Õigusselguse väljakutsed Eesti õigusloomes[1]

Steven-Hristo Evestus
Vandeadvokaat

Sissejuhatus

Väärib pidevalt meenutamist, et õigusselgus on õigusriigi üks keskseid põhimõtteid. Õigusselgus eeldab, et õiguse adressaadil on võimalik mõista kehtivaid õigusnorme, saada aru oma õigustest ja kohustustest ning kujundada oma käitumist sellest lähtudes. Õigusselgus ei ole seega pelgalt õigusaktide keelelise arusaadavuse küsimus, vaid õigusriigi toimimise sisuline eeldus, mis seostub vahetult õiguskindluse, õiguspärase ootuse ja avaliku võimu meelevaldse teostamise vältimisega.

Nii mõnegi avalikus ruumis kajastatud juhtumi kaudu võib nentida, et õigusnorm võib olla formaalselt kehtiv, kuid kui selle sisu, kohaldamisala või õiguslikud tagajärjed jäävad adressaadile arusaamatuks, ei pruugi norm täita oma ülesannet käitumise suunajana ja lahenduse pakkujana. Sellisel juhul kandub vastutus normi tähenduse selgitamise eest ülemäära kohtutele ja haldusorganitele, suurendades õiguslikku ebakindlust, soodustades ebaühtlast kohaldamispraktikat ning kahjustades usaldust riigi ja õigussüsteemi vastu.

Eesti õiguskorras tuleneb õigusselguse põhimõte eelkõige põhiseaduse[2] §-st 10, mis nimetab õigusriigi põhimõtte ühe põhiseadusliku korra aluspõhimõttena, ning § 13 lõikest 2, mille järgi kaitseb seadus igaüht riigivõimu omavoli eest. Kuigi õigusselguse nõue on saanud konkreetsema sisu kohtupraktikas, ei saa õigusselguse probleeme käsitleda üksnes kohtuliku kontrolli küsimusena, sest need saavad üha sagedamini alguse juba õigusakti ettevalmistamisest ja vastuvõtmisest.

Käesoleva artikli eesmärk on käsitleda õigusselgust nii põhiseadusliku nõude kui ka õigusloome kvaliteedi mõttes. Lähtekohaks tuleb pidada arusaama, et õigusselgus ei teki üksnes õigusakti lõplikul toimetamisel ja vastuvõtmisel, vaid kujuneb kogu eeldatavalt läbipaistva ja läbimõtestatud õigusloomeprotsessi vältel.

Õigusselguse põhiseaduslik tähendus

Õigusselguse põhimõte on tihedalt seotud õigusriigi ja õiguskindluse põhimõtetega. Õigusriigis peab riigivõimu teostamine põhinema õigusnormidel, mille sisu on võimalik mõistlikult kindlaks teha. Õiguskindlus eeldab omakorda, et isik saab piisava kindlusega hinnata oma käitumise õiguslikke tagajärgi ning et riik ei muuda tema õiguslikku olukorda ettearvamatult. Õigusselguse nõue muutub eriti oluliseks just olukorras, kus norm annab riigiasutusele ulatusliku kaalutlusõiguse

[1] Artikkel on ajendatud 20.11.2025 Õigusloojate konverentsil peetud ettekandest „Õigusselguse väljakutsed õigusloomeprotsessis".
[2] RT I, 11.04.2025, 3.

või võimaldab piirata isiku põhiõigusi. Riigikohtu praktika kohaselt on normi määratletuse mõõdupuuks tavaliselt selle adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik, vajadusel asjakohase nõustamise abiga.[3]

Õigusselguse põhiseaduslik tähendus ei seisne siiski selles, et iga õigusnorm peaks olema täiesti üheselt mõistetav või välistama igasuguse tõlgendamisvajaduse. Õigusnormid on üldised ja abstraktsed ning peavad võimaldama lahendada mitmesuguseid elulisi olukordi. Seetõttu on teatav tõlgendamisruum õigusele omane. Küsimus on selles, kas normi sisu on võimalik kindlaks teha tavapäraste tõlgendusmeetodite abil ja kas adressaadil on võimalik mõistlikult ette näha normi kohaldamise põhilisi tagajärgi. Viimase paari aasta jooksul on sarnaseid avalikke vaidlusi õigusnormi kohaldamise tagajärgede üle kaasa toonud näiteks nii korruptsioonivastane seadus[4] kui kirikute ja koguduste seadus[5].

