

## Seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamine kohtumenetluses

Virgo Saarmets (RiTo 7), Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna avaliku õiguse talituse nõunik

**Kuigi seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide kasutamist kohtumenetluses on põhimõtteliselt aktsepteeritud, on need olnud ja jäävad ilmselt ka tulevikus üksnes abistavateks allikateks seaduste tõlgendamisel.**

Enne kui seaduseelnõust saab seadus, koostatakse selle sisu ja eesmärkide selgituseks mitmeid dokumente ja öeldakse välja hulk asjakohaseid mõtteid, mille esmane ülesanne on Riigikogu liikmete abistamine seaduse vastuvõtmisel, kuid mida hiljem võivad kasutada seaduse rakendamisel nii kohtud kui ka haldusorganid.

Neid fikseeritud seisukohti nimetatakse seaduste ettevalmistamist kajastavateks töödeks (pr *travaux préparatoires*). Käesolevas ülevaates keskendun eeltööde rollile seaduste rakendamisel, tuginedes Eesti Vabariigi Riigikohtu senisele praktikale ja kohtu liikmete hulgas läbiviidud küsitluse tulemustele. Kuigi järeldused käsitlevad otseselt üksnes kõrgeimat kohut, on need põhiosas laiendatavad ka madalama astme kohtute ja haldusorganite tegevusele. Uurimuses on peetud silmas üksnes formaalseid seadusi (parlamendi kehtestatud õigustloovaid akte) ja seadusandja tahte all mõistetud ainult parlamendi tahet, kuid analoogia korras on võimalik käsitlust laiendada igasugustele materiaalses mõttes legislatiivfunktsiooni teostamisel antud normatiivaktidele ja nende andjatele (näiteks Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ja valitsuse määrus). Järgnev teemaarendus peaks andma vastuse, kas suurel prantsuse valgustajal Jean-Jacques Rousseau' oli õigus, kui ta oma 1762. aastal ilmunud traktaadis kirjutas: "Seaduse looja teab kõige paremini, kuidas seda tuleb täide viia ja tõlgendada" (Rousseau 1998, 95).

### Kohus tunneb seadust

Teatavasti ei sisalda moodsad õigusaktid enam ammu kõikvõimalike eluliste üksikjuhtumite ja nendega seotud õiguslike tagajärgede kataloogi, vaid suure abstraktsiooniastmega normatiivseid käitumisjuhiseid, mille alla peab õiguse rakendajal olema võimalik mahutada kõik ettetulevad elulised asjaolud. Sellise üldistatud õigusnormi subsumptsioon eeldab, et õiguse rakendaja on endale selgeks teinud õigusnormi sisu ja mõtte (eesmärgi). Seega on õiguse rakendamise protsessi hädatarvilik koostisosa õiguse tõlgendamine (Narits 2002, 145), mis eriti suure tähenduse omandab kohtumenetluses.

Tavaoludes eeldavad kohtunikud, et igal seadusel on oma eesmärk. Niisuguse väite paikapidavust ka Eestis iseloomustab Riigikohtu halduskolleegiumi 2002. aasta 13. novembri otsuses nr 3-3-1-54-02 väljendatud seisukoht: "Kuna vaidlusaluse normi keeleline analüüs ei välista kumbagi tõlgendust, tuleb normi õigeks kohaldamiseks kasutada teisi tõlgendusmeetodeid, selgitamaks välja seadusandja tegelik tahe. Seadusandja tahe ei saa olla suunatud teadlikult ebamõistliku ja ebaõiglase regulatsiooni kehtestamisele."

See tähendab, et seadust nähakse seadusandliku pingutusena lahendada mingi probleem avalikus poliitikas ning kohtu kohuseks on aidata seadusandjal neid eesmärke saavutada (Murphy, Pritchett 1986, 434–435). Kohtunikud on põhiseaduse ja seadustega volitatud ning saanud vastava ettevalmistuse, et olla õigusnormide autoriteetseimad rakendajad ja sellest tulenevalt ka tõlgendajad.

Kohtumõistmissüsteemid on juba sajandeid rajatud põhimõttele, et kohus tunneb seadust (*jura novit curia*) (Aarnio 1996, 195). See ei tähenda, et kohtunik peab peast tsiteerima kogu objektiivset (kehtivat) õigust, kuid tal peab jätkuma oskusi ja kogemusi selle õiguse iseseisvaks leidmiseks, mitte sidudes end muu hulgas menetlusosaliste antud tõlgendusega kohaldamisele kuuluva seadusesätte osas.

Ka Eesti põhiseaduse § 146 esimene lause sätestab, et õigust mõistab ainult kohus. Sellest tulenevalt on üksnes kohtul õigus siduvalt öelda, mis on konkreetsel juhul õigus (milline konkreetsete eluliste asjaoludega kaasuv õiguslik tagajärg on antud juhul õigusega enim kooskõlas).

