

ÕIGUSNORM ÜLDISE KÄITUMISEESKIRJANA

Õigustead. doktor. P. Vihalem
Riigi ja õiguse ajaloo kateeder

1. Õigusnormid ja individuaalsed õiguslikud imperatiivid

Õigusnormi üheks tunnuseks esitatakse riigi ja õiguse teooria õpikutes ja vastavates monograafiates üldisust, mille poolest ta erineb individuaalsetest õiguslikest keeldudest ja käskudest. Samuti viidatakse sellele, et õigusnormid on abstraktsed, üldise tähendusega, et nad on üldised käitumiseeskirjad, millega luuakse üldisi ja abstraktseid õigussuhteid, et nad on sellised, mis ei piirdu ühekordse täitmiselega, et nad on kohustuslikud kõigile, lahendavad üldisi juhte jne.¹ Kõik need tunnused on liiga ebatäpsed, et nendega võiks eraldada õigusnorme mitteõigusnormidest, üldist või abstraktset imperatiivi konkreetsest.

Üldisuse ja individuaalsuse eraldamisel tuleb lähtuda neis avalduva kvantiteedi astmest, millele marksistlik filosoofia omistab suurt tähelepanu. Kvantiteediline erinevus võib esineda iga õigusnormi struktuuri osas. Iga üldise või konkreetse käsu või keelu üheks struktuurseks osaks on alati see osa, mis sisaldab kohustatud isiku või isikud. Kohustatud isikuid võib olla üks, kuid neid võib olla ka kindlaksmääratav või kindlasmääramata arv. Iga käsu või keelu struktuurseks osaks on samuti see osa, milles on näidatud kohustatud käitumine. Ühe käsuga võidakse kohustada ühte või mitut inimest kas ühekordseks või teatud arvuks või loendamatuks arvuks käitumisteks. Ka õigusnormis sisalduva õigustuse puhul võib samal viisil tuvastada kvantiteedi astet nii õigustatud isiku kui ka õigustatud käitumise osas.

Normitehnika seisukohalt kõige lihtsam käsk või keeld on selline, mis on adresseeritud ainult üheleainsale isikule kui kohustatule, mis kohustab inimest ainult üheks käitumiseks, annab ainult

¹ Теория государства и права. М., 1965, стр. 92; Общая теория советского права. М., 1966, стр. 7—10; Теория государства и права. М., 1967, стр. 80, 286—289; Н. Г. Александров и др. Теория государства и права. М., 1968, стр. 58—63, 67, 72.

ühele inimesele õigustuse, mida õigustatu realiseerib ainult ühe käitumisega. Ei ole mingit kahtlust, et neil juhtudel on meil tegemist individuaalse ehk konkreetse käsu või keeluga, korraldusega, kuna siin igas aspektis kvantiteet on minimaalseim. Sellise käsu täitmisel kaotab käsk oma jõu, käsuna ta enam ei eksisteeri.

Osa õiguslike keeldude või käskude puhul aga võib iga struktuurse osa kvantiteet olla ka eelõeldust suurem. Imperatiiv võib adresseeruda mitte ühele, vaid mitmele, loendamatu hulgale inimestele. Samuti võib käsk või keeld nõuda igaühelt mitte ühte, vaid mitut loendamatu hulka käitumisi.

