

**Riigikogu otsuse
„Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030”
eelnõu seletuskiri**

Sisukord

I. Sissejuhatus	3
II. Õigusloomepoliitika põhialuste koostamine	4
III. Õigusloomepoliitika põhialuste vajalikkus	5
IV. Visioon ja üleriigiline eesmärk	8
PÕHISEADUSEST LÄHTUV ÕIGUSLOOME	8
V. Hea õigusloome põhimõtted	10
HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE	10
<i>Vähem õigusloomet</i>	13
<i>Õiguse süsteemne arendamine</i>	15
<i>Konkurentsivõimeline õiguskeskkond</i>	19
<i>Parem õigusloome Euroopa Liidus</i>	22
VI. Arengusuunad	25
SEADUSEELNÕUDE MENETLUS	26
<i>Hetkeolukord</i>	26
<i>Arengusuunad</i>	31
VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS	31
<i>Hetkeolukord</i>	31
<i>Arengusuunad</i>	34
ÕIGUSLOOME MAHT	36
<i>Hetkeolukord ja arengusuunad</i>	36
KAASAMINE	42
<i>Hetkeolukord</i>	42
<i>Arengusuunad</i>	44
MÕJUANALÜÜS	45
<i>Hetkeolukord</i>	45
<i>Arengusuunad</i>	55
JÄRELHINDAMINE	58
<i>Hetkeolukord</i>	58
<i>Arengusuunad</i>	60

ÕIGUSKEEL	62
<i>Hetkeolukord</i>	62
<i>Arengusuunad</i>	63
KOOSTÖÖ JA ARENDUS	65
<i>Hetkeolukord</i>	65
<i>Arengusuunad</i>	66
VII. Aruandlus ja ajakohastamine	68
VIII. Õigusloomepoliitika põhialustega kaasnevad mõjud	69
IX. Kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon	82
X. Jõustumine	82

I. Sissejuhatus

Õigusloomepoliitika põhialuste ülesandeks on seada hea õigusloome standard ja olla pikaajaliseks poliitiliseks suunanäitajaks, millest õigusloomes lähtuda.

Seeläbi peaks olema võimalik tagada suurem stabiilsus ja ettenähtavus õiguspoliitilistes valikutes. Samas ei saa põhialused ette näha väga konkreetseid tegevusi, mis lõppastmes sõltuvad ikkagi võimul oleva valitsuse ja Riigikogu enamuse poliitilistest otsustest üksikküsimustes. See tähendab, et põhialustes sätestatu on küllaltki üldine, kuid seejuures peab olema võimalikult laialt läbi arutatud, toetust leidnud ning kokku lepitud. Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 on ideaalselt toimiva õigusloome mõõdupuu, mis peab vastu pidama võimalikule valitsuse vahetumisele ja Riigikogu koosseisu muutumisele põhialuste kehtivusajal. Poliitika põhialused, mida toetab ainult valitsuskoalitsioon ja mis ei leia Riigikogu opositsiooni osalistki toetust, ei saa olla üleriigiliseks visiooniks ja nende pikaajaline kestus oleks kaheldav.

Arengudokumendi koostamiseks korraldati arvukalt kohtumisi sidusrühmade esindajatega, arutamaks seniste õiguspoliitika arengusuundade rakendumist, hetkeolukorda ja arenguvajadusi. Kõik need kohtumised olid olulised ja väärtuslikud, et leida vajalik tasakaalupunkt otsustamiseks, millega õigusloomepoliitikas jätkata ja mida tuleks uuendada, arendada.

Õigusloomepoliitika põhialustega lepitakse kokku Eesti õigusloomepoliitika pikaajalises visioonis ja hea õigusloome põhimõtetes, mis on aluseks seaduseelnõude menetlemisel, õiguskeele arendamisel ning koostöö ja arendustegevuse korraldamisel järgneva kümnekonna aasta jooksul. Poliitikasuundade selge sõnastamine ja jõustamine on oluline ka huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt, tagamaks õiguspoliitika ettenähtavuse ja avatuse.

Võrreldes õiguspoliitika arengusuundadega aastani 2018 ei muuda õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 olulisel määral juba võetud suunda. Jätkuvalt on keskne kaasava ja tõendusel põhineva hea õigusloome põhimõttest lähtuva õigusloome saavutamine. Varasemast selgemalt on rõhutatud põhimõtet, mille kohaselt õigusloome pole mitte esimene, vaid viimane abinõu probleemi lahendamisel. Samuti on uutes põhialustes erinevalt senistest seatud eesmärgiks, et õigusloome maht peab vähenema. Kui aga õiguslikke meetmeid eelistatakse, suunatakse õigusloojad kaaluma valikuid muu hulgas uuenduslikke meetodeid kasutades. Ka õigusloome peab kaasas käima tehnika arenguga andmeanalüüsis. Õigusloomele esitatavad nõuded peavad tagama selle, et loodavad seadused on põhiseaduspärased ning suurendavad konkurentsivõimet, heaolu ja turvalisust. Nende valdkondlike eesmärkide sõnastamise mõte ei ole asendada koalitsioonilepingut, vaid märksa üldisemal tasandil ja konsensuslikult seada sihid riigi õiguspoliitikas.

Õiguspoliitika kujundamisel tuleb kõigis valdkondades ja kõigil tasanditel edaspidi lähtuda õigusloomepoliitika põhialustega seatud eesmärkidest.

II. Õigusloomepoliitika põhialuste koostamine

Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 (edaspidi *ÕPPA 2030*) koostamine algatati Vabariigi Valitsuses Justiitsministeeriumi eestvedamisel 2017. a sügisel loogilise jätkuna Riigikogu otsusele „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ (edaspidi *ÕPAS 2018*). Õigusloomepoliitika põhialuste koostamist koordineeris Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse juhataja Karmen Vilms (karmen.vilms@just.ee), ettevalmistusprotsessi juhtis õiguspoliitika asekanstler Kai Härmand (kai.harmand@just.ee). Õigusloomepoliitika põhialuste eelnõu ja seletuskirja on koostanud Karmen Vilms, selle eri osade koostamisele on panustanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika asekanstler Kai Härmand, õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse juhataja Illimar Pärnamägi, eraõiguse talituse juhataja Indrek Niklus, õiguspoliitika osakonna nõunikud Annika Leevand ja Kärt Merilain, õigusloome korralduse talituse nõunikud Külvi Noor, Merit Valge, Pilleriin Lindsalu, Uku-Mats Peedok, Joel Kook ja Margit Juhkam, keeleteimetaja Mari Koik, justiitshalduspoliitika osakonna Riigi Teataja talituse juhataja Jüri Heinla ning kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse juhataja Tanel Kalmet. Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse keeleteimetaja Mari Koik.

Õigusloomepoliitika põhialuste koostamisel andis nõu ja põhialustega seatavaid eesmärke arutas oma kolmel kohtumisel 2015. aastal loodud justiitsministri õigusloome nõukoda, mille ülesannete hulka kuulub esitada omapoolsed seisukohad justiitsministri iga-aastase Eesti õiguspoliitika arengusuundade täitmise ettekande kohta, arutada justiitsministri või nõukoja liikmete ettepanekul konkreetsete õiguspoliitiliste või seadusandlike algatuste üle ja võtta nende suhtes seisukoht, anda soovitusi hea õigusloome arendamiseks. Justiitsministri õigusloome nõukoja esimees on vandeadvokaat Jüri Raidla. Nõukotta kuuluvad Allar Jõks, Lauri Mälksoo, Jaan Ginter, Mihkel Oviir, Toomas Luman, Lasse Lehis, Priidu Pärna, Annika Uudelepp ja Ülle Madise. Lisaks saadeti nõukoja liikmetele eelnõu ja seletuskirja tööversioonid kirjalikuks arvamuse avaldamiseks enne ametliku kooskõlastusringi ja avaliku arutelu toimumist.

Huvirühmade kaasamiseks kõigis etappides, alustades probleemi püstitamisest ja eesmärkide määratlemisest, korraldas Justiitsministeerium 2017. aasta lõpus ja 2018. aasta alguses kümnekond huvirühmadele ning riigi- ja teadusasutustele suunatud aruteluringi, keskendudes neis eraldiseisvatele teemadele, nagu kaasamine, õiguskeel, mõjude hindamine, mõju ettevõtjatele, järelhindamine, innovatsioon, õigusloome korraldus jne.

Kaasamist puudutaval kohtumisel osalesid: Liia Hänni (E-riigi Akadeemia), Alari Rammo (Vabaihenduste Liit), Henry Kattago (Riigikantselei), Merilin Truuväart (Riigikantselei), Elo Tuppits (Maaeluministeerium), Teele Pehk (Koostöö Kogu) ja Justiitsministeeriumi esindajad.

Õiguskeele teemadel toimunud aruteluringis osalesid: Maire Raadik (EKI vanemkeelekorraldaja), Katrin Hallik (EKI vanemkeelekorraldaja; eurokeel + selge keel),

Helen Kranich (Õiguskantsleri Kantselei õiguskorra kaitse osakonna vanemnõunik), Katrin Pever (Riigikogu stenogrammi- ja tõlkeosakonna juhataja), Riste Uuesoo (Õiguskantsleri Kantselei keeleteoimetaja) ja Justiitsministeeriumi esindajad.

Mõjuanalüüside kitsaskohti arutasid Justiitsministeeriumi ametnikud Janno Järve (Centar), Rauno Vinni (Praxis) ja Hede Sinisaarega (SoM).

Õigusloome ettevõtjatele avaldatava mõju hindamise ja ettevõtjate kaasamise arutelul osalesid Piia Zimmermann (Eesti Tööandjate Keskkliit), Nele Peil (Eesti Kaupmeeste Liit), Roomet Sõrmus (Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda), Evelyn Sepp (Teenusmajanduse Koda) ja Justiitsministeeriumi ametnikud.

Õigushariduse ja teaduskoostöö teemadel kohtusid Justiitsministeeriumi ametnikud Peep Pruksi (TÜ õigusteaduskonna direktor), Age Värvi (TÜ õigusteaduskonna asedirektor), Krista Paali (Eesti Juristide Liidu direktor), Indrek Reimandi (Haridus- ja Teadusministeeriumi asekancler; kõrgharidus, teadus ja keelepoliitika) ja Tanel Kerikmäega (Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudi direktor).

Innovatiivsete lahenduste kasutuselevõttu õigusloomes arutati 2016. aastal Vabariigi Valitsuse loodud avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühma¹ juhi Maarjo Mändmaaga. Halduskoormuse mõõtmise teemadel vahetati mõtteid bürokraatia vähendamise rakkerühma² juhi Liis Kasemetsaga. Kohtuti Riigikogu Kantselei, Riigikontrolli ja Riigikantselei ametnikega.

Õiguspoliitika arengusuunad on olnud teemaks kahel (2017. aasta detsembris ja 2018. aasta märtsis) õigusloomejuhtide ümarlual, kus osalevad kõigi ministeeriumide ja Riigikantselei ning põhiseaduslike institutsioonide (Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei) õigusosakondade juhid.

III. Õigusloomepoliitika põhialuste vajalikkus

Selgesõnaliste poliitikasuuniste jõustamine on vajalik, sest annab ühtse aluse, millest õigusloomes lähtuda. Kokkulepitud raamistik annab huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt kindluse ja selged ootused, millele tugineda õigusloomes osalemisel.

Õigusloomepoliitika põhialuste vajalikkust rõhutati peaaegu kõigil eelnõu ettevalmistavatel kohtumistel. Arvestades, et põhialustega seatakse õigusloome standard ja suund, mille poole püüelda, on need oluliseks allikaks nii poliitikutele, ametnikele kui ka huvirühmadele. Huvirühmadel, aga ka näiteks parlamendi opositsioonil oleks põhialuste näol – nagu siiani on olnud ÕPAS 2018 – allikas, millele viidata või mille alusel nõuda õiguspoliitika kujundamist

¹ <https://riigikantselei.ee/et/avaliku-sektori-ja-sotsiaalse-innovatsiooni-rakkeruhm>

² <https://www.mkm.ee/et/nullburokraatia>

selgete, demokraatlikule riigile kohaste ja rahvusvaheliselt tunnustatud reeglite alusel. Selline allikas osutub vajalikuks eriti olukordades, kus kiputakse heast praktikast kõrvale kalduma.

Ka Euroopa Liidu tasandil, kus õigusloome kvaliteet on prioriteetne teema, on sellised alusdokumendid olemas. Olulisima õigusloomepoliitika alusdokumendiga EL-s, Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppega³ on paika pandud parema õigusloome tava, millest kolm institutsiooni sellesamas kokkuleppes lubavad kinni pidada. Kolm institutsiooni tunnistavad oma ühist vastutust kvaliteetsete EL õigusaktide koostamise eest ja selle tagamise eest, et õigusaktid keskenduksid valdkondadele, kus neil on kõige suurem lisaväärtus Euroopa kodanike jaoks, et õigusaktid oleksid liidu ühiste poliitikaeesmärkide saavutamiseks võimalikult tõhusad, lihtsad ja selged, väldiks ülereguleerimist ning kodanikele, haldusasutustele ja ettevõtjatele, eelkõige väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE-d) tulenevat halduskoormust ning et need koostataks viisil, mis võimaldaks neid hõlpsalt üle võtta ja praktikas kohaldada ning tugevdada liidu majanduse konkurentsivõimet ja jätkusuutlikkust⁴. Nimelt sedalaadi alusdokumentidele viidates ja nende järgimist tähtsustades⁵ on võimalik saavutada edasine areng.

OECD põhialused õiguspoliitikas on koondatud soovitusteks⁶ hea õigusloome kohta, mis pärinevad aastast 2012. Soovituste punkt 1.2 rõhutab sõnaselgelt vajadust kehtestada õigusloome kvaliteedi parandamiseks kõigil tasanditel – nii valitsuse kui ka seadusandja tasandil – valdkondadeülene integreeritud lähenemine, mis hõlmaks erinevaid poliitikasuundi (ingl *policies*), tööriistu ja institutsioone. ÖPAS 2018 täidab seda soovitust ja selle kehtivuse lõppemisel oleks sama eesmärk täita ÖPPA 2030-1. OECD 2015. aasta ülevaate⁷ kohaselt on enamik riike seda soovitust täitnud.

Õigusel (nii õigusloome kui ka konkreetse õigusvaldkonna õigusnormide sisuline kvaliteet), millele põhialused keskenduvad, on rahvusvaheliselt tunnustatud seisukohtade kohaselt mõju riigi konkurentsivõimele. Regulatsioonide mõju majanduskasvule tunnistavad nii EL, OECD kui ka Maailma Pank. Nii toonitab Maailma Pank ühes oma paljudest raportitest⁸, et nimelt

³ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe „Institutsioonidevaheline kokkulepe, 13. aprill 2016, parema õigusloome kohta“, Euroopa Liidu Teataja, L 123, 12. mai 2016: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

⁴ Institutsioonidevaheline kokkulepe parema õigusloome kohta, selgituspunkt 2.

⁵ Eesti eesistumise ajal oli hea õigusloome vallas olulisim ülesanne töötada välja EL Nõukogu mõjuhindangute lähteülesande standarditud vorm, millest edaspidi olenevad nii tellitavate mõjuhindangute kvaliteet kui ka eeldused, et nõukogu mõjuhindangute süsteem kujuneks edukaks. Erinevalt Euroopa Komisjonist ja Euroopa Parlamendist ei ole Euroopa Liidu Nõukogus mõjuanalüüsi süsteem veel välja arendatud selliseks, nagu see institutsioonidevahelise kokkuleppe kohaselt olema peaks.

⁶ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

⁷ OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>, p 26.

⁸ Jacobs, Scott; Ladegaard, Peter. 2010. *Better regulation for growth : governance frameworks and tools for effective regulatory reform - regulatory governance in developing countries (English)*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/543401468176979961/Better-regulation-for-growth-governance-frameworks-and-tools-for-effective-regulatory-reform-regulatory-governance-in-developing-countries>, p 1

õigusloomemenetluse ja nõuete reformid, mis parandavad õigusloome kvaliteeti, aitavad samas parandada üldist heaolu ja loovad paremad tingimused ettevõtlusele. Seejuures viitab Maailma Panga raport ka mitmetele uuringutele, mis on kinnitanud regulatsioonide kvaliteedi ja majanduskasvu omavahelist seost, selgitades, et hea õigusloome elementide kasutamise mõju võib olla nii mikro- kui makromajanduslik⁹. Õigusaktide kvaliteeti ja selle seost riigi majanduskeskkonnaga rõhutab näiteks raport *Doing Business 2018*¹⁰. Ka EL Nõukogus arutatakse parema õigusloome teemasid just konkurentsivõime nõukogu all korraldatavas konkurentsivõime ja kasvu töörühmas.

See tähendab, et hea õigusloome ei ole asi iseeneses, vaid kindlate põhimõtete järgmine aitab tagada laiemat heaolu. Põhialused suunavad looma sellist õiguskeskkonda, milles kehtivaid norme õiguse adressaadid mõistavad ja tahavad järgida, kuna on saanud osaleda normide kujunemises. Tuleb teadvustada, et pingutusi hea õiguskeskkonna nimel teevad paljud riigid, st riikide vahel on konkurents. On selge, et edu saab tagada üksnes läbimõeldud, süstemaatiline ja kavakindel õigusloome juhtimine.

Kehtiva ÕPAS 2018 täitmise kohta on justiitsminister igal aastal Vabariigi Valitsuse nimel teinud ülevaate Riigikogule¹¹. Viimane teeb kokkuvõtte sellest, kuidas arengusuundade täitmine on aastate lõikes läinud ja millised on trendid. Kuigi näiteks väljatöötamiskavatsuste osakaal on jäänud loodetust väiksemaks, ei saa öelda, et see instituut oleks täielikult läbi kukkunud. On mitmeid häid näiteid arengusuundade rakendamise ajast, kus seadusloome algatamine väljatöötamiskavatsuse etapiga alustades on tekitanud aktiivse ja vajaliku ühiskondliku debati. Väljatöötamiskavatsuste vajalikkust on üha kindlamalt väljendanud ka huvigruppide esindajad. Mitmetele headele näidetele on osutatud iga-aastastes ülevaadetes. Suurima probleemina võib täheldada tendentsi menetleda mitmeid olulisi muudatusi kiireloomuliselt, st väljatöötamiskavatsuseta, puuduliku kaasamise ja põhjaliku mõjuanalüüsita. Selline trend ei peaks aga tähendama, et väljatöötamiskavatsuse instituut tuleks ära kaotada, vaid pigem on vaja tegeleda sellega, kuidas seadusloome tempot aeglustada. Samas on vaja säilitada võimalus vajalikke ja põhjendatult kiireid muudatusi menetleda paindlikult. Märksa paremaks on läinud mõjuanalüüside kvaliteet. Suurenenud on ka mõjuanalüüside arutelu tähtsus. Oluliseks tõukeks sellele on paraku olnud ka mõned ebaõnnestunud otsused¹², kus kaasnevatele mõjudele ei ole otsustusprotsessis piisaval määral tähelepanu pööratud. Kaasamine on saanud vajalikud raamid kaasamise hea tava näol, kuid järele on vaja aidata kaasamisoskust ja eri meetodite kasutamist. Seletuskirja IV peatüki punktides on käsitletud lähemalt eri suundade hetkeolukorda ja sellest tulenevat vajadust uute põhialuste kontekstis kas midagi muuta, uuendada või säilitada.

⁹ Samas lk 9

¹⁰ *Doing Business 2018, a World Bank Group Flagship Report*, p 3, <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

¹¹ Kõik ülevaated kättesaadavad: <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oiguspoliitika-arengusuunad>

¹² Nt aktsiisipoliitikaga seonduv

IV. Visioon ja üleriigiline eesmärk

PÕHISEADUSEST LÄHTUV ÕIGUSLOOME

Õiguspoliitika põhialuste **visioonina** tagatakse aastaks 2030 Eestis põhiseadusest lähtuva hea õigusloome põhimõtete rakendamine kõigil tasanditel: nii Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikogu tasandil.

Sarnaselt ÕPAS 2018 tekstiga rõhutab kõnesolev eelnõu õiguspoliitika tuginemist põhiseadusele. Õiguspoliitika saab tugineda üksnes sellele, mis on põhiseaduse kohaselt võimalik. Nii on asjakohane korrata ÕPAS 2018 seletuskirjas¹³ esitatut: „Eesti Vabariigi õiguspoliitika kontseptsiooni ja õigusliku mõtte alusdokument on põhiseadus, mis määrab kindlaks riigi poliitilised põhijooned ja eesmärgid. Seetõttu tuleb õiguspoliitika kujundamisel esmajoones lähtuda põhiseaduse sätetest, mis tagavad üksikisiku õigused ja riigikorralduse. Teisalt on põhiseadus ka esmane õigusloometegevuse kvaliteedi hindamise mõõdupuu. Nii on põhiseaduse II peatükis sätestatud põhiõiguste kataloog raamiks, milles seadusandja tegutsema peab. Seega sisaldub põhiseaduses n-õ miinimumstandard, millele teised seadused peavad vastama. Riigi efektiivseks juhtimiseks peab aga seaduste kvaliteedi hindamisel minema põhiseadusest kaugemale. Õigusaktide kvaliteedile suurema tähelepanu pööramise ning kvaliteedi parandamise kaudu on võimalik mõjutada riigi konkurentsivõimet, viia poliitilisi eesmärgi ellu eesmärgistataval ja efektiivsemal viisil ning hoida realselt kokku nii riigi kui ka erasektori kulusid, suurendades seeläbi ühiskonna üldist efektiivsust.“

Põhiseadusest tuletatud olulistel õiguse üldpõhimõtetel, nagu proportsionaalsusel, õiguskindlusel, õigusselgusel jne on oluline osa üldises raamistikus, mille alusel üldse uut õigust luua saab. Samas vajab üldine raamistik nüüdisajast lähtuvat sisustamist ja arendamist, millele põhialused saavad kaasa aidata.

ÕPPA 2030 on mõeldud täitmiseks eeskätt Vabariigi Valitsusele, kuid osades, kus on eraldi nimetatud Riigikogu või ei ole kohustatud subjekti üldse nimetatud, on need täitmiseks siduvad ka Riigikogule. Näiteks peab Riigikogu tagama, et seaduseelnõu menetluse käigus tehtud oluliste muudatuste mõju analüüsitaks (ÕPPA 2030 nimetab ülesande täitjana Riigikogu), kuid Riigikogu peab sarnaselt valitsusega tagama ka õiguskeele selguse ja huvirühmade kaasamise õigusloomesse (ÕPPA 2030 ei nimeta konkreetset kohustatud subjekti). Kuigi osa ülesandeid on antud ainult Vabariigi Valitsusele, on nende nimetamine põhialustes vajalik, sest nende täitmisest sõltub valitsuse algatatud seaduseelnõude kvaliteet Riigikogu kui seadusandja jaoks. Selleks et heakskiidetud põhimõtetest ka lähtutaks, näeb ÕPPA 2030 ette, et Riigikogu võtab vastu üksnes sellise seaduse, mis vastab hea õigusloome põhimõtetele. See eeldab, et Riigikogu menetluses hinnatakse sisuliselt seaduseelnõu vastavust hea õigusloome põhimõtetele. OECD hinnangul on märgata parlamentide kasvavat rolli hea õigusloome põhimõtete rakendajate ja edendajatena, headeks näideteks on Suurbritannia, Šveitsi, Rootsi ja Tšiili ja Euroopa

¹³ https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20__Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018_%20heakskiitmine__lk%201.

Parlament¹⁴. Kui sageli on parlamendile kehtestatud mõjuanalüüsi kohustus nähtud põhjendamatu, sealhulgas põhiseadusvastast parlamendiliikme algatusõiguse piiramist, on teisalt rõhutatud ka seda, et parlamentide aktiivsem roll mõjuanalüüsides koostajate või kontrollijatena võimaldab neil taastada oma algset võimu seadusandjana¹⁵.

Tõendus põhised analüüsid ja kaasamine ei asenda lõppastmes poliitilist otsustust, mis tehakse lähtuvalt poliitilistest argumentidest. Ja kuna õiguslik lahendus ei ole ainus võimalikest, ei ole poliitilise valiku analüüsita äratemine mõistlik ega ettenägelik. Ka ÖPAS 2018 seletuskirjas on rõhutatud, et poliitiliste valikute hindamiseks saab kasutada poliitilisi kriteeriume, õiguslike valikute hindamiseks õiguslike kriteeriume: „Oluline on seda eristamist silmas pidada ka igapäevaste õiguspoliitiliste diskussioonide käigus, kuivõrd praktikas aetakse need kaks argumentatsioonitaset tihti segi. Nii tuuakse tihti õigustehnilisi argumente – ükskõik kas õigustatult või mitte – seaduse vastu, millele ollakse vastu hoopis selle poliitilise sisu tõttu. [...] Õigusloomeprotsessi jaoks saab siit järeldada ühte: poliitikavalikute ja õigustehniliste lahenduste üle otsustamine tuleks võimaluse korral seaduse ettevalmistamise käigus lahutada. Samuti tuleks seaduse õigustehnilise ettevalmistamise juurde asuda alles siis, kui on piisavalt täpselt selgeks tehtud, mida poliitiliselt soovitakse saavutada. Just selle põhimõtte realiseerimiseks on Euroopa Liidu õigusloomeprotsess kujundatud selliseks, et kõigepealt toimub põhjalik poliitiline debatt roheliste ja valgete raamatute pinnal ja alles pärast nende diskussioonide lõppu asutakse eelnõu juriidiliselt vormistama. Eelkõige tagatakse selliste poliitikadokumentide koostamise abil: a) selge poliitiline kontroll tulevase õigusakti sisu üle; b) selged poliitilised juhtnõõrid seaduse tehnilisele koostajale.“¹⁶

Lisaks liiga konkreetsele planeerimisele on viimased valitsused oma tegevusprogrammides ette näinud n-ö 100 päeva ülesanded, mille kõigi puhul, juhul kui need tavaolukorras nõuaks väljatöötamiskavatsust õigusloome algetapina, on sellest kiireloomulisuse argumenti kasutades loobunud. Kiirustamisel jäetakse kõrvale alternatiivide analüüs, mistõttu sisuliselt tekitatakse juurde õigusloomet, mille vajalikkuses ei ole kitsa ajaraami tõttu jõutud veenduda. Mõjuanalüüs, aga ka eelnõude kvaliteet tervikuna on sellistes olukordades tavaliselt puudulik. ÖPPA 2030 eelnõu ettepanek on seetõttu loobuda edaspidi nn 100 päeva reeglist, millel tegelikult mingit õiguslikku alust kehtivas õiguses ei ole. Ka õiguskantsler on kritiseerinud 100 päeva kasutamist kiireloomuliste eelnõude menetlemiseks, öeldes oma 2016/2017 aastaülevaates järgmist: „Uue valitsuskoalitsiooni esimesed sada päeva on omandanud tähenduse, mida Põhiseaduse kohaselt neil olema ei peaks. Sada päeva on ette nähtud sisseelamiseks, töö alustamiseks, juhtimise ülevõtmiseks ning ehk ka uue koalitsiooni

¹⁴ Law Evaluation and Better Regulation: The Role for Parliaments. Joint meeting of the OECD and the Scrutiny Committee on Law Implementation of the French Senate, 5 December 2013. Kättesaadav: https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Concept%20note_role%20for%20parliaments.pdf

¹⁵ L'étude d'impact au Parlement français : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?, Bertrand Léo Combrade. Revue française d'administration publique 2014/1 (N° 149): <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2014-1-page-195.htm>

¹⁶ https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20__Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018_%20heakskiitmine_ lk 7.

prioriteete kajastavate seadusemuudatuste ettevalmistamiseks, aga mitte nende kiireloomuliseks menetlemiseks parlamendis.¹⁷

Seepärast ongi põhialuste eesmärgina märgitud, et hea õigusloome põhimõtteid tuleb järgida ka valitsuse esimese saja päeva jooksul. Nimetatud eesmärgi saavutamist toetaks kahtlemata see, kui paraneks koalitsioonilepingute kvaliteet. Selle eesmärgi täitmine on poliitikute kätes. Eesmärgi saavutamisele saab kaasa aidata nii, et juba valimisprogrammide koostamisel kasutatakse võimalikult suurel määral (nii valitsuse kui ka valitsusväliste) asjatundjate abi. Mida sisukamad ja enamal analüüsil põhinevad on erakondade programmid, seda sisukam ja realistlikum on kokkuvõttes koalitsioonileping. Oluline on ka see, kuidas koalitsioonileping sõnastatakse – läbianalüüsitud eesmäärke on võimalik sõnastada konkreetsemalt kui neid, mis alles vajavad analüüsi. Olukorras, kus pole kindlust, et üht või teist seadusesätet tuleb muuta, tuleks eesmärgid sõnastada enam probleemi- või visioonipõhiselt. Kui ettevalmistustöö on olnud piisav ja põhjalik, on ka saja päeva jooksul võimalik menetleda eelnõusid nii, et need vastaks hea õigusloome põhimõtetele. Kindlasti ei ole põhjendatud lugeda kõiki koalitsioonilepingus kokkulepituid, eriti aga saja päeva jooksul teostada tahetavaid ülesandeid automaatselt kiireloomuliseks. Kiireloomulisust peab ka sellises olukorras õigustama ülekaalukas avalik huvi. Üldreeglina on aga avalik huvi see, et õigusloome põhineks teadmusel, oleks kaasav ja ettenähtav.

