

Objektiivse õiguse korrastamisest Eestis: kodifitseerimisest õiguse ümberkujundamiseni

Raul Narits (RiTo 4), Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Eesti õiguskirjanduses tuuakse näiteid kitsaskohtadest, mille põhitekitaja on süstemaatika puudulikkus, seetõttu oleks Eestis mõistlik objektiivse õiguse korrastamiseks luua kompetentsikeskus.

19. sajandi I poolel kontrollis ülikooli rektori, professuuri ja üliõpilaskonna tegevust ja selle vastavust tsaaririigi seadustele kuraator. Esimene kuraator, kes asus alaliselt Tartusse elama, oli Gustav von Craffström, ema poolt eestlane, oskas muide nooruses ainult eesti keelt. Kaasaegsete hinnangul oli Craffström aus ja ustav tsaari teener, vahva, sirgjoonelise käitumisega mees. Craffströmile meeldis kord. Tema arvates kujutanud maailm, ülikool kaasa arvatud, suurt sõjaväelaagrit. Ta nõudis üliõpilastelt ranget vormiriietuse kandmist ning kontrollis igal võimalikul ja võimatul juhul, et mundrikuuel oleksid kõik nõobid korralikult kinni (Palamets 2003, 96–97). Jätame nüüd meelde, et kunagi tegutses Eestis selline aus ja korraarmastaja ametimees, sest me tuleme artikli lõpus tema juurde tagasi.

Selles artiklis räägime samuti korrast, nimelt korra loomisest õigusliku tegelikkuse positiveeritud osas. Tegemist on probleemiga, mida õigusteaduses nimetatakse õigusnormide süstematiseerimiseks. Õigusnormide süstematiseerimise idee on juurdunud sügavalt juriidilises mõtlemises. Mõnikord on seda võrreldud tööga raamatukogus. Igal raamatu kasutajal peab olema võti, mille abil ta leiab riuilult otsitava teose. Samal viisil aitab õigusnormide süstematiseerimine õigussüsteemiga tutvujal leida õigusnormid, mida ta otsib. Lähtekohaks peaks olema teadmine, et me ei välju meile omasest kultuuriruumist, õigupoolest see polegi võimalik. Küll on aga vaja tunnetada ning arvestada nii õiguskultuuris tervikuna toimunud kvalitatiivset arengut kui ka Eesti õiguskorra kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid muutusi.

Õigusteadusliku uurimistöö põhiülesanded on ühelt poolt õigusnormide sisu selgitamine ja teiselt poolt õigusnormide süstematiseerimine. Objektiivse õiguse korrastamine pole pelgalt tehnilist laadi tegevus. Õigusnormide süstematiseerimine loob ja arendab seda mõistesüsteemi, mille raames kogu õiguslik mõtlemine, seega ka õigusnormide sisu selgitamine toimub. Lõppastmes on objektiivse õiguse korrastamine oluline vahend õigusriigi kui idee realiseerimisel. Seega pole täpne taandada kodifitseerimist kui õigusnormide süstematiseerimise traditsioonilist elementi ainult õiguskorra eri osade või seaduste üheks koodeksiks sobitamisele.

Õiguskord ja õigussüsteem

Süsteemiõpetuse ajalugu meenutades pole võimalik mööda vaadata Friedrich Carl von Savigny arusaamadest. Tõeline teadussüsteem on Savigny arvates niisugune, mille sisemine kooskõla loob ühtsuse. Selles peab sisalduma üldine sisu, õigusteaduse ja kogu seadusandluse ühine ülesanne (Savigny 1951, 15). Seega on süstematiseerimise küsimused isegi filosoofilise iseloomuga.

Eesti tänapäevase õiguskorra süstematiseerimise võtit – õiguslikku järjepidevust – tuleb otsida taasiseseisvumisaja algusest, see on seotud Eesti Vabariigi põhiseaduse sünniga, mille kohta ütles Eesti Vabariigi president: "See põhimõte oli suunav ja mõtlemist korrastav kaaslane nii iseseisvuse taastamisel, põhiseaduse vastuvõtmisele eelnenud õigusaktide loomisel kui ka Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes. Õiguslik järjepidevus ei tähenda üksnes kahe eraldatud õigussüsteemi käsitlemist ühtse tervikuna [silmas on peetud erinevas ajas ja ruumis, s.o 1918–1940 kehtinud ja 1991. aastast alates kujundatud õigussüsteemi – R. N.], vaid on ka kehtiva õiguskorra õiguspärane arendamine. Seetõttu on oluline esile tuua asjaolu, et põhiseaduse koostamist ei pidanud Põhiseaduse Assamblee alustama tühjalt kohalt /.../ Õiguslik järjepidevus eeldab teoreetilist järjepidevust. See järeldus saab erilise aktuaalsuse perioodil, kui asume õiguslikult sisustama riikliku korralduse mudelit tulevase Euroopa Liidu riigina." (Rüütel 2002, 9, 13.) Kuid selge on ka see, et õigusnormide süstematiseerimiseks vajalik õiguslik järjepidevus pole seotud ainult Eesti riigi õiguskorra arenguga. Mandriuroopaliku õiguskultuuri lätted leiame antiiksest Rooma õigusest. Juba antiikmaailmas kujunes õiguskord normiloomingu kaudu ja abil.