Kui kohustatakse ühte ja sama inimest teatavaks kindlaks arvuks ühesugusteks käitumisteks, siis võiksime öelda, et talle on adresseeritud sama palju konkreetseid käskude või keelde, kui palju nõutakse käitumisi. Kõik need ühesisulised korraldused avaldatakse antud juhul ühe ja sama aktiga, akte esineb meil seega üks, keelde ja käskude aga avaldatakse sellega mitu. Sama juriidilist efekti oleks võidud saavutada ka sel viisil, kui igat käitumist oleks nõutud omaette aktiga. Et käitumised tuleb ette võtta erinevatel aegadel, näiteks kohustus iga kuu 1. päeval käituda teataval viisil, siis oleme veel enam õigustatud ütleva, et meil on tegemist ühele inimesele antud mitme käsuga, sest iga käsk erineb teisest aja poolest. Mõnes aktis avaldatud kohustatud käitumiste arv pole aga ei vastava akti andmise ajal ega ka hiljem kindlakstehtav. Alles akti kehtivuse lõppedes võib tagantjärele kindlaks teha, mitu käitumist tuli vastaval inimesel, isikul ette võtta. Sellises aktis on käitumise kohustus seotud juriidilise fakti esiletulekuga — kui esineb näiteks teatud sündmus — juriidiline fakt, siis tuleb teatud viisil käituda. Kunas ja kas märgitud juriidilised faktid esinevad, on meile aga tihti teadmata. On ilmne, et niisugusel juhul, kui meie ei tea, mitu korda on inimene kohustatud käituma, puudub meil juba teatud osas konkreetsus, siin on käitumiste kvantiteet juba kindlaksmääramatu. Et antud juhul on tegemist siiski ühe konkreetse inimesega, on otstarbekohane sellist käsku või keeldu lugeda mitte õigusnormiks, sest imperatiivi sisu üks element — kohustatu (kohustusadressaat) on siiski individuaalselt kindlakstehtav. Üldiselt on sellise käsu poliitiline, majanduslik ja muu tähtsus väike.

Imperatiivi abstraktsus, generaalsus suureneb veelgi, kui kohustatakse mitut isikut kas üheks, mitmeks või loendamatuks arvuks käitumisteks. Kui kohustatud isikute arv on imperatiivi sisaldava akti väljaandmise ajal või selle esmakordselt täitmise ajal kindlakstehtav, siis pole otstarbekohane sellist imperatiivi lugeda normiks, õigusnormiks, sest ta konkreetsus kaalub abstraktsuse üles. Kui kahte või enamat kindlaksmääratavat isikut kästakse igaühte sama käitumist sooritada, siis võiksime öelda, et siin sisaldab vastav akt samuti õieti kaks käsku või nii palju käskude, kui palju on kohustatud. Kui igaühte neist kohustatakse kindlaksmääratud

arvuks käitumisteks, siis esineb samuti nii palju käske, kui palju nõutakse käitumisi. Seda laadi imperatiivideks on komandöri käsklus konkreetsele sõdurite rühmale liikumissuuna muutmiseks või täitevkomitee korraldus teatava konkreetse riikliku püha puhul kõigil elamutel või asutuste hoonetel lipud heisata. Kui aga kohustatakse kõiki riigi kodanikke iga n juhul käituma m viisil, siis ei ole meil ei akti andmise ajal ega ka juhul, kui esmakordselt asutakse aktis sisalduvat käsku täitma, selge, kui paljusid käitumisi tuleb selle akti alusel ette võtta, kui paljusid konkreetseid käske sisaldab normatiivakt. Üldise iseloomuga on ka need aktid, millega kohustatakse kõiki riigi kodanikke ainult üheks konkreetseks käitumiseks, kuid erinevatel aegadel, sest siin pole teada kohustatute arv. Üldine eeskiri või õigusnormi sisaldav normatiivakt kehtib tavaliselt pikema aja jooksul, ta ei kustu parast seda momenti, mil teda esmakordselt asutakse täitma, teda on vaja avaldada mitte konkreetsetele inimestele, vaid kogu rahvale või vähemalt paljudele inimestele ja vastavas ajakirjas. Konkreetset eeskirja sisaldav akt tehakse aga teatavaks kohustatule kirja teel või isegi suuliselt. Üldist eeskirja sisaldav normatiivakt sisaldab kohustusi palju rohkematele inimestele rohkemaks arvuks käitumisteks kui korraldus, rakendusakt.