V. Hea õigusloome põhimõtted

HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE

Kui olemasolevat õigusloomemenetlust järgides on jõutud selleni, et probleemi lahendamiseks valitakse õiguslik meede, on ametnikkonna ülesanne tagada selle õigusliku lahenduse kvaliteet. Praegu ametis olev Euroopa Komisjon on rõhutanud, et parem õigusloome on tähtis teema. Õigusloome ei ole eesmärk omaette – see peab tooma Euroopa kodanikele märgatavat kasu ja aitama lahendada ühiseid probleeme. Täpselt suunatud, tõenditel põhinevaid ja lihtsas stiilis kirjutatud õigusnorme rakendatakse suurema tõenäosusega nõuetekohaselt ning nendega saavutatakse seatud eesmärgid, olgu siis majanduse, sotsiaal- või keskkonna valdkonnas. Ajakohased, proportsionaalsed ja eesmärgile vastavad õigusnormid on äärmiselt olulised õigusriigi põhimõtte tagamise ja ühiste väärtuste toetamise, aga ka ametiasutuste ja äriühingute tegevuse tulemuslikkuse seisukohast.¹⁸

Parema (või eestipärasemalt hea) õigusloome (ingl *Better Regulation*) all mõistetakse OECD riikides, sealhulgas Euroopa Liidus, sellist õiguse loomist ja rakendamist, mis on hästi planeeritud, kaasav ja tõendusel põhinev. OECD on eriti rõhutanud kõrgeima taseme poliitilise

¹⁷ Õiguskantsleri aastaülevaade 2016/2017, õigusloome osa:
<http://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2017/oigusloome>

¹⁸ Komisjoni teatis „Parem õigusloome: paremad tulemused – tugevam liit“, Brüssel, 14.9.2016, COM(2016) 615 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=ET>

toetuse olemasolu ning sobivat ja tõenduspõhist poliitikat soosivate struktuuride ja institutsioonide olemasolu vajalikkust.¹⁹

2014. aastal ametisse astunud Euroopa Komisjon seadis parema õigusloome oma ametiaja üheks prioriteediks. Paremale õigusloomele määrati esmakordselt kõrgetasemeline poliitiline vastutaja komisjoni esimese asepresidendi Frans Timmermansi näol.

Eesti ei erine siin teistest EL ega OECD liikmesriikidest, kus kaasavat, ettenähtavat ja tõenduspõhist õigusloomet tähtsustatakse. Tõuke hea õigusloome poliitika rakendamiseks andis suurel määral kehtiv ÕPAS 2018. Nii võibki öelda, et hea õigusloome põhimõtted sisalduvad Eesti kontekstis ÕPAS 2018-s ja selle rakendusaktides ning edaspidi edasiarendatud kujul muu hulgas ÕPPA 2030 tekstis.

ÕPAS 2018 rakendamise tulemusena uuendas Vabariigi Valitsus ulatuslikult seniseid normitehnika eeskirju²⁰, täiendas õigusloomemenetlust väljatöötamiskavatsuse ja järeelhindamise etappidega ning töötas välja ühtsed nõuded mõjuanalüüsile ja kaasamise hea tava. Riigikogu ÕPAS rakendajana ühtlustas koostöös valitusega normitehnika reeglid. ÕPAS 2018 rakendamisega seotuks võib pidada ka 2016. aastal vastu võetud ja jõustunud²¹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 36 täiendamist nõudega, mille kohaselt Riigikogu komisjon kaasab eelnõu arutellu need asjassepuutuvad huvirühmad, kes olid kaasatud eelnõu ettevalmistamise ja soovivad osaleda eelnõu arutelul. Kuigi eelnõu 2. lugemise seletuskiri, millega eelnimetatud muudatusettepanek esitati, ei sisaldanud viidet ÕPAS-ile ei ole, põhjendab just see soovi muuta Riigikogu töö kaasavamaks ja avatumaks.²²

ÕPAS 2018 preambul rõhutab, et heakskiidetud arengusuundi tuleb järgida kõigil tasanditel kavandatavate õiguslike vahendite abil elluviidavate poliitikaotsuste ettevalmistamisel. Siiski ei ole kõik selles sisalduvad ülesanded suunatud Riigikogule. Näiteks väljatöötamiskavatsuse koostamine on ülesanne Vabariigi Valitsusele, mis on kehtestatud HÕNTE-ga. Erinevalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest ning Riigikogu juhatause 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjast“ näeb Vabariigi Valitsuse kehtestatud HÕNTE ette seadusloome kohustusliku algetapina väljatöötamiskavatsuse koostamise. Aluseks oli just Riigikogu poolt ÕPAS-s sõnastatud ülesanne valitsusele. Seega kui seaduse algatab peale valitsuse muu selleks õigustatud isik (PS § 103), siis temale VTK koostamise kohustus sõnaselgelt ei laiene. Ka mõjuanalüüsi ja järeelhindamise üksikasjalikud nõuded kehtivad üksnes valitsuse tasandi jaoks. Nii jääb see ka uutes põhialustes. VTK on menetluslik viis, kuidas valitsus saab realiseerida hea õigusloome põhimõtteid. See aga ei tähenda, et Riigikogu ei peaks järgima hea õigusloome põhimõtteid.

¹⁹ Soovitused 1 ja 3: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

²⁰ Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE), RT I, 29.12.2011, 228, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

²¹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus, RT I, 03.05.2016, 2, <https://www.riigiteataja.ee/akt/103052016002>

²² 175SE II seletuskiri, lk 1, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/74175104-bd2d-4f43-8f2e-4a28202be242>.

Arutletud on VTK nõuete olemuse ja õigusliku siduvuse üle. Küsitud on ka, kas VTK nõuete eiramine võib olla nii suure kaaluga normi formaalse õiguspärasuse eelduse rikkumine, mis mõjutab selle põhiseaduspärasust. Just viimati nimetatu kerkis ühe küsimusena nn haldusreformi põhiseaduslikkuse järelevalve asjas Riigikohtus²³, kus Riigikohus leidis, et VTK koostamata jätmine ei too kaasa formaalset põhiseadusvastasust. Kohus põhjendas oma otsuse p-s 110, et kuna HÕNTE kehtestamine pole osa põhiseaduses ette nähtud seadusandlikust protseduurist, siis ei mõjuta HÕNTE-s kehtestatud nõuded PS § 87 p-s 4 sätestatud pädevust esitada Riigikogule seaduseelnõusid. Kuigi VTK eiramine ei pruugi olla *ipso jure* formaalne alus seaduse põhiseadusvastasuse tuvastamisel, võib lõpptulemuseks olla ikkagi seaduse põhiseadusevastaseks tunnistamine põhjusel, et kohtul ei ole vastupidist kinnitavaid kaalutlusi. Nii tunnistas Riigikohus 2002. aastal²⁴ normi põhiseadusevastaseks põhjusel, et kohus ei saanud kaaluda, kas normi tulemusena ettevõtlusvabadusse sekkumine oli demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonutanud ettevõtlusvabaduse olemust.

Väljatöötamiskavatsusel on oluline ülesanne nii proportsionaalsuse kui hea halduse põhimõttega kooskõla tagamise seisukohast. VTK koostamise nõue seadusloome esimese etapina on loodud tagama suuremat sidusust ja õiguslike lahenduste efektiivsust. VTK peab andma vastuse, kas probleemi lahendamiseks on vaja seadust. VTK peab andma vastuse, kas probleemi lahendamiseks on esiteks üldse vaja seadust ning teiseks, millise intensiivsusega seaduse lahendust. Sellest lähtuvalt võib VTK koostamata jätmine ehk konkreetse juhtumi jaoks kõige sobivama lahenduse otsimine, ja sellele järgnev, kõigis järgmistes menetlusetappides puudulik mõjude hindamine ja kaasamine lõppastmes tuua kaasa seaduse vastuolu proportsionaalsuse põhimõttega (kavandatud meede ei pruugi olla sobiv, vajalik ega mõõdukas) ehk seaduse materiaalse põhiseadusvastasuse. Nimelt peaks just VTK-st algav õigusloomeprotsess tagama parimal viisil selle, et seaduseelnõus pakutavad lahendused on läbi mõeldud ja toimivad ning nende mõjud tänu varajasele kaasamisele hästi prognoositavad.

VTK instituut on loodud avatud arutelu läbiviimiseks probleemi olemuse, sekkumise vajalikkuse ning loodava lahenduse sisulise õigsuse, sh proportsionaalsuse üle. Seega loovad VTK koostamine ja selle nõude õiguslik siduvus eelduse parema õigusloome sünniks. ÖPPA 2030 näeb ette, et Riigikogu võtab vastu üksnes sellise seaduse, mis vastab hea õigusloome põhimõtetele, luues sellega kehtestatud nõuete ja nende järgimise seose. Eelnevale lisaks näitab nõuete järgmine riigi tõsiseltvõetavust.

Nii väljatöötamiskavatsused kui ka järelhindamise tulemused peavad jõudma ka Riigikogu liikmete kätte aruteluks. Väljatöötamiskavatsuste arutelu Riigikogus tagaks selle, et Riigikogu liikmed saaksid kavandatava kohta teavet ajal, kui olulisi otsuseid langetatakse, mis omakorda võimaldaks muuta tulemuslikumaks hilisema huvirühmade kaasamise Riigikogu komisjonide töösse. Järelhindamise aruannete arutelu Riigikogus võimaldaks aga Riigikogu liikmetel saada vahetut tagasisidet selle kohta, kas vastuvõetud ja jõustunud seadused praktikas soovitud viisil rakendusid ning milliseid mõjusid tegelikult endaga kaasa tõid.

²³ Riigikohtu 20.12.2016 otsus nr 3-4-1-3-16, p 110.

²⁴ RKPJKo 10.05.2002, otsus nr [3-4-1-3-02](#).

Selge, täpne ja võimalikult lihtne õiguskeel on hea õigusloome põhimõtte lahutamatu osa. Hea õiguskeel võimaldab õiguse adreessatidel õigusnormides sisalduvast paremini aru saada. Selleks, et õigust luues tekiks veendumus, kas loodav tekst on ikka arusaadav, võiks menetluse käigus tekstide arusaadavust nende kasutajate peal testida. Õiguse kasutaja on ÖPPA 2030 kohaselt üldmõiste, mis hõlmab nii õiguse adreessaate, huvirühmi, rakendajaid kui ka laiemalt inimesi, kes potentsiaalselt konkreetse õigusnormi ja õiguse valdkonnaga võivad kokku puutuda ja peaksid sellest seetõttu ka aru saama. Õiguskeele teemaline järjepidev koolitamine ja nii õigusloomejuristide koostöö keeleteoimetajatega kui ka keeleteoimetajate omavaheline koostöö on mõlemad ühtviisi vajalikud õigusaktide keele kvaliteedi paremaks muutmiseks.

Vähem õigusloomet

Õigusnormide hulk on pidevas kasvus. Koos normide lisandumisega muutub keerulisemaks ja detailsemaks normide sisu. Vajadusele õigusloome mahule piir panna on tähelepanu juhitud korduvalt.²⁵

Et õigusloomes tehtavad muudatused ja nende hulk peavad olema mõistlikus tasakaalus, rõhutas justiitsminister ka 2015. aastal, kui valitsuse liikmetele õigusloome mahu vähendamise kava²⁶ tutvustas. Ometi ei ole ministeeriumide õigusloomeplaanide ülevaatest, mida Justiitsministeeriumi eestvedamisel kokku pannakse,²⁷ ega menetletud eelnõude arvu järgi võimalik tõdeda, et õigusloome maht oleks tuntavalt vähenenud ja tempo aeglustunud.

2017. aasta 1. jaanuaril jõus olnud seadustest muudeti aasta jooksul rohkem kui pooli, mõnda neist seejuures korduvalt.

Seejuures väärib esile tõstmist asjaolu, et peamine osa õigusloomest tuleneb riigisisest vajadusest, mitte EL õiguse rakendamise kohustusest, nagu ekslikult sageli arvatakse. Näiteks kõigist 2017. aastal Justiitsministeeriumis läbi vaadatud õigusloomealgatustest (VTK-d ja seaduseelnõud kokku) tuleneb EL õigusega ühtlustamise vajadusest umbes neljandik, 2018. aastal ca 30%. Ülejäänud seadusloome algatused ei olnud EL õiguse ülevõtmise kohustusega seotud. EL õigusloome osakaal Eesti õigusloomealgatuste seas on võrreldes varasemaga isegi veidi vähenenud. Uue Euroopa Komisjoni parema õigusloome tegevuskava annab alust arvata, et sarnaselt käimasoleva arutelu eesmärkidega Eestis väheneb lähitulevikus ka vastu võetavate EL õigusaktide arv.

Näiteks on praegune Euroopa Komisjon õigusloome mahu ohjeldamise endale prioriteediks seadnud ja sel eesmärgil asutas Euroopa Komisjoni president Jean-Claude Juncker 14. novembril 2017 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma juhtlausega „Teeme vähem, aga paremini“. Rakkerühm andis oma tulemustest aru 15. juuliks 2018. Seejuures esitas ta

²⁵ <https://arvamus.postimees.ee/3379225/urmas-reinsalu-10-ettepanekut-kuidas-tommata-seaduste-masstootmisele-pidurit>, <https://arvamus.postimees.ee/4106309/hanno-pevkur-seadused-ei-tohi-takistada-majanduse-arengut>, Indrek Neivelt ETV „Foorumi“ saates 09.01.2018, <https://etv.err.ee/v/9895d47b-df22-40c0-82eb-942a5fad69ff> jne.

²⁶ <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusloome-mahu-vahendamise-kava>

²⁷ www.just.ee/oma

soovitused subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte paremaks kohaldamiseks, osutas poliitikavaldkondadele, kus pädevuse võiks tagasi delegerida või lõplikult tagasi anda liikmesriikidele, ning pakkus välja, kuidas piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi saaks paremini kaasata EL poliitika kujundamisse ja elluviimisse.²⁸

Rakkerühm alustas tööd 1. jaanuaril 2018. Seda asus juhtima parema õigusloome, institutsioonidevaheliste suhete, õigusriigi põhimõtete ja põhiõiguste harta eest vastutav komisjoni esimene asepresident Frans Timmermans.

Vähem õigusloomet tähendab ka vähem kordi otsust, et probleemi lahendab seaduse muutmine või uus seadus. Oluline on mõista eeskätt poliitilisel tasandil, et seaduse muutmise kõrval eksisteerib muid, mitteregulatiivseid probleemi lahendamise viise, kusjuures seaduse muutmine ei pruugi olla valikutest parim. Vaid õiguslikele lahendustele keskenduv mõtteviis sünnitabki üha uusi ja uusi eelnõusid. ÖPPA 2030 suunab õigusloojaid, aga ka otsusetegijaid ehk poliitikuid kaaluma ja valima ka muid lahendusi peale õiguslike. Eelnõu läheb veel kaugemale, toonitades, et õiguslik lahendus on viimane abinõu. ÖPPA 2030 ei näe ette, et õigusloome mahtu tuleks mõõta muudetavate seaduste arvu, eelnõude arvu või muu sellise näitaja abil. Sellised näitajad on üksnes illustreerivad ja neid tuleb alati tõlgendada, vaadates arvude taha. Näiteks andmekaitse reformi rakendamine toob kaasa väga paljude seaduste muutmise, mis suurendab õigusloome mahtu, kuid reformi läbiviimine on siiski vajalik ja asjassepuutuvaid seadusi ei saa muutmata jätta. Õigusloome mahtu tuleb mõõta komplekselt ja võimatu on öelda, milline on optimaalne õigusloome maht konkreetsetes arvudes väljendatuna. Optimaalset õigusloome mahtu on võimalik saavutada nii, et võimalikult paljudel juhtudel küsitakse, kas probleemi ei saa lahendada seadust muutmata. Selle tagamiseks annab parima võimaluse seadusloome alustamine väljatöötamiskavatsuse etapist. Kokkuvõtvalt saab öelda, et õigusloome mahu optimaalsust hinnates tuleb vaadata menetletavate eelnõude arvu, nende suhet VTK-dega, hinnata kvalitatiivselt nii menetluse käigus kui ka hiljem ülevaadena, millised muudatused on tehtud, mille pärast neid on menetletud ja kas eelnõu esitamine on olnud probleemi lahendamiseks tingimata vajalik või oleks probleemi saanud lahendada kehtiva õiguse tõlgendamise teel või muid meetodeid rakendades. Eestil EL liikmesriigina ei ole võimalik valida, kas ta rakendab EL õigust või mitte, st rakendamiseks vajalikud õigusaktid tuleb igal juhul kohasel tasandil vastu võtta.

On selge, et just väljatöötamiskavatsuse etapis tuleks muude kaalutud lahenduste võimalikkusele suurimat tähelepanu pöörata, kuna eelnõu täpse sõnastuse väljatöötamise etapis poleks sellest tõesti enam kasu. Ei tohiks unustada, et üldine põhimõtte peaks olema nimelt selles, et regulatiivse lahenduse kasuks võib otsustada alles siis, kui muul viisil probleemi lahendada ei saa. Seega tuleks regulatiivset sekkumist näha kui viimast ja mitte esimest võimalust asja lahendada. Selline mõtteviis peab alguse saama juba poliitikakujundamise algetapist. Kui valitsuse tegevusprogramm või ministriumide tööplaanid näevad esimese tegevusena ette seaduse muutmise, on ennatlikult määratud kindel viis, kuidas probleemi

²⁸ Vt https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_et/objectives ; vt ka otsust rakkerühma loomise kohta: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision_en_1.pdf

lahendada, jättes kõrvale varajase kaasamise ja mõjude hindamise. Nii muutub kogu edasine tegevus valmislahenduse õigustamiseks ja lahendusele probleemi otsimiseks. Ja lõppastmes küsitakse otsustajatelt ikkagi, millest nad otsuse tegemisel lähtusid, milline oli huvirühmade tagasiside ning millist mõju otsus eeldatavasti avaldaks. Nii poliitiline juhtkond kui ka ametnikkond peavad seisma selle eest, et valitsuse tegevusprogrammi ega muudesse töö planeerimise dokumentidesse ei satuks esimese tegevusena konkreetne õiguslik lahendus, vaid et eelistataks probleemi- ja analüüsipõhist planeerimist, mis jätkaks valitsusele aega sisuliseks kaasamiseks ja mõjude hindamiseks.

Õiguse süsteemne arendamine

Võib öelda, et peamised alused õigusliku kvaliteedi tagamiseks on Eestis paigas ja nendega arvestatakse õigusloomes. Tuleb tõdeda, et võrreldes ÕPAS 2018-ga olulisi muudatusi selles küsimuses ei ole, küll aga leidub täpsustusi ja uusi rõhuasetusi. Seadus peab sobima Eesti õigussüsteemi ja sobiva lahenduse väljatöötamise käigus on hea õigusloome tunnuseks tutvumine õiguslike lahendustega ka teistes riikides. Võrdlev õigus mitte ainult ei võimalda teada saada, kuidas teised riigid sama probleemi on lahendanud, vaid see võimaldab võrdleva kogemuse kaudu paremini mõista oma riigi õigust.²⁹

Võrdlev-õigusliku analüüsi tähtsustamise kõrval on ÕPPA 2030 eelnõus sõnaselgelt rõhutatud pakutud lahenduste põhiseaduspärasuse tagamise vajalikkust. Praktika on näidanud, et kuigi nõue analüüsida eelnõu seletuskirjas kooskõla põhiseadusega sisaldub HÕNTE-s, tehakse selliseid analüüse harva või piirduakse formaalse konstateeringuga, et eelnõu on kooskõlas põhiseadusega. On rohkelt näiteid, kus analüüsi ei ole tehtud, kuigi on enam kui selge, et tegemist on olukorraga, kus see peaks olema tehtud.³⁰ Kohtab siiski ka näiteid, kus põhiseadusega kooskõla analüüs on seletuskirjas esitatud. Paraku mitmete selliste analüüsitude puhul on suureks probleemiks analüüsi enda kvaliteet. Sagedaseks puuduseks näiteks proportsionaalsuse põhimõttega kooskõla analüüsimisel on see, et jäetakse tõendamata valitud meetmete vajalikkus, st miks leitakse, et samu eesmärgi ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui valitud meede.³¹

Õigusnormi looja peab põhjalikult tundma reguleeritavat valdkonda, selle õigusliku reguleerimise võimalusi (koos kaasnevate mõjudega) Eestis ja kasutatud lahendusi mujal riikides. Normi mõjusa rakenduse eelduseks on selle sobivus Eesti õigusesse. Seejuures ei tohi unustada, et lahenduste leidmisel on üleriigiline eesmärk otsida kõige konkurentsivõimelisemaid lahendusi, mis ei koormaks õiguse adressaate ülemäära ja mille täitmise tagamiseks kaasataks osapooli lahenduste väljatöötamisse võimalikult varases

²⁹ R. David, C. Jauffret-Spinosi, „*Les grands systèmes de droit contemporains*“, Dalloz 2002, lk 9.

³⁰ <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/rahanduskomisjon-saatis-allar-joksi-ogusliku-analuusi-ekspertiisi?id=67100690>

³¹ Nt alkoholi- ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu, <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5e413a00-8cd4-4c61-bd42-81ad405ee80b>

staadiumis. Teaduslikult on uuritud ja kinnitust leidnud³², et inimesed aktsepteerivad norme – isegi neid, mille vastu nad algselt olid – ja täidavad neid vabatahtlikult märksa suurema tõenäosusega siis, kui eelnev menetlus on nende jaoks tundunud õiglane (ingl *perceived procedural justice*). Seejuures on väljakutseks tagada õigusnormi selgus nii, et selle sisu oleks adressaadile kerge vaevaga mõistetav. Kui tekstist arusaamine nõuab erilisi ponnistusi, ei pruugi õiglasest menetlusest saadav positiivne tõuge kauaks kestma jääda.

Eelneva võtab kenasti kokku professor Raul Narits juba oma 1998. aastal ilmunud artiklis: „Seadused on mõeldud inimekäitumise korrastamiseks, kindlustunde loomiseks. Nad on ka ainsaks vahendiks riigi käes meie kõigi käitumise reguleerimiseks. Et aga seaduste regulatiivne toime ei jääks ainult vastu vaatama õigusnormi tekstist, vaid et õigus tegelikult toimiks, on vaja, et seadustes sisalduvad lahendused tuleneksid reaalsetest suhetest, tegelikust elust. Nii ma arvangi, et ühe hea seaduse sünniks oleks vaja väga täpselt ja ammendavalt tunda seda elu, mida seaduse abil püütakse korrastada. Teiseks on vaja see transformeerida õiguse keelde ning kolmandaks on vaja seadusele leida võimalikult adekvaatne koht õigustloovate aktide süsteemis.“³³

Eesti kuulub Mandri-Euroopa õigussüsteemi. Eraõigus, olles võtnud omaks pandektilise süsteemi, lähtub üld- ja eriosa loogikast. Ka avalikus õiguses on see osaliselt realiseerunud. Just osaline realiseeritus nõuabki iga kord avaliku õiguse valdkonna seaduste loomisel või muutmisel otsima ja looma seoseid kehtivate seadustega ning andma uuele seadusele süsteemis õige koht. Lähtudes eesmärgist süsteemsuse kaudu suurendada õiguse arusaadavust, on ka avaliku õiguse valdkonna õigusloomes põhjendatud seaduste vaheliste seoste loomisel, aga ka ühe seaduse sees võtta ülesehituses aluseks üld- ja eriosa jaotus niivõrd, kuivõrd see on võimalik. Haldusõiguse üldosa moodustavad muu haldusõiguse ehk haldusõiguse eriosa suhtes üldised ehk nn sulgude ette toodud normid. Praeguseks on välja kujunenud olukord, milles kehtivad seadused reguleerivad haldusmenetluse ning haldusorganisatsiooni küsimusi erinevalt, kusjuures erinevused on sageli põhjendamatud. Seetõttu on nn sulgude ette toodud osa napp. Haldusõiguse üldosa täiustamise eesmärk on see tühik täita. Haldusõiguse üldosas selgelt reguleeritud haldusorganisatsioon võimaldab ka saada selgema ülevaate riigist tervikuna, esindades halduse ühtsuse ideed vastukaaluks üha suuremale halduse killustumisele. Haldusorganisatsiooni ühtne regulatsioon tagab selle, et riigi täidetavad haldusülesanded korraldatakse ja täidetakse kodaniku jaoks efektiivselt ja riigi jaoks optimaalselt, samuti võimaldab see vältida tegevuste kattuvust, soodustab andmete ühekordset kogumist ja väldib liigset halduskoormust.

Ulatuslikumaks viisiks õiguskorras korda ja süsteemsust luua on senise seaduse asemel uue tervikteksti eelnõu koostamine või veel laiemalt valdkonna õiguse kodifitseerimine. Uue seaduse, veelgi enam terve valdkonna kodifitseerimine ei tohiks toimuda kergekäeliselt. Arvestada tuleb, et uue seaduse tervikteksti loomisega saab õiguskorras olulisel määral

³² Kees van den Bos, Lynn van der Velden, E. Allan Lind, „*On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts*“, *Utrecht Law Review*, <http://www.utrechtlawreview.org> | Volume 10, Issue 4 (November) 2014 | URN:NBN:NL:UI:10-1-115837 |

³³ R. Narits „Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents“, *Juridica* [1998/1](#), lk 2–6

kahjustada õiguse stabiilsus. Samuti kaotab aktuaalsuse senine kohtupraktika ja uuendamist vajaksid ka kõik seonduvad õigusaktid, dokumendid, lepingud jne.

