

# Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte<sup>1</sup>

## Uno Lõhmus

Tartu Ülikooli külalisprofessor

Juristid teavad, et õigusselguse põhimõte on Euroopa õigusruumis üldtunnustatud põhimõte, mille järgimise vajadusele aeg-ajalt osutavad kõrgemad ja riigiülesed kohtud. Enim tähelepanu on põhimõttele pööranud Euroopa Inimõiguste Kohus. Selles kohtus kasutusel oleva põhiõiguste väidetava rikkumise kontrolliskeemi järgi on inimõiguse piiramist ettenägeva normi selgus seaduse kvaliteedi tunnus. Kui inimõigust piirav norm ei vasta õigusselguse põhimõttele, on tegu inimõiguse rikkumisega. Riigikohus on õigusselgust kui õiguskindluse üht aluspõhimõtet sagedamini seostanud põhiseaduse § 13 lõikega 2, mis ütleb, et seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest. Õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtted on omakorda liberaalse õigusriigi aluspõhimõtted. Õigusselguse põhimõtte mõjuala ei piirdu siiski üksnes põhiõigustega.

Õigusselguse põhimõte tuletab õigusloojale meelde, kes on õigusnormi adreassaadid. Tuletab meelde, et õigust kirja pannes tuleb esmajoones mõelda kodanikule, Riigikohtu täpsustuse järgi „keskmiste võimetega isikule“, mitte õigusega leiba teenivale haritud ametimehele.

Kui õigusnormi adressaadiks on kodanikud, siis õigusselguse põhimõtte sihtrühmaks on seaduse või muu õigusakti sõnastajad, eelkõige õigusakti projekti koostajad, kes enamasti on juristid, kuid ka need, kellest sõltub eelnõu lõplik variant. Viimased on enamasti poliitikud. Nimetamata ei saa jätta keeleteoimetajaid, kelle rolli õigusselguse saavutamiseks ei saa alahinnata.

Esmapilgul näib õigusselguse põhimõte lihtsa põhimõttena. Õigusaktid tuleb sõnastada piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik oma käitumist kujundada ja asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua.

Kõik normitehnikat käsitlevad juhendid ja eeskirjad – valitsuse määrusega kinnitatud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, Riigikogu juhatuse kinnitatud „Riigikogu menetlevate eelnõude normitehnika eeskiri“, Justiitsministeeriumi koostatud „Normitehnika käsiraamat“ ja „Ühine normitehnika juhend Euroopa Liidu õigusaktide koostamiseks“ – rõhutavad üksmeelselt, et õigusakti keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Neid juhiseid järgides koostatud õigusakt vastab õigusselguse põhimõttele selle ideaalsel kujul. Praktilises õigusloomes pole selline õigusselgus saavutatav. Karistusseadustikust leiame mõisted *turumanipulatsioon*, *pornograafiline* või *erootiline*

---

<sup>1</sup> Artikkel põhineb riigi õigusloojate konverentsil 18.09.2015 peetud ettekandel.

*etteaste või teos*. Need on vaid üksikud näited. Kas saab väita, et need mõisted on ühetähenduslikud ja selged?

Soome õigusteadlane Aulis Aarnio on tabavalt märkinud, et juriidilisel keelel ja üldkeelel on samad probleemid: hea on see, et keel on väljenduslikult rikas ja paindlik, raskuseks aga see, et ta on paratamatult ebatäpne. Keele ebatäpsuse tõttu pole norm sageli ühetähenduslik. Kui norm pole ühetähenduslik, siis on erisuguseid tõlgendamisvõtteid appi võttes vaja seda normi tõlgendada. Kuid mida enam on õigusaktis tõlgendamist vajavaid norme, seda enam läheb normide tähenduse mõtestamine normi loojalt üle selle kohaldajale ja tõlgendajale, eelkõige kohtule. Sellist suundumust saab pärssida, kui normi kohaldajal on võimalik abi otsida seaduseelnõu põhjalikust seletuskirjast.

Õigusnormi kohaldajad, eriti kohus, saavad tõlgendamisega normi selgust ja arusaadavust suurendada, kuid mõnel juhul ka hägustada. Selline olukord tekib siis, kui eri kohtud, näiteks Tallinna Ringkonnakohus ja Tartu Ringkonnakohus, annavad normile erisuguse tõlgenduse. Kuni Riigikohus pole oma sõna öelnud, pole normi sisu selge.