Nagu eespool märkisime, võime õigusnormi üldisuse määramisel arvesse võtta ka õigustuse kui ühe imperatiivi sisuõise üldisust. Imperatiiviga võidakse anda õigustusi kindlaksmääratud arvule isikuile või kindlaksmääramata, registreerimata arvule inimestele. Nisugust imperatiivi, mis kohustab küll loendamatu arvu inimesi, kuid mis õigustab loendatavat arvu inimesi, ei ole otstarbekohane lugeda siiski õigusnormiks. Selliseks aktiks on näiteks konkreetse isiku autasustamine, talle personaalpensiooni määramine jne. Riigiorganina tegutseva isiku ametisse vormistamise akt on kahtlemata individuaalne akt, kui ta kohustab ja õigustab ainult seda konkreetset isikut. Akti, mis vormistab ametisse aga isikut, kellel on õigus õigusnorme luua või loendamatul arvul rakendusakte anda, on kahesugune tähendus. Kuivõrd ametisse nimetamise akt sisaldab kohustusi ja õigustusi ametisse määratu suhtes, sisaldab see individuaalse imperatiivi; kuivõrd akt kohustab aga kõiki kodanikke just selle inimese poolt antud akte täitma, sisaldab ta ka osa õigusnormist. Näiteks uue valitsuse ametisse nimetamise akt on õieti täienduseks konstitutsiooni eeskirjale, millega kohustatakse kõiki kodanikke valitsuse määrusi täitma. Valitsuse nimetamise akt dešifreerib tegelikkuses mitteesineva abstraktse valitsuse kui personifikatsiooni konkreetsete inimeste koosseisuga realselt tegelikkuses esinevaks valitsuseks.

Konkreetne inimene võib õiguslikus imperatiivis esineda mitte ainult kohustatuna või õigustatuna, vaid imperatiivi täitmine teiste isikute poolt võib tema vastu sihitud olla, talle mitte soodustuseks, vaid paheõiguseks olla. Kohtuotsus, millega konkreetset inimest

karistatakse, korraldus, mis kuulutab ta tagaotsitavaks, piirab isiku teo- või õigusvõimet. Viimased korraldused kohustavad küll loendamatut arvu isikuid, kuid oma suunatuse tõttu konkreetse isiku või isikute vastu tuleb need lugeda individuaalseteks imperatiivideks, mitte aga õigusnormideks.

Eespool oli juttu konkreetsetest inimestest. Kuidas lahendada küsimust sel juhul, kui on tegemist juriidiliste isikute, riigiorganite ja muude legaalsete personifikatsioonidega? Kui kohustatakse või õigustatakse konkreetseid juriidilisi isikuid loendatavateks käitumisteks, siis ei ole ju imperatiivi loomisel ega ta esimesel täitmisel kunagi teada, kui palju ja missugused konkreetset inimesed tegelikult selle juriidilise isiku teovõimet teostavad. Praktilistel kaalutlustel tuleb aga selliseidki imperatiive lugeda üldiselt individuaalseteks.

Teatavatel juhtudel on raske kindlaks teha, kas meil on tegemist üldise või konkreetse eeskirjaga. Organisatsiooni sulgemist käsitletakse konkreetse eeskirjana, kuid sageli on see üldine. Kodanliku valitsuse poolt 1918. a. vastuvõetud otsus Eestimaa Kommunistliku Partei sulgemiseks ja edaspidiseks keelamiseks oli suunatud küll näiliselt ühe juriidilise isiku vastu, kuid sulgemisotsus võttis võimaluse igalt kodanikult edaspidi organiseeruda kommunistlikku parteisse, ükskõik mis nime all ta ka ei esineks. Sulgemisotsus andis tegelikult põhiseaduse normile, mis deklareeris üldist ühinemisvabadust, kitsama sisu, ta kujunes konstitutsioonilise normi osaks, mille sisu oli järgmine: «Kõigil kodanikel on õigus ühineda poliitilistesse organisatsioonidesse, välja arvatud kommunistlik partei». Mõningad säärased normid olid oma ajalise kehtivuse osas piiratud (näiteks kaitseseisukorra väljakuulutamise otsused), kuid praktika näitas, et kodanliku Eesti linnades ja raudteeäärsetes piirkondades järgnes ühele otsusele vahetult teine, nii et kaitseseisukorra seaduse alusel väljaantud normid kehtisid tegelikult pidevalt, konstitutsiooni ja vastavate tavaliste seaduste normid jäid selles osas ainult paberile. Need põhiseaduse paragrahvid jäid formulatsioonideks, mis tegelikult kogu kodanliku riigi kehtusel norme ei sisaldanud. Kaitseseisukorra väljakuulutamise otsus oli tegelikult õigusnormi väljaandmiseks, varasema seaduseelnõu maksmapaneku seaduseks teatud tähtjaks.