Kohtupraktikas on õigusselguse hindamisel oluline normi sisu, konteksti ja kohaldamisala terviklik käsitlus. Üksikut sõna või väljendit ei saa üldjuhul hinnata ülejäänud õiguskorra kontekstist lahus. Samas ei saa normi puudusi põhjendada pelgalt sellega, et kohtud suudavad selle tähenduse hiljem tõlgendamise teel välja selgitada. Kui normi tegelik sisu selgub alles keeruka ja raskesti ettenähtava õigusliku arutluse tulemusel, võib see viidata õigusloome kvaliteedi probleemile. Sarnast teekonda ennustavad kirikute ja koguduste seaduse viimased muudatused ühes vaidlustega meelevaldse usuvabadusse sekkumise üle.

Õigusselgus, arusaadavus ja ettenähtavus

Õigusselgust võib käsitleda vähemalt kolme omavahel seotud tunnuse kaudu, milleks on normi arusaadavus, selle ettenähtavus ja kooskõla ülejäänud õiguskorraga.

Arusaadavus tähendab, et normi adressaat saab õigusakti sõnastusest ja kontekstist aru, millist käitumist temalt normiga oodatakse. Ettenähtavus tähendab, et isik saab mõistlikul määral hinnata, millised õiguslikud tagajärjed võivad tema käitumisega kaasneda. Kooskõla tähendab, et norm sobitub õigussüsteemi tervikusse ega tekita põhjendamatuid vastuolusid teiste õigusnormidega.

Õigusselguse nõude rangus sõltub normi iseloomust ja võimalikest tagajärgedest. Mida intensiivsemalt mõjutab norm inimese põhiõigusi või mida raskemad tagajärjed võivad selle rikkumisega kaasneda, seda suurem on vajadus normi täpsuse ja ettenähtavuse järele. Eriti oluline on see karistusõiguses, kus isik peab saama piisava selgusega aru, milline käitumine on keelatud ja milline karistus võib sellele järgneda. Just siinkohal tasub rõhutada, et karistusseaduse kohaldamine ei tohiks kunagi olla kergekäeliselt kantud õigusselguse saavutamise vajadusest. Blanketsete karistusnormide (nt toimingupiirangu rikkumine, rahapesu) katsetav kohaldamine viib

[3] Riigikohtu 06.03.2015 otsuse nr 3-3-1-1-15, p-d 15-16.
[4] RT I, 09.07.2026, 19.
[5] RT I, 17.06.2026, 2.

sageli üksikisiku jaoks kahjulike ja negatiivsete tagajärgedeni ning tõstatab ühiskonnas tuliseid arutelusid. Selle tagajärjel kannatab õigusriigi usaldusväärsus.

Õigusnormi selguse hindamisel tuleb arvestada ka adressaatide ringi. Õigusakt ei ole mõeldud üksnes juristidele ja avalikku võimu esindavatele asutustele, vaid sama palju ka inimestele, kogukondadele ja ettevõtjatele, kelle käitumist see parasjagu korraldab. Kui normi mõistmiseks on vaja eriteadmisi, ei muuda see seda automaatselt põhiseadusvastaseks. Küll aga tuleb hinnata, kas normi tõlgendusvõimaluste paljusus on reguleeritava valdkonna tõttu põhjendatud ja kas normi tähenduse mõistmiseks vajalik teave on adressaadile ka tegelikult kättesaadav või sõltub normi rakendaja hilisemast liiga laiast kaalutlusõigusest ja halvemal juhul selle meelevaldsest kasutamisest.

