

## Õigusselgusele pühendatud sümposium Berliinis

Katariina Kärsten

Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse nõunik

Asjaolu, et õiguskeele selgus ja täpsus peab olema südameasjaks kõigile Eesti õigusloojatele, tuli reljeefselt esile hiljutises Riigikohtu otsuses, mis tehti palju avalikku tähelepanu saanud põhi-seaduslikkuse järelevalve vaidluses haldusreformi seaduse üle. Allakirjutanule teadaolevalt ei ole Riigikohus seadusandjat varem sel teemal nii tõsiselt noominud kui selles lahendis: „Haldusreformi seaduse keskmate normide sõnastus ei ole kõige ladusam ega vasta alati senises õigusloome protsessis välja kujunenud normitehnilistele traditsioonidele. Seaduses on mitmed normid sõnastatud põhjendamatult pikkade põimlausetena [...]. Ühe lausega on tahetud väljendada mitut erinevat mõtet, olgugi et normitehniliselt olnuks parem esitada need näiteks eraldi lõigete või punktidenä. [...] See muudab seaduse lugemise ja sellest arusaamise aeganõudvaks ja võib põhjustada mitmeti mõistetavusi. Normidest arusaamist raskendab ka see, et neis on palju viiteid sama seaduse teistele sätetele ja muudele õigusaktidele. [...] Kolleegium peab taunitavaks, kui seaduste sõnastamisel pole pööratud piisavalt tähelepanu seaduseelnõu keele- ja stiilnõuetele. Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne [...], sh on vaja silmas pidada, et laused poleks liiga pikad ja keeruka konstruktsiooniga.“<sup>1</sup>

Õiguskeele selgus ja arusaadavus ei ole üksnes Eesti eriomane mure, selle üle murtakse pead ka kaugemal. 3.–4. novembril 2016 toimus Berliinis Euroopa sümposium, mille keskseks teemaks oli õigustekstide arusaadavuse parandamine. Sümposium peeti Saksamaa Liitvabariigi justiitsministeeriumi ja tarbijakaitseministeeriumi eestvedamisel juba kolmandat korda, osalejaid oli kaheteistkümnest Euroopa Liidu liikmesriigist ning Šveitsist ja Norrast, samuti Euroopa Liidu institutsioonidest. Esinejaidki oli enam kui tosin, kokku kaheksast Euroopa riigist – peamiselt ülikoolidest, kuid ka riiklikest institutsioonidest. Allakirjutanu, kellel oli võimalus sümposiumil osaleda, toob Õiguskeele lugejani särtsakamad mõttearendused sellelt koosviibimiselt.

Sümposiumi esimese esinejana jagas Torino ülikooli õigusteaduskonna doktorant ja Euroopa Kohtu tõlkija **Paola Migliore** oma mõtteid selle kohta, miks on õiguskeele selgus aina aktuaalne teema ning miks õiguskeele selguse saavutamine ometi nii keerukas on. Üldiselt ei vaielda selle üle, et hea seaduse loomiseks peavad ajas ja ruumis kokku saama vähemalt järgmised komponendid:

- \* mõjus poliitika
- \* selge, täpne ja ühetähenduslik sõnastus
- \* õigusalsed teadmised ja õigusloomekogemus
- \* keeleadmised
- \* koostöö ja
- \* piisav aeg

Viimaste aastakümnete jooksul on huvi ja teadlikkus õiguskeele selguse ja parema õigusloome suhtes üha kasvanud, kuid ometi pakub tegelik õigusloome ainest kriitilisteks väljautlemisteks. Miks ometi on siis praktikas nii raske saavutada õigusloome head kvaliteeti?

