

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Taimi Rosenberg

**ÕIGUSSELGUSE PÕHIMÕTE EESTI VABARIIGI RIIGIKOHTU PRAKTIKAS**

Magistritöö

Juhendaja  
PhD Ülle Madise

Tallinn  
2019

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. ÕIGUSSELGUSE PÕHIMÕTE ÕIGUSTEOORIAS .....	7
1.1 Õigusselguse põhimõtte käsitleused .....	7
1.1.1 Põhiseaduslik taust.....	10
1.1.2 Õigusselguse põhimõtte sisu ja normi tõlgendamine õigusselguse huvides.....	12
1.2 Selge keele liikumise mõju õigusele .....	17
1.2.1 Rahvusvaheline kogemus.....	19
1.2.2 Normitehnika eeskiri.....	23
1.3 Normi selguse hindamise võimalused.....	27
2 ÕIGUSSELGUSE PÕHIMÕTTELE TUGINEMINE PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOHTUMENETLUSES.....	31
2.1 Kohaliku omavalitsuse üksuse taotlused.....	33
2.2 Õiguskantsleri, kohtute ja muud taotlused .....	39
2.3 Õigusselgusetus kui põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise alus .....	49
3 ÕIGUSSELGUSE PÕHIMÕTTELE TUGINEMINE HALDUS-, KRIMINAAL- JA TSIVIILKOLLEEGIUMI PRAKTIKAS.....	53
3.1 Halduskolleegiumi otsused.....	53
3.2 Kriminaalkolleegiumi otsused.....	56
3.3 Tsiviilkolleegiumi otsused .....	57
3.4 Ebaselguse võimalikud põhjused ja lahendused .....	57
KOKKUVÕTE.....	60
THE PRINCIPLE OF LEGAL CLARITY IN THE DECISIONS OF THE SUPREME COURT OF ESTONIA Abstract .....	64
KASUTATUD MATERJALID .....	69

## SISSEJUHATUS

Tänapäeval viidatakse sageli seaduste õiguselgusetuse probleemile, rõhutatakse õiguselguse väärtust ja põhjendatakse seadusemuudatusi õiguselguse suurendamise vajadusega.<sup>1</sup> Kuigi õiguselgust kui põhiseaduslikku väärtust peaks tagama riigi institutsioonid, on ajakirjandus süüdistanud ametiasutusi vastupidi ka õiguselgusetuse suurendamises.<sup>2</sup> Õiguselgusega seotud probleemidele on peaaegu igal aastal juhtinud tähelepanu õiguskantsler Riigikogule tehtud aastaülevaadetes.<sup>3</sup> Niisiis on teema vägagi aktuaalne, kuid autorile teadaolevalt ei ole vähemalt Tartu Ülikoolis teemaga seonduvaid magistritöid viimastel aastatel kaitstud.

Õiguselgusega on tihedalt seotud korrektne ja täpne keelekasutus ning selge väljendusoskus, mida aitab edendada selge keele liikumine (vt lähemalt p 1.2). Selge ja täpse väljenduse vajalikkusele on juhtinud jõuliselt tähelepanu õiguskantsler, tuues muu hulgas välja, et poliitikute ja ametnike kenitlev ja rahvast alavääristav keelekasutus võib toita äärmuslust ja populismi ning hägusa mõttega seadused raisata asjatult aega ja raha.<sup>4</sup> Samal ajal on rahva hulgas üldlevinud ja kindlasti ka osaliselt põhjendatud usk, et seadused on väga segased. Seetõttu ei pruugi paljud uskuda otsuseid, mis nende suhtes tehakse. Et kirjutada selgemaid norme, peab aga täpselt teadma, mida tahetakse öelda. Ehk aitab just selge keele liikumine murda usku, et õige juura ongi segane targutamine.

Õiguse kui keelelise distsipliini puhul on võimatu keelekasutuse tähtsust ülehinnata. Eriti hästi sobib kõnealune teema aastasse 2019, mis on kuulutatud eesti keele aastaks ja pühendatud eesti keele riigikeelena seadustamise sajandale aastapäevale.

---

<sup>1</sup> Vt nt K. Lind. Maksuotsuse (andmise) faktiline alus ja õiguselgus. Tagantjärele tarkus kui täppisteadus. Maksumaksja 3/2017. – <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=2179> (18.01.19); Kalapüügiseaduse rakendussäte ja õiguselgus. Õiguskantsleri seisukoht 6.04.2016. – [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/kalapuugiseaduse\\_rakendussate\\_ja\\_oiguselgus.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kalapuugiseaduse_rakendussate_ja_oiguselgus.pdf) (18.01.19); Keskkonnaaruandlus: tagada õiguselgus ja suurendada läbipaistvust. Euroopa Liidu Nõukogu pressiteade 4.10.17. – <https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2017/10/04/environmental-reporting/> (18.01.19); Riigiprokurör: olen rahul, et Seli kaasuse kohtuotsus andis õiguselguse. Postimees 11.12.15. – <https://sport.postimees.ee/3432117/riigiprokuror-olen-rahul-et-seli-kaasuse-kohtuotsus-andis-oiguselguse> (18.01.19); Riik tahab ühtlustada avaliku teenistuse regulatsioone. – Raamatupidamisuudised 17.07.17. – <http://rup.ee/seadused/uut-seadusandluses/riik-tahab-uhlustada-avaliku-teenistuse-regulatsioone> (18.01.19); Loomemajanduse meetme uuenenud määrus loob parema õiguselguse. EASi uudised 18.01.18. – <https://www.eas.ee/loomemajanduse-meetme-uuenenud-maarus-loob-parema-oiguselguse/> (18.01.19).

<sup>2</sup> Maksuamet toodab õiguselgusetust. Äripäev 14.01.14. – <https://www.aripaev.ee/blog/2014/04/14/maksuameti-tegevusetus-toidab-oiguselgusetust> (18.01.19).

<sup>3</sup> Õiguskantsleri veebileht. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/aasta-%C3%BCleuvaade> (18.01.19).

<sup>4</sup> Ü. Madise. Jurist, ametnik ja ilus eesti keel. – Õiguskantsleri veebileht <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%BClle-madise-jurist-ametnik-ja-ilus-eesti-keel> (7.02.19).

Õigusselguse vajalikkuse ja õigusselgusetuse vohamise kohta võib leida nii mõnegi näite, mis samuti kinnitavad teema aktuaalsust. 1. jaanuaril 2016. aastal jõustus alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse<sup>5</sup> (ATKEAS) § 85<sup>12</sup> pealkirjaga „Aktsiisimäära muutmise analüüs“ järgmises sõnastuses: „Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule hiljemalt 2018. aasta 1. märtsil analüüsi ja vajaduse korral ettepaneku aktsiisimäära muutmiseks, kui käesolevas seaduses sätestatud või käesoleva seaduse 2015. aasta juunis vastu võetud muudatustega võivad kaasneda ootustele mittevastavad negatiivse mõjuga asjaolud, muu hulgas rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele või aktsiisi laekumisele“. Säte on üsna raskesti jälgitav, kuid sellest võib mõistlik lugeja järeldada eelkõige seda, et Vabariigi Valitsusel on kohustus analüüsida aktsiisimäärade mõju ja vajadusel esitada Riigikogule aktsiisimäärade muutmise ettepanek. Ometi leidis Riigikohus<sup>6</sup>, et selle sätte eesmärk on välistada ootus, et 2015. aasta seaduses ette nähtud aktsiisimäärad hakkavad tingimata kehtima. Sellega nõustus Riigikohus Riigikogu, rahandusministri ja justiitsministri seisukohaga, et nimetatud säte sisaldab reservatsiooni, mis võtab ettevõtjatelt õigustatud ootuse. Muu hulgas põhjendas kolleegium sellist järeldust sätte tekkelooga.

Samuti võivad põhjustada õigusselgusetust näiteks Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) rohkem kui 190 riigi osalusel valminud dokumendid, mis paratamatult on keeleliselt kohmakad ja kantseliiti täis. Alles hiljuti tekitas Eestis segadust ÜRO ränderaamistik, mis ei ole küll õiguslikult siduv, kuid millele poolehoidu avaldamise küsimus tõi Eestis kaasa poliitilise kriisi.<sup>7</sup> Raskepärane keel ja lohisevad laused iseloomustavad üldjuhul ka Euroopa Liidu õigusakte.

2010. aastal jättis president Ilves välja kuulutamata liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse just vastuolu tõttu õigusselguse põhimõttega.<sup>8</sup> Seadusest võis välja lugeda kaks jõustumistähtaega ja seega oli tegemist klassikalise õigusselgusetuse juhtumiga. Nii ilmseid juhtumeid on siiski harva.

Lisaks kõikvõimalikele keelelistele probleemidele ja seaduselünkadele, mis õigusselgusetust põhjustavad, suurendab õigusselgusetust ka üha kasvav õigusaktide hulk. Sellelegi probleemile

---

<sup>5</sup> RT I, 07.12.2018, 30.

<sup>6</sup> RKPJKo 3-4-1-5-17, p 82.

<sup>7</sup> Vt nt K. Raik. ÜRO ränderaamistik ja välispoliitika hapud viinamarjad. – Diplomaatia 19.11.18. – <https://diplomaatia.ee/uro-randeraamistik-ja-valispoliitika-hapud-viinamarjad/> (18.01.19); Justiitsminister Urmas Reinsalu valetab – valitsus on hukutavale rändeleppele juba rohelise tee andnud. – Uued Uudised 10.11.18. – <https://uueduudised.ee/uudis/eesti/justiitsminister-urmas-reinsalu-valetab-valitsus-on-hukutavale-randeleppele-juba-rohelise-tee-andnud/> (18.01.19); Ränderaamistiku saatus lükati Reformierakonna kaela. Äripäev 19.11.18. – <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/11/19/randeraamistiku-saatus-on-reformierakonna-ja-vabaerakonna-kates> (18.01.19).

<sup>8</sup> Liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse kinnitamata jätmine. – RT III, 22.12.2010, 1.

on teravalt tähelepanu juhtinud õiguskantsler, nimetades Postimehes ilmunud arvamuskirjeldus seaduste üha kasvavat massi ägama panevaks.<sup>9</sup> Ettepaneku seadusloomet vähendada on teinud ka ettevõtjate loodud Riigireformi Sihtasutus. Muu hulgas leiavad nad, et välja tuleks töötada üldkohustuslikud õigusaktide ja õiguskeele standardid, mis rõhutaksid ka regulatsiooni selguse ja lühiduse olulisust<sup>10</sup> ehk suurendaksid õigusselgust. Professor Paul Varul on aga juhtinud tähelepanu asjaolule, et kuigi ka seadusloome maht võib olla probleem, on suurem probleem siiski õigusloome kvaliteet. Tema hinnangul aitaks kvaliteedi tagada õigusloome süsteemne korraldus, kus koos töötaksid valdkonna eksperdid, töögrupp ja kaasatud oleksid ka väliseksperdid.<sup>11</sup> Selle seisukohaga tuleb nõustuda, sest probleeme ei saa lahendada mehhaaniliselt. Kindlasti tuleb vältida ka ülereguleerimist, kuid selgus algab siiski õigusloome kvaliteedist, mis omakorda tagab selge ja raskusteta rakendatava õiguse.

Niisiis on õigusselgusele viidatud väga erinevates situatsioonides. Mis on aga õigusselguse põhimõtte tegelik sisu? Kellele, mis ja kui selge peab olema või saabki olla? Kas õigusselgusetusele tuginedes on võimalik oma õigused maksma panna ka kohtus? Neile küsimustele annab vastuse käesolev töö.

Eelnevat arvesse võttes on magistritöö eesmärk selgitada välja, kas ja kui võrd tugineb Riigikohus oma otsustes õigusselguse põhimõttele. Magistritöö põhiküsimus on, millise sisu ja kaalu on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve, haldus-, kriminaal- ja tsiviilasjade lahendamisel õigusselguse põhimõttele andnud. Töö tulemused võiksid olla abiks argumentide valikul kohtusse pöördumisel. Põhiküsimus on põhimõtteliselt võimalik esitada ka hüpoteesi vormis, kuid uurimisstrateegiat ja töö praktilist eesmärki silmas pidades on täpsem sõnastada uurimisküsimus ja sellele vastamiseks vajalikud alaküsimused. Töö on jaotatud kolme peatükki. Uurimisküsimusele vastamiseks on esmalt antud õiguskirjandusele tuginedes ülevaade õigusselguse põhimõttest õigusteoorias, õigusselguse põhimõtte sisust ja selle põhiseaduslikust taustast. Samuti normi tõlgendamisest õigusselguse huvides. Seejärel on peatutud selge keele liikumisel ja selle mõjul õigusele, esitatud on ka lühike ülevaade teiste riikide praktikast selles valdkonnas. Uuritud on, kas selge keele põhimõtete rakendamine võiks

---

<sup>9</sup> Ü. Madise. Vähem norme, rohkem tervet mõistust. Postimees 31.05.16. – <https://arvamus.postimees.ee/3715361/ulle-madise-vahem-norme-rohkem-tervet-moistust> (19.01.19). Vt ka õiguskantsleri aastaulevaadet 2017/2018. – <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2018/> (19.01.19).

<sup>10</sup> I osa. Esinduskogud. Reformipaketi viis peatükki, mis koondavad rahva esinduskogude, õigusloome ja rahva osalusega seotud ettepanekud ning puudutavad uuenduste elluviimiseks vajalikke põhiseaduse sätteid. Riigireformi SA, lk 14. – [https://static1.squarespace.com/static/5ad5c9e0cc8fed01d0598914/t/5bcd9f0a71c10b12827ec4f9/1540202251774/I+osa\\_esinduskogud.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5ad5c9e0cc8fed01d0598914/t/5bcd9f0a71c10b12827ec4f9/1540202251774/I+osa_esinduskogud.pdf) (19.01.19).

<sup>11</sup> P. Varul. Mida teha õigusloomega? 22.01.19. – Edasi.org [https://edasi.org/35874/paul-varul-mida-teha-oigusloomega/?fbclid=IwAR08cEHvCileNLbXKgz87K20IzloqC19AqZSGuqCvfGMIjNepfoC3xO\\_lw0](https://edasi.org/35874/paul-varul-mida-teha-oigusloomega/?fbclid=IwAR08cEHvCileNLbXKgz87K20IzloqC19AqZSGuqCvfGMIjNepfoC3xO_lw0) (22.01.19).

õigusselgust suurendada. Vastust on püütud leida ka küsimusele, kuidas üldse normi selgust hinnata. Nimetatud teemade käsitus moodustab magistritöö esimese peatüki, olles sellega järgnevatesse peatükkidesse paigutatud peaküsimusele vastamiseks vajaliku analüüsi aluseks.

Teise peatüki keskmes on õigusselguse põhimõttele tuginemine põhiseaduslikkuse järelevalve asjades, ennekõike küsimus sellest, kas õigusselgusetus saab olla iseseisev põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise ja normi põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamise alus. Eraldi on vaadeldud kohaliku omavalitsuse üksuste taotlusi ja muid taotlusi. Kolmandas peatükis on vaatluse all õigusselguse põhimõttele tuginemine ja *obiter dictum*'ina viitamine haldus-, tsiviil- ja kriminaalkolleegiumi praktikas.

Lõpetuseks on juttu ebaselguse võimalikest põhjustest ja välja on pakutud ka paar võimalikku lahendust, kuidas õigusselgust suurendada.

Kasutatud on analüütilist uurimismeetodit ja süsteemset lähenemist. Peamiseks teoreetiliseks allikaks on asjakohane eesti-, inglis- ja vähesel määral saksakeelne õiguskirjandus ning kohtupraktikas väljendatud seisukohad. Läbi on töötatud õigusselguse põhimõtet kajastavad Riigikohtu lahendid, mille põhjal on tehtud järeldus õigusselguse põhimõttele tuginemise võimalustest Riigikohtus. Riigikohtus käsitlemist leidnud õigusselguse probleeme on hinnatud M. Sachsi mudeli alusel.

Tööd kirjeldavad enim märksõnad riigiõigus, õiguskindlus, õigusselgus, õiguskeel.

# 1. ÕIGUSSELGUSE PÕHIMÕTE ÕIGUSTEOORIAS

## 1.1 Õigusselguse põhimõtte käsitletud

Õigusselguse põhimõte on midagi sellist, millele argumenteerimisel väga sageli viidatakse selle täpset tähendust ja ulatust võib-olla teadmata. Inglisekeelne õiguskirjandus kasutab õigusselguse puhul terminit *legal certainty* või *legal clarity* ja saksakeelne *Rechtsklarheit*. Tähistavad need selget ehk arusaadavat õigust, aga ka õiguse ettenähtavust.

Õigusselguse põhimõte on õiguskindluse põhimõtte osa ja eraldi selgepiirilisel välja toodud eelkõige Saksa ja nüüd ka Eesti õigusteoorias. Õiguskindluse põhimõtte võib jagada kaheks: kindlus ühelt poolt õiguse sisu suhtes ja teiselt poolt õigusliku olukorra püsivuses. Radbruch on nimetanud õiguskindlust ühena kolmest õiguse väärtusest üldhüve ja õigluse kõrval.<sup>12</sup> Taavi Annuse riigiõiguse õpiku järgi kuulub õiguskindluse põhimõtte alla a) tagasiulatuva jõu keeld – tagasiulatuva jõuga seadused on üldjuhul lubamatud; b) õiguspärase ootuse ehk usalduse kaitse põhimõte – õigus mõistlikult eeldada, et rakendatav õigusakt jääb kehtima; c) õigusselguse põhimõte ehk õiguse arusaadavus – isikud peavad suutma normidest aru saada; d) õigusrahu – isik ei tohi jääda ebamõistlikult pikalt ebakindlasse olukorda, teadmata, kas tema suhtes õiguslikke tagajärgi rakendatakse või mitte; e) *vacatio legis* põhimõte – normi-adressaatidele peab jääma piisavalt aega ümberkorralduste tegemiseks; f) avaldamiskohustus – õigusaktid peavad olema isikutele kättesaadavad.<sup>13</sup> Õigusselguse põhimõtet väiksemateks elementideks lahti võetud ei ole.

Saksa õigusteadlane Michael Sachs tuletab Grundgesetzi art-st 20 õigusriigi põhimõtte, sellest õiguskindluse põhimõtte ja tollest omakorda õigusselguse põhimõtte. Sachsi järgi nõuab õigusselguse põhimõte, et a) normiadressaatidel oleks selge, millised õigusnormid kehtivad ehk on jõus; b) normid oleksid terviklikud ehk sisaldaksid kõike nende täitmiseks olulist; c) normid oleksid sisuliselt selged, s.o vastuoludeta. Normide arusaadavust Sachs põhiseaduse kommentaarides eraldi välja ei too.<sup>14</sup> Üldjoontes Sachsi mudelist lähtudes on autor uurinud ka Riigikohtu praktikat, lisades õigusselguse põhimõttele omalt poolt siiski ka neljanda elemendi

---

<sup>12</sup> G. Radbruch. Viis minutit õigusfilosoofiat. – *Juridica VIII/2002*, lk 515.

<sup>13</sup> T. Annus. *Riigiõigus*. Tallinn: Juura 2006, lk 95–105.

<sup>14</sup> M. Sachs, in: *Sachs, Grundgesetz*, 3. Aufl. 2003, Art 20, Rdn. 122–125.

– keelelise selguse, arusaadavuse. Täiesti õiguselgeks saab pidada normi, mille puhul on kõigi nelja õiguselguse elemendi nõuded täidetud.

- a. Õiguselguse põhimõtte esimene element eeldab õigusnormide avaldamist ja võimalusel ka adressaatide teavitamist muul moel. Näiteks võivad inimesed saada oma õigustest teada meedia vahendusel. Nii juhtus 2003. aastal vastu võetud okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadusega<sup>15</sup>, mille § 6 võimaldas tervishoiuteenuste ja ravimite hüvitamist. Paljud isikud said oma õigusest teada ajaleheartikli kaudu ja pöördusid selle alusel Sotsiaalministeeriumi poole. Avaldamiskohustus kehtib kõigi õigusaktide kohta, sh rahvusvahelised lepingud, EL õigusaktid ja ka üksikaktid.
- b. Norm ise peaks olema terviklik. Sachs eristab staatilist ja dünaamilist viitenormi, pidades viimast sageli õiguselgusetuse allikaks. Ühes normis teisele viitamisel peaks olema selge, kus see norm asub ja mis on selle sisu. Sageli viidatakse aga muutuvatele või täpselt määratlemata normidele, nt „kui seadus ei sätesta teisiti“, „arvestades rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi“ jne. Selliste viidete korral ei tea normiadressaat sageli, millised on tema õigused ja kohustused. Nii näiteks jäeti 2016. aastal kalapüügiseaduse asendamisel vajalikud määrused seadusega kooskõlla viimata ja Riigi Teatajast avanes teade, et kalapüügieeskiri ei ole kehtestatud või avaldatud. Vana kalapüügieeskiri aga kehtis „niivõrd, kuivõrd see pole vastuolus uue seadusega“. Õiguselgusetule olukorrale juhtis oma pöördumises Keskkonnaministeeriumi poole tähelepanu õiguskantsler<sup>16</sup> ja vajalikud eeskirjad said kehtestatud.
- c. Normid peavad olema sisuliselt selged ehk vastuoludeta. Õiguskantsler tegi 2015. aastal Riigikogule ettepaneku veeseaduse<sup>17</sup> § 17 lg 4 põhiseadusega kooskõlla viimiseks,<sup>18</sup> sest nimetatud säte nõudis paisu omanikult või valdajalt kalade läbipääsu tagamist nii paisust üles- kui ka allavoolu, võimaldamata erandeid. Samal ajal keelab muinsuskaitseaduse<sup>19</sup> § 5 mälestiste hävitamise või rikkumise. Nii seati mälestiste omanikud olukorda, kus mõlemat seadust täita oli võimatu. Nüüdseks on seadusesse lisatud erandit võimaldav lõige 4<sup>1</sup>.

---

<sup>15</sup> RT I 2003, 88, 589.

<sup>16</sup> Kalapüügiseaduse rakendussäte ja õiguselgus (vt viide 1).

<sup>17</sup> RT I, 22.02.2019, 32.

<sup>18</sup> Ettepanek veeseaduse § 17 lõike 4 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. 1.12.2015. –

[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_ettepanek\\_nr\\_2\\_riigikogule.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_ettepanek_nr_2_riigikogule.pdf) (20.03.19).

<sup>19</sup> RT I, 13.03.2019, 62.



d. Normid peavad olema keeleliselt arusaadavad, lihtsad ja selged. Kahjuks on väga palju vastupidiseid näiteid. Näiteks võib tuua töövõimetoetuse seaduse<sup>20</sup> § 27 lg 2, mis koosneb 98 sõnast, mis on kokku pandud ühte lausesse: „Isikule, kes oli riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel tunnistanud viimase püsiva töövõimetus ekspertiisiga püsivalt töövõimetuks kestusega vähemalt kaks aastat ja kes esitab hiljemalt püsiva töövõimetus ekspertiisi otsuses märgitud korduvekspertiisi tähtajal käesoleva seaduse alusel töövõime hindamise taotluse ning kellel tuvastatakse osaline või puuduv töövõime, või isikule, kellele riiklike elatusrahade seaduse alusel tähtajatult määratud invaliidusgrupp on riikliku pensionikindlustuse seaduse § 58 kohaselt loetud vastavaks vanaduspensioni eani määratud püsivale töövõimetusle töövõime kaotusega 40–100 protsenti, makstakse töövõimetoetust suuruses, mis on võrdne talle viimati riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel makstud töövõimetuspensioniga kalendripäeva kohta, kui käesoleva seaduse alusel makstav töövõimetoetus kalendripäeva kohta on sellest väiksem.“ Sellest lausest peab aru saama puudega inimene. Kahjuks on selliseid koletislikke lauseid seadustes küllaga ja näiteid võiks tuua lõputult. Lihtsa ja selge keelekasutuse olulisusest on väga ilusti kirjutanud õiguskantsler.<sup>21</sup> Ebasobivale keelekasutusele on oma lahendites sageli tähelepanu juhtinud ka Riigikohus (vt p 2.1).

Õigusselguse põhimõte kuulub õiguskindluse põhimõtte osana Euroopa Liidu õiguse aluspõhimõtete hulka. Euroopa Liidu lepingu<sup>22</sup> art 6 lg 1 tunnustab aluslepingutega samaväärseks Euroopa Liidu põhiõiguste hartas<sup>23</sup> sätestatud õigused, vabadused ja kohustused ja lg 3 järgi on liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused liidu õiguse üldpõhimõtted. Võib öelda, et artikliga 6 tunnustatakse kahte Euroopa Liidu põhiõiguste allikat: põhiõiguste hartat ja liidu õiguse üldpõhimõtteid. Samas võib lõiget 3 pidada ka arenguklauslik, mis lubab täiendada põhiõiguste kataloogi.<sup>24</sup> Niisiis on õigusselguse põhimõtte näol tegemist ühega EL õiguse aluspõhimõtetest.

Riigikohtunik Nele Parrest on juhtinud tähelepanu sellele, et õigusselguse põhimõtte olulisuse teadvustamiseks tuleks õigusselguse kui abstraktse põhimõtte asemel rääkida isiku subjektiivsest (põhi-)õigusest õigusselgusele – isiku põhiõigusest õigusselgetele õigusaktidele

---

<sup>20</sup> RT I, 13.03.2019, 185.

<sup>21</sup> Vt viide 4 lk 3.

<sup>22</sup> ELT C83, 30.3.2010, lk 13–45.

<sup>23</sup> ELT C326, 26.10.2012, lk 391–407.

<sup>24</sup> U. Lõhmus. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica IX/2011, lk 642.

ja õiguspraktikale. Õigusselguse põhimõtte järgimine tähendab, et avalik võim tunnustab inimese õigust saada aru talle õigusi andvast või kohustusi panevast õigusaktist<sup>25</sup> ja ka tegutseb vastavalt. Just sellist õigusselgust ja sellega kaasnevat lugupidamist inimese vastu rõhutab oma pöördumistes sageli õiguskantsler.

Õigusselguse nõue seab omakorda nõuded õigusakti kvaliteedile. Samas on õigusselgus määratlemata õigustumõiste ja eeldab kohaldaja väärtushinnangut.<sup>26</sup> Teiselt poolt iseloomustab õigusaktide ja nende rakendamise praktika õigusselgus aga ka avaliku võimu tegevuse kvaliteeti.<sup>27</sup> Sellest vaatekohast peaks nii seadusandja kui ka seaduse rakendaja olema huvitatud õigusselguse suurendamisest ja õigusselgusetute või ka lihtsalt segaste olukordade vältimisest. Ameerika Ühendriikides on analüüsitud<sup>28</sup> ülemkohtu kohtunike otsuste ja õigusselguse seoseid ning leitud, et õigusselgus aitab suurendada kohtu legitiimsust ja tugevdada sellega õigusriigi põhimõtet. See on ka loomulik, sest õigusselgus suurendab ettenähtavust ehk aitab inimesel oma teo tagajärgi ette näha ja teiselt poolt võimaldab jälgida kohtuotsuse kujunemist, suurendades inimeste usku kohtupidamise aususse.

### 1.1.1 Põhiseaduslik taust

Õigusselguse ehk määratuse põhimõtte sätestab Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>29</sup> (PS) § 13 lg 2 – seadus kaitseb igäuhte riigivõimu omavoli eest. Selle sättega antakse seadusele klassikaline õigusriiklik ülesanne.<sup>30</sup> Tegemist on ühega neljast põhiseaduses sisalduvast üldisest piiriklauslist, mis puudutab kõiki põhiõigusi. Õigusselguse põhimõtet on nimetatud ka määratletuse, definiitsuse või definitiivsuse põhimõtteks. See on formaalne nõue, mis tuleb tuvastada üldise põhiõiguste tuvastamise skeemi raames.<sup>31</sup>

Põhiõigused on riikliku õiguskorra olulised elemendid, kuid samas ei mahu nad riiklikesse raamidesse, sest sisaldavad inimõigusi, mis kehtivad nende sätestamisest olenemata

---

<sup>25</sup> N. Parrest. Õigusselgusest õigusriigis ehk „Kui ei saa aru, võta advokaat“. Avaliku teenistuse aastaraamat 2007. Riigikantselei 2008, lk 12.

