

Seaduse arusaadavuse arusaadavus

Maret Maripuu (RiTo 2), Riigikogu liig

Probleemi õigussotsioloogiline taust

Sotsiaalses mõttes kujutab õigus üht vahendit, mille abil püütakse saavutada ühiskonna kui terviku talitlemine ja taastootmine ning selles elavate inimeste kooskõlastatud tegevus. Õigusega püütakse inimesed ühiselt allutada võimuteostajate tahtele ja seda kandvale esindusele – olgu see siis kas parlament, kuningas või diktaator. Erinevalt mitmest teisest sotsiaalse kontrolli vahendist on õiguse toimimise aluseks seaduse autoriteetne iseloom, omamoodi käskiv jõud: õigus asetub ühiskonna kaitsekiilbina tema kohale, temast kõrgemale. Kuigi analüütilise positivismi esindajate, eelkõige John Austini ja tema koolkonna lähenemine ühiskonnale on lubamatult lihtsustav, sisaldab see siiski üht olulist tõdemust: seadus on riigi kõrgeima võimu kandja (suverääni) käsk. Suverään on ühiskonna osa, kellel on õigus ülejäänud ühiskonda endale allutada ja kellele see ülejäänud ühiskond on harjunud või harjutatud (*accustomed*) alluma. Teiste sõnadega: õiguslikult korrastatud ühiskonnas ei saavutata liikmete elu ja tegevuse kooskõla mitte nende omavahelises vahetus suhtluses, vaid ühise allumise kaudu ühiskonda juhtivale poliitilisele instantsile, kellelegi kolmandale (kahe materiaalses õigussuhtes oleva subjekti suhtes kolmandale) ja tema kehtestatud kohustuslikule normistikule – õigusele.

Nendest tõdedest võib järeldada, et õigus vajab tõhusaks funktsioneerimiseks tegelikult toimivat kommunikatsiooni, informatsiooni adekvaatset edastust. Suverääni käsk saab toimida (või üleüldse eksisteerida kui käsk) üksnes siis, kui see käsk on täpselt väljendatud ja arusaadav: võimalikult lähedaselt sellele mõttele, mille käsuandja on sellesse käsku pannud. (Seaduse algse ja selle rakendamisel avalduva mõtte vahekorra selgitamine kuulub juriidilise eridistsipliini, tõlgendusteooria valdkonda, mida ma selles kirjutises ei käsitle.) Tõdegem seniks veel kord: seaduse eksisteerimise üheks vältimatuks tingimuseks on seaduse arusaadavus. Ent – arusaadavus kellele?

Seaduse arusaadavuse vältimatus

Seaduse arusaadavusele kui keerukale ja eraldi käsitlust vajavale probleemile juhtis esimeste hulgas tähelepanu eelmise sajandi 50ndatel aastatel silmapaistev anglo-ameerika õigusteoreetik ja tegevadvokaat Lon L. Fuller oma klassikalises töös “Õiguse moraal”. Raamatu suhteliselt vähese tuntuse põhjuseks mandri-Euroopas on selle õnnetult eksitav pealkiri. ¹ See, mida Fuller nimetab õiguse “moraaliks”, ei seondu eetiliste normidega, vaid on juriidilise-tehniliste normide süsteem, mis tagab õiguse valiidsuse. Fulleri tööde teedrajav tähendus on seda ilmsem, et veel mitu aastakümnet hiljem ei näe paljud nüüdisaegsedki õigusteooriad seaduste arusaadavuses üleüldse mingit olemuslikku probleemi.² Analüüsides tingimusi, mille täitmine on vajalik selleks, et tekiks tegelikkuses kehtiva õiguse ja seda väljendavate seaduste süsteem, kasutab Fuller hüpoteetilise ning heasüdamliku ja naiivse seadusandja kuningas Rexi väljamõeldud lugu. Rexi muude läbikukkumiste hulgas on ka võimetus sõnastada oma valitsejatahet alamatele arusaadavalt. Kuigi Fulleri üldpõhimõte

seaduse arusaadavusest kui selle eksisteerimise vältimatust tingimusest on vastvõetav, ei saa nõustuda Fulleri järeldusega selle kohta, et seadus peab olema arusaadav *üldiselt*, st kas ühiskonnale tervikuna või selle valdavale enamusele. Ette rutates võiksin väita, et seaduse üldine arusaadavus iseloomustab *head* (nt demokraatlikku, populaarset vms) seadust, kuid kaugeltki mitte kõik toimivad seadused ei pruugi olla head (O. W. Holmes) – *dura lex, sed lex* ('karm seadus, kuid siiski seadus').

Pigem kehtib vastupidine põhimõte: selleks, et seadus toimiks, ei pea ta olema mitte üldiselt, vaid hädavajalikult minimaalselt arusaadav. Teisisõnu, seadus peab olema arusaadav neile, kellele see on täitmiseks. See ei välista võimalust, kus efektiivsena toimib ka avalikkuse eest salajas hoitud või vaid osaliselt avalikustatud või moonutatult avalikustatud seadus. Seadus võib olla varjatud ning mõistetamatu neile, kellesse selle sätted otseselt ei puutu. Näiteks pankade reservinormatiivid puudutavad otseselt väheseid ja jätavad enamiku meist ükskõikseks, sest selle seaduse rakendamine ja toimimine meist ei olene. Minevikus on avalikkuse eest varjatud võimukandjate kuritahtlikke käske või valgustkartvaid poliitikaide. Normatiivse akti näitena võiks lähiminevikust tuua juhu, kus Stalini salainstruktsioonid eestlaste küüditamise kohta polnud eestlaste üldsusele teada, ning kuigi need mõjutasid enamikku eestlasi kõige otsesemalt, ei olenenud nende sätete rakendamine meist kõige vähemalgi määral. Tähtis oli, et "rahvaste isa" ja "eesti rahva suurima sõbra" tahet mõistaksid ja täidaksid Boris Kumm ning tema NKVD seltsimehed.