Kiirustav õigusloome ja puudulik ettevalmistus

Õigusselguse probleemid saavad sageli alguse juba varajases õigusloomeprotsessis. Seadusandlikku initsiatiivi ja tegevust kipuvad üha sagedamini mõjutama poliitilised prioriteedid, kiireloomulised sündmused ja vajadus reageerida muutunud olukorrale. Kiire tegutsemine võib mõnel juhul olla põhjendatud, kuid see ei tohiks muutuda tavapäraseks põhjuseks jätta tegemata vajalik õiguslik analüüs ja hindamata kaasnevad mõjud.

Kui eelnõu ettevalmistamiseks jääb liiga vähe aega, võib kannatada nii selle sisuline läbimõeldus kui ka keeleline kvaliteet. Normid võivad olla halvasti struktureeritud, sisaldada omavahel vastuolus olevaid sätteid või jätta lahendamata olulised rakendusküsimused. Sellisel juhul on probleem selles, et seadusandja ei ole piisavalt läbi mõelnud, kuidas norm tegelikus elus toimima hakkab.

Õigusloome kvaliteeti käsitleb muu hulgas Vabariigi Valitsuse määrus „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“.[6] Selle eesmärk on suunata eelnõude ettevalmistamist ning toetada õigusaktide süsteemsust, põhjendatust ja normitehnilist kvaliteeti. Eeskirja olemasolu ei taga iseenesest head õigusloomet, sest oluline on, et selle põhimõtteid järgitaks sisuliselt, mitte üksnes menetluslike formaalsuste täitmiseks.

Kiirustamise mõju võib avalduda ka pärast õigusakti vastuvõtmist. Kui normi kohaldamisel ilmnevad ootamatud probleemid, tuleb seda muuta, täiendada või anda selle kohta lisajuhiseid. Sagedased muudatused võivad omakorda vähendada õiguse stabiilsust ja muuta normide järgimise keerulisemaks. Nii võib esialgu ajavõiduna kavandatud kiirustamine põhjustada pikemas perspektiivis täiendavat halduskoormust ja õiguslikku ebakindlust.

[6] RT I, 23.09.2026, 10.

Õiguskeel ja määratlemata õigusmõisted

Teine oluline õigusselguse probleemiallikas on õiguskeele kvaliteet. Õigusaktides kasutatakse sageli määratlemata õigusmõisteid, mille tähendus sõltub kontekstist ja rakendamispraktikast. Sellised mõisted ei ole iseenesest puudus, sest need aitavad arvestada olukordade mitmekesisusega ning vältida liigset jäikust.

Probleem tekib siis, kui mõiste piirid jäävad sedavõrd ebaselgeks, et adressaat ei suuda mõista, millistel asjaoludel normi kohaldatakse. See võib suurendada haldusorgani või kohtu hindamisruumi ning viia selleni, et sarnaseid olukordi käsitletakse näiteks erinevates kohtuastmetes erinevalt. Mida ulatuslikum on normiga antud kaalutlusõigus ja mida tõsisemalt mõjutab selle kasutamine isiku õigusi, seda olulisem on selgitada kaalutlusõiguse eesmärki, piire ja kasutamise tingimusi.

Näiteks osutavad korruptsioonivastase seaduse ümber käivad arutelud ametiisiku, seotud isiku ja toimingupiirangu mõistete probleemsele määratlusele ehk seeläbi laiemale küsimusele: kuidas sõnastada õiguslikke kohustusi nii, et need oleksid piisavalt paindlikud keerukate olukordade ärahoidmiseks ja neile reageerimiseks, kuid samal ajal adressaadile arusaadavad ja ettenähtavad? Sellele küsimusele vastamiseks tuleb hinnata konkreetseid sätteid, nende eesmärki ja kohaldamispraktikat. Üksnes abstraktse viite põhjal ei saa jõuda järeldusele, et konkreetne säte on õigusselguse nõudega vastuolus, kuid otsingud ei tohiks samas juhatada veel suuremasse selgusetuse rägastikku.