<sup>26</sup> U. Lõhmus. Eriarvamus RKPJK otsusele nr 3-4-1-8-00.

<sup>27</sup> Parrest, lk 12.

<sup>28</sup> R. J. Owens; J. P. Wedeking. Justices and Legal Clarity: Analyzing the Complexity of U. S. Supreme Court Opinions. – Law & Society Review. Dec 2011, Vol. 45 Issue 4, p 1037.

<sup>29</sup> RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>30</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/eriväljaanne, p 5.4.1.1.

<sup>31</sup> M. Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaar, p 15. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, 4. vlj. 2017.

universaalselt. Alexy on nimetanud põhiõiguslike printsiipide ühe olulise omadusena nende kalduvust kollideeruda.<sup>32</sup> Õigusselguse põhimõtte näol on niisiis tegemist universaalse põhimõttega, mis võib kollideeruda teiste põhiõigustega.

PS § 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata (st põhiõigusi riivata) kolme tingimuse üheaegsel esinemisel: 1) kooskõlas põhiseadusega, kui 2) piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega 3) moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Seega peavad põhiõigusi riivavad aktid olema kooskõlas kõigi põhiseaduse normidega, sh õigusselguse põhimõttega. Alexy järgi on põhiõiguste dogmaatikas jõutud järeldusele, et vähemalt kõigil vabadusõigustel on kaks kaitsesuunda: formaalne ja materiaalne.<sup>33</sup> Õigusselguse põhimõte kuulub formaalsesse kaitsesuunda.

PS § 13 lg 2 peab muutma riigivõimu üksikisiku jaoks ettearvatavaks, just see on vabadusliku eksistentsi eeldus. Määratuse põhimõtte nõuab aga üksnes seda, et norm, millele riive tugineb, oleks piisavalt määratud. Selle põhimõtte kogu tähendus tuleb ilmsiks siis, kui siduda see samas paragrahvis sisalduva seadusereservatsiooni nõudega. Formaalne kaitse tähendab põhiõiguse kandja õigust sellele, et kõik tema põhiõiguste riived vastaksid põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele, määratuse põhimõttele ja seadusereservatsioonile.<sup>34</sup> See tähendab muu hulgas seda, et norm peab olema õigusselge. Õigusselgus on Euroopa õigusruumis üldtunnustatud põhimõte.

Riigikohus on nimetanud õigusselgust õiguskindluse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte kõrval põhiseaduse kandvaks printsiibiks.<sup>35</sup> Õigusselguse põhimõtte keelab riigivõimu omavoli, st tagab, et riigiorganite käitumist oleks võimalik teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.<sup>36</sup> Õigusselguse põhimõtte on õiguskindluse printsiibi osa<sup>37</sup>, mis omakorda on õigusriigi aluspõhimõtte alaprinsiip. Õigusselguse põhimõtte eesmärk on luua kindlustunne riigilt oodatava ja isikult nõutava käitumise suhtes.<sup>38</sup> Alexy on nimetanud õigusselguse põhimõtet õigusriigi printsiibi põhjapanevaks elemendiks.<sup>39</sup> Riigikohus on aga

---

<sup>32</sup> Alexy, p 1.2.

<sup>33</sup> Alexy, p 5.4.1.1.

<sup>34</sup> Samas.

<sup>35</sup> RKÜKo 3-3-1-41-06, p 21; RKÜKo 3-4-1-19-07, p 25.

<sup>36</sup> M. Ernits. Põhiseaduse § 10 kommentaar, p 28. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, 4. vlj. 2017.

<sup>37</sup> RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12.

<sup>38</sup> K. Saaremäel-Stoilov. Õigusselguse põhimõtte Riigikohtu praktikas. – Õiguskeel 2008, lk 10.

<sup>39</sup> Alexy, p 5.4.1.1.

nimetanud, et õigusselguse põhimõtte kujutab endast ühtlasi ka PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keelu konkretiseeringut.<sup>40</sup>

Kuigi õigusselguse põhimõtte on õigusriigi põhimõtte oluline element ja saanud kogu demokraatliku õigusruumi osaks, siis varasemad Eesti põhiseadused sarnast sätet ei sisaldanud. Põhiseaduse paragrahv 13 lisati seaduse teksti alles Põhiseaduse Assamblee töö lõppfaasis. Lõike 1 esimene lause kujutab endast süstemaatilist üldist kaitsepõhiõigust, väljendades riigi kaitsefunktsiooni, lõige 2 aga sätestab (subjektiivse) õigusselguse põhimõtte.<sup>41</sup>

Enamasti seostab Riigikohus õiguskindluse (ja õigusselguse) põhimõtet PS § 13 lg-ga 2<sup>42</sup>, aga ka PS §-ga 10<sup>43</sup> ja nende kahe sätte koosmõjuga.<sup>44</sup> Seost on nähtud ka PS §-ga 6, mis sätestab, et Eesti riigikeel on eesti keel.<sup>45</sup> Kõige üldisemalt peab õiguskindluse põhimõtte looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisus (õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte).<sup>46</sup> Niisiis peab põhiõigusi riivav seadus olema piisavalt määratud,<sup>47</sup> sest ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäuht riigivõimu omavoli eest.<sup>48</sup> Õigusselgusetu olukorra kirjeldamiseks on Riigikohus kasutanud ka umbmäärasuse kriteeriumi.<sup>49</sup> Edasises töös keskendub autor eelkõige just õigusselguse põhimõttele.

### 1.1.2 Õigusselguse põhimõtte sisu ja normi tõlgendamine õigusselguse huvides

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on otsuses *Sunday Times vs. United Kingdom* leidnud, et seadus peab olema piisavalt ligipääsetav: inimene peab olema võimeline kohaldatavat normi adekvaatselt tajuma. Normi ei saa pidada seaduseks, kui see ei ole küllalt täpne, võimaldamaks isikul oma käitumist reguleerida: isik peab olema võimeline (vajadusel asjakohase nõustamise abiga) nägema asjakohasel määral ette oma tegevuse tagajärgi. Samas ei pea tagajärjed olema

---

<sup>40</sup> RKPJKo 3-4-1-33-05, p 21.

<sup>41</sup> Ernits. Põhiseaduse § 13 kommentaar, p 1.

<sup>42</sup> Nt RKÜKo 3-4-1-5-02, p 31; RKPJKo 3-4-1-45-13, p 24; RKTko 3-2-1-82-07, p 17.

<sup>43</sup> RKÜKo 3-3-1-47-03, p 30; RKPJKo 3-4-1-14-06, p 22.

<sup>44</sup> RKÜKo 3-1-1-88-07, p 31; RKKKo 3-1-1-32-08, p 15.

<sup>45</sup> Parrest, lk 10.

<sup>46</sup> RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12; 3-4-1-16-05, p 20; 3-4-1-14-06, p 23.

<sup>47</sup> Ernits. Kommentaar § 13, p 17.

<sup>48</sup> RKPJKo III-4/1-1/94.

<sup>49</sup> RKPJKo 3-4-1-8-00, p 13.

ettenähtavad absoluutse kindlusega – kogemus näitab, et see on saavutamatu. Olgugi ettenähtavus väga soovitatav, võib see kaasa tuua ülemäärase jäikuse, kuid seadus peab suutma muutuvate oludega kohaneda. Seetõttu on paratamatu, et paljud seadused on sõnastatud, kasutades suuremal või vähemal määral ähmaseid termineid, mille tõlgendamine ja kohaldamine on praktika küsimus.<sup>50</sup> Just sellele lahendile tuginedes on sisustanud õigusselguse põhimõtet ka meie Riigikohus.

Õigus on oma olemuselt keeleline distsipliin, kus teadmised ja tekst on lahutamatud. Õigusaktides on oluline roll määratlustel, sest terminitel võib õiguses olla tavatähendusest erinev sisu ja ebamäärasus võib põhjustada väärarusaamist. Legaaldefiniitsioonid on oma loomult autoriteetsed – seadusandjal on õigus määrata, kuidas tuleb terminit mõista. Samas ei ole legaaldefiniitsioonid ainult tõlgendusjuhised, neil võib olla sama suur mõju ja sarnased tagajärjed nagu sisulistel normidel.<sup>51</sup> Niisiis annavad õigusterminite määratlused esmased tõlgendamisjuhised, kuidas terminit kindla seaduse kontekstis mõista. Seejuures võib termini tähendus olla kitsam või laiem, kui ollakse tavakasutuses harjunud, kuigi näiteks Soome õiguslooja käsiraamatu<sup>52</sup> järgi ei tohiks üldkeele sõna terminina määratledes selle tähendust kitsendada ega laiendada. Sellest soovitusel tasuks kindlasti meilgi kinni pidada, sest tavatähendusest erinev tähendus suurendab tahes tahtmata õigusselgusetust.

Legaaldefiniitsioonidel on kolm peamist eesmärki: 1) minimeerida umbmäärasust ja ebakindlust, vältida mitmetähenduslikkust ja suurendada õiguskindlust; 2) jõuda tavakeelset ette, st leida tähistus uutele nähtustele; 3) luua seos sõna või lühikese fraasi ja pikema fraasi vahel (vältides sellega pika ja kohmaka fraasi pidevat kordamist seaduse tekstis). Niisiis saab määratluste abil teha seaduse lihtsamaks, loetavamaks, selgemaks ja suurendada sidusust. Määratlused mängivad olulist rolli ka ühelt poolt õiguskindluse ja teiselt poolt paindlikkuse ja kohandatavuse tasakaalustamisel.<sup>53</sup> Määratlus ei tohiks sisaldada materiaalõiguse sätteid<sup>54</sup> (see põhimõte kehtib ka Eesti õiguses, vt HÕNTE § 18 lg 3). Seega on legaaldefiniitsioonid õigusselguse suurendamise allikas.

Legaaldefiniitsioonidel on suur jõud, sest nad kontrollivad termini tähendust kogu seaduses ja ka muudes sama teema õigusaktides. Seepärast on määratlustel tohutu mõju seaduse teksti

---

<sup>50</sup> EIKo, 26.04.1979, 6538/74, *Sunday Times v. The United Kingdom*, p 49.

<sup>51</sup> Y. Roznai. 'A bird is known by itsfeathers'- on the importance and complexities of definitions in legislation. - *The Theory and Practice of Legislation*, 2014, Vol. 2, No.2, lk 146-148.

<sup>52</sup> Laikirjoitajan opas. Kansallisten säädestön valmistelua koskevat ohjeet, 23.

<sup>53</sup> Roznai, lk 151–152.

<sup>54</sup> E. Attila. Seaduskeel – katsumus või võimalus? Soome seaduskeele keerdkäigud ja kuidas neist välja tulla. – *Õiguskeel* 4/2018, lk 8.

rakendamisel ja tõlgendamisel. Samas on leaaldefiniitsioonid vastuolulised. Ühelt poolt kindlustavad nad, et avalikkus mõistaks seaduse ulatust ja rakendamist. Seepärast on määratlused nii tähtsad õigusriigi põhimõtte jaoks. Teisest küljest piiravad nad aga seaduse kohaldamisala, luues riski, et teatud olukord, mis ei sobi täpselt määratlusega, jääb seaduse kohaldamisalast välja, kuigi peaks olema reguleeritud.<sup>55</sup> Sellise kahetise mõju tõttu tuleb leaaldefiniitsioonide koostamisel olla eriti ettevaatlik. *Omnis definitio in iure civili periculosa est*<sup>56</sup> – iga defineerimine (tsiviil)õiguses on riskantne.

Sõnadel iseenesest ei ole tähendust, tähendus on sotsiaalne konstruktsioon. Seetõttu vajavad ka leaaldefiniitsioonid tõlgendamist. Keeruliseks teeb olukorra see, et termineid saab määratleda ainult teiste sõnade abil, mis võivad omakorda olla ähmased ja kanda mitut tähendust. Õiguslik määratlus on tegelikult norm ja kohus peab otsustama, kas teatud sündmus mahub selle alla. Ebatüüpilistes olukordades võivad määratlused alt vedada ja sel juhul peab kohtunik võtma vastutuse, kas mingi olukord mahub leaaldefiniitsiooni alla või mitte. See otsus ei ole lingvistiline, vaid õiguslik.<sup>57</sup> Oluline on siiski, et kohtule oleks jäetud tõlgendamisruumi.

Määratlemata õigusmõistete kasutamine õigusaktides on teataval määral paratamatu (vt eespool viidatud EIK lahend). Lubatud on kasutada termineid, mis vajavad tõlgendamist või on oma iseloomult tegevusstandardid. Spetsiifilist valdkonda reguleerivate tehnilist laadi õigusaktide sõnastamisel on aga paratamatult vaja kasutada termineid, millest iga kodanik aru ei saa. Sellised õigusaktid ei mõjuta aga üldse või mõjutavad vähe tavainimese käitumist. Siiski peaks õiguslooja ka sellisel juhul püüdma sõnastada võimalikult selged, täpsed ja kergesti mõistetavad normid<sup>58</sup> ehk lähtuma õigusselguse põhimõttest.

Määratlemata õigusmõistete ja üldklauslite kasutamise korral tõusetub õigusselguse probleem eelkõige siis, kui norm sisaldab üldklauslit, mille sõnastamisel on kasutatud määratlemata õigusmõisteid, ja annab kohaldajale kaalutusõiguse.<sup>59</sup> Selline olukord võib viia võimu kuritarvitamiseni. Et tegeliku elu situatsioonide rohkust ei ole võimalik täielikult kirjeldada, on määratlemata õigusmõisteid siiski vaja. On koguni väidetud, et paindlikud, neutraalsed, abstraktsed ja kontekstualiseerimata terminid ongi eelistatud, sest tagavad õigussüsteemile vajaliku paindlikkuse.<sup>60</sup> See, kui täpne seadus peab olema, on endiselt vaidluse objekt. Selged

---

<sup>55</sup> Roznai, lk 165.

<sup>56</sup> K. Adomeit, M. Ristikivi, H. Siimets-Gross. *Ladina-eesti õigussõnastik*. Eesti Keele Sihtasutus: Tallinn 2005, lk 191.

<sup>57</sup> Roznai, lk 158–159.

<sup>58</sup> U. Lõhmus. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – *Õiguskeel* 4/2015, lk 2.

<sup>59</sup> Samas, lk 3.

<sup>60</sup> A. Faulkner. *Law's performativities: Shaping the emergence of regenerative medicine through European Union legislation*. – *Social Studies of Science*, 2012, 42(5), lk 772.

reeglid on ettenähtavamad ja võimaldavad järjekindlamat rakendamist kui üldised põhimõtted. Põhimõtted suunavad aga kohtunikku asjaolusid kaaluma ja on seega paindlikumad, suutes ajaga kohanduda. Ühed näevad selles eelist, teised puudust, sest määramatus võib põhjustada ebaefektiivsust.<sup>61</sup> Seadusandja peab leidma tasakaalu täpsuse ja paindlikkuse vahel.

Määratlemata õigusmõistete ja üldklausli kasutamise tõttu sai näiteks korrakaitseaduse eelnõu terava kriitika osaliseks.<sup>62</sup> Selliste mõistete kasutamine nõuab varasemast suuremat abstraktsiooni nii seadusandjalt kui ka seaduse kohaldajalt. Sellega suureneb diskretsiooni ulatus ning väheneb ametnike tegevuse ennustatavus ja kõrgemalseisvate asutuste võimalus ametnikke kontrollida.<sup>63</sup> Saksamaa kogemus näitab, et seadusandja ei suuda kõiki võimalikke ohuolukordi ette näha ja eriseadustes või standardkoosseisudena sätestada. Ohutõrjeõiguse eriklauslist loobumine tähendaks järelikult paratamatult kaitsedefitsiiti. Õigusriik, mis muretseb nii vabaduse kui ka oma kodanike turvalisuse pärast, ei saa endale ohutõrjeõiguses selliseid lünki lubada.<sup>64</sup> Laaring on osundanud, et õiguskaitse terviklikkusel ja paindlikkusel, mille tagab abstraktne regulatsioon, on oma hind, mida Eesti puhul ei vähenda pikaajaline praktika ja teadus, mida Saksa konstitutsioonikohus on üldklauslite puhul õigusselguse garantiina välja toonud.<sup>65</sup>

Õigusselguse põhimõtte sihtrühm on seaduse või muu õigusakti sõnastajad. Kuid seadusandja ülesanne ei ole ainult arusaadava õigusakti sõnastamine, seadusandja peab suutma ette näha ka seaduse rakendamise tagajärgi. Nii on tabavalt osundatud, et õiguslik reegel ei ole nagu gravitatsiooniseadus. Selle kehtestamine eeldab võimet tagajärgi ette näha.<sup>66</sup> Loomulikult peab seadusandja teadma, mida kehtestatud normiga saavutada soovib. Kui kuitahes selgel normil ei ole soovitud tagajärge, muutub kogu reguleerimine mõttetuks.

Niisiis peab seadus olema küllalt spetsiifiline, ilma pikkade ja detailsete määratlusteta, ja teiselt poolt küllalt üldine, et lasta õigusel areneda. Just terminite ebaselgus on see, mis lubab seadusel areneda kohtunike interpretatsiooni ja halduse diskretsiooni kaudu.<sup>67</sup> On öeldud, et seadus võib saada ajaga oma loojatest targemaks, importides enesesse ajaga muutunud keskkonnast uute

---

<sup>61</sup> R. J. Owens; J. P. Wedeking. Justices and Legal Clarity: Analyzing the Complexity of U. S. Supreme Court Opinions. – *Law & Society Review*. Dec 2011, Vol. 45 Issue 4, p 1030.

<sup>62</sup> V. Linde. Korrakaitseaduse eelnõu probleemidest. Riigikogu Toimetised 17/2008. – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Korrakaitseaduse-eeln%C3%B5u-probleemidest.pdf> (26.01.19).

<sup>63</sup> M. Laaring. On the Situation of Law-Enforcement Law in Estonia, 21 *Juridica International* 95 (2014), lk 99.

<sup>64</sup> F. Schoch. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. – *Juridica* VIII/2010, lk 546.

<sup>65</sup> Laaring, lk 99.

<sup>66</sup> B. Flanagan. Revisiting the Contribution of Literal Meaning to Legal Meaning. – *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 30, Issue 2, 1 July 2010, lk 263.

<sup>67</sup> Roznai, lk 166.

kohaldajate abiga sisu, mida seaduse loojad ei saanud kuidagi silmas pidada.<sup>68</sup> Nagu öeldud, on seadusandja ülesanne leida tasakaal selguse ja paindlikkuse vahel ning kohandumisvõime on kindlasti hea seaduse tunnus.

Riigikohus on õigusselguse ja õiguse ühetaolise kohaldamise huvides tõlgendanud normi isegi *obiter dictum* 'i korras.<sup>69</sup> Tõlgendamise puhul tuleb aga arvestada, et seda ei tohi teha viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks.<sup>70</sup> Mida enam on aga õigusaktis tõlgendamist vajavaid norme, seda enam läheb normidele tähenduse andmine normi loojalt üle selle kohaldajale ja tõlgendajale, eelkõige kohtule.<sup>71</sup> Selles võidakse näha probleemi, kuigi Riigikohus on juhtinud tähelepanu sellele, et kohtu ülesanne ongi muu hulgas seaduste tõlgendamine ning vajadusel ka tekkinud vastuolude ja lünkade ületamine.<sup>72</sup> Siiski võib kohus tõlgendamisega ka õigusselgusetust suurendada, kui näiteks eri kohtud annavad samale normile erineva tähenduse. Sel juhul jääb üle oodata Riigikohtu seisukohta.

Põhiõigustest tuleneb, et normi tuleb tõlgendada isiku kasuks ja igasugune avalik-õigusliku kohustuse panemine analoogia teel on keelatud. Riigikohtu normile antav tõlgendus peaks suurendama, mitte kahandama õigusselgust. Vastupidine olukord saaks tekkida vaid juhul, kui Riigikohtu tõlgendus oleks vastuoluline, ebakohane või arusaamatu.<sup>73</sup> Sellist asja praktikas tõenäoliselt ette ei tule, sest raske on kujutleda olukorda, kus Riigikohus tahtlikult õigusselgusetust suurendaks. Riigikohtul puudub aga alus normi põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Põhiseaduskonformne tõlgendamine tähendab, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole.<sup>74</sup> Õigusselgusetusest võib aidata üle saada ka Euroopa Liidu õigusega kooskõlaline tõlgendamine.<sup>75</sup>

Igal juhul vajab igasugune seadus tõlgendamist ja tõlgendamisel on õiguse rakendamise juures keskne roll. Ei ole võimalik luua seadust, mis oleks n-ö lõpuni valmis ja reguleeriks kõik tegelikkuses esineda võivad olukorrad.

---

<sup>68</sup> E. Kergandberg. Kohtukaebeõigus, eriti edasikaebeõigus Riigikohtu ja eriti kriminaalkolleeegiumi praktikas: kas lihtõiguslik tegelikkus võib tingida põhiseadusliku võimalikkuse ümberdefineerimist? – *Juridica* 4/2018, lk 277.

<sup>69</sup> Nt RKKKm 3-1-1-91-06, p 8.

<sup>70</sup> RKPJKo III-4/1-6/94, p 1.

<sup>71</sup> Lõhmus. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte, lk 2.

<sup>72</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p 23.

<sup>73</sup> Ernits. Kommentaar § 13, p 19.

<sup>74</sup> RKÜKo 3-2-1-73-04, p 36.

<sup>75</sup> RKHKo 3-3-1-49-07, p 11.



## 1.2 Selge keele liikumise mõju õigusele

Kirjalik tekst jõuab vastuvõtjani enamasti lugemise kaudu. Tähtede ja sõnade mehhaanilisest kokkupanemisest jääb aga väheks. Teksti mõistmise seisukohast on tähtis funktsionaalne lugemisoskus ehk arusaamisega lugemine. Tähtis on sisust aru saada. Teksti mõistmine on aga mitmetasandiline protsess, mida mõjutavad nii teksti kui ka lugeja omadused. Kahjuks on juriidiline stiil olnud paljudes riikides ajalooliselt ilukõneline ja taotluslikult segane. Näiteks on juristi sissetulek sõltunud sellest, kui pika dokumendi ta suutis kirjutada.<sup>76</sup> Tänapäeval on õigustekstide puhul kirjapandu mõistmine siiski määrava tähtsusega ja õigustekstist peavad suutma aru saada ka mittejuristid.

J. Redishi järgi on infoedastus selge juhul, kui seda vastu võtavad inimesed leiavad info, mida nad vajavad, mõistavad seda ja on võimelised selle põhjal tegutsema, kulutades selleks üksnes nii palju aega ja energiat, kui see nende meelest väärt on. Redish paneb ka võrdusmärgi tulemusliku ehk selge infoedastuse ja selge keele vahele. Kesksel kohal on inimene, kellele infot edastatakse, seepärast nimetatakse selget keelt ka lugejakeskseks infoedastuseks.<sup>77</sup> Ka õigusakti puhul on tähtsaim infoedastus, sest norm, mis adressaadini ei jõua, on kasutu.

Iga vabatahtlik liikumine kasvab välja ühiskonna vajadusest. Nii tekkis ka selge keele liikumine juba pärast II maailmasõda vabariikide toel. Nüüdseks on see kasvanud riiklikult juhitud tegevuseks mitmel pool maailmas. Selge keel on keskmisele inimesele arusaadav lugejakeskne keel, millest on eemaldatud ebavajalik keerukus.<sup>78</sup> Selge teksti kirjutamine nõuab sõnumi täpset läbimõtlemit ja suurt tööd teksti viimistlemisel.

Suurbritannias loodi juba 1983. aastal selge õiguskeele eest seisev ühendus Clarity<sup>79</sup>, kus nüüdseks on liikmeid kogu maailmast. Ühendus korraldab rahvusvahelisi selge õiguskeele konverentse, vahendab uudiseid, aitab koostada õigusakte jne ning annab välja kaks korda aastas ilmuvat ajakirja The Clarity Journal<sup>80</sup>, mille vanemad numbrid on veebis vabalt kättesaadavad.

---

<sup>76</sup> M. Asprey. Plain Language for Lawyers. Sidney: The Federation Press 2003, lk 28–32.

<sup>77</sup> J. Redish. Tulemuslik infoedastus: planeerimine ja hindamine. – Selge kommunikatsioon. Tallinn 2015, lk 42.

<sup>78</sup> K. Hallik. Selge keele liikumisest maailmas. – Selged mõtted, selge keel. Tallinn 2012, lk 7.

<sup>79</sup> Vt <http://www.clarity-international.net/>

<sup>80</sup> <http://www.clarity-international.net/clarity-journal/the-clarity-journal/>

Eestis levitab selge keele mõtteviisi Eesti Keele Instituudi keelekorraldusosakond,<sup>81</sup> kes jagab tasuta keelenõu kõigile soovijaile ja on andnud hulgaliselt välja artiklikogumikke, mis puudutavad selget keelt ja muud keelehooldega seonduvat. Selge keele eestvedajad Katrin Hallik ja Katre Kasemets on ka rahvusvahelise selge keele organisatsiooni Clarity liikmed. Alates 2014. aastast antakse neljas kategoorias välja selge sõnumi auhinda. Selge keele liikumine teadvustab inimestele nende õigust suhelda ametiasutustega inimkeeles ja positiivne tunnustus auhindade näol sunnib ka ametiasutusi ennast selge sõnumi nimel kokku võtma. Selge keele temaatikat on Eestis käsitletud nii mõneski magistritöös.<sup>82</sup>

Selge keele põhimõtted on tegelikult lihtsad ja peaksid olema tuttavad kõigile, kes tekste loovad, loomulikult ka õigusloome juristidele. Selge sõnumi veebilehel<sup>83</sup> on need põhimõtted kokku võetud nelja sammuna.

Esimene samm: sõnum. Selleks tuleb mõelda läbi teksti põhisõnum, samuti see, kes on teksti lugeja. Mõistlik oleks asetada ennast lugeja rolli ning valida tema jaoks sobiv stiil ja sõnavara. Õigusaktide puhul on siinkohal oluline, kes on normi adressaat (õigusselguse ja normiadressaadi seosest vt p 1.3).

Teine samm: ülesehitus. Kirja tuleks panna ainult kõige olulisem info ja järgida loogilist ülesehitust. Teksti tuleb võimalikult palju liigendada, kasutada mõttepunkte, alapealkirju ja sisukokkuvõtteid. Tähtis koht on ka info visualiseerimisel. Tekst peab moodustama terviku. Siia alla läheb traditsiooniline õigusaktide liigendus paragrahvideks, lõigeteks ja punktideks.

Kolmas samm: kirjutamine. Kõrvale tuleb jätta mittevajalik (juriidiline) släng, kasutada tegija puhul isikulist tegumoodi, vältida mine-tuletiste liigkasutust ja jälgida sõnade õiget tähendust. Grammatikat tasub kontrollida käsiraamatutest, jälgida teksti tooni, samuti tuleb vaadata, kas tekst on piisavalt mõjuv ja lõigud omavahel seotud. Tasub proovida igat lauset veerandi võrra lühendada. Õigusaktide kontekstis tuleb eriti täpselt jälgida, et grammatika või vale sõnakasutus ei looks ebaõigeid seoseid.

Neljas samm: toimetamine. Toimetamise käigus tuleb kontrollida, kas põhisõnum eristub selgelt ja on kergesti leitav, kas esitatud väidetele leidub vastuväiteid. Kindlasti tuleb lasta tekst

---

<sup>81</sup> <http://portaal.eki.ee/tegevusvaldkonnad/105.html>

<sup>82</sup> Vt nt K. Kulper. Tõlkeuudiste kvaliteedi analüüs Postimees Online'i ja Delfi näitel. Magistritöö. 2014. Tartu Ülikool; K. Käpp. Ministeeriumite pressiteadete keele vastavus selge keele põhimõtetele. 2013. aasta novembri näide. Magistritöö. 2014. Tartu Ülikool; K. Rataspepp. Inimeste kogemus suhtlusest ametiasutustega kirjade arusaadavuse näitel. Magistritöö. 2016. Tallinna Ülikool.