Teisalt, kehtiva õiguse analüüsi ja ajakohastamist käsitletakse samuti parema õigusloome osana olukorras, kus selle eesmärgiks on muuta õigus selle kasutajatele paremini ligipääsetavaks. Suurema selguse ja süsteemsuse loomiseks õiguskorras on Mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvates riikides ajalooliselt kasutatud kodifitseerimist. 2001. aastal avaldatud Mandelkerni raport³⁴, mis on hea õigusloome poliitika üks alusdokumente, nimetas õiguse kodifitseerimist üheks oluliseks viisiks, kuidas sama valdkonna õigusakte omavahel ühtlustada ja seeläbi kehtiva õiguse kättesaadavust parandada.

Erinevalt mitmetest vana õiguskorraga riikidest on Eestis olemas lihtne ligipääs kehtivale õigusele. Täpne ülevaade on meil olemas tänu sellele, et Eesti Riigi Teatajas ilmuvad kõik õigustloovad aktid elektrooniliselt, neist koostatakse kohe avaldamisel terviktekstid ja ka õigusloome on lähtuv tervikteksti loogikast. Selline taristu muudab õiguse oluliselt paremini kättesaadavaks, võrreldes mitmete vanade demokraatiatega, kus mõnesaja aasta taguseid, kuid siiski kehtivaid seadusi tuleb ka 21. sajandil otsida paberkanajalt.

Kodifitseerimise vajaduse tingisid Eestis valdkonna seaduste vahelised ebakõlad, vasturääkivused ja süsteemitus, mis tähendab, et Eestis on kodifitseerimise abil soovitud muuta õigust selgemaks, kõrvaldades seejuures sama valdkonna seaduste omavahelised vastuolud. Valdkonniti on kodifitseerimise põhjused varieerunud, kuid üldistatult oli Eesti kontekstis kodifitseerimisprojektide algatamise taga kaks peamist põhjust: 1) 90-ndatel õiguskorras toimunud muudatuste rohkus, mille tulemusena kõigi loodud seaduste kvaliteet polnud sugugi hea ega ühtlane; 2) kohe sellele järgnenud uued kiirkorras tehtud muudatused, ühtlustamaks meie õigust Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega, mis omakorda paiskas segi õigusaktide ja -normide esialgse süsteemi. Nii seadis 2007. aastal valitsuse moodustanud koalitsioon eesmärgiks kodifitseerida mitmed õiguse valdkonnad³⁵.

Praeguseks on kodifitseerimisprojektide olemus mõneti muutunud, hõlmates ka kehtiva seadustiku või seaduste põhjalikku, sisulist ja süsteemset analüüsi, ühtlustamist ja

³⁴ Nn Mandelkerni grupi lõppraport parema õigusloome kohta, 13. november 2001, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

³⁵ Euroopa Sotsiaalfondi rahastuse toel alustati 2007–2013 rahastamisperioodil seitsme õigusvaldkonna kodifitseerimist: majandushaldusõigus, vääriteomenetlus, karistusõigus, ehitus- ja planeerimisõigus, keskkonnaõigus, sotsiaalõigus ja intellektuaalse omandi õigus. Esimese alustatud kodifitseerimisprojekti – keskkonnaõiguse kodifitseerimise käigus loodi keskkonnaseadustiku üldosa seadus ja uuendati täielikult kõiki eriosa seadusi. Protsess on olnud väga aja- ja töömahukas, mistõttu viimased eriosa seaduseelnõud (veeseaduse eelnõu ja jäätmeseaduse eelnõu) on alles menetluses. Majandushaldusõiguse kodifitseerimise käigus töötati välja majandustegevuse seadustiku üldosa. Vääriteomenetluse kodifitseerimise käigus töötati välja vääriteomenetluse seadustik. Karistusõiguse kodifitseerimise käigus töötati välja karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise käigus töötati välja ehitusseadustik ja planeerimisseadus ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. Sotsiaalõiguse kodifitseerimise käigus töötati välja järgmised seadused: 1) sotsiaalseadustiku üldosa seadus; 2) sotsiaalhoolekande seadus; 3) perehüvitiste seadus. Tööseaduse eelnõu koostamine ei ole aga läinud, nagu esialgu plaaniti, ja mitmetel põhjustel selle menetlemine praegu seisab. Intellektuaalse omandi õiguse kodifitseerimise käigus töötati välja autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste seaduse eelnõu ja tööstusomandiseadustiku eelnõu.

ajakohastamist ehk revisjoni, mis võib, aga ei pruugi kaasa tuua uue tervikseaduse loomist. Nii ongi 2014–2020 rahastamisperioodil keskendunud esmajoones revisjonidele ja revisjoni etappi on jõudnud järgmised õigusvaldkonnad: ühinguõigus, maksejõuetusõigus, mereõigus, riigikaitseõigus ja kriminaalmenetlusõigus.

On fakt, et õiguse kodifitseerimine kui väga ressursimahukas ettevõtmine on Eestis saanud ka tugevat kriitikat³⁶. Praktika on näidanud, et ka seaduse uue tervikteksti koostamise otsus langetatakse tihti liiga kergelt. Näiteks 2015. aastal esitati uus seaduse terviktekst või soov koostada uus terviktekst kokku 20 eelnõu ja 6 VTK-ga. Uue tervikteksti koostamine ei ole õigustatav üksnes sellega, et kehtiv seadus on juba 10 aastat vana. 10 aastat ei pruugi seaduse puhul olla sugugi palju. Hea seadus võib kesta märksa kauem. Uue seaduse loomist peavad õigustama sisulised argumendid ja kindlasti mitte formaalne väide, et muudetakse üle poole seaduse tekstist. Kuna õiguskorra stabiilsust tuleb säilitada niivõrd, kuivõrd see on võimalik, kaaludes seejuures, kas õigusselgus ei vähene, tuleb esimese valikuna alati eelistada muutmise seaduse eelnõu koostamist. Nii peabki õigusloomepoliitika põhialustes olema eelseisva 10 aasta perspektiivis selgelt rõhutatud, et uute seaduste loomine ei peaks toimuma kergekäeliselt.

Eesti eraõiguse valdkonna seaduste ajakohastamine toimus üldistatult kahes etapis – esiteks loodi 90-ndate alguses n-õ üleminekuseadused ja seejärel, pärast sajandivahetust, juba uued ja modernsed seadused. Musternäide on kindlasti võlaõigusseadus, aga ka perekonnaseadus või pärimisseadus või tsiviilkohtumenetluse seadustik. Üks väheseid erandeid, kus seni kehtib 1995. aastal jõustunud seadus, on äriühinguõigus (muud ühinguõigust reguleerivad seadused on jõustunud hiljem). See, et äriseadustik jõustus juba enam kui 20 aastat tagasi, ei tähenda, et äriseadustikku ei oleks vahepeal muudetud, vastupidi – seda on muudetud väga palju kordi. ÖPPA 2030 ütleb sõnaselgelt, et kodifitseerimine ei saa olla eesmärk omaette. See tähendab seda, et Eesti õigusloomepoliitikas ei ole eesmärgiks luua uusi seadusi üksnes nendes parema süsteemsuse saavutamiseks, vaid ulatuslikud muudatused peab tingima siiski esmajoones sisuline vajadus õigusloomet ajakohastada. Nimetatud täpsustus on vajalik, kuna praktikas on nt Prantsusmaal, ELis jm kasutatud õiguse kodifitseerimise ühe meetodina ka sellist meetodit, mis keskendub üksnes süsteemi korrastamisele, lubamata seejuures teha õiguses sisulisi muudatusi. ÖPPA 2030 kohaselt sellist meetodit Eesti järgima ei peaks ja muudatusi tuleb siiski teha üksnes ja esmajoones sisulise muutmise vajaduse korral, mitte vaid regulatsioone mehaaniliselt eri seadustest kokku tõstes.

Õigusloome korraldus peab toetama kvaliteetse õiguse loomist. Seepärast on oluline õigusloomejuristide pädevuse pidev ja jätkuv arendamine. Samuti tuleb järjepidevalt analüüsida uusi tehnilisi võimalusi ja koostöövorme, mille abil õigusloome kvaliteeti ja selle läbipaistvust parandada. Lisaks õigusloomejuristide taseme tõstmisele on vaja panustada ka analüütilisse võimekusse ning riigi käsutuses oleva statistika ja muude andmete, sh suurandmete kasutamisse kvaliteetsete ja adekvaatsete mõjuhinnangute koostamisel.

³⁶ Nt õiguskantsleri aastaülevaade 2016/2017

Konkurentsivõimeline õiguskeskkond

Riigid on omavahelises tugevas konkurentsisis nii majanduse, elukeskkonna kui ka õiguskorra poolest. Õiguskord ja selle tulemuslik rakendamine peab tagama Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime ning võtma arvesse hoogustuvat üleilmastumist ja teadmispõhist majandust. Selleks peab seadus tagama inimeste heaolu, majanduse konkurentsivõime ja ühiskonna turvalisuse ning riik peab selleks välja pakkuma uuenduslikke ja ettevaatavaid lahendusi.

Riigi õiguspoliitiline suund peab olema püüelda selle poole, et Eesti õiguskeskkond oleks nüüdisaegne, atraktiivne ja majanduse konkurentsivõimet tagav. Sellest aspektist vajab näiteks ühinguõiguse valdkond kindlasti süsteemset ülevaatamist, korrastamist ja ajakohastamist, et käia kaasas uute ärimudelitega. Kindlasti ei ole kõik kehtiva äriseadustiku aluseks olevad põhimõtted valed (pigem on ikka õiged), kuid näiteks osaühingu kapitaliseerituse reeglite kohta esitatavad nõudmised on tänapäeval mõnevõrra teistsugused, kui need oli 90-ndate keskel. Sama saab öelda ka osanike suhtlemise kohta ühinguga või erinevate piiriülese mobiilsusreeglite kohta, mis on eriti oluliseks muutunud just Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste ärisuhete tihenemise tõttu.

Kuid praegune aeg esitab riigile õiguse arendamisel täiendavaid väljakutseid ka ainuüksi sellest tulenevalt, et inimesed saavad palju vabamalt ja kiiremini riikide vahel liikuda, luues niiviisi õigussuhteid muu hulgas selliste õiguskordadega, mille aluseks olevad väärtused või põhimõtteid ei ühildu väga hästi näiteks Eesti enda õiguskorraga. Klassikaline näide on perekonnaõigus, kus tuleb tegeleda võõras kultuuris sõlmitud abielu tunnustamisega või laste õiguste kaitsmisega. Meie ühiskonna jaoks harjumatu peresuhete kõrval võiks näitena tuua *common law* süsteemist pärit kohtulahendid karistavate kahjuhüvitistega ja nende täitmisega seotud probleemid. Need on üksnes mõned näited küsimustest, mida üleilmastumine meie õigussüsteemile esitab. Oma kodanikest hooliva riigina ei saa Eesti neist küsimustest kõrvale vaadata. Seetõttu tuleb järjest enam ja põhjalikumalt tegeleda rahvusvahelise eraõiguse normidega, mis reguleerivad õigusküsimusi seoses teiste riikide seaduste rakendamisega, teistest riikidest pärit kohtumenetluse osalistega või kohtulahenditega, mida Eestis soovitakse täita. Ühelt poolt aitab meid selles väga palju Euroopa Liit, kes on liikmesriikide ülese selguse ja õiguskindluse tagamiseks kujundanud paljudes küsimustes ühtsed õiguslikud raamid, kuid ikka veel on väga palju teha ka Eestil endal. Lisaks Euroopa Liidu õigusloomes osalemisele on meie enda kujundada näiteks rahvusvahelise pankrotimenetluse alased suhted EL väliste riikidega (majanduslikult esikohal on kindlasti suhted Venemaaga, aga ka Norraga, USA-ga).

Äriühingute tegevust ja elukaart reguleeriv õigusraamistik peab vastama nüüdisaegsetele majanduse suundumustele. Kui ühinguõiguse peamine küsimus ja väljakutse seondub piiriülesest tegutsevate ühingute asutamise ja igapäevase tegevusega, siis samavõrra tuleb mõelda ka sellele, mis saab siis, kui ühingu majandusnäitajad ei võimalda tal enam turul toimida ja endale õigusi ning kohustusi võtta. Kuigi Eesti pankrotiseadust on korduvalt muudetud ja loodud ka täiesti uusi seadusi (näiteks saneerimisseadus ning võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus), siis tuleb tõdeda, et ka selles valdkonnas on märgata kogu maailmas teatud paradigmaatilist nihet. Kui varem oli peamiseks küsimuseks see, kuidas jagada vara, mis

maksejõuetust ühingust maha jääb, siis nüüd ollakse jõutud tõdemuseni, et see on üksnes väga viimaste tagajärgedega tegelemine. Pigem tuleks pöörata tähelepanu just sellele, et õigel ajal oleks võimalik maksejõuetust ära tunda, võtta kasutusele sobivad abinõud ja pakkuda ettevõtjale uut võimalust oma majandustegevus enne pankrotti ümber korraldada ja taas õitsele saada.

Ilmselt on omandisuhted läbinud pärast Eesti taasiseseisvumist kõige suuremad ja põhimõttelisemad muudatused. Omandit kui ühte põhiõigust ja vabadust tunnustab ka meie põhiseadus, olemas on asjaõigusseadus, mis reguleerib omaniku suhet tema omandiga. See on valdkond, mis vajab järjepidevat õigushoole, et põhiseadusega pandud raamid püsiks ka järgmised aastakümned. Kuid koos ühiskonna pideva muutumisega on järjepidevalt muutunud ja kasvanud ka immateriaalse vara osatähtsus meie igapäevaelus. Olgu näideteks infotehnoloogia areng või interneti vahendusel tarbitav loominguiline sisu, valdkond, mille osakaal majanduses kasvab väga kiiresti. Kõik see – leiutised, ärisaladused, kaubamärgid, autoriõigusega kaitstud teosed – vajavad järjepidevat kaitset. Intellektuaalne omand muutub järjest tähtsamaks tänu infotehnoloogia arengule, kuid samas ka järjest ohustatumaks just tänu infotehnoloogia arengule. Selle koosluse õige tasakaalu leidmine ongi tänapäeva õiguskorra suur väljakutse.

Viimaste aastate areng on näidanud, et õiglase, kiire ja kulutõhus kohtumõistmine on omaette väärtus, mille arendamise tuleb pidevalt panustada, sest ühiskonna muutumisega muutuvad ka ootused kohtumõistmisele ja muutub kohtumõistmine ise. Kohtupidamise ja -korralduse tehnilises pooles tuleb järjest enam pöörata tähelepanu digilahenduste kasutamisele, mis aitab kokku hoida kohtutele eraldatud ressursi, kasutada seda just õigusemõistmise läbiviimiseks ja vähendada seeläbi toetavate tegevuste peale kulutamist. Ning kindlasti tuleb järjepidevalt analüüsida menetlusõigusi, et veelgi paremini tagada poolte õigusi ja huve kohtumenetluses, kuid seda tuleb teha tõhusalt ja kohaselt, arvestades kaitstavate õiguste kaalu ühiskonnas.

Lisaks kohtumenetlusele peab jätkuvalt panustama kohtulahendite sundtäitmisse, sest üksnes seeläbi kõrvaldatakse paljudel juhtudel tegelikult valitsev ebaõiglus – võlgnikult saadakse kätte aastaid tasumata võlg või veekaitsevõõndist kõrvaldatakse keskkonnale ohtlikud rajatised. Ka selles valdkonnas on õiguskorral vaja muutuda, et arvestada ühiskonna arengut ja rõhuasetuste muutumist. Kohtulahendite sundtäitmise kujundamisel peab kaaluma läbiviidava menetluse kulutõhusust, osapoolte õigusi õiglasele menetlusele ja kiirust ning leidma nende põhiväärtuste vahel tasakaalu, mis võib sõltuda ka täidetavate lahendite olemusest ja õigushüvest.

Vaidluste lahendamine ja õiguste jõustamine sundtäitmise kaudu ei hõlma üksnes riigisisest kohtumenetlust või täitemenetlust, vaid peab hoogustuva üleilmastumise tingimustes arvestama järjest enam ka sellega, et Eestis tuleb selgeks vaielda õiguslikke küsimusi, mis seonduvad teiste riikide õiguskordadega, või täita lahendeid, mis on tehtud teistes riikides. Sest inimese või ettevõtja jaoks on poolik lahendus see, kui tema õiguste maksmapanemine pahatahtliku võlgniku suhtes lõppeb Eesti riigipiiril, olgu siis tegu kohtumenetluse või lahendi sundtäimisega. Nii peab riik järjest enam panustama koostöösse teiste riikidega, olgu see siis Euroopa Liidu tasandil, panustades muude rahvusvaheliste organisatsioonide töösse (Haagi Rahvusvaheline Eraõiguse Konverents, WIPO, EPO) või arendades kahepoolseid suhteid.

Kohtu vahendusel vaidluste lahendamine, olgu need siis kodaniku ja riigi vahelised vaidlused või ettevõtja ja ettevõtja vahelised vaidlused, on möödapääsmatu ja vajalik eelkõige siis, kui osapooled ei soovi oma seisukohtadest taganeda ega ole valmis ilma erapooletu kohtuniku otsuseta vaidlust lõpetama. Kuid mitte alati ei ole osapoolte seisukohad „kivisse raiutud“. Kui ei ole, saavad pooled kasutada lepitus- või vahendusmenetlust, mis ühelt poolt aitab vähendada riiklike kohtute töökoormust, teisalt tagab eri meelt olevate poolte rahumeelsema kooseksisteerimise pärast vaidluse lahendamist. Sellest tulenevalt on järjepidevalt vaja arendada kohtuväliseid vaidluste lahendamise mehhanisme – lepitus, vahendamine, asjatundja arvamus, aga ka vahekohtud. Teatud valdkondades, kus võib eeldada, et poolte vaidluse aluseks on eelkõige emotsioonid, võiks kohtuvälised vaidluste lahendamise võimalused ühendada kohtumenetlusega, et seeläbi eristada emotsioonid ja õiguslikud probleemid. Ja just viimastega peaks tegelema kohus.

Elukeskkonda kujundav õiguslik raamistik peab väärtustama neid tegevusi, mille tagamiseks normid on loodud, mitte muutuma kadalipuks. Seepärast tuleb näiteks majandushaldusõiguse valdkonnas järgida sellist õigusloomelist suunda, mille tulemusena õiguskeskkond muutuks ettevõtjale arusaadavamaks ja lihtsamaks. Majandushaldusõiguses ei tohiks seada ülemääraseid ettevõtluspiirangud väheohtliku iseloomuga tegevustes, näiteks kaubandustegevuses, samuti ei tohi need olla ebaproportsionaalselt koormavad. Samas peavad riigil säilima tõhusad võimalused kontrollida ohtliku tegevusala ettevõtjaid. Jätakuvalt on küsitav loakohustuse vajalikkus mitmetel tegevusaladel, samuti on kohati ebaselged loakohustuste piirid ning menetlus on ebamõistlikult keeruline. Tuleb kaaluda reguleerimata majandustegevuse valdkondade osakaalu suurendamist või vähemalt asendada loakohustus vähem koormava teatamiskohustusega. Samuti tuleb kaaluda eri valdkondade tegevuslube sisaldavate regulatsioonide suuremat ühtlustamist ning koondamist ühte seadustikku.

Niisamuti on asjakohane seada samad ootused ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas, kus olulisim väljakutse on vähendada õigusaktidest tulenevat tarbetut koormust kodanikele, sh nende omandile, selle kõrval ehitusettevõtjatele ja arendajatele. Teisest küljest tuleb senisest enam kaitsta avalikku huvi, mis seisneb eeskätt üldiseid huve arvestava ja inimsõbraliku elukeskkonna planeerimises ning väljaarendamises.

Õiguskeskkond peab püüdma tagada ühiskonna turvalisust. Vältida tasuks norme, mis kahandavad inimeste endi vastutust ja vabadust ning piiravad ülemäära ametnike kaalutusõigust. Haldustegevus peab olema efektiivne, paindlik ja vastutustundlik. Haldusõiguse eesmärk on õigusriikliku haldustegevuse juurutamine, piisava õiguskaitse tagamine õiguste piirangute korral ning toimiv haldusäitemenetlus. Halduse toimepidevus peab olema tagatud ka kriisisituatsioonides.

Nagu märgitakse karistusõiguse revisjoni eelnõu seletuskirjas³⁷, saab karistusõigus *ultima ratio* kui riikliku sunni ökonoomsuse põhimõttest lähtudes sekkuda üksnes siis, kui õigusliku regulatsiooni muud vahendid – tsiviilõiguslik hüvitamine ja haldussund – ei ole rakendatavad. Näib, et Eesti õiguskord on muret tekitavalt arenenud vastupidises suunas: esmase õigusliku

³⁷ Riigikogu XII koosseisu eelnõu 554SE

regulatsiooni vahendina ei nähta mitte tsiviil- ja haldusõigust, vaid karistusõigust oma repressiivset laadi normidega. Selline areng pärsib ühiskonna iseregulatsiooni ning lisab indiviidi ja riigi vahelistesse suhetesse üha enam konfliktsust. Teisisõnu, karistusõiguslikku repressiooni on pahatihti nähtud ravimina igale ühiskondlikule pahele. See aga ei ole soovitatav valik.

Karistusõiguse valik äärmise abinõuna on esmalt õiguspoliitiliste valikute tasandi küsimus: kui soovitakse millegagi tagada õiguspärast käitumist või õiguspärast olukorda hoida või taastada, tuleb esiteks analüüsida seda, kas soovitav tagajärg on saavutatav tsiviil- ja/või haldusõiguslike abinõudega. Alles siis, kui see ei ole õiguserikkumise või selle ohu tõsidust arvestades küllalt tõhus või üldse võimalik, on kohane pöörduda karistusõiguse poole. Üheselt tuleb hoiduda kriminaliseerivatest või karistusi raskendavatest seadusemuudatustest juhul, kui need on kehtiva õiguse tõlgendamise ja kohaldamise võimalusi arvestades ebavajalikud või ajendatud üksikutest õiglustunnet riivavatest juhtumitest ja tehakse ilma muudatuse hädavajalikkust tuvastava põhjaliku analüüsita – karistusõigus kui riikliku sunni äärmine abinõu peab jääma süsteemseks, et säilitada oma tõsiseltvõetavus. Teiseks tuleb normikujundamise tasandil *ultima ratio* põhimõttest tulenevalt valida karistatavale teole proportsionaalne karistumäär, mis tähendab raskemale karistusele kergema eelistamist igal juhul, kui see on tõhus. Samuti tuleb võimaldada karistusest erinevate meetmete kohaldamist, kui need võimaldavad süütegusid ära hoida ja õiguspärast olukorda taastada.³⁸

Parem õigusloome Euroopa Liidus

Euroopa Liidu õigusloome tähtsus on aasta-aastalt kasvanud ja mõjutab juba märkimisväärselt teatud õigusharude arengut. Tsiviilõiguses on EL õigusaktid loonud või loomas uut õigust lisaks traditsioonilistele valdkondadele nagu erinevates õigusküsimustes tehtud kohtulahendite tunnustamine ja täitmine, ka sellistes uutes valdkondades nagu ärisaladus või riigisisene pankroti- ja saneerimismenetlus. Seejuures sulavad „Euroopa Liidu katlas“ kokku väga eripalgelised väärtushinnangud, õiguskultuurid ja -süsteemid. Eesti jaoks toob see endaga kaasa uusi väljakutseid, sest vaatamata EL õigusnormide olemusele peavad uued reeglid saama Eestis üle võetud või rakendatud. Seda tööd ei saa teha teadmata, mis on õigusaktide tekkelugu, millised olid vaidlused ühes või teises õiguslikus küsimuses või mida tähendab Euroopa Liidu õigusaktis mõni uus erialatermin. Just sel põhjusel peabki järjest enam ja järjest tõsisemalt panustama Euroopa tasandi õigusloomemenetlusse, sest Eesti inimese, ettevõtja ja riigiasutuse jaoks ei ole väga tähtis, kas õigusnorm pärineb Euroopa Liidu seadusandjalt või on tegemist Eesti riigisisese otsusega luua uus õigusnorm – õigust tuleb mõista ja sellele vastavalt toimida ikka ühtmoodi, sõltumata sellest, millisest allikast see pärineb. EL õiguse mõistmise kõrval on väga tähtis ka see, et koos teiste liikmesriikidega on ju Eesti ka ise üks neid otsustajaid, kelle

³⁸ Õeldu kaalu vähendab asjaolu, et Eestil EL liikmena tuleb nõuetekohaselt kohaldada EL õigusest tulenevad kriminaliseerimiskohustused, samuti endale võetud rahvusvahelised kriminaliseerimiskohustused. Samas peaks Eesti esindajatel nii EL õigusloomemenetluses kui ka rahvusvahelise õiguse kujundamisel olema eesmärgiks võimaluse korral vähendada põhjendamatute kriminaliseerimiskohustuste lisandumist EL ja rahvusvahelisse õigusse.

vajadusi ja soove arvestades uued reeglid meie ühiskonda tekivad. Me ei saa ega tohi end selles protsessis taandada üksnes kõrvaltvaataja rolli, kes võtab vastu kõik, mis teised soovivad. Eesti peab oma arvamused välja ütleva, seda eriti valdkondades, kus Eestil endal on väga häid kogemusi ja teadmisi, mida vajavad ka teised riigid, et teha tarku ja põhjendatud otsuseid. Arvamusi välja öeldes tuleb olla aktiivne enda huvide eest seisja, seejuures arvesse võttes EL otsustusprotsessi olemust, ja tunnetada, et Eesti on EL liige ja seega üks EL õiguspoliitika kujundaja. Rõhutatud on, et Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusakti eelnõu menetlemisel tuleb tagada kooskõla riigisisese õigusloomega. Eesti seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidu õigusakti kohta rakendatakse Euroopa Liidu asjade erisusi, arvestades samu põhimõtteid, mida riigisisese õigusakti väljatöötamisel.

Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi ülesanne on EL õigus korrektselt ja õigeaegselt riigisisese õiguses rakendada. Seejuures on oluline, et EL õigusakti ei rakendataks Eesti õiguses mehaaniliselt. Analüüsida ja mõista tuleb nii seda, mis on ülevõetava EL õigusakti mõte ja eesmärk, kui ka seda, milline saaks Eesti riigisisest kehtivat õigust arvesse võttes olla rakendatava regulatsiooni loogiline ja sobiv koht meie õiguses. Kuivõrd direktiiv võetakse Eesti õiguskorda üle riigisisese õigusaktiga, peab väljatöötatav õiguslik muudatus sobituma kogu olemasoleva õigusega. Lähtuda tuleb riigisisesest õigusest – eeskätt Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud nõuetest ja õigusloome põhimõtetest.³⁹ Direktiivide ülevõtmisel, aga ka EL määruste rakendamisel tuleb tagada Eesti õigussüsteemi terviklikkus ja tasakaalustatus.