### Tõlgendusviisid

Friedrich Carl von Savigny lähtuval traditsioonilisel tõlgendusõpetusel on neli võtet: keeleline [grammatiline ehk tekstoloogilis–literaalne (Maruste 1997, 136)], süstemaatiline, loogiline ja ajalooline (Luts 1994, 57–65). Tänapäeval vaadeldakse süstemaatilist ja loogilist tõlgendamist tihti koos (süstemaatilis–loogilisena) ning lisatakse objektiiv–teleoloogiline tõlgendamine (Narits 2002, 152–161). Kuid see pole lõplik loetelu. Robert Alexy märgib, et siiani ei ole tõlgendus kategooriate arvu ja struktuuri osas jõutud üksmeelele (Alexy 2001, 8). Eesti põhiseaduse kommentaarid sisaldavad väga õiget tähelepanekut, et tänapäeval võib pidada tõlgendusargumendiks põhimõtteliselt igasugust tõlgendamisvõimalust kirjeldavat asjaolu (Narits *et al* 2002, 34). Tuleb aga rõhutada, et ükski tõlgendusviis ei ole üksikuna absoluutne ega kõikvõimas, õiguse rakendaja peab õige lahenduse leidmiseks kasutama mitut tõlgendusmeetodit koos.

Käesoleva uurimuse raames on põhjust käsitleda lähemalt ajaloolist tõlgendamist. Ajaloolise (nimetatud ka subjektiiv–teleoloogiliseks, geneetiliseks) tõlgendamise näol on tegemist teleoloogilise ehk tahtetõlgendamisega ning selle ülesanne on selgitada välja ajaloolise seadusandja eesmärgid teatud küsimuse konkreetsel viisil reguleerimiseks ja tema ettekujutus normist selle loomisel (Narits 2002, 155).

Objektiiv–teleoloogilise tõlgendamise kõrval, mille käigus tõlgendaja küsib seaduse objektiivse eesmärgi järele [tugineb maksimale *ratio legis est anima legis* 'seaduse mõte on seaduse hing' (Maruste 1997, 138; Narits 2002, 145)] ja kus on tähtis roll õiguse üldistel põhimõtetel, tugineb ajalooline tõlgendamine käsitlusele õigusemõistja ja tõlgendaja lojaalsusest seadusandjale (Aarnio 1996, 179). Seda saab seostada võimude lahususe ja tasakaalustatuse ideega: rahva kui kõrgeima võimu kandja demokraatlikult moodustatud esinduskogu pädevuses on seaduste vastuvõtmine ning kohus peab nende alusel mõistma õigust, taasluues enda jaoks seadusandja tahte (võiks isegi öelda, et seadusandja vahendatud rahva tahte) ning sellest juhindudes.

## Ajalooline tõlgendamine kohtus

Subjektiivne tõlgendamine peab alati tuginema mingitele fikseeritud algallikatele. Järelikult on oluline küsida, milliseid allikaid tuleb silmas pidada, et leida seadusandja eesmärgi sisu.

Soome õigusteadlane Aulis Aarnio on pidanud "eriliseks rusikareegliks seaduse ettevalmistamise materjali kasutamisel /.../ seda, et mida lähemal mingi ainestik on parlamendi otsustamistegevusele, seda suurem relevantsus on sellel seadusandja mõtte "tõlkijana"" (Aarnio 1996, 178). Seega tuleb iga potentsiaalset allikat alati hinnata lõpptulemuse, seaduseteksti kaudu.

Kui parlamendis on algset eelnõu muudetud või antud teatud sätetele kindel varjund, tuleb lähtuda just sellest vaatenurgast. Kui Riigikogus mingit seaduse nüanssi eraldi arutatud ei ole, saab lähtuda eelnõu algataja seisukohtadest (seletuskirjast, algataja ettekandest). Võimalik on tagasi minna ka eelnõu väljatöötanud töörühma seisukohtadeni või otsida vastuseid ajakirjanduses väljendatud mõtteist.

Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohti nii seaduste ettevalmistamist kajastavate materjalide õigustrakendavas tegevuses kasutamise kaitseks kui ka vastu. Kriitiliselt meelestatud juristid leiavad, et seadusandja tahte väljaselgitamise aspektist on seaduseelnõu menetlemise materjalide väärtus küsitav. Üksnes juhul, kui seadusandja ise avaldaks tahet tunnustada konkreetseid materjale abivahenditena tema poolt seaduseteksti kaudu väljendatud tahte sisu kindlakstegemiseks, võiks olla kindel, et nendes materjalides kajastub tõepoolest teave, mis aitab tuvastada seadusandja tahet (Sillaots 1997, 30).

Enamik õigusteadlasi peab siiski põhimõtteliselt võimalikuks seaduseelnõu menetlemise materjalide kasutamist seadusandja tahte väljaselgitamiseks, kuigi ei saa eitada, et selgitavad märkused ei ole iseenesest demokraatliku protsessi tulemus ning need ei ole otsese arutluse all ka parlamendis, kus arutatakse ja hääletatakse ainult seaduse teksti.

Loomulikult ei tohiks kohtuotsus õigusriigi tunnustele pretendeerivas riigis mingil juhul tugineda ainuüksi viidetele seadusandja tahtele. Kohus peab asja lahendamisel kindlasti hindama, kas seadusandja tahe on olnud ja on jätkuvalt kooskõlas põhiseaduslike väärtustega. Samal ajal ei peaks seadusandja tahtele viitamine olema ka iseenesest välistatud. Mõnikord on seadusandjal õigusregulatsiooni kehtestamisel võimalik ühe ainuõige lahendusviisi asemel valida mitme võrreldava alternatiivi vahel, minemata ühelgi juhul vastuollu õiguse ideega. Sellisel juhul on seadusandja oma otsustuses vaba ning hiljem õiguse rakendamisel seadusandja tahtele viitamine igati kohane ja vajalik.