2. Õigusnormid ja individuaalsed õiguslikud imperatiivid neile kõrgemalseisva mõiste alaliikidena

Kirjanduses esineb seisukoht, mille kohaselt individuaalsed imperatiivid ja neid sisaldavad rakendusaktid loetakse juriidiliste mõistete klassifikatsioonis juriidiliste faktide hulka. Normatiivaktide ja neis sisalduvate õigusnormide ja teiselt poolt rakendusaktide ja neis sisalduvate individuaalsete ettekirjutuste mõistel ei

olevat kõrgemalseisvat mõistet, mille kaheks alaliigiks nad oleksid. Need väited ei ole teoreetiliselt õiged.

Juriidiline fakt on sündmus, asjaolu, mille esiletulekul tuleb kohustatud õigusnormi alusel teataval viisil käituda. Juriidiliseks faktiks võib olla igasugune sündmus või tegevus, selle hulgas ka normatiivakti või rakendusakti loomise fakt. Näiteks seaduse vastuvõtmine on ühtlasi juriidiliseks faktiks kohustusele seadust trükkida lasta, teda publitseerida, laiali saata. Samal ajal kehtib tavaliselt reegel, et seadus hakkab kehtima teatud tähtaja jooksul pärast selle publitseerimist, trükkimist. Vastava ametliku teataja ilmumise kuupäev, ajamomendi saabumine on juriidiliseks faktiks kõigile vastavas seaduses avaldatud normidele. Konstitutsioon ei volita aga ametliku teataja trükkimisega seotud isikuid kindlaks määrama seaduse kehtima hakkamise aega. Need isikud ei muutu seadusandliku organi osaks ka siis, kui nad faktiliselt viivitavad teataja väljaandmisega eesmärgil edasi lükata seaduse kehtimahakkamist. Trükitöölised, kes valitsuse trükikojas alustavad streiki, võivad seda teha hoopis teistel motiividel. Meil kehtis varem säte, et seadus hakkab kehtima, teda tuleb täita päevast, mil ametliku teataja number jõudis vastavasse kohta. See sündmus oli juriidiliseks faktiks. Sidetöötaja, kes teataja kohaletoiimetamisega kiirustas või tahtlikult või tahtmatult sellega viivitas, ei muutunud sellega seaduseandjaks, kes määrab kindlaks, mis päevast tuleb seadust täitma hakata. Juriidiline fakt võib seega esile tulla tahte tulemusel, kuid kas inimene soovib seda või mitte, seondatakse tema teatava teo või tahteavalduse kui juriidilise fakti esiletulekuga õigusnormis mõne käitumise sooritamise kohustus.

Rakendusakti andjale annab aga õigusnorm volituse inimesi käskida või keelata, õigusnorm käsib inimesi täita rakendusakti andja poolt antud käske või keelde, ta nõuab, et selline käsk või keeld oleks rakendusakti andja tahte väljendus, et ta tahe oleks suunatud sellele, et vastavaid inimesi kohustada teatavaks käitumiseks. Kui me individuaalset käsku või keeldu loeme ainult sellepärast juriidiliseks faktiks, et ta andmist ja selle täitmist reguleerib seadus, siis peaksime ka seadust ennast lugema ainult juriidiliseks faktiks, aga mitte normatiivaktiks, sest ka tema andmist reguleeritakse kõrgemajoolise normatiivaktiga — konstitutsiooniga. Looduses juriidilist fakti kui niisugust ei esine. Juriidiline fakt tähendab ainult suhet kahe looduses esineva nähte — sündmuse, mida nimetatakse juriidiliseks faktiks, ja kohustatud käitumise vahel.