Seaduse avalikustamisest ei sõltu veel selle tõhusus. Teoreetiliselt täidetaks kriminaalkodeksit ka siis, kui see oleks teada ainult politseinikele ja kohtunikele (nagu oli ainult Püha Tribunali inkvisiitoritele teada ketseritevastase kodeksina toimunud Henry Institorise ja Jacques Sprengeri traktaat "Nõiahaamer"), kuid niisugune kriminaalseadustik pole demokraatlik. See tähelepanek on seda olulisem, et kuigi seaduse arusaadavus ja avalikkus on seotud seadusandluse demokratismiga (ja siit edasi õigusriikluse põhimõttega), ei taandu õiguskorra demokratism kaugeltki mitte kehtivate seaduste arusaadavusele ja avalikkusele. Ainuüksi avalikustamine üliaranget (drakoonilist) nuhtlusseadust demokraatlikuks ei tee. Küll aga teeb seaduste salastatus või ülemäärane keerukus ühiskonna kontrolli vähem demokraatlikuks.

Selles mõttes on seaduse arusaadavuse nõude püstitamine omamoodi sissemurdmine lahtisest uksest, sest mistahes seadusandja taotleb alati ja *ab initio* (algusest peale) seda, et tema tahe (käsk, keeld ja luba) oleks arusaadavad neile, kelle suhtes ta oma tahet rakendab. Vaevalt on leida seadusandjat, kes ei taotleks oma tahte elluviimist. See eeldab aga tema tahte arusaadavat teadvustamist tema tahte teostajale. Rangel võttes pole arusaamatu seadus mitte üksnes halb seadus, vaid see pole seadus üleüldse; see on "olemus ilma olemiseta", kui kasutada Hegeli sõnu.

Seaduse laiema mõistetavuse vajaduse ("laiema" all mõistan ma seda, et mõistmine toimub enama kui kahe või paari–kolme indiviidi vahel ja seda enam kui üks kord) tingib ka seaduse kui õiguse ühe väljendusvormi normatiivne iseloom. Sellisena – seaduse vormis – vastandub õigus halduslikule käsule, juriidilisele individuaalaktile kui millelegi ühekordsele ja kitsale isikute ringile suunatule. Haldusliku regulatsiooni vahendiks on käsk selle sõna kõige

kitsamas mõttes – ühekordne täpne korraldus selle täitjale. Norm aga, vastandina sellele, eeldab püsivat reeglit, mida kasutatakse korduvalt, suhteliselt suure isikute rühma poolt ja ilma täitmise subjekti lõplikult konkretiseerimata. Kui haldusliku iseloomuga käsk võidakse anda autojuht Jüri Juurikale (“sõidutage ekspert hotelli”), siis normatiivse iseloomuga sätted liiklusvahendi ohutu kasutamise nõuete kohta puudutavad jätkuvalt kõiki inimesi, kellel on vastavad juhiloa. Tavaliselt ongi seaduse adressaatide ring kitsamalt määratlemata, mistõttu peaks seadus olema arusaadav võimalikult paljudele erinevatele inimestele.

Seaduse arusaadavuse adressaat ehk kes peab seadusest aru saama

Juba ülaltoodust ilmneb seaduse arusaadavuse seos demokratismiga: seaduse avalikustamine, kättesaadavus, üldine arusaadavus ja seadusloome avatus soodustavad seaduse kooskõla ühiskonda tugevdava üksmeelega. Ainult avaldatud ja mõistetud seadus teeb võimalikuks ühiskonna kui terviku ja tema liikmete dialoogi seadusega – olgu see siis seaduskuulekuse või seadusele mitteallumise vormis. Ning vastupidi: avaldamata, salajane, kättesaamatu, arusaamatu seadus lülitab suurema osa ühiskonnast seaduse toimest välja, täpsemalt lülitab välja seaduse täitjate ringist seadusest mitteamusaajad ja muudab nad vaid seaduse abil manipuleerimise objektiks. Seos seaduse arusaadavuse ja demokratismi vahel pole üks-ühene ja sümmeetriline. Mitte iga avaldatud ja üldarusaadav seadus ei pruugi olla demokraatlik (stalinistlik kriminaalseadusandlus oli suures osas avalik ja isegi arusaadav, kuid polnud sisult demokraatlik), küll aga on igasugune salajane seadus oma olemuselt ebademokraatlik.

Samas tuleb meil seaduse arusaadavuse probleemistikku käsitledes arvesse võtta üht kindlat empiirilisel kaheldamatut fakti: juristi professiooni olemasolu. Juba ainuüksi see tõik, et õigusteadlased moodustavad sotsiaalse grupi ühiskondlikus tööjaotuses, viitab sellele, et üldistest tavateadmistest kehtivate seaduste kohta nende normaalseks funktsioneerimiseks ei piisa. Kehtiks vastupidine (seadust saab mõista igaüks ilma selleks vajalikku ettevalmistust omamata), poleks õiguse vallas muud tööjaotust seaduse elluvijate (politseinike, fakte tuvastavate uurijate ja neid hindavate kohtunike) kõrvale vajagi. Ent seaduse rakendamiseks on ühiskonnas vajadus lisaks faktiliste asjaolude leidmisele ja hindamisele ka seaduse mõtte avamise järele. See eeldab ka vajalikku kutsealast ettevalmistust ning viitab sellele, et seaduse arusaadavusel on ka demokraatlikus ühiskonnas olemas teatavad paratamatud piirid. Siit kerkibki küsimus, kellele peaks olema seadus täiesti ja lõplikult arusaadav (demokraatlikus ühiskonnas). Kas kõigile inimestele või ainult vastava eriharidusega juristidele? Ning kui võtta arusaadavuse kriteeriumiks arusaadavus professionaalsetele õigusteadlastele, siis kuidas siduda seda asjaolu ühiskonna demokratismi põhimõtetega? Sest juristkonna professionaliseerumine (st juristikks saamine) teatavasti ei eelda vastamist ega peagi vastama demokraatlike protseduuride nõuetele. Advokaadiks ei valita, vaid selleks saadakse vastava akadeemilise kvalifikatsiooni omandamise teel. Advokaatide kutsekoja liikmeks võtt on küll enam-vähem demokraatlik protseduur, kuid see on demokraatia, mis toimib professiooni sees (advokatuuri ei võeta kandidaati vastu mitte üldise valimise teel, vaid vastava komisjoni otsusega, mis koosneb samuti advokaatidest).