Vormiliselt on sageli süstematiseeritud nii, et vajalik põhimõistestik on hierarhilises järjekorras (Aarnio 2002, 224). Kuigi selline pilt süstematiseerimisest on tavaline, jääb see ühepoolseks, isegi eksitavaks. Tuleb teha vahet õiguskorra ja õigussüsteemi vahel. Kord on olnud ja jääb ühiskondliku võimukasutuse nähtuseks. Seadusandlik võim kehtestab õigusnorme, millest tervikuna moodustub õiguskord. Süsteem on aga midagi rohkemat kui pelk õiguslik võimukorraldus.

Kui mingit eluala korrastatakse õigusnormidega, tehakse seda ideaalis mõistuspäraselt asju liigendades ehk süstematiseerides. Piltlikult öeldes kogutakse olemuslikult kokkukuuluvad asjad samade nimetuste alla ja püütakse neid selgete tunnuste abil üksteisest eraldada. Nii tehakse igas õiguse poolt korrastatud eluvaldkonnas. Nüüd pole enam tegemist eraldi asuvate võimukorraldustega, vaid tihedate sisemiste seostega korrastatud normirühmadega. Seega on süstematiseerimine selline abimees–meetod, mille abil iseendast ebaühtlaselt ja katkendlikult seotud normidest võib juba positiveerimise protsessis moodustuda süsteem.

Seadused ja ühiskonna ootus

Õigusteadeuslikus mõttes on süstematiseerimise peaülesanne korraldada edasi seadusesätetes oma väljenduse saanud põhisüsteemi. Seejuures ei tulene põhisüsteemi kujundamine n-ö tühjusest. Selle aluseks on alati mingi kehtiv normistik, mis ei pruugi loomulikult üksnes juriidiline olla. Seega uus muudab, täiendab või täpsustab vana. Seni õigusnormidega korrastamata tegelikkuse osad moodustavad totaliteedi, milles mõne osa või mõnede osade muutmise ei muuda kogu totaliteeti.

Soome õigusteadlane Aulis Aarnio toob näiteks pärimisseadusandluse uuendamise Soomes 1965. aastal. Siis uuenesid mitmed üksikud institutsioonid, nagu sundosa, maksu esialgne kinnipidamine ja testament. Seadusandlusse tuli uusi institutsioone, näiteks pärija õigus toetusele. Muutustest hoolimata säilisid endiselt paljud pärimisstruktuuri kuuluvad põhimõtted (Aarnio 2002, 225). Võib juhtuda, et hakatakse kasutama koguni uusi mõisteid ja siduma neid mõisteid ühte viisil, mida seadus ise ei tunne. Nii kujuneb õigusteadeuslik

süsteemiseerimine seadusloojate tehtud süstematiseerimise jätkamiseks, õigusteaduse loodud süsteemis on süstematiseerituse aste kõrgem kui seaduse n-ö alguses süsteemis.

Süsteemiseerimisel on ka oma tehniline pool. Nimelt on süstematiseerimine tegevus(ed), mille ratsionaalne tuum seisneb asjade seoste nägemises. Kui märgatakse algse normeerituse edasise diferentseerimise vajadust (ka huvi), tehakse seda isegi kuni põhisüsteemi muutmiseni.

Justiitsministeeriumi arengukavas 2005. aastani oli ministeeriumi üks põhiülesandeid: seadused peavad vastama ühiskonna ootustele. Selleks tuli arengukava kohaselt ette valmistada koordineeritud kodifitseerimiskavad. Arengukava sisaldas tähelepanekuid kodifitseerimise mõtte, vajalikkuse ja meetodite kohta ning soovitusi Eesti õiguse kodifitseerimiseks. Rõhutati, et kodifitseerimise mõte on eeskätt õiguskindluse ja selguse loomine, muutes vajamineva regulatsiooni leidmise õiguse rakendajale lihtsamaks ja andes samal ajal ülevaatliku pildi sellest, milline on kehtiv õigus. Kodifitseerimise eesmärgiks pidas arengukava õiguslike regulatsioonide ühtlustamist, mis viib õiguse arengu tervikuna ühtlustumisele. Eriti oluline on, et kodifitseerimise kontekst seoti ühemõtteliselt mandri- ja Euroopa õiguskultuuriga. Eesti õiguskord on osa Mandri-Euroopa õigusperekonnast, mis on tihedalt seotud kodifitseerimise traditsiooniga. Nenditi, et tolleks ajaks [2003. a – R. N.] olid olulisimad reformid õigusvaldkondades lõpule jõudnud või jõudmas, kirjutatud õiguse aluste loomine lõpule viidud. Kujunenud olukorras peab olema tähelepanu keskmes õiguskorra stabiilsus, selgus, üheselt mõistetavus. Samas ei tähenda see seda, et küsimärgi alla tuleks seada kehtivate seaduste sõnastus ja süsteem. Kuid arvestades asjaolu, et olulised õigusaktid on vastu võetud märkimisväärselt lühikese aja jooksul ja kehtinud ainult mõni aasta, tuleks kodifitseerimistöös keskenduda õigusaktide rakenduspraktika ja regulatsiooniga kaasnevate mõjude analüüsile. Paralleelselt analüütilise tööga tuleks leida Eesti oludele sobiv kodifitseerimismeetod. Seda juhul, kui kodifitseerimises kui seadusandlust korrastava toiminguna vajaduses selgusele jõutakse ja ka asjakohane poliitiline otsus langetatakse. Tundub, et tõepoolest on vaja Eesti oludele sobiv kodifitseerimismeetod välja töötada ja rakendada.