<sup>83</sup> <https://selgesonum.ee/selge-keele-pohimotted/>

keeleliselt toimetada. Õigusaktide eelnõude toimetamise nõue sisaldub Riigikogu otsuses<sup>84</sup> „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“.

Euroopa Komisjoni välja antud selge keele juhised „Kirjuta selgelt“<sup>85</sup> annavad kümme soovitus, kuid nende sisu on tegelikult sama: mõtle tekst läbi, keskendu lugejale, liigenda teksti, väljendu lühidalt, lihtsalt, arusaadavalt ja konkreetset, toimeta ja kontrolli. Kõike seda tuleks rakendada ka õigusaktide ettevalmistamisel.

### 1.2.1 Rahvusvaheline kogemus

Õiguskeele selgus ja arusaadavus ei ole ainult Eestile omane mure. 2016. aasta novembris toimus Berliinis juba kolmandat korda Euroopa sümposium, mille keskne teema oli õigustekstide arusaadavuse parandamine. Sealseid säravamaid mõttearendusi vahendati ka ajakirja Õiguskeel lugejatele. Euroopa Kohtu tõlkija Paola Migliore väitel toimub kõigis demokraatlikes riikides seaduste inflatsioon – seadusi on aina rohkem, need on aina pikemad ja detailsemad ning õigusloomemenetlus üha enam politiseeritud. Selle tulemusena kannatab seaduste kvaliteet. Olukorda parandaks poliitiline stabiilsus ja õigusloome protsess, kus eelnõude kvaliteeti kontrollib spetsiaalne organ, kellel on ka vajalikud volitused.<sup>86</sup>

Rootsis on selge õiguskeel valitsuse poliitika, mis sai alguse juba aastal 1965. Selgete rootsikeelsete tekstide koostamist saab õppida ka ülikoolis ja paljudes ametiasutustes on tööl keelekonsultandid. Eelnõusid toimetatakse nii juriidiliselt kui ka keeleliselt ja selleks on justiitsministeeriumi juures eraldi osakond, kes korraldab ka koolitusi ning annab välja käsiraamatuid ja juhiseid. Lähtutakse põhimõttest, et kui õigusaktid on koostatud selges ja arusaadavas keeles, lihtsustab see kogu ametikeelt.<sup>87</sup> Tegemist on kahtlemata õige lähtealusega, sest autori kogemuse järgi põhjendatakse Eestis keelekasutuse lihtsustamise võimatust sageli just õigusakti keerulise sõnastusega.

Hollandis on õigusloojate koolitamiseks koguni spetsiaalne õppeasutus.<sup>88</sup> Hollandi normitehnika juhised rõhutavad lihtsust, ühetaolisust ja selgust ning pakuvad välja terve hulga

---

<sup>84</sup> RT III, 07.03.2011, 1.

<sup>85</sup> Kirjuta selgelt. Euroopa Komisjon. – <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb87884e-4cb6-4985-b796-70784ee181ce/language-et> (29.01.19)

<sup>86</sup> K. Kärsten. Õiguskeelsele pühendatud sümposium Berliinis. – Õiguskeel 2/2017, lk 1–4.

<sup>87</sup> T. Kiisverk, M. Koik. Selge õiguskeel on hea valitsemise tunnus. – Õiguskeel 2008, lk 27.

<sup>88</sup> Vt <https://rechtenoverheid.nl/landingpage/english>

näidisnorme. Hollandi esindaja tõi välja, et juurastuudiumi läbinutel kujuneb sageli arusaam, et õiguskeel ongi keeruline ega saagi olla lihtinimesele arusaadav. Seepärast ei tahagi juristid end lihtsamalt väljendada. Keerulist õiguskeelt kasutades jätab jurist endast autoriteetsema mulje ja see annab juristidele ka võimu: teised ühiskonnaliikmed vajavad nende abi, et õigusaktidest aru saada. Vastuseis lihtsas keeles kirjutamisele on seetõttu üllatavalt tugev.<sup>89</sup> Sellise arusaamaga on töö autor kokku puutunud ka Eestis.

Hollandi endine ombudsman Alex Brenninkmeijer on öelnud, et kodanike jaoks on seaduse peamine eesmärk teabeedastus – riik edastab sellega oma normatiivsed juhised. Teabeedastus õnnestub ainult siis, kui seadus on selge. Kodanikud on demokraatliku süsteemi osa ja peaksid olema riigiellu kaasatud. Kui kodanikud ei saa riigi toimimisega seotud dokumentidest aru, jäävad nad kõrvale ja võõranduvad riigivõimust. Seetõttu on selge õiguskeel hea valitsemise alustala.<sup>90</sup> Hollandis on tehtud põhiseadusest lihtsamast keeles versioon, mida tavainimesed suudaksid mõista.

Soomes kerkis nõue, et õigusaktide keel peaks olema tavainimesele arusaadav, esile 1970. aastatel ja justiitsministeerium andis ka juhised, kuidas õigusakte arusaadavalt kirjutada.<sup>91</sup> Soome õigusloomes on kasutatud nn kolme reeglit, mille järgi võib õigusakti igas paragrahvis olla kõige rohkem kolm lõiget ja igas lõikes kõige rohkem kolm lauset, et seadus oleks igale lugejale ülevaatlikum ja paremini liigendatud.<sup>92</sup> Autori hinnangul on kolme lõike nõue võib-olla pisut üle pingutatud, kuid maksimaalselt kolme lause nõuet lõikes oleks meilgi paslik järgida.

Soome õiguskeele puhul on toodud välja järgmised probleemid: pikad täiendiread, ebaselged grammatilised seosed, vastuolud sätete vahel, liigne või ebaselgust põhjustav umbisikulise tegumoe kasutamine, tarbetu viitamine, vale modaalsuse kasutamine, ebaselged või vigase loogikaga määratlused. Keeletöö jaoks tuleks õigusloomes ette näha piisavalt aega ja ressursi ning keeleprobleemiga tuleks tegeleda juba õigusloomeprotsessi õige varases järgus. Õigusloojatele tuleks kasuks keelekoolitus, mis aitaks probleeme märgata ja pakuks ka lahendusi. Peamine on, et keele tähtsust õigusloometöös teadvustataks<sup>93</sup> Pole kahtlustki, et soome õiguskeelele sarnased probleemid vaevavad ka eesti õiguskeelt ja meilgi napib keelega

---

<sup>89</sup> Kärsten, lk 2.

<sup>90</sup> Kiisverk, Koik, lk 29.

<sup>91</sup> A. Piehl. Ametikeelehoole Soomes. – Selged mõtted, selge keel. Tallinn 2012, lk 25.

<sup>92</sup> Kiisverk, Koik, lk 31.

<sup>93</sup> E. Attila. Seaduskeel – katsumus või võimalus? Soome seaduskeele keerdkäigud ja kuidas neist välja tulla. – Õiguskeel 4/2018, lk 1–9.

tegelemiseks nii aega kui ka raha. Siiski saab paljugi muuta juba suhtumisega ja keele olulise rolli teadvustamisega. Eesti keele väärtustamise ja selge keele eest seisab tänuväärusel moel keeleinimeste kõrval ka meie õiguskantsler.

Soome justiitsministeerium on välja andnud õiguslooja käsiraamatu, kus on eraldi seaduskeele peatükk. Käsiraamat rõhutab, et seaduskeel peab olema järjekindel, veatu, täpne ja ühemõtteline ning samal ajal ka tihe ja sisukas.<sup>94</sup> Soome seaduskeelega töötav praktik Eeva Attila toob välja, et keele- ja juriidiline probleem on omavahel tihedalt seotud ja tihtilugu ongi tegemist keelelis-juriidilise probleemiga. Samuti on huvitav asjaolu, et kuigi keeled on erinevad, on õiguskeele probleemid sageli sarnased.<sup>95</sup>

Suurbritannias on tehtud huvitav uuring<sup>96</sup> selle kohta, kes õieti on tänapäeval seaduse lugejad ja kuidas nad sellest aru saavad. Suurbritannias oli 70% seaduse lugejatest ametnikud, 10% tavakodanikud ja ainult 20% juristid ehk siis suurem osa seaduse lugejatest ei ole õppinud juristid. Mida rohkem on nn tavalugejaid, seda selgem ja arusaadavam peaks olema seaduse tekst. Hoopis ootamatum järeldus oli aga see, et suurel osal elektroonilise seaduse lugejatest pole aimugi, mis see seadus õigupoolest on, kuidas see funktsioneerib ja millised on eri õigusaktide omavahelised seosed. Üllatusena kehtis see järeldus kõigi lugejagruppide kohta. Seaduse tekstis orienteerumine oli lugejate jaoks väga keerukas olenemata sellest, kas nad lugesid elektroonilist või paberväljaannet. Paljudel oli raskusi kõige üldisematest õigus-terminitest arusaamisega. Viited teistele seadustele ja ka seadusesisesed viited ajasid lugejaid segadusse, sest lugemiseks avati üldjuhul vaid kindel säte. Kinnitust leidis uuringu korraldajate hüpotees, et seaduse tekstist arusaamist mõjutab oluliselt see, kuidas teksti esitatakse. Arusaamisele aitas tublisti kaasa, kui seadusesätte kõrval esitati lisainfot, nt selgitusi, viiteid seotud normidele ja kohtupraktikale, alama astme õigusaktidele jm.

Islandil kontrollivad eelnõu kvaliteeti kolm keeleteimetajat koostöös viie õigusnõuniku, üksteise ja normi loojatega. Ametkonnad teadvustavad, et koostöös sünnib parem tulemus. 2016. aastal toimus Islandil ka õiguse arusaadavuse uuring, mille tulemus oli parem, kui osati oodata. Siiski leitakse, et õiguskeel võiks olla selgem, see on kohati liialt mõjutatud tõlkest ja

---

<sup>94</sup> Lainkirjoitajan opas. Kansallisten säädestön valmistelua koskevat ohjeet, 24.2.2–24.2.3.

<sup>95</sup> Attila, lk 1.

<sup>96</sup> A. Bertlin. What works best for the reader? A study on drafting and presenting legislation. Loophole. 2014. – [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/326937/Loophole - 2014-2\\_2014-05-09 -What works best for the reader.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326937/Loophole_-_2014-2_2014-05-09_-_What_works_best_for_the_reader.pdf) (23.01.19).

probleemiks on ka viidete rohkus.<sup>97</sup> Läti õiguskeel peab vastama kolmele põhikriteeriumile: korrektsus, selgus ja kontsentreeritus (vastandina ebamäärasusele).<sup>98</sup>

Lühemat aega on selge keelega tegeldud näiteks Itaalias ja Portugalis, kuid sealgi on hakatud selge väljenduse tähtsusest aru saama.<sup>99</sup>

Euroopa Liidu institutsioonides hakati selge keele vajadusest rääkima 1990. aastatel. Selge kirjutamise juhist<sup>100</sup> on nüüdseks juba korduvalt uuendatud. Kahjuks ei ole need katsed kuigi viljakad olnud, sest ELi tekstide koostamise masinavärk on hiiglaslik ja toimib inertselts. Tekstide stiil on kujunenud inglise- ja prantsuskeelse juriidilise traditsiooni põhjal, mis on olnudki elitaarne ja liialdav. Samuti on eriti prantsuskeelses õiguskeeles tavaks kasutada väga pikki lauseid, mida aga ELi tõlkereeglid ei luba poolitada. Nii jõuavad ka eesti keelde tõlke vahendusel lõputud lohisevad laused.<sup>101</sup>

Ka Ameerika Ühendriikides tegeldakse selge keelega põhjalikumalt juba 1970. aastatest. Nõuti, et tähtsad õigusaktid oleksid võimalikult lihtsad, kirjutatud selges inglise keeles ja arusaadavad neile, kes peavad neid täitma. Kahjuks 1980. aastatel kadus selge keel tähelepanu keskmest<sup>102</sup> ja alles 2010. aastal võeti Ameerika Ühendriikides vastu selge kirjutamise seadus (*Plain Writing Act*<sup>103</sup>), mille eesmärk on tagada valitsusasutuste selge kommunikatsioon, mida avalikkus mõistab ja saab kasutada. Huvi selge keelekasutuse vastu üha suureneb.

Niisiis võib öelda, et väga paljudes riikides, sh ka Eestis, on pööratud selgele ametikeelele tähelepanu juba mõnda aega. Ometi näivad arusaadavuse probleemid jätkuvat. Kui Euroopa Liidu suure masinavärgi puhul on aeglane reageerimine arusaadav, siis miks on selge keelega endiselt probleeme ka väikestes riikides? On leitud, et osa ebaselguse põhjuseid tuleb teksti funktsioonist ja laadist. Õigusaktide teemad on üha spetsiifilisemad ja tehnilisemad ning neid on ilma eriteadmisteta raske mõista. Teisest küljest on seadused väga üldisel tasandil ning abstraktselt kirjeldatud nähtusi võib olla raske seostada tavalugeja või isegi seaduse rakendaja

---

<sup>97</sup> K. Vilms. Ülevaatlilikult õiguskeelepäevast. – *Õiguskeel* 4/2018, lk 1.

<sup>98</sup> Samas, lk 2.

<sup>99</sup> Vt V. Spataro. Sõnumeid Milanost. – *Selged mõtted, selge keel*. Tallinn 2012, lk 57–59. S. Fisher-Martins. Portugali teest selge keeleni. – *Selged mõtted, selge keel*. Tallinn 2012, lk 60–62.

<sup>100</sup> Kirjuta selgelt.

<sup>101</sup> K. Hallik. Selge keele liikumisest maailmas. – *Selged mõtted, selge keel*. Tallinn 2012, lk 10–11.

<sup>102</sup> K. Schriver. USA selge keele tõus ja langus. Lühiülevaade aastatest 1950–2012. – *Selged mõtted, selge keel*. Tallinn 2012, lk 66.

<sup>103</sup> Plain Writing Act. 2010. – <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf> (26.01.19).

maailmaga. Peale selle on õigusaktidel heterogeenne lugejaskond, kelle kompetentsus suuresti erineb, ja seetõttu on raske otsustada, mida arusaadavus nõuab.<sup>104</sup>

Kindlasti on vaja muuta ka suhtumist. Spetsialistid ei oska sageli mõeldagi, et kirjutada on võimalik ka lihtsamalt, mitte ainult keerulisi eritermineid kasutades. Ametnikud peaksid hoiduma oma dokumentides seaduse teksti kasutamisest, vaid selgitama olukorda kodanikule vastavalt kujunenud kontekstile. Vastutus õigusakti arusaadavuse eest lasub selle ettevalmistajatel, kuid näiteks Soome puhul on osundatud,<sup>105</sup> et ettevalmistaja jääb selle vastutusega sageli üksi. Nii juriidiline kui ka keeleline ekspertiis peaks olema tehtud enne eelnõu menetlusse andmist ja selle eest peaks vastutama keskne organ.

Värskes doktoritöös rõhutab R. Reinsalu, et traditsioonilistest, kuid selge keele põhimõtetega vastuolus olevatest mustritest vabanemiseks peaksid õigus- ja keelevaldkonna inimesed tegema senisest tõhusamat koostööd.<sup>106</sup> Loomulikult avaldab kvaliteedile negatiivset mõju ka kiirustamine. Ning kahjuks peetakse keeleküsimusi sageli nii lihtsaks, et iga emakeelekõneleja peaks nendega probleemideta hakkama saama, ja seetõttu ei pühendata neile piisavalt tähelepanu.

## 1.2.2 Normitehnika eeskiri

Eestis on õigusloome kvaliteedi parandamisega tegeldud juba mõnda aega. Nii võeti 2011. aasta lõpus vastu hea õigusloome ja normitehnika eeskiri<sup>107</sup> (HÕNTE), mis tugineb seletuskirja<sup>108</sup> järgi laialdaselt tunnustatud hea õigusloome põhimõtetele. Eeskirjaga sooviti parandada õigusloome kvaliteeti eelkõige väljatöötamiskavatsuse nõude ja suurema kaasatuse abil. Samuti sai oluliseks seaduse mõju järeelhindamine.

Justiitsministeeriumi veebilehe<sup>109</sup> andmetel on hea õigusloome endiselt ministeeriumi südameasi. Siingi rõhutatakse väljatöötamiskavatsuse ja kaasamise olulisust. Soovitakse ka

---

<sup>104</sup> Piehl, lk 42.

<sup>105</sup> Samas, lk 43.

<sup>106</sup> R. Reinsalu. Juhendavad haldustekstid žanriteoreetilises raamistikus. Tartu Ülikooli Kirjastus 2019, lk 49.

<sup>107</sup> RT I, 29.12.2011, 228.

<sup>108</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskiri, lk 1. – <http://eelvoud.valitsus.ee/main#IdPv2GGg> (6.03.19).

<sup>109</sup> Justiitsministeerium. Hea õigusloome ja seadusloome plaanid. – <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/hea-oigusloome-ja-seadusloomeplaanid> (6.03.19).

vähendada õigusloome mahtu, suurendades samal ajal justiitsministeeriumi vastutust õigusloome kvaliteedi tagamisel.

Teenusmajanduse Koda on hea õigusloome tava kokku võtnud kaheksasse punkti.<sup>110</sup> Selle järgi peab õigusloomeprotsess olema ettenähtav, avatud ja teenima avalikku huvi, õigusloomes tehtud otsused peavad olema põhjendatud, huvigruppide kaasamine peab alluma selgetele reeglitele, seadus peab olema meie õigussüsteemi sobiv, mõjus ja üheselt mõistetav ning õiguskorras tehtavad muudatused ei tohi olla õiguse adressaadi suhtes sõnamurdlikud.

Järgnevalt on autor jätnud kõrvale muud õigusaktile esitatavad nõuded ning keskendunud keele- ja stiilinõuetele, mis on otseselt seotud selge keele ja seaduse õigusselguse põhimõttega. Eelnõu keele- ja stiilinõuded on sätestatud HÕNTE §-s 15, mille järgi peab seaduseelnõu keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile. Eesti kirjakeele normi alus on teatavasti „Eesti õigekeelsussõnaraamat“<sup>111</sup>, aga ka Emakeele Seltsi keeleteoimkonna otsused, keeleteoimkonnas heaks kiidetud ortograafiareeglistik, normatiivne käsiraamat ja grammatika. Oskussõnavara puhul täiendavad ja täpsustavad kirjakeele normi oskussõnastikud (eesti kirjakeele normi rakendamise kord<sup>112</sup>, § 2, lg 1 ja 3). Kirjakeelsuse nõude täitmine ei tohiks valmistada raskusi, seda enam, et Riigikogu otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ p 9.1.4 järgi peavad kõik kooskõlastamiseks esitatavad seaduseelnõud olema keeleliselt toimetatud.

HÕNTE seletuskirja<sup>113</sup> järgi on eesmärk juhtida eelnõu koostajate ja keeleteoimetajate tähelepanu sellele, et kvaliteetne seaduseelnõu tekst ei pea vastama üksnes kirjakeele normile, vaid olema ka seaduskeele stiilis, mis peab koostajate ja toimetajate koostöös muu hulgas tagama lihtsuse ja täpsuse, õige rõhuasetuse, ühetaolise tõlgendamise ja sellega seadusandja mõtte esitamise parimal võimalikul viisil. Lihtsuse ja täpsuse nõue võivad aga omavahel vastuollu minna. Säte peab olema võimalikult täpne, muutumata seejuures liiga raskesti mõistetavaks. Lihtsuse ja täpsuse vahekord võib sõltuda sellest, kellele on säte suunatud. Täpne ja selge keelekasutus lihtsustab tekstist arusaamist ja ka õigusakti tõlkimist teistesse keeltesse.

HÕNTE § 15 lg 2 nõuab, et seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne ning keelab sünonüümide kasutamise. Lõige 3 soovib võimalusel kasutada umbisikulise tegumoe kindlat kõneviisi ja lg 4 suunab eelistama ainsust. Niisiis on keelenõuanded üsna konkreetsed.

---

<sup>110</sup> Teenusmajanduse Koda. Hea õigusloome tava. – <http://teenusmajandus.ee/kojast/hea-oigusloome-tava> (26.01.19).

<sup>111</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat. ÕS 2018. Toim M. Raadik. Eesti Keele Instituut. EKSA: Tallinn 2018.

<sup>112</sup> RT I, 14.06.2011, 3

<sup>113</sup> Hea õigusloome, lk 10.



Justiitsministeeriumi veebilehel kättesaadava „Normitehnika käsiraamatu“<sup>114</sup> teise peatüki teine jagu „Seaduseelnõu keel, vormistus ja ülesehitus“ annab veelgi selgemaid juhiseid. Õigusakti stiili peaks käsiraamatu järgi iseloomustama adekvaatsus (iga lause kajastab täpselt seda mõtet, mida väljendada tahetakse, iga säte on üheselt mõistetav), lakoonilisus (vältida tuleb tarbetuid sõnu), trafaretsus (sama mõtet tuleb alati väljendada samas sõnastuses) ja üldarusaadavus (iga mõistlik inimene peab olema võimeline normist aru saama). Viimast võib ka õigusselguse nõudeks nimetada. Soovitatakse ka eelistada lühemaid lauseid, jälgida sõnade seoseid, kasutada võimalusel tegusõna aktiivset vormi ja vältida võõrsõnu. Käsiraamatus on esitatud hulgaliselt hea ja halva sõnastuse näiteid.

HÕNTE § 17 ja 18 reguleerivad võõrsõnade ja terminite kasutust. Võõrsõna võib kasutada üksnes juhul, kui see on eesti keeles levinud või kui eesti keeles puudub algupärane vaste. Terminite puhul on tavaks kasutada juba tuntud termineid, uusi võetakse kasutusele eelkõige valdkonna esmasel reguleerimisel. Termineid võib õigusselguse huvides määratleda. Seejuures tuleb tähele panna, et termini sisu määratletakse selle põhitunnuste või mõistega hõlmatud subjektide, objektide või nähtuste loetelu kaudu või vähelevinud sõna selgitusena. Terminit määratlevasse sättesse ei tohi lisada eraldiseisvaid regulatiivse toimega sätteid (§ 18 lg 3). Seaduseelnõu tekstis välditakse lühendeid, sulgusid ja tähiseid (§ 19 lg 1). Normitehnika käsiraamat annab lisaks rohkesti näpunäiteid sätte sõnastamiseks vastavalt õigusnormi liigi struktuurile.

Võib julgesti öelda, et HÕNTE normid koos „Normitehnika käsiraamatu“ juhtnõõridega katavad ära selge keele põhimõtted ja enamgi veel. Väljatöötamiskavatsuse faas peaks tagama sõnumi läbimõelduse, oma normid on ka loogilise ülesehituse ja liigendatuse tagamiseks. Selge keele kolmanda sammu, kirjutamise kohta on käsiraamatus näpunäiteid kuhjaga, kui neid järgida, vastab tekst kindlasti ka selge keele nõuetele. Selge keele neljas samm, toimetamine, on seaduseelnõude puhul kohustuslik. Selge keele reeglite järgimine loob kindlasti eelduse õigusselguse saavutamiseks.

Kahjuks on aga Riigikohus asunud seisukohale, et kuna HÕNTE on vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>115</sup> (VVS) § 27 lg 3 alusel, on HÕNTE täitevvõimu enesekorraldusõiguse alusel antud õigusakt, mille eesmärk on parem õigusloome korraldamine riigivõimu asutustes, muu hulgas Vabariigi Valitsuse algatatavate seaduseelnõude puhul. HÕNTE ülesanne on seega täidesaatva riigivõimu asutuste õigus-

---

<sup>114</sup> Normitehnika käsiraamat. – <https://www.just.ee/et/normitehnika-kasiraamat> (23.03.19).

<sup>115</sup> RT I, 12.12.2018, 8.

loometegevuse ühtlustamine enne eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele arutamiseks. Et HÕNTE kehtestamine ei ole osa põhiseaduses ette nähtud seadusandlikust protseduurist, ei mõjuta HÕNTE nõuded PS § 87 p-s 4 sätestatud pädevust Riigikogule seaduseelnõusid esitada. HÕNTE kujutab endast osa täitevvõimu enesekorraldusõigusest, seetõttu ei mõjuta selle nõuded seaduste vastuvõtmist Riigikogus.<sup>116</sup> Selle lahendi põhjal võib HÕNTE reegleid vaid soovituslikuks pidada.

Kuigi normitehnikat käsitlevad juhendid rõhutavad üksmeelselt, et õigusakti keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne, on tegelikkuses selline õigusselgus siiski raskesti saavutatav, sest keel on sageli mitmeti mõistetav. Selge õiguskeele eesmärk on eelkõige see, et normi adressaadid saaksid kehtestatud reeglitest aru, kuid see ei pruugi olla lõpuni võimalik. Nii on näiteks Flanagan<sup>117</sup> viidanud, et keeleline tähendus ei ole õigusliku tagajärje jaoks otsustav. Nagu keel üldse nii ka õiguskeel võib olla käsitatav kas teatava sisu väljendamise vahendina või kommunikatsioonivahendina. Ühel juhul langeb rõhk sõnalise info edastamisele, tähtis on sisu, teisel juhul selle väljendamise moodustele, vormile.<sup>118</sup> Autor peab õiguskeele puhul olulisemaks sisu edastamist, mida vorm ei tohi takistada.

Kuigi enamasti ollakse nõus, et seaduskeel peaks olema arusaadav, on mitmeid põhjuseid, miks sellest põhimõttest kõrvale kaldutakse. Seaduskeel vajab ähmasuse vältimiseks selgemaid piire kui tavakeel. Sageli on vaja väljendada kokkuvõtlikult, sisutihedalt. Seetõttu võib olla vajadus kasutada tehnilist või tavapärasest tähendusest erinevaid termineid. Väga oluliseks saab kontekst, sest kindlal eesmärgil loodud määratlus erineb mõnel teisel eesmärgil loodud määratlusest. Roznai on märkinud,<sup>119</sup> et ükskõik kui kõvasti ka püüaksime, ei ole võimalik tavakeele eest põgeneda. Lisaks keele seatud piirangutele suurendab autori hinnangul selgusetust ka oskamatus keelega ümber käia.

---

<sup>116</sup> RKPJKo 3-4-1-3-16, p 110.

<sup>117</sup> Flanagan, lk 271.

<sup>118</sup> J. Saar. Õiguskultuur ja kuritegevuse kontroll. – Juridica 2013/1, lk 61.

<sup>119</sup> Roznai, lk 163.

### 1.3 Normi selguse hindamise võimalused

Ideaalina võiks näha olukorda, kus valitsus ei esita Riigikogule ja Riigikogu juhatus ei võta menetlusse seadusi, mis ei vasta õigusselguse põhimõttele. Paraku võiks see viia poliitilises võitluses suvaotsusteni. Seetõttu oleks vaja reegleid, mille järgi otsustada, kas norm on piisavalt õigusselge või mitte. Näiteks nägi 1999. aastal Riigikogu menetlusse antud seaduste arusaadavuse tagamise seadus ette, et seadus loetakse arusaadavaks, kui selle mõttest võib vajaliku süvenemise korral aru saada eesti keelt vabalt valdav vähemalt põhiharidusega inimene, kes ei ole õigusloome, õigusteaduse või ka selle kitsama eriala spetsialist, mida seadus käsitleb.<sup>120</sup> Siiski võib arvata, et keerulisi valdkondi reguleerivatest seadustest ei pruugi põhiharidusega isik aru saada ja ilmselt ei ole seda vajagi. Viidatud seaduse vastuvõtmiseni Riigikogu ei jõudnudki.

Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.<sup>121</sup> Niisiis peavad normid olema sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik oma teo tagajärge ette näha ja oma käitumist vastavalt sellele muuta. Siiski ei pea määratletuse ehk õigusselguse aste olema kõigi normide puhul sama – selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja panna talle peale kohustusi.<sup>122</sup> Eriti oluline on õigusselgus selliste tegude suhtes, millega võivad kaasnedda kriminaalõiguslikud tagajärjed.<sup>123</sup> Seega sõltub normi õigusselguse nõue selle kohaldamise tagajärgedest ja eriti selged peavad olema karistusõiguse normid.