Eelesitatust nähtuvalt on ajaloolise tõlgendamisviisi kaalukus eri autorite mõõdetuna erinev. Üksmeelele jõuaksid ilmselt kõik õigusteadlased vähemalt selles, et geneetilisel tõlgendamisel ei ole viimase ja otsustava sõna õigust (Alexy 2001, 7).

## Ettevalmistustööd kohtute praktikas

Euroopa Ühenduste Kohtu (*Court of Justice of the European Communities*) praktikas on ajaloolist interpreteerimisviisi kasutatud vähe, eriti Euroopa Ühenduse konstitutsiooniliste lepingute tõlgendamisel. Põhjastena on välja toodud nii seda, et asutamislepinguid käsitletud läbirääkimised on siiani ümbritsetud saladuslooriga, kui ka nende kokkuleppelise vormi eripära, kus pooled üritavad jõuda üksmeelele ainult lepingusätete sõnastuse, mitte eesmärkide suhtes (Brown, Kennedy 1994, 308). Euroopa Liidu institutsioonide kehtestatud sekundaarse õiguse osas näeb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 253 (endine art 190) ette, et kõigis määrustes, direktiivides ja otsustes märgitakse põhjendused, millel need rajanevad, ning viidatakse kõigile taotletud ettepanekutele ja arvamustele. Kirjanduse järgi on Euroopa Ühenduste Kohus päris sageli ka viidanud sellistele akti preambulas loetletud dokumentidele kui juhisele sätete eesmärgipäraseks tõlgendamiseks (Brown, Kennedy 1994, 310).

Suurbritannias oli pikka aega normiks, et kohus pidi tõlgendamisel uurima ainult ja üksnes seaduse teksti ning kohtuotsuses ei tohtinud viidata akti andmise ajal parlamendis toimunud diskussioonile jms (Murphy, Pritchett 1986, 435). Põhiargument parlamendiarutluste stenogrammide ehk *Hansard*i (<http://www.parliament.uk/hansard/hansard.cfm>) tsiteerimise vastu olevat olnud tõdemus, et rõhuv osa selles sisalduvast ei ole puutunud asjasse ja avaldatud seisukohtade väärtus konkreetsete sätete tõlgendamisel oli küsitav (Farrar, Dugdale 1990, 158).

Lordide Koda revideeris seda piiravat seisukohta 1992. aasta 26. novembri otsuses asjas *Pepper v. Hart*. Kohtulahendis toodi parlamendidebattide ülestähenduste kasutamise vastuargumentidena välja eelkõige selle võimalikku negatiivset mõju kohtukulude suurusele (protsessid hakkavad venima, sest kohtul on vaja aega *Hansard*iga tutvumiseks, teisalt tähendaks nende materjalide aktsepteerimine, et advokaadid peavad hakkama alati enne kohtusse minekut uurima eelnõude menetlemisel väljaöeldut, mis suurendab klientide õigusabikuludid).

Kokkuvõttes leidis Lordide Koda, et senist reeglit on siiski kohane mõnevõrra leevendada ning lubada parlamentaarse menetluse materjali kasutamist juhul, kui: (a) säte on mitmetähenduslik või ebaselge või viib absurdini; (b) materjal, mille poole pööratakse, sisaldab ühe või rohkem seisukohti, mis on väljendatud ministri või mõne teise eelnõu tutvustaja poolt; (c) materjalides väljendatud seisukohad on selged. Kõrge kohus leidis selle seisukoha põhjenduseks, et parlamendil ei ole kunagi kavatsust kehtestada ebaselgust. Kohus ei saa anda parlamendi aktis kasutatud sõnadele tähendust, mida need ei saa kanda, kuid juhul, kui need sõnad kannavad rohkem kui üht tähendust, ei peaks kohus sulgema silmi parlamendi tegeliku tahte ees, kui see materjalidest selgelt ilmneb.

Ameerika Ühendriikide kohtupraktika järgis väga pikka aega inglaste varasemat eeskujut, kuid nüüd on akti mõtte üle otsustamisel hakatud panema märkimisväärselt rõhku nn legislatiivajaloole. Et ka Kongressi liikmed on selle akti saamisloo tähtsa rolli ära tabanud, näevad nad sageli tublisti vaeva, et saada istungi protokoll (Congressional

*Record* – <http://thomas.loc.gov>) avaldus, mis toetab just nende tõlgendust vastuvõtmisele mineva seaduseteksti osas (Murphy, Pritchett 1986, 435).

Saksamaa Liidu Konstitutsioonikohus (*Bundesverfassungsgericht*) on samuti kujundanud välja oma kindla seisukoha ajaloolise tõlgendamise asendist kohtumenetluse käigus toimuva õiguse leidmise protsessis: "Seadusesätte tõlgendamisel on otsustav kaal selles väljenduval seadusandja objektiveeritud tahtel, nii nagu see järeldub seadusesätte sõnastusest ja kontekstist, millesse see on paigutatud. Seevastu ei ole määrav seadusandlikus menetluses osalenud organite või nende üksikute liikmete subjektiivne ettekujutus sätte tähendusest. Sätte tekkelugu omab selle tõlgendamisel tähtsust ainult niivõrd, kuivõrd see kinnitab nimetatud põhimõtete toel leitud tõlgenduse õigsust või kõrvaldab kahtlusi, mida ei olnud ainuüksi nimetatud viisil võimalik kõrvaldada." (Alexy 2001, 7.)