Euroopa Liidu õigusloome ei ole üksnes direktiivid, määrused või soovitusel. Väga suur osa Euroopa Liidu õiguse arengus on ka Euroopa Kohtul, kellel on ainupädevus tõlgendada EL õigusakte ja anda nende siduvaid tõlgendusi. Arvestades, et kohtute tähtsus õiguskorra kujunemisel on ajas kasvanud ja jätkuvalt kasvab, kasvab ka Euroopa Kohtu lahendite tähtsus. Järjest sagedamini jõuab Euroopa Kohtusse ka õigusküsimusi, mis on seotud Eestiga või mis on püstitatud Eesti kohtute poolt. Euroopa Kohtule Eesti seisukohtade esitamise vajalikkuse hindamisel on aluseks võimaliku otsuse mõju Eestile ehk kas see otsus võib tingida vajaduse muuta Eesti õigusakte või rakenduspraktikat. 2015. aastal osales Eesti kümnes ning 2016. aastal 15 uues eelotsusemenetluses.⁴⁰ 2017. aastal esitas Eesti seisukoha 13 uues eelotsuseasjas, neist viis tuli Eesti kohtutest. Lisaks on Eesti menetlusosaliseks seitsmes otsese hagi asjas, seejuures hagejaks kolmel ja menetlusse astujaks neljal juhul. Aastatel 2004–2017 on Eesti kohtud esitanud kokku 25 eelotsusetaotlust, seisuga 31.01.2018 on menetluses seitse.⁴¹ Seetõttu peavad muu hulgas Eesti valitsusasutused olema valmis aina enam panustama Euroopa Kohtu eelotsustusmenetlusse, et kujundada riigi arvamus eelotsustusmenetluses ja seeläbi kaasa rääkida kohtupraktika kujunemisel ja õigusaktide rakendamise praktikas.

³⁹ Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat:

https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/otsuste-tegemine-euroopa-liidus/ametnike-euroopa-liidu-kasiraamat/EL_Kasiraamat_2009.pdf

⁴⁰ Välisministeeriumi koostatud „Ülevaade Eesti osalemisest Euroopa Liidu Kohtu ja EFTA Kohtu menetlustes, Eesti vastu algatatud rikkumismenetlustest ja projekti „EU Pilot“ päringutest aastal 2016“. Kättesaadav arvutivõrgust: http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/legal/2016_ulevaade_loplik.pdf (23.02.2018).

⁴¹ Välisministeeriumi kogutud andmed.

Euroopa Liidu õigusloomemenetluse üheks eripäraks saab pidada ka eri valdkondade ekspertide regulaarseid arutelusid, kuhu kaasatakse sageli huvirühmad. Sellistel aruteludel, mis näiteks ühinguõiguses või intellektuaalse õiguse valdkonnas toimuvad regulaarselt, on mõnevõrra erinevad eesmärgid, kuid samas mõjutavad nad otseselt ka Euroopa Komisjoni tegevust õigusaktide ettevalmistamisel või olemasolevate õigusaktide muudatuste väljatöötamisel. Sellistes töörühmades, komisjonides või koosolekutel osalemata jätmisega annaks Eesti käest võimaluse mõjutada varakult EL õiguse arengut just selles suunas, mida Eesti ühiskond ootab ja vajab.

Kuna üks Eesti eesistumise prioriteete oli parem õigusloome, oli eesmärgiks, et hea õigusloome põhimõtetest lähtuks kõikide Euroopa Liidu Nõukogu töörühmade juhid. Selleks koostas Justiitsministeerium juhise⁴², mis tõlgiti inglise keelde, et seda saaksid kasutada järgmisedki eesistujad. Juhis annab üldsuunised Euroopa Komisjoni mõjuanalüüside kvaliteedi hindamiseks. Õigusloome lihtsustamise huvides suunab juhis otsima võimalusi eelistada ja võtta kasutusele digilahendusi.

Digilahendustega peaks arvestama ka meie enda õigusloome. Praegu ei ole Eestis veel suuniseid võtta riigisisises õiguses arvesse digitaalset mõõdet. Küll aga annab õiguse revisjoni projektideks kehtestatud kodifitseerimismetoodika⁴³ suunise võimaluse korral luua elektrooniline menetlus.

Euroopa Komisjoni parema õigusloome vahendite⁴⁴ hulgas on eraldi tööriist ([# 27](#)) digitaalse majanduse ja ühiskonna ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) teemade mõjude tuvastamiseks ning analüüsimiseks. Kuigi see ei ole kohustuslik, annab see raamistiku, kuidas EL eelnõude koostamisel analüüsida digitaalseid ja IKT-alaseid mõjusid ja võimalusi ehk kokkuvõtvalt kuidas teha digitesti. Digitesti alustatakse esmalt digitaalse mõõtme olemasolu tuvastamisega, vastates küsimustele, mis puudutavad seadusandliku algatuse digitaalseid ja IKT-seoseid, misjärel antakse igaks konkreetseks juhiks suunised komisjoni vastavate teenistustega konsulteerimiseks. Samuti tuletatakse näidete varal meelde, et digitaalsed lahendused pakuvad küll võimalusi (järelevalve lihtsustamine, konkurentsi ja koostöö parandamine jne), aga võivad rakendamisel põrkuda ka piirangutega (regioonipiirangud, vaid ühekordselt kasutatavad lahendused jne).

Euroopa Liidu Nõukogu Eesti eesistumise üheks prioriteediks oli digitaalne Euroopa. Parem õigusloome oli eesistumise ajal määratletud horisontaalselt prioriteetse valdkonnana.

⁴² Kättesaadav Eesti EL Nõukogu eesistumise veebilehelt:

https://www.eesistumine.ee/sites/el_veeb/files/avalikud_failid/parema_oigusloome_juhised_toogrupi_juhtidele.docx

⁴³ Riigisekretäri kk RS1622, 18.03.2016 "Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine" meetme käskkirja lisa <http://195.80.113.140/haldusvoimekus>

⁴⁴ *Better Regulation: Guidelines and Toolbox*, esmatuvustus 19. mai 2015. a, viimati uuendatud 2017. a septembris https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_et. Selgituseks: Komisjoni parema õigusloome suunised ja vahendid kehtestavad reeglid, millest Euroopa Komisjon juhindub uute poliitikasuundade ja seadusandlike algatuste väljatöötamisel. Parema õigusloome suunised sisaldavad kohustuslikke nõudeid, seda toetavad vahendid annavad aga täiendavaid juhiseid ja nõuandeid, mis on kohustuslikud üksnes siis, kui see on sõnaselgelt väljendatud, muidu on need soovitusliku ja abistava iseloomuga meetodite kogumiks.

Õigusloome digitaalse mõõtmega tegeles Eesti eesistujana ka 26.–28. juunil 2017. a Tallinnas toimunud konverentsil „Directors and Experts of Better Regulation“, kus arutati muu hulgas, kuidas kasutada e-lahendusi õigusloome lihtsustamiseks ja huvirühmade kaasamise korraldamiseks ning kuidas reguleerida moodsaid tehnoloogiapõhiseid teenuseid.

EL Nõukogu konkurentsivõime ja kasvu (COMPCRO) töögrupis esitleti Eesti eestvõttel komisjoni digitaalse tööriista kasutatavust käsitletud uuringut⁴⁵, milles juhiti tähelepanu ka selle puudustele ja esitati soovitusi. Digitesti uuringu eesmärk oli analüüsida Euroopa Komisjoni digitaalse tööriista vormi ja rakendamist uute algatuste väljatöötamisel. Vaatluse all olid 2016. a jaanuarist kuni 2017. a juulini EL õigusloomealgatuste kohta koostatud mõjuhinnangud ning eelkõige digitaalse mõõtmega arvestamine neis analüüsid. Tulemustest selgus, et digitesti vajalikkust oli kaalutud ebaühtlaselt, seda nii algatuste puhul, kus digitaalne mõõde oli lisaväärtust andev, kui ka algatuste puhul, kus digitaalne käsitus oli põhisisuks ja kus seetõttu oleks digitesti kindlasti pidanud tegema.

Analüüsi käigus tuvastati ka algatusi, kus lähtudes sisust ei olnud peetud digitesti tegemist vajalikuks ega asjakohaseks, kuna seos digitaalse valdkonnaga oli nõrk, kuid teemale avaramalt lähenemise korral oleks ka nendel juhtudel tuvastatud, kuidas IKT-võimalustest oleks tulu tõusnud. Üheks järelduseks oligi, et digitaalsete ja IKT-võimaluste ärakasutamiseks on soovituslik teha arvestatavat kaalu omav lihtsustatud digitaalne skriining kõikide algatuste kohta õigusloomeprotsessi võimalikult varajases järgus.⁴⁶

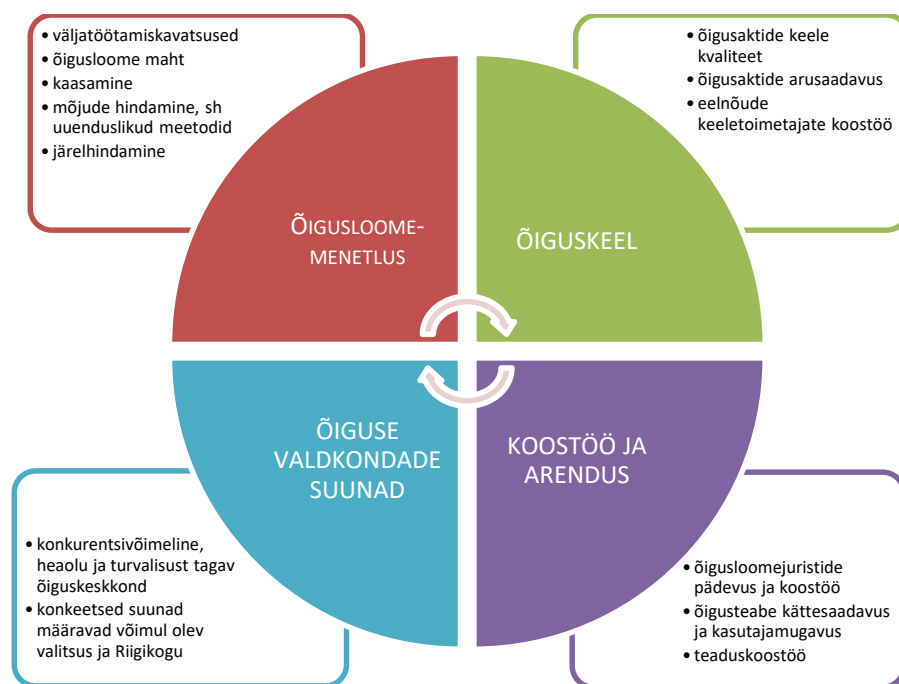
Arvestades Eesti kui e-riigi kuvandit, oleks põhjendatud ka Eesti õigusloome juhiseid täiendada suuniseiga alati kaaluda infotehnoloogiliste lahenduste loomist (koos tähelepanu juhtimisega kõigile võimalikele analüüsi vajavatele aspektidele) ja hinnata olemasolevate lahenduste omavahelist koostoimet.

VI. Arengusuunad

Skemaatilisel esitatuna kujuneb riigi õiguspoliitika järgmiste tegurite koosmõjus:

⁴⁵ Impact Assessment Instituudi koostatud analüüs [„KOM mõjuanalüüsid digitaalse tööriista rakendamise kohta“ \(19. detsember 2017\)](#).

⁴⁶ 2017. aasta septembris avalikustatud komisjoni uuendatud parema õigusloome vahendi kohta leidsid uuringu autorid aga, et see ei ole kasutajasõbralik ning selle kompleksus võib takistada ka selle sammhaaval rakendamist.



SEADUSEELNÕUDE MENETLUS

Hetkeolukord

ÕPAS-t 2018 rakendav hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE) jõustus 2012. aastal. Selles ettenähtud väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni, mõjuanalüüsi ja mõjude järelhindamise uuendatud nõuetele kehtis kaheaastane üleminekuaeg. Alles 2014. aastal rakendati uusi nõudeid täies mahus. Allpool on kirjeldatud ÕPAS 2018 alusel kehtestatud õigusloomemenetlust valitsuse tasandil.

Nagu eespool märgitud, valitsuse ja Riigikogu normitehnilised juhised ühtlustati ühe erandiga: Riigikogus algatatud seaduseelnõu puhul ei ole ette nähtud väljatöötamiskavatsuse ega kontseptsiooni etappi. Valitsuse algatatud seaduseelnõude puhul on teatud juhtudel⁴⁷ väljatöötamiskavatsuse etapp kohustuslik.

Kontseptsioon ei ole HÕNTE-s ette nähtud tavapärase õigusloomemenetluse etapina. Praktikas koostatakse seda pigem harva ja selle koostamise vajadust hindab eelnõu koostaja (vastutav ministerium). HÕNTE kohaselt on selle koostamine ette nähtud olukordades, kus kavandatava seaduseelnõu sisul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus ja VTK etapp ei võimalda küsimust piisaval määral avada. HÕNTE tähenduses kontseptsiooni koostamise ajal on üldjuhul juba tehtud valik, et seadust on vaja muuta või on vaja töötada välja täiesti uus seadus, kuid seejärel on vaja otsustada ja analüüsida, milline tee seaduse muutmiseks valida.

Kontseptsiooni kohta eraldi vorminõudeid kehtestatud ei ole. HÕNTE kohaselt järgib kontseptsioon seletuskirja kohta sätestatud nõudeid niivõrd, kuivõrd see on nimetatud menetluse etapis võimalik. Seega kontseptsioon võib sisaldada tulevase seletuskirja erinevaid osi. Täpsemaid nõudeid kontseptsiooni sisule ega vormile ei ole ja see on lähtuvalt vajadusest

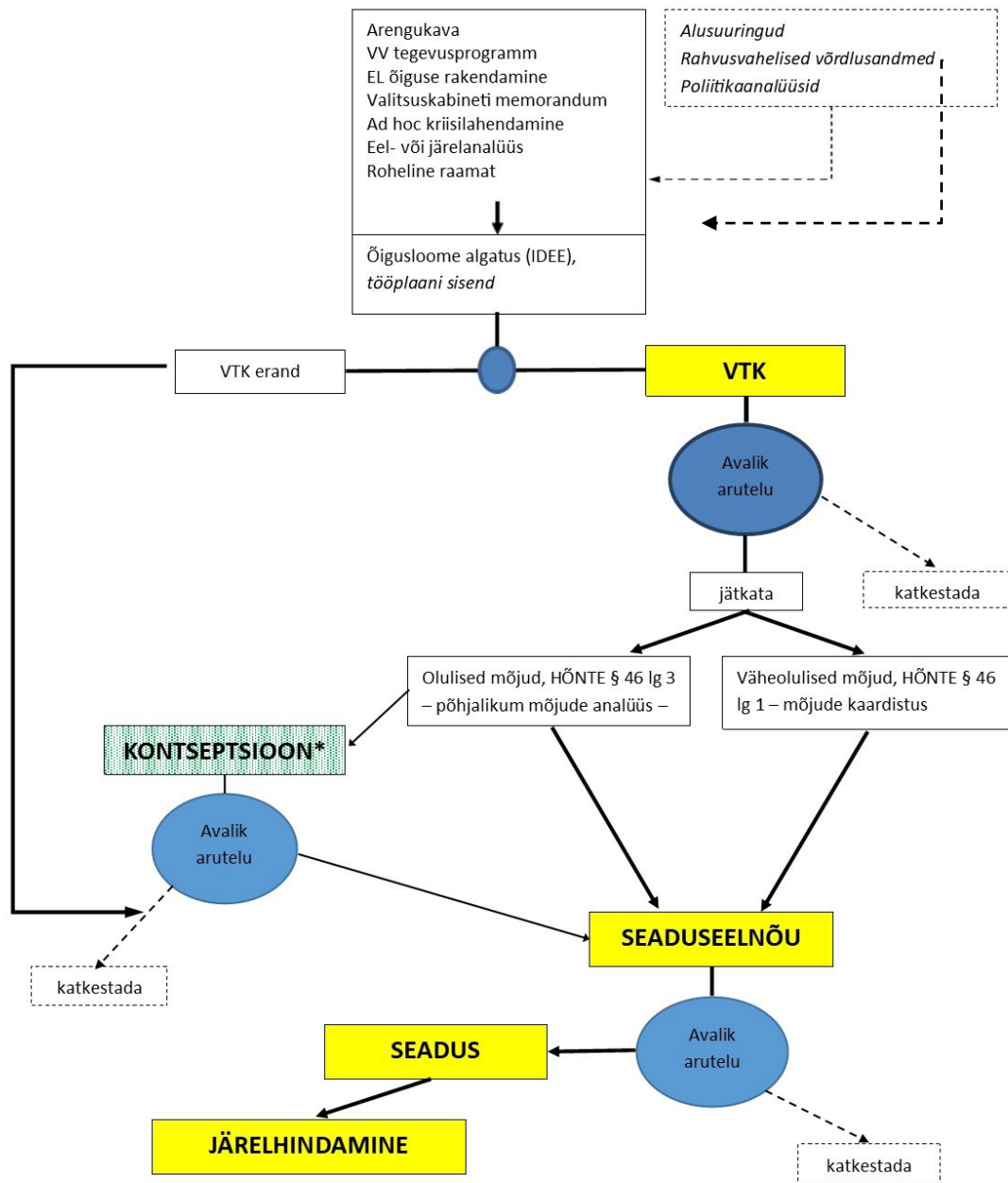
⁴⁷ Erandid tulenevad ÕPAS 2018 p-st 6.2.2.

paljuski koostaja enda kujundada. Seletuskirja ülesehitusest lähtumine on ette nähtud selleks, et loodav dokument oleks võimalikult väikese lisatööga kasutatav õigusloome järgmises etapis. Oluline erinevus seaduseelnõu seletuskirjast seisneb aga selles, et kui seaduseelnõu seletuskiri selgitab eelnõus kavandatud lahendusi, siis kontseptsiooni etapis eelnõu veel ei ole ja valikuvariante on rohkem. Vajadus eri valikuvariantide üle avalikult arutleda ja neid detailsemalt analüüsida võib olla ka üks põhjuseid, miks kontseptsiooni etapp eraldi kavandatakse. Valikud võivad olla esitatud võrdsete alternatiividena või selliselt, et ühe lahenduse eelistatus on selgelt välja toodud ja seda on põhjendatud.

Kui aga VTK on olnud põhjalik ja juba selles etapis (või ka enne VTK-d tehtud alusuuringute vms järgi) on alternatiivide analüüs tehtud nii, et kohe pärast VTK-d saab alustada seaduseelnõu väljatöötamist ja selles väljapakutud lahenduse mõjuanalüüsi, ei pruugi kontseptsioon kui vaheetapp olla otstarbekas. Nii on praktikas pigem kontseptsioon ja VTK ühendatud ning valitud õigusloome algetapina üks või teine⁴⁸. ÕPAS-e rakendamise jooksul on tehtud HÕNTE alusel vaid mõned üksikud kontseptsioonid.

⁴⁸ Nt isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsioonile <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/db80bf57-35ca-41e3-be15-827a2f056fdd> VTK-d ei eelnenud.

Lihtsustatult on HÕNTE kohane valitsusest algav seadusloome skeem järgmine:



* Kontseptsioon on skeemil kajastatud vabatahtliku etapina, nagu see on praktikas kujunenud.

Sõltumata sellest, kas tegu on olulise muudatusega või mitte, on kaasamine ja mõjude hindamine õigusloomemenetluse osad kogu aeg. Mõjude hindamine lähtub proportsionaalsuse põhimõttest, s.o suurema ja olulisema mõjuga muudatuste väljatöötamisele tuleb planeerida rohkem ressursi, mis väljendub nii rohkemates kohustuslikes menetlustappides kui ka mõjuanalüüsile esitatud nõuetes.

Tabel 1. Nõuded mõjuanalüüsile, lähtudes muudatuste mõju olulisusest

Tehnilised, täpsustavad muudatused (HÕNTE § 1 lg 2 p 5)	Väheolulise mõjuga muudatused	Olulise mõjuga muudatused
Seletuskiri (HÕNTE § 46 lg-d 1 ja 2)	VTK (HÕNTE § 1)	VTK (HÕNTE § 1)
	Seletuskiri (HÕNTE § 46 lg-d 1 ja 2)	(kontseptsioon – vabatahtlik etapp – samad nõuded mis SK-le)
		Seletuskiri (HÕNTE § 46 lg-d 1–3)

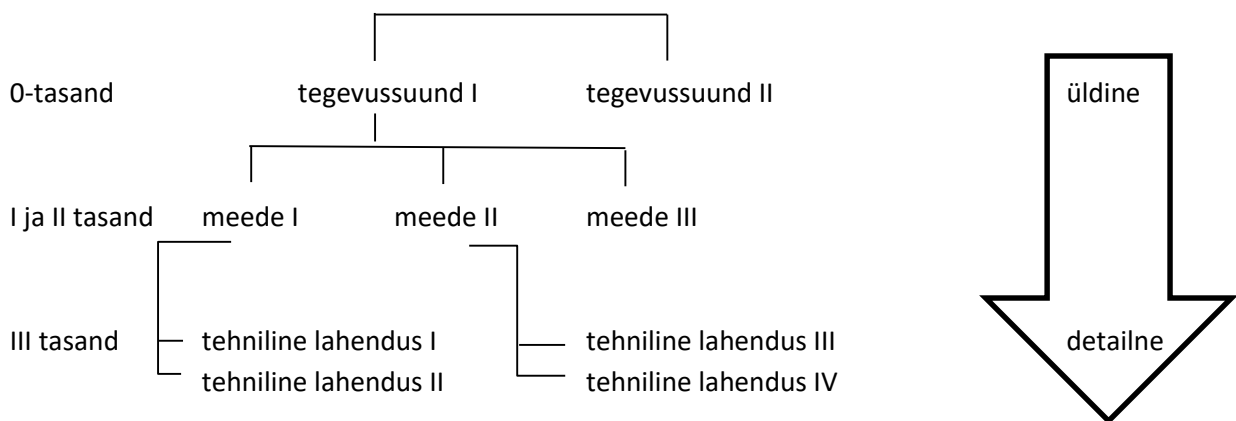
Peamine erinevus olulise mõjuga muudatuste kavandamisel on vajadus menetluse käigus põhjalikumalt analüüsida erinevaid lahendusi, mille abil eesmärki saavutada. Mida olulisem on muudatusega kaasnev mõju, seda enam on põhjust küsida, kas ja kuidas saab sama eesmärki saavutada muul viisil. Alternatiivide analüüsi tehes on oluline teadvustada, et menetluse käigus muutub lahendus aina konkreetsemaks (kuni konkreetse normi sõnastusettepanekuni välja) ja sellest tulenevalt lisandub pidevalt alternatiive, mida analüüsida. HÕNTE § 46 lg 3 kohaselt peab piisav alternatiivide analüüs toimuma kõigis etappides.

Erinevates poliitikakujundamise ja õigusloome etappides tehakse erinevaid otsustusi, valides erinevate alternatiivsete tegutsemisvõimaluste vahel (ka tegevusetus e *status quo* säilitamine vs üks tegutsemismoodus liigitub alternatiivide paariks, enamasti ongi võimalik kõik valikud sellisteks otsustusteks lahutada). Valikud muutuvad tasandite kasvades üldisest detailsemaks – kui õigusloome-eelsel tasandil otsustatakse poliitika (ingl *policy*) valiku üle ja määratakse ära valdkondlikud tegevussuunad, siis seaduseelnõu koostamise etapis valitakse alternatiivsete õigustehniliste lahenduste vahel. Üldistatult võib õigusloomemenetluses eristada kolme alternatiivide tasandit (otsustushetke) ning ühte eelnevat tasandit (vt järgnev tabel).

Tabel 2. Alternatiivide tasandid

Tasand	Valitakse:	Probleem lahendatakse läbi:	Kirjeldatakse dokumendis:
0-tasand	Poliitika, valdkondlikud tegevussuunad	programmi projekti eelarve SEADUSE	Arengukava VV tegevusprogramm Roheline raamat (poliitika analüüs, alusuuring)
I tasand	Õigusloomemeede, üldine lahendus	seaduse (uue loomine või olemasoleva muutmine, sh deregulatsioon)	VTK
II tasand	Õigusloomemeede, detailne lahendus	seaduse	Mõjuanalüüs seaduseelnõu ettevalmistamise käigus (või kontseptsioon)
III tasand	Tehniline õiguslik lahendus	seaduse	Seaduseelnõu

Iga etappi iseloomustab valikute paljusus.



Joonis 1. Valikute paljusus

Alternatiivide vahel teeb lõpliku valiku poliitik (mitte ametnik), tuginedes seejuures nii varasemale kogemusele, eksperdiarvamustele, poliitilistele eelistustele kui ka olemasolevale analüütilisele teabele. Et valik oleks võimalikult teadmuspõhine, on igal tasandil tarvis analüüsida võimalikke kaasnevaid mõjusid, muutmaks otsustusprotsessi valikud (arvuliselt võrreldavaks (alates poliitikakujundamisel tehtavatest otsustest kuni normide tõhusust puudutavate tehniliste otsusteni). Mida mõõdetavamad (ja mõõdetumad) on alternatiivid, seda lihtsam on nende võrdlemine, kuna sisendid ja väljundid paigutuvad ühtsele mõõtskaalale.

Mõjuanalüüs ei asenda ega pruugi muuta poliitikakujundaja otsust, kuid annab selge arusaama iga otsusega kaasnevatest soovitud positiivsetest ja tahtmatutest negatiivsetest tagajärgedest. Teadlikkus tagajärgedest loob võimaluse kõrvaldada kaasnevaid riske või pehmenendada lisategevustega negatiivseid tagajärgi, samuti võimaluse võimendada positiivset väljundit.

Arengusuunad

Hea õigusloome peab kaasama huvirühmi ja otsuste tegemine selles peab eeskätt mõjuanalüüsi abil olema teadmuspõhine.

ÕPPA 2030 eelnõu kohaselt peab õigusloomemenetlus olema ka edaspidi ettenähtav ja avatud, otsuste tegemine selles läbipaistev. Ettenähtav on selline menetlus, mis ka praktikas lähtub kokkulepitud reeglitest. ÕPPA 2030 ei paku välja uusi õigusloomemenetluse etappe, sest juba ÕPAS 2018 kohane menetlus vastab rahvusvahelisele standardile. Samas alati neid nõudeid veel täies ulatuses ei täideta, mis tähendab, et uute põhialuste eesmärgiks oleks muuta nõuetelevastavus õigusloomemenetluses reegliks ja harjumuspäraseks. Nii EL kui OECD arenguid tuleb ÕPPA 2030 rakendamise jooksul jälgida ja arvesse võtta.

Erinevalt ÕPAS 2018-st ei näe ÕPPA 2030 eelnõu ettevalmistamisel kohustuslikuna ette kontseptsiooni etappi, sest see ei ole praktikas plaanitud kujul rakendunud. Küll aga on edaspidi võimalik seda vabatahtlikult kasutada vastavalt vajadusele.

VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS

Hetkeolukord

Väljatöötamiskavatsus peab HÕNTE § 1 lõike 1 kohaselt käsitlema järgmist teavet ja põhjendusi: 1) valdkond või lahendamist vajav probleem (edaspidi ka küsimus) ja sihtrühm; 2) eesmärk; 3) küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus; 4) valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda; 5) küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides; 6) kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja ülesehitus, sealhulgas regulatsiooni tasandi kindlaksmääramine, eelnõu eeldatav valmimise aeg ja regulatsiooni soovitatav kehtivusaeg; 7) millised olulised mõjud lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist võivad seaduse rakendamisega kaasneda; 8) kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita; 9) seaduseelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava; 10) küsimuse lahendamisel tähtsust omav muu asjaolu.