Öeldut kokku võttes: seadusi ei tohiks demokraatlikus riigis kirjutada nii, et neid mõistaksid ainult professionaalsed juristid, aga seadused oma kogumis on paratamatult sellised, et nende mõistmine eeldab erialast ettevalmistust. Järelkult on seaduse üldarusaadavus pigem taotluslik ideaal, kui saavutatav eesmärk; pigem tähis, mille suunas liikuda, kui lähiajal saavutatav täiuslik olukord. Ehk seadusandja seisukohalt öeldes: seadus peab olema kirjutatud nõnda, et võimalikult paljud inimesed sellest võimalikult palju ja hästi aru saaksid, eeldamata siiski, et sellest saaksid aru kõik ja et seaduses saaksid kõik aru kõigest.

Seaduse mittejuriidiline kontekst

Juristid on pilkavalt täheldanud: seadused oleksid lihtsad ja rakendavad siis, kui elu nendesse vahele ei segaks. Mõned seadusandjad on seda parlamendikuluaarides täiendanud ütlusega: seadused on liiga tähtsad asjad, et neid juristide kätte usaldada. Omamoodi tõtt on nii ühtede kui teiste ütluses.

Kõigepealt tõdegem, et juriidilise reguleerimise (sh seaduste kirjutamise) eesmärgiks on valdavalt mittejuriidilise maailma suhete reguleerimine. Kasutan sõna “valdavalt” sellepärast, et üks osa seadustest – nimelt menetlusseadused (laiemalt: protsessiõigus) – reguleerivad eeskätt juriidilist tegevust. Fakt on, et sellel juhul, kus toimub juriidiline eneseregulatsioon (“juura reguleerib juurat”), on seadused suhteliselt lihtsad, selged ja hoolikal lugemisel arusaadavad isegi õiguslase ettevalmistuseta inimesele eeldusel, et ta on omaks võtnud demokraatliku õigluse üldised põhimõtted (protsessi avalikkuse, võistlevuse, kohtuasja igakülgse arutelu vajadus jne). Enamikul juhtudel puutub õiguslase ettevalmistuseta inimene kokku seadustega, mis reguleerivad elutähtsaid suhteid muudes valdkondades kui õigus. Siis peab seadus peegeldama seda lihtsust või keerukust (kergemini mõistetavat või raskemini arusaadavat tegelikkust), mida evib reguleeritav eluvaldkond ise. (Näiteks abielusuhteid reguleerivad seadused on sedavõrd lihtsad, kuivõrd lihtsaks ja arusaadavaks me peame abielusuhteid ühiskonnas tervikuna. Jätkem kõrvale juriidiliselt ebaolulisena see, et tegelikkuses on abielu üks kõige keerukamaid kooslusi ühiskonnas üldse. Ega siis ilmaasjata pole abielueksamil läbikukkujate, s.o abielulahutajate protsent üle 50!). Ning vastupidi, seadused, mille alusel peetakse käimasolevat kohtuprotsessi maailmafirma Microsoft vastu ja luuakse kohtuotsuseid, on niivõrd keerukad, et valdav osa seadusandjaist ja juristidestki ei suuda neid mõista. (Microsofti protsessi juhtiv kohtunik on tunnistanud, et kulutas üle kahe kuu mitte selleks, et tutvuda kaasuse tehniludega, vaid selleks, et aru saada kaasaegse Interneti-tehnoloogia alustest, mille pinnalt probleem üleüldse kerkis).

Kaasaegse ühiskonna muutumisega keerukamaks, eriti selle tehnoloogiliste aluste täiustumisega muutub keerukamaks (mõistmise seisukohalt) ka seda reguleeriv seadus. Virtuaalmaailmade tehnoloogia pole kaugeltki ainus keerukas ja levinud näide. Piisab, kui nimetada seadustikke, mis reguleerivad väärtpaberiturgu (sh emissioonitingimusi, *insider-trading*’ut jne), pangandust, kaupade ja teenuste kõikvõimalikke kvaliteedinõudeid ja tarbijakaitset (nt on juriidiliselt tähtis, kui täpselt peavad toiduaine pakendil olema näidatud selle koostisosad – kas märge “konservant SR5” on piisav?), maksundust (paljudes riikides vajab inimene maksu deklareerimiseks erialaabi).

Seaduse mittejuriidilise konteksti teine oluline osa (selle kõrval, et seadus reguleerib mittejuriidilist elukeskkonda) on asjaolu, et seadusloome ei kujuta endast jäägitult professionaalset juriidilist tegevust. Valdav osa maailma riikide parlamendiliikmeid ei ole juristid (erand on USA) ega vist peakski olema. Pealegi on nende tegevus näidanud, et juristid–professionaalid on parlamenditöös tulemuslikkuse poolest sageli abitumad professionaalsetest poliitikutest.