Normi määratletuse mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.<sup>124</sup> Niisiis tuleb normi õigusselgust hinnata konkreetse regulatsiooni kujuteldava keskmiste võimetega adressaadi perspektiivist – kohaliku omavalitsuse ametnikult saab eeldada keerulisema regulatsiooni mõistmist kui karistusõiguse koosseisu kujuteldavalt keskmiselt adressaadilt.<sup>125</sup> Seega lähtub Riigikohus õigusselguse hindamisel normi adressaadist. Kui normi adressaadid ja rakendajad on asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, peavad nad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või

---

<sup>120</sup> T. Mattson. Seaduste arusaadavuse tagamise seaduse eelnõu läheb hingusele. Postimees 29.12.2002. – <https://www.postimees.ee/1989481/seaduste-arusaadavuse-tagamise-seaduse-eelnou-laheb-hingusele>

<sup>121</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p 20; 3-4-1-33-05, p 21; 3-4-1-14-06, p 23.

<sup>122</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p 21; 3-4-1-33-05, p 22; RKÜKo 3-4-1-33-09, p 47.

<sup>123</sup> RKEKo 3-1-1-117-01, p 12.

<sup>124</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p 23; 3-4-1-14-06, p 23.

<sup>125</sup> Ernits, kommentaar § 10, p 28.

rakendamiskeskused.<sup>126</sup> Isiku õigusi piirava normi puhul peab õigusselguse aste olema kõrge ja õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.<sup>127</sup> Seega ei pea kõigi normide õigusselguse aste olema ühesugune.

Suurema õigusselguse vajadus võib mõnikord esile kerkida ka pisut ootamatutel asjaoludel. Näiteks on viidatud, et üldõigussüsteemiga maades kasvab õigusabiteenuse kõrge hinna tõttu nende isikute hulk, kes soovivad ennast ise esindada. See omakorda põhjustab õigusemõistmises palju vääritimõistmist ja frustratsiooni. Et isikud enda esindamisega toime tuleksid, tuleks lihtsustada seadusi ja menetlust: lihtsustada õiguskeelt ning muuta seadused ja menetlus nii lihtsaks ja arusaadavaks kui võimalik.<sup>128</sup> Aga sageli on õiguse keerukus inimühiskonna keerukuse, mitte keele või seaduse keerukuse tagajärg ja õiguse sellise lihtsustuse astmeni jõudmine, kus igaüks end ise vaevata esindada saaks, ei ole tõenäoliselt teostatav.

Õigusselgust mõjutava omanäolise Pandora laeka avab Euroopa Liidu õiguse kohaldamine. Euroopa Liidu õigus jaguneb esmaseks ja teiseks õiguseks. Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>129</sup> (ELTL) art 288 järgi on teise õiguse aktid määrused, direktiivid ja otsused. Määrust kohaldatakse üldiselt ja see on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Määrus seob liikmesriike, nende ameteid, kohtuid ja kodanikke otse, kohustades kõiki, mitte üksikuid liikmesriike.<sup>130</sup> Seejuures on määrused tõlgitud liikmesriigi keelde. Paljude riikide koostöös valminud kohmakate ja pikkade lausete tõlkimine ja jäigad tõlkereeglid aga ei suurenda, vaid pigem vähendavad õigusselgust.

Määruste puhul lisandub ka rohkete viidete probleem. Et määrused on vahetult kohaldatavad, siis neid liikmesriigi õigusesse üle ei võeta. Niisiis kehtestab Euroopa Liidu määrus oma avaldamise ja jõustumisega liikmesriigi seadusandlusele nn tõkestava toime (sks k *Sperrwirkung*). On aga viidatud, et see võib viia väga kummaliste riigisiseste õigusaktide vastuvõtmiseni, kus kartusest Euroopa Liidu määrust korrata viidatakse vaid määruse vastavale artiklile, mistõttu on tavalugejal väga raske õigusakti tekstist aru saada.<sup>131</sup> Siiski sätestab ka HÕNTE § 28 lg 1, et seaduseelnõus ei taasesitata muu seaduse ega sama eelnõu teist sätet, vaid viidatakse sellele. Seega peaks viiteline norm olema piisavalt õigusselge. HÕNTE § 59 lg 2 näeb riigisisese määruse puhul küll lisaks viitamisele põhimõtteliselt ette ka võimaluse määruse

---

<sup>126</sup> RKPJKo 3-4-1-17-08, p 27.

<sup>127</sup> RKPJKo 3-4-1-33-05, p 22.

<sup>128</sup> R. Sharp. Book Review: Injustice in Person: The Right to Self-Representation. By RABEEA ASSY [Oxford: Oxford University Press, 2015. 233 pp.]. – *Cambridge Law Journal*. 2016, Vol. 75 Issue 2, lk 435.

<sup>129</sup> ELT C 202, 7.06.2016, lk 47–200.

<sup>130</sup> J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006, lk 269.

<sup>131</sup> Laffranque, lk 272.

terviklikkust arvestades seaduse või Euroopa Liidu õigusakti säte taasesitada, Laffranque<sup>132</sup> on aga märkinud, et see puudutab ilmselt eelkõige direktiive ja nende ühtlustamist, kuid võiks puudutada ka Eesti õigusakte, mis antakse ELi määruste rakendamiseks, sest sellega määrust ei kopeeritaks, vaid selgitataks olukorda. Mõnikord tuleb liikmesriikidel kehtestada rakenduslikke sätteid ka ELi määrustele just pädevate institutsioonide loomise/määramise või sanktsioonide ja trahvide kehtestamise suhtes.<sup>133</sup>

Direktiiv on siduv saavutatava tulemuse seisukohalt iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele (ELTL art 288). Olenevalt direktiivist vajab see kas täielikku, peaaegu sõnasõnalist ülevõtmist, mis seisneb direktiivi täielikus inkorporeerimises riigi õigusesse, või eesmärgipärast ülevõtmist. Täielik ülevõtmine sarnaneb rahvusvahelise õiguse riigi õigusesse transpositsiooniga, kus lihtsalt kopeeritakse tekst siseriiklikku õigusesse või viidatakse siseriiklikus õiguses rahvusvahelisele tekstile. Minimaalne ülevõtmine, direktiiviga oma õiguse ühtlustamine ehk harmoneerimine jätab liikmesriigi seadusandjale võimaluse direktiivi paindlikult kohaldada, üle võetakse vaid rahvusvahelise sätte mõte ja olulisim osa.<sup>134</sup> Seetõttu peaks direktiividega olema lihtsam, sest vähemalt viimasel juhul sõltub täielikult seadusandjast, kui selgelt ja arusaadavalt ta normid sätestada suudab, et direktiivi eesmärk oleks täidetud.

Lugeja jaoks on siiski äärmiselt koormav ja aeganõudev otsida ja avada aina uusi õigusakte ning leida nendest vajalikud sätted, et sisustada enda jaoks viiteline norm. Siin saaks appi tulla tehnoloogia. Seaduste vahel ja ka sees kasutatavate viidete probleemile on võimaliku lahenduse välja pakkunud IT-asjatundja Agu Leinfeld. Tema sõnul võiks Eesti olla esimene riik maailmas, kes allutab oma õigusliku ruumi kirjeldamise reeglitele, mis võimaldavad seoseid visualiseerida, mõjusid mudelite põhjal hinnata ja põhiterminid eri seaduste vahel kooskõlla viia. Kui Eesti looks riikliku platvormi seaduste ja regulatsioonide kokku märkimiseks ning terminite ja seoste visualiseerimiseks, oleks see maailmas ainulaadne ning teeks kahtlemata regulatsiooni inimestele arusaadavamaks. Sama platvormi peale saaks luua ka mõjude hindamise süsteemi.<sup>135</sup> Selline süsteem võimaldaks kindlasti õigusselgust suurendada ja leida

---

<sup>132</sup> Laffranque, lk 272.

<sup>133</sup> Nt on Euroopa Kohus olnud lahendis C-528/15 seisukohal, et kohtupraktikas kujunenud kriteeriumidest ei piisa vabaduspõhiõiguse riiveks. Kui riik on jätnud nõutavad kriteeriumid üldkohaldatavas õigusaktis kehtestamata, ei ole määruse vastav säte vahetult kohaldatav.

<sup>134</sup> Laffranque, lk 276.

<sup>135</sup> A. Leinfeld. Teeme Eesti õigusruumi arusaadavaks ja selle mõjud mõistetavaks. ERR 10.11.18. – <https://www.err.ee/875979/agu-leinfeld-teeme-eesti-ogusruumi-arusaadavaks-ja-selle-mojud-moistetavaks> (19.01.19)

üles valdkonnad, mis on ülereguleeritud, või vastupidi – nõuavad lisaregulatsiooni. Kindlasti aitaks selline innovaatiline lahendus tugevdada Eesti kui IT-riigi kuvandit.

Tegelikult on vähemalt viidete seostamisel ja vajaliku info koondamisel esimesed sammud juba astunud xLaw rakendusega<sup>136</sup>, kuid tegemist on eraettevõtjaga, kes pakub tasulist teenust. Seetõttu ei ole need lahendused kaugeltki kõigile kättesaadavad. Selline funktsionaalsus peaks aga olema kättesaadav igale tavakasutajale otse Riigi Teataja portaalist ilma igasuguste lisalepingute ja -tasuta.

Mõnikord võib juhtuda sedagi, et seadusandja oma parimatele kavatsustele vaatamata hoopis suurendab õigusselgusetust. Nii võeti hiljuti konkurentsiseadusest<sup>137</sup> (KonKS) välja sinna kuulunud kõlvatut konkurentsi reguleerivad sätted ja tõsteti need eraldi pisiõigusakti ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus<sup>138</sup> (EKTÄKS). Seejuures asendati termin *kõlvatu konkurents* terminiga *ebaaus konkurents*, kuigi selleks puudus igasugune vajadus. Kõlvatu konkurentsi sätete eraldamist eri seadusesse põhjendab seletuskiri<sup>139</sup> nende süstemaatilise sobimatusega konkurentsiseadusesse ja termini asendamist vajadusega see ingliskeelse terminiga ühtlustada. Käibes harjunud ja eesti keelele omase termini asendamine niisugusel põhjusel ei tundu eriti arukas. „Eesti keele seletava sõnaraamatu“<sup>140</sup> järgi on kõlvatu mh moraalivastane, ebasünnis ja „Eesti õigekeelsussõnaraamatu“<sup>141</sup> järgi siivutu, sündsusetu. Seda on ka ebaaus konkurents. Seega puudus termini vahetusel igasugune põhjus, seda enam, et sisuliselt sellega midagi ei muudetud. Küll aga suurenes õigusselgusetus, sest vähemalt mõnda aega jäävad praktikas kasutusse mõlemad terminid, samuti on raskendatud internetiotsing.

Kahjuks ei saa olla ühtegi absoluutselt selget reeglit, mille alusel normi õigusselgust hinnata. Kuigi on selge, et õigusi piiravad normid peavad olema selgemad, ja et normi selgust tuleb hinnata selle adressaadi seisukohast, jääb õigusselgusele hinnangu andmine siiski igakordseks kaalutusotsustuseks.

---

<sup>136</sup> <https://xlaw.eu/>

<sup>137</sup> RT I, 07.12.2018, 22.

<sup>138</sup> RT I, 07.12.2018, 2.

<sup>139</sup> Seletuskiri ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse eelnõu juurde, lk 1. – <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9fd906ad-f10f-4cfa-88ae-d46010f9c81c#BdrufERX> (9.03.19).

<sup>140</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat. Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu 2., täiend ja parand tr. Eesti Keele Sihtasutus: Tallinn 2009.

<sup>141</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat.

## 2 ÕIGUSSELGUSE PÕHIMÕTTELE TUGINEMINE PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOHTUMENETLUSES

Põhiseaduse § 152 lg 2 järgi tunnistab riigikohus kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Vastava taotluse võib riigikohtule esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu või Riigikogu (PSJKS<sup>142</sup> § 4 lg 2). Aastatel 2010–2017 tuvastas riigikohus seaduse sätte või õiguslõnga põhiseadusvastasuse 117 kohtuasjas. Enamik lahendeid tehti konkreetse normikontrolli käigus. Õiguskantsleri taotluse alusel tuvastas riigikohus sel perioodil põhiseadusvastasuse seitsmes kohtuasjas ja kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse alusel neljas kohtuasjas.<sup>143</sup>

Vabariigi President võib jätta Riigikogus vastu võetud seaduse välja kuulutamata muu hulgas vastuolu tõttu põhiseadusega. Huvitav on vaadata presidendi seaduste väljakuulutamata jätmise statistikat. Tundub, et aastatega on väljakuulutamata jäetud seaduste arv vähenenud, kuid väljakuulutamata jätmise põhjusena on suurenenud õigusselgusetuse osatähtsus. Nii jättis Vabariigi President välja kuulutamata 18 VII Riigikogu vastu võetud seadust, neist vaid ühel korral oli välja toodud vastuolu PS §-ga 13, mis sätestab õigusselguse põhimõtte. Lisaks mainiti kahel juhul vastuolu seaduse enda sees ja ühel juhul vastuolu seaduste vahel, mis samuti viitab õigusselgusetusele. VIII Riigikogu seadustest jättis president välja kuulutamata 15, neist ühel juhul oli mainitud vastuolu PS §-ga 10, mis samuti seostub õigusselguse põhimõttega. IX Riigikogu seadustest jättis president välja kuulutamata kümme, ühel juhul oli toodud välja vastuolu PS §-ga 10. Kokku jättis president VII, VIII ja IX Riigikogu koosseisu ajal välja kuulutamata 43 seadust, neist 11 juhul võttis Riigikogu seaduse vastu muutmata kujul.<sup>144</sup> Riigikogu X koosseisu seadustest jättis president välja kuulutamata kaheksa. Viiel juhul oli välja toodud vastuolu PS §-ga 10 ning ühel juhul ka PS §-ga 13 ja nimetatud sõnaselgelt õigusselguse põhimõtet. Euroopa parlamendi seaduse muutmise seaduse väljakuulutamata jätmisel<sup>145</sup> osundas president selgelt vastuolule õiguskindluse põhimõttega. Riigikogu võttis

---

<sup>142</sup> RT I, 26.06.2017, 61.

<sup>143</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2010.–2017. aasta kohtulahendite täitmine. Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogu 2018. aasta kevadistungjärgul, lk 1. – [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5igusalased%20materjalid/RK%20esimehe%20%C3%BClevaade%20Riigikogus%20%202018/Lisa\\_3.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5igusalased%20materjalid/RK%20esimehe%20%C3%BClevaade%20Riigikogus%20%202018/Lisa_3.pdf) (7.02.19).

<sup>144</sup> Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu: Tallinn 2004, lk 260–270. – [https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/VII\\_VIII\\_IXstatistikakogumik.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/VII_VIII_IXstatistikakogumik.pdf) (7.02.19).

<sup>145</sup> RTL 2004, 26, 426.

seadused sageli siiski muutmata kujul vastu.<sup>146</sup> Riigikogu XI koosseisu seadustest jättis president välja kuulutamata kuus seadust. Neist kolmel korral märkis president vastuolu PS §-ga 10 ja kahel korral lisaks PS §-le 10 ka PS § 13. Kõigil nimetatud juhtudel võeti seadus vastu muudetud kujul.<sup>147</sup> Riigikogu XII koosseisu seadustest jättis president välja kuulutamata vaid kaks, mõlemal juhul on muu hulgas välja toodud vastuolu PS §-ga 13 ehk õigusselguse põhimõttega.<sup>148</sup> Selle statistika põhjal võib järeldada, et õigusselguse põhimõtte on vähemalt presidendi hinnangutes uutele seadustele omandanud aastatega rohkem kaalu.

Riigikohus on õigusselguse põhimõtte lahti mõtestanud EIK eespool viidatud lahendile tuginedes: õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua.<sup>149</sup> Samale EIK lahendile viitab Riigikohus ka PJK otsuses nr 3-4-1-16-05 (p 22). Õigusselged peavad olema normid ka koosmõjus – tulenevalt demokraatliku õigusriigi põhimõttest peab õigusaktide süsteem olema õiguse adressaatidele arusaadav.<sup>150</sup> Õigusaktide süsteemi mõistmist võiks aidata lihtsustada tehnoloogiline mudel, mis aitaks aktide seosed esile tuua.

Piisava selguse nõuet on Riigikohus rõhutanud ka pisut teistsuguses sõnastuses. Õigusselguse põhimõtte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua – isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Kõnealune põhimõtte tähendab seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, kuid see ei nõua tingimata, et kõik teo õiguslikud järeloomid peaksid olema koondatud ühte ja samasse õigusnormi.<sup>151</sup>

Nagu eespool viidatud (vt p 1.1.1), peab vastavust õigusselguse põhimõttele vaatama formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli raames. Kui norm õigusselguse põhimõttele ei vasta, on see formaalselt põhiseadusega vastuolus ning Riigikohus võib selle kuulutada põhiseadusvastaseks ja tunnistada kehtetuks.

---

<sup>146</sup> Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu: Tallinn 2007, lk 157. – [https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/X\\_statistikakogumik.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/X_statistikakogumik.pdf) (7.02.19).

<sup>147</sup> Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu: Tallinn 2011, lk 121–122. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/XIstatistikakogumik.pdf> (7.02.19).

<sup>148</sup> Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu: Tallinn 2015, lk 126–127. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogu-XII-koosseis.-Statistikat-ja-levaated.pdf> (7.02.19).

<sup>149</sup> RKÜKo 3-4-1-5-02, p 31.

<sup>150</sup> RKPJKo 3-4-1-5-98, p V.

<sup>151</sup> RKÜKo 3-4-1-2-05, p 31.



## 2.1 Kohaliku omavalitsuse üksuste taotlused

Kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse, kui seadus või määrus on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (PSJKS § 7).

Hiljutise otsusega<sup>152</sup> jättis Riigikohus rahuldamata Tartu linnavolikogu taotluse kuulutada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks planeerimisseaduse<sup>153</sup> (PlanS) § 4 lg 2<sup>1</sup>, § 27 lg-d 1, 2 ja 3, § 28 lg 2 p 3 ning § 29 lg 1 p 3. Tartu linnavolikogu leidis muu hulgas, et vaidlustatud sätted ei ole piisavalt selged ja arusaadavad, rikuvad seetõttu õigusselguse põhimõtet ja on formaalselt põhiseadusega vastuolus. Tartu linnavolikogu arvates ei ole selge, milles peab seisnema riigi eriplaneeringu kasutamist võimaldav „suur riiklik huvi“. Õigusselguse sisustamisel viitas kolleegium lahendile 3-4-1-8-09<sup>154</sup>, mille järgi peavad õigusaktid olema piisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt. Kolleegium kordas ka, et mis tahes selgusetus ei too kaasa seaduse põhiseadusvastasust. Põhiseadusvastase õigusselgusetusega on tegemist üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab kohalikul omavalitsusel oma seadusest tulenevaid kohustusi kindlaks teha ja täita. Keerulised haldusotsused peavad tasakaalustama suure hulga huve ja võtma arvesse palju asjaolusid. Seetõttu on planeerimisõigusele omased laia diskretsiooniruumiga, määratlemata õigusmõisteid sisaldavad eesmärginormid, mis ei kirjuta ette üht ja ainuõiget lahendit kindla juhtumi jaoks, vaid jätavad eesmärgi saavutamiseks sobivate lahenduste leidmise halduse otsustada.<sup>155</sup> Samuti on teada, et õigusselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutusõiguse sätestamist.<sup>156</sup> Arvestada tuleb ka seda, et planeerimisseaduse adressaadid ja rakendajad ei ole igäiks, vaid asjakohase ettevalmistusega avalikud teenistujad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel võimalikud ebaselgused ületama.<sup>157</sup> Riigikohus on ka varem korduvalt osundanud, et tõlgendamise abil ületatav ebaselgus ei ole veel õigusselgusetus:

---

<sup>152</sup> RKPJKo 5-18-4.

<sup>153</sup> RT I, 12.12.2018, 16.

<sup>154</sup> RKÜKo 3-4-1-8-09, p 141.

<sup>155</sup> RKPJKo 3-4-1-23-15, p 98, 99.

<sup>156</sup> RKPJKo 3-4-1-19-10, p 40.

<sup>157</sup> RKPJKo 3-4-1-17-08, p 27.

õiguselgusetusega ei ole tegemist juhul, kui asi on normitehnilises puuduses, mis on tõlgendamise teel ületatav.<sup>158</sup>

Niisiis leidis kolleegium, et kuigi vaidlusalused sätted ei ole ei normitehniliselt ega keeleliselt õnnestunud, ei ole need ka sedavõrd selgusetud, et sätteid ei oleks võimalik harilikke tõlgendamismeetodeid rakendades mõistlikul viisil sisustada.<sup>159</sup>

Planeerimisseaduse sätteid on püütud vaidlustada varemgi. Jõelähtme vallavolikogu arvates on põhiseadusvastaselt õiguselgusetud ja teiste seadustega vastuolus PlanS § 131 lg 1 ja 3 ning lõiked 2 ja 4–6. Seetõttu ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik aru saada, milliseid kohustusi tuleb täita ja millised kulutused nende täitmine võib kaasa tuua.<sup>160</sup> Õiguselguse põhimõte ei nõua, et seadusandja otsustaks kõik küsimused ise. Seaduse rakendamise üksikasjad võib seadusandja jätta otsustamiseks täitevvõimule, sh kohalikule omavalitsusele. Seadusandaja peab aga reguleerima kõik olulised küsimused, lähtudes sellest, kui tähtsad on normid põhiseaduse, ennekõike põhiõiguste teostamise seisukohalt. Seaduse põhiseaduslikult nõutav täpsus sõltub reguleeritavast valdkonnast, põhiõiguste võimaliku riive intensiivsusest, haldusotsuste kontekstist jne.<sup>161</sup> Siiski on märgitud, et täitevvõimul peavad olema tema tegutsemist juhtivad ja piiritlevad kriteeriumid, et puudutatud isik saaks valmistuda võimalikeks riiveteks ja et kohtud saaksid vajadusel teostada õiguslikku kontrolli. Riive ajendi, eesmärgi ja piirid peab seadusandja olema volitusnormis kindlaks määranud võimalikult valdkonnaspetsiifiliselt, täpselt ja selgelt.<sup>162</sup>

Viimati käsitletud lahendis esitatud põhjendusi kasutab kolleegium ka lahendis 5-18-4 (vt eespool). Välja on toodud, et õiguselgusetust on võimalik tõlgendamise teel ületada, ja rõhutatud, et planeerimisseaduses on tegemist eesmärginormidega, mida ei saa rakendada lihtsa subsumeerimise ega tõlgendamise teel. Eesmärgi saavutamiseks sobivate lahenduste leidmine jäetakse sellist laadi õigusliku reguleerimise puhul halduse otsustada, sest tegemist on üldjuhul ka poliitiliste otsustustega. Abstraktse normikontrolli käigus PlanS § 131 õiguselgust hinnates leidis kolleegium, et see pole normitehniliselt ega keeleliselt õnnestunud, kuid ei ole ka sedavõrd selgusetu, et seda ei oleks võimalik mõista ja tõlgendada koostoimes teiste asjakohaste seadustega.<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> RKPJKo 3-4-1-4-01, p 17; 3-4-1-6-09, p 19.

<sup>159</sup> RKPJKo 5-18-4, p 64.

<sup>160</sup> RKPJKo 3-4-1-23-15, p 10.

<sup>161</sup> RKPJKo 3-4-1-23-15, p 97.

<sup>162</sup> Schoch, lk 542.

<sup>163</sup> RKPJKo 3-4-1-23-15, p 99, 101.

Kolmteist kohaliku omavalitsuse üksust taotles 2007. aastal vastu võetud jäätmeseaduse muutmise seaduse<sup>164</sup> põhiseadusvastaseks kuulutamist muu hulgas vastuolu tõttu õigusselguse põhimõttega. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivet kolleegium selles lahendis ei tuvastanud. Samuti asus kolleegium seisukohale, et seadusandja on piisavalt selgelt reguleerinud jäätmeseaduse<sup>165</sup> (JäätS) § 66 lg 1<sup>1</sup> rakendamiseks omavalitsusüksuste ja MTÜ-de vahel sõlmitud halduslepingute kehtivust osutatud sätte kehtetuks tunnistamise järel, võimaldades omavalitsusüksustel sellele vastavalt oma tegevust kohandada.<sup>166</sup>

Viidatud lahendis kerkib aga esile õigusselguse põhimõttele tuginemise võimalikkus kohaliku omavalitsuse üksuse puhul. Kolleegium leiab, et PS §-s 10 sätestatud põhiõiguste arenguklauslist ei tulene KOVi põhiseaduslikku tagatist õigusselguse põhimõttele. PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine omavalitsusüksuste kui avaliku võimu teostajate kohustus põhiõiguste adressaatide suhtes. Seetõttu ei ole omavalitsusüksustel võimalik tugineda õigusselguse põhimõttele PS §-s 10 sätestatud põhiõiguste arenguklausli alusel. See sätte paikneb põhiseaduse II peatükis "Põhiõigused, vabadused ja kohustused", mis käsitleb eelkõige suhteid isikute ning avaliku võimu teostajate vahel.<sup>167</sup> Riigikohus on samal põhjusel välistanud kohaliku omavalitsuse üksuse õiguse tugineda õigusselguse põhimõttele PS § 13 lg 2 alusel. Õigusselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasid. Õigusele rajatud riigi ehk õigusriigi põhimõte on põhiseaduse preambuli kohaselt Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid. Seega saab kohaliku omavalitsuse üksus tugineda õigusselguse põhimõttele kui ühele osale õigusriigi põhimõttest.<sup>168</sup> Niisiis peavad õigusaktid olema piisavalt selged ja arusaadavad, et omavalitsusüksusel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt.<sup>169</sup> Seega peab seadusandja õigusselguse põhimõttega arvestama ka kohaliku omavalitsuse üksuse ja riigi suhete korraldamisel.

Põhiseaduse kommentaarides leitakse siiski, et kuigi õigusselguse põhimõte sisaldub põhiseaduse teises peatükis, mis käsitleb eelkõige suhteid isikute ja avaliku võimu kandjate vahel, sisaldab PS § 10 ka põhiseaduse aluspõhimõtete kataloogi ja seetõttu võiks kohaliku omavalitsuse üksusi puudutava regulatsiooni õigusselguse nõude tuletada lisaks preambulile ka PS §-st 10.<sup>170</sup>

---

<sup>164</sup> RT I 2007, 19, 94.

<sup>165</sup> RT I, 12.12.2018, 40.

<sup>166</sup> RKPJKo 3-4-1-34-14, p 51.

<sup>167</sup> RKPJKo 3-4-1-34-14, p 33.

<sup>168</sup> RKPJKo 3-4-1-17-08, p 25, 26.

<sup>169</sup> RKPJKo 3-4-1-34-14, p 33.

<sup>170</sup> Ernits, § 10 kommentaar, p 28.

2008. aastal soovis Tallinna linnavolikogu muu hulgas vastuolu tõttu õigusselguse põhimõttega tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks raamatupidamise seaduse<sup>171</sup> (RPS) § 32 lg 1, kuna sättest ei selgu, mida kätkeb Raamatupidamise Toimkonna õigus seaduse selgitamisel ja täpsustamisel ja niisugune olukord võib kaasa tuua täitevvõimu omavoli. Kolleegium selgitas, et ainuüksi õigusakti õigusselgusetus ei kujuta endast kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide rikkumist. Kui kohaliku omavalitsuse volikogu taotleb õigusakti kehtetuks tunnistamist vastuolu tõttu õigusselguse põhimõttega, peab ta selgitama, kuidas õigusselgusetus kahjustab mõnda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist.<sup>172</sup> Riigikohus ei pidanud kaebust lubatavaks.