Soomes on leitud, et kohtuotsuse tegemisel seaduse tõlgendamise küsimusi käsitledes tuleb küll meeles pidada, et tõlgendamise objekt on alati seadusetekst, kuid samal ajal on mõnikord vaja viidata valitsuse ettepanekutele, parlamendikomisjonide aruteludele ja teistele Eduskunna dokumentidele või muudele allikatele, mis selgitavad kohaldatavate sätete tausta. Kui seadusandja tahe ei ole leitav ühestki loetletud allikast, peab kohus põhistama oma lahendi õiguse objektiveeritud eesmärkidele (Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, 341). Järelikult peetakse Soomes õigusaktide ettevalmistavates töodes kajastuvat seadusandja tahtet üsna tugevaks tõlgendamisargumendiks ja sellele vastu käiva lahendi tegemine peab olema kohtu poolt tugevalt argumenteeritud õiguse üldpõhimõtetega. Samuti ei ole ettevalmistustööd olnud alati nii märkimisväärse tähendusega tõlgendusallikas, varem pürgisid kohtud eelkõige "targa seadusandja" võimaliku tahte selgitamisele (Kolppanen 2002, 5).

Kokkuvõttes on suhtumine seadusi ettevalmistavaid töid kajastavate allikate kasutamisse või mittekasutamisse kohtumõistmisel olnud nii riigiti kui ka ajastuti muutlik. Ühisjoonena võib tänapäevases õigusemõistmises siiski täheldada ajaloolise seadusandja eesmärgi väljaselgitamise tähtsuse mõningast suurenemist.

### **Riigikohtus pigem erand kui reegel**

Eesti Vabariigi Riigikohtus, nagu nähtub otsustes kirjapandust, on kohtuasja lahendamise käigus mõne seadusesätte ja mõtte selgitamiseks selle seaduse eelnõu avaliku arutelu materjalide poole pöördumine pigem erand kui reegel. Seadusandja tahte otsimisele on Riigikohtu lahendites küll viidatud, kuid enamasti on see leitud õigusnormi ennast analüüsid, avalikult muude allikate poole pöördumata. Seega on seadusandja mõtte all tegelikult silmas peetud seaduse mõtet.

Mõnes lahendis siiski leidub viiteid seadusandja tegeliku eesmärgi otsimisele. Kokku on Riigikohus seadusandja tahte väljaselgitamiseks asjassepuutuva seaduse eelnõu menetlemist kajastava materjali poole pöördunud üheksateistkümnel korral ning kolmel korral on nende materjalide kasutamisele osundatud kohtuniku eriarvamuses. Kõik need viited pärinevad aastaist 2000–2003. Enamasti on tegemist olnud haldusajade ja põhiseaduslikkuse järelevalve vaidlustega ning kordagi pole kõnealust viitamist ette tulnud tsiviilajades.

Otsustes on osundatud seadusandja tahte fikseerimise allikatena nii Riigikogu täiskogu stenogrammidele, Riigikogu komisjonide protokollidele kui ka eelnõude seletuskirjadele. Ühel korral on viidatud ka Riigikogus menetluses olnud seaduseelnõu muudatusettepanekute põhjendustele.

Üksikutest Riigikohtu lahenditest võib leida ka kaudseid osundeid sellele, kui oluliseks peab kõrge kohus seadusandja tahte väljaselgitamist. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oli 2002. aasta 10. mai otsuses nr 3-4-1-3-02 sunnitud tõdema, et eelnõu menetlemist kajastavad avalikud materjalid ei sisaldanud mingit teavet nende muudatuste põhjenduste kohta, sest vaidlustatud sätte lisati seadusesse Riigikogu menetluse käigus ja keegi selle kommenteerimiseks sõna ei võtnud. Kolleegium sedastas, et kohtul puudub võimalus hinnata, kas sättest tulenev ettevõtlusvabaduse piiramine oli demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonutanud piiratava vabaduse olemust, sest ei ole võimalik tuvastada põhiseaduslike väärtustega kooskõlas olevat seadusandja eesmärki põhiõiguse piirangu kehtestamisel. Seega ei jäänud kolleegiumil muud üle, kui teha negatiivne otsus. Halduskolleegium märkis 2003. aasta 17. märtsi otsustes nr 3-3-1-10-03 ja 3-3-1-11-03 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kogemust arvesse võttes: "Kui on tekkinud kahtlus sätte tõlgendamisel, siis tuleb kolleegiumi arvates kasutada kõiki tõlgendusmeetodeid, sealhulgas ka teleoloogilist. /---/ Seadusandja eesmärki välja selgitamata satuks kohus raskustesse näiteks regulatsiooni proportsionaalsuse hindamisel."