Õiguskeele arusaadavuse parandamine ei tähenda seega tingimata kõigi määratlemata mõistete kõrvaldamist. Oluline on kasutada mõisteid järjekindlalt ja võimalikult selgelt, selgitada vajaduse korral nende sisu ning tagada, et normi eesmärk ja kohaldamisala oleksid õigusakti tervikust tuletatavad ja arusaadavad. Kui mõiste vajab sisustamiseks olulisi lisatingimusi, tuleks need õigusaktis endas või sellega seotud normides piisavalt täpselt sätestada.

Mõjuanalüüs ja huvirühmade kaasamine

Hea õigusloome eeldab, et enne normi kehtestamist hinnatakse selle vajalikkust, eesmärki ja võimalikke tagajärgi. Mõjuanalüüs aitab välja selgitada, milliseid probleeme kavandatav normistik lahendab, kellele see mõju avaldab ning kas valitud lahendus on eesmärgi saavutamiseks sobiv ja proportsionaalne.

Mõjuanalüüsi puudulikkus võib vähendada õigusselgust ka siis, kui normi sõnastus on keeleliselt korrektne. Kui seadusandja ei ole piisavalt analüüsinud normi praktilist toimimist, võivad õigusakti jääda lüngad või vastuolud või pärast normi jõustumist ilmneda rakendamisraskused.

Sama oluline on huvirühmade sisuline ja õigeaegne kaasamine. Normi adressaatide, rakendajate ja valdkonna asjatundjate kogemus aitab õigel hetkel tuua esile probleeme, mida eelnõu koostajad ei

ole osanud ette näha. Kaasamise väärtus ei seisne üksnes õigusloomeprotsessi formaalses avatuses, vaid selles, kas saadud tagasiside võimaldab õigusnormi sisuliselt parandada.

Kui huvirühmi kaasatakse alles eelnõu menetluse lõppjärgus või halvimal juhul näiliselt, võib tegelik võimalus ettepanekuid arvestada olla piiratud. See suurendab ohtu, et õigusakti jäävad rakendamisprobleemid, mis oleksid varasema ja sisulisema arutelu käigus olnud välditavad. Seetõttu tuleks mõjuanalüüsi ja kaasamist käsitleda õigusselguse saavutamise vahendina, mitte õigusloome kõrvaltegevusena.

Põhiõiguste piirangud ja julgeolekukaalutlused

Õigusselgus omandab erilise tähenduse siis, kui õigusnorm piirab põhiõigusi ja -vabadusi. Sellisel juhul peab adressaadil olema võimalik mõista, millistel tingimustel võib riik sekkuda, milline on piirangu ulatus ning millised tagatised kaitsevad teda meelevaldse kohaldamise eest. Piirangu eesmärgi olulisus ei kõrvalda vajadust sõnastada selle õiguslikud eeldused piisavalt selgelt.

Põhiõiguste piirangute hindamisel tuleb lisaks õigusselgusele analüüsida piirangu legitiimset eesmärki ja proportsionaalsust. Piirang peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sisuline proportsionaalsuse analüüs eeldab muu hulgas alternatiivsete lahenduste kaalumist ning selgitamist, miks valitud meede ei lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Julgeolekukaalutluste kasvav tähtsus muudab need küsimused eriti aktuaalseks. Riigi julgeoleku kaitse võib õigustada teatud piiranguid, kuid julgeolekule viitamine ei tohiks muutuda üldiseks aluseks ulatusliku ja raskesti kontrollitava kaalutlusõiguse andmiseks põhiõiguste arvelt.