Väljatöötamiskavatsust ei pea HÕNTE § 1 lg 2 kohaselt esitama viiel erandlikul juhul: 1) kiireloomulisus; 2) EL õiguse rakendamine, kui sellega kaasnev mõju on juba hinnatud; 3) välislepingu menetlemine; 4) iga-aastase riigieelarve seaduse menetlemine; 5) ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

VTK-s esitatakse probleemi lahendamise võimalikud lahendused. Sõltuvalt olukorrast ja eeltööst (valdkondlikud alusuuringud, eelanalüüsid jne) võivad alternatiivid olla esitatud kas võrdsetena või selliselt, et üht neist esitletakse eelistatud variandina. Eelistus peaks tuginema

tõenduspõhisetele andmetele. VTK loomine ja selle avalik arutelu on protsess, mille raames arutleda selle üle, millised on ühe probleemi võimalikud sisulised lahendusteed ning millised positiivsed ja negatiivsed mõjud nende lahendustega Eestile eeldatavasti kaasneksid. VTK etapi mõte on tekitada diskussioon selle üle, milline võiks olla Eesti arengu seisukohast mingile probleemile kõige parem lahendus. Siin peaksid saama kokku huvirühmade, ekspertide, akadeemikute, ametnikkonna, välisriikide ja teiste asjakohaste isikute teadmine ja kogemus. VTK-s sisalduv teave ja sellele järgnenud avaliku arutelu tulemus peaks võimaldama poliitilistel juhtidel otsustada, kas küsimus on sedavõrd oluline, et peaks aja maha võtma ja koostama põhjalikuma mõjuanalüüsi, või piisab VTK-s sisalduvast teabest selleks, et otsustada, milline lahendus oleks Eesti jaoks parim, millega edasi minna.

Väljatöötamiskavatsus ei ole ainult Eestile omane instituut. Seda kasutatakse ka mitmetes EL riikides⁴⁹ ja ka EL otsustusprotsessis, kus eelnõule eelnev dokument kannab nimetust tegevuskava (ingl *roadmap*).

Väljatöötamiskavatsuse koostamise statistika aastate jooksul on nähtav allolevas tabelis (3).

Tabel 3. Aastatel 2014–2018 kooskõlastamisele esitatud eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste arv

Aasta	Eelnõud	VTK-d	Kokku
2014	137	22	159
2015	101	41	142
2016	107	45	152
2017	119	39	158
2018	107	26	133

VTK-de koostamise arv oli alates 2014. aastast tõusutrendis, jõudes 2016. aastaks 45 VTK-ni aastas. 2017. aastast langes VTK-de arv taas jõudes 2018. aastal vaid 26-ni. Informatiivne on ka see, kui paljudele Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud eelnõudele on VTK eelnenud.

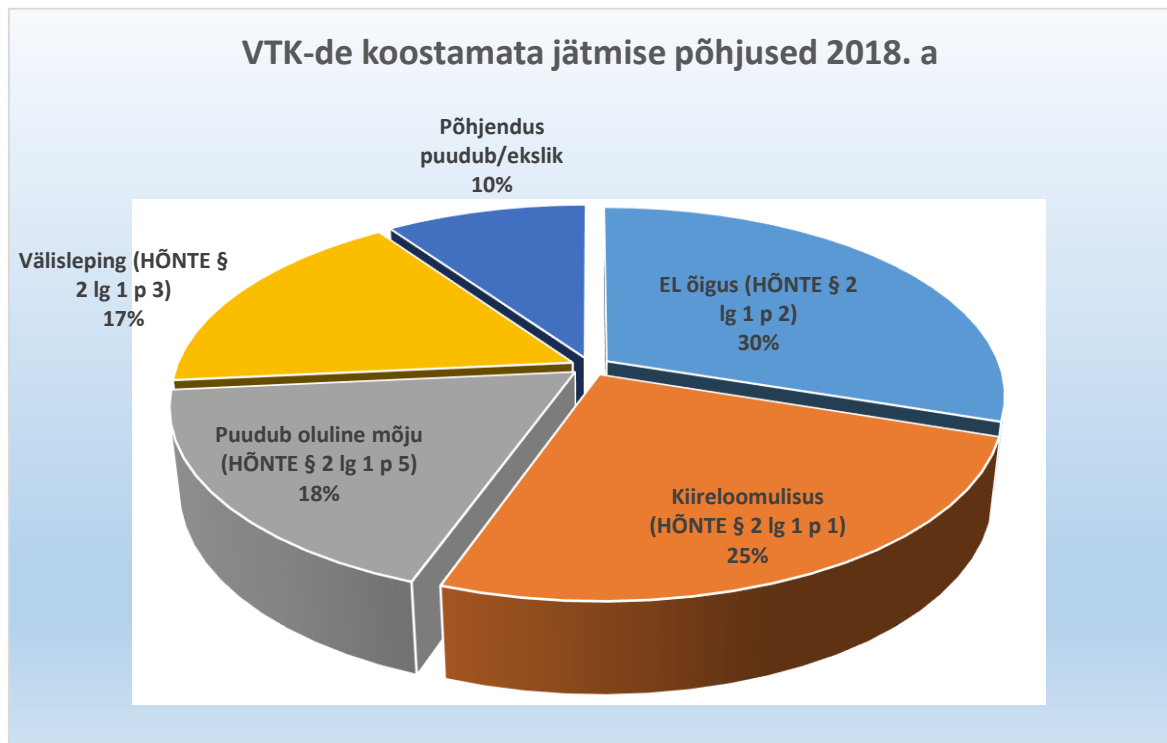
Tabel 4. Eelnõud väljatöötamiskavatsuse eelnemise järgi 2016.-2018. aastal

	2016		2017		2018	
VTK eelnes	46	43%	35	29%	34	32%
VTK ei eelnenud	61	57%	84	71%	73	68%
Kokku	107	100%	119	100%	107	100%

2017. aastal kasutati VTK erandeid sagedamini kui sellele eelneval aastal, mis näitab, et 2017. aastal olid rohkem kui kaks kolmandikku seaduseelnõudest sellised, millele VTK-d ei olnud koostatud. Oluliselt parem ei olnud selles osas olukord ka 2018. aastal.

⁴⁹ Nt Suurbritannias, Hollandis. Eesti eeskujul võttis VTK kasutusele näiteks Island.

Millistel põhjustel VTK-sid ei koostatud, on nähtav VTK-de erandite kasutamise statistikast (joonis 2).



Joonis 2. Väljatöötamiskavatsuste koostamata jätmise põhjused 2018. aastal

Alla poolel juhtudest ei koostatud VTK-d objektiivsete asjaolude tõttu: tegu oli EL õiguse ülevõtmise või välislepinguga (kokku 47%-l juhtudest, kui erandit kasutati), mil VTK ei ole alati nõutav. 25%-l juhtudest, kui VTK-d ei koostatud, selgitati seda eelnõu kiireloomulisusega – see on subjektiivsem põhjendus, mille kasutamine on aastate jooksul ka kõige enam küsitavusi tekitanud. Ka 2017. aastal ÕPAS 2018 ülevaates Riigikogule on kiirustamisega seonduv leidnud käsitlust: „Praktika on näidanud, et kui kiirustamise tõttu pole VTK-d koostatud ja selle juurde kuuluv avalik arutelu on ära jäänud, ei pruugi edasine menetlus just esimese etapi ärajätmise tõttu hästi sujuda: huvirühmad ei mõista, kust ilmuvad välja lahendused, mida ei ole nendega läbi arutatud; avaliku arutelu ärajätmine ei võimalda õigusloojatel koguda hädavajalikku teavet mõjude kohta; pakutud lahendused on laiemalt juristidega läbi arutamata ega ole juriidiliselt pädevad; keeletoimetajad ei ole saanud teha küllalt tööd, et tagada selge, täpne ja korrektne õiguskeel jne. Teisisõnu kulutatakse aega eelnõule, mida tuleb kooskõlastamise käigus hakata ulatuslikult ja sageli kiirkorras muutma. [...] Varasemast märksa vähem oli juhtumeid, kus kiireloomulisuse argument esitati tagantjärele. Tänavu on kiiret menetlemist nõudvad küsimused saanud enamjaolt valitsuskabineti varasema heakskiidu. Nii ei ole tarvisenud pärast eelnõu teksti kirjapanekut vaielda selle üle, kas küsimust üldse reguleerida. Samas

on neil juhtudel vajaka jäänud avalikust arutelust. Kui kord juba on valitud regulatiivne lahendus, ei kiputa sellest enam loobuma.⁵⁰

2017. aastal põhjendati enim just kiireloomulisusega eelnõudele VTK-de mittekoostamist. 2018. aastal oli kiireloomulisus põhjusena langenud küll siiski teiseks enim kasutatavaks VTK koostamata jätmise argumendiks, kuid erandina oli selle osakaal endiselt kõrge. Iseenesest on vaja säilitada õigusloomemenetluses paindlikkus kiiret lahendamist vajavate probleemide või kriisidega tegelemiseks, kuid kiireloomulisuse erandi kasutamine muudel juhtudel ehk liiga sageli paraku devalveerib väljatöötamiskavatsuse instituuti tervikuna. Teisest küljest peavad VTK-d oluliseks huvigrupid. Sama on väljendatud ka ametnikkonna tasandil olukordades, kus VTK on osutunud kasulikuks vahendiks, et teha poliitikakujundamise varases etapis ära olulised suunavalikud ja nende valikute tegemine koostöös asjaomaste riigiasutuste ja huvigruppidega on olnud tulemuslik.

Arengusuunad

Väljatöötamiskavatsusi silmas pidades on ÖPPA 2030 selge eesmärk, et VTK-sid kasutatakse nimelt keerulisemate ja suurema ühiskondliku mõjuga eelnõude väljatöötamise eel. See oli ka ÖPAS 2018 eesmärk, mis täiel määral ei realiseerunud, kuid millel on oluline mõju hea õigusloome põhimõtete rakendamisele. Seejuures säilivad sisuliselt HÕNTE erandid VTK-de kohta, kuid muutub see, et nimetatud erandite koondnimetaja oleks edaspidi avalik huvi. Sellest lähtuvalt tuleks edaspidi muuta ka HÕNTE-t. Avaliku huvi alla kuuluksid ka sellised olukorrad, mille jaoks kehtivas HÕNTE-s justkui alust erandi kasutamiseks ei ole, kuid mille puhul ei ole mingil juhul otstarbekas õigusloomemenetlust VTK etapi võrra pikendada, nt ametite ühendamist või muid organisatoorseid ümberkorraldusi puudutavad eelnõud, samuti muud haldusesisese mõjuga eelnõud, millel väljapoole otsesest mõju ei ole või see on väga väike. VTK võib jätta tegemata üksnes avaliku huvi kaalutlusel, põhjendades, miks konkreetsel juhul VTK tegemata jätmist saab pidada avaliku huviga kooskõlas olevaks. Eelduslikult on avalik huvi alustada kõigi olulise mõjuga eelnõude menetlemist VTK etapiga. Valitsuse sisemist töökorraldust silmas pidades peaks otsus olulise mõjuga eelnõude puhul VTK mittekoostamise kohta tehtama valitsuses, nt sarnaselt kiireloomulisuse erandi kasutamisega seni. Avaliku huvi üle otsustamisel tuleks kaaluda, miks ei ole kavandatava regulatsiooni rakendajate, sellest mõjutatud isikute ja laiemalt üldsuse huvides sisulise poliitikadokumenti põhjal viia läbi avalikku konsultatsiooni kontseptuaalsete valikute ja mõjude üle, keskendudes põhjendustes järgmisele: miks on regulatsiooni kehtestamisega kiire, nt mis võib juhtuda, kui regulatsiooni ei jõuta kehtestada; kas ja mis osas kaasneva mõjuanalüüsi kvaliteet kannatab või ei kannata, kui VTK-d ei koostata; miks avalik arutelu konkreetsel juhul varases etapis ei ole vajalik; kas ja mis osas kavandatava regulatsiooni kvaliteet kannatab või ei kannata, kui VTK-d ei koostata. Avalik huvi ei ole menetleda automaatselt kiireloomuliselt koalitsioonilepingus ja VV tegevusprogrammis toodut. Samas tuleb nii eelmainitud ülesannete kui ka kõigi muude puhul kaaluda, millised huvid on kaalukausil olulisemad.

⁵⁰ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 3-4, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf

Arvestades, et VTK-de koostamise etapis tehakse olulised poliitikavalikud, võiks parlamendil kui seadusandjal olla selles etapis oma roll. Juba ÕPAS 2018 seletuskirjas on välja pakutud, et Riigikogu võiks VTK-sid arutada⁵¹. Väljatöötamiskavatsusi arutab parlament näiteks ka Hollandis. VTK-de Riigikogule teadmiseks esitamise korral oleks Riigikogul hea võimalus saada ülevaade eelnõu ettevalmistamise käigus kerkinud probleemidest, võttes teema arutelu näiteks valdkonna komisjoni päevakavva, tõstatades Riigikogu komisjoni või fraktsiooni poolt olulise tähtsusega riikliku küsimusena või arutades Riigikogus olemasolevas muus töövormis. VTK kohta esitab info Riigikogule valdkonna ministeerium selle avalikule konsultatsioonile esitamisega paralleelselt, tagades sel moel Riigikogu informeerituse olulistest küsimustest. Riigikogu valdkonna komisjon, Riigikogu liige või fraktsioon saaks soovi korral teema tõstatada ning huvi ja soovi korral Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse alusel toimides näiteks arutada teemat valdkonna komisjonis, olulise tähtsusega riikliku küsimusena vms. Seejuures on oluline märkida, et kindlasti ei pruugi Riigikogu samaväärselt huvitada kõik VTK-d – kui näiteks tööelu tulevikku puudutav kui suurt üldist huvi pälviv teema võiks üsna suure tõenäosusega tuua kaasa ka arutelud Riigikogus, siis mõni EL õigusakti rakendava õigusakti ettevalmistuseks koostatud VTK, kus teemadering märksa piiratum, ei pruugi Riigikogus arutamisele minna.

Kui Riigikogu ilmutab üles huvi VTK-d arutada, peab VTK koostanud ministeeriumi juhtiv minister otsustama, kas Riigikogus toimuvast arutelust on vaja informeerida ka valitsuskabinetti või mitte. Valitsuse teavitamise vajadus sõltub nii teemast, prognoositavatest erimeelsustest ministeeriumide vahel kui ka kavandatava arutelu olemusest (nt kas piirnetaks ainult VTK sisu tutvustamisega või mitte). Kui eelnev mandaadi küsimine valitsusest on vajalik, viib valdkonna ministeerium teema valitsuskabinetti. Praktikast arutab valitsus nn mini-VTK-sid mõnel juhul juba praegu, tehes seda neis olukordades, kus kiireloomulisuse erandi kasutamiseks on küsimust arutatud ainult valitsuskabinetis ilma avaliku aruteluta. Ka VTK-de arutelusid toimub Riigikogu komisjonides aeg-ajalt juba praegu, kuid see ei ole süsteemne. Riigikogu varajasem kaasamine menetluses võiks olla kasulik eeskätt Riigikogu liikmetele endile, samuti on see kasulik menetluse edasiseks sujuvamaks kulgemiseks, aga ka selleks, et VTK menetlus saaks konkreetse lõpu koos konkreetsete tulemustega ja eelnõu koostamise ajaks oleks põhimõttelised küsimused läbi arutatud ja otsustatud ning et samade küsimuste juurde ei tuldaks hiljem seaduseelnõu Riigikogu menetluses tagasi. Nii saaksid Riigikogu liikmed kavandatava eelnõu kohta teavet juba varem ja hilisem huvirühmade kaasamine Riigikogu komisjonide töösse võiks seeläbi olla veelgi tulemuslikum.

Tagatud peab olema see, et ÖPPA 2030-s Vabariigi Valitsusele ettenähtud kohustust alustada seadusloomet reeglina väljatöötamiskavatsusest praktikast ka järgitaks. Kui seni on ÖPAS 2018 puhul peamine VTK koostamise kohustuse täitmise järelevalvemeede olnud iga-aastane ülevaade Riigikogule arengusuundade täitmisest, siis ÖPPA 2030 kohaselt lisanduks järelkontrollile ka reaalne meede menetluse kestel. Nimelt näeb ÖPPA 2030 ette, et Riigikogu jätab menetlusesse võtmata eelnõu, mille koostamisele ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust ja

⁵¹ https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20__Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018_%20heakskiitmine__lk%209

mille seletuskirjas puudub põhjendus, miks selline teguviis vastab avalikule huvile. Tegemist oleks selles etapis formaalse, mitte sisulise kontrolliga. Selleks tuleb muuta Riigikogu kodu- ja töökorra seadust. Tõenäoliselt ei piisaks sellest, et nimetatud nõude kehtestamiseks muuta ainult Riigikogu normitehnilisi juhiseid. Nimetatud meede aitaks kaasa sellele, et Riigikogu otsusest tulenev ja seda rakendav HÕNTE-ga kehtestatud VTK koostamise kohustus muutuks õiguslikult siduvaks.

VTK-de vormistamisega seoses on tulevikku silmas pidades oluline märkida ka, et tähtis ei ole VTK pikkus, vaid see, et oleks selgelt kirjeldatud, millist probleemi lahendatakse, millist eesmärki soovitakse saavutada ning mis on võimalikud lahendused ja nendega kaasnev mõju. Tuleks keskenduda sellele, et oluline saaks kirja ja teksti ülemäära koormav ja vähem oluline oleks viidete kaudu leitav. Arutamist on leidnud ka mõte, et pika VTK sisukokkuvõtte võiks olla mahutatav ühele leheküljele. Kui VTK avaliku arutelu jooksul oodatakse tagasisidet konkreetsele esitatud küsimusele⁵², võiks olla läbi mõeldud, kuidas kaasatavate jaoks see küsimus paremini nähtavaks ja leitavaks teha.

ÕIGUSLOOME MAHT

Hetkeolukord ja arengusuunad

ÕPAS 2018 õigusloome mahu teemat otsesõnu ei käsitle, kuigi sellega reformitud VTK etapi kaudne eesmärk on samuti õigusloome mahtu vähendada. Küll on vajadusele õigusloome vohamisele piir panna tähelepanu juhtinud viimased valitsused justiitsministri juhtimisel⁵³ ja Jüri Raidla juhitud justiitsministri nõukoda⁵⁴. 2016. aasta kevadel tutvustas justiitsminister Urmas Reinsalu Riigikogule ülevaadet õigusloome mahu vähendamise kavast ja ütles, et seaduste kiirkorras masstootmise peatamiseks on vaja parlamendi toetust ja koostööd⁵⁵.

Õigusloome mahtu võib mõõta erinevate arvuliste näitajate alusel. Indikaatoriks saab näiteks võtta: 1) kooskõlastamisele esitatud eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste arv; 2) vastuvõetud ja väljakuulutatud seaduste arv kindlal ajavahemikul, nt aasta või Riigikogu koosseisu jooksul; 3) kindla ajavahemiku jooksul muudetud seaduste arv. Järgnevalt on esitatud eeltoodud kolmest indikaatorist lähtuvad trendid õigusloomes viimastel aastatel.

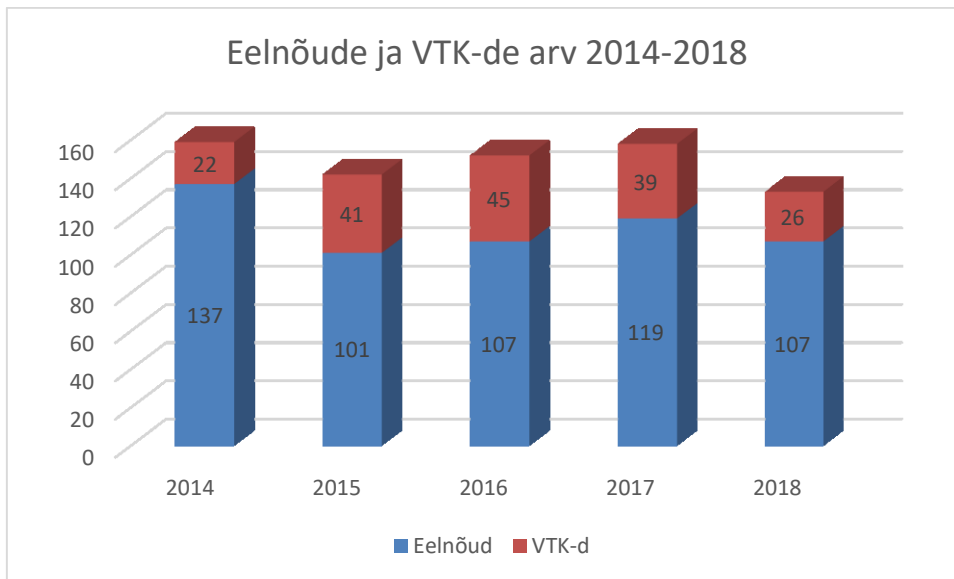
KOOSKÕLASTAMISELE ESITATUD EELNÕUDE JA VTK-de ARV

⁵² Näide avalikule arutelule esitatud VTK-st, kust leiab nii lühikokkuvõtte teemadest, kaasatavatele esitatud küsimused kui ka muu olulise asjassepuutuva teabe: <https://www.just.ee/et/uurioiguse-muudatused>

⁵³ <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusloome-mahu-vahendamise-kava>

⁵⁴ <https://www.just.ee/et/uudised/justiitsministri-noukoda-seaduste-masstootmisele-tuleb-pidurit-tommata>

⁵⁵ <https://www.just.ee/et/uudised/reinsalu-seaduste-kiirkorras-tootmise-lopetamiseks-vaja-riigikogu-toetust>



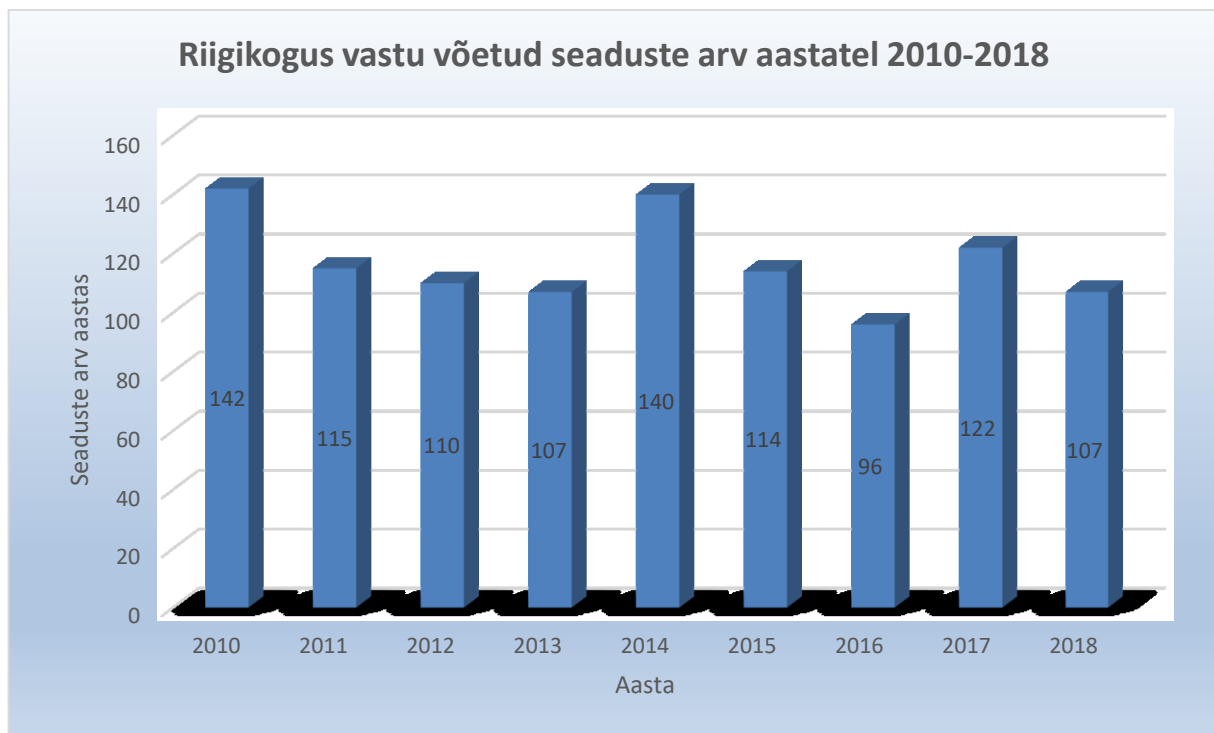
Joonis 3. Aastatel 2014–2018 kooskõlastamisele esitatud eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste arv

Viie aasta trende jälgides on tähelepanuväärne, et kuigi eelnõude arv on veidi vähenenud ning VTK-de arv vahepealsetel aastatel kasvanud, ei ole õigusloome maht viimastel aastatel siiski märkimisväärselt vähenenud. Vaatamata sellele, et 2017. aastal oli suur osa riigiametnikest hõivatud Eesti eesistumistega EL Nõukogus, oli õigusloome maht 2016. aastaga võrreldes isegi suurem. Paraku on nii 2017. kui ka 2018. aastal võrreldes neile eelnenud aastatega väljatöötamiskavatsuste arv hakanud taas vähenema.

Mida enam algab õigusloome VTK-st, seda suurem on tõenäosus, et õigusnorme luuakse siis, kui neid on tõesti vaja. VTK-de kooskõlastamiselt on mitmeid näiteid, kus eelnõu VTK-le ei järgne või järgneb üksnes osalises mahus võrreldes esialgu planeerituga. Valminud eelnõust aga reeglina enam loobuda ei taheta. Nii annabki VTK-de arv muu hulgas teavet selle kohta, kui paljudel juhtudel jäi enne normide kirjapanekut alles reaalne võimalus vähendada õigusloome mahtu.

VASTUVÕETUD JA VÄLJAKUULUTATUD SEADUSTE ARV KINDLAL AJAVAHEMIKUL

Valitsuses kooskõlastamisel käinud eelnõude arv korreleerub hästi Riigikogus vastuvõetud seaduste arvuga.



Joonis 4. Riigikogus vastu võetud seaduste arv 2010–2018

Riigikogu koosseisude kaupa vastuvõetud seaduste arvu võrreldes on näha, et õigusloomes on olnud tormilisemaid aegu ja viimaste Riigikogu koosseisudega on vastuvõetud seaduste arv mõneti vähenenud. Samas kui lähtuda sellest, et suurte reformide aeg on möödas, peaks õigusloome rahunemine olema märkimisväärses, kui numbrid praegu näitavad.

Tabel 5. Seaduseelnõud: VII–XII Riigikogu⁵⁶

Algataja	Koosseis algatatud/vastu võetud					
	VII	VIII	IX	X	XI	XII
RK liige*	248/79	219/91	234/96	106/33	25/5	34/7
Fraktsioon	52/8	189/60	137/41	217/62	216/37	159/22
Komisjon	74/52	88/69	106/96	48/38	69/59	43/39
Vabariigi Valitsus	345/285	513/435	646/555	561/531	489/461	432/413
RK juhatus	21/18	–	–	–	–	–
Vabariigi President	–	–	1/–	–	1/1	–
Valimisõiguslikud kodanikud**	1/–	–	–	–	–	–
Kokku	741/442	1009/655	1124/788	932/664	800/563	668/481

* Riigikogu liikmete algatatud eelnõude hulka on arvatud ka need, mille algatasid ühiselt fraktsioon ja teised Riigikogu liikmed.