Õigusloomet ja selle keelelist kvaliteeti mõjutavad viis suurt faktorit. Esiteks on õigus alati seotud poliitikaga, see on aga valdkond, mis kätkeb endas teatud hulga kompromisse, ümber- ja möödaütlemisi. Teiseks ongi meie tänane ühiskond keerukas – ühiskonna ülesehituse kompleksust arvestades ei ole sellest lihtsas keeles ja kõigile ühtviisi arusaadavalt rääkimine pahatihti

<sup>1</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016 a otsus nr 3-4-1-3-16, p 113.

võimalik. Kolmandaks on õigusloome taga alati eri huvid. Nendevahelist konflikti võiks maandada ja peaks maandama õigus, mis seda kahjuks sugugi alati teha ei suuda. Neljandaks kulgeb õigusloomeprotsess aina kiiremas tempos toimiva klikiõhinas meedia surve all. Viidendaks on õigusloome allikaks olev demokraatlik võim pahatihti tasakaalustamata, olles mõnes riigis kaldu täitevvõimu, teisel jälle parlamendi poole. Loetletud faktorite mõjul toimub kõigis demokraatlikes riikides seaduste inflatsioon, st et seadusi on aina rohkem, need on aina pikemad ja detailsemad ning õigusloomemenetlus üha enam politiseeritud, kulgedes valimistsükli tempos kiirustamise tähe all. Seaduste kvaliteedi halvenemine on nende protsesside vältimatu tulemus.

Maalinud sümposiooni osalejate ette selle mõnevõrra nukra pildi, arvas ettekandja siiski, et neid tendentse on võimalik leevendada. Abiks on poliitiline stabiilsus, õigusloome detsentraliseeritus ning õigusloome kvaliteedi kontrollijatele õigusloomemenetluses selge rolli ja volituste ettenägemine. Oma arvamuse toetuseks tõi ettekandja kolm näidet Euroopa riikide praktikast, kirjeldades õigusloomeprotsessi Rootsis, Šveitsis ning Baieri liidumaal Saksamaal. Nende kolme näite positiivsete ühisjoontena rõhutas ettekandja pikaajalist poliitilist stabiilsust, läbipaistvusele ja konsensusele tuginevat poliitilist kultuuri, subsidiaarsusest ja detsentraliseerimisest lähtuvat riigi organisatsioonilist ülesehitust, õigusloomes osalevate ametnike järjepidevat koolitamist ning eelkõige õigusloomeprotsessi, kus eelnõude kvaliteeti kontrollib selleks spetsiaalselt loodud organ, kellel on õigusloomemenetluses selge roll ja volitus ning kelle heakskiiduta eelnõusid parlamendile esitada ei saa. Suures plaanis on kõik nimetatud mõjurid taandatavad üldisele poliitilisele kultuurile, muutused kultuuris aga ei ole mitte nädalate või kuude, vaid pigem põlvkondade küsimus.

Ühest eelnimetatud õiguskeele selguse jaoks olulisest tegurist, täpsemalt õigusloojate koolitamisest rääkis lähemalt Hollandi esindaja **Nico Florijn**, Haagi valitsusjuristide akadeemia ja õigusloome akadeemia<sup>2</sup> programmijuht. Hollandis on õigusloojate koolitamiseks asutatud spetsiaalne õppeasutus, mis on tegutsenud üle 15 aasta. Algselt oli akadeemia mõeldud üksnes õigusloomega tegelevate riigiametnike koolitamiseks, ajapikku on kursused avatud laiemale ringile, sh nt kohalike omavalitsuste ametnikele.

Akadeemia pakub kolme tüüpi koolitust:

- \* algkoolitus, kus käiakse läbi meie mõistes normitehnika reeglid
- \* edasijõudunute koolitus, kus õigusloojaid õpetatakse õigusteksti kriitiliselt lugema ja probleeme märkama
- \* eksperimentaalne koolitus: kaasustepõhine õpe, mis keskendub konkreetsete õigustekstide lihtsamaks ja selgemaks kirjutamisele