Tallinna linnavolikogu leidis 2009. aastal, et põhiseadusliku õigusselguse põhimõttega on vastuolus valla- ja linnaeelarve seaduse<sup>173</sup> (VLES) § 8<sup>1</sup> ja 28<sup>1</sup>, mis seadsid omavalitsusüksustele piirangud võlakohustuste võtmisel, kui sisemajanduse koguprodukt (SKP) on langenud kaks kvartalit järjest. Taotleja leidis, et omavalitsusüksuste kohustuste võtmise õiguse sidumine SKP-ga ei ole piisavalt õigusselge, tagamaks omavalitsustele ühese arusaadavuse, kas neil on õigus riigi pandud kohustuste täitmiseks ja kohaliku elu korraldamiseks teisi finantseerimisallikaid kaasata. Üldkogu leidis, et kuigi võlakohustuste võtmise õiguse piiramine riivab kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust, on vaidlusalused sätted vastu võetud pädevusnorme järgides ja ka piisavalt õigusselged, sest võimaldavad omavalitsusüksusel riigi tegevust ette näha ja oma tegevust vastavalt sellele kohandada. Õiguslike tagajärgede sidumine statistilise näitajaga välistab riigi tegevuse meelevaldsuse.<sup>174</sup> See tähendab kooskõla õigusselguse põhimõtet sisaldava PS § 13 lg-ga 2. Samuti leidis üldkogu, et piirangute avaldamise ja jõustumise vahele jäänud ajavahemik ei olnud piirangute kehtestamise olustikku arvestades õiguskindluse põhimõttega vastuolus, sest hilisem jõustumine ei oleks taganud piirangute kehtestamise eesmärki. Küll aga tunnistas üldkolleegium samas lahendis põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis eristaksid omavalitsusüksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Samuti selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega omavalitsusüksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud.<sup>175</sup> Üldkogu tõi nende

---

<sup>171</sup> RT I, 12.11.2010, 20.

<sup>172</sup> RKPJKo 3-4-1-14-08, p 29.

<sup>173</sup> RT I 2009, 15, 93

<sup>174</sup> RKÜKo 3-4-1-8-09, p 141.

<sup>175</sup> RKÜKo 3-4-1-8-09, p 93.

aktide andmata jätmise puhul esile vastuolu PS § 154 lg 1 ja 2 ehk kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega, kuid siin võib näha vastuolu ka õigusselguse põhimõttega, sest seaduste puudumine põhjustab õigusselgusetust. Riigikohtu 2010.–2017. aasta lahendite täitmise ülevaates on viidatud, et kuna senised muudatused ei taga Riigikohtu üldkogu otsusega taotletud õigusselgust, ei saa seda lahendit täidetuks lugeda.<sup>176</sup> Niisiis on tegemist olukorraga, kus Riigikohus on küll selgelt osutanud seadusandja tegematajätmisele, kuid soovitud tulemust ei ole see kaasa toonud.

2008. aastal esitas Tallinna linnavolikogu taotluse tunnistada riigikontrolli seaduse<sup>177</sup> (RKS) § 7 lõike 1 punkt 3, § 7 lõige 2 ja § 7 lõige 2<sup>1</sup> kehtetuks vastuolu tõttu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste ja õigusselguse põhimõttega. Linnavolikogu arvates on nimetatud sätetes kontrolli ulatus, ese ja piirid sõnastatud nii ebamääraselt, et ei ole üheselt selge, millist kohaliku omavalitsuse tegevust Riigikontroll kontrollida saab. Vaidlustatud sätete õigusselguse hindamisel lähtus kolleegium asjaolust, et nende adressaadid ja rakendajad on asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamiskasused, mis on seotud majandustegevuse eristamisega muust tegevusest ning tulemuslikkuse kontrollimisega valdkondades, mida rahastavad üheaegselt riik ja kohaliku omavalitsuse üksused. Samuti juhtis kolleegium tähelepanu asjaolule, et sätetelt nõutava õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama, vaid sõltub normi kohaldamise tagajärgedest. Vaidlusalused normid ei too vahetult kaasa sanktsioone või ettekirjutusi.<sup>178</sup> Niisiis pidas kolleegium vaidlustatud norme piisavalt õigusselgeks, võimaldamaks kohaliku omavalitsuse üksustel riigikontrolli võimalikku tegevust ette näha.

2016. aastal vastu võetud haldusreformi seadus<sup>179</sup> (HRS) tõi Riigikohtule hulgaliselt kohaliku omavalitsuse üksuste taotlusi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks eelkõige HRSi vastuolu tõttu kohaliku omavalitsuse üksuse õigussubjektsuse garantii ja finantsgarantiiga, aga tuginedi ka õigusselguse ja õiguspärase ootuse põhimõttele. Õigusselguse kontekstis juhtis kolleegium tähelepanu, et haldusreformi seaduse kesksete normide (iseäranis HRS §-d 9 ja 12) sõnastus ei ole ladus ega vasta alati senises õigusloomes välja kujunenud

---

<sup>176</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2010.–2017. aasta kohtulahendite täitmine. Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogu 2018. aasta kevadistungjärgul, lk 2. – [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5iguslased%20materjalid/RK%20esimehe%20%C3%BClevaade%20Riigikogus%20%202018/Lisa\\_3.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5iguslased%20materjalid/RK%20esimehe%20%C3%BClevaade%20Riigikogus%20%202018/Lisa_3.pdf)

<sup>177</sup> RT I 2005, 32, 235.

<sup>178</sup> RKPJKo 3-4-1-17-08, p 27.

<sup>179</sup> RT I, 21.12.2016, 34.

normitehnilistele traditsioonidele. Mitmed normid on sõnastatud põhjendamatult pikkade põimlausetena (eriti HRS § 9 lõiked 2 ja 4). Ühe lausega on tahetud väljendada mitut mõtet, olgugi et parem olnuks esitada need näiteks eraldi lõigete või punktidenä. Kasutatud on keerulisi lausekonstruktsioone (ülipikki põimlauseid), mis muudab seaduse lugemise ja sellest arusaamise aeganõudvaks ja võib põhjustada mitmeti mõistetavust. Normidest arusaamist raskendab ka see, et neis on palju viiteid nii sama seaduse teistele sätetele kui ka muudele õigusaktidele. Viidatud normid on aga HRSis ettenähtud normistiku lahutamatu osa. Seetõttu tuleb HRSi mõistmiseks lugeda samal ajal ka teisi õigusakte. Kolleegium peab taunitavaks, kui seaduste sõnastamisel ei pöörata piisavalt tähelepanu seaduseelnõu keele- ja stiilinõuetele. Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Kolleegium rõhutab, et seadusi ette valmistades tuleb järgida õigustloovate aktide keele- ja stiilinõudeid, sh on vaja silmas pidada, et laused poleks liiga pikad ja keeruka konstruktsiooniga.<sup>180</sup> Keeleline ebaselgus ei too aga kaasa põhiseadusvastasust. Õiguskeele jaoks on see otsus siiski märgilise tähendusega, sest mitte kunagi varem ei ole Riigikohus keeleprobleemidele nii jõuliselt tähelepanu pööranud ja seadusandjat kehva keelekasutuse eest niivõrd selgelt noominud.

Kuigi kolleegium pidas HRSi piisavalt õigusselgeks, jäi selles suhtes eriarvamusele riigikohtunik Jaak Luik, kes võttis seisukoha, et haldusreformi kesksed normid ei ole õiguslikult selged ja on seetõttu põhiseadusega vastuolus.<sup>181</sup>

Kohaliku omavalitsuse üksuste taotluste puhul on oluline, et Riigikohus hindab normide õigusselgust ainult juhul, kui rikutud on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku garantiid. Käsitatud kaasuste puhul oli Sachsi mudeli järgi enamasti tegu õigusselguse põhimõtte terviklikkuse elemendi rikkumisega. Mõnel juhul ka autori lisatud keelelise selguse elemendi rikkumisega. Kumbki rikkumine normi põhiseadusvastaseks kuulutamist üldjuhul kaasa ei too. Siiski võib ka põhiseadusvastaseks kuulutatud õigustloovate aktide andmata jätmist (otsuses 3-4-1-8-09) käsitada õigusselguse terviklikkuse elemendi rikkumisena.

---

<sup>180</sup> RKPJKo 3-4-1-3-16, p 113.

<sup>181</sup> J. Luik. Eriarvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsuse nr 3-4-1-3-16 kohta, p 7.

## 2.2 Õiguskantsleri, kohtute ja muud taotlused

Õiguskantsler võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks või kehtetuks seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte (PSJKS § 6 lg 1 p 1–3).

Õiguskantsleri taotluse alusel tunnistas Riigikohus 1994. aastal kehtetuks Eesti Vabariigi politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lg 4, sest see jättis avamata, mida mõistetakse operatiivtehniliste erimeetmetena. Riigikohus leidis, et ebahühtlane terminoloogia ja legaaldefiniitsiooni puudumine jätab avamata mõiste sisu ega anna seeläbi võimalust ametnike tegevuse seaduslikkust hinnata. Täpsustamata on jäetud operatiivtehnilisi erimeetmeid rakendama õigustatud subjektide ring, juhud, tingimused, protseduuriline kord, garantiid, kontroll ja järelevalve ning vastutus. Riigikogu oleks pidanud operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise juhud ja üksikasjaliku korra ning sellega seonduvate õiguste võimalikud piirangud ise kehtestama, mitte delegeerima neid kaitsepolitsei ametnikele ja riigikohtunikule. Seda, mida põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel. Seega on nimetatud säte vastuolus PS § 13 lg-ga 2, sest ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäht riigivõimu omavoli eest.<sup>182</sup> Märksa hilisemas lahendis on Riigikohus küll viidanud, et põhiseadus ei keela seadusandja pädevuses olevate küsimuste delegeerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada täitevvõimu omavoli.<sup>183</sup> Politseiseaduses sellist piisavat määratletust kahjuks ei olnud.

Niisiis on norm, millest ei selgu koosseis ega õiguslik tagajärg, põhiseadusvastane. Selle lahendi põhjal ehk siis juba aastast 1994 ongi määratuse põhimõtte minimaalne sisu, et normi põhjal peab olema võimalik jõuda selgusele, mis on selle koosseis ja õiguslik tagajärg.<sup>184</sup>

Õiguskantsleri taotlusel tunnistas Riigikohus oma 2011. aasta otsusega põhiseadusvastaseks ja kehtetuks asjaõigusseaduse rakendamise seaduse<sup>185</sup> (AÕSRS) § 15<sup>4</sup> lõiked 2–4 ja asjaõigusseaduse<sup>186</sup> (AÕS) § 158<sup>2</sup> lõike 1 esimese lause osa „asjaõigusseaduse rakendamise seaduse §-s

---

<sup>182</sup> RKPJKo II-4/1-1/94.

<sup>183</sup> RKPJKo 3-4-1-3-16, p 111.

<sup>184</sup> Ernits, § 13 lg 2 kommentaar 23.

<sup>185</sup> RT I, 29.06.2011, 7.

<sup>186</sup> RT I, 29.06.2011, 6

15<sup>4</sup> kehtestatud suurus“. Asjaõigusseaduse vaidlustatud sätte palus õiguskantsler põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistada õigusselguse eesmärgil. Nii õigusselguse kui ka õiguspärase ootuse põhimõtteid arvestades palus õiguskantsler vaidlustatud sätete kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumise edasi lükata, kuid kolleegium ei pidanud seda põhjendatuks. Siiski tunnistas Riigikogus vaidlustatud sätted kehtetuks edasiulatuvalt ehk *ex nunc*. Piirangu tagasiulatuva kaotamine oleks sõnamurdlik, st kahjustaks õiguspärast ootust. Samuti ei ole piirangu tagasiulatuva kaotamisega kaasnevate lisakohustuste suurus teada. See selguks tõenäoliselt alles arvukate kohtuvaidluste tulemusena. Kohtuotsuse tagasiulatuva jõud tekitaks seega märkimisväärse õigusselgusetuse.<sup>187</sup> Niisiis põhjendas kolleegium otsuse jõustumise viisi õigusselguse põhimõttega.

Õiguskantsler esitas 2014. aastal taotluse tunnistada kehtetuks ja põhiseadusega vastuolus olevaks ravimiseaduse (RavS) § 116<sup>5</sup> lg 1–6, millega nähti ette piirangud üldapteegi tegevusloa väljaandmisel ja muutmisel. Peamine taotluse alus oli küll (PS) § 152 lõikest 2 tulenev Riigikohtu otsusega kehtetuks tunnistatud sätete taaskehtestamise keeld ja vastuolu PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega koostoimes PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega, kuid õiguskantsler tõi esile ka õigusselguse põhimõtte.<sup>188</sup> Üldkogu rahuldab õiguskantsleri taotluse.

Õiguskantsleri taotluse alusel tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks Vabariigi Valitsuse määruse sätted, mis kehtestasid varem kehtestatutest suuremad vee erikasutustasu ja kaevandamisõiguse tasu määrad. Määrad olid määrusega kehtestatud 2015. aasta lõpuni, kuid neid sooviti suurendada juba 2013. aastal. Õiguskantsler tugines oma taotluses õiguspärase ootuse põhimõttele, mis on, nagu õigusselguse põhimõttegi, õiguskindluse põhimõtte osa. Isikul tekib õiguspärane ootus, et tema kohustus ei suurendata. Riigikohus juhtis tähelepanu ka sellele, et *vacatio legis* ei ole õigustaud ootuse põhimõtte osa, kuigi mõlemad kuuluvad õiguskindluse põhimõttesse. Õiguspärase ootuse põhimõtte laieneb ka vastuvõetud ja avaldatud, reservatsioonideta, kuid mitte veel kohalduvale regulatsioonile. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda riigivõimule üksnes piirangut, vaid võimaldab sel ennast siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normide suhtes lubadus ja kindlus ning neid suunatakse sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima. Kolleegium leidis, et

---

<sup>187</sup> RKPJKo 3-4-1-25-11, p 53, 55, 56.

<sup>188</sup> RKÜKo 3-4-1-30-14, p 5, 14.



vaidlustatud tasumäärade tõstmine riivas ettevõtlusvabadust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega ja riive ei olnud õigustatud.<sup>189</sup>

Õiguspärase ootuse põhimõtet käsitleb Riigikohus ka vedelkütuse müüjaid puudutavas lahendis 3-4-1-24-11, kus selgitab, et kuigi see põhimõte ei nõua regulatsiooni kivistamist, ei tohi õigus olla selle subjektide suhtes sõnamurdlik. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul, samuti on igal õigust mõistlikule ootusele, et seadusandja lubatud rakendatakse isiku suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima. Õiguspärase ootuse põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab isiku mõistliku ootuse, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.<sup>190</sup> Samuti on õiguspärase ootuse põhimõttele pühendatud suur osa lahendist 3-4-1-20-04, kus muu hulgas on osundatud, et uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja tagama, et õiguse adreessidil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul määral aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.<sup>191</sup>

Sissejuhatuses viidatud ATKEASE lahendi puhul (vt lk 4) püüdis õiguskantsler vaidlustada ennaktempos aktsiisitõusu samuti õiguspärasele ootusele tuginedes. Riigikohus selgitas, et õiguspärane ootus saab tugineda sellisele lubadusele, mille puhul isik saab mõistlikult loota, et seda ei muudeta. Tähtajaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtajatu regulatsiooni puhul, seetõttu peavad tähtajalise regulatsiooni ebasoodsamaks muutmiseks olema kaalukamad eesmärgid kui tähtajatu regulatsiooni puhul. Õiguspärane ootus võib tekkida ka vastuvõetud ja avaldatud, kuid mitte veel kohalduva regulatsiooni alusel. Siiski ei saa välja kuulutatud, kuid kohaldamisele veel mittekuuluv õigusnorm tekitada sama tugevat õiguspärast ootust kui kehtiv õigus ning seda ka mitte juhul, kui tegemist on tähtajalise regulatsiooniga. Kolleegiumi hinnangul on ATKEASE § 85<sup>12</sup> eesmärk välistada ootus, et 2015. aasta seaduses ette nähtud aktsiisimäärad hakkavad tingimata kehtima.<sup>192</sup> Asjaolusid kogumis hinnates jättis kolleegium õiguskantsleri taotluse rahuldamata, kuigi lahendis 3-4-1-27-13 oli sarnane tasude tõus tunnistatud õiguspärase ootuse põhimõttega vastuolus olevaks.

---

<sup>189</sup> RKPJKo 3-4-1-27-13, p 51, 55, 58.

<sup>190</sup> RKPJKo 3-4-1-24-11, p 49, 50; vt ka 3-4-1-20-04, p 13, 14; 3-4-1-2-99, p II.

<sup>191</sup> RKPJKo 3-4-1-20-04, p 26.

<sup>192</sup> RKPJKo 3-4-1-5-17, p 68, 71, 72, 82.

Kohus algatab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kohtuotsuse või -määruse edastamisega Riigikohtule (PSJKS § 4 lg 3).

Tartu Maakohus soovis 2007. aastal tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks karistusseadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus sellise seadusesätte puudumise, mis annaks aluse vabastada isik karistuse kandmisest, kui karistust ette nägev seadus on muutunud. Kuigi maakohus nimetatud asjas õigusselguse põhimõttele ei tuginenud, oli õiguskantsler seisukohal, et karistuste uuesti läbivaatamiseks materiaalõiguslikku alust sisaldava õigustloova akti andmata jätmise olukorras, kus dekriminaliseeritakse kuritegu, mille eest kannavad isikud vanglakaristust, ei ole muu hulgas kooskõlas PS § 13 lg-s 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega. Kehtivas õiguses puudub küllaldase selgusega sõnastatud norm, mis oleks õiguse rakendajale piisavaks materiaalõiguslikuks aluseks, otsustamaks isikute karistuse kandmise jätkamise küsimust olukorras, kus karistusseadustik on muutunud isikule soodsamaks ning muutnud varem kuriteona karistatava süüteo väärteoks. Õiguskantsleri hinnangul lasub riigil tulenevalt PS § 3 lg-st 1 ja § 13 lg-st 2 kohustus reguleerida seaduse tasandil küllaldase konkreetsuse ja täpsusega küsimused, mis puudutavad põhiõigusi.<sup>193</sup> Üldkogu leidis aga, et süüdimõistetu olukorra leebema seadusega kooskõlla viimise materiaalõiguslik alus tuleneb KarS § 5 lg-st 2, mille kohaldamisala kattub PS § 23 lg 2 teise lausega. Seadusereservatsiooni põhimõttest tulenevalt ei saa kohus süüdimõistetu õigust leebema seaduse tagasiulatavale kohaldamisele piirata ja kohtul puudub võimalus jätta süüdimõistetu olukord kergendava seadusega vastavusse viimata põhjusel, et kohtu hinnangul kahjustaks see ülemääraselt teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi, näiteks õiguskindlust, õigusrahu ja kohtusüsteemi tõhusat toimimist.<sup>194</sup> Niisiis jättis üldkogu taotluse rahuldamata.

2007. aastal rahuldab Riigikohus Tallinna halduskohtu taotluse ning tunnistab vedelkütusevaru seaduse<sup>195</sup> (VKVS) kuni 30. novembrini 2006 kehtinud redaktsiooni § 9 ja § 8 lg 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles need ei taga piisavalt tõhusat varumakse tasumise menetlust. Selles lahendis oli olulisel kohal ka õigusselguse põhimõte. Halduskohtu arvates oli VKVSi §-s 9 puudulikult reguleeritud haldusmenetlusega rikutud kaebaja õigust õigusselgusele.<sup>196</sup> Kolleegium leidis, et VKVSi sätestatud varumakse menetlusele ei ole võimalik kohaldada haldusmenetluse seaduse sätteid, sest sellega kaasneks nii normide vastuolu kui ka lõppastmes õigusselgusetus. VKVSi ei ole konkretiseeritud

---

<sup>193</sup> RKÜKo 3-4-1-19-07, p 14.

<sup>194</sup> RKÜKo 3-4-1-19-07, p 28, 29.

<sup>195</sup> RT I 2005, 13, 66.

<sup>196</sup> RKPJko 3-4-1-15-07, p 5.

haldusõiguse üldpõhimõtteid nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni ning VKVSi menetluse eripära arvestades pole vajalik regulatsioon saavutatav ka haldusmenetluse seaduse sätteid kohaldades.<sup>197</sup> Tegemist oli ilmselgelt ebaõnnestunud ja puuduliku regulatsiooniga.

Õigusselgusetusele tuginedes on Tallinna ringkonnakohus püüdnud põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistada tsiviilkohtumenetluse seadustiku<sup>198</sup> (TsMS) § 181 lg 3<sup>1</sup>. Kolleegium selgitas, et esimese sammuna tuleb püüda norme koostoimes tõlgendada ja normide omavahelist vastuolu välistada. Kui võimalikud on erinevad tõlgendusvariandid, tuleb eelistada sellist, mis on põhiseadusega kooskõlas ehk tagab põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse. Kolleegium nõustus, et TsMS § 181 lõike 3<sup>1</sup> ühesugune mõistmine koostoimes seadustiku teiste menetlusabi reguleerivate sätetega, eriti TsMSi §-ga 182, on raskendatud. TsMSi § 182 lg 2 punktid 1 ja 2, mis sätestavad menetlusabi andmise piirangud sõltuvalt füüsilisest isikust taotleja majanduslikust seisundist, on üldnormina sõnastatud imperatiivselt menetlusabi andmist välistavalt. Säte lähtub sellest, et kui eeldatavad menetluskulud ei ületa taotleja kahe kuu sissetulekut, suudab ta menetluskulusid kanda (taotlejal ei peaks sellisel juhul olema majanduslikke takistusi oma rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel). TsMSi § 181 lõike 3<sup>1</sup> kohaldamine eeldab aga just menetlusliku takistuse olemasolu, s.o suutmatust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. TsMS § 181 lõige 3<sup>1</sup> kujutab endast erikorda võrreldes menetlusabi andmise üldise korraga.<sup>199</sup>

Riigikohtu hinnangul tahtis seadusandja leevendada menetlusabi andmise piiranguid, kuid oleks saanud seda teha selgemalt, menetlusabi regulatsiooni vajalikul määral süsteemselt ümber kujundades. Samuti rõhutas kolleegium, et kohtu ülesanne ongi seaduste tõlgendamine ning seaduse vastuolude ja lünkade ületamine. Igasugune seaduse ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusvastasust. Vaidlusalusel juhul on seaduse süstemaatilise tõlgendamise abil võimalik järeldada seadusandja tahet sätestada füüsilistele isikutele üldisest menetlusabi andmise korrast erand riigilõivu ajatamiseks. Õigusselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutusõiguse sätestamist. Seetõttu on kolleegiumi hinnangul põhiseaduspärane, et kohtul tuleb riigilõivu ajatamise kaalumisel seadusandja juhise kohaselt hinnata ja sisustada määratlemata õigusmõiste "takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid

---

<sup>197</sup> Samas, p 19.

<sup>198</sup> RT I, 07.12.2018, 27.

<sup>199</sup> RKPJKo 3-4-1-19-10, p 31, 36.

arvestades ebamõistlikult".<sup>200</sup> Niisiis on selgusetus tõlgendamise abil ületatav ja Riigikohus jättis taotluse rahuldamata.

Viru maakohtu taotlusel tunnistas Riigikohus 2012. aastal põhiseadusvastaseks ja kehtetuks korruptsioonivastase seaduse<sup>201</sup> (KVS) sätte, mis keelas kohaliku omavalitsuse ametnikul olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige. Lahendis märkis kolleegium, et puutumus isiku ametitegevusega on määratlemata õigusmõiste ning selle kasutamine karistusõigusega sanktsioneeritud keelu piiritlemisel on õigusselguse seisukohast problemaatiline. Õiguskantsler oli viidanud ametiisiku määratluse õigusselgusetusele, kuid kolleegium ei pidanud vajalikuks seda selle kohtuasja kontekstis hinnata.<sup>202</sup>

Õigusselgusetu olukord võib tekkida ka juhul, kui norm on küll sõnastatud keeleliselt lihtsalt ja selgelt, kuid seadusandja on jätnud regulatsiooni poolikuks. Selle näiteks sobib kooseluseaduse<sup>203</sup> (KooS) rakendussäte, mille järgi jõustub seadus 2016. aasta 1. jaanuaril koos rakendusaktidega. Kahjuks on rakendusaktid siiani vastu võtmata. Taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks esitas Riigikohtule Tallinna ringkonnakohus, kes pidas rakendusaktide andmata jätmist õigusvastaseks ja põhiseadusega vastuolus olevaks. Õiguskantsler pidas tekkinud olukorda samuti õigusselgusetuks.<sup>204</sup> Õigustloova akti andmata jätmise põhi-seaduspärasust kontrollides hindab Riigikohus seda, kas õiguskorras on põhiseadusvastane lünk. Et õiguskord ei ole täiuslik ja areneb pidevalt, ei ole regulatsioonilünga ilmnenine õiguse kohaldamisel kunagi välistatud. Alust kontrollida õigustloova akti andmata jätmise vastavust põhiseadusele on eelkõige siis, kui ilmnenud lünka ei ole võimalik ületada õigusteades ja kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite abil ning regulatsiooni kehtestamist nõuab seadusandjalt põhiseadusest tulenev positiivne kohustus. Kolleegium asus seisukohale, et nii põhiõigus menetlusele ja korraldusele kui menetluslik põhiõigus kui ka õigusselguse nõue saavad tagada eeskätt materiaalsete õiguste realiseerumist. Kolleegium selgitas, et kooseluseadus on Eesti õiguskorra osa ja seda tuleb kohaldada koostoimes teiste kehtivate õigusaktidega. Vastuolude korral tuleb nende ületamisel lähtuda asjakohastest tõlgendusvormidest ja -printsüüpidest.<sup>205</sup> Tegemist on niisiis tõlgendamise abil ületatava õigusselgusetusega. Et kohtud ei näidanud, milline tõlgendamisega ületamatu regulatsioonilünk

---

<sup>200</sup> RKPJKo 3-4-1-19-10, p 37, 40.

<sup>201</sup> RT I, 05.02.2019, 10.

<sup>202</sup> RKPJKo 3-4-1-1-12, p 32, 37.

<sup>203</sup> RT I, 16.10.2014, 1.

<sup>204</sup> RKPJKm 5-17-42, p 19.

<sup>205</sup> RKPJKm 5-17-42, p 25, 38.

tekib, ega millist põhiseaduslikku kohustust seadusandja rikub, ei pidanud Riigikohus kaebust lubatavaks, sest säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus hindab, peab olema kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (PSJKS § 3 lg 3 teine lause).

2017. aastal tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks ja kehtetuks riikliku pensionikindlustuse seaduse sätted<sup>206</sup> (RPKS § 24 lg-d 7 ja 8 ning § 28 lg 2 p 12) osas, mis ei võimaldanud täiendavat pensioniõiguslikku staaži õigustatud isikute vahel jagada olukorras, kus mõlemad isikud vastavad täiendava pensioniõigusliku staaži saamise eeldustele, kuid ei jõua selle omavahelises jagamises kokkuleppele. Kehtivas õiguses puudus norm, mis võimaldanuks kohtul sellises olukorras põhjendatud otsust teha. Kuigi nii õiguskantsler kui ka justiitsminister tõid oma seisukohas välja vastavate normide puudumise (seaduslünka) põhjustatud õigusselgusetu olukorra, rõhutas kolleegium pigem võrdsuspõhiõiguse rikkumist<sup>207</sup> ja jättis seaduslünka puudutavas osas taotluse rahuldamata.

2000. aastal tunnistas Riigikohus PS § 13 lg-ga 2 vastuolus olevaks ja tühiseks konkurentsiseaduse sätte, mille järgi pidi eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli omav ettevõtja ostma või tellima vajalikke asju riigihangete seaduses sätestatud korras. Põhjenduseks tõi kolleegium, et pädevusnormide puudumise tõttu ei ole riigihangete teostamise korda võimalik täies mahus järgida ja seetõttu on ebaselge, milline käitumisviis on õiguspärane.<sup>208</sup> Põhiseaduse kommentaarides leitakse, et selles Riigikohtu otsuses on õigusselguse lävi tõstetud liiga kõrgele – tegemist on dünaamilise viitega, mis on põhimõtteliselt lubatav. Viitenorm on sellisel juhul piisavalt määratud, sest viidatud normid muutuvad selle osaks.<sup>209</sup> Õigusselgusetuks ei pidanud vaidlustatud normi ka eriarvamusele jäänud riigikohtunik Uno Lõhmus.<sup>210</sup>

Õigusselgusetust põhjustava viitamiseega oli tegu lahendis 3-3-1-47-03, kus Riigikohus leidis, et eksliku viitega blanketse normi otsene järgimine on võimatu, sest normi mõistmiseks ei piisa üksnes viite järgimisest. Isik peab sellisest normist arusaamiseks kõigepealt mõistma, et selles tehtud viide on vale, ja suutma seejärel leida kehtivast õiguskorrast vajaliku õigustloova akti, mida saaks koos blanketse normiga kohaldada. Seega on sellisest regulatsioonist arusaamine ja

---

<sup>206</sup> RT I, 06.12.2016, 5.