Riigikohtunik Tõnu Anton märgib oma eriarvamuses Riigikohtu üldkogu 2003. aasta 17. märtsi otsusele nr 3-1-3-10-02 muu hulgas järgmist: "Arvan, et on võimalik esitada põhjendusi Põhiseaduse viidatud sätte tõlgendamiseks nii Riigikogu kui ka Riigikohtu üldkogu moodi. Üldkogu seisukoht oleks lõppkokkuvõttes õige siis, kui Riigikogu tõlgendus on vastuolus üldtunnustatud õiguspõhimõtetega või ebamõistlik või viiks põhiseadusevastase tulemuseni. Üldkogu põhjendused ei võimalda teha ühtegi sellist järeldust. Selgete ja kaalukate argumentide puudumise tõttu leian, et üldkogu ei ole piisavalt järginud võimude lahususe põhimõtet. /---/ Riigikohus on jätnud sisuliselt põhjendamata, miks tuleb seadusandja tahte vastaselt pidada jõustunud kohtuotsuste alusel kantava karistuse kergendamist õiglaseks." Sellest seisukohast ilmneb selgelt mõte: kui on tuvastatav seadusandja üheselt väljendatud tahe kehtestatava sätte sisustamiseks konkreetsel viisil, peaksid kohtud mõistlikkuse piirides olema selle seadusandja eesmärgiga seotud.

### **Riigikohtunikud seaduse eeltöödest**

Eelnevat arvesse võttes tekib küsimus, miks on Riigikohus kasutanud seaduste ettevalmistustöid kohtumõistmisel suhteliselt tagasihoidlikult. Selguse saamiseks viis autor Riigikohtu liikmete seas 2002. aasta detsembris ja 2003. aasta jaanuaris läbi küsitluse selgitamaks, kuidas riigikohtunikud suhtuvad seaduse eeltööde materjalide kasutamisse õigusnormi tõlgendamisel. Küsimustikule vastas seitse riigikohtunikku, kelle vastustel kokkuvõtted ja järeldused põhinevadki.

Kõige põhjanevam küsimus oli loomulikult see, kui sagedasti kasutavad riigikohtunikud kohtuasja lahendamise käigus seadusandja tahte väljaselgitamiseks asja lahendamisel tähtsust omava seaduse eelnõu seletuskirja või muudest allikatest leitavaid seaduse

vastuvõtmisele eelnevalt väljendatud seisukohti (skaala: pidevalt – sageli – harva – mitte kunagi).

Kõik vastanud peale ühe märkisid, et seda on ette tulnud harva. Ainult üks kohtunik tunnistas, et analüüsib sageli seaduse ettevalmistamist kajastavaid materjale. Riigikohtu seniseid lahendeid hinnates olid vastused ka ootuspärased. Mitu vastanut on avaldanud arvamust, et teised tõlgendamismeetodid on subjektiiv–teleoloogilisega võrreldes eelistatavamad (ratsionaalsemad, efektiivsemad) ning eelkõige lähtutakse ikkagi seaduse tekstist, mitte selle eeltöödest.

Kui siiski eelnimetatud lisamaterjalide kasutamine vajalikuks osutub, pöörduks suurem osa vastanuist seadusandja tahte otsimiseks esmajoones seaduseelnõu seletuskirja poole ning seejärel tuleksid kõne alla Riigikogu täiskogu istungite stenogrammid. Mõnevõrra vähem ollakse valmis jälitama seadusandja tahet Riigikogus eelnõu menetlemist juhtinud komisjoni istungite protokollidest ja eelnõu välja töötanud töörühma materjalidest.

Kõige väärtusetumateks tunnistati tõlgendamise seisukohalt eelnõu algatajate ja ettevalmistajate selgitused ajakirjanduses. Üks kohtunik märkis seevastu selle küsimuse kommentaariks, et tegelikud seisukohad väljenduvad täpsemalt nn väikeses ringis (juhtivkomisjonis, eelnõu ettevalmistanud töörühmas), sest laiemal avalikkusel ees tuleb rohkem mängu poliitika.

Küsimustikus esitatud mõningatele väidetele antud hinnanguist (skaala: nõustun täielikult – pigem nõustun – pigem ei nõustu – ei nõustu) võib omakorda välja tuua järgmist:

1. Napilt, aga siiski vastajad pigem nõustuvad (4 pigem nõustusid, 3 pigem ei nõustunud) väitega, et õigusnormi sisu ja eesmärk ilmnevad piisavalt selgelt ja ammendavalt juba seaduse tekstist, seetõttu eelnõude seletuskirju ja muid abimaterjale seaduse tõlgendamisel ei kasutata. Kommentaarina on välja toodud väite mõningast eksitavust, sest seletuskirja ja muude sääraste materjalide mittekasutamine ei tulene tihti mitte asjaolust, et norm on niigi üheselt arusaadav, vaid lihtsalt eelistatakse leida selle mõtet teiste meetodite abil.
2. Väitele, et eelnõude seletuskirju ja muud enne seaduse vastuvõtmist loodud materjali seaduse tõlgendamisel küll kasutatakse, kuid kohtuotsuse stiili puutuvatel põhjustel ei ole kohtuniku mõttekäiku ega lahenduseni jõudmiseks kasutatud abiallikaid paslik selles esitada, on antud hinnanguid seinast seinast (täielikust nõustumisest täieliku mittenõustumiseni). Kuigi väitele vastuvaidlejaid on rohkem, on nõustujad oma arvamuses veendunud, seetõttu jääb siiski kõlama arusaam, et see väide on pigem õige ja kohtuotsuse stiil mõnevõrra takistab seaduse ettevalmistusstaadiumi käsitlevatele materjalidele viitamist. Täielikust nõustumisest täieliku mittenõustumiseni varieeruvate vastuste pinnalt võiks aga omakorda järeldada, et Riigikohtu otsuste stiil on tegelikult hoopis välja kujunemata. Kohtuotsuste stiili problemaatikat on meie õiguskirjanduses põhjalikumalt käsitlenud Eerik Kergandberg, kes on analüüsinud ka Riigikohtu otsuste stiili (Kergandberg 1999, 29–53).