Tulemuseks on see, et juriidiliselt tõlgendatav seadus luuakse inimeste poolt, kes juriidilist tõlgendamist ei tunne (kuigi peaksid eeldama). Briti parlamendisaadik on kibedusega möönnud: “Seadusandjatena näeme me alatihti, et meie poolt vastu võetud seadus omandab sageli kohtus mõtte, mida me polnud silmas pidanud /.../ Selleni viib ülemäärane pedantsus ja juriidiline sirgjoonelisus, mis pole omased seaduse loomise tegelikule protsessile parlamendis. Enamgi veel, tundub, et sageli kohtud ei püüagi mõista meie taotlusi ning lihtsalt naudivad oma juriidilist üleolekut meist ning püüavad lihtsalt näidata seda, kuivõrd juriidiliselt tobedad olevat meie tehtud seadused.”³ Nimetatud asjaolu – parlamendi kui omamoodi rahvaliku organi juriidiline mitteprofessionaalsus (*pro*: ebaprofessionaalsus) – peaks toimima kaitsemehhanismina seaduse keele liigse surumise eest ilmetu kantseliidi raamesse, olema nn liigse juridiseerumise vastu, kuid paraku ei toimi see alati. Tänapäeval tegeleb parlamendisaadik seadusandlusega üldpoliitilisel tasemel ning on valmis eeskätt arutama seaduseelnõu poliitilist tähendust. Käsitledes pidevalt üha uusi ja erinevaid eluvaldkondi ning opereerides alalises muutumises olevate õigusteaduslike paradigmade maailmas⁴, tuleb tal igapäevases seadusloomes sageli toetuda nii parlamendi juures töötavate professionaalide (nõunike, referentide ja abide) kui ka välisekspertide (enamasti akadeemilise õigusteadlaskonna hulgast) seisukohtadele. Sama toimub lisaks juriidilistele küsimustele ka kõigis muudes erialaseid teadmisi nõudvates küsimustes. Siinjuures tuleb silmas pidada, et tegemist ei ole erandliku olukorraga, vaid seadusloome ja seadusandluse olulise tunnusjoonega: iga seadusega reguleeritakse küsimusi, mis on seotud mingi valdkonna eriteadmistega, mis enamikul parlamendisaadikutest puuduvad.

Taunides kujunenud olukorda, kirjutab Priidu Pärna: “Seaduse kirjutamine usaldatakse ametite ja inspeksioonide hooleks, kes ometigi ei tohiks oma elu “mugavaks kirjutada”. Veelgi taunitavam on lahendus, kus seaduseelnõu kirjutamine jäetakse huvigrupi hooleks. “Kits kärneriks” kehtib kahjuks sageli ka õigusloomes.”⁵ Asjaolu, et enamik parlamendisaadikuid on kõrgestiharitud asjatundjad oma erialal, olukorda ei muuda. Arstist poliitik võib tunda paremini tervishoiualaseid ja pankurist saadik rahapesu küsimusi, kuid nad mõlemad on võhikud näiteks reklaamialase tegevuse või ohutu meresõidu reeglistiku loomisel. Samavõrra võhikud on nad ka siis, kui küsimused on teineteise erialalt.

Järelikult toimib seaduse arusaadavuse suhtes kaks vastandlikku mehhanismi. Esiteks soodustab arusaadavust see, et poliitikud, kes pole professionaalid reguleeritava valdkonna küsimustes, lihtsustavad seaduseelnõu paratamatult tasemele, millest nad ise aru saavad, või kui väljenduda küüniliselt, millal neile *tundub*, et nad sellest aru saavad. Nende arusaamine on üldpoliitiline, erialaliselt aga pealiskaudne; vaid selle mõistmise määrani ulatuv, milleni poliitik tavaliselt suhetes valijatega ulatub. Teisalt aga toimib arusaadavusele vastutõtav suunitlus: professionaalsete parlamendiametnike ja –ekspertide otsustav roll seaduseelnõu

ettevalmistamisel surub saadikutele peale seaduse keerukuse, sh erialakeele ja –normid, mis kehtivad selles valdkonnas.

Probleemi on märgatud

Parlamendisaadiku esmane ja puhtinimlik reaktsioon sellises olukorras (reguleeritav valdkond on võõras, eelnõu sisaldab tehnilisi üksikasju ja reguleerimise üks või teine viis nähtavat poliitilist sisu ei oma) oleks käegalöömine: “mina sellest niikuinii aru ei saa, valijad ka mitte, poliitilist tähtsust sellel (vist) pole ja las see siis läheb nii nagu läheb (pealegi võin ma loota oma nõunikule, kes on selle ala asjatundja).” Niisugusest meelsusest sünnivadki seadused, mis pole arusaadavad ei neile, kes neid rakendavad, ega ka neile, kelle suhtes neid rakendatakse. Taoline seadus muutub paratamatult kitsa asjatundjate ringi sisenormiks isegi siis, kui selle grupi tegevus on suure sotsiaalse kaaluga. Keerukates juriidilistes tõlgendustes mängivad seaduse teksti kõrval tähtsat osa juristkonna sisesed arvamused ja tavad. Just eelkõige sel põhjusel eeldab tegevadvokaadi töö mitte ainult erialast diplomit, vaid ka kuulumist oma tsunfti (advokatuuri).

Tuleb arvestada, et parlamendinõunik *vastaval* alal on just *selle* valdkonna professionaalide agent parlamendis, ja mitte vastupidi. Arvutispetsialist toob vastavasse seaduseelnõusse arvutitega seonduva probleemistiku ja terminoloogia. Vastupidine toime, parlamendipoliitika viimine arvutitega tegelevate professionaalide *community*’sse, on piiratud. Kui probleemistiku reguleerimine saaks toimuda mõne spetsialisti (sellesama parlamendinõuniku) äraveenmise kaudu, siis poleks seaduse projekti üldse vajagi.