Praegu töötab ministeerium arengukava alusel, mis valmistati ette 2003. aasta lõpus ning selles kuni 2007. aastani kavandatud kavas kodifitseerimist ja õigusloome korrastamist nii sõnaselgelt enam ei väljendata kui eelmises arengukavas. Valitsuse vahetus 2005. aastal tõi endaga kaasa töö uue arengukavaga. Justiitsministri nõunik Hanno Pevkur teatas käesoleva artikli autorile, et õiguskorra süsteemsuse tagamine kuulub kindlasti ministeeriumi prioriteetide hulka ning suunised viiakse arengukavasse sisse.

Mõnedest kitsaskohtadest

Eesti õiguskirjanduses on küllalt näiteid kitsaskohtadest, mille tekkimise põhiraskus lasub just süstemaatika puudulikkusel. Näiteks analüüsib riigikohtunik Villu Kõve tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise probleemi Eestis ning jõuab järeldusele, et tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise organite pädevusega on seotud hulk probleeme. Ühelt poolt peab ta põhjuseks harjumuse jõudu, teisalt leiab, et süüdi on ka seadusandja soovimatus mõelda laiemalt õigusemõistmise perspektiivile tsiviilasjades. Lisaks konstateerib Kõve Eesti praktika

olulist lahknevust teiste Euroopa riikide üldisest praktikast vahendusmenetluste juurutamisel (Kõve 2005). Probleeme ei kõrvalda ka suhteliselt uute seaduste, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõus pakutud lahendused (Samas, 165).

Karistusseadustiku vastuvõtmise neljanda aastapäeva künnisel analüüsib seadustiku sünni ja toimimisega seonduvat Priit Pikamäe. Ta kirjutab: "Üksnes KarS teksti aluseks võttes peab täna, nelja aasta peatsel möödumisel KarS vastuvõtmisest, kindlasti tõdema, et KarS kaks suurt osa – üld- ja eriosa – on oma läbitöötatuse astmelt ja kvaliteedilt paraku ebavõrdsed. Kui liialdamata võib öelda, et KarS üldosa ettevalmistamisel osales kõrgetasemeline rahvusvaheline meeskond ning üldosa instituutide sätestamisel oli töögrupil kasutada Lääne-Euroopa karistusõiguse (peamiselt küll Saksamaa karistusõiguse) ulatuslik kogemus, siis KarS eriosa koostamisel midagi taolist kõrvale panna ei olnud /.../ Samas tuleb tagantjärele tunnistada teatud korralduslikke vigu KarS eriosa eelnõu koostamisel. Nii tuleb puuduste hulka arvata eriosa väljatöötamine peatükipõhiselt, kus iga peatüki koostamiseks moodustati eraldi töörühm. Olgugi et peatükkide koostamisele eelnes ühiste lähtepõhimõtete kehtestamine, erinesid autorite kriminaalpoliitilised arusaamad, alustekstide valik ja ka üldisem maailmavaade teinekord sedavõrd, et muutsid ajapuuduses keeruliseks üksikpeatükkidest ühtse eriosa eelnõu kokkupanemise ja töörühmade poolt esitatu süvaanalüüsi." (Pikamäe 2005, 85.)

Ka Riigikohtusse on jõudnud kaasusi, mis minu arvates räägivad just sellest, et meie õiguskorras pole süstemaatikaga kõik korras. Ühes neist tuli lahendus leida olukorrale, kus objektiivne õigus sisaldas sisuliselt analoogilise olukorra jaoks erinevaid õiguslikke tagajärgi. Nimelt näeb karistusseadustiku paragrahvi 81 lõige 3 ette, et väärtegu on aegunud, kui selle toimepanemisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni on möödunud kaks aastat. Maksukorralduse seaduse paragrahv 160 sätestab, et käesolevas peatükis sätestatud väärtegu on aegunud, kui teo toimepanemisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni on möödunud kolm aastat. Ilmselt eeldab karistusseadustiku üldosa, et sellesse kuuluvad normid oleksid koondatud ühte kohta. Üldosast erandite tegemine muude seadustega hägustab üldosa regulatsiooni. Erandite tegemine on ju iseenesest võimalik, kuid siis tuleb leida erandile adekvaatne koht. Ja antud juhul oleks selleks karistusseadustiku üldosa seadus.