3. Väidet, et eelnõusid kajastavatele materjalidele ei viidata Eesti kõrgeima kohtu autoriteedi säilitamise huvides (et mitte näidata – seadusesäte pole abiallikateta üheselt arusaadav isegi mitte neile), peavad kohtunikud üsna üksmeelselt tegelikkusele mittevastavaks. Tulemust tuleb pidada iseenesest positiivseks, sest näitab, et kohus ei tegele mitte niivõrd enda autoriteedi kaitsmisega, kuivõrd läheneb tõlgendamismeetodite valikule sisulistest kriteeriumidest juhindudes.
4. Seletuskirjade madalat informatiivsust seadusandja tahte selgitamisel ja sellest tulenevat sisulist võimatust neile tõlgendusargumendina viidata on peetud üksmeelselt pigem õigeks väiteks. See näitab üsna üheselt ka esimesele küsimusele antud tagasihoidlike hinnangute põhjuse, millest järeldus, et kohtunikud pöörduvad seaduse tõlgendamiskeskuste korral harva selle eelnõu ettevalmistustöid kajastavate dokumentide poole.
5. Väidet eelnõude suuremahulisest muutmisest Riigikogu menetluse kestel – kusjuures esitatud muudatusettepanekud on halvasti põhjendatud või pole põhjendused avalikkusele piisavalt kättesaadavad, seetõttu pole seletuskirjast kuigi palju abi – on samuti iseloomustatud pigem õigena. Kahtluse alla pole seda väidet seadnud ükski riigikohtunik.
6. Võrdselt jagunevad riigikohtunike arvamused (pigem nõustuvad ja pigem mitte nõustuvad) väite suhtes, et eelnõude väga olulise muutmise tõttu Riigikogu menetluse käigus, millega ei kaasne eelnõu seletuskirja korrigeerimist, nõuab seadusandja tahte tuvastamine muude allikate abil nii palju aega ja vaeva, et kohtu suure töökoormuse tõttu ei ole nendega juba objektiivselt võimalik tutvuda. Samas märgib üks vastanuist, et usutavasti ei ole töökoormus siiski ühegi kohtuniku puhul põhjuseks, miks neid allikaid ei kasutata, tegelikke põhjusi tuleks otsida mujalt.

Küsimusele, kas riigikohtunikud on oma ülesannete täitmisel täheldanud seaduste eelnõude seletuskirjade kvaliteedi ja/või kättesaadavuse paranemist viimastel aastatel seoses normitehnika reeglite täpsema reguleerimise ja rangema järgimisega ning elektroonilise eelnõude menetlemise süsteemi rakendamisega Riigikogu veebis, vastas enamik, et vähemalt kättesaadavus on küll paranenud. Eelnõude kvaliteedi paranemise osas jagunesid vastanute arvamused sedapuhku pooleks.

### **Eelnõude seletuskirjade korrigeerimine**

Viimasena paluti küsimustikus tähtsuse järgi reastada lahendused, mis aitaksid seadusandja tahte väljaselgitamise võimalusi muuta tõhusamaks. Üldiselt peeti kõige vajalikumaks eelnõude seletuskirjade korrigeerimist Riigikogu menetluse käigus algteksti sisseviidavate muudatuste osas. Järgmiseks liigitati võimalus eelnõude juhtivkomisjonide kaasettekannete senisest põhjalikumaks (nn juhtivkomisjoni raportiteks) muutmiseks. Sellest jäi kasulikkuse skaalal omakorda veidi maha eelnõude selgituste avaldamine koos vastuvõetud seaduse tekstiga ning kohtumõistmise jaoks peeti kõige vähem oluliseks, et eelnõude ettevalmistajad peaksid vastuvõetud seadusi ajakirjanduses põhjalikumalt kommenteerima.

Tuleb rõhutada, et vahed olid suhteliselt väikesed ja näiteks vastuvõetud seaduste sisu kommenteerimine meedias paigutati vastustes nii esimeseks kui ka viimaseks. Komisjonide

raportite koostamist pidasid kõik vastanud keskmiselt kasulikuks ja see oli ainus lahendus, mida keegi ei seadnud esikohale ega jätnud ka viimaseks. Enim esikohti noppis siiski eelnõu seletuskirjade menetlust järgiva uuendamise idee, mis üldjoontes hinnati ka kasulikumaks.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et Riigikohtu liikmed ei ole vähemalt seni pidanud seadusandja mõtte otsimist õigusemõistmise protsessi lahutamatuks osaks, vaid on pöördunud seaduste ettevalmistustööd kajastavate allikate poole pigem juhul, kui muud tõlgendusmeetodid ei ole soovitud tulemust andnud. Seda kinnitab ühe vastaja kommentaar: seadus peab ise olema selge ja ühemõtteline.