Ettekandja sõnul on kõige edukamaks osutunud akadeemias korraldatav algkoolitus. Algkoolituse kursus lähtub ideest, et kui õigusloomes järgitakse normitehnika reegleid ja juhiseid, siis valmibki hea ja arusaadav tekst. See on ka mõistetav, sest Hollandi normitehnika juhised rõhutavad lihtsust, ühetaolisust ja selgust ning pakuvad välja terve hulga näidismorme, mis on parimast õigusloomepraktikast välja nopitud. Tegelikus elus see idee siiski nii hõlpsalt ei rakendu, sest juhised, olgu nad kui detailsed tahes, ei saa iial katta kõiki võimalikke kaasuseid. Eriti napolisõnaliseks jäävad juhised siis, kui on tarvis valida sõnastuse struktuuri eriti keerukate normide jaoks. Siin saab abiks olla vaid õigusloomealane kogemus, kuid algajad õigusloojad võivad juhiste toetudes jänni jääda, eelkõige keerukate õigusinstituutide, volitusnormide, ülemineku- ja jõustumissätete sõnastamisel.

---

<sup>2</sup> Academy for Government Lawyers & Academy for Legislation, Den Haag, Netherlands, vt ka <http://academievooroverheidsjuristen.nl/landingpage/english>.

Eksperimentaalse koolituse kohta ütles ettekandja ausalt, et ehkki ta on ise olnud mitu aastat selle koolituse korraldaja, tuleb see tunnistada läbikukkunuks. Tagasiside koolitusele on olnud pigem negatiivne, paljud koolitusel osalejad lahkusid tundega, et lihtsas hollandi keeles õigusteksti kirjutamine polegi võimalik. Ühe võimaliku põhjusena tõi ettekandja välja õiguskeele kui „juristide salakeele“ seisundi. Juurastuudiumi läbinud inimestel kujuneb arusaam, et õiguskeel ongi keeruline ega saagi olla lihtnimesele arusaadav, et õigustekstidest arusaamine on sotsiaalne oskus, mida juristid ju ise ülikoolis vähemalt viis aastat õpivad! Seepärast ei tahagi juristid end lihtsamalt väljendada. Vastuseis lihtsas keeles kirjutamisele on üllatavalt tugev, kuni selleni välja, et arvatakse: kui ma kirjutan lihtsas keeles, siis muutun professionaalidest kolleegide silmis naeruväärseks. Siinkohal tasub muidugi meeles pidada, et Madalmaad on pika ajaloo kultuurriik, kus õiguskeelel, selle kasutamise traditsioonidel ning neist tuleneval tsunftitundel on olnud sajandeid aega kujuneda. Ometi tasub seda tsunftikeele mõtet hoiatava näitena meeles pidada ka meil Eestis.

Leitmotiivina kõlas paljude esinejate suust mõte, et seaduse tekst peab olema oma adressaadi jaoks arusaadav. Tsiteeriti Austria-Ungari valitsejannat Maria Theresiat, kelle valitsemisajal muudeti saksa keel ladina keele asemel ametikeeleks: „Kui algharidusega inimene ei suuda seadusesätet mõista, siis tuleb see ümber kirjutada.“ Tuletati meelde Saksa õpetlase ja juristi Rudolf von Iheringi ütlust: „Seadusandja peab mõtlema nagu filosoof, aga kirjutama nagu talupoeg.“ Viidati Saksamaa endisele presidendile Roman Herzogile, kes manitses: „Seadus, mis ei ole arusaadav, ei saa loota ei mõistmisele ega täitmisele.“

Sellest, kes õigupoolest on praegu seaduse lugeja, andis huvitava ülevaate Ühendkuningriigi parlamendinõunik **Hayley Rogers**.<sup>3</sup> Suurbritannias täidab meie mõistes Riigi Teataja funktsioone Ühendkuningriigi Rahvusarhiiv,<sup>4</sup> mille üks ülesandeid on seaduse terviktekstide elektrooniline kättesaadavaks tegemine. Aastatel 2012–2013 tegi Ühendkuningriigi Rahvusarhiiv põhjaliku uuringu selle kohta, kes elektroonilist seadust kasutavad ja kuidas sellest aru saavad. Uuring tehti kolmes järgus: esiteks laia valimiga internetipõhine uuring, teiseks põhjalikud telefoniintervjuud ning kolmandaks konkreetsete kasutajate seansid (videolindistused ja silmaliigutuste mõõtmine).<sup>5</sup>

Uuringus tehti väga huvitavaid katseid selle kohta, kuidas kasutajad sama sisuga, kuid erineva normistruktuuri ja sõnastusega õigustekstidest aru said ja neid rakendada suutsid. Kuna aga normistruktuuride mõistetavuse ja arusaadavuse testid on selgelt keelepõhised, ei ole neid võimalik teise keeleruumi üle kanda. Seetõttu jäid siinkirjutajale kõrva pigem mõned universaalsemad, keeleülesed uuringujäreldused, mida on otstarbekas silmas pidada ka eestikeelses õigusruumis.