Näiteks konkurentsialaste süütegude puhul sätestati erand kenasti karistusseadustiku üldosa seaduses: kui muidu on juriidilise isiku karistus rahatrahvina kuni 50 000 krooni, siis konkurentsialaste süütegude puhul kuni 500 000 krooni. Teine näide puudutab mootorsõiduki juhtimise keelde¹. Nimelt oli varem kehtinud regulatsioonis juhtimisõiguse peatamine (kandis küll juhtimisõiguse äravõtmise nime) haldusõigusrikkumiste eest kohaldatav lisakaristus. Karistusseadustik enam väärtegade eest sellist lisakaristust ette ei näinud. Siiski näevad liiklusseaduse paragrahvi 41 märgiga 3 lõiked 1–8 ette juhtimisõiguse peatamise jõustunud väärtetootsuse alusel. Seda teeb Autoregistrikeskus 3 päeva jooksul ja peatamine on obligatoorne. Sellega muudeti kehtinud süsteemi jäigemaks. Kuigi Riigikohus leidis, et juhtimisõiguse peatamine liiklusseaduse paragrahvi 41 lõike 3 punktis 5 sätestatud

alusel ei ole vastuolus *ne bis in idem* põhimõttega, ei tähenda see, et kõik juhtimisõiguse sel alusel peatamisega seotud probleemid oleksid lahendatud (Lind 2005, 50).

Alustada tuleb mõistete sisust

Viimaste aastate kohtupraktikas² on tekkinud mitmeid küsimusi, mis seonduvad ühelt poolt haldusmenetluse ja sellele võimalikult järgneva halduskohtumenetluse ning teiselt poolt süüteo menetluse (kriminaal- ja väärteomenetluse) omavaheliste suhetega. Riigikohtu nõunik Juhan Sarv kirjutab: "Nii näiteks tekib iselaadseid probleeme olukorras, kus ühed ja samad elulised asjaolud satuvad või peaksid sattuma nii haldus(kohtu)menetluse kui ka kriminaal- või väärteomenetluse huviorbiiti." (Sarv 2005, 308). Lisaks nendib ta: "Menetluste vaheliste konflikti tekkimise võimalus ei ole mõistetavalt ainuomane mitte üksnes haldus(kohtu)- ja süüteomenetluse omavahelistele suhetele. Konflikte võib ette tulla ka näiteks kriminaal- ja tsiviilkohtumenetluse või tsiviil- ja haldus(kohtu)menetluse tulemuste vahel." (Samas, 310.)³ Käesoleva artikli autor nõustub osaliselt Riigikohtu nõunikuga, kes tõdeb tekkinud olukorra põhjusena seda, et: "Paralleelmenetluste vaheline tõlgendamiskonflikt on seletatav lihtsa ja paratamatu tõsiasjaga, et üksteisest sõltumatud menetlejad (lõppastmes kohtud) võivad ühte või teist õigusnormi sisustada erinevalt." (Samas, 310.) Üksteisest sõltumatud menetlejad võivad tõepoolest sisustada õigusnorme erinevalt, lugeda sellist olukorda paratamatuseks on ilmne liialdus. Nimelt tuleb enne tõelise süsteemi (õigussüsteemi) väljaarendamist kokku leppida neis sisalduvate mõistete sisus. Just mõisted on iga süsteemi jaoks määrava tähtsusega. Tuletades siinkohal veel kord meelde Fr. C. von Savigny õpetust, on oluline teada, et igal mõistel peab olema "juriidiline tegelikkus" ning alles pärast mõistetes selguse loomist võib asuda õigusnormide korrastamisele ühtseks süsteemiks (Savigny 1951, 37). Koordineeritud kodifitseerimiskava nõuab ka Eesti Euroopa Liidu liikme staatus. Nimelt on Euroopa Ühenduste Kohtu praktika oma olemuselt sisuliselt pretsedendiõigus, Euroopa Liidu kontekstis on seejuures ülitähtis õigusaktide mõjude analüüs. Ning loomulikult jääks õigusaktide mõjude analüüsi eesmärk osaliselt täitmata, kui sellele ei järgneks konkreetset tegevust õigusaktide kvaliteedi tõstmiseks, kasutades selleks erinevaid meetodeid (näiteks lihtsustamist ja/või kodifitseerimist).

Tooksin näiteks Eesti Vabariigi kuldaktsia AS-is Eesti Raudtee. Jälgides Euroopa Kohtu praktikat, võib problemaatiliseks osutada kooskõla Euroopa Ühenduse õigusega Eesti Vabariigi eriõiguste puhul AS-is Eesti Raudtee (Kuznetsov 2005). Kui Eesti Vabariik ei ole aktsiaseltsi üldkoosolekul esindatud, ei ole üldkoosolek teatud küsimustes otsustusvõimeline. Eesti Vabariik on aga 34 protsendi aktsiate omanik ja aktsiaseltsi põhikirja punktide 5.2.6 ja 5.2.8 kohaselt võib üldkoosolek teatud otsuseid vastu võtta üksnes siis, kui on esindatud kõik aktsionärid. Põhikirjas ei täpsustata kriteeriume ega kaalutusruumi, millest sõltuvalt võidakse rakendada riigile kuuluvat vetoõigust. Sellest tulenevalt võib väita, et kuldaktsia, mis kuulub Eesti riigile, on diskretsiooniline ja rikub proportsionaalsuse põhimõtet. Euroopa Kohus on sellisele situatsioonile andnud hinnangu oma lahendis *Komisjon vs Prantsusmaa*, kus selgitatakse, et see võib investorites luua ebakindlust ning veenda investoreid investeerimisest loobuma.⁴ Ilmselt on hea, et kodifitseerimine toob endaga kaasa teatava stabiilsuse õiguskorras kui tervikus. Samal ajal hoiatatakse õiguskirjanduses ohtude eest, mida kodifitseerimine endas peita võib. Üks