Õigusselguse põhimõtte olemuse kohta andis realistlikuma selgituse Euroopa Inimõiguste Kohus ligemale nelikümmend aastat tagasi tehtud otsuses *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*: “[...], normi saab lugeda “seaduseks” üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida: ta peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – antud asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille tema tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad. Kogemus näitab, et see on saavutamatu. Kuigi kindlus on väga soovitatav, võib sellega kaasneda ülemäärane jäikus, ent õigus peab suutma muutuvate oludega kaasa minna. Seetõttu on vältimatu, et paljud seadused kasutavad termineid, mis on suuremal või vähemal määral mitmetähenduslikud ning mille tõlgendamine ja kohaldamine on praktika küsimus.”

Kokkuvõtvalt ütles inimõiguste kohus, et norm vastab õigusselguse põhimõttele ka siis, kui isik vajab sellest arusaamiseks asjakohast nõustamist. Õigusaktis võib kasutada termineid, mis vajavad tõlgendamist või mis oma iseloomult on tegevusstandardid. Mõnda valdkonda reguleerivate tehnilise iseloomuga õigusaktide sõnastamisel on paratamatult vaja kasutada erialatermineid, millest iga kodanik aru ei saa.

Kuid need õigusaktid ei mõjuta üldse või mõjutavad vähe tavainimese käitumist. Õeldu ei tähenda, et õiguslooja ei peaks püüdma sõnastada võimalikult selged, täpsed ja kergesti mõistetavad normid. Õigusloome on loomine, looming, kus tunnetusel, kogemusel ja detailidel on oluline tähtsus kvaliteetse õigusakti saamiseks.

Inglastel on ütlus “Saatan peitub detailides”. Järgnevalt vaid mõned mõtted ja tähelepanekud mõne detaili kohta.

Euroopa Inimõiguste Kohus ja Riigikohus on ühel meelel, et õigusselgus ei pea kõigi normide puhul olema ühesugune. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad piirata isiku põhiõigusi. Erilised nõuded on normidele, mis lubavad

kodanike salajast jälgimist. Inimõiguste kohus on ikka ja jälle korranud, et kodanike salajase jälgimise, nt suhtluse pealtkuulamise või -vaatamise, teabe salajase kogumise korral on võimu omavoli risk suurem, mistõttu peavad reeglid olema selged, detailsed ning määrama sekkumise ulatuse ja tingimused.

Hiljuti, paar aastat tagasi uuendati meil jälitustegevuse õiguslikku regulatsiooni. Uus regulatsioon, ehkki kirjutatud kriminaalmenetluse seadustikku, lubab kasutada jälitustoiminguid ka väljaspool kriminaalmenetlust. Seadus lubab jõuametkondadel teha jälitustoimingu muu hulgas siis, kui on "vajadus koguda teavet kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil". Jälitustoimingu võib teha "isiku suhtes, kelle puhul on põhjendatult alust arvata, et ta paneb toime kuriteo". Karistus-seadustik defineerib kuriteo katse. Kuriteo ettevalmistamine on aga õiguslikult defineerimata. Millal on alust arvata, et isik paneb toime kuriteo?

Määratlemata õigusmõistete ja üldklauslite kasutamine on õigusloomes tavaline normitehniline võte. Riigikohus on kinnitanud, et õigusselguse põhimõte ei takista üldiste terminite kasutamist. Tõsine õigusselguse probleem tõusetub siis, kui norm sisaldab üldklauslit, mille sõnastamisel on kasutatud määratlemata õigusmõisteid, ja annab kohaldajale kaalutusõiguse.

Salajase jälgimisega tekib teisigi küsimusi. Kas isikute salajane jälgimine on ammen-davalt sätestatud kriminaalmenetluse seadustikus või annab julgeolekuasutuste seadus täiendavaid volitusi kodanike jälgimiseks? Kas kodanike jälgimine on lubatud ka siis, kui nende tegevuses pole kuriteole osutavaid tunnuseid? Kas korrakaitseadus lubab jõuametitel ohuennetusmeetmena koguda ja töödelda isikuandmeid?

Mõne detaili seos õigusselguse põhimõttega on kaudne, kuid ometi tuntav. Nüüdisajal toimub õigussüsteemide lähendamine, mis võib õigusselgust mõjutada. Selles protsessis võib eristada mitut taset. Esimest taset iseloomustab õigusnormide lähendamine vabal tahtel. Vabal tahtel toimub teiste riikide reeglite siirdamine riigi õiguskorda. Meiegi õiguskorras võib leida hulgaliselt teistest õiguskordadest muutmata kujul ülevõetud või kohandatud norme. Lahendusi laenasime kriminaalmenetluse seadustiku ja karistus-seadustiku, samuti võlaõigusseaduse ja korrakaitseaduse väljatöötamisel. Enamasti Saksa õigusest, kuid kriminaalmenetluses ka Anglo- Ameerika õigusest.