Esmalt elektroonilise seaduse kasutajaskond. Kui 1990. aastatel loeti seadust eelkõige paberil ja lugejateks olid peamiselt juristid, siis tehtud uuringu tulemuste järgi on Ühendkuningriigi seaduste veebilehe lugejaks eelkõige n-ö tavainimesed ehk mittejuristid:

- \* 70% moodustavad ametnikud, kes vajavad seadust oma tööks
- \* 20% on elukutselised juristid
- \* 10% tavakodanikud, kes otsivad võimalusi oma õiguste kaitseks

Seega on praeguse elektroonilise seaduse lugeja eelkõige tavainimene, mitte õppinud jurist. Arvestades Eesti internetiseerituse taset, võib julgelt arvata, et seaduste lugejaskonna

<sup>3</sup> Hayley Rogers töötab asutuses nimega Office of the Parliamentary Counsel – Cabinet Office, London/UK. Asutuse funktsioon on sarnane Eesti Riigikantseleiga.

<sup>4</sup> The National Archives

<sup>5</sup> Uuringu tutvustus on leitav siit: <https://www.gov.uk/government/publications/legislation-what-works-best-for-the-reader> (16.01.2017)

muutumise kohta tehtud järeldused võib üle kanda ka Eesti ühiskonnale. Põhimõtteliselt järeldub sellest, et mida suurem on seaduste lugejaskond, seda rohkem tuntakse vajadust lihtsa ja arusaadava seaduskeele järele.

Üks peamine ootamatu järeldus aga, milleni Ühendkuningriigis uuringu käigus jõuti, oli asjaolu, et suurel osal elektroonilise seaduse lugejatest pole õrna aimugi, mis see seadus õigupoolest on, kuidas see funktsioneerib ja millised on eri õigusaktide omavahelised seosed. Üllatusena kehtis see järeldus kõigi lugejagruppide kohta, hõlmates ka juriste, kelle väljaõpe lubaks ometi eeldada paremat õigustekstist arusaamise oskust ja võimet. Seaduse tekstis orienteerumine osutus lugejatele väga keerukaks olenemata sellest, kas nad lugesid elektroonilist või paberväljaannet. Paljudel lugejatel oli raskusi kõige üldisematest õigusterminitest arusaamisega. Viited teistele seadustele ja ka seadusesisesed viited ajasid lugejaid segadusse, sest lugemiseks avati üldjuhul vaid konkreetne säte ega loetud selle naabruses olevaid seotud sätteid. Kinnitust leidis aga uuringu korraldajate hüpotees, et seaduse tekstist arusaamist mõjutab oluliselt see, kuidas teksti esitatakse. Arusaamisele aitas tublisti kaasa, kui seadusesätte kõrval esitati ka lisainformatsiooni, nt selgitusi, viiteid seotud normidele ja kohtupraktikale, alama astme õigusaktidele jm.

Nõnda siis tuleb nõustuda hollandlase Nico Florijni tõdemusega, et õiguskeele selgus on küll väga väärt eesmärk, mille poole püüelda, kuid pigem on see praktikas tabamatu ideaal. Lõpuks sobibki seaduskeele formaalne ja tehniline loomus kokku pigem valitsuse ja bürokraatia vajaduste kui kodanike ja ettevõtjate huvidega. Seadused ei saa kunagi olema kõitev lugemisvara. Õigusloojatel ei ole ka võimalik teha seaduste lugemist oluliselt lõbusamaks kui seni. Küll aga on võimalik teha seaduste lugemist lihtsamaks. Ja selle poole tulebki püüelda.