selliseid ohte võib olla õiguse arengu peatumine. Olen seisukohal, et ei kodifitseerimine ega sellega seotud õigusmassiivi korrastamise võtted ei saa iseenesest põhjustada seda, et tulevikus ei saa enam midagi muuta, lisada, tühistada. Pigem on oluline, kuidas praegu Eestis sisustada mandrieuroopalikku õiguskultuuri immanentselt kuuluvat kodifitseerimisideed.

Kodifitseerimine ja õiguskirjandus

Mul on heameel märkida, et 2004. aasta 22.–23. oktoobril Tartus peetud XXVIII Eesti õigusteadlaste päevadel olid plenaaristungil ühe põhiprobleemina arutlusel Eesti õiguskorra kodifitseerimisküsimused. Sellekohaste ettekannetega esinesid Prantsusmaa siseministeeriumi kohalike omavalitsuste direktoraadi õigusosakonna juhataja Jérôme Richard ning käesoleva artikli autor. Sisuline diskussioon Eesti õiguse süstematiseerimisest toimus ka 13. mail 2005 Tallinnas õiguskantsleri andmekaitsealasel teaduskonverentsil. Konverentsi üks moderaatoreid oli justiitsminister Rein Lang, kes seoses isikuandmete kaitsega Eestis väitis, et Eesti häda on selles, et meie õiguskorda kuuluvad kolm seadust – riigisaladuse seadus, isikuandmete kaitse seadus ja avaliku teabe seadus – ei jookse omavahel kokku. Nende väljatöötamisega tegelesid eri ametkonnad.

Eesti tänapäevasesse õigusteaduslikku kirjandusse jõudsid õigusaktide kodifitseerimisprobleemid iseseisva teemana jõuliselt 2001. aastal, kui ilmus ajakirja *Rechtstheorie* erinumber “Gesetzgebung und Rechtspolitik”. See oli pühendatud Eesti õiguskorra arengule pärast taasiseseisvumist 1991. aastal. Erinumbrile kirjutas eessõna “Codierung und Kodifikation neuer Regelsysteme des Rechts – Zum Verhältnis von Gesetzgebung und Rechtspolitik Estland” üks väljaandjaist, professor Werner Krawietz (*Rechtstheorie...* 2000). Seda probleemi on ka varem Eesti õiguskirjanduses käsitletud, näiteks Marju Luts (Luts 1997) ja Hannes Veinla (Veinla 2000).

Kodifitseerimise tänapäevastele aspektidele on oma artiklites tähelepanu pööranud ka toonane justiitsministeeriumi õigusloome asekancler ja praegune riigikohtunik Julia Laffranque (Laffranque 2002) ning Prantsusmaa kõrgema kodifitseerimise komisjoni tehniline nõunik Elisabeth Catta (Catta 2002). Riigi eri perioodidel on õiguskorra süstematiseerimise vajadus erinev: suurem siis, kui õiguskorda on pika aja jooksul kujundatud ning õiguslik massiiv on suur, osalt isegi vastuoluline. Kuid vajadus võib olla suur ka siis, kui õiguskorda on kujundatud suhteliselt lühikese perioodi jooksul, kuid ulatuslikult.

Eesti õiguskorras on viimase 15 aasta jooksul toimunud suured kvalitatiivsed ja samal ajal ka kvantitatiivsed muutused. Kui sellistes tingimustes ei tegelda õiguse süstematiseerimise küsimustega põhjalikult ja koordineeritult, võivad tagajärjed olla üsna tõsised. Raskused võivad seisneda vajaliku normi leidmises, kuid mis peamine – oluliselt keerulisemaks (problemaatilisemaks) muutub õiguse realiseerimine nii selle vahetutes vormides kui ka õiguse realiseerimise vahendatud vorm – õiguse rakendamine. Vene juristid märgivad õigustatult, et “...olulise murrangu tingimustes, õigussüsteemi revolutsioonilisel ümberkujundamisel, kui muudetakse terveid normatiivseid blokke, mis reguleerivad oma aja ära elanud ja reformimisele kuuluvaid suhteid, kui sisuliselt luuakse kvalitatiivselt uus

ühiskondlik–majanduslik süsteem, mis objektiivselt nõuab uue kvaliteediga seadusi, taandub süstematiseerimine tagaplaanile (Pigolkin 1988). Autori arvates valitseb Eestis samasugune olukord.