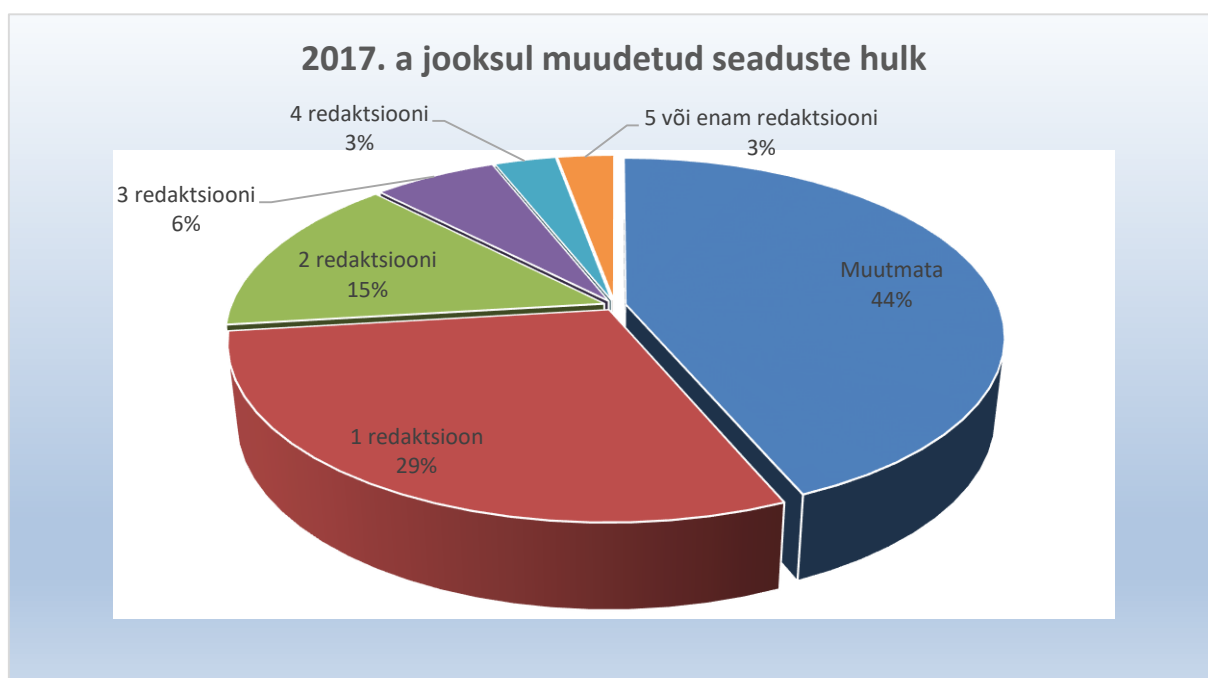
** Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lg 2 alusel, mis võimaldas vähemalt 10 000 valimisõiguslikul kodanikul algatada põhiseaduse muutmise rahvaalgatuse korras. See õigus kehtis 28. juunini 1995.

⁵⁶ Allikas: Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2015.

XIII Riigikogu võttis kokku vastu 423 seadust⁵⁷.

KINDLA AJAVAHEMIKU JOOKSUL MUUDETUD SEADUSTE ARV

Eestis oli 2018. a 1. jaanuari seisuga 376 kehtivat seadust, kuhu hulka ei ole loetud põhiseadust ega selle rakendamise ega täiendamise seadust. 2018. a esimese kuuga oli tol hetkel kehtinuist 30 ehk 8% juba muudetud ning täiendavalt oli 23 seaduse kohta teada lähitulevikus (2018-2019) kehtima hakkav uus redaktsioon. 2017. aasta jooksul muudeti vähemalt ühel korral kokku 216 seadust, mis moodustab 56% kõigist seadustest, neist omakorda 103 seadust sai 2017. a jooksul vähemalt kaks uut redaktsiooni⁵⁸. Uute redaktsioonide arvu poolest olid 2017. a eesotsas riigilõivuseadus (11 uut redaktsiooni), kriminaalmenetluse seadustik (8), liiklusseadus (7) ning vääртеomenetluse seadustik, välismaalaste seadus, väärtпaberituru seadus, isikut tõendavate dokumentide seadus ja maksukorralduse seadus (kõik viimati nimetatud 6 redaktsiooniga). Viie redaktsiooniga aasta jooksul olid 3, nelja redaktsiooniga 12, kolme redaktsiooniga 24 ja kahe redaktsiooniga 56 seadust (vt joonis 5). Lugesdes kokku kõigi seaduste aasta jooksul kehtinud redaktsioonid, saame 416 uut seaduseredaktsiooni, mis on veidi rohkem, kui oli kehtivate seaduste arv kokku ehk iga seaduse kohta tuleb keskmiselt veidi rohkem kui üks redaktsioon 2017. aasta kohta.



Joonis 5. 2017. a jooksul muudetud seaduste arv

Siiski ei ole 2017. a seaduste muutmise hulgalt viimaste aastate arvestuses eesotsas. Vähemalt ühe uue redaktsiooni said nt 2010., 2011., 2014. ja 2015. aastal 70% või rohkem tol ajal kehtinud seadustest. Muudatuste arvu tipp jääb käimasoleval kümnendil aastasse 2014, kui muudeti 75% seadustest. Viimase kaheksa aasta põhjal võib täheldada, et peaaegu pooled

⁵⁷ Allikas: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/tooulevaade/statistika/>

⁵⁸ Redaktsioonina on arvestatud ka neid, kus seadus tunnistati kehtetuks või hakkas kehtima täiesti uus seadus.

seadustest muudetakse aasta jooksul alati. Väikseim oli vastav näitaja aastal 2012, mil muutmisele läks 49% kehtinud seadustest. Viimasel paaril aastal on vastav näitaja jäänud vahemikku 54–56%.

Kui vaadata aga veelgi laiemalt, siis 1. veebruaril 2018 kehtinud seaduste arvestuses ei olnud viimase viie aasta jooksul kordagi muudetud 30 seadust 401-st sellel perioodil kehtinud seadusest, mis moodustab 7,5% seaduste koguhulgast. Viimase 10 aasta kohta on aga vaid 13 seadust, mida polnud 1. veebruariks 2018 kordagi muudetud. Suur osa õigusloome mahust on tingitud ka eri õigusvaldkondades toimuvast kodifitseerimisest, valdkonna õigusaktide revisjonist ja Euroopa Liidu õigusakti ülevõtmise või rakendamise vajadusest.

Nende indikaatorite põhjal ei saa järeldada, et õigusloome mahtu oleks siiani suudetud oluliselt vähendada. ÖPPA 2030 ei näe ette, et õigusloome mahtu tuleks mõõta muudetavate seaduste arvu, eelnõude arvu või muu sellise näitaja abil. Oluline on rõhutada, et sellised näitajad on üksnes illustreerivad ja neid tuleb alati tõlgendada, vaadates arvude taha. Seepärast keskendutakse õigusloomes eeskätt õigusloomemahu vähendamisele selle kaudu, et iga muudatuse väljatöötamisel tuleb võimalikult varases faasis põhjendada ja kontrollida selle vajalikkust.

Meetodeid, kuidas õigusloomest tulenevat koormust vähendada, on maailmas kasutatud. Nende rakendamine nõuab aga eelnevat põhjalikku analüüsi, sest ükski neist ei ole probleemitu. Mitmete riikide valitsused on viimasel kümnendil asunud seadusloomega tekkinud koormust hoogsalt vähendama, millest üks enim tähelepanu pälvinuid on ilmselt reegel, mis sunnib valitsusi uute seaduste vastuvõtmisel olemasolevaid mittevajalikke vähemalt samas mahus tühistama.

TEISTE RIIKIDE KOGEMUS ÕIGUSLOOME MAHU VÄHENDAMISEL

Suurbritannia valitsus, mis oli võimul aastatel 2010–2015, kehtestas uudse põhimõtte⁵⁹ alates 2011. aastast, nähes ette, et iga uue seaduse kehtestamisel, mis suurendab ettevõtjate ja vabatahtlike organisatsioonide kulu, tuleb riigil kas tühistada või muuta olemasolevaid nii, et kulu ettevõtjaile väheneks samavõrra. 2013. aastal astuti samm edasi ja hakati rakendama reeglit „üks sisse, kaks välja“, mis sisuliselt tähendas seda, et ühe uue seaduse kehtestamisel tuli leida vähemalt kahekordses kulu määras olemasolevaid reegleid, mida tühistada või muuta. Need pingutused said alguse ettevõtjate kriitikast, kus märgiti, et suurimaks probleemiks on uute seadusloomealgatuste hulk, millega tuleb arvestada ja mis läheb nii rahas kui ajas kalliks maksma. 2014. a kokkuvõtvas aruandes on leitud, et uue põhimõtte rakendamine on taganud selle, et seadusloomelist algatust nähakse nüüd „viimase võimalusena, mitte esimese

⁵⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation#appendix-4-operating-a-one-in-two-out-rule-for-business-regulation>

lahendusena⁶⁰. 2016. aastal kehtestas uus valitsus uueks eesmärgiks juba „üks sisse, kolm välja“⁶¹.

Kanada valitsus tutvustas 2012. aastal tarbetu bürokraatia vähendamise plaani, mille üheks osaks oli iga lisanduva seaduse korral, mis ettevõtjatele koormust tekitab, leida samas mahus seadusi, mida saaks tühistada ja mis vähendaksid koormust⁶². Halduskoormuse mõõtmiseks võeti kasutusele ühtne standardkulu mudel.

Austraalia valitsus on pärast 2013. a alguse saanud reformi kehtestanud seadusloojatele 10 põhimõtet⁶³, millest kinni pidada, et luua paremaid seadusi selle asemel, et neid rohkem toota. Neist üks märgib, et iga uue seadusandliku algatusega kaasneva koormuse peab täielikult tasakaalustama olemasolevate seaduste tekitatava koormuse vähendamisega. Plaan hõlmas muu hulgas eraisikutele tekitatava koormuse vähendamist ning lisaks said kodanikud võimaluse anda tagasisidet, kui nad nägid võimalusi bürokraatiat kuskil vähendada⁶⁴.

Viimase USA valitsuse ja presidendi (Trump) ametisse asumisega kaasnes presidendi määrus 30. jaanuarist 2017⁶⁵, mis kehtestab üldise põhimõtte, et iga uue seadusandliku algatuse kehtestamisel tuleb vähemalt kaks varasemat tühistada, mis oli olnud ka üks valimislubadustest. Varem on USA presidendid pööranud tähelepanu pigem uutest seadustest tõusva tulu ja kaasneva kulu võrdlemisele (Clinton) või ebavajalike ja aegunud seaduste tühistamisele (Obama)⁶⁶.

Samas on „üks sisse, *n*-arv välja“ lähenemise suhtes ilmunud ka põhjendatud kriitikat. Kuigi mitmetes riikides ehk lisaks Suurbritanniale, USA-le, Austraaliale ja Kanadale Prantsusmaal (2015. aastast), Saksamaal (2015. aastast), Hollandis (2003. aastast)⁶⁷ ja Portugalis (2014. aastast) on põhimõtte erinevates variatsioonides juba juurutatud, ei pruugi see suurt majanduslikku kokkuvõtet anda, kandes endas selle asemel pigem poliitilist sõnumit. Nii väidavad valdkonda põhjalikult uurinud teadlased Robert Hahn ja Andrea Renda⁶⁸. Tuleb arvestada, et enamik nimetatud riikidest on kehtestanud reegli, kus ühe uue akti jõustamisel nõutakse ühe kehtiva kehtetuks tunnistamist. „Üks sisse, *n*-arv välja“ reegli juures on määrava tähtsusega, et selle näiline lihtsus peab tagama, et uue seaduse rakendamisel kogukulu võrrelduna tühistatavate õigusaktide kogukuluga ei kasvaks. Selle põhimõtte tegelik efekt sõltub riigiti suuresti aga sellest, millised seadused jäetakse reeglist puutumata. Nt USA-s

⁶⁰ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf

⁶¹ <https://www.gov.uk/government/news/government-going-further-to-cut-red-tape-by-10-billion>

⁶² <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/one-for-one-rule.html>

⁶³ <https://www.cuttingredtape.gov.au/handbook/ten-principles-australian-government-policy-makers>

⁶⁴ <https://www.cuttingredtape.gov.au/form/tell-us>

⁶⁵ https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2c/Executive_Order_13771.pdf

⁶⁶ <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/02/24/trump-executive-order-builds-regulatory-reform-efforts-clinton-obama/98353210/>

⁶⁷ Hollandis on reegel taandatud seadustega kooskõlla viimise kulude vähendamise eesmärgile (500 miljonit eurot aastas viieaastase perioodi jooksul).

⁶⁸ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3022552

kehtib see vaid olulisematele seaduseelnõudele⁶⁹, kuid välja jäetakse teatud strateegilised valdkonnad (nt finantsala ja julgeolek), Suurbritannias jäeti reeglist muu hulgas välja EL algatused, kuhu riigisiselt midagi ei lisata. Lisaks on oluline, kuidas üldse seaduste tekitatavat kulu arvutatakse. On tõsiasi, et sageli võetakse arvesse vaid halduskoormuse ehk asjaajamisega seotud kulu, mis aga ei hõlma endas seaduse rakendamise ja jõustamisega seotud kulu. Siiski on viimasega rohkem arvestama hakatud ning nt seadustega vastavusse viimise kulud ettevõtjate jaoks on arvesse võetud nii Saksamaal, Hollandis kui ka hiljaaegu Portugalis.

Euroopa Komisjon on Euroopa Liidus aga mitu aastat rakendanud olemasoleva EL õiguse läbivaatamiseks REFIT-platvormi⁷⁰, mis kujutab endast huvirühmadelt ja teistelt saadud tagasisidel põhinevat õigusaktide tulemuslikumaks ja kvaliteetsemaks muutmise algatustega tegelevat sõltumatut ekspertide ja riikide esindajate kooslust. Lisaks on loodud ka eraldi veebirakendus, kus igaühel on võimalus sõna sekka öelda ja ettepanekuid teha⁷¹. Oma hiljutises teatises⁷² on Euroopa Komisjon informeerinud kõiki liikmesriike, et ei kavatse halduskoormuse vähendamisel siiski lähtuda otsestest arvulistest eesmärkidest, sh sektoripõhistest. Seisukoht lähtub sellest, et parem õigusloome ei võrdu õigusliku reguleerimise vähenemisega. Edaspidi tuleb aga iga uue EL algatuse väljatöötamisel huvirühmi ja eksperte kaasates leida kokkuhoiumeetmed, mille käigus vaadatakse esmalt otsa olemasolevale (valdkonda reguleerivale) õigusele, leidmaks sealt lihtsustamise ja kulude vähendamise võimalusi. Selleks plaanitakse kasutada mh eelnimetatud REFIT-platvormi ja veebirakenduse kaudu saadavat infot.

ÕPPA 2030 rakendamise käigus on vaja hinnata, kas lähtuda õigusloome mahu vähendamiseks ÕPPA-s sisalduvast kui mõtteviisi suunavast juhisest või luua mitmete eespool käsitletud riikide eeskujul ja nende kogemust arvesse võttes sarnane rakendusmehhanism, mis näeks ette selge arvepidamise uute loodavate koormust tekitavate kohustuste ja kehtetuks tunnistatavate normide üle. Üldine eesmärk ÕPPA 2030 raames on aga keskenduda sellele, et halduskoormuse vähendamine peab olema nii valitsuse kui seadusandja ühine eesmärk, mille saavutamisel keskendutaks normide vajalikkusele ja otstarbekusele. Seejuures on oluline rõhutada, et halduskoormuse hindamine on iga ministrieriumi poliitikakujundamise mõjude hindamise osa.

KAASAMINE

Hetkeolukord

Hea poliitikakujundamise ja õigusloome protsessi juurde käib lahutamatult arusaam, et selles on võimalik kaasa rääkida kõigil, keda muudatus puudutab: kodanikul, valitsusvälisel partneril

⁶⁹ https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/briefing-room/presidential-actions/related-omb-material/eo_iterim_guidance_reducing_regulations_controlling_regulatory_costs.pdf

⁷⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_et

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/lighten-load_et

⁷² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

ja eksperdil, samuti nõuab poliitikakujundamine mitme valitsusosapoole koostööd. ÕPAS 2018 tulemusel kehtestati 2011. aastal Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lõike 2 alusel uuendatud kaasamise hea tava.⁷³ Riigikantselei on aastaid toetanud kaasamist edendavaid tegevusi. Kaasamise põhimõtete tutvustamine kuulub Rahandusministeeriumi korraldatava avalike teenistujate täienduskoolituse õppekavasse. Kaasamise hea tava seletuskirja järgi peab iga ministeeriumis olema nimetatud kaasamist toetav ametnik. Osas ministeeriumides seda tehtud pole.

Võib öelda, et avalikkuse kaasamine õigusloomesse on laialt levinud, sest kõik seaduseelnõud on avaliku konsulteerimise ajal eelnõude infosüsteemis (EIS). Kuid see on passiivne miinimumvariant, mis annab eelnõu koostajale harva kvaliteetset ja kasutatavat sisendit. Vähemalt kolmandikul juhtudel kasutavad ministeeriumid aktiivsemaid ja põhjalikumaid kaasamise meetodeid ning eesmärk ongi vähem passiivset ning rohkem aktiivset ja sisukat kaasamist. VTK-del on avalikkuse kaasamisele oluline positiivne mõju. 77% Justiitsministeeriumile esitatud VTK-de puhul oli kaasamine alanud juba koostamise ajal (Justiitsministeeriumi kogutud statistika 2018. aasta kohta). Varane kaasamine saab alati huvirühmadelt positiivset tagasisidet. Ometi on ülevaade kaasamise olukorrast ja probleemidest koostatud pigem tunnetuse põhjal, sest viimastel aastatel ei ole kaasamispraktikaid süvitsi uuritud. Viimane Siseministeeriumi tellitud ja Praxise teostatud põhjalikum uuring valitsusasutuste kaasamispraktikatest⁷⁴ valmis 2010. aastal. Uuring andis oma soovitusel kaasamispraktika parandamiseks nii kogu riigis kui ka valitsusasutustes. Üks oluline soovitus oli korrata kaasamispraktikate analüüsi vastavalt vajadusele kohandatud versioonis iga viie aasta tagant. Valdkonna seire peab olema regulaarne ja piisavalt põhjalik, et anda sisukat tagasisidet. Praegu on see puudu.

Eelnõude infosüsteemist, mis kavandati esialgu ametnike töövahendiks, on kujunenud valitsuse keskne infokanal, mille kaudu saavad kõik huvilised jälgida valitsuse eelnõude menetlemist ja osaleda nende ettevalmistamisel. Selline asjade käik nõuab suuremat tähelepanu keskse infokanali arendamisele, et muuta see kasutajasõbralikumaks ja ülevaatlikumaks. Kui eelnõu menetlus jõuab Riigikogu etappi, tuleb asjast huvitatul teavet otsida Riigikogu menetlusinfo süsteemist. Mõlemad eelnõude infosüsteemid on oma olemuselt dokumendihaldussüsteemid, mitte aga kaasamist ja osalemist soosivad keskkonnad. Ainuüksi õige info leidmine neist nõuab eelteadmisi.

Teavet kehtiva õiguse kohta tuleb otsida Riigi Teatajast. Aastatel 2011–2017 koondati Riigi Teatajasse kogu oluline õigusteave: peale riigi õigusaktide kõik omavalitsuste ajakohases seisus määrused, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu menetluses olevad eelnõud, Riigikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite kokkuvõtted, seaduste tõlked inglise ja vene keeles ning kõigi kohtuastmete jõustunud lahendid. Nii on iga kehtiva seaduse ja määruse ning seadusesätte juurest võimalik leida seda selgitavad või tõlgendavad Riigikohtu lahendid. Seaduse ja nende

⁷³ <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

⁷⁴ <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010-Valitsusasutuste-kaasamispraktikad.pdf>

sätetega on kavas siduda kõik lahendid alates sellest, kui Riigikohus tööd alustas 1993. aastal. Riigikohtu ligi 10 000 lahendist on enamik õigusaktidega seostatud.

Paremaks leidmiseks on õigusteave suures osas süstematiseeritud ja seostatud. Nii on loodud seaduste süstemaatiline liigitus, välislepingute liigitus poolte alusel, omavalitsuste määruste valdkondlik liigitus, Euroopa Inimõiguste Kohtu konventsiooni artiklite ja märksõnade liigitus, kohtulahendite märksõnade liigitus. Vastuvõetud õigusaktide juures on leitav kogu avaldamisele eelnev menetlusteave koos etappide läbimise aegade ja menetlusinfosüsteemides oleva teabega (seletuskirjad jm).⁷⁵

Arengusuunad

Eelnõu kaasamist puudutav osa pöörab tähelepanu kolmele tegevussuunale. Esiteks, kaasamist toetav riigiasutuste töökorraldus ja õigusloomemenetlus. Poliitikakujundamine ja õigusloome peavad olema senisest enam koosloomelised. Käimasoleva riigireformi ja teiste arendustegevuste eesmärke on võimalik saavutada ainult tõeliselt hästi kaasates. Seejuures peavad nõuded kaasamisele olema seostatud õigusloomemenetlusega tervikuna. Näiteks ei ühildu omavahel kaasamise ja kooskõlastamise tähtajad. Samuti toimub kooskõlastamine ja kaasamine eraldi keskkondades, mis pigem killustab tervikpilti õigusakti menetlusest. Sedalaadi erinevused tuleb läbi analüüsida ja protsessid omavahel ühtlustada.

Teiseks, kaasamise hindamiseks ja edasiarendamiseks on vajalik regulaarne seire. Kaasamise heas tavas on kirjas põhimõtted, mille realiseerumine ei ole iseeneslik. Kogudes ja võrreldes vajalikke andmeid, on võimalik saada juhatust, mida ja kuidas teha, et kaasamine teeniks kõiki osapooli.

Kaasamist peab toetama läbimõeldud töökorraldus, mis võimaldaks huvirühmadel reaalselt õigusloomes osaleda. Kaasamist soosiva töökorralduse tekitamiseks oleks kasulik head praktikat levitada. Näiteks on ettevõtjate esindajad märkinud positiivse kaasamisolukorrana ära sellised juhud, kus osapooltega kohtuti kaasnevate mõjude väljaselgitamise eesmärgil juba enne, kui eelnõu väljatöötamiskavatsust asuti koostama, aga ka olukorda, kus mahuka VTK puhul korraldati ühisarutelu, mille käigus tehti muu hulgas VTK sisututvustus. Arvestada tuleb, et esindusorganisatsioonide võimekus on jätkuvalt üpris piiratud, mistõttu ei jõuta mahukaid materjale läbi töötada. Kasuks võiks tulla, kui koostada VTK-dest üheleheküljelised lühikokkuvõtted, kus kõik oluline teave on lühidalt ja ülevaatlikult koos.

Kolmandaks, vajadus arendada IT-süsteeme kodanikeskselt ja terviklikult. Eelnõude menetlemine ja kodanike kaasamine menetluse peab toimuma läbipaistvalt ja süsteemselt eelkõige kodanikuvaadet silmas pidades. Selleks saab kasutada juba olemasolevat analüüsiinfot.⁷⁶ Õigusteadlikkusele aitaks kaasa see, kui teha seadustest tulenev kodanikule märgatavaks ja inimkeelseks, isegi huvitavaks.

⁷⁵ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 10, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf

⁷⁶ EIS-i ja osalusveebi kasutajakogemuse analüüs, Praxis, 2015 https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/Osalusveeb%2C%20EIS%20lopparuanne_8-05-15.pdf

Kasutajasõbralikkusele keskendub edaspidi ka Riigi Teataja, luues lisavõimalusi erivajadustega inimestele, parandades otsingu- ja muude kasutusvõimaluste mugavust ning luues avaldatavale teabele lisaseoseid, mis aitavad infot paremini üles leida. Minu RT teenuse abil on võimalik tellida kogu Riigi Teatajas kättesaadav õigusteave oma e-posti aadressile. Kogu olulise õigusteabe koondamine Riigi Teatajasse ja selle hõlbus kättesaadavus suurendab õigusteadlikkust, sest kõigil õiguse rakendajatel ja huvilistel – avaliku võimu teostajatest eraisikuteni – on tagatud ühest kohast lihtne ja kiire juurdepääs kehtivale õigusele ning olulisele õigusteabele.⁷⁷ Jätkuvalt ja järjepidevalt peavad seaduste tõlked olema ajakohases seisus, avades meie õiguskorra ka neile, kes eesti keelest aru ei saa: mujalt tulnud töötajatele, potentsiaalsetele välisinvestoritele, teadlastele jne. Eesmärk on tehtud tõlkeid valdkondade kaupa toimetada ja terminoloogiliselt ühtlustada. Alustatud on kohtumenetlusõiguse valdkonnaga, järgmisena seisab ees töö riigiõigusega.

MÕJUANALÜÜS

Hetkeolukord

ÕPAS 2018 järgi peab kavandatav seadus olema mõjus ja selleks tuleb mõjusid hinnata. Mõjude hindamise eesmärk on: 1) tagada läbipaistev ja teadmuspõhine õigusloome; 2) veenduda, et regulatiivne meede on probleemi lahendamiseks mõödapääsmatu; 3) informeerida otsustajaid, huvirühmi ja avalikkust seaduse mõjudest juba selle väljatöötamise käigus; 4) vältida otsuseid, mille tagajärjed on prognoosimata ja ebaselged; 5) hinnata, kas seadusemuudatus täitis püstitatud eesmärgid (*ex-post* hindamine ehk järelhindamine).⁷⁸

Õigusaktide mõjuanalüüsi korraldust reguleerib valitsuse tasandil HÕNTE, kus seadusloojaid kohustatakse: 1) mõjusid hindama õigusakti koostamise eel, esitades vastava analüüsi tulemused seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuses (HÕNTE § 1 lg 7 ja 8); 2) mõjusid hindama õigusakti koostamise käigus, kajastades hindamise tulemusi seaduseelnõu seletuskirjas (§ 46 lg 1 ja samuti § 47). Kui põhimõtteliselt peab mõjuanalüüs kulgema paralleelselt poliitikakujundamise ja õigusloomemenetlusega algusest lõpuni, siis nendes kahes dokumendis antakse analüüsile selge kirjalik ja avalik kuju. Riigikogus algatatud seaduseelnõude seletuskirjale esitatavad nõuded on Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas valitsuse omadega identsed. Õigusakti mõju analüüsimiseks on koostatud ja valitsuses heaks kiidetud mõjude hindamise meetodika⁷⁹ (HÕNTE § 1 lg 4). Mõjude hindamiseks on koostatud mitmeid koolitustel põhinevaid juhendmaterjale, samuti on loodud valdkondlike mõjude hindamise juhendeid.