Eespool öeldu põhjal on seaduskeele lihtsustamise vajaduse tõstatamine juba iseenesest äärmiselt positiivne, mis näitab seda, et parlamendisaadikud võtavad oma tööd tõsiselt, vastutustundega, ega soovi läbi lasta seadusi, mis pole neile ja nende valijaile arusaadavad. See tähendab, et olles küll sõltuvad asjatundjatest (nt parlamendinõunikest), soovivad saadikud sõnastada mistahes eluala spetsiifilisi probleeme üldpoliitiliselt, üldarusaadavas keeles ja kontekstis. Lühidalt, nõuandjaid kasutades ei lase nad nendel ennast ära kasutada. (Küll aga püütakse poliitikuid otsustamiste eel mõjutada ja eriteadmistega rikastada parlamendikoridorides nn lobitöös.)

Rääkides kahest kontekstist – poliitilisest ja professionaalsest – räägime tegelikult keele kahest tasemest: üldarusaadavast üldpoliitilisest keelest esmatasandil ja erialakeele tasandist teisel (kusjuures viimane peegeldab professionaalset tegevust väljaspool poliitikat).

Küsimus seaduse arusaadavusest on kokkuvõttes ka küsimus seadusega korrastatava valdkonna üksikasjade täpsusastmest. Kehtib seos: mida üksikasjalikumaks ja täpsemaks muudetakse valdkonna reeglistik, seda vähem üldarusaadavaks muutub selle probleemistik. Kõik demokraatlikud põhiseadused tunnistavad üksmeelselt kodanike sõnavabadust (seda teevad ka mitmed mitte eriti demokraatlikud põhiseadused – näiteks omaaegne NSV Liidu oma), aga keerulisem on otsustada, kas üks või teine sõnavabaduse kasutamise juhtum on ka tegelikult põhiseaduslikult kaitstud (raske on piiri tõmmata näiteks vägivalda, pornograafia, abortide või homoseksuaalsete suhete, paljude nn valgustuslike sõnavabadusjuhtude puhul jne).

Seega on poliitikutel üheks peamiseks seaduse arusaadavuse tagamise vahendiks seaduse keele hoidmine poliitilise arusaadavuse tasemel ning kitsaste erialaküsimuste jätmine teiste, alamate õigusaktide (sh nt haldusaktide, ametkondlike instruksioonide vms) hooleks. Kuid sellisel spetsiifilisuse vältimisel on ka oma piir: ainuüksi väga abstraktsel ja lihtsustatud tasemel sõnastatud seadus võib kaotada oma regulatiivse toime hoopiski ja muutuda mõttetuks. Kuna reguleerimine hakkab sel juhul toimuma (juhul mõistagi, kui see regulatsioon on üldse vajalik) seadusväliste kanalite kaudu, siis võib varem või hiljem juhtuda, et nimetatud regulatsiooni summaarne efekt on selline, mis seadusandja tahte ei vasta ja hakkab toimima väljaspool demokraatliku kontrolli käeulatust. Professionaalidel on kalduvus ajada asju oma eriala käekäigu huvidest lähtuvalt ja ühiskonna kui terviku huvid tulevad arvesse ainult sedavõrd, kuivõrd nende tegevus on seadusega piiratud ja neil miskit muud üle ei jää. (Tüüpnäide: enamik omakasulisi kaubandusvabaduse piiranguid Euroopa Liidus on propaganda tasemel kehtestatud tarbijate kaitseks!)

Arusaadavuse referents-kriteerium (kontrollgrupp)

Oleme siis jõudnud arusaamisele kahes olulises tões. Esiteks, ükski seadus ei saa olla arusaadav ühevõrra kõigile (siis jääks ta abstraktseks ja asuksid toimima muud regulatsioonimehhanismid – kas seaduse suvalise tõlgendamise või lihtsalt seaduse ignoreerimise kaudu). Teiseks, demokraatlik seadus ei saa olla täielikult spetsiifiline (st asuda demokraatlikust poliitilisest kontrollist väljaspool). Järelikult on tõde ja parim lahendus, nagu elus ikka, kusagil vahepeal – kuldsel keskteel. Kuidas seda leida?

Kui seni oleme rääkinud seaduse arusaadavusest üleüldse, seostamata seda mingi konkreetse teksti või subjektiga, siis nüüd tuleks esitada küsimus, *kes* peaks seadusest igal juhul aru saama. Ehk teiste sõnadega, kes on see referentsgrupp, kelle võime seadusest aru saada lubab meil väita, et seadus on arusaadav. Ning siin kerkibki üks peamine probleem: mis on üleüldse arusaadavus kui selline, ehk sõnastades küsimuse paradoksina, kuidas tuleb arusaadavusest aru saada. Eelmisele riigikogule esitatud õigusloome seaduse eelnõu ja praeguses Riigikogus seadustest arusaadavuse seaduse eelnõu menetlemine, arutelu nii Riigikogus, selle põhiseaduskomisjonis kui ka sellesisulised kirjutised ajakirjanduses (eeskätt professor Mereste sulest) on selgeks teinud üksmeele järgmises. Taotlus teha seadused arusaadavamaks ühiskonnale tervikuna on heaks arvatud nii Riigikogu kahe koosseisu, justiitsministeeriumi kui ka õigusteadlaste üldsuse poolt. Ent küsimus sellest, kuidas nimetatud eesmärgini ikkagi jõuda, on veel lahendamata. Üksmeelt pole isegi pakutavais juriidilistes vahendites. Kas seaduste arusaadavuse suurendamiseks on vaja uut seadust või piisab mingist seadusest alamalseisvast aktist?