Kodifitseerimise meetoditest

Oleme õigusloomes jõudnud arenguetaapi, kus ilmselt kõik oluliste eluvaldkondade jaoks mõeldud seadused on vastu võetud, mõne seadusega oleme jõudnud juba n-ö uuele ringile. Siinkohal toetan J. Laffranque'i mõtet: "Õigusloome peaks jääma ja senisest enam saama loominguks, seda nii Eesti kui ka Euroopa Liidu kontekstis. Tuleb võimaldada huvigruppide ja teadlaste üha suuremat kaasamist, pöörata rohkem tähelepanu seaduseelnõu vastuvõtmisega kaasnevate võimalike mõjude analüüsile, analüüsida senisest enam juba olemasolevate õigusaktide rakenduspraktikat, tõsta oskust väljenduda õiguskeeles lihtsalt ja arusaadavalt." (Laffranque 2002, 586.) Ta lisab: "Ühiskonna stabiliseerudes kaasneb õigusloome stabiliseerumine. Samal ajal toimuvad ühiskonnas pidevad arengud, millega juba väljakujunenud õiguslik raamistik peab arvestama. Ometigi ei ole need täiendused ja muudatused nii kardinaalsed nagu uute mahukate seaduste väljatöötamine. Seetõttu avaneb võimalus aeg maha võtta ja tehtud töö üle vaadata, **süstematiseerida** [minu esiletõstetud – R. N.] ja mõelda ühtlustatud lähenemise üle." (Samas, 586.)

Traditsiooniliselt mõistetakse seadusandluse süstematiseerimise all nelja suhteliselt iseseisvat õiguslikku tähendust omavat tegevust:

1. riigiorganite, ettevõtete ning teiste asutuste ja organisatsioonide tegevus õiguse allikate kogumisel, teatud süsteemi alusel hoidmisel – õiguse allikate arvestus;
2. eri liiki õiguse allikate kogude ja kogumike ettevalmistamine ja väljaandmine – inkorporeerimine;
3. sama kvaliteediga normide ja normikogude koondamine ühte kogumikku – seadusandluse konsolideerimine;
4. uute õiguse allikate ettevalmistamine ja vastuvõtmine – seadusandluse kodifitseerimine.

Õiguse allikate arvestusega on otseses seoses paljud õiguse süstematiseerimise olulised kaasnevad aspektid, näiteks õigusloome projektieelse etapi efektiivsus, õiguse rakendamisalase tegevuse tulemuslikkus, miks mitte ka õiguskasvatuslik aspekt. Nimetatud tegevuse organiseerimise juures oleks mõistlik lähtuda järgmistest põhimõtetest : esiteks informatsiooni massiivi täius, teiseks informatsiooni usaldusväärsus, kolmandaks kasutamise mugavus. Tänapäevaseim õiguse allikate kogumise viis on seotud arvutite ja arvutiprogrammide kasutamisega. Inkorporeerimine kujutab endast pidevat riigiorganite ja mitmesuguste organisatsioonide tegevust eesmärgiga toetada õigusmassiivi püsimist n-ö kontrollseisus, varustada kõige laiem õiguse subjektide ring vajaliku infoga objektiivselt ehk kehtivast õigusest. Ajaloolise kõrvalepõikena olgu meelde tuletatud õigusajaloo ilmselt kõige tähelepanuväärsemat kodifitseerimistööd – keiser Justinianuse aegset Rooma õiguse kodifikatsiooni *Corpus iuris civilis* (528–534), mis polegi koodeks selle sõna traditsioonilises tähenduses. Justinianusel polnud kavas teha täiesti uut seadustekogu, koodeks kujutas endast varasemate keisriseaduste inkorporeeritud normistikku, mille hulka kuulusid ka

koodeksid. Tuleb lisada, et digestadki olid üksnes Rooma õiguse klassikalise perioodi juristide tööde kokkuvõtted.

Maailmas rikkalik praktika

Õiguse konsolideerimise vajadus on seotud sellega, et aja jooksul kuhjub õiguskorda suur hulk normatiivset materjali, millel on analoogiline õigusliku reguleerimise ese. Sageli sisaldab selliselt kujunenud õiguslik massiiv vastuolusid. Nende kõrvaldamiseks võib kasutada konsolideerimist. Tavaliselt kinnitab konsolideerimise teel saadud õiguseallika riigi seadusandlik organ. Peab ütlema, et maailma praktika õiguse konsolideerimisel on rikkalik. Näiteks Suurbritannias antakse välja kümneid akte, milles on ühendatud parlamendi vastuvõetud samaliigilised õigusaktid. Inglise parlament võttis 19. sajandi lõpus vastu koguni eraldi seaduse statuudiõiguse konsolideerimisest. Ka Prantsusmaal on laialt levinud nn koodeksite vastuvõtmine, mis sisaldavad ühe ja sama küsimuse jaoks olemasolevad normatiivsed ettekirjutused. Konstantsele õigusele tuginevat kodifitseerimist kasutatakse Prantsusmaal 1948. aastast alates, koostatud on 46 koodeksit. 1989. aastast tegutseb kõrgem kodifitseerimise komisjon, mille esimees on peaminister. Komisjon planeerib ja koordineerib koodeksite väljatöötamist ministriumides. Enne parlamendis vastuvõtmist saadetakse projektid Riiginõukogule (*Conseil d'Etat*). Prantsusmaal tähendab kodifitseerimine harilikult ka vormide parallelismi: see, kes on pädev üht normi kehtestama, on pädev ka seda kodifitseerima (Catta 2002, 590).