Sealjuures ei peeta nimetatud abistava tähendusega materjalide vähese kasutamise põhjuseks mitte niivõrd nende kasutamise teoreetilist vastunäidustatust, kuivõrd dokumentide madalat kvaliteeti ja sellest tingitud suurt umbusaldust nende adekvaatsuse suhtes. Kuigi eelistus anti selgelt muudele tõlgendusviisidele, oleksid kohtunikud ilmselt valmis kasutama eelnõude seletuskirju praegusest rohkem, kui need viidaks Riigikogu menetluse käigus vastavusse eelnõus enne vastuvõtmist tehtud muudatustega.

Erialakirjandusele ja empiirilistele andmetele tuginedes võib öelda, et üldiselt aktsepteeritakse meil ja mujal õigustrakendavas tegevuses nii teoorias kui ka praktikas seaduste ettevalmistustööd kajastavate materjalide kasutamist. Muutunud on üksnes selle näidustatuse ulatus. Praegu ei tohiks seaduse tõlgendamisel kohata enam kumbagi äärmust – ei eelnõu saatvate materjalide lausjärgimist ega ka paanilist hoidumist nende kasutamisest.

Samal ajal on ajaloolist tõlgendamist käsitatud alati üksnes abistava tõlgendusena, väljendades valmisolekut seaduse vastuvõtmise eel välja öeldud seisukohti uurida ja arvestada, kuid üksnes niivõrd, kuivõrd need kinnitavad teiste meetodite abil leitud tõlgendusi või aitavad vähendada ebaselgust. Pole näha selle suhtumise revolutsioonilist muutumist ka tulevikus, mis autori arvates ei oleks tänapäevase väärtusjurisprudenti tingimustes ka põhjendatud.

Samas tuuakse nii kirjanduses kui ka riigikohtunike vastustes välja vajadus seaduseelnõu ja selle täiustamiseks menetluse käigus esitatud muudatusettepanekuid saatvate selgituste kindlapiirilise, ammendavama ning dünaamilise fikseerimise järele. Eelnõu ja seletuskirja paralleelne täiustamine ja arendamine parlamentaarse loometegevuse käigus lisaks uue mõõtme seletuskirja algele funktsioonile, võimaldades senisest selgemalt jälgida seaduseelnõu taga seisva tervikliku mõtte muutumist demokraatliku seadusandliku protsessi käigus ning tuvastada lõplikult heakskiidetud sätete sisu.

### **Seadusesätte mõtte otsingul**

Eelnevas teemaarenduses küll piiratult kajastamist leidnud teiste riikide (Suurbritania, USA, Soome) asjakohast praktikat ning riigikohtunike väljendatud arvamusi kõrvutades julgeksin lõpetuseks püstitada hüpoteesi seaduse eeltööde materjalide kasutamisest kohtulikus õiguses leidmise protsessis. Silmas pidades asjaolu, et kirjeldatud välisriikide kohtupraktikas on seaduste ettevalmistamist kajastavad tööd omandanud praegu tõlgendamisprotsessis

suhteliselt pika ja vaevarikka arengu tulemusena üsna tuntava tähenduse, võib järeldada, et kohtul on aja jooksul tekkinud suurem usaldus seadusandja ja seaduseelnõude ettevalmistajate vastu. See tähendab, et kohus kasutaks interpreteerimisel seaduste eelnõusid saatvaid materjale julgemalt või vähemalt otsiks sagedamini neist abi, kui ta usaldaks rohkem vastavate materjalide koostajate teadmisi ja kogemusi. See on respekti küsimus.

Väljakujunenud õiguskorraga riikides on kohtud oma praktikas toonud aastate jooksul välja palju olulisi põhimõtteid, millega seadusandja ja seaduse rakendaja peavad oma kohustuste täitmisel arvestama. Kohus on neid põhimõtteid otsustes järjepidevalt korranud ja lahti seletanud. Selle tulemusena on vastavad maksimiid kinnistunud ka õigusaktide eelnõude väljatöötajate teadvuses ja nende arvestamine on saanud seadusloome loomulikuks osaks. Järelkult eeldab kohus, et tema enda selliselt koolitatud seadusandja tahe on tavaliselt legitiimne (vastab objektiivse seadusandja tahtele) ja püstitatud eesmärgi saavutamise vahendid proportsionaalsed (kohased, vajalikud ja mõõdupärased) ehk sisuliselt saaks tegeliku seadusandja ja objektiivse (ideaalse) seadusandja vahele tõmmata võrdusmärgi.

Eesti õigusriiklik kord on aga alles väga noor, meie seadusandja ja tema abilised (eelnõusid ettevalmistavad ametnikud) seetõttu ka vähem kogunud ning poliitõiguslik kultuur (nii nimetaksin õpetust sellest, kuidas valada poliitilisi eesmäärke õiguslikku vormi) väljakujunemise järgus, mis kätkeb endas hulga probleeme.