Vaatamata sellele, et seaduste arusaadavamaks tegemise eesmärk on taotluslikult igati demokraatlik, pöördus eelmise Riigikogu tähelepanu juba õigusloome seaduseelnõu esimesel lugemisel (7. mail 1997) asjaolule, et seaduse arusaadavuse nõude sisseviimine võib anda tagasilöögi, mis väljenduks parlamendi osatähtsuse vähenemises seadusloomes. Seaduse arusaadavuse nõuet (nagu juhtisid tähelepanu saadikud T. Alatalu, U. Mereste jt) võidakse kasutada ettekäändeks, et hoida muidu täiesti menetluskõlblik seaduseelnõu eemal Riigikogu istungisaalist. Võiks tekkida võimalus, mille puhul mistahes bürokratlik

struktuur saaks tagasi lükata seaduseelnõu ettekäändel, et see pole arusaadav, ja teha seda veel *enne*, kui Riigikogu saab oma seisukoha selles küsimuses üldse kujundadagi. Järelikult ei saa ametnikkond olla arusaadavuse referents–kriteeriumiks juba põhiseaduslikust võimude lahususe printsiibist lähtudes. (Muidugi võib täheldada ka vastupidist suhet – seaduseelnõu semantiline vastuvõetavus ametnikkonnale, st riigiparaadis töötavatele eriala professionaalidele, ei tähenda eelnõu arusaadavust üldisemas, seaduse kui sellise arusaadavuse mõttes.)

Arusaadavusest arusaamisel pole meil abi ka Euroopa Liidu õigusaktidest, mis, üldjuhul on kirjutatud mitte midagi ütlevas eurožargoonis (“Pisiblufi käsiraamatute” seerias ilmunud “Euroopa Liit” pole tõest kaugel). Põhidokument selles valdkonnas on Euroopa institutsioonidevaheline kokkulepe (*Interinstitutional Agreement* 22. detsembrist 1998, osapoolteks Euroopa Parlament, Nõukogu ja Komisjon). Kokkuleppe sisuks on “Juhised [Euroopa] Ühenduse seaduseelnõudele”. Ainsaks teatavat mõtet omavaks sätteks on punkt 3, milles öeldakse, et normatiivsed aktid peavad olema ühemõtteliselt arusaadavad “neile, kelle suhtes neid rakendatakse /.../ ja neile, kes vastutavad nimetatud sätete elluviimise eest”. Viimane nõue on mõttetu (mistahes seadus on seadus vaid sel määral, mil see on täitjaile arusaadav) ja esimene sisutühi, sest näiteks kriminaalseadustik rakendub mitte ainult kodanikkonna, vaid kogu elanikkonna suhtes, kuigi võib jääda arusaamatuks neile, kes selle riigi keelt ei valda (rääkimata juba argumendist *ad juridicum* – õigusteadlaste professioni eksistents ise viitab seadusest arusaamise erinevatele määradele ühiskonnas). Tõsi, eelnimetatud eurosäte sisaldab ka mõtet, et arusaamise objektiks (see, millest tuleb aru saada) on seadusest mõjutatud isikute (st seaduse rakendajate ja isikute, kelle suhtes seadust rakendatakse) õigused ja kohustused. Sellel väitel siiski on teatav sisu. Õigused ja kohustused on see hädavajalik miinimum, mis peab seadusest olema arusaadav, ja samal ajal on see ka kõige vähem probleeme tekitav osa. Suur osa õigusi ja kohustusi seondub eeskätt protsessuaalse regulatsiooniga, mis tänu juristidele–professionaalidele toimib suhteliselt lihtsalt, loogiliselt ja selgelt. Seaduse säte, mis reguleerib portide ja domeenide asetamist serveritele (hiljutine diskussioon Lippmaade ja “ee”–de asjus), võib olla küll ülikeeruline, aga ka sellisel juhul on võimalus seaduse rikkumine edasi kaevata sama lihtne kui haldus– või tsiviilprotsessi puhul üldse.

Nimetatud Euroopa Liidu dokument ei arvesta sedagi asjaolu, et seadus ei tähenda mitte ainult õiguste ja kohustuste kirjapanemist, vaid ka poliitilist sisu (sh sotsiaalseid ideaale, väärtusi, üldiseid põhimõtteid) väljendavat teksti. Selles mõttes eksisteerivad juriidilises tegelikkuses mitte ainult reegleid väljendavad, vaid ka nn sümboolsed seadused,⁶ mille kohta samuti peaks kehtima (teatud erisustega) arusaadavuse nõue.

Meil on juba korduvalt tõdetud, et seaduste kvaliteet Eesti Vabariigis ületab tunduvalt Euroopa Liidu tehnilise taseme. Polegi imestada, et ka seaduseelnõude arusaadavuse küsimustes on meie Riigikogu üritanud teha sammu kaugemale. Nimelt sisaldab eelnõu 253 SE I (seaduse arusaadavuse tagamise seadus) paragrahvi (§ 1 lg 1), milles määratletakse: “Seadus loetakse arusaadavaks, kui selle mõttest võib vajaliku süvenemise korral aru saada eesti keelt vabalt valdav vähemalt põhiharidusega inimene, kes ei ole õigusloome, õigusteaduse ega ka selle kitsama eriala spetsialist, mida seadus käsitleb.” Määratlus on

tervikuna üsnagi õnnestunud (eriti abitu eurokokkuleppega võrreldes) ja omab tugevat ajaloolis–teoreetilist tagamaad. Keskmise inimese konstruktsioon (õiguslik fiktsioon) oli välja mõeldud juba Rooma õiguses seoses üldvastutusega *in abstracto*, kus võeti hindamise aluseks “hea peremees, pereisa” (*boni paterfamilias*), s.o realselt mitteeksisteeriv abstraktsioon, mis tähistas teatavate omadustega ja hoolsusega kujuteldavat tsiviilõiguslikku subjekti.