Nn Prantsuse doktriin tunneb nelja võimalikku kodifitseerimisidee realiseerimise võimalust (peatun Prantsuse doktriinil, sest Eesti justiitsministeerium on arendanud kodifitseerimisalast koostööd Prantsusmaa kolleegidega). Esimene võimalus on reformaatorlik kodifitseerimine (uuenduslik kodifitseerimine), teine konstantne õiguse kodifitseerimine, kolmas konsolideerimine ja neljas kompilatsioon. Euroopa Liidu õiguse korrastamise kontekstis räägitakse lisaks veel õiguse ümberkujundamisest. Arvan, et pole õige jätta tähelepanuta ühtki nimetatud õiguskorra korrastamise meetodit. Küsimus on selles, kus ja millises ulatuses mingit korrastamisvõtet kasutada. Ilmselt pole enam mõtet rääkida reformaatorliku kodifitseerimise meetodi ulatuslikust rakendamisest Eestis.

Kuigi reformaatorlik kodifitseerimine on ahvatlev, sest siin toimub uute kontseptsioonide integreerimine, õiguse valdkonna uuestiformuleerimine jms, on Eestis toimunud kvalitatiivselt uue õiguskorra kujundamine kodifitseerimisest eraldi, samas on tegevus olnud väga ulatuslik ja loomulikult uue kvaliteediga. Mainitud meetodit saaks edukalt kasutada kohtupraktika arvestamise siseseviimisel objektiivsesse õigusse. Lisaks, et reformaatorlik kodifitseerimine on siiski üksnes suuremate või väiksemate muutuste kaasatooja õiguslikes regulatsioonides, uuenduste kaasatooja. Konstantse õiguse kodifitseerimise võimaluste ärakasutamise skaala on juba tunduvalt laiem.

Kuigi õiguse konstantne kodifitseerimine ehk õiguse administratiivne kodifitseerimine ei loo uut õigust, eeldab see meetod sisulisi analüüse. Nii saame ülevaate kehtivast olukorrast ja sillutame teed võimalikele (vajalikele) reformidele. Kirjeldatud meetodi miinuseks on, et siin ei peeta silmas olemasolevat kohtupraktikat. Võib-olla on mõtet kõrvutada õiguse reformaatorlikku ja konstantset kodifitseerimist kui dünaamilist ja staatilist õigusmassiivi

süsteematiseerimist. Esimese meetodi puhul püüeldakse ideaalse regulatsiooni poole, teise puhul jäädakse õiguse allikates sätestatud regulatsioonide juurde.

Eestisse kompetentsikeskus

Eespool oli juttu konsolideerimisest: kompilatsioon kui süstematiseerimise meetod seisneb õiguse allikate grupeerimises neid eelnevalt muutmata või muutmissettepanekuid tegemata. Euroopa Liidus räägitakse kodifitseerimise kõrval üha enam õiguse ümberkujundamisest (*refonte, recasting*). Ümberkujundamise käigus muudetakse õigusakte sisuliselt, tagamaks nende vastavus ühiskonna, tehnoloogia ja majanduse arengule. Autorile teadaolevalt seadis Euroopa Komisjon ülesandeks välja töötada ümberkujundamist käsitlev tegevusprogramm 2004. aastaks. Ümberkujundamise meetodit võib kasutada nii kodifitseerimisega ühel ajal kui ka kodifitseerimise järel.

Mõistagi ei saa kodifitseerimismeetodite rakendamisel lähtuda üksnes teiste riikide kogemustest, ükskõik kui positiivne see selle riigi kontekstis ka poleks. Kuid neid peab teadma (vt nt Glenn 2000). Eriti tähtis on võrdlev teadmine transformatsiooniühiskondade dünaamilise arengu tagamiseks. Näiteks kirjutab Vene õigusteadlane Vladik Nersesjants: "Erinevates rahvuslikes õigussüsteemides ja "õigusperekondades" eksisteerivad oma spetsiifilised kontseptsioonid kehtiva õiguse allikate süstematiseerimise kohta, oma iseärasused ja arusaamad ühtede või teiste õigustkehtestavate aktide süstematiseerimise viiside ja liikide kohta." (Nersesjants 2001, 447.)

Eestis oleks mõistlik luua objektiivse õiguse korrastamiseks kompetentsikeskus. Tegin asjakohase ettepaneku 2004. aasta 23. oktoobril XXVIII Eesti õigusteadlaste päevadel peetud ettekande raames. Viitan siinkohal veel kord Prantsusmaa eeskujule, kus kõrgema kodifitseerimiskomisjoni esimees on peaminister. Nii tähtsaks peetakse Prantsusmaal õiguse süstematiseerimist. Ehk pakub institutsionaalset eeskju ka olukord, mis valitses Eesti Vabariigi kohtuministeriumis 1940. aastal. Nimelt moodustasid sel aastal kohtuministeriumi struktuuri üldosakond, kodifikatsiooni osakond koos Riigi Teataja toimetusega ja vangimajade talitus. Üks kohtuministeriumi ülesandeid oligi õigusaktide kodifitseerimine. Kahjuks tegi Nõukogude okupatsioon lõpu 1935. aastal alanud Eesti seaduste kodifitseerimisele ning kavandatud 15–köitelisest Seaduste Kogust jõudis 1940. aasta juuniks ilmuda ainult 4 köidet. Pooleli jäi ka Eesti, Läti ja Leedu õigusaktide harmoneerimine.