Õigusnormidel ja individuaalsetel õiguslikel imperatiividel on terve rida ühiseid tunnuseid ja vastavalt sellele tuleb neid lugeda neile kõrgemalseisva mõiste kaheks alaliigiks. Vastavalt sellele on ka õigusnorme sisaldavatel normatiivaktidel ja konkreetseid korraldusi sisaldavatel rakendusaktidel rida ühiseid tunnuseid ja seega on neil kahel mõistel kõrgemalseisev mõiste, mille alaliiki-

deks nad on. Kõrgemalseisvat mõistet võiksime nimetada õiguslikuks imperatiiviks ja vastavalt õigusaktiks. Aktide puhul esineb õieti kolmikjaotus, sest on ka akte, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka konkreetseid imperatiive. Õigusnormi ja individuaalse õigusliku imperatiivi erinevus seisneb selles, et esimene kujutab endast üldist käsku või keeldu, teine aga konkreetset käsku või keeldu. Millised on aga mõlema liigi ühised tunnused? Nii normatiivaktid kui ka rakendusaktid, nii õigusnormid kui ka individuaalsed õiguslikud imperatiivid väljendavad valitseva klassi taht, nad teenivad poliitiliselt ühesuguseid eesmärke, nad on riigiorganite tahtelised aktid, mis kohustavad inimesi teatavaks käitumiseks, on käsud või keelud, mille täitmist garanteeritakse riikliku sunniga, nad luuakse kõrgemajõulise delegatsiooninormi, lõppastmes konstitutsiooni alusel ja on seaduslikkuse alusel looduna kehtivad, neid tühistatakse või muudetakse, neil on ajaline ja ruumiline kehtivus.

Haldusorganite poolt väljaantavaid normatiiv- ja ka rakendusakte nimetatakse haldusaktideks. Kui neil haldusaktide liikidel ei oleks kõrgemalseisvat mõistet, ei oleks loogiline neid haldusõigus-teaduses ühe akti mõiste alla viia. Sama tuleb öelda seadluse mõiste kohta, mis haarab nii normatiiv- kui ka rakendusakte.

Õigusnormid on individuaalsete õiguslike imperatiividega sugulusnähted. Juriidilisteks faktideks võivad olla aga kõige mitmeksisemad sündmused nagu töörahva revolutsioonilise võitluse ja kommunismi ülesehituse huvides toimepandud kangelasteod autasustamise puhul ja kommunismi eest võitlejate kallal toimepandud massimõrvad karistamise osas.

Nõukogude kohtu otsus võib mõnikord olla nagu iga looduses esinev sündmus juriidiliseks faktiks, kuid põhilises liigituses tuleb tunnistada teda õigusnormiga sugulusnähteks, aga mitte visata ühte lahtrisse kuriteoga, kus kurjategija tahe pole suunatud sellele, et teda karistataks, vaid sellele, et kuritegu, seaduserikkumist, sooritada. Karistusest loodab aga kurjategija pääseda.

Õiguse klassiiseloorm ilmneb väga sageli selgemalt individuaalsete kui generaalsete ettekirjutuste juures. Kodanliku riigi kriminaalkoodeks on tavaliselt nii sõnastatud, et õiguse klassiiseloorm sellest ei nähtu. Seal kõneldakse näiteks lihtsalt riigivastasest tegevusest kui ühest karistatavast teost — kuriteost. Kui me tutvume aga näiteks kodanliku Eesti kohtute otsustega kui individuaalsete karistuskäskudega, siis näeme selgesti, et peale üksikute erandite karistati antud kuriteo eest ainult revolutsionääre — kommuniste, kes võitlesid kapitalistliku korra kukutamise eest. Sisekaitseorganitel oli õigus teha korraldusi igasuguste tegevuste sooritamiseks, mis kõrvaldaksid ohu avalikule korrale, kuigi sellised riigiorganite tegevused tavaliste seaduste järgi olid keelatud. Sisekaitseorgani sellist korraldust ei saa käsitleda ainult juriidilise faktina, sest see organ oma individuaalse tahtelise aktiga tühistas

tegelikult teatava osa käitumiskohustusi, mis õigusnorm kui üldine eeskiri oli kehtestanud. Me võime üldist eeskirja kujutleda konkreetsete käskude kogumikuna, millest nimetatud sisekaitseorgan tühistas teatava osa.