Objektiivne seadusandja ei saa oma tegevuses kunagi lähtuda üksnes poliitilistest eelistustest, vaid peab vajaduse korral olema valmis enesepiiramiseks, et säilitada kehtestatava regulatsiooni kooskõla õiguse üldpõhimõtetega. Ka õiguskantsleri 2002. aasta ülevaates normikontrolli valdkonnas on märgitud: "Vastu võetud seaduste põhiseaduslikkuse peab tagama Riigikogu – ainult nii säilib vastutus seal, kuhu see kuulub, nimelt valitsuse ja parlamendi juures." (Õiguskantsleri ülevaade... 2002, 12). Kui Eesti kohtud hakkavad rohkem usaldama Riigikogu suutlikkust tagada vastuvõetud seaduste kooskõla põhiseadusega, hakatakse tõenäoliselt sagedamini otsima seadusesätte mõtet ka selle seletuskirjast või muudest asjakohastest abiallikatest. Riigikohtu viimaste aastate lahendeid analüüsid tundub, et muutus selles suunas on juba toimunud.

Samal ajal tuleb rõhutada, et kohus ei tohiks hakata kunagi mehaaniliselt lähtuma tegeliku seadusandja seatud eesmärkidest. See nihutaks nn loomulikult teel paigast riigivõimude tasakaalustatud kolmikjaotuse, sest kohtuvõim rakenduks vabatahtlikult seadusandja ree (halvemal juhul teerulli) ette. Järelkult peaks kohus alati kõrvutama tõlgendatavas sättes kirjapandut riigi põhiseadusest ja üldtunnustatud õiguspõhimõtetest lähtuvalt konstrueeritud ideaalse seadusandja eeldatava tahtega (õiguse objektiivse mõttega). Seetõttu peab subjektiiv–teleoloogiline tõlgendamine jääma õigusriigis paratamatult alati teiseseks tõlgendusmeetodiks.

Seaduse ettevalmistamist kajastavatel materjalidel on omaette kindlasti suur väärtus, mis avaldub peamiselt õigustloovas menetluses, kuid ei ammendu sellega. Seaduseelnõu seletuskirja, parlamendi arutelude stenogramme ja muid seadusesätete sisu selgitavaid dokumente peaks silmas pidama ka kohtumenetluses, kui norm ei ole selge, arvestades

samal ajal loomulikult selles tegevuses hea usu põhimõtet ning seda, et ühelgi argumendil ei ole kohtu jaoks ette kindlaksmääratud jõudu.

Seega võiks eelnevast teemaarendusest lähtuvalt anda asjaomastele isikutele väikese käitumisjuhise – taotleda tasakaalukust. Seda peaksid järgima eelnõu koostajad seletuskirja ettevalmistamisel ja ettekandjad eelnõu tutvustamisel (selgitades võimalikult ammendavalt eelkõige sätteid, mida saab sisustada mitmeti või põhjendades valitud lahenduse eelistamist teistele võimalikele, s.t vältides tendentslikkust selgitustes) ning kohtunikud nimetatud materjalide kasutamisel seadusesätte kohaseima mõtte otsimisel (võimalusel kasutada; vajadusel kõrvale jätta). Rousseau'l oli õigus. Peaegu.

### **Kasutatud kirjandus**

**Aarnio, A. (1996).** Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura.

**Alexy, R. (2001).** Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne.

**Brown, L. N., Kennedy, T. (1994).** The Court of Justice of the European Communities. 4th ed. London: Sweet & Maxwell.

**Farrar, J. H., Dugdale, A. M. (1990).** Introduction to Legal Method. 3rd ed. London: Sweet & Maxwell.

**Hallberg, P., Ignatius, P., Kanninen, H. (1997).** Hallintolainkäyttölaki. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

**Kergandberg, E. (1999).** Kohtuotsus kriminaalasjas, selle kujunemine ja kriitika. Tallinn: Juura.

**Kolppanen, P. (2002).** Oikeustieteen perusteet. Helsinki: Teknillinen Korkeakoulu. <http://www.hut.fi/Yksikot/Talousoikeus/Kurssit/301/oikper.pdf> – 11.03.2003.

**Luts, M. (1994).** Friedrich Carl von Savigny (1779–1861) meetodi- ja süsteemiõpetus. Tartu: Fontes Iuris.

**Maruste, R. (1997).** Põhiseadus ja selle järelevalve: võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Juura.

**Murphy, W. F., Pritchett, C. H. (1986).** Courts, Judges, and Politics. An Introduction to the Judicial Process. 4th ed. New York: McGraw-Hill.

**Narits, R. (2002).** Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura.

**Narits, R., Schneider, H., Madise, L. (2002).** Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

**Rousseau, J.-J. (1998).** Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. Tallinn: Varrak.

**Sillaots, M. (1997).** Kohtunikuõiguse võimalikkusest ja vajalikkusest kontinentaaleuroopalikus õiguskorras. Tartu: Riigikohus, Atlex.

Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide koostööst põhiseaduse ja seadustega (2002).

Tallinn. [http://www.oiguskantsler.ee/tegevus/ylevaated/ylevaade\(normikontroll\).rtf](http://www.oiguskantsler.ee/tegevus/ylevaated/ylevaade(normikontroll).rtf) – 11.03.2003.