kaebuse elektroonilisel saatmisel peab see olema digitaalselt allkirjastatud; 4) mootorsõiduki eest vastutava isiku taotlusel saadetakse talle koopia salvestisest, mille abil tegu tuvastati. Vastav taotlus tuleb esitada e-postile [---] või aadressile [---]. Salvestise koopia saadetakse taotluses märgitud e-posti aadressile või elu- või asukoha aadressile.““

<sup>42</sup> O. Petri. „Mõned üldreeglid, mida kohtunik peab järgima“. – tsiteeritud Riigikohtu [veebilehel](#) „450 aasta vanused juhtnöörid kohtunikele „tavainimese hüvang on ülim seadus“.“