<sup>207</sup> RKPJKo 5-17-9/8, p 25, 26.

<sup>208</sup> RKPJKo 3-4-1-8-00, p 13.

<sup>209</sup> Ernits, § 13 lg 2 kommentaar, p 23.

<sup>210</sup> U. Lõhmus. Eriarvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-8-00.

selle järgimine oluliselt keerulisem kui õige viitega blanketse normi järgimine.<sup>211</sup> Kolleegium leidis ka selles lahendis, et tegu on põhiseadusvastase õigusselgusetusega.

Riigikohtule võib esitada ka kaebuse valimiskomisjoni otsuse või toimingu peale, kui erakond, valimisliit või isik leiab, et sellega on rikutud tema õigusi (PSJKS § 37 lg 1).

Kaebuses Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse peale on püütud õigusselgusetuks tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse<sup>212</sup> (KOVVS) § 5 lg 5, mille järgi peab kandideerija püsiv elukoht asuma hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas vallas või linnas. Probleemsena nähti väljendit *hiljemalt valimisaasta 1. augustil*. Kolleegium selgitas, et kuigi üldjuhul mõistetakse sättes sõna *hiljemalt* selliselt, et teha tuleb mingi tegu seaduses sätestatud ajaks ühekordselt, on KOVVS § 5 lg 5 hoolimata sätte keerukusest siiski mõisteta ning säte ei ole vastuolus PS § 13 lg-st 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Isik peab kandideerimisõiguse olemasoluks olema rahvastikuregistri andmetel vastava valla või linna elanik alates valimisaasta 1. augustist katkematult.<sup>213</sup> Selle kaebuse põhjus on pigem otsitud ja mingit erilist õigusselgusetust nimetatud sättes ei ole.

Tänavuste Riigikogu valimistega seoses jõudis Riigikohtusse 22 valimiskaebust, neist 18 jäi rahuldamata ja neli läbi vaatamata. Siiski pidas kolleegium vajalikuks märkida, et „põhiseaduslike valimisõiguse printsiipide ja õigusriigi põhimõtte paremaks tagamiseks oleks vajalik elektroonilise hääletamise tulemuste kindlakstegemise reeglid sätestada selgemalt õigustloovates aktides“.<sup>214</sup> See on sisuliselt õigusselguse suurendamise nõue. Autorile tundub elektroonilise hääletamise tulemuste kindlakstegemise reeglite seaduses sätestamine siiski liigsena, sest IT-valdkond muutub ja areneb nii kiiresti, et seadusandlus sellele järele ei jõua. Selline olukord võib viia n-ö surnult sündinud normideni, sest reguleeritav olukord on tegelikkuses juba muutunud.

Kohtuasjas 3-4-1-33-09 püüdis Vabariigi Valimiskomisjon väita, et välireklaami keeld on vastuolus õigusselguse põhimõttega. Valimisseadused ei defineeri ammendavalt välireklaami ega poliitilise välireklaami mõistet ja seda ei ole avatud ka muudes seadustes, kuid seadusandja on siiski esitanud keelunormis poliitilise välireklaami näidisloetelu. Samuti on seda normi korduvalt kohaldatud. Isikutel, kellele keeld on suunatud ja keda võib selle rikkumise eest karistada, on niisiis võimalik mõistlikul määral ette näha, milline tegevus on käsitatav keelatud

---

<sup>211</sup> RKÜKo 3-3-1-47-03, p 32.

<sup>212</sup> RT I, 17.11.2017, 8.

<sup>213</sup> RKPJKo 3-4-1-45-13, p 24, 29.

<sup>214</sup> RKPJKo 5-19-18/3, p 17.

poliitilise välireklaamina ja võib seetõttu kaasa tuua karistusõigusliku vastutuse. Ka keeldu kohaldavatel riigiorganitel on neist sätteist ja keelu eesmärkidest võimalik mõistliku pingutusega ja eri tõlgendamisviise kasutades tuletada kehtiv käitumisjuhised, mille eiramise eest on ette nähtud karistus ja mille rikkumise korral võib olla vajalik hinnata rikkumise mõju valimistulemusele. Keelusätteid ei muuda õigusselgusetuks see, et keelu adressaadid kompavad lubatava käitumise piire. Ka mitmeti mõistetavates olukordades on kohtupraktikat ja eri tõlgendusviise abiks võttes riigiorganitel ja kohtutel võimalik asuda seisukohale, milline tegevus on lubatud ja milline keelatud.<sup>215</sup> Valimisseadustes sisalduvaid poliitilise välireklaami keeldu sätestavaid norme ei saa seega pidada nii ebaselgeks, et need oleksid PS § 13 lg-st 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega vastuolus.

Esinenud on ka olukordi, kus Riigikohus küll tunnistab sätte õigusselgusetuse tõttu põhiseadusvastaseks, kuid ei tunnista seda kehtetuks ja jätab seega kehtima ebamäärase olukorra. Nii juhtus 2002. aastal Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse<sup>216</sup> (ORAS) § 7 lg-ga 3, mis tunnistati küll põhiseadusega vastuolus olevaks, sest seadusandja oli jätnud täitmata kohustuse sõnastada piisavalt arusaadavalt 1941. aastal sõlmitud lepingu alusel Saksamaale ümberasunute ning neile kuulunud vara kasutajate õigused, kuid kehtetuks tunnistati see säte alles 2006. aastal.<sup>217</sup> Üldkogu leidis, et ORAS § 7 lg 3 ei vasta õigusselguse põhimõttele, rikub isikute põhiõigust korraldusele ja menetlusele ning on seetõttu vastuolus PS § 13 lg-s 2 ja §-s 14 sätestatuga nende koostoimes. Üldkogu märkis, et õigusselgusetusega on tegemist ka siis, kui ühtedele antakse lootus vara tagastamiseks või kompenseerimiseks ja teistele säilitatakse ebamäärane väljavaade võimaluse kohta erastada kasutatavat vara. Selline olukord eeldab Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu tõhusat sekkumist, et oleks tagatud õigus üldisele korraldusele ja menetlusele. Siiski leidis üldkogu, et sätet ei saa tunnistada kehtetuks, sest selle tagajärjena tuleks osale 1941. aastal ümberasunutest nendelt õigusvastaselt võõrandatud vara tagastada või kompenseerida ORASega sätestatud korras, see oleks aga poliitiline otsus, mis ei ole Riigikohtu pädevuses. Üldkogu jõudis veendumusele, et vaidlusalune säte on põhiseadusega vastuolus seetõttu, et seadusandja jättis täitmata oma kohustuse sõnastada piisavalt arusaadavalt ümberasujate ja neile kuulunud vara kasutajate õigused. Kohustuse täitmata jätmist ei saa aga kehtetuks tunnistada. Riigikohus kohustas seadusandjat viima sätte kooskõlla õigusselguse põhimõttega.<sup>218</sup> Eriarvamusele jäänud

---

<sup>215</sup> RKPJKo 3-4-1-33-09, p 48, 49.

<sup>216</sup> RT 1991, 21, 257.

<sup>217</sup> RKÜKo 3-3-1-63-05.

<sup>218</sup> RKÜKo 3-4-1-5-02, p 35, 37.

riigikohtunikud leidsid siiski, et vaidlusalune säte tulnuks kohe kehtetuks tunnistada, lükates otsuse jõustumist aasta võrra edasi, et seadusandjale oleks jäänud piisav aeg tegutseda.<sup>219</sup>

Nagu öeldud, ei kadunud sätte põhiseadusvastaseks kuulutamiseiga veel õiguslik ebaselgus ja sama teemat käsitleb ka lahend 3-3-1-63-05, kus Riigikohus leidis, et aastaid kestnud põhiseadusevastase olukorra lõpetamiseks tuleb ORAS § 7 lg 3 tunnistada kehtetuks. Säete kehtetuks tunnistamine lõpetab õigusselgusetuse nii ümberasunute kui ka neile kuulunud õigusvastaselt võõrandatud majade üürnike jaoks.<sup>220</sup> Üldkogu lükkas kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumise edasi kuni 2006. aasta 12. oktoobrini, et anda seadusandjale aega regulatsiooni väljatöötamiseks.

Sellega aga ORASe § 7 lg 3 saaga veel ei lõppenud. Riigikogu võttis 14. septembril 2006 vastu Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seaduse, kuid president jättis selle välja kuulutamata. Riigikogu võttis seaduse siiski vastu muutmata kujul, mille peale esitas president Riigikohtule taotluse tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. President vaidlustas seaduse põhiseadusele vastavuse õigusselgusetuse ja piisavate menetlusreeglite puudumise tõttu, mille abil kohalikud omavalitsused saaksid lahendada ümberasunute õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise taotlusi ning tagastatud eluruumide erastamise avaldusi, ehk seadusandja tegevusetuse. Kolleegiumi arvates võimaldab vaidlustatud seaduse regulatsioon piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob, ning ei ole seetõttu iseenesest õigusselgusetu. PS §-s 13 sätestatud üldine kaitseõigus on igäüheõigus, mis peab olema tagatud kõikidele isikutele võrdselt. Vaidlustatud seaduse §-s 2 ettenähtud reeglid ei lahenda aga põhiseaduspäraselt ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamisega seonduvaid õiguslikke küsimusi ja tekitavad erinevaid ümberasunute grupe ebavõrdselt koheldes pigem probleeme juurde, seega oli seadusandja jätnud Riigikohtu eelmises lahendis soovitatud tõhusa regulatsiooni välja töötamata.<sup>221</sup> Riigikohus rahuldab presidendi taotluse.

2005. aastal taotles president Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse põhiseadusvastaseks kuulutamist. Probleemiks oli isiku kuulumine samal ajal Riigikokku ja kohaliku omavalitsuse volikokku. Kuigi president õigusselguse põhimõttele ei tuginenud, oli kolleegium seisukohal, et seadusemuudatus on loonud õigusselgusetu olukorra, mis seisneb selles, et ei kandidaat ega valija tea, kas valituks osutunud Riigikogu liige tohib või ei tohi ühitada

---

<sup>219</sup> J. Ilvest, H. Jõks jt. Eriarvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-5-02.

<sup>220</sup> RKPKo 3-3-1-63-05, p 27.

<sup>221</sup> RKPKo 3-4-1-14-06, p 27, 33.



Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid.<sup>222</sup> Riigikohus rahuldab presidendi taotluse.

Selleski osas käsitletud kaasuste puhul on valdavalt tegemist Sachsi õigusselguse mudeli terviklikkuse elemendi rikkumisega, vaid üksikutel juhtudel on tegu vastuolu või keelelise selgusetusega. Enamasti üritab Riigikohus siiski tõlgendamise abil puudused ületada, kuid on ka olukordi, kus terviklikkust ei aita saavutada ka tõlgendamine ja normid tunnistati põhiseadusvastaseks. Nii põhjustas põhiseadusvastasuse näiteks viide kehtetule sättele, ekslik viide, legaaldefiniitsiooni puudumine ja puudulikud menetlusnormid.

### **2.3 Õigusselgusetus kui põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise alus**

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktikast järeldub üheselt, et õigusselguse põhimõtte ei ole üldjuhul iseseisev menetluse algatamise alus, vaid pigem lisaargument. Kõige olulisem on siiski mingi muu põhiõiguse riive ja alles riive õiguspärasuse hindamisel hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli raames ka normi vastavust õigusselguse põhimõttele. Riigikohtu lahenditest jääb silma, et õigusselguse põhimõttele viitavad küll sageli menetlusosalised ja taotluse esitaja, kuid kolleegiumi põhjendustes ei esine see kuigi kaaluka argumentina. Siiski on näiteks lahendis 3-4-1-16-16 Riigikohus soovitanud õigusselguse eesmärgil määruse sõnastust täpsustada.<sup>223</sup> Väärrib märkimist, et sama lahendiga jäeti õiguskantsleri taotlus rahuldamata. Samuti on Riigikohus osundanud, et seadusandja võib seadust täiendada ka õigusselguse huvides, ilma et regulatsiooni sisu tegelikult muudetaks.<sup>224</sup> See tähendab, et seadusandja peaks muudatuse algatama pelgalt soovist suurendada õigusselgust.

Õigusselguse põhimõttele tugineb Riigikohus asjassepuutuvate sätete kindlaksmääramisel, lugedes õigusselguse tagamise eesmärgil asjassepuutuvaks sellised sätted, mis on vaidlustatud normiga lahutamatult seotud<sup>225</sup> ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes.<sup>226</sup> Samuti tervikliku sätte asjassepuutuva osa määramisel.<sup>227</sup> Vajadusest

---

<sup>222</sup> RKPJKo 3-4-1-11-05, p 24.

<sup>223</sup> RKPJKo 3-4-1-16-16, p 40.

<sup>224</sup> RKPJKo 3-4-1-51-14, p 56.

<sup>225</sup> RKPJKo 3-4-1-16-06, p 18; 3-4-1-20-07, p 16.

<sup>226</sup> RKPJKo 3-4-1-14-07, p 12.

<sup>227</sup> RKPJKo 3-4-1-20-13, p 45.

tagada õigusselgus ja vältida võimalikke sarnaseid vaidlusi regulatsiooni põhiseaduspärasuse üle, on kolleegium laiendanud kontrolli ulatust ka varem kehtinud ja hiljem kehtima hakkavale redaktsioonile.<sup>228</sup> Isegi vastuoluliste sätete puhul ei pea Riigikohus normi õigusselgusetuks, kui asjakohase nõustamise abiga (rakendades näiteks *lex posterior derogat legi priori* põhimõtet) on võimalik jõuda järeldusele, kumba sätet kohaldada.<sup>229</sup> Tegemist on tõlgendamise teel ületatava normitehnilise puudusega.

Normi kehtetuks tunnistamine ainult õigusselgusetuse tõttu on seega pigem erand kui reegel. Riigikohtu hinnangul ei tähenda normi sõnastuslik ebaselgus tingimata põhiseadusevastasust, kui õigusselgusetusest on võimalik üle saada tõlgendamise abil.<sup>230</sup> Samuti tuleb õigusselguse hindamisel arvestada seda, mida õigusselgusetu olukord endaga ühiskondlikus elus ja õiguskäibes kaasa toob.<sup>231</sup> Õigusselguse põhimõttest moodustavad erandi inimsusevastased kuriteod, mis on karistatavad ka juhul, kui õigusselge karistusnorm puudub.<sup>232</sup>

Riigikohtunik Uno Lõhmus on näinud koguni ohtu selles, et põhimõtted hakkavad elama iseseisvat elu ja kohtud ei püüagi tuvastada, millist põhiõigust või -vabadust õigusnorm riivab. Tema hinnangul on põhiseaduse paragrahvid 10, 11 ja 13 lg 2 kohaldatavad siis, kui on riivatud mõnda põhiõigust või -vabadust. Oluline on, kas piirang vastab õigusselguse põhimõttele.<sup>233</sup> Seega ei pea Lõhmus õigeks õigusselguse põhimõtte käsitamist põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise iseseisva alusena.

Õigusselgusetusele tuginemine on väga ebakindel alus eelkõige seetõttu, et kolleegium võib sellele vastata väitega, et norm on piisavalt õigusselge. Näiteks leiab kolleegium, et normi adressaatideks olevad keskmiste võimetega isikud pidid kolleegiumi arvates lause tähendusest aru saama ning seetõttu ei saa pidada sätet õigusselguse põhimõttega vastuolus olevaks.<sup>234</sup> Nagu eespool öeldud, on õigusselgus määratlemata õigusmõiste, mis vajab igakordset tõlgendamist.

Õigusselgusetus on põhiseadusvastane juhul, kui tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normi eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes.<sup>235</sup> Niisiis ei saa igasugust esmapilgul ebaselgena tunduvat seadusesätet kohe õigusselgusetuks pidada ja eelkõige tuleb selgusetus ületada tõlgendamise

---

<sup>228</sup> RKÜKo 3-3-1-86-15, p 64.

<sup>229</sup> RKPJKo 3-4-1-6-09, p 19.

<sup>230</sup> RKTkm 3-2-1-42-07, p 15.

<sup>231</sup> Ernits, § 13 lg 2 kommentaar 21.

<sup>232</sup> RKKKo 3-1-1-140-03, p 10.

<sup>233</sup> U. Lõhmus. Eriarvamus RKPJK otsusele 3-4-1-8-00.

<sup>234</sup> RKPJKo 3-4-1-33-05, p 23.

<sup>235</sup> RKPJKo 3-4-1-23-15, p 98.

abil. Sageli võib probleeme tekitada määratlemata õigusmõistete kasutamine, sest need vajavad igal juhul tõlgendamist. Riigikohtu soov tõlgendamise abil selgusetus ületada on muidugi õige, sest normi põhiseadusvastaseks tunnistamine peakski olema n-ö viimane abinõu. Siiski tasuks seadusandjal õigusselguse põhimõttega arvestada juba normi loomisel, et hoida kokku edasisi kulukaid vaidlusi.

Ebaselge, raskepärane või mitmeti mõistetav keelekasutus ei põhjusta õigusnormi põhiseadusvastasust just seepärast, et sellisest selgusetusest on võimalik üle saada tõlgendamise abil. Küll on aga Riigikohus kohmakale keelekasutusele nii mõnigi kord tähelepanu juhtinud. Näiteks nõustus kolleegium ringkonnakohtuga, et asjaõigusseaduse rakendamise seaduse<sup>236</sup> (AÕSRS) § 13<sup>1</sup> on sõnastatud raskepäraselt ja esmapilgul ebaloogiliseltki ning selle ühesugune mõistmine eriteadmisi omamata on raskendatud, kuid samas möönis kohus, et nii on see ka paljude teiste seadusesätete puhul. Eriti on analoogseid probleeme nn reformiseadustega, mida on korduvalt muudetud ja millega on kaasnenud loogilised vastuolud seaduste vahel ning seadustes eneses. Igasugune seaduse ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusevastasust.<sup>237</sup> Tegemist on pealegi notariaalse toiminguga, nii et notar vajaliku nõuandjana on igal juhul kaasatud. Niisiis jäi vaidlusalune säte jõusse. Arusaamatut sõnastust on Riigikohus<sup>238</sup> nimetanud ka tõlgendamise abil ületatavaks normitehniliseks puuduseks.

Keelelisel tõlgendamisel tuleb eelkõige lähtuda sättes kasutatud sõnade tavapärasest tähendusest üldkeeles. Kõige paremini aitab õigusselgust, õiguslike tagajärgede ennustatavust ja õiguskindlust tagada ning eri otsustajate tõlgenduseelistuste eest kaitset pakkuda just sõnade üldkeelsel tähendusel rajanev tõlgendus.<sup>239</sup> Samuti aitab see suurendada tavakodaniku usku kohtupidamise õigsusesse, sest otsuse kujunemine on sel juhul hõlpsasti jälgitav.

Riigikohtunik Jüri Pöld on oma eriarvamuses toonud väga jõuliselt välja keelelise tõlgendamise olulisuse. Ta ei pea võimalikuks tõlgendust, mille tagajärjel sätte sõnastus ja sättele tõlgendamisega antud sisu (õigusnorm) on risti vastupidised. Tõlgendamise tagajärjeks ei tohi olla olukord, kus õigusakti lugeja näeb üht, kuid Riigikohtu otsuse põhjal peab nägema seda, mis on silmaga nähtule risti vastupidine. Sellised tõlgendused võivad külvata õigusselgusetust ja eksitada inimesi mõistlike käitumisvariantide valikul. Inimesele ei saa ette heita, et ta juhindus grammatiliselt selgest sättest ega osanud arvata, et ta sellisest sättest juhendumisel

---

<sup>236</sup> RT I, 29.06.2018, 9.

<sup>237</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p 23.

<sup>238</sup> RKPJKo 3-4-1-4-01, p 17.

<sup>239</sup> RKPJKo 3-4-1-18-08, p 17.

peab veel otsima Riigikohtu lahendit, mis ehk on andnud sättele vastupidise sisu. Selline tõlgendamine võib kaasa tuua olukorra, kus isik ei julge isegi õigusakti selgelt sõnastatud sätete järgi iseseisvalt tegutseda, ehk olukorra, kus isik ka ühemõtteliselt sõnastatud sätete puhul pöördub igaks juhuks juristi poole, kellelt ta eeldab kohtupraktika tundmist. Vaevalt oleks sellise olukorra loomine kooskõlas põhiseaduse § 13 lg-ga 2.<sup>240</sup> Refereeritud seisukoht näitab veel kord ka seda, kui oluline on selge sõnastus õigusselguse tagamisel. Selge sõnastus vähendab tõlgendamise vajadust ja aitab normiadressaadil kõrvalise abita seadusesätet mõista ja oma käitumist vastavalt sellele kujundada.

Niisiis ei ole õigusselgusetus eraldivõetult üldjuhul piisav alus õigusakti vaidlustada, sest selle argumendi saab põhiseaduslikkuse järelevalve kohus kummutada lihtsalt tõdemusega, et norm on arusaadav.<sup>241</sup> Kuigi leidub üksikuid lahendeid, kus mõni säte on tunnistanud põhiseadusvastaseks ja kehtetuks üksnes vastuolu tõttu õigusselguse või õiguskindluse põhimõttega, on see pigem erand kui reegel. Kindlasti ei põhjusta põhiseadusvastast õigusselgusetust ebaõnnestunud sõnastus, sest see puudus on võimalik tõlgendamise abil ületada. Küll aga võib põhiseadusvastasuse kaasa tuua ekslik viitamine, kuigi ka sel juhul on enamasti võimalik süsteemse tõlgendamisega ebaselgus seljatada. Ka seadusandja tegevusetust ja sellest sündivat ebaselgust ei ole Riigikohus üldjuhul üksnes õigusselgusetuse tõttu põhiseadusvastaseks tunnistanud. Põhiseadusvastast õigusselgusetust võib aga põhjustada seaduslünk, mis ei ole ka tõlgendamise ega kohtupraktika abil ületatav.

Seega ei toeta Riigikohtu praktika õigusakti või selle sätte vaidlustamist üksnes õigusselguse põhimõttele tuginedes.

---

<sup>240</sup> J. Pöld. Eriarvamus RKPJK otsusele 3-4-1-11-10, p 3, 6.

<sup>241</sup> Ernits, § 13 lg 2 kommentaar, p 26. Vt ka RKÜKo 3-2-1-146-15, p 68, 69; 3-3-1-48-16, p 62; RKPJKo 3-4-1-34-14, p 50, 51; 3-4-1-23-15, p 95 jm.

### **3 ÕIGUSSELGUSE PÕHIMÕTTELE TUGINEMINE HALDUS-, KRIMINAAL- JA TSIVIILKOLLEEGIUMI PRAKTIKAS**

Haldus-, kriminaal- ja tsiviilkolleegiumi praktikas on õigusselguse põhimõttele tuginemine pigem harv ja juhuslik. Eriti vähe leidub lahendeid, kus õigusselguse põhimõtet kas või mainitakse, tsiviilkolleegiumi praktikas. Ilmselt ootuspäraselt on õigusselguse põhimõttel üsna kindel koht aga halduskolleegiumi praktikas ja väärrib märkimist, et üsna sageli leiab vajadus õigusselguse järele ära märkimist eriarvamusele jäänud riigikohtunike puhul.

#### **3.1 Halduskolleegiumi otsused**

Määratuse ehk õigusselguse põhimõte mängib olulist rolli haldusakti formaalse õiguspärasuse hindamisel, seetõttu on loomulik, et halduskolleegiumi praktikas on õigusselguse põhimõttel üsna kindel koht. Nimelt sätestab haldusmenetluse seaduse<sup>242</sup> (HMS) § 55 lg 1, et haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav ehk adressaadil peab olema võimalik sellest aru saada. See on seda olulisem, et haldusaktid on sageli kohustavad ja ootavad üksikisikult vastavat käitumist.

Väga olulist rolli mängib õigusselguse põhimõte halduskolleegiumi otsuses 3-3-1-53-13, mis on omamoodi järg varasematele põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsustele, millega tunnistati ORASe § 7 lg 3 põhiseadusega vastuolus olevaks (28.10.02) ja kehtetuks (12.04.06) (nende otsuste kohta vt lähemalt p 2.2). Kaebajad tuginesidki põhiliselt aastaid kestnud õigusselgusetule olukorrale, millega rikuti nende põhiseaduslikke õigusi, ehk riigi tegevusetusele õigusselguse loomisel. Kolleegium asus seisukohale, et põhiseadusvastane õigusselgusetus tekkis hiljemalt 28. oktoobril 2002 (kui tuvastati vaidlusaluse sätte põhiseadusvastasus) ja kestis kuni ORAS § 7 lg 3 kehtetuks tunnistati. Samuti leidis

---

<sup>242</sup> RT I, 28.12.2017, 21.

kolleegium, et ORAS § 7 lg-st 3 ei tulenenud ka selle sätte koostoimel PS §-dega 13 ja 14 riigi kohustust kõrvaldada õigusselgusetus. Siiski oli riigil kohustus kõrvaldada õigusselgusetus nii Saksamaale ümberasunud isikute kui ka nendele kuulunud korterite üürnike jaoks ning tagada põhiõiguste kandjate õigus õigusselgusele sooritusõigusi sätestavate põhiseaduse §-de 13 ja 14 ning Riigikohtu üldkogu kui nn negatiivse seadusandja otsuse alusel põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-5-02, millega üldkogu tunnistas ORAS § 7 lg 3 põhiseaduse §-dega 13 ja 14 vastuolus olevaks. Riigikohtu otsuse täitmata jätmine kujutab endast üldjuhul avaliku võimu kandja kohustuste olulist rikkumist. Seadusandja oli aga püüdnud kahe seaduseelnõuga Riigikohtu tuvastatud põhiseadusevastast õigusselgusetust kõrvaldada, seetõttu leidis kolleegium, et tegemist ei olnud avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega. Kodu loomine ja perekonnaelu korraldamine (mille teostamist kaebajate väitel õigusselgusetu olukord takistas) on kahtlusetas PS §-s 26 nimetatud põhiõiguste kaitsealas, kuid põhiseaduse §-s 26 sätestatud põhiõigused on loomult tõrjeõigused. Riigi kohustus tõrjeõigustega seonduvalt on kolmetine. Esiteks ei tohi riik enda aktiivse tegevusega meelevaldselt takistada põhiõiguste kandjal kodu loomist (sekkuda kodu loomisesse). Teiseks peab riik looma õigusselge õigusliku regulatsiooni, mis kodu loomisel kaitseb põhiõiguste kandjat kolmandate isikute eest. Selline sooritusõiguslik sisu on PS §-l 26 koostoimes §-dega 13 ja 14. Kolmandaks peab riik looma õigusselge õigusliku regulatsiooni, mis on vältimatult vajalik selleks, et põhiõiguste kandja saaks kodu luua. Ka selline sooritusõiguslik sisu on PS §-l 26 koostoimes §-dega 13 ja 14. Kolleegium leidis, et riik ei ole takistanud kaebajatel kodu luua – kaebusest nähtuvalt oli kaebajate koduks üürilepingu alusel kasutatav eluruum, mida nad soovisid erastada. Erastamisõigus ei ole PS § 26 kaitsealas.<sup>243</sup> Seetõttu asus kolleegium seisukohale, et üsna pikalt kehtinud õigusselgusetu olukord ei põhjustanud isikutele hüvitatavat mittevaralist kahju.

Veel rõhutas kolleegium nimetatud otsuses, et PS § 25 ei nõua, et õigusselgust loova õigustloova akti õigusvastase andmata jätmisega tekitatud kõigi põhiõiguste igasuguse rikkumise korral peab järgnema riigi kohustus hüvitada tekitatud mittevaraline kahju. Traditsiooniliselt ongi riigi vastutus õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju eest avalikes huvides piiratud.<sup>244</sup> Selline seisukoht on riigi jaoks kahtlemata õige, sest üksiku huvi peab siin üldise huvi ees taanduma.