⁷⁷ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 10-11, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf

⁷⁸ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 4, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf

⁷⁹ Mõjude hindamise meetodika, kinnitatud Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 5 lg 2 alusel, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_meetodika.pdf

Selleks et mõjuanalüüsis keskenduda (piiratud ressursside tingimustes) prioriteetsele, on oluline eristada olulisi mõjusid väheolulistest. Selleks on loodud filtersüsteem ning oluliste mõjude määratlemiseks kasutatakse nelja kriteeriumi – mõjutatud sihtrühma suurust, mõju ulatust, avaldumise sagedust ning soovimatute kõrvalmõjude ilmnenemise tõenäosust. Kriteeriumid on küll kvantifitseeritavad, kuid sageli jääb hinnang siiski tunnetuslikuks (nt kui suur sihtrühm on suur). Olulise mõjuga muudatusi tuleb põhjalikumalt analüüsida ja analüüsitulemused fikseerida mõjuanalüüsi aruandes.

Mõjuanalüüsi aruandeid eraldi dokumendina vormistatuna praktikas koostatud ei ole, samas iga seletuskirja mõjude osa, mis on koostatud hõlmama ja grupeerima eelnõus sisalduvaid muudatusi ja nendega kaasnevaid mõjusid, ongi sisuliselt selle eelnõu mõjuanalüüsi aruanne. Seletuskirja mõjuanalüüsi osa peab andma muudatustest ja nende mõjudest sellise ülevaate, et seda oleks võimalik seletuskirjast eraldada ja ka sel moel mõista.

2017. aastal on ligi kolmandik VTK-de ja eelnõude mõjuanalüüsides olnud kvaliteetsed (neid ei pidanud oluliselt täiendada või uuesti esitada). Võrdluseks: 2014. aastal hindas Justiitsministeerium piisavaks vaid 15% mõjuanalüüsides ehk praegusest poole vähem. Varasemaga võrreldes on kaasatud enam ja kvaliteetsemaid arvandmeid ning vaadeldud laiemat mõjude ringi – ka neid, mida muudatused tingivad kaudselt.

Kuigi mõjude hindamise võimekus paraneb iga aastaga, on veel parandamisruumi. Seadusemuudatust välja töötades jäetakse sageli kaalumata alternatiivid või võrreldakse alternatiive nii üldsõnaliselt, et otsustusprotsess on läbipaistmatu.⁸⁰ Eriti torkab alternatiivide analüüsi puudulikkus silma nn kiireloomuliste eelnõude puhul. Seejuures on kiireloomulised eelnõud sageli väga olulise mõjuga eelnõud⁸¹, millele tuleks pigem eraldada rohkem analüüsiresurssi kui vähem. Kui alternatiive ei kaaluta, ei saa sel moel tehtud otsuseid pidada teaduspõhisteks, samuti jäävad otsustajad, huvirühmad ja mõjutatud isikud ilma infost, mis võiks viia valitud lahenduse muutmise või isegi regulatiivsest lahendusest loobumiseni. Praktikute sõnul on alternatiivide teaduspõhine analüüsimine kallis ja ajamahukas, mis on sageli põhjuseks, miks seaduslooja valib lihtsama tee ning tegutseb pigem sisetundest kui tõendusmaterjalist lähtudes.

Samuti on probleemiks keeruline ligipääs andmebaasidele, kus säilitatakse riiklikult kogutud andmeid. Samuti on praktikute jaoks keeruline ja ajamahukas eri andmebaasides olevate andmete sidumine ja ristkasutamine. Probleem on põhjustatud andmekaitsega seotud kitsendustest ja pikkadest menetlusaegadest, mis muudavad praktikas andmed analüüsiprotsessis kättesaamatuks ja mille tõttu jäävad sageli olemasolevad andmed kasutamata ning ressurss kulub vajalike andmete kogumisele keerulisemaid meetodeid kasutades. Samuti on osutunud andmete kasutamisel takistuseks andmebaase valdavate asutuste ametnike

⁸⁰ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 5, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf

⁸¹ Mõned näited 2017. a kiireloomulistest eelnõudest: maksumuudatused, riigieelarve baasasutuse põhimõttelised muudatused, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused seoses hariduslike erivajadustega lastega, mittetöötavate noorte tööhõive suurendamist ja tööturule kaasamist käsitlev eelnõu jne.

kimbatus uuringuteks või andmeanalüüsiks loa andmisel – puudub ühtne standard, kuidas ja kellele luba anda.

Viimaste aastakümnete vältel on Eestis tehtud palju erineva põhjalikkusastmega uuringuid erinevates valdkondades. Võimalik, et paljudele mõjuanalüüsi käigus kerkivatele küsimustele on kunagi juba vastust otsitud ja ka leitud ning selline teave oleks uue analüüsi koostamisel suure väärtusega ja aitaks mõjuanalüüsi koostajal õppida varasemast kogemusest. Samas puudub ühtne ja terviklik ülevaade tehtud uuringutest, sellist uuringute andmebaasi ei ole loodud. Analüüside ja uuringute andmebaas oleks tulevaste mõjuanalüüside koostamisel väärtuslik abivahend. Ka ei ole terviklikku ülevaadet riigi peetavatest registritest ja hoitavatest andmekogudest ning andmetest, mis sinna on paigutatud. See tähendab, et iga analüüsiülesande puhul peab mõjuhinnangu koostaja alustama ajamahukat andmeotsingut, mis sageli jääb tulemusetuks tülika menetluse tõttu.

Ka õigusaktidest tulenev halduskoormuse hindamine ei toimu süsteemselt. Kuigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on välja töötanud halduskoormuse mõõtmise kalkulaatori⁸², ei ole see töövahend praktikas kasutusse võetud. Nii ongi halduskoormust puudutav teave väljatöötamiskavatsustes ja eelnõude seletuskirjades esitatud lähtuvalt sellest, mis igale õigusloojale jõukohane, mistõttu kokkuvõttes ei ole õigusloome halduskoormuse kohta kogutav teave võrreldav ega kvantitatiivne. Kuigi tuleb tõdeda, et ka saadav hinnanguline teave seadustest tuleneva halduskoormuse kohta on kõnekas.

Nii võib öelda, et iga viies 2017. aastal menetletud seaduseelnõu suurendas enamal või vähemal määral ettevõtjate halduskoormust, samal ajal kui koormust vähendas üksnes iga seitsmes eelnõu. Tõsi, 2018. a ilmnes vastupidine suundumus, kus veidi alla kolmandiku eelnõude osas ettevõtjate halduskoormus hinnanguliselt vähenes ning ka nende eelnõude arv, millega koormus suurenes, langes veidi alla neljandiku kõigist eelnõudest. Selle kohta, kas tegemist on juhusliku muutuse või siiski püsiva trendiga, annavad aru järgnevad aastad. Inimestele lisatava halduskoormusega on seis parem: 2018. a vaid 5% uutest eelnõudest lisab kodanikele uusi kohustusi riigiga suhtlemisel, samal ajal kui 12% lihtsustab suhtlust. Enam-vähem sarnane oli olukord ka aasta varem. Statistikast ilmneb aga ka vähem käsitletud, kuid muret tekitav suundumus: kui 2017. a suurendas iga kolmas seaduseelnõu avaliku sektori töökoormust ning iga neljas eelnõu vähendas seda, siis 2018. a suurendas avaliku sektori koormust juba 40% vastu võetud eelnõudest. Tõsi, positiivse poole pealt kasvas ka nende eelnõude arv, millega avaliku sektori koormust vähendati (31%). Kuivõrd Eestis otsitakse pidevalt võimalusi avaliku sektori kulusid kokku hoida, peaks seadusloome avaliku sektori töökoormust või vähemalt administreerimist pigem vähendama. Muidu võib kergesti tekkida olukord, kus ametnikud ei tule töökohustustega toime ja avalik sektor ei suuda talle pandud ülesandeid füüsiliselt täita.⁸³

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutsev bürokraatia vähendamise ehk nn nullbürokraatia rakkerühm⁸⁴ on võtnud eesmärgiks korrastada valitsuse tasandil

⁸² <https://hkm.mkm.ee/>

⁸³ Õiguspoliitika arengusuund aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 5, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf

⁸⁴ <https://www.mkm.ee/et/nullbuokraatia>

halduskoormuse mõõtmise süsteem, keskendudes aruandluskohustuste mõõtmisele standardkulumudeliga. Koostatud standardkulu mudeli kokkuvõttes rõhutatakse, et võttes arvesse nullbürokratia projekti raames läbi viidud analüüsi⁸⁵ ning mõjude hindamise meetodikas⁸⁶ esitatut, on standardkulu mudelis kirjeldatud meetod halduskoormuse kulude arvestamiseks tehniliselt kergesti rakendatav ning annab seega õigete alusandmete kasutamise korral lihtsalt teostatava viisi halduskoormuse suuruse hindamiseks ja probleemide tuvastamiseks. Nullbürokratia rakkerühm plaanib oma töö kestel korraldada nii, et iga ministeerium teeks projekti raames kogutud bürokraatiat vähendavate ettepanekute seast ühe ettepaneku halduskoormuse hindamise standardkulu mudelit kasutades.

MÕJUANALÜÜS IT-LAHENDUSTE ABIL

Eestis kui e-riigis ei ole veel õigusloomes kasutusel nüüdisaegseid IT-lahendusi, mis hõlbustaksid andmeanalüüsi, sh suuranalüüsi, võimaldaks tuvastada seoseid seal, kus inimene ei pruugi seda suuta, ja teha järeldusi kehtivate normide eesmärgipärasuse kohta. Meile teadaolevalt ei ole ka mujal maailmas veel välja arendatud spetsiaalselt õigusloome jaoks mõeldud tehisintellekti, mis võiks õigusloojaid õigusaktide mõjuanalüüsis aidata ja toetada. Samas õiguse valdkonnas laiemalt on tehisintellekt juba olemas ja mitmetes riikides kasutusel – robotkohtunikud USAs, robotjurist Juura Eestis, õigusauditite ja lepingute analüüsi töövahendid erasektoris jne. Viimaste vastu tunnevad aktiivset huvi juba ka Eesti advokaadibürood. Naaberriikidest on need aga juba kasutusel Soomes. Tehisintellekti kasutusvõimaluste üle Eesti õiguses arutleti ka käesoleva aasta õigusteadlaste päeval, keskendudes samuti eeskätt erasektorile. Idee õigusloome mõjude hindamiseks tehisintellekti arendada on rahastust taotlenud juba ka Tallinna Tehnikaülikooli teadurid. Paraku seni veel tulemusteta.

MÕJUANALÜÜS UUENDUSLIKE MEETODITE ABIL

Hea õigusloome peab toetama, mitte pidurdama ega takistama innovatsiooni, olema ka ise lihtne ja tõhus. Selleks kasutatakse paljudes arenenud riikides ja rahvusvahelistes institutsioonides lisaks traditsioonilistele vahenditele aina enam ka uusi, eksperimentaalseid vahendeid. Ka nii on võimalik vähendada õigusaktidest tulenevat koormust. Analoogsete vahendite – miks mitte Eesti jaoks spetsiaalselt disainituna – kasutamist võiks ka Eesti õigusloomes kaaluda. Eraldi võiks esile tuua „nügimise“ (ingl *nudging*), „regulatiivsed liivakastid“ (ingl *regulatory sandboxes*) ja sotsiaalsed katsetused. Loomulikult tuleb arvestada, et selliste vahendite kasutamine on üpris ressursimahukas (nii aja- kui rahalise kulu poolest), mistõttu saavad need olla üksnes täienduseks tavapärastele õiguslooja tööriistadele.

Nügimise kontseptsioon ammutab inspiratsiooni käitumisteadustest ja toetub uurimustele, mis kinnitavad, et inimeste otsuseid on võimalik mõjutada valikute erineva esitamise kaudu⁸⁷.

⁸⁵ Halduskoormuse monitoorimise eelanalüüs. Lõpparuanne. AS PricewaterhouseCoopers Advisors (PwC), 2012, lk 17 jj.

⁸⁶ Mõjude hindamise meetodika. Justiitsministeerium ja Riigikantslei
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

⁸⁷ <http://www.economist.com/node/21551032>

Mõningatel puhkudel võib nügimine mingi tulemuse saavutamiseks olla kordades efektiivsem lahendus kui konkreetsed käsud ja piirangud. Inimeste käitumise testimise ja jälgimise kaudu on leitud väga lihtsaid ja odavaid lahendusi suurte probleemide lahendamiseks – näiteks leiti Jaapanis, et vähendamaks inimeste rongi alla jäämist piisab sellest, et muuta raudteejaamade ootepinkide asetust 90 kraadi võrra⁸⁸, taanlased on näidanud, et „õige“ suurusega tükide löikamine paneb inimesi tegema söögi suhtes märkimisväärselt tervislikumaid valikuid⁸⁹ ja käte desoseadme õige asetus haiglas ja sobiv sõnum selle kõrval võib suurendada selle kasutajate arvu 3%-lt külastajatest 67%-ni külastajatest⁹⁰ ning britid leidsid, et läbimõeldud sõnastus meeldetuletuskirjal suurendab automaksu õigeaegset tasumist poole võrra⁹¹. Nügimisega tegelevaid üksuseid on viimase kümne aasta jooksul üle maailma loodud nii riiklikul (USA, Ühendkuningriik, Austraalia, Kanada, Saksamaa, Holland, Jaapan, Indoneesia, Peruu, Singapur jne) kui ka rahvusvahelisel tasandil (OECD, Maailmapank, ÜRO, EL)⁹² ning kuigi oleks ennatlik uskuda, et nügimine võiks täielikult asendada traditsioonilised regulatsioonid, võime siiski eeldada, et selliste võtete kasutamine võib tulevikus muutuda valitsuste jaoks elementaarseks.⁹³ Kuna ÖPPA 2030 suunab poliitikakujundajaid kasutama õiguslikku meetet alles viimases järjekorras, võiks tulevikus kasutada muu hulgas nügimist mitteregulatiivsete lahenduste väljatöötamisel.

Regulatiivse liivakasti ideed tutvustas esmakordselt 2015. aastal Briti finantsinspektsioon FCA (*Financial Conduct Authority*) ning selle katsetamist alustati 2016. Liivakastid on loodud toetama uudseid lahendusi (peamiselt) finantstehnoloogia sektoris, luues innovatiivsete ideede testimiseks piiratud aja jooksul ning piiratud arvu kasutajate peal turvalise keskkonna ilma, et ettevõtja peaks kohe kinni pidama kõikidest regulatsioonidest. Liivakastide idee on levinud kiiresti ning sellega katsetavad üle maailma juba umbes kakskümmend riiki⁹⁴, mille hulka kuuluvad näiteks USA, Kanada, Taani, Iirimaa, Holland, Šveits, Austraalia ning ka mitmed Aasia ja Lähis-Ida riigid, nagu näiteks Jaapan, India, Singapur, Araabia Ühendemiraadid. 2017. aastal, pärast aastast regulatiivsete liivakastide testimise projekti Ühendkuningriigis, millest võttis osa 41 ettevõtjat, avaldas FCA ka kokkuvõtte katsetuse tulemustest ning järeldas, et liivakastide kasutamine on tõepoolest vähendanud märkimisväärselt aega ja väljaminekuid, mis kuluvad innovatiivsete ideede turule toomiseks⁹⁵.

Mitmete teiste riikide kõrval panevad Soome ja Taani valitsused suurt rõhku katsetamisele uute, innovatiivsete ja tõhusate vahendite väljatöötamiseks, et ühiskond saaks jõuliselt edasi areneda. Mõlemas riigis on katsetamiseks asutatud ka eraldi internetiplatvormid – Soomes <http://kokeilevasuomi.fi/en/frontpage>, mille keskseteks teemadeks on ringmajandus, tehisintellekt ja tööhõive. Lehekülje vahendusel saab jälgida mitmete katsetuste käiku ja tulemusi – märgiliseks võib pidada näiteks käimasolevat kodanikupalga katsetust, mis on palju

88 <http://inudgeyou.com/en/could-a-nudge-improve-safety-at-railway-platforms/>

89 <http://inudgeyou.com/en/new-experiment-just-a-simple-trick-can-nudge-you-to-eat-healthier/>

90 <http://inudgeyou.com/en/nudging-hospital-visitors-hand-hygiene-compliance/>

91 <http://www.economist.com/node/21551032>

92 <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/nudge-units-where-they-came-and-what-they-can-do>

93 <https://themarketmogul.com/nudge-theory/>

94 <http://industrysandbox.org/regulatory-sandboxes/>

95 <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>

tähelepanu pälvinud nii rahvusvaheliselt kui ka Eesti meedias⁹⁶. Taanlaste Mindlab testib samuti väikeste gruppide peal eri poliitikasuundade tulemuslikkust⁹⁷.

MÕJUANALÜÜSIÜKSUSED

ÕPAS 2018 nägi ette, et Vabariigi Valitsuse sees peab olema üks õigusaktide ja õigusloomeprotsessi eest vastutav institutsioon, täpsustades, et seni on selleks olnud Justiitsministeerium. Nii on Eesti näite puhul õigusakti mõjuanalüüsi süsteemi koordineerimise ülesanne tuletatud õigusloome koordineerimise ülesandest ja sellega ühendatud.

Õigusloome arendamine ning kvaliteedikontroll toimub riigiti väga erinevalt ning kohati on funktsioonid jaotatud mitme asutuse või üksuse vahel. Mitme riigi puhul on kasutusel mudel, kus valitsusesisesid üksusi täiendavad valitsusvälised, suuremal või väiksemal määral sõltumatud üksused. Nende üksuste (*õigusloome kvaliteedi järelevalve üksuste*; ingl *regulatory oversight body*) struktuur, funktsioonid, institutsionaalne paigutus, mandaat, õigused ja juhtimine varieeruvad riigiti suures ulatuses. Enamasti peetakse selliste üksuste puhul silmas nn mõjuanalüüsiüksusi, millel kas on lisafunktsioone ja -ülesandeid või mitte. OECD on koostanud loetelu funktsioonidest ja ülesannetest, mida mõjuanalüüsiüksused eri riikides täidavad (tabel 6).

Tabel 6. Õigusloome kvaliteedi järelevalve üksuste funktsioonide liigitus OECD liikmesriikide andmete põhjal

Funktsioon	Ülesanded
Kontrollimine	<ul style="list-style-type: none"> kontrollimine, et järgitud oleks korrektset õigusloomemenetlust; normitehniline kontroll; mõjuanalüüside kvaliteedi hindamine; kasutatud õigusloometööriistade asjakohasuse ja piisavuse hindamine
Probleemsete valdkondade tuvastamine, kus saaks regulatsioone muuta tõhusamaks	<ul style="list-style-type: none"> sisendi kogumine huvirühmadelt valdkondade kohta, kus ilmnevad suured kulud seoses seadusest tulenevate nõuete täitmisega või kus olemasolevad normid ei täida eesmärki; õigusvaldkondade revisjonid; reformimist vajavate valdkondade propageerimine
Õiguspoliitika arendamine	<ul style="list-style-type: none"> ettepanekute tegemine parandamiseks õigusloomemenetlust; rahvusvaheline õigusloomealane koostöö; kontrollifunktsiooni koordineerimine erinevate asutuste/üksuste vahel; õigusloome kvaliteedi seiramine ning raporteerimine parlamendile/valitsusele
Valitsusesisene koordineerimine	<ul style="list-style-type: none"> ühtsete õigusloomealaste põhimõtete järgimise tagamine valitsuses; õigusloometööriistade juurutamine valitsuses; ministeeriumidevahelise õigusloomealase koostöö edendamine
Tugi- ja nõustamisfunktsioon	<ul style="list-style-type: none"> juhendite koostamine; abi osutamine ja koolituste läbiviimine õigusloome valdkonnas.

Allikas: OECD

96 <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/01/01/kuidas-laheb-soome-kodanikupalga-eksperiment>

97 <http://mind-lab.dk/en>

Allpool antakse võrdlev ülevaade mõjuanalüüsiüksustest mõnedes riikides: Eestis, Soomes, Saksamaal, Ameerika Ühendriikides, Suurbritannias, Taanis ja Hollandis⁹⁸. Ülevaate eesmärk on näidete varal tuua esile võimalused, kuidas on eri viisidel võimalik mõjuanalüüsi süsteemi koordineerida. Sellised mõjuanalüüsiüksused annavad arvamuse õigusloomealgatuste kohta ajal, kui algatust menetletakse valitsuse tasandil. Parlamentide analüüsiüksusi OECD jaotuses kajastatud ei ole ja need tegelevad tavapäraselt eelnõude mõjuanalüüsidesga etapis, kui eelnõu on jõudnud parlamenti arutamisele.

EESTI

Eesti kontekstis võib õigusloome kvaliteedi järelevalve üksuseks pidada Justiitsministeeriumi struktuuri kuuluvat õigusloome korralduse talitust, kes teostab eelnõude juriidilist, normitehnilist, keelelist ja mõjude kontrolli. Üksuses on 7 juristi, 4 mõjuanalüütikut ja 2 keeleteimetajat.

Üksuse peamine ülesanne on VTK-de ja seaduseelnõude kooskõlastamise koordineerimine Justiitsministeeriumis. Märkused eelnõude ja VTK-de kohta koondatakse Justiitsministeeriumi kooskõlastuskirja, mille allkirjastab minister. Kooskõlastuskirjad on avalikud ja veebis kättesaadavad. Lisaks kontrollile teevad üksuse mõjuanalüütikud mõjuanalüüsi Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloomealgatuste jaoks ja keeleteimetajad toimetavad keeleliselt Justiitsministeeriumi kõikide õigustloovate aktide eelnõusid.

Üksus tegeleb suuremal või vähemal määral kõikide tabelis 6 nimetatud funktsioonidega, mistõttu ressursid mõjuanalüüsides süsteemi arendamiseks on üpris piiratud.

Strateegiliste arengukavade ja EL õigusaktide mõjude hindamist koordineerib Eestis Riigikantselei. Konkreetsete valdkondlike mudelite ja meetodite kasutamise kontroll on valdkonna ministeeriumi ülesanne, nt halduskoormuse mõõtmise tervikliku süsteemi peaks tagama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sotsiaalsete mõjude analüüsi adekvaatsuse hindamine on Sotsiaalministeeriumi ülesanne jne. Riigikogu juurde on loodud Arenguseire Keskus⁹⁹, mille peamine ülesanne on tulevikustsenaariumide analüüs.

Sõltumatu mõjuanalüüsi üksusena võib Eesti kontekstis käsitada justiitsministri õigusloome nõukoda, millel on nõustamisfunktsioon, kuid mis erinevalt mitmete teiste riikide sõltumatutest üksustest ei nõusta valitsust tervikuna, vaid ainult justiitsministrit.

SOOME

Mõjuanalüüsi nõukogu – Finnish Council of Regulatory Impact Analysis

Soome peaministri büroo juures tegutsev sõltumatu nõukogu analüüsib valitsuse seaduseelnõusid, sh hindab mõjuanalüüsides kvaliteeti, ning kujundab ja avaldab seisukoha

⁹⁸ Näited valiti selle põhjal, millised riigid on õiguslikult või kultuuriliselt Eestile sarnased ja/või mille mõjuanalüüsiüksused on oma tegevuse tõttu huvipakkuvad. Näidete valimisel kasutati OECD uuringu *Regulatory Policy Outlook 2018* esialgseid tulemusi (uuring avaldatakse 2018. aasta esimeses pooles).

⁹⁹ <https://www.riigikogu.ee/arenguseire/>

valitsuse ettepanekute kohta. Nõukogu ise mõjuanalüüsi ei koosta. Nõukogu eesmärgiks on parandada valitsuse seaduseelnõude kvaliteeti, seejuures eriti mõjuanalüüside kvaliteeti. Lisaks soovitakse kujundada ühtne, tervet valitsust hõlmav õigusloomemenetlus, mis sisaldaks ka õigusloomealgatuste senisest varasemat planeerimist. Kuigi nõukogu tegutseb valitsuse juures, on tegu sõltumatu üksusega, mis valib ise valitsuse algatused, mida analüüsida ja kontrollida.

Nõukokku kuuluvad eesistuja ja kaheksa liiget, kelle valib valitsus lähtuvalt nende kompetentsist (näiteks akadeemikud, ettevõtjad, kolmanda sektori esindajad). Tegemist on suhteliselt noore üksusega, mis asutati 2015. aastal ning mille esimese koosseisu ametiaeg lõpeb 2019. aastal.¹⁰⁰

SAKSAMAA

Liiduvalitsuse juures tegutsev parema õigusloome üksus.

Parema õigusloome üksus täidab föderaalset tasandil mitmeid õigusloomefunktsioone: kvaliteedikontrolli- ja nõustamisfunktsioon, õigusloome arendamine ja valitsusesisene koordineerimine. Üksuse üheks peamiseks eesmärgiks on vähendada regulatsioonidest tulenevaid kulusid ettevõtjatele. Muu hulgas rakendatakse „Bürokraatia vähendamise ja parema õigusloome programmi“ ning toetatakse ministeeriume ja teisi asutusi bürokraatia vähendamisel. Nimetatud programmi tulemusel on ettevõtjate halduskoormus Saksamaal alates 2006. aastast vähenenud umbes 25%¹⁰¹.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR)

NKR näol on tegemist föderaalset tasandil tegutseva õigusloome nõukoguga, kuhu kuulub 10 liiget, keda abistab 15-liikmeline sekretariaat. Kuigi nõukogu liikmed nimetab ametisse Saksamaa president föderaalvalitsuse soovitusel, on NKR oma tegevuses sõltumatu, tegutsedes seadusest tuleneva mandaadi alusel¹⁰². NKR loodi 2006. aastal vahetult pärast „Bürokraatia vähendamise ja parema õigusloome programmi“ tutvustamist, mida on nüüdseks ellu viidud üle kümne aasta¹⁰³.

NKR-i ülesanded jagunevad neljaks: õigusakti *ex-ante* mõjude hindamise kontrollimine, bürokraatia vähendamine olemasolevate regulatsioonide lihtsustamise kaudu, halduskoormuse ja bürokraatia mõõtmise meetodikate arendamine ning rahvusvaheline koostöö eri institutsioonidega parema õigusloome saavutamiseks. Koostöös NKR-iga on Saksamaa valitsus rakendanud ja juurutanud selliseid parema õigusloome meetmeid nagu järelhindamine, halduskoormuse mõõtmine ja vähendamine (seejuures on halduskoormuse mõiste aastate

¹⁰⁰ Finnish Council of Regulatory Impact Analysis: <http://vnk.fi/en/council-of-regulatory-impact-analysis>.

¹⁰¹ Federal Government's programme for Bureaucracy Reduction and Better Regulation: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Buerokratieabbau_en/2015-07-28-programme-in-brief.html;jsessionid=4C00FE4C3E6A06FA6FB7030A9DD6AB35.s7t1?nn=1404832.

¹⁰² Act on the Establishment of a National Regulatory Control Council: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/docs/de/act_on_regulatory_control_council.pdf

¹⁰³ Programmi tulemuste ja meetmete kohta on võimalik lugeda föderaalvalitsuse iga-aastasest ülevaatest parlamendile: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2017-11-06-jahresbericht-2016-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4

jooksul muutunud laiemaks), „üks sisse, üks välja“ reegli kasutamine, Euroopa Liidu õigusest tuleneva halduskoormuse hindamine ning õigusaktist tulenevate tulude kvantifitseerimine (siiani on rõhk olnud eelkõige kuludel).¹⁰⁴ NKR nõustab vajaduse korral ka mõlemat parlamendi koda mõjuanalüüsi küsimustes.