Siirdamine eeldab analüüsi ja kaalumist ning normi sobivuse hindamist nii selle õigus-akti, kuhu norm kuulub, kui ka terve õigusvaldkonna süstemaatika vaatevinklist. Et säiliks õigusakti loogika ja süsteem ega kahjustataks õigusselgust. Alati pole see meie õigusloomes õnnestunud. Näide võlaõigusest. Võlaõiguse deliktiõiguse osa sätete aluseks on suures osas Saksa BGB ja õigusteadlaste tööd. Sellest süsteemist võeti üle mõiste *isiklik õigus*, mida varem Eesti eraõiguses ei tuntud. Mõistet ei leia ka BGB-st. Mõiste kujundas Saksa Liidu Ülemkohus, et kaitsta privaatsust ja personaalautonoomiat.

*Isikliku õiguse* mõiste võeti üle, kuid jäeti võlaõigusseaduses määratlemata. Meie konstitutsiooniõiguses levinud seisukoha järgi tuleneb põhiseaduse §-s 19 kirjapandust,

et *igaühel on õigus vabale eneseteostusele*, üldine isiksusõigus. Õhus on mitu küsimust. Millist õigust või õigusi tunnustas seadusandja terminiga *isiklik õigus*? Kas *isiklik õigus* vastab *isiksusõigusele*? Need küsimused pole õiguste kaitse seisukohast väheolulised.

Õigusnormide lähendamine kõrgeimal tasemel toimub unifitseerimise teel. Sõltuvalt riigiülese õigusakti iseloomust, täielikkusest ja detailsusest võivad selles õigusaktis sisalduvad õigusnormid olla riigis vahetult kohaldatavad või on vajalik nende ülevõtmine riigisisesse õigusesse. Osa Euroopa Liidu õigusakte, eelkõige määrused, on vahetult kohaldatavad ega vaja riigisisest ülevõtmist, direktiivid tuleb aga riigisisesse õigusesse üle võtta.

Sellises olukorras tulevad ilmsiks uued tahud, mis mõjutavad õigusselgust ja normitehnikat tervikuna.

Esiteks ei sõltu normide õigusselgus enam täielikult riigisisest õigusloojast. Loojat ja kasutajat vahendab tõlkija. Ühtki Euroopa Liidu õigusakti eelnõu ei valmistata ette eesti keeles. Eestikeelne variant on tõlketöö tulemus, ehkki tekst on ametlik. Mõistagi eeldame, et tõlge on laitmatu. Paraku näitab kogemus, et alati ei piisa regulatsiooni mõistmiseks üksnes eestikeelse versiooniga tutvumisest. Kõrvale tuleb võtta mõni muukeelne, soovitatavalt inglisi- ja prantsuskeelne tekst. Ka siis, kui direktiiv tuleb Eesti õigusesse üle võtta.

Brüsseli õigusloomes kaasaraäkijatel peaks aga olema võimalus ja kohustus uurida, kas eelnõus kasutatud mõisted ja terminid on Eesti õiguskorras samamoodi mõistetavad.

Teiseks erinevad Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktid ülesehituselt ja keelekasutuselt. Euroopa Liidu õigusaktid algavad põhjendustega. See on õigusakti osa, kus põhjendatakse akti vastuvõtmise vajalikkust ja selgitatakse põhimõtteid, mis aitavad norme mõista. Euroopa Kohus uurib sageli neid põhjendusi ja võtab arvesse normi tõlgendamisel. Õigusakti sisulise osa alguses selgitatakse aktis kasutatavaid olulisemaid mõisteid. Eesti normitehnika eeskirjad õigusakti sellist ülesehitust ei soovita.

Normitehnika erinevused torkavad eriti silma siis, kui sama valdkonda reguleerivad nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õigusakt. Näiteks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta määrus väetiste kohta ja 2003. aasta väetiseseadus. Normitehnika erinevused ähmastavad normide õigusselgust.

Õigusselguse põhimõtet ei toeta sageli Euroopa Kohtu otsused, mille sõnakasutus ja lauseehitus jõuab tõlke kaudu liikmesriikide keeltesse ja mõjutab riigi õiguskeelt. Laused on pikad, sageli poole lehekülje pikkused, ohtralt kasutatakse põimlauseid. Tõlkereeglid aga ei luba teha ühest lausest mitut, et muuta tekst selgemaks ja loetavamaks.

Peatusin vaid üksikutel õigusselgust mõjutavatel detailidel, mis võiksid anda ainet arutluseks.