Ühte ja sama eesmärki võib riik saavutada mõnikord nii geneeraalse eeskirja — õigusnormi andmise kui ka rea individuaalsete eeskirjade andmisega. Kodanlik riik võib õigusnormiga kõik tööliste koosolekud keelata, ta võib aga ka paljude individuaalsete aktidega — konkreetsete koosolekute keelamisega sama resultaadi saavutada. Valitsus võib määrusega kui normatiivaktiga määratuks ajaks korraldada üldise puhkepäeva üleviimist pühapäevalt pühale lähedalolevale tööpäevale, ta võib seda korraldada aga ka eraldi igal konkreetsel juhul vastava individuaalse eeskirjaga.

Ei ole mingisugust kahtlust, et muude tunnuste ühtimisel on õigusnormid poliitiliselt tähtsamad kui individuaalsed ettekirjutused, sest nad kohustavad või õigustavad rohkemat arvu inimesi. Kui aga vastavate imperatiivide muud tunnused ei ühti, siis võib teatavatel korraldustel olla palju suurem kaal kui üldistel eeskirjadel — õigusnormidel. Võib esineda juhte, et faktiliselt õigusnormis ettenähtud juriidilisi fakte tegelikult kunagi ei esine või esineb väga harva. Õigusnormi täitmine võib olla kohustuslik ainult väikesel territooriumil, mis on asustamata või väga hõredalt asustatud. Mõningatel juhtudel ei kasuta kodanikud neile seadusega võimaldatud õigusi, sest see ei paku neile majanduslikku huvi. Samadel põhjustel ei esine kunagi ka teatavaid kuritegusid, näiteks leiva söötmist loomadele. Väga paljud seadusnormid jäävad seega faktiliselt ainult paberile.

Teiselt poolt võivad mõningatel ühekordset käitumist nõudvatel korraldustel olla väga ulatuslikud poliitilised, majanduslikud ja muud tagajärjed. Selliseks ühe inimese käsuks teisele inimesele oli käsk heita aatomipomm Hirošima linnale. Teise maailmasõja ajal anti käsk avada Hollandis mere eest kaitsvad tammid, et takistada hitlerlaste edasitungimist. Konkreetne käsk tuleavamiseks piiril teise riigi kaitsejõudude hävitamise otstarbel võib kaasa tuua maailmasõja, sest kallaletungi fakt on omakorda juriidiliseks faktiks õigusnormile, mis kohustab kallaletungi tagasi lööma. Konkreetne käsk vägede tagasitõmbamiseks võib aga viia sõja lõpetamisele.

Arvestades üldiste eeskirjade suuremat tähtsust tehakse nende loomine kvalifitseeritumate, kõrgemate, kollektiivsete organite ülesandeks, korraldatakse vastavate projektide põhjalikum ja laiaulatuslikum arutus. Kaasaja keeruka elu reguleerimiseks ei ole aga vaja koondada kõigi õigusnormide loomine rahvaesinduste kätte, neile tuleb reserveerida ainult kõige tähtsamate ja tugevama jõuga normide loomine.

НОРМА ПРАВА КАК ОБЩЕЕ ПРАВИЛО ПОВЕДЕНИЯ

П. И. Вихалем

Резюме

В статье указывается, что норма права как общее правило отличается от индивидуального предписания тем, что первое обязывает неопределенное количество людей, второе же обязывает конкретное лицо или конкретные лица. Нормы права не определяют также и количество обязательных поведений, устанавливаемых ими. При этом правовыми нормами невозможно признать предписания, хотя и обязывающие неопределенное количество людей, но уполномочивающих только одно или несколько конкретных лиц.

Нормы права и индивидуальные повеления и запреты (акты применения права) имеют при их различии также и ряд общих признаков, позволяющих их рассматривать в качестве видов одного общего явления — правового повеления или запрета.

Разграничение норм права от индивидуальных предписаний по разнице в степени их значимости невозможно. Зачастую и акты применения имеют особенно большое значение и в них особенно ярко проявляется классовый характер права.