Kokkuvõttes leian, et Eestis on saabunud aeg, kus kodifitseerimistööd ei peeta mitte ainult n-õ õigusnormidele õige koha leidmiseks, vaid tuginetakse veendumusele, et õigusnormide kogumit on võimalik allutada ühtsele loogikale nii vormi kui ka sisu mõttes. Õiguskorra süstematiseerimine pole pelgalt korra loomine, sellega peab kaasnema õiguskorra parem (adekvaatsem) sisuline kujund. Eespool viitasin kodifitseerimistöö meetoditele, neil kõigil on mõneti erinev eesmärk. Siiski võib üldistatult väita, et õhtumaises õiguskultuuris on kodifitseerimistöö tähtsaim eesmärk olnud õigusreformide hõlbustamine. Kahjuks puudub siiani tänapäeva Eesti õigusteaduses vajalik diskussioon kodifitseerimistöö üle õigusreformi kontekstis. Kuid me pole veel lootusetult hiljaks jäänud!

Lubasin artikli lõpus pöörduda tagasi tubli ja tegusa kuraatori Gustav von Craffströmi juurde. See mees tundis huvi ka teaduse ja teaduskirjanduse vastu. Ta jaotas teadused neljaks liigiks: kasulikud teadused, kahjulikud teadused, väga kahjulikud teadused ja teadused, mis on rikkama rahva ajaviide. Läänud kord Craffström ülikooli raamatukogu kontrollima. Leidnud, et raamatute riiulitele paigutuses ei ole vajalikku korda. Tema kui sõjamehe arvates ei tulnud raamatuid riiulitele panna sisu ega teadusalade järgi, vaid kõite pikkuse, paksuse ja värvuse järgi – nii nagu kaardiväe sõdurid rivis. Raamatukoguhoidjad hakanud sellist põhimõtet nimetama "Craffströmi printsiibiks" (Palamets 2003, 97).

Olen kindel, et me leiame Eesti õiguskorra edasisel korrastamisel vajalikud põhimõtted, ja need ei ole "Craffströmi printsiibid".

Kasutatud kirjandus

Aarnio, A. (2002). Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura.

Catta, E. (2002). Kodifitseerimise ja süstematiseerimise tähtsus õige seaduse leidmise lihtsustamisel. – Juridica IX, lk 588–592.

Glenn, H. P. (2000). Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law. Oxford, New York: Oxford University Press.

Kuznetsov, I. (2005). Euroopa Ühenduse õiguse mõju kuldaktsiatele Eestis. – Juridica VI, lk 396–404.

Kõve, V. (2005). Tsiviilvaidluste kohtuvälisest lahendamisest Eestis. – Juridica III, lk 152–166.

Laffranque, J. (2002). Õigusaktide kodifitseerimise tähendusest ja vajadusest. – Juridica IX, lk 586–587.

Lind, S. (2005). Mootorsõiduki juhtimise keelud Eesti õiguses. – Juridica I, lk 45–52.

Luts, M. (1997). Kodifikatsioon ja õigusreform. – Eesti kriminaalõiguse arenguteedest. Tartu: Juristide Täienduskeskus, lk 58–70.

Nersesjants, V. = Нерсесянц, В. (2001). Общая теория права и государства. Москва: Норма.

Palamets, H. (2003). Lugusid toonasest Tartust. [Tartu:] Kleio.

Pigolkin, A. S. = Пиголкин, А. С. (1988). Систематизация законодательства. – Общая теория государства и права. Академический курс, том 2. Теория права. Москва: Зерцало, стр 197–198.

Pikamäe, P. (2005). Karistusseadustiku eriosa probleeme: õiguspoliitilised lahendused ja edasine areng. – Juridica II, lk 84–93.

Rechtstheorie. Sonderheft Estland. Gesetzgebung und Rechtspolitik. Band 31, 2000, Heft 3/4. Berlin: Duncker & Humblot, VII–XII.

Rüütel, A. (2002). Mõned tagasivaated põhiseaduse tulekule. – Põhiseaduse tulek. Kogumik. Tallinn: Justiitsministeerium, SE & JS, lk 9–13.

Sarv, J. (2005). Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. – *Juridica V*, lk 308–320.

Savigny, Fr. C. von (1951). *Juristische Methodenlehre. Nach der Ausarbeitung des Jacob Grimm hrsg. von G. Wesenberg.* Stuttgart: Koehler.

Veinla, H. (2000). Codification of Environmental Law. Major Challenges and Options. – *Juridica International V*, pp 58–67.

Märkused

¹ RKÜKo 3-3-1-69-03; RKHko 3-4-1-10-04; RKÜKo 3-3-1-29-04.

² V t nt RKÜKo 3-1-1120-03; RKÜKm 3-3-1-69-03; RKEKm 3-3-4-2-04.

³ Vt nt RKTko 3-2-1 -41-05; RKTko 3-2-1 -141- 04.

⁴ C-483/99, *Komisjon vs Prantsusmaa*, Euroopa Kohtu lahendid 2002, I-4781, lk 50–51, 53.