---

<sup>243</sup> RKHKo 3-3-1-53-13, p 19, 20, 22, 34.

<sup>244</sup> Samas, p 40.

Halduskolleegium on korduvalt rõhutanud õigusselguse põhimõtet seoses maksukorralduse seaduse (MKS) § 84 sisustamisega, leides, et õigusselgus oleks paremini tagatud, kui õiguslike kujundusvõimaluste kuritarvitamise tuvastamiseks oleksid vastavad kriteeriumid sätestatud seaduse või määrusega.<sup>245</sup> Kuigi MKS § 84 ei sisalda seaduslike võimaluste kuritarvitamise eeldust sõnaselgelt, tuleneb see normist endast.<sup>246</sup> Need lahendid näitavad ilmekalt, et kuigi halduskolleegium on õigusselgust kui olulist kriteeriumi esile tõstnud ja sisuliselt soovitanud suurema õigusselguse huvides regulatsiooni täpsustada, ei ole seadusandja seda vajalikuks pidanud ja otseselt kohustada teda selleks ei saa.

Õigusselguse põhimõte on kerkinud üles ka seoses viitamisega. Halduskolleegium leidis, et konstitutsioonilises seaduses ei ole viitenormid lihtseadusele ja delegatsiooninormid täiesti keelatud. Sellised normid on lubatavad, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisese, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus.<sup>247</sup> Seepärast saab konstitutsioonilises seaduses kasutatud määratlemata õigumõisteid analoogia korras sisustada teiste seaduste abil.

Riigikohtunik J. Põld on tuginenud õigusselguse põhimõttele halduskolleegiumi otsust kritiseerides. Oma eriarvamuses leidis ta, et kolleegiumi enamuse tõlgendus kahjustab õigusselgust ja võib põhjustada ebavõrdset kohtlemist. Küsimus oli kasuvanema puhul pensionitaotlusele lisadokumentide lisamises, mida oskab teha vaid Riigikohtu lahendiga tutvunud isik. Õigusselgus oluks tagatud ja võimaliku ebavõrdse kohtlemise oht tekitamata asjaomaste sätete grammatilise ja ajaloolis-süsteemaatilise tõlgendamise või nende sätete põhiseadusvastaseks tunnistamise korral.<sup>248</sup> Niisiis läks kolleegium eriarvamuse kohaselt tõlgendamises liiga kaugemale. Isikule peaks piisama seaduse selgelt ja ühemõtteliselt sõnastatud sätetest, ta ei pea suutma lisaks leida Riigikohtu asjakohaseid lahendeid. Vastasel korral oleks ka pensioni taotlemisel vaja nõustaja abi.

Ka halduskolleegiumi lahendite puhul oli õigusselguse põhimõtte korral rikutud eelkõige õigusselguse terviklikkuse elementi, samuti mängib rolli keeleline selgus. Käsitletud lahendid näitavad ilmekalt, et kuigi õigusselguse põhimõttel on kolleegiumi praktikas kindel koht, ei ole tegemist põhimõttega, millele tuginedes oleks võimalik lahendus enda kasuks pöörata. Kui

---

<sup>245</sup> RKHKo 3-3-1-79-11, p 24; RKHKo 3-3-1-15-11, p 17; RKHKo 3-3-1-57-08, p 13.

<sup>246</sup> RKHKo 3-3-1-52-09, p 19; 3-3-1-59-09, p 19.

<sup>247</sup> RKHKo 3-3-1-42-08, p 14.

<sup>248</sup> J. Põld. Eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele haldusajajas nr 3-3-1-54-09, p 8,9.

tegemist on tõepoolest õigusselgusetu olukorraga, saab kolleegium seda paremal juhul vaid nentida ja sellele tähelepanu juhtida. Seadusandja valik on, kui suurt kaalu ta kolleegiumi tähelepanekule annab, st kas ta võtab midagi ette, et õigusselgust suurendada.

### 3.2 Kriminaalkolleegiumi otsused

Kriminaalkolleegiumi lahendites kohtab õigusselguse põhimõtet pigem kõrvalepõike või meeldetuletusena. Näiteks on kriminaalkolleegium märkinud väärteomenetluses esitatud seisukohtade ja arvamuste paljususe kontekstis, et kolme väärteoprotokolliga koostamine on kolleegiumi hinnangul märk selle kohta, et kõnealusel küsimuses puudub õiguskorras vähemalt karistusõiguslike meetmete kohaldamiseks piisav õigusselgus.<sup>249</sup> Kriminaalkolleegium on ka meenutanud, et pädevus- ja vorminõuete eesmärk on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide, nagu õigusselgus, õiguskindlus ning võimude lahusus ja tasakaalustatus, järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.<sup>250</sup> Samuti on kolleegium meelde tuletanud määratuse põhimõtte sisu – isik peab sätte sõnastusest (vajadusel kohtute tõlgendamise abil) aru saama, milliste tegude ja tegevusetuse tulemusel võetakse ta kriminaalvastutusele. Õigusselgus on eriti oluline selliste tegude suhtes, millega võivad kaasneda karistusõiguslikud tagajärjed.<sup>251</sup> Kriminaalkolleegium on ka märkinud, et põhiõigusi piirava seadusesätte tekstikauge tõlgendus ei tohi muuta normi õigusselgusetuks.<sup>252</sup> Viimane märkus tuletab pigem kohtule meelde, et ka tõlgendamisega ei tohi minna liiga kaugele.

Omaette teravana on õigusselguse või õieti selle puudumise teema tõstatanud riigikohtunik E. Kergandberg oma eriarvamuses, mis käsitleb julgeolekuasutuste seaduse<sup>253</sup> (JAS) alusel kogutud teabe kasutamist tõendina kriminaalmenetluses. Kergandberg tõstatab küsimuse 2012. aastal kriminaalmenetluse seadustikku (KrMS) lisatud § 63 lg 1<sup>1</sup> õigusselgusest. Just selle sätte järgi on võimalik JASi alusel kogutud teabe esitamine tõendina, kuid selgusetu on, kas § 63 lg 1<sup>1</sup> sätestatud teave peab samuti paigutama KrMS § 63 lg-s 1 nimetatud tõendivormide

---

<sup>249</sup> RKKKo 3-1-1-23-17, p 12.

<sup>250</sup> RKKKo 3-1-1-40-14, p 84; RKKKm 3-1-1-102-12, p 12.

<sup>251</sup> RKKKo 3-1-1-40-14, p 84, 86; RKEKo 3-1-1-117-01, p 12.

<sup>252</sup> RKKKm 3-1-1-102-12, p 12.

<sup>253</sup> RT I, 05.05.2017, 2.



alla. Riigikohtuniku hinnangul on KrMS § 63 lg 1<sup>1</sup> ülimalt napp tekst loonud sedavõrd õigusselgusetu olukorra, et sellest segadusest ei tohiks võrsuda kriminaalmenetluses lubatavat tõendit.<sup>254</sup> Rikutud on õigusselguse põhimõtte terviklikkuse ja sisulise selguse elementi. Tegemist on siiski kriminaalkolleegiumi otsuse juurde kirjutatud eriarvamusega, nimetatud sätte põhiseadusevastasuse tuvastamiseks oleks vaja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsust.

### **3.3 Tsiviilkolleegiumi otsused**

Tsiviilkolleegiumi lahendites on õigusselguse põhimõtet mainitud väga harva. Küll on aga põhjendatud täpse regulatsiooni vajalikkust õigusselguse tagamisega. Näiteks on tsiviilkolleegiumi hinnangul eestkostetava iseseisvalt tehingute tegemise õiguse kajastamine eestkostemääruses vajalik selleks, et tagada õigusselgus, kas eestkostetava eestkostja nõusolekuta tehtud tehingud on kehtivad.<sup>255</sup> Samuti on võlgniku vande andmise kohustuse eesmärk tagada suurem õigusselgus võlgniku vara, kohustuste ja dokumentide kohta.<sup>256</sup> Eriarvamuses on välja toodud õigusselguse loomine kui Riigikohtu keskne ülesanne.<sup>257</sup>

Nendest näidetest selgub, et tsiviilkolleegiumi lahendites on õigusselgust kasutatud pisut teises tähenduses. Siin tähendab õigusselgus pigem selgust, teadmist, kuidas asjad on, mitte abstraktset põhiseaduslikku põhimõtet.

### **3.4 Ebaselguse võimalikud põhjused ja lahendused**

Õigusselgusetuse probleemid võib jagada tinglikult kaheks: 1) õigusaktide omavahelisest viitamisest, kokkusobimatusest või ka koostoimes tõlgendamise vajadusest tekkivad probleemid ja 2) keelelised probleemid – sõnastuslik ebatäpsus või raskestimõistetavus,

---

<sup>254</sup> E. Kergandberg. Eriarvamus Riigikohtu kriminaalkolleegiumi lahendi 3-1-1-101-16 juurde, p 11, 16.

<sup>255</sup> RKTkm 3-2-1-32-17, p 15.

<sup>256</sup> RKTkm 3-2-1-132-14, p 18.

<sup>257</sup> H. Jõks, J. Luik, M. Seppik. Eriarvamus tsiviilasjas nr 3-2-1-31-17, p 6.

ähmased terminid, kohmakas lausestus, valed grammatilised seosed. Esimene liik hõlmab Sachsi mudeli terviklikkuse ja sisulise selguse elemendi, teine liik on aga otseselt seotud autori lisatud keelelise selguse elemendiga. Sachsi mudeli esimene element ehk kehtivus õigusselguse hindamisel üldjuhul rolli ei mängi, sest tegemist on vaikimisi eeldusega, mis peab olema täidetud, et saaks üldse rääkida kehtivast õigusest. Teatud juhtudel võib muidugi ka selle elemendi rikkumine kõne alla tulla, kui mõni õigusakt on jäänud nõuetekohaselt avaldamata. Käsitletud lahendite hulgas sellist olukorda ei esinenud. Kõige sagedamini on siiski tegemist terviklikkuse nõude rikkumisega, st normid ei sisalda kõike nende täitmiseks olulist. Üsna tihti tuleb ette ka seda, et normid ei ole sisuliselt selged ja vastuoludeta või on tegemist keelelise ebaselgusega. Keeleline ebaselgus normi põhiseadusvastasust kaasa ei too, küll aga võib osutada põhiseadusvastaseks terviklikkuse või sisulise selguse nõuet rikkuv norm. Õigusseelge norm täidab kõigi nelja elemendi nõuded.

Nimetatud kahe õigusselgusetuse liigi tekkepõhjused võivad olla erinevad. Riigikohtu praktika põhjal võib oletada, et õigusaktide omavahelise viitamise või kokkusobimatuse puhul on tegemist seadusandja veaga – seadusandjal on jäänud kas mingid seosed märkamata või mõni vajalik norm kehtestamata. Tõenäoliselt on sellisel juhul tegemist lihtsalt eksitusega, kuigi näiteks Kergandberg<sup>258</sup> on viidanud ka võimalusele, et seadusandja mõnikord ei soovigi märgata seaduse süstemaatilise tõlgendamise vajadusest tulenevat või sõna otseses mõttes lihtsalt eksitab seaduse rakendajat. Õigusaktide lingitud süsteem koos visualiseerimise võimalustega aitaks kindlasti vältida või vähemalt minimeerida selliseid seostest põhjustatud vigu. Seadusandja teadliku tegevusetuse puhul (nagu kooseluseaduse rakendussätete kehtestamata jätmine) ei aitaks muidugi ükskõik kui hea tehniline lahendus. Õigusaktide tavakasutaja jaoks annaks tohutu lisaväärtuse, kui terminid oleksid seaduste vahel lingitud ja täpne määratlus ilmuks ekraanile vaid kursoriga terminil peatudes. Oluline on, et asjakohane õigusakt või määratlus avaneks seejuures eraldi aknas.

Keelelise ebaselguse põhjused on veelgi segasemad. Kehtiv normitehnika eeskiri sätestab normid, millele seaduseelnõu peab vastama, normitehnika käsiraamat annab hulganisti asjakohaseid juhiseid, seaduste selguse nõuet rõhutab justiitsministeerium ja sellele on korduvalt tähelepanu juhtinud õiguskantsler, Eesti osaleb selge keele liikumises ja seaduseelnõudele kehtib keeleteoimetamise nõue. Siiski on meil hulgaliselt seadusesätteid, mis lähevad selge keele põhimõtetega vastuollu ja mida normi adressaatidel on raske mõista.

---

<sup>258</sup> Kergandberg, Kohtukaebõigus, lk 277.

Seepärast peab Riigikohus seadusandjat kehva keelekasutuse eest noomima. Autorile jääb arusaamatuks, miks kehtivatest nõuetest kinni ei peeta. Võib vaid oletada, et selle taga on kiirustamine ja vähene koostöö.

Nii sisuliste kui ka keeleliste eksimuste vältimiseks, õigustloovate aktide parema kvaliteedi ja suurema õigusselguse huvides tasuks kaaluda teiste riikide eeskujul keskse üksuse loomist, kes teostaks kõigile seaduseelnõudele nii õigusliku kui ka keelelise ekspertiisi. Loomulikult tähendaks see vastava pädevusega inimeste koondamist ja neile ka vajalike volituste andmist. Parim tulemus sünniks autori veendumuse kohaselt juristide ja lingvistide koostöös. Sellise üksuse loomine nõuab kindlasti ressursi ja võib pikendada ka seadusloome protsessi, kuid kindlasti paraneks õigusloome kvaliteet ja see omakorda suurendaks õigusselgust – nii abstraktset põhiseaduslikku õigusselgust kui ka subjektiivset õigusselgust isikute jaoks.

Õigusselguse suurendamiseks ja selgusetusega kaasneva aja- ja rahakulu vähendamiseks tasuks niisiis kaaluda nii IT-lahenduse loomist, mis seoks õigusaktid ühtseks süsteemiks ja aitaks visualiseerida nendevahelisi seoseid, kui ka keskse üksuse asutamist, kus kõik seaduseelnõud läbiksid keelelise ja juriidilise ekspertiisi.

## KOKKUVÕTE

Õigusselguse põhimõte on õiguskindluse põhimõtte osa, mis omakorda on õigusriigi aluspõhimõtte alaprintsiip ja tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisus (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämises (õiguspärase ootuse põhimõte). Eraldi on see selgelt välja toodud eelkõige Saksa ja nüüd ka Eesti õigusteoorias. Saksa õigusteadlase M. Sachsi järgi nõuab õigusselguse põhimõte, et a) normiadressaadil oleks selge, millised normid kehtivad; b) normid oleksid terviklikud ehk sisaldaksid kõike täitmiseks olulist; c) normid oleksid sisuliselt selged ehk vastuoludeta. Autor on lisanud siia neljanda elemendina keelelise selguse nõude. Täiesti õigusselge on norm, mille puhul on kõigi nelja elemendi nõuded täidetud.

Õigusselguse põhimõttest võib rääkida kahes tähenduses: abstraktne põhiseaduslik õigusselguse põhimõte ja isiku subjektiivne õigus õigusselgusele. Õigusselguse nõue seab ühelt poolt nõuded õigusakti kvaliteedile, teiselt poolt iseloomustab õigusaktide ja nende rakendamise praktika õigusselgus aga avaliku võimu tegevuse kvaliteeti.

Õigusselguse põhimõte on sätestatud PS § 13 lg-s 2, mis peab muutma riigivõimu üksikisiku jaoks ettearvatavaks, keelates riigivõimu omavoli. Õigusselguse põhimõte on formaalne nõue, mis tuleb tuvastada üldise põhiõiguste kontrolli skeemi raames. Tegemist on universaalse, Euroopa õigusruumis üldtunnustatud põhimõttega. Riigikohus on sidunud õigusselguse põhimõtet lisaks PS § 13 lg-le 2 ka PS §-ga 10 ja nende kahe sätte koosmõjuga.

Õigusselguse põhimõtte sisustamisel toetutakse Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendile *Sunday Times vs. United Kingdom*, mille järgi peab isik olema võimeline – vajadusel asjakohase nõustamise abiga – nägema ette oma tegevuse tagajärgi. Samas ei saa ettenähtavus olla absoluutne, sest seadus peab suutma muutuvate oludega kohaneda. Seetõttu on normi tõlgendamisel ja kohaldamisel alati oluline koht praktilikal. Õigus on oma olemuselt keeleline distsipliin ja esmased tõlgendamisjuhised tulevad õigusterminite määratlustest. Siiski on paratamatu ka määratlemata õigumõistete kasutamine, sest tegeliku elu situatsioonide rohkest ei ole võimalik täielikult kirjeldada. Selged normid on ettenähtavamad ja võimaldavad järjekindlamat rakendamist kui üldised põhimõtted. Põhimõtted on aga paindlikumad ja suudavad ajaga kohaneda. Seadusandja ülesanne on leida tasakaal täpsuse ja paindlikkuse vahel, sest seadus peab olema samal ajal nii spetsiifiline kui ka üldine, et õigus saaks areneda.

Vajadusest selge õiguskeele järele loodi 1983. aastal Suurbritannias ühendus Clarity, kus nüüdseks on liikmeid kogu maailmast. Korraldatakse selge õiguskeele konverentse, antakse

välja ajakirja jne. Eestis levitab selge keele mõtteviisi Eesti Keele Instituut. Selge keele nõudeid tuleks järgida ka õigusaktide ettevalmistamisel, sest infoedastus on õigusakti puhul ülioluline. Kasutu on norm, mis adressaadini ei jõua. Õiguskeele selgus ja arusaadavus on probleemiks kogu maailmas ja paljudes riikides on selge õiguskeel (ja ametikeel laiemalt) valitsuse poliitika. Olulisel kohal on selge õiguskeel näiteks Rootsis, Hollandis, Soomes ja Islandil, aga ka paljudes teistes riikides on hakatud selge väljenduse tähtsusest aru saama. Selgele keelele on pööratud tähelepanu ka ELi institutsioonides, kuid kahjuks on seelses hiiglaslikus masinavärgis raske muutusi ellu viia.

Eestis on õigusloome kvaliteediga tegeldud juba mõnda aega ja kehtestatud on ka hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE), mille eesmärk on parandada õigusloome kvaliteeti eelkõige väljatöötamiskavatsuse nõude ja suurema kaasatuse abil. Muu hulgas sätestab HÕNTE § 15 ka eelnõu keele- ja stiilinõuded ning paragrahvid 17 ja 18 reguleerivad võõrsõnade ja terminite kasutust. HÕNTE reeglite järgimine peaks tagama keeleliselt selge ja täpse õigusakti. Kahjuks on Riigikohus väljendanud seisukohta, et kuna HÕNTE on vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega, kujutab ta endast osa täitevvõimu enesekorraldus-õigusest. See võimaldab HÕNTE reegleid vaid soovituslikuks pidada.

Õigusselgusetust suurendab ka ELi õiguse mõju Eesti õigusruumile, olgu siis vahetult kohaldatavate määruste või meie õiguskorda ülevõetavate direktiivide näol. Tõlke vahendusel jõuavad meieni kohmakad, pikad ja kohati segased laused. Lisandub rohkete viidete probleem, sest seaduses ei taasesitata muu ega ka sama õigusakti sätet. Lugeja jaoks on aga koormav ja aeganõudev otsida ja avada aina uusi õigusakte, et sisustada viitelisi norme. Siin võiks appi tulla tehniline lahendus, kus kogu õigusaktide süsteem oleks omavahel lingitud. See võimaldaks ka seoseid visualiseerida ja mõjusid hinnata, olles tänuväärne abimees õigusloojatele.

Õigusselguse aste ei pea olema kõikide normide puhul sama – selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis piiravad isiku õigusi või panevad talle peale kohustusi. Seega sõltub normi õigusselguse nõue selle kohaldamise tagajärgedest ja eriti selged peavad olema karistusõiguse normid. Normi õigusselgust tuleb aga hinnata konkreetse regulatsiooni kujuteldava keskmiste võimetega adressaadi perspektiivist. Kahjuks ei ole normi õigusselguse hindamiseks ühtegi absoluutselt selget reeglit. Kuigi on selge, et õigusi piiravad normid peavad olema selgemad ja et normi selgust tuleb hinnata selle adressaadist lähtuvalt, on normi õigusselguse hindamine siiski igakordne kaalutusotsustus.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hindab muu hulgas normi vastavust õigusselguse põhimõttele. Kolleegium on korduvalt rõhutanud, et mis tahes selgusetus ei too kaasa seaduse põhiseadusvastasust. Põhiseadusvastase õigusselgusetusega on tegemist juhul,

kui tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik kõrvaldada ka normi eesmärki, kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes. Tõlgendamise teel ületatava normitehnilise puuduse korral ei ole tegu õigusselgusetusega. Riigikohus on oma otsustes sageli möönnud, et norm on normitehniliselt või keeleliselt ebaõnnestunud, kuid sellised puudused on tõlgendamise teel ületatavad ega too kaasa õigusselgusetust. Keeleliste probleemidele juhtis Riigikohus eriti teravalt tähelepanu haldusreformi seaduse lahendis, kuid sealgi ei toonud see kaasa põhiseadusvastasust. Rohkem tõlgendamist vajavad näiteks ka eesmärginormid, kus haldusel on suur kaalutlusruum.

Kuigi õigusselguse nõue paikneb põhiseaduse teises peatükis, mis käsitleb eelkõige suhteid isikute ja avaliku võimu teostajate vahel, peab seadusandja õigusselguse põhimõttega arvestama ka riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse suhete puhul. Siiski ei kujuta ainuüksi õigusselgusetus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide rikkumist.

Õiguskantsleri taotlustes on õigusselguse põhimõte sageli väga tähtsal kohal ja on ka juhtumeid, kus Riigikohus on sätte õigusselgusetuse tõttu kehtetuks tunnistanud. Selline praktika on siiski pigem erand kui reegel. Lahendist II-4/1-1/94 alates on õigusselguse põhimõtte minimaalne sisu, et normi põhjal peab olema võimalik jõuda selgusele, mis on selle koosseis ja õiguslik tagajärg. Õiguskantsler on oma taotlustes sageli tuginenud ka õiguskindluse põhimõttesse kuuluvale õiguspärase ootuse põhimõttele, mille järgi ei tohi õiguskord olla õigussubjekti suhtes sõnamurdlik. Riigikohus on sellele põhimõttele tuginedes tunnistanud kehtetuks vee erikasutustasu määrade tõstmise, kuid hilisemas lahendis jätnud rahuldamata taotluse tunnistada kehtetuks aktsiisi ennaktempos tõus.

Üldjuhul tuleb selgusetus ületada tõlgendamise abil. Näiteks on Riigikohus selgitanud, et esimese sammuna tuleb püüda norme koostoimes tõlgendada, et nende omavahelist vastuolu välistada. Kohtu ülesanne ongi seadust tõlgendada ning vastuolud ja lüngad ületada. Ka regulatsioonilünk tuleks eelkõige täita õigusteades ja kohtupraktikas tunnustatud tõlgendamismeetodite abil. Samuti ei välista õigusselguse põhimõte määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutlusõiguse sätestamist. Küll on aga problemaatiline kasutada määratlemata õigusmõistet karistusõigusega sanktsioneeritud keelu piiritlemisel.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktikast järeldub, et õigusselguse põhimõte ei ole üldjuhul iseseisev menetlemise algatamise alus, vaid pigem lisaargument. Alles mingi muu põhiõiguse riive õiguspärasuse hindamisel hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli raames ka normi vastavust õigusselguse põhimõttele. Õigusselguse põhimõttele viitavad sageli küll menetlusosalised ja taotleja, kuid kolleegiumi põhjendustes ei esine õigusselguse põhimõte kuigi kaaluka argumendina. Vaid õigusselguse põhimõttele tuginemine normi vaidlustamisel

on muu hulgas ebakindel tee ka seepärast, et Riigikohus võib lihtsalt väita, et norm on piisavalt õigusselge. Ka õigusselgus ise on määratlemata õigusmõiste, mis nõuab igakordset sisustamist.

Halduskolleegiumi otsustes on õigusselguse põhimõttel kindel koht, kuid siiski ei ole võimalik sellele tuginedes lahendust üldjuhul oma kasuks pöörata. Tõepoolest õigusselgusetu olukorra puhul saab kolleegium sellele vaid seadusandja tähelepanu juhtida. Kriminaalkolleegiumi lahenditest käib õigusselguse põhimõtte läbi pigem kõrvalepõike või meeldetuletusena. Tsiviilkolleegiumi lahendites on õigusselguse põhimõtet mainitud väga harva ja seal tähendab õigusselgus pigem selgust ja teadmist, kuidas asjad on, mitte abstraktset põhiseaduslikku põhimõtet.

Õigusselgusetuse probleemid võib jagada tinglikult kaheks: õigusaktide omavahelisest viitamisest, kokkusobimatusest või koostoimes tõlgendamise vajadusest tekkivad probleemid ja keelelised probleemid – sõnastuslik ebatäpsus, ähmased terminid, kohmakas lausestus, valed seosed. Esimene liik hõlmab Sachsi mudeli terviklikkuse ja sisulise selguse elementi, teine on tervenisti seotud autori lisatud keelelise selguse nõudega. Valdavas osas käsitletud lahenditest oli tegu terviklikkuse elemendi rikkumisega, aga samuti esines sisulise ja keelelise selguse rikkumist.

Õigusselgusetuse tekkepõhjused võivad olla erinevad. Nii sisuliste kui ka keeleliste eksimuste vältimiseks, õigustloovate aktide parema kvaliteedi ja suurema õigusselguse huvides tasuks kaaluda teiste riikide eeskujul keskse üksuse loomist, kes teostaks kõigile seaduseelnõudele nii õigusliku kui ka keelelise ekspertiisi. Loomulikult tähendaks see vastava pädevusega inimeste koondamist ja neile ka vajalike volituste andmist. Parim tulemus sünniks autori veendumuse kohaselt juristide ja lingvistide koostöös. Sellise üksuse loomine nõuab muidugi ressursi ja võib pikendada ka seadusloome protsessi, kuid kindlasti paraneks õigusloome kvaliteet ja see omakorda suurendaks õigusselgust – nii abstraktset põhiseaduslikku õigusselgust kui ka subjektiivset õigusselgust isikute jaoks. Samuti tasuks kaaluda IT-lahenduse loomist, et siduda õigusaktid terviklikuks süsteemiks.

# THE PRINCIPLE OF LEGAL CLARITY IN THE DECISIONS OF THE SUPREME COURT OF ESTONIA

## Abstract

There is often talk of obscurity in legislation. The importance of legal clarity is emphasised, with improved clarity even being cited as the reason for legislative changes. The annual reports prepared by the Chancellor of Justice have repeatedly highlighted issues with legal clarity. Legal clarity is closely connected with the use of appropriate, precise and comprehensible language. Legal obscurity can be caused by international legislation which is drafted multilaterally, but the increasing amount of legislation also contributes to legal obscurity. Thus, legal clarity remains a relevant issue.

The aim of the Master's thesis is to determine the extent to which the Supreme Court of Estonia relies on the principle of legal clarity. Therefore, the thesis focuses on how the Supreme Court has conceptualised legal clarity in its decisions. The thesis consists of three parts. The first part cites legal literature to provide an overview of the principle of legal clarity in legal theory, of the concept of legal clarity and its constitutional background. The interpretation of legal provisions for legal clarity is also reviewed. The first part then looks at the plain language movement and its impact on law, including a short overview of international practice in this area. The author studies whether the application of plain language guidelines might improve legal clarity. The first chapter concludes with a look at how to assess the clarity of legal provisions.

The second chapter analyses how the Supreme Court of Estonia has applied the principle of legal clarity and whether legal obscurity alone could be a cause for initiating a constitutional review. Petitions filed by local government units and other petitions have been studied. The third chapter looks at the role played by the principle of legal clarity in the decisions of the Administrative Law, Civil and Criminal Chambers of the Supreme Court. At the end, the author proposes a few possible solutions for increasing legal clarity.

The author has used an analytical research method and a systematic approach. The theoretical framework consists of relevant legal literature available in Estonian, English and German, and relevant case law. The author has analysed Supreme Court decisions citing the principle of legal clarity and outlines the possibilities to rely on the principle of legal clarity in the Supreme Court. Legal clarity issues reviewed by the Supreme Court have been assessed using M. Sachs' model.