Samas ei kao fundamentaalne probleem ka selles määratluses. Kogu ebamäärasus koondub sõnadesse “vajalik süvenemine”, kusjuures pangem tähele, et need sõnad (või neile sarnased) pole määratluses põhimõtteliselt välditavad. Seaduse arusaamise protsessil peab olema n–ö subjektiivne külg, tahtlus, antud juhul siis vajalikus süvenemises väljenduv isiklik soov seadusest aru saada. (Idealis peaks seaduse arusaadavuse kriteerium välistama juhud, kus seadusest ei taheta meelega saada aru). Seega, olles küll määratlenud referentsgrupi (eesti keelt valdavad põhiharidusega inimesed), jääb lahtiseks selle grupi liikmete seadusesse suhtumise subjektiivne külg, tahtlus. Raskused tulenevad ju sellest, et väljend “vajaliku süvenemise korral” on täpsustamata ja selle umbkaudnegi sisu avamata. Probleem pole ei uudne ega ka paraku vähemalt seni lahendatav. Selle loogiliseks aluseks on tuntud Russelli paradoks (mille erinevaid tahke avavad ka A. Tarski nn semantiline tõe–teooria ja Kurt Gödeli teoreem normaalsetest hulkadest), mille sisuks on tõeväärtust väljendavate loogiliste otsustuste eneste tõeväärtuse kriteeriumi igavene küsitavus. Selle tuntud näiteid on hulgaliselt, olgu siinkohal lisatud üks. Kas see, kes väidab, et kõik inimesed valetavad, räägib ise tõtt või ei? Puhtalt teoreetilise arutluse tasandil taandub probleem edasisel täpsustamisel lõpmatusse (“halba lõpmatusse” Hegeli terminoloogias): selleks, et mõista, mis on arusaamine, on vaja mõista, kuidas mõista “arusaamist”, siit edasi on vaja aru saada “arusaamise arusaamisest” jne. Õnneks pole aga seadusloome ainult teoreetiline tegevus ja taotleb, nagu artikli algul juba märgitud, vägagi praktilist eesmärki, ühiskonnaelu kindlat korrastamist. Järelikult peab ka seaduse arusaadavuse probleemil olema eluline lahendus. Pole huvitusega märkida sedagi, et seaduste kohta käiva seaduse loomise eesmärk on seisnud väljapaistvate juristide–teoretikutega ees kogu 20. sajandi jooksul. Tasub meenutada, et just nimelt seaduste loomise seaduse idee oli esimesi, mis muutus Vene liberaalse juriidilise professuuri diskussiooni objektiks peaaegu kohe pärast 17. oktoobri manifesti väljakuulutamist 1905. aastal.⁷

Lahendusteod

Ülalesitatud arusaadavuse probleemi mitmetahulisus ja paradoksaalsuski, kui teoreetiline see esmapilgul ka ei tunduks, annab meile üsnagi praktilise järelduse. Kui me ei saa püstitada ülesandena seaduste arusaadavaks tegemist kui teostatavat eesmärki, siis saame ometi seada eesmärgiks vältida või vähemalt minimeerida niisuguseid keelelisi ja normitehnilisi ilminguid, mis teevad seaduse igal juhul kas arusaamatuks või vähendavad selle arusaadavuse määra. Just seda teed on Riigikogu oma sellesuunalises tegevuses läinud. Suure töö meie seadustes ja nende eelnõudes esinevate segadusttekitavate ebakohtade avastamisel, liigitamisel ja teaduslikul analüüsimisel on ära teinud Riigikogu liige akadeemik Uno Mereste. Tema olulisimate sellealaste kirjutiste hulgas nimetaksin artikleid “Sõnumilehes” (20.01.1998), “Keeles ja Kirjanduses” (1995, nr 10) ja “Akadeemias” (1996, nr

1). Omamoodi klassikaks on muutumas Aaro Mõttuse artiklite seeria seaduse sõnastusest ja terminoloogiast “Õiguskeeles” (1997, nr 1–5). Teemat on käsitlenud ka meie justiitsministrid Paul Varul ja Märt Rask – seda nii parlamendidebattides kui ka ajakirjanduses.

Seega, tahame seda või mitte, aga üks esmaseid seaduste arusaadavuse parandamise vahendeid on õppimine oma vigadest – (kuri)kuulus katse ja eksimuse meetod, mis on siinkäsitletud juhul seda väärtuslikum, et tõeline ja täiuslik lahendus probleemil puudub (Russelli paradoks ju kehtib). Meie teadmine sellest, kuidas seadust sõnastada ei tohi, viib meid lähemale ideaalile arusaadavast seadusest. Selle metodoloogilise idee leiame ka Uno Merestelt artiklist “Kuidas seadusi ei tohi kirjutada” (Partner, 1995, nr 2). Tõdeme seejuures, et täiuslikult ja lõplikult arusaadavat seadust ei ole olemas. Lõppkokkuvõttes on iga seaduse puhul kusagil keegi, kes sellest aru ei saa. Mis aga ei tähenda seda, et me maksimaalse arusaadavuse poole ei peaks püüdma.

Seaduste arusaadavuse parandamise teine meetod on tegelikult samuti lihtne ja tuntud ning pärineb tavatõdemusest “mitu pead on ikka mitu pead”. Teiste sõnadega tuleb võimalikult suurem hulk inimesi (eksperte, poliitikuid, ühiskonnategelasi, toimekaid kodanikke) kaasata seaduseelnõu kirjutamisse, selle arutellusse. Seadusloomeprotsessi võimalikult suur avalikustamine ja rahva kaasamine suudavad tagada selle, et seadus mitte ainult oma sisult, vaid ka keeleliselt ja normitehniliselt tuleb võimalikult paljudele arusaadav. Tänapäevase postmodernistliku õigusteooria üks seisukohti väljendabki seda, et demokraatliku õigusriigi üheks olulisemaks jooneks lisaks demokraatlikult valitud parlamendi seadusandlikule tegevusele on seadusloomes pidevalt toimuv diskussioon, dialoog (diskursus, ühiskondlik ümarlaud), seaduse loomise käigus toimuvad arutelud, milles avalikkus osaleb seadusloome kõikidel etappidel, ja olukord, kus seaduste loomine on avaliku arvamuse alaliseks sisuks.⁸

Mõistagi ei taha ma väita, et seaduseelnõu loomisel kehtib selles osalejate arvu kohta põhimõte “mida rohkem, seda uhkem”. Teatud hulgast alates hakkab seadusloomes osalevate inimeste ja asutuste suurenemine takistama tulemuste saavutamist.