Julgeolek on äärmiselt lai mõiste, mille abil saab abstraktselt põhjendada pea iga põhiõiguse riivet, kuid näiteks usuvabadust tohib piirata üksnes selgelt ja ammendavalt loetletud legitiimsetel eesmärkidel. Selles kontekstis väärib esiletoomist Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2026. aasta lahend, mis on seotud kirikute ja koguduste seaduse muudatustega seotud põhiseaduspärasuse kontrolliga.[7] Lahendi p-s 88 on märgitud, et kui põhiõigusi ja -vabadusi piiratakse riigi julgeoleku kaitse eesmärgil, tuleb selle sisustamisel olla vaoshoitud ja ettevaatlik. Riigi julgeolek on kaalukas põhiseaduslikku järku väärtus, millega on võimalik põhjendada väga paljusid piiranguid. See ei tohiks aga muutuda kattevarjuks riigi omavolile.

Õigusselguse puudumise praktilised tagajärjed

Õigusselguse puudumisel võivad olla otsesed tagajärjed nii inimesele, ettevõtjale, haldusorganile kui ka kohtusüsteemile.

[7] Riigikohtu üldkogu 08.06.2026 otsus nr 5-25-49.

Esiteks võib ebaselge norm suurendada vaidluste arvu, sest selle tähenduse või kohaldamisala üle tekib lahkarvamusi. Kohtulik tõlgendamine on õiguse rakendamise loomulik osa, kuid see ei tohiks asendada seadusandja ülesannet kujundada regulatsioon piisavalt arusaadavaks.

Teiseks võib ebaselgus suurendada halduskoormust. Haldusorganid peavad normi sisustamiseks koostama juhiseid, andma lisaselgitusi ja lahendama keerukaid tõlgendusküsimusi. Kui eri asutused mõistavad sama normi erinevalt, võib see viia ebaühtlase halduspraktikani ning asetada adressaadid ebavõrdsesse olukorda.

Kolmandaks mõjutab regulatiivne ebakindlus ettevõtluskeskkonda. Kui ettevõtja ei saa mõistlikult hinnata oma tegevuse õiguslikke tagajärgi, muutub keerulisemaks investeerimisotsuste tegemine, tegevuse kavandamine ja nõuete täitmise kulude hindamine. Õigusselgus on seega oluline mitte ainult põhiõiguste kaitse, vaid ka majandusliku ja ühiskondliku stabiilsuse seisukohalt.

Lõpuks mõjutab õigusselgus usaldust riigi vastu. Õigus, mille sisu on raskesti mõistetav või mille kohaldamine tundub ettearvamatu, ei toeta piisavalt arusaama riigivõimust kui reeglitega piiratud ja kontrollitavast võimust. Õigusselguse tagamine aitab seetõttu tugevdada nii õiguskindlust kui ka õigusriigi legitiimsust.

Kokkuvõte

Õigusselguse tagamine Eesti õigusloomes eeldab süsteemset lähenemist, sest probleemid on omavahel sageli seotud. Kiirustav menetlus võib vähendada mõjuanalüüsi kvaliteeti; puuduliku kaasamise tõttu võivad jääda märkamata normi praktilised rakendamisraskused; ebaselge õiguskeel ja nõrk normitehniline kvaliteet võivad omakorda suurendada tõlgendamisvajadust ning ebaühtlase praktika kujunemise ohtu.

Vajalik on piisav ettevalmistusaeg, sisuline mõjuanalüüs, varajane ja tegelik huvirühmade kaasamine, normitehniliste nõuete järjekindel järgimine ning põhiõiguste piirangute hoolikas põhistamine. Eriti tähelepanelikult tuleb hinnata norme, mis annavad ulatusliku kaalutlusõiguse või võimaldavad intensiivselt sekkuda isikute õigustesse, seda eriti kriiside ajastul. Kvaliteetse õigusloome eesmärk peaks olema vältida olukorda, kus normi sisu selgub alles kohtuliku kontrolli või vaidluse käigus.

Õiguskeskkond peab olema selline, et inimene saab aru, mida riik temalt nõuab, milliseid õigusi inimene saab kasutada ja millised tagajärjed tema käitumisega kaasnevad.