The principle of legal clarity is a part of the principle of legal certainty, which in turn is a subprinciple of the fundamental principle of the rule of law and means clarity in the content of any legal provisions in force (legal clarity) as well as certainty in the application of the enforced provisions (legitimate expectation). This is thoroughly outlined in German and now also in Estonian legal theory. According to the German legal scholar M. Sachs, the principle of legal clarity requires that a) the subject understand which legal provisions are in force; b) the legal provisions be complete, i.e. include all that is required for application; c) the legal provisions be clear, i.e. without internal contradictions. As the fourth element, the author has proposed the requirement of clear language. A provision has full legal clarity if the requirements of all four elements are met.

The principle of legal clarity can mean one of two things: the abstract constitutional principle of legal clarity, and a person's subjective right to legal clarity. On the one hand, legal clarity sets standards for the quality of legislation. On the other hand, the legal clarity of legislation and its application reflects the quality of the actions of public authorities.

The principle of legal clarity is provided for by subsection 13 (2) of the Constitution, requiring the predictability of public authority for citizens and prohibiting the arbitrary exercise of this authority. Legal clarity is a formal requirement that should be checked during the general review of fundamental rights. It is a principle universally recognised in European law. The Supreme Court of Estonia has connected the principle of legal clarity with subsection 13 (2) of the Constitution and also with section 10 of the Constitution, and with the conjunctive effect of the two provisions.

Legal clarity is defined on the basis of the European Court of Human Rights' ruling in the case of the *Sunday Times vs. United Kingdom*, stating that a person has to be able to foresee the consequences of their actions, relying on suitable counsel if necessary. At the same time, foreseeability cannot be absolute, because the law must be able to adapt to changing circumstances. This means that case law always plays an important part in the interpretation and application of a legal provision. Law is a linguistic discipline by nature and the primary guidelines for interpretation are provided by legal definitions. However, the application of undefined legal concepts cannot be avoided, as it would be impossible to provide a complete description of all real-life situations. Clear legal provisions are more foreseeable and ensure greater consistency in application, compared to general principles, while principles are more flexible and adaptable over time. Legislators must find a balance between precision and flexibility, because legislation has to be both specific and general, to allow the development of the law.

A need for plain legal language led to the establishment of the Clarity association in the United Kingdom in 1983. The association, which now has country representatives from around the world, holds conferences on plain legal language, publishes a journal, and so on. In Estonia, the plain language movement is promoted by the Institute of the Estonian Language. Plain language guidelines should also be followed in legislative drafting, as the communication of information is essential in any piece of legislation. Legal provisions that do not make their point are useless.

The clarity and comprehensibility of legal language are an issue worldwide, with plain legal language (and language used in other professional settings) being part of government policy in many countries. Plain legal language has been prioritised, for example, in Sweden, the Netherlands, Finland and Iceland, and there are many more countries that are starting to understand the importance of clear communication. EU institutions have also paid attention to the use of plain language, but real changes are difficult to achieve given the size of the EU system.

Estonia has focused on legislative quality for a while now and has adopted Rules for Good Legislative Practice and Legislative Drafting. The aim is to improve the quality of legislative practice, primarily through the requirement of first preparing a proposal for legislation and greater inclusion. Among other things, the Rules stipulate linguistic and style requirements for drafts and regulate the use of foreign words and terminology. Compliance with the rules for legislative drafting should ensure linguistically clear and succinct legislation.

The degree of legal clarity does not need to be the same for all legal provisions – greater clarity and precision is required from legal provisions governing a person's rights and duties. Thus, the requirement of clarity depends on the consequences of the application of the legal provision. Penal law provisions have to be especially clear. Clarity should be assessed from the perspective of the prospective subject of the specific regulation with average abilities. Unfortunately, there are no straightforward rules for assessing legal clarity. While it is clear that the regulations governing rights have to be clearer and that legal clarity is to be assessed in relation to the subject, the legal clarity of provisions is assessed on a discretionary basis.

The impact of EU legislation increases legal obscurity in Estonia, both through regulations applied unchanged and through directives underlying new legislation in Estonia. Translations result in clumsy, long and occasionally unclear sentences. The abundance of references is a problem, as it means that a law fails to restate the provisions of another or even the same piece of legislation. It is tedious and time-consuming for readers to search for and open new pieces of legislation in order to understand the legal provisions referred to. It would be useful to have a technical solution with links between all the laws and regulations. That way, it would be

possible to visualise the links and assess the impacts, making it a highly useful tool for legislators.

The Constitutional Review Chamber of the Supreme Court assesses the compliance of legal provisions with the principle of legal clarity, among other things. The Chamber has repeatedly stated that legal obscurity does not entail the unconstitutionality of a law. Legal obscurity is unconstitutional if the issues arising in the course of interpretation cannot be resolved based on the purpose and drafting history of the legal provision or based on other legislation or general legal principles, for example. If the drafting issue can be overcome through interpretation, it is not a case of legal obscurity. In its judgments, the Supreme Court has often admitted that a provision has been poorly drafted or worded but that these faults can be overcome through interpretation and do not cause legal obscurity. The Supreme Court was especially critical of linguistic problems in its decision on the Administrative Reform Act, but these did not cause unconstitutionality. Legal provisions regarding purpose, for example, also require more interpretation, as the administrative authority has more discretionary power.

The requirement of legal clarity is stipulated in the second chapter of the Constitution, which mainly regulates the relationships between individuals and public authorities, but legislators have to follow the principle of legal clarity also in the relationships between the state and local government. However, legal obscurity alone does not mean a violation of the constitutional rights of the local government.

The principle of legal clarity is often highlighted in the proposals submitted by the Chancellor of Justice and there have been cases where the Supreme Court has repealed a provision on these grounds. This is still the exception rather than the rule. Since 1994, the principle of definition requires that, as a minimum, it should be possible to determine the meaning and legal consequences of a legal provision. The proposals of the Chancellor of Justice have also cited legitimate expectation (a part of legal certainty), meaning that the legislature cannot renege from its commitments.

As a rule, obscurity should be overcome using interpretation. For example, the Supreme Court has advised that, as the first step, legal provisions should be interpreted in conjunction to make sure that they do not contradict one another. The role of the court is to interpret the law and settle any contradictions and bridge gaps. Regulatory gaps should also be bridged using interpretation methods widely recognised in legal theory and case law. The principle of legal clarity does not preclude the use of undefined legal concepts or the provision of discretionary power. It would, however, be problematic to use an undefined legal concept to define a prohibition punishable under penal law.

A study of the decisions of the Constitutional Review Chamber indicates that, as a rule, legal clarity is not used as the only grounds for initiating a review; it tends to be a supporting argument. The compliance of a legal provision with the principle of legal clarity is only assessed during the overall review of constitutionality in cases where the legality of the infringement of another fundamental right needs to be determined. The principle of legal clarity is often mentioned by the parties and the claimant, but it is not a very strong argument in the Chamber's explanations. Citing just legal clarity to contest a legal provision is not a good idea, mainly because the Supreme Court could simply claim that the provision is clear enough. Additionally, legal clarity is an undefined legal concept and requires definition in each case.

The principle of legal clarity has been an important factor in the decisions made by the Administrative Law Chamber, but it usually still is not enough to win a case. In a legally obscure situation, the Chamber can only draw the legislator's attention to this fact. In the decisions made by the Criminal Chamber, legal clarity is only mentioned in passing or as a reminder. The principle of legal clarity is rarely mentioned in the decisions made by the Civil Chamber and, even if it is, it usually refers to clarity and awareness of how things are, not to the abstract constitutional principle of clarity.

Legal clarity issues could be divided into two groups: problems that arise from references to other legislation, incongruence between regulations or the need for interpretation in conjunction with other legislation; and language problems, such as vague wording, unclear terminology, bad sentence structure or incorrect conjunctions. The first group comprises the completeness and clarity elements of Sachs' model; the second group is connected with the clear language requirement proposed by the author. The majority of the analysed decisions cited a violation of the completeness element, but there were also violations of semantic and linguistic clarity.

There are various reasons for legal obscurity. The best way to prevent semantic and linguistic errors, improve legislative quality and increase legal clarity would be to establish a central institution, as other countries have done. This institution would carry out the legal and linguistic analysis of all drafts. Of course, this would mean finding people with the required qualifications and giving them the necessary authority. The author believes that the best results could be achieved in cooperation between lawyers and linguists. Such an organisation requires resources and might prolong the drafting process, but it would ensure better legislative quality and, in turn, greater legal clarity – both abstract constitutional legal clarity as well as subjective legal clarity for individuals. It would also be beneficial to develop an IT tool comprising all the different laws and regulations.

## KASUTATUD MATERJALID

### Teaduskirjandus

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/eriväljaanne.
2. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
3. Asprey, M. Plain Language for Lawyers. Sidney: The Federation Press 2003.
4. Attila, E. Seaduskeel – katsumus või võimalus? Soome seaduskeele keerdkäigud ja kuidas neist välja tulla. – Õiguskeel 4/2018, lk 1–9.
5. Bertlin, A. What works best for the reader? A study on drafting and presenting legislation. – Loophole. 2014. – [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/326937/Loophole - 2014-2\\_2014-05-09 -What works best for the reader.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326937/Loophole_-_2014-2_2014-05-09_-_What_works_best_for_the_reader.pdf) (23.01.19).
6. Ernits, M. Põhiseaduse § 10 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, 4. vlj. 2017.
7. Ernits, M. Põhiseaduse § 13 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, 4. vlj. 2017.
8. Faulkner, A. Law's performativities: Shaping the emergence of regenerative medicine through European Union legislation. – Social Studies of Science, 2012, 42(5), lk 753–774.
9. Flanagan, A. Revisiting the Contribution of Literal Meaning to Legal Meaning. – Oxford Journal of Legal Studies, Volume 30, Issue 2, 1 July 2010, lk 255–271.
10. Jöks, H., Luik, J., Seppik, M. eriarvamus tsiviilasjas nr 3-2-1-31-17.
11. Kergandberg, E. Eriarvamus Riigikohtu kriminaalkolleegiumi lahendi 3-1-1-101-16 juurde.
12. Kergandberg, E. Kohtukaebeõigus, eriti edasikaebeõigus Riigikohtu ja eriti kriminaalkolleegiumi praktikas: kas lihtõiguslik tegelikkus võib tingida põhiseadusliku võimalikkuse ümberdefineerimist? – Juridica 4/2018, lk 276–288.
13. Kiisverk, T., Koik, M. Selge õiguskeel on hea valitsemise tunnus. – Õiguskeel 2008, lk 27–31.
14. Kärsten, K. Õigusselgusele pühendatud sümposium Berliinis. – Õiguskeel 2/2017, lk 1–4.

15. Laaring, M. On the Situation of Law-Enforcement Law in Estonia, 21 *Juridica International* 95 (2014), lk 95–101.
16. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006.
17. Lind, K. Maksuotsuse (andmise) faktiline alus ja õigusselgus. Tagantjärele tarkus kui täppisteadus. – *Maksumaksja* 3/2017.
18. Linde, V. Korrakaitseaduse eelnõu probleemidest. Riigikogu Toimetised 17/2008. – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Korrakaitseaduse-eeln%C3%B5u-probleemidest.pdf> (26.01.19).
19. Luik, J. Eriarvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. detsembri 2016. a otsuse nr 3-4-1-3-16 kohta.
20. Lõhmus, U. Eriarvamus RKPJK otsusele nr 3-4-1-8-00.
21. Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – *Õiguskeel* 4/2015.
22. Lõhmus, U. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. *Juridica IX/2011*, lk 639–651.
23. Owens, R. J.; Wedeking, J. P. Justices and Legal Clarity: Analyzing the Complexity of U. S. Supreme Court Opinions. – *Law & Society Review*. Dec 2011, Vol. 45, Issue 4, lk 1027–1061.
24. Pöld, J. Eriarvamus RKPJK otsusele 3-4-1-11-10.
25. Pöld, J. Eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele haldusasjas nr 3-3-1-54-09.
26. Radbruch, G. Viis minutit õigusfilosoofiat. – *Juridica VIII/2002*, lk 514–515.
27. Redish, J. Tulemuslik infoedastus: planeerimine ja hindamine. – *Selge kommunikatsioon*. Tallinn 2015, lk 41–51.
28. Reinsalu, R. Juhendavad haldustekstid žanriteoreetilises raamistikus. *Dissertationes philologiae estonicae Universitatis Tartuensis* 44. Tartu Ülikooli Kirjastus 2019.
29. Roznai, Y. ‘A bird is known by itsfeathers’ – on the importance and complexities of definitions in legislation. – *The Theory and Practice of Legislation*, 2014, Vol. 2, No.2, lk 145–167.
30. Saar, J. Õiguskultuur ja kuritegevuse kontroll. – *Juridica* 2013/1, lk 56–66.
31. Saaremäel-Stoilov, K. Õigusselguse põhimõte Riigikohtu praktikas. – *Õiguskeel* 2008, lk 7–18.
32. Sachs, M. Kommentar zu Art. 20. – M. Sachs (hrsg) *Grundgesetz. Kommentar*. 3. Aufl. – Verlag C.H.Beck, 2003.

33. Sharp, R. Book Review: Injustice in Person: The Right to Self-Representation. By RABEEA ASSY [Oxford: Oxford University Press, 2015. 233 pp.]. – Cambridge Law Journal. 2016. Vol. 75, Issue 2, lk 435–437.
34. Schoch, F. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. – Juridica VIII/2010, lk 539–548.
35. Varul, P. Mida teha õigusloomega? 22.01.19. Edasi.org. – [https://edasi.org/35874/paul-varul-mida-teha-oigusloomega/?fbclid=IwAR08cEHvCileNLbXKgz87K20IzloqC19AqZSGuqCvfGMIjNepfoC3xQ\\_lw0](https://edasi.org/35874/paul-varul-mida-teha-oigusloomega/?fbclid=IwAR08cEHvCileNLbXKgz87K20IzloqC19AqZSGuqCvfGMIjNepfoC3xQ_lw0) (22.01.19).
36. Vilms, K. Ülevaatlilikult õiguskeelepäevast. – Õiguskeel 4/2018, lk 1–3.
37. Õiguskantsleri aastaülevaade 2017/2018. – <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2018/> (19.01.19).

## Õigusaktid

38. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. – RT I, 07.12.2018, 30.
39. Asjaõigusseadus. – RT I, 29.06.2011, 6.
40. Asjaõigusseaduse rakendamise seadus. – RT I, 29.06.2011, 7.
41. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus. – RT I, 07.12.2018, 2.
42. Eesti kirjakeele normi rakendamise kord. – RT I, 14.06.2011, 3.
43. Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus. – RT 1991, 21, 257.
44. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
45. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C83, 30.3.2010, lk 13–45.
46. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C326, 26.10.2012, lk 391–407.
47. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 7.6.2016, lk 47–200.
48. Euroopa Parlamendi valimise seaduse muutmise seaduse väljakuulutamata jätmine. – RTL 2004, 26, 426.
49. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 28.12.2017, 21.
50. Haldusreformi seadus. – RT I, 21.12.2016, 34.
51. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.
52. Julgeolekuasutuste seadus. – RT I, 05.05.2017, 2.
53. Jäätmeseadus. – RT I, 12.12.2018, 40.
54. Jäätmeseaduse muutmise seadus. – RT I 2007, 19, 94.

55. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I, 17.11.2017, 8.
56. Konkurentsiseadus. – RT I, 07.12.2018, 22.
57. Kooseluseadus. – RT I, 16.10.2014, 1.
58. Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 05.02.2019, 10.
59. Liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse kinnitamata jätmine. – RT III, 22.12.2010, 1.
60. Muinsuskaitse seadus. – RT I, 13.03.2019, 62.
61. Okupatsioonirežiimide poolt represseritud isiku seadus. – RT I 2003, 88, 589.
62. Pensionikindlustuse seadus. – RT I, 06.12.2016, 5.
63. Plain Writing Act. 2010. – <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf> (26.01.19).
64. Planeerimisseadus. – RT I, 12.12.2018, 16.
65. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 26.06.2017, 61.
66. Raamatupidamise seadus. – RT I, 12.11.2010, 20.
67. Riigikontrolli seadus. – RT I 2005, 32, 235.
68. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 07.12.2018, 27.
69. Töövõimetoetuse seadus. – RT I, 13.03.2019, 185.
70. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 12.12.2018, 8.
71. Valla- ja linnaeelarve seadus. – RT I 2009, 15, 93.
72. Vedelkütusevaru seadus. – RT I 2005, 13, 66.
73. Veeseadus. – RT I, 22.02.2019, 32.
74. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. – RT III, 07.03.2011, 1.

## **Kohtupraktika**

75. EIKo, 26.04.1979, 6538/74, *Sunday Times v. The United Kingdom*
76. EKo, 15.03.2017, C-528/15, *Policie ČR vs. Salah Al Chodor jt*
77. RKEKo 3-1-1-117-01
78. RKHKm 3-3-1-74-05



79. RKHKo 3-3-1-49-07
80. RKHKo 3-3-1-42-08
81. RKHKo 3-3-1-57-08
82. RKHKo 3-3-1-52-09
83. RKHKo 3-3-1-59-09
84. RKHKo 3-3-1-15-11
85. RKHKo 3-3-1-79-11
86. RKHKo 3-3-1-53-13
87. RKHKo 3-3-3-85-15
88. RKKKm 3-1-1-91-06
89. RKKKm 3-1-1-102-12
90. RKKKo 3-1-1-140-03
91. RKKKo 3-1-1-32-08
92. RKKKo 3-1-1-40-14
93. RKKKo 3-1-1-23-17
94. RKPJKm 5-17-42
95. RKPJKo III-4/1-1/94
96. RKPJKo III-4/1-6/94
97. RKPJKo 3-4-1-5-98
98. RKPJKo 3-4-1-2-99
99. RKPJKo 3-4-1-8-00
100. RKPJKo 3-4-1-4-01
101. RKPJKo 3-4-1-20-04
102. RKPJKo 3-4-1-11-05
103. RKPJKo 3-4-1-16-05
104. RKPJKo 3-4-1-33-05
105. RKPJKo 3-3-1-63-05
106. RKPJKo 3-4-1-14-06
107. RKPJKo 3-4-1-16-06
108. RKPJKo 3-4-1-15-07
109. RKPJKo 3-4-1-14-07
110. RKPJKo 3-4-1-20-07
111. RKPJKo 3-4-1-14-08
112. RKPJKo 3-4-1-17-08
113. RKPJKo 3-4-1-18-08

114. RKPJKo 3-4-1-6-09
115. RKPJKo 3-4-1-33-09
116. RKPJKo 3-4-1-19-10
117. RKPJKo 3-4-1-24-11
118. RKPJKo 3-4-1-25-11
119. RKPJKo 3-4-1-1-12
120. RKPJKo 3-4-1-20-13
121. RKPJKo 3-4-1-27-13
122. RKPJKo 3-4-1-45-13
123. RKPJKo 3-4-1-34-14
124. RKPJKo 3-4-1-51-14
125. RKPJKo 3-4-1-23-15
126. RKPJKo 3-4-1-3-16
127. RKPJKo 3-4-1-16-16
128. RKPJKo 3-4-1-5-17
129. RKPJKo 5-17-9/8
130. RKPJKo 5-18-4
131. RKPJKo 5-19-18
132. RKTkm 3-2-1-42-07
133. RKTkm 3-2-1-132-14
134. RKTkm 3-2-1-32-17
135. RKTko 3-2-1-82-07
136. RKÜKo 3-4-1-5-02
137. RKÜKo 3-3-1-47-03
138. RKÜKo 3-2-1-73-04
139. RKÜKo 3-4-1-2-05
140. RKÜKo 3-3-1-63-05
141. RKÜKo 3-3-1-41-06
142. RKÜKo 3-4-1-19-07
143. RKÜKo 3-1-1-88-07
144. RKÜKo 3-3-1-5-09
145. RKÜKo 3-4-1-8-09
146. RKÜKo 3-4-1-33-09
147. RKÜKo 3-4-1-30-14
148. RKÜKo 3-3-1-86-15

149. RKÜKo 3-2-1-146-15  
150. RKÜKo 3-3-1-48-16

### **Muud allikad**

151. I osa. Esinduskogud. Reformipaketi viis peatükki, mis koondavad rahva esinduskogude, õigusloome ja rahva osalusega seotud ettepanekud ning puudutavad uuenduste elluviimiseks vajalikke põhiseaduse sätteid. Riigireformi SA. – [https://static1.squarespace.com/static/5ad5c9e0cc8fed01d0598914/t/5bcd9f0a71c10b12827ec4f9/1540202251774/I+osa\\_esinduskogud.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5ad5c9e0cc8fed01d0598914/t/5bcd9f0a71c10b12827ec4f9/1540202251774/I+osa_esinduskogud.pdf) (19.01.19).
152. Adomeit, K., Ristikivi, M., Siimets-Gross, H. Ladina-eesti õigussõnastik. Eesti Keele Sihtasutus: Tallinn 2005.
153. Eesti keele seletav sõnaraamat. Eesti kirjakeele seletussõnaraamatu 2., täiend ja parand tr. Eesti Keele Sihtasutus: Tallinn 2009.
154. Eesti õigekeelsussõnaraamat. ÕS 2018. Toim Maire Raadik. Eesti Keele Instituut. EKSA: Tallinn 2018.
155. Ettepanek veeseaduse § 17 lõike 4 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. 1.12.2015. – [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_ettepanek\\_nr\\_2\\_riigikogule.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_2_riigikogule.pdf) (20.03.19).
156. Fisher-Martins, S. Portugali teest selge keeleni. – Selged mõtted, selge keel. Tallinn 2012, lk 60–62.
157. Hallik, K. Selge keele liikumisest maailmas. – Selged mõtted, selge keel. Tallinn 2012, lk 7–15.
158. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja seletuskiri. Justiitsministeerium 2011, lk 1–70. – <http://eelnoud.valitsus.ee/main#IdPv2GGg> (6.03.19).
159. Justiitsministeerium. Hea õigusloome ja seadusloome plaanid. – <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/hea-oigusloome-ja-seadusloomeplaanid> (6.03.19).
160. Justiitsminister Urmas Reinsalu valetab – valitsus on hukutavale rändeleppele juba rohelise tee andnud. Uued Uudised 10.11.18. – <https://uueduudised.ee/uudis/eesti/justiitsminister-urmas-reinsalu-valetab-valitsus-on-hukutavale-randeleppele-juba-rohelise-tee-andnud/> (18.01.19).

161. Kalapüügiseaduse rakendussäte ja õigusselgus. Õiguskantsleri seisukoht 6.04.2016. – [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/kalapuugiseaduse\\_rakendussate\\_ja\\_oigusselgus.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kalapuugiseaduse_rakendussate_ja_oigusselgus.pdf) (18.01.19).
162. Keskkonnaaruandlus: tagada õigusselgus ja suurendada läbipaistvust. Euroopa Liidu Nõukogu pressiteade 4.10.17. – <https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2017/10/04/environmental-reporting/> (18.01.19).
163. Kirjuta selgelt. Euroopa Komisjon. 2016. – <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb87884e-4cb6-4985-b796-70784ee181ce/language-et> (26.01.19).
164. Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädöstön valmistelua koskevat ohjeet, 24.2.2–24.2.3. – <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/> (25.01.19)
165. Leinfeld, A. Teeme Eesti õigusruumi arusaadavaks ja selle mõjud mõistetavaks. ERR 10.11.18. – <https://www.err.ee/875979/agu-leinfeld-teeme-eesti-oigusruumi-arusaadavaks-ja-selle-mojud-moistetavaks> (19.01.19)
166. Loomemajanduse meetme uuenenud määrus loob parema õigusselguse. EASi uudised 18.01.18. – <https://www.eas.ee/loomemajanduse-meetme-uuenenud-maarus-loob-parema-oigusselguse/> (18.01.19).
167. Madise, Ü. Jurist, ametnik ja ilus eesti keel. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%BClle-madise-jurist-ametnik-ja-ilus-eesti-keel> (7.02.19).
168. Madise, Ü. Vähem norme, rohkem tervet mõistust. – Postimees 31.05.16. – <https://arvamus.postimees.ee/3715361/ulle-madise-vahem-norme-rohkem-tervet-moistust> (19.01.19).
169. Maksuamet toodab õigusselgusetust. – Äripäev 14.01.14. – <https://www.aripaev.ee/blog/2014/04/14/maksuameti-tegevusetus-toidab-oigusselgusetust> (18.01.19).
170. Mattson, T. Seaduste arusaadavuse tagamise seaduse eelnõu läheb hingusele. – Postimees 29.12.2002. – <https://www.postimees.ee/1989481/seaduste-arusaadavuse-tagamise-seaduse-eelnou-laheb-hingusele> (12.02.19).
171. Normitehnika käsiraamat. – <https://www.just.ee/et/normitehnika-kasiraamat> (12.02.19).
172. Parrest, N. Õigusselgusest õigusriigis ehk „Kui ei saa aru, võta advokaat“. Avaliku teenistuse aastaraamat 2007. Riigikantselei 2008. Lk 10–12.
173. Piehl, A. Ametikeelehoole Soomes. – Selged mõtted, selge keel. Tallinn 2012, lk 20–47.

174. Raik, K. ÜRO ränderaamistik ja välispoliitika hapud viinamarjad. Diplomaatia 19.11.18. – <https://diplomaatia.ee/uro-randeraamistik-ja-valispoliitika-hapud-viinamarjad/> (18.01.19).
175. Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu: Tallinn 2004. – [https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/VII\\_VIII\\_IXstatistikakogumik.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/VII_VIII_IXstatistikakogumik.pdf) (7.02.19).
176. Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu: Tallinn 2007. – [https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/X\\_statistikakogumik.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/X_statistikakogumik.pdf) (7.02.19).
177. Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu: Tallinn 2011. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/XIstatistikakogumik.pdf> (7.02.19).
178. Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu: Tallinn 2015. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogu-XII-koosseis.-Statistikat-ja-levaated.pdf> (7.02.19).
179. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve 2010.–2017. aasta kohtulahendite täitmine. Riigikohtu esimehe ettekanne Riigikogu 2018. aasta kevadistungjärgul. – [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5iguslased%20materjali/d/RK%20esimehe%20%C3%BClevaade%20Riigikogus%20%202018/Lisa\\_3.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5iguslased%20materjali/d/RK%20esimehe%20%C3%BClevaade%20Riigikogus%20%202018/Lisa_3.pdf) (13.02.19).
180. Riigiprokurör: olen rahul, et Seli kaasuse kohtuotsus andis õigusselguse. – Postimees 11.12.15. – <https://sport.postimees.ee/3432117/riigiprokuror-olen-rahul-et-seli-kaasuse-kohtuotsus-andis-oigusselguse> (18.01.19).
181. Riik tahab ühtlustada avaliku teenistuse regulatsioone. Raamatupidamis uudised 17.07.17. – <http://rup.ee/seadused/uut-seadusandluses/riik-tahab-uhlustada-avaliku-teenistuse-regulatsioone> (18.01.19).
182. Ränderaamistiku saatus lükati Reformierakonna kaela. Äripäev 19.11.18. – <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/11/19/randeraamistiku-saatus-on-reformierakonna-ja-vabaerakonna-kates> (18.01.19).
183. Seletuskiri ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse eelnõu juurde. Justiitsministeerium 2018, lk 1–21. – <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9fd906ad-f10f-4cfa-88ae-d46010f9c81c#BdrufERX> (9.03.19).
184. Schriver, K. USA selge keele tõus ja langus. Lühiülevaade aastatest 1950–2012. – Selged mõtted, selge keel. Tallinn 2012, lk 63–76.

185. Spataro, V. Sõnumeid Milanost. – Selged mõtted, selge keel. Tallinn 2012, lk 57–59.
186. Teenusmajanduse Koda. Hea õigusloome tava. – <http://teenusmajandus.ee/kojast/hea-oigusloome-tava> (26.01.19).

## **Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Taimi Rosenberg,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) enda loodud teose

„Õigusselguse põhimõte Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas“,

mille juhendaja on Ülle Madise,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas 30.04.2019