Seaduste arusaadavamaks tegemiseks on lisaks keelelisele ja normitehnilisele küljele olemas ka seadusandluse toimingute kindel järjestus: milliseid etappe ja ametiasutusi ning millises korras peaks hea seaduseelnõu läbima, et omandada suuremat selgust ja arusaadavust, et saada *heaks* seaduseks. Tuleks ka silmas pidada, et seaduste arusaadavuse kõrgeimaks hindajaks ei saa olla justiitsministeerium, kelle ülesannete hulka kuulub seaduseelnõude juriidiline (st mitte sotsiaal–lingvistiline) ekspertiis.⁹

Olgu siinkohal täheldatud, et oma olemuselt kuuluvad nimetatud protseduurilised probleemid keeleliste ja normitehniliste probleemidega võrreldes hoopis teise nähtuste gruppi ja vaevalt saab neid korrastada sama seadusega, millega reguleeritakse seaduse arusaadavust. Mitmed varasemad seaduse arusaadavusega seotud seaduseelnõud on sisaldanudki lisaks keelelistele ja normitehnilistele nõuetele ka protseduurinorme, mis sätestasid seaduseelnõu kulgemist läbi erinevate instantside Riigikogu suursaali. Mitme arutelu järel jõudis Riigikogu lõpuks seisukohale, et nimetatud kahe, kuigi omavahel põimuva aspekti viimine ühte normatiivakti ei soodusta ei seaduseelnõu

kooskõlastusprotseduuride optimeerimist ega aita paremini esitada seaduse arusaadavuse nõudeid.

Lühidalt veel ühest seaduse loomisega kaasnevast nähtusest, õieti dokumendist, mille tähtsust seadusloomes ja sealhulgas seaduse arusaadavamaks tegemisel on ilmsesti alahinnatud. See on seaduse eelnõuga kaasnev seletuskiri. Seletuskirja lisamine eelnõule on selle menetlemise seadustatud nõue ja selle eesmärk on, et eelnõust saaks sisukas ja arusaadav seadus. Termin "seletuskiri" ütleb ju isegi, et see dokument seletab. Kuid see sisaldab enamatki, veenmist ja põhjendust, sh sedagi, et just selle eelnõu vastuvõtmine seadusena on vajalik, et just sellega reguleerida kavatsetav küsimuste ring reguleerimist vajab ning et ta vajab nimelt nii- ja mitte teistsugust reguleerimist. Kusjuures tihti on seletuskirja veenmisroll suurem selle selgitavast funktsioonist. Järelikult on üks võimalik tee seaduse arusaadavuse parandamisel ka seletuskirja kvaliteedi tõstmine sel teel, et selles pöörataks tulevikus senisest enam tähelepanu seaduseelnõu keerukamate kohtade sisulisele avamisele. Seega rääkides arusaadavuse nõudeist, mida esitame seadusele, tuleb meil esitada samalaadsed nõudmised ka seaduse menetlemist toetavale seletuskirjale.

Mõistagi tuleb ka siis arvestada seletuskirjale ettenähtud piire. Kõigepealt, et ei juhtuks, et ka seletuskiri ise vajab seletusi (ning need omakorda seletusi ja nii edasi kuni lõpmatuseni, Russell'i paradoks pole ju põhimõtteliselt välditav!). Teiseks, seletuskiri ei ole oma funktsiooni tõttu normatiivne tekst, see ei reguleeri, vaid seletab. Siiski pole välistatud, et seaduseelnõu menetlemise käigus ei võiks seletuskirja teksti mõni osa üle minna eelnõu kaudu ka seaduse teksti. Ning lõpuks, seaduseelnõu seletuskirja adressaat erineb seaduse adressaadist. Kui seadusi kirjutatakse kogu riigi kodanikkonnale ja elanikkonnale ning riigis ajutiselt viibijaile (nagu kriminaalseadustik), siis seletuskiri on kirjutatud seadusandjatele selle sõna kõige otsesemas mõttes, st Riigikogu liikmetele.

Kõike öeldut lõpuks kokku võttes: seaduse arusaadavuse probleem pole ei lihtne ega ole ka lõplikult lahendatav. Pigem on see parima lahenduse taotlemine, sarnaspoole liikumine kestab seni, kuni kestab seadusandlik tegevus kui demokraatliku, inimkeskse riigi üks tähtsamaid eluavaldusi.

Märkused

1. Vt I. Gräzin. Anglo-Ameerika õigusfilosoofia. Tartu, Juridicum, 1999, lk 80–82.
2. Vt nt B. Dorbeck–Jung. Realistic Jurisprudence. A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of Legislation. – Associations, 1999, No 2, p 211–235.
3. C. K. Allen. Law in the Making. Oxford, 1946, p 426–427.
4. Eesti juriidilises mõtlemises toimub siire normativismilt hilise jusnaturalismi kaudu postmodernismile. Siit ka Habermasi, Lyotard'i ja Dworkini suur mõju Eesti õigusteaduskondades, mis peaks peatselt jõudma ka juriidilisse praktikasse.
5. P. Pärna. Õigusloome argipäev. – Juridica, 1999, nr 1, lk 14.
6. R. Cotterrell. The Sociology of Law. L., Butterworths, 1992, p 105.
7. F. F. Kokosin. Juriditseskaja priroda manifesta 17 oktjabrja. – Juriditseski vestnik, 1913, kn. 1, str. 46.

8. J. Habermas. *Between Facts and Norms*. MIT, Polity Press, 1996, p 136: juriidiline demokraatia on kommunikatsioon.
9. H. Siigur. Õigusaktide eelnõude kooskõlastamine ja õigusekspertiis. – *Eesti Jurist*, 1994, nr 9, lk 28–29.