AMEERIKA ÜHENDRIIGID

Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)

USA keskvalitsuse juures asuv OIRA vastutab valitsuse infotehnoloogia-, privaatsus- ja statistikapoliitika rakendamise eest, samuti analüüsib olemasolevaid ja kavandatavaid regulatsioone, jälgib valitsuse strateegiate elluviimist ning kontrollib seaduseelnõusid (sh mõjuanalüüse). Erinevalt näiteks Saksamaast või paljudest teistest riikidest ei ole õigusloomefunktsioonid USA-s väga killustunud ning vähemalt föderaalasel tasandil täidab kõiki funktsioone OIRA. Mõjuanalüüside kontrollimisel lähtutakse mõju olulisusest – OIRA otsustab regulatsiooni põhjaliku läbivaatamise ja hindamise sõltuvalt sellest, kas muudatus(t)ega kaasneb oluline majanduslik mõju¹⁰⁵.

OIRA loodi juba 1980. aastal seoses eesmärgiga vähendada valitsusasutuste paberitööd. Läbi aastate on ametit kritiseeritud nii ülemäärase sekkumise kui liigse passiivsuse tõttu¹⁰⁶, praegusel ajal on viidatud asutuse liigsele politiseeritusele¹⁰⁷.

SUURBRITANNIA

Õiguspoliitika komitee – Regulatory Policy Committee (RPC)

RPC näol on tegemist kitsalt mõjuanalüüside kvaliteeti hindava üksusega. RPC kontrollib, kas valitsuse algatuse puhul on järgitud parema õigusloome põhimõtteid, kas mõjuanalüüsid kasutatud allikad ja tõendusmaterjalid on piisavad ja asjakohased ning kas kaasatud on kõik huvirühmad. Suuremat tähelepanu pööratakse ettevõtjatele kaasnevate kulude ja tulude hindamisele. RPC annab hinnangu, kas kavandatav meede on sobiv probleemi lahendamiseks (ingl *fit for purpose*), ning teeb ettepanekuid mõjuanalüüsi täiendamiseks. RPC arvamus meetme mitesobivuse kohta ei ole ministriumile küll õiguslikult siduv, st minister võib negatiivsest arvamusest hoolimata jätkata seaduseelnõu menetlemist, kuid praktikas esineb selliseid olukordi harva¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Nationaler Normenkontrollrat:

https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/About_Us/Overall_Concept/_node.html

¹⁰⁵ Copeland, C. W., *Federal Rulemaking: The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs* <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32397.pdf>.

¹⁰⁶ Copeland, C. W., *Federal Rulemaking: The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs* <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32397.pdf>.

¹⁰⁷ *The Washington Post* https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2017/09/28/the-federal-agency-that-few-americans-have-heard-of-and-which-we-all-need-to-know/?utm_term=.e09d14f25ce7.

¹⁰⁸ Allikana on kasutatud OECD ülevaadet *Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board*, 2017, 95:75

RPC on sõltumatu ja nõuandev valitsusväline komitee, kuhu kuulub kaheksa sõltumatut eksperti eri valdkondadest (lisaks 15 töötajast koosnev sekretariaat). Komitee on ka n-ö vahekohtunikuks ettevõtjate ja valitsuse vahel, kui tekkinud on lahkarvamused plaanitava regulatsiooniga kaasnevate kulude küsimuses.

TAANI

Taani ettevõtlusameti juures asuv parema õigusloome töörühm – *Team Effective Regulation at the Danish Business Authority*

Taani ettevõtlusameti juures asuv parema õigusloome töörühm nõustab riigiasutusi mõjuanalüüside teostamisel, hindab ja mõõdab ettevõtjate halduskoormust ning koostöös ettevõtjatega otsib võimalusi, kuidas muuta seadusest tulenevate nõuete järgimine vähem koormavaks (ingl *simplification*). Lisaks riigisisesele tasandile teeb asutus koostööd ka Euroopa Komisjoni, EL-i liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja väliste sidusrühmadega, eesmärgiga lihtsustada regulatsioone ning muuta EL-i regulatiivne raamistik paindlikumaks ning ettevõtjate igapäevast töökorraldust rohkem arvestavaks. EL-i õigusest tuleneva halduskoormuse vähendamiseks koondab töörühm teavet ettevõtjatelt ning koostab arvutusi ja ettepanekuid, mida riigiasutused saavad seejärel kasutada läbirääkimistel EL-i institutsioonidega.¹⁰⁹

Tegemist on mõjuanalüüsiüksusega, mis on keskendunud ettevõtjate halduskoormuse vähendamisele. Kokku on Taani teatanud seitsmest üksusest, mis täidavad riigis mõnda õigusloomefunktsiooni. Seaduseelnõude normitehnilise kontrolli ja valitsusesisese õigusloomealase koordineerimisega tegeleb sealgi sarnaselt Eestiga Justiitsministeeriumi juures asuv õigusloome kvaliteedi osakond.¹¹⁰

HOLLAND

Hollandi õigusloomereform, millega alustati aastal 1994, on rahvusvaheliselt tuntud kui kõige tulemuslikum ja innovaatilisem bürokraatia vähendamise programm. Maailmapank on analüüsinud Hollandi edu ning toonud välja neli peamist edu põhjust¹¹¹.

- Seati konkreetne eesmärk – halduskoormuse 25-protsendiline vähendamine. Tänu sellele tõmbas reform tähelepanu ning lihtsustus reformi kommunikeerimine.
- Reformi koordineeris Rahandusministeerium, mis tagas ministri pühendumise eesmärkidele ja mõju valitsuses. Ministeeriumidel on kohustus igal aastal raporteerida Rahandusministeeriumile halduskoormuse vähendamisest oma haldusalas ja seatud eesmärkide saavutamisest. Ministeeriumide tulemuslikkus selles vallas mängib rolli eelarveläbirääkimistel.

¹⁰⁹ Taani ettevõtlusameti koduleht: <https://danishbusinessauthority.dk/preventing-burdens>.

¹¹⁰ Andmed põhinevad OECD 2018 *Regulatory Policy Outlook* esialgsetel tulemustel (avaldamata).

¹¹¹ *Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme*, Maailmapank, 2007
<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf>.

- Loodi iseseisev mõjuanalüüsiüksus – halduskoormuse nõukogu (*the Dutch Advisory Board on Regulatory Burden*), mis on oma hinnangutes ministriumidest sõltumatu.
- Kõik poliitilised parteid toetavad seaduse järgimisega ettevõtjatele kaasnevate kulude vähendamist. Selle saavutamiseks teeb halduskoormuse nõukogu koostööd parlamendiga, suheldes parlamendiliikmetega ning esitades aruandeid ja raporteid.

Hollandi halduskoormuse nõukogu – *the Dutch Advisory Board on Regulatory Burden*

Nõukogu on sõltumatu, valitsusväline kogu, mis annab nõu valitsusele ja parlamendile eesmärgiga vähendada ettevõtjate ja kodanike halduskoormust. Ministriumid konsulteerivad nõukoguga õigusloomeprotsessi varases etapis, kuid lisaks võib asutus kontrollida seaduseelnõusid ka valitsuse õigusloomeprotsessi viimastes etappides. Samuti võib nõukogu avaldada arvamust olemasolevate seaduste ja regulatsioonide kohta. Nõukogusse kuuluvad esimees ja kaks liiget ning nõukogu tegevust toetavad 10 ametnikku.¹¹²

Arengusuunad

ÕPPA 2030 eesmärk on saavutada olukord, kus probleemipõhine lähenemine koos tõsiseltvõetavate alternatiivide võrdlemisega on õigusloomemenetluse lahutamatu, läbipaistev ja valitsusväliseid huvirühmi kaasav osa.

Ühtlustamaks mõjuanalüüside taset, on hindajatele tarvis jätkuvaid selgitusi ning näiteid praktikast. Põhjustatud on jätkata ÕPAS 2018 lähenemisega, mille kohaselt olulise mõjuga muudatuste analüüsiks planeeritakse enam ressursi. See on tunnustatud lähenemine nii OECD¹¹³ kui EL¹¹⁴ mõjuanalüüside põhimõtetes. Ka on oluline tagada, et mõjude olulisuse filtersüsteem toimiks kõigile mõistetavalt. Praeguse aluste järgi, kus olulisus määratletakse sihtrühma suuruse, mõju ulatuse, sageduse ja ebasoovitavate riskide esinemise põhjal, kuulu mitmed suuremaid muudatusi toovad eelnõud justkui olulise mõjuga eelnõude hulka. Kas seda tuleb järgmise perioodi jooksul analüüsida, millised on konkreetselt need erisused ja tegevused, mida olulise mõjuga õigusloomeliste algatuse puhul tuleb teha ja millest vähemoluliste puhul võib ressursi säästmise nimel loobuda. Igal juhul on eesmärk, et kord oluliseks tunnistatud mõjud saaksid igakülgsest hinnatud – levimas on trend, et oluliseks tunnistatud mõjudega eelnõud tunnistatakse valitsuse otsusega kiireloomuliseks ning menetletakse eranditena, kaldudes kõrvale kehtestatud mõjuanalüüsi korrast. Selline olukord on taunimisväärne ning sellist menetlusreeglite väänamist tuleks vältida. Üheks võimaluseks mõjuhinnangu olulisust rõhutada on koguda ja levitada edulugude kõrval ka näiteid suurtest äpardustest, mis õnnestunuks mõjuanalüüsi abil ära hoida. Tugevnema peab Riigikogu roll mõjuanalüüside kontrollijana Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatavate seaduseelnõude puhul ja koostajana Riigikogu menetluses tehtavate olulise mõjuga muudatuste puhul. Siin saab

¹¹² *The Dutch Advisory Board on Regulatory Burden* <https://www.atr-regeldruk.nl/english/about-atr/>.

¹¹³ Soovitus 4, selgituspunkt 4.1: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

¹¹⁴ Komisjoni teatis „Parem õigusloome: paremad tulemused – tugevam liit“, Brüssel, 14.9.2016, COM(2016) 615 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=ET>

Riigikogule olla teabe kogumisel abiks ka valdkonna ministeerium. Samas Riigikogu peab tagama, et sellisel juhul jääks mõjude hindamiseks menetluse käigus piisav aeg.

Euroopa Liidu ja rahvusvahelises õigusloomes osalemisel peab mõju hindamine algama juba Eesti seisukohtade kujundamise ajal otsustusprotsessis. Kui mõju hindamisega alustatakse alles riigisisese rakendusakti menetlemise käigus, on jäänud lootusetult hiljaks, sest nii võib selguda, et EL õigusakti rakendamisel puudub Eestil selge ettekujutus, millist mõju rakendatav õigusakt Eestile kaasa toob, kuigi Eesti on liikmesriigina õigusakti poolt olnud. Oluline on ka see, et kohe EL õigusakti väljatöötamise käigus analüüsitaks, kuidas sobituks nimetatud õigusakt Eesti õigusesse ja milliseid võimalikke kitsaskohti või täiendava analüüsi vajadust selle hilisem rakendamine kaasa võiks tuua. Seejuures on oluline, et valdkonna eksperdid teeksid koostööd õigusloomejuristidega ja kui vaja, siis arutataks probleeme laiemalt juristkonnas. Paika tuleb panna kord, kuidas ja kellega keerulisemates küsimustes konsulteerida.

Mõjuanalüüs – ka kvantitatiivne ja üksikasjalik – üksi ei anna teadmispõhist õigusloomet, kui loobutakse alternatiivide võrdlemisest. Poliitikakujundamises tehakse valikuid kogu aeg – alates strateegilisest poliitikakujundamisest kuni akti praktilise jõustamiseni. Saavutamaks teadmispõhist otsustusprotsessi, tuleb kõigis etappides võrrelda võimalikke alternatiive, kasutades selleks võimalikult suurel määral üheselt arusaadavat ja võrreldavat kvantitatiivset analüüsi. Ka kvalitatiivsete meetodite kasutamine on oluline ja peab jätkuma, kuid puudused kvantitatiivse info esitamisel torkavad enim silma. Oluline on rõhutada ka seda, et kvantitatiivsete andmete olulisus ei tähenda seda, nagu tuleks nende puudumisel hakata neid kunstlikult tekitama. Mõeldud on siiski olukordi, kus andmed on olemas, kuid neid sageli aja või oskuste puudumise tõttu ei esitata.

Õigusloomes tuleb jõuda olukorda, kus õigusaktide koostamise lõppjärgus suudetakse tehtud praktilisi valikuid arvuliselt põhjendada ja alternatiive omavahel võrrelda. Samas on strateegilisel, poliitikakujundamise tasandil alternatiive harva võrreldud ning koostatud mõjuanalüüsid täidavad pigem õigustuse rolli kui annavad otsustajale teavet valikutega kaasnevate tagajärgede kohta. Eesmärgiks peaks olema juurutada alternatiivide võrdlemine kõigil tasanditel. Alternatiivide võrdlemine ja mõjuanalüüs ei asenda seejuures poliitilist otsustust, pigem loob see selguse valikutega kaasnevate tegelike tagajärgede suhtes ja muudab õigusloome läbipaistvaks.

Üheks alternatiivide võrdlemise võimaluseks empiiriliste analüüside kõrval on katsetamine, samuti saab rakendada praktikat, kus seaduseelnõu kutsutakse ajutiselt ellu piiratud ulatuses¹¹⁵. Lahenduste katsetamine saab toimuda põhiseaduslikes piirides ja juhul kui see puudutaks võrdlusgruppi kuuluvate isikute õigusi ja kohustusi, vajaks see eraldi seadusega reguleerimist. Samuti on väga oluline kaaluda, kas ja mis ulatuses on piiratud perioodiks lubatav isikuid mõjude väljaselgitamiseks erinevalt kohelda. Nimetatud meetodi puhul oleks tegu siiski ühe võimalusega, mida tuleks kasutada üksnes põhjendatud juhtudel. Tõenäoliselt oleks meetodi kasutamine pigem harv kui sage.

¹¹⁵ Vt eespool käsitletud uuenduslikke meetmeid

Õigusaktide mõjuanalüüsi jaoks on keeruline kehtestada ühte analüüsimetoodikat, mis hõlmaks nii andmete korjet kui ka töötlemist. Iga mõjuanalüüs vajab erinevaid sisendandmeid ja statistilist analüüsi. Erinevalt õigusloome ja mõjuanalüüsi protseduurilisest juhendist ei saa detailselt fikseerida analüüsi metoodilist poolt. Metoodilised juhendmaterjalid saavad seega pakkuda pigem ideelist tuge ja inspireerida, aga ei vii lõpliku tõe avamiseni ega analüüsitehnikate selgeksõpetamiseni. Seega on kasulikum õigusloome kvaliteedi parandamiseks jagada parimaid kogemusi, hõlbustamaks järgmiste mõjuhinnangute teostamist.

Toimivaid ja bürokraatiat vähendavaid lahendusi tuleks otsida andmete riskasutusest. Tuleb ühtlustada menetlused, mis on vajalikud andmete statistiliseks kasutamiseks andmiseks. Kehtestada tuleks ühtne juhend ametnikele, kuidas käituda, kui on esitatud taotlus saada ligipääs andmebaasidele, millistel tingimustel nõustuda või keelduda. Ligipääs olemasolevatele andmetele hõlbustab praktikute tööd hea mõjuanalüüsi koostamisel märkimisväärselt. Statistikaameti arengukava aastateks 2018–2022 eesmärgiks on kujundada Statistikaamet uuel strateegiaperioodil riiklikuks andmeagentuuriks – ametiks, kes pakub tarbijatele nii andmeid eri allikatest, tuge andmete kasutamisel kui ka klassikalist riiklikku statistikat¹¹⁶.

Traditsiooniliste andmekogumise võtete kõrval tuleb otsida võimalusi (tõenäoliselt koostöös teadusasutustega) arendada õigusloome jaoks mõeldud tehisintellekti. Eriti oluline on IT-lahenduste tugi suurandmete puhul. Õigusloomemenetlust silmas pidades saab nimetada vähemalt neli etappi, kus tehisintellekti saaks tõhusalt kasutada: 1) õigusakti muutmise vajaduse väljaselgitamiseks või tuvastamiseks; 2) VTK etapis esimeses andmekogumises; 3) eelnõu koostamise ja menetluse etapis andmeanalüüsis; 4) järelhindamisel eelnõuga püstitatud eesmärgi saavutamise kontrollis eelnõu koostamisel valitud kriteeriumide alusel. Tehisintellekt võimaldaks tuvastada valdkondade vahelisi seoseid ja leida andmeid, mida inimene üksi kas ei suuda leida või see oleks ebanõistlikult ajamahukas. Tehisintellekti kasutamise eeldus on kehtiva õiguse masinloetavus, millega on samuti vaja tegeleda.

Täiustamist vajab mõjuanalüüsi tööriistakast. Eeskuju ja inspiratsiooni saab ammutada teistes riikides kasutusel olevatest analüüsimeetoditest ja -tehnikatest. Kuigi mujal kasutusel olevate tehnikate automaatne ülevõtmine ei pruugi olla põhjendatud, saab teiste kogemustest siiski õppida, kuidas analüüsimeetodeid parandada. Olgu märgitud kas või Suurbritannia avatud poliitikakujundamise tööriistakast¹¹⁷, kust leiab laia valiku töövahendeid alates põhjalikku analüüsi nõudvatest probleemi defineerimist toetavatest tehnikatest kuni juhiseni, mida teha olukorras, kus lahenduste väljatöötamiseks on aega ainult 24 tundi.

2017. aastal valmisid Euroopa Komisjoni parema õigusloome suunised¹¹⁸ ja sellega seonduvalt parema õigusloome vahendid (ingl *toolbox*)¹¹⁹. Näiteks sisaldub selles töövahend, mis on suunatud väikestele ja keskmistele ettevõtjatele (edaspidi *VKE*) tekkiva mõju hindamiseks. Nn *VKE* test koosneb neljast sammust/etapist: 1) mõjutatud ettevõtjate tuvastamine; 2) *VKE*

¹¹⁶ <http://www.stat.ec/pressiteade-2018-036>

¹¹⁷ <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>

¹¹⁸ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_et

¹¹⁹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_et

sidusrühmadega konsulteerimine; 3) VKE-dele avalduva mõju mõõtmine; 4) võimalike alternatiivsete mehhanismide ja leevendavate meetmete hindamine.

Näiteks taanlased on otsinud võimalusi, kuidas standardkulumudeli kasutamisest saadavat teavet täiustada kvalitatiivse infoga. Selleks on loodud nn koormusepüüdjate projekt, mis on oluline osa Taani parema õigusloome tegevusest. See täiendab olemasolevaid bürokraatia vähendamise pingutusi ning keskendub ettevõtja tajutavale koormusele ja sellele, mida lisaks ajakulule tajutakse regulatsioonide täitmise juures koormavana.¹²⁰

Koormusepüüdjad keskenduvad kvalitatiivsetele meetoditele¹²¹ ja eesmärk on vahetult kaasata ettevõtjad arukasse õigusloomesse (ingl *smart regulation*). Koormusepüüdjate tehnika¹²² võimaldab tuvastada bürokraatlikud kohustused, mida ettevõtjad tajuvad kõige koormavamadena, ja keskenduda nendele. Seda kasutajakeskset innovatsiooniprotsessi saab kasutada uurivates projektides, mis aitavad tuvastada koormust mingis valdkonnas või kindlast seadusest tulenevat koormust. See aitab teada saada, mis on ettevõtjate tegelikud probleemid. Täpsemalt sihitud projektid pakuvad lahendusi konkreetsetele probleemidele, näiteks annavad sisendit töökorraldust puudutavateks otsusteks, sisendit digitaalsete lahenduste loomiseks või ümberkujundamiseks.

Halduskoormuse mõõtmine tuleb muuta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures toimiva nullbürokraatia rakkerühma töö lõppemise järel süsteemseks ja keskselt koordineerituks. Vastasel juhul ei ole võimalik selgelt vastata küsimusele, kas õigusloome tõstab või vähendab õiguse adressaatide halduskoormust, rääkimata sellest, et töötada selle nimel, et põhjendamatut halduskoormust üldse ei tekiks. Nullbürokraatia rakkerühma töö koos praktiliste näidetega halduskoormuse mõõtmisest ühtse standardkulumudeli alusel saab olla heaks sisendiks edasisele, ent projektipõhiselt lähenemiselt tuleb edasi liikuda kõikehõlmavale halduskoormuse seiramisele õigusloomes. Arvestades, et ka Statistikaameti uus arengukava sisaldab eesmärki tagada väike halduskoormus, tuleb erinevate asutuste vahel leida sobiv koostöömudel halduskoormuse mõõtmise ja seiramise korraldamiseks.

Seaduseelnõude mõjuanalüüsi süsteemi koordineerib Eestis jätkuvalt Justiitsministeerium. Riigikogu tasandil tuleks töökorralduslikult tagada, et ka Riigikogu menetluses olevate seaduseelnõude muudatusettepanekute mõjusid hinnataks.

JÄRELHINDAMINE

Hetkeolukord

ÕPAS 2018 rakendamiseks kehtestas Vabariigi Valitsus HÕNTE-s järeelhindamise instituudi. HÕNTE § 1 lg 6 kohaselt: olukorras, kus seaduseelnõus on § 46 lõike 2 punkti 7 kohaselt ette

¹²⁰ OECD Regulatory Policy Outlook 2015 lk 84 <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

¹²¹ Näiteks vaatlus, tegevusprotsesside kaardistamine, eksperdiintervjuud, fookusgrupid, koosloome, nügimine (ingl *nudging*), teenusdisain ja kasutajakeskne innovatsioon.

¹²² Vt lähemalt: The Burden-Hunter technique <https://opi-lab.regionsyddanmark.dk/dwn246869>

nähtud seaduse mõjude järelhindamise aruande esitamine, juhitudakse selle koostamisel järelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse: 1) seaduse eesmärk ja selle saavutamise hindamise kriteeriumid; 2) mõjuanalüüs ja hinnang eesmärkide saavutamisele; 3) huvirühma tagasiside; 4) edasine tegevuskava. Sama paragrahvi lõige 7 sätestab, et pärast lõikes 6 nimetatud mõjude järelhindamise aruande koostamist esitatakse see Vabariigi Valitsusele ja reglemendi § 21 lõikes 1 sätestatud korras Riigikogule. Aruande koostanud ministeerium saadab nimetatud aruande ka puudutatud huvirühma esindajale ja Justiitsministeeriumile.

Kuigi HÕNTE näeb ette õigusakti *ex-post* hindamise regulatsiooni, tuleb praktikat silmas pidades nentida, et järelhindamist võib pidada Eesti mõjude hindamise süsteemi toimimise ja arengu nõrgimaks kohaks – ühtsete reeglite järgi planeeritud järelhindamisi siiani veel tehtud ei ole, nii metoodika kui ka järelevalve on nõrgad ja vajavad süsteemset arendamist. Ebaselge on poliitilise tasandi huvi järeleanalüüside tegemise vastu, isegi kui seadusega selline kohustus on pandud. Küll aga on praeguseks nii õigusloojad kui ka huvirühmad märksa teadlikumad *ex-post* hindamise rollist õigusloomeprotsessis ning seaduste rakendussätetes on hakatud tulevikku määrama aina enam järelhindamisi¹²³.

Õigusakti mõjude järelhindamist võib pidada õigusloometsükli viimaseks etapiks. Samas võib see ka olla uue tsükli alguseks – tuvastatud on konkreetse õigusakti puudused ja tugevused ning kasutades seda tagasisidet, saab regulatsiooni parandada ning tulevikus luua paremaid regulatsioone. Mõjususe ja tõhususe kontrollimise kõrval aitab süstemaatiline järelhindamine ära hoida olukorda, kus kodanike ja ettevõtjate halduskoormus uute õigusaktide tulemusel aina kasvab. Kui õigusakti *ex-ante* mõjude hindamine keskendub konkreetse õigusakti potentsiaalsetele mõjudele, siis hea järelhindamine katab üldjuhul ka natuke laiemat probleemistikku – meetodite asjakohasus, tõhusus, ebasoovitavad mõjud ning mida saadud kogemusest õppida.

Järelhindamise vajalikkusele tuleb hakata mõtlema juba eelnõu ette valmistades ning varakult peab planeerima ka seda, milline peaks olema seaduse edukat toimimist kontrolliv uuring. Selleks tuleb eelnõu koostades võimalikult täpselt paika panna, mis on muudatuste eesmärgid ja kuidas nende täitumist hinnata. Praegu on eelnõu eesmärgid seletuskirjades sõnastatud väga erinevalt – on eesmäärke, mis on pandud paika täpselt, kindlate ühikute ja ajaraamiga, ent leidub ka väga üldsõnalisi eesmäärke, mille täitumist tulevikus kontrollida ei ole võimalik.

Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse kogutud andmete alusel on praeguse seisuga tulevikku määratud mitmeid järelhindamiskohustusi¹²⁴. Praktika on erinev – järelhindamise kohustus on kirjutatud kas eelnõu rakendussätetesse või vaid eelnõu seletuskirja.

¹²³ Näiteks, investeerimisfondide seaduse § 527 kohaselt analüüsib Rahandusministeerium 2020. aasta 1. oktoobriks seaduse §-des 121–133 sätestatud pensionifondide vara investeerimise ja riskide hajutamise nõuete rakendamise otstarbekust ja eesmärgipärasust ning vajaduse korral esitab ettepanekud õigusaktide muutmiseks.

¹²⁴ Mõned on planeeritud seaduste rakendussätetes, mõned kohustused on võetud seletuskirja kaudu. Näiteks, pakendiseaduse § 393 kohaselt analüüsib Keskkonnaministeerium 2018. aasta 31. märtsiks seaduse § 5 lõikes 2 sätestatud meetmete tõhusust ja eesmärgipärasust arvestades, et õhukese plastkandekoti tarbimine peab jääma 2019. aasta 31. detsembriks alla 90 õhukese plastkandekoti inimese kohta aastas ja 2025. aasta 31. detsembriks alla 40 õhukese plastkandekoti inimese kohta aastas, ning vajaduse korral esitab ettepanekud õigusakti muutmiseks.

Kuna järelhindamine võib toimuda eelnõu vastuvõtmisest aastaid hiljem, on seletuskirjas sätestamise puhul oht, et võetud kohustus ununeb ja planeeritud järelhindamist määratud ajal ei toimu. Seega on tähtis, et järelhindamise kohustuse määramine toimuks selge süsteemi alusel. Kuna muudatused on eriilmelised, ei ole mõttekas luua ühtset järelhindamise metoodikat, ent vaja on süsteemset teadmist, milliseid muudatusi millal hinnatakse ja kes seda tegema hakkab. Kindla ülevaate saamiseks oleks aga vajalik ühtne seire, et järke saaks pidada kõigi kehtivas õiguses sisalduvate järelhindamiskohustuste täitmise üle.

Head õigusloomet pärssivaks probleemiks võib pidada ka seda, et on palju eelnõusid, millel on olulised mõjud, aga mis menetletakse kiireloomuliselt ilma neile VTK-d koostamata ning nende mõjusid korralikult hindamata. Enamasti läbivad kiireloomuliselt menetluse just sellised eelnõud, millega kaasneb eeldatavasti ka oluline mõju. 2017. aasta esimesel poolel [...] loobuti kiireloomulisuse tõttu just mitme olulist mõju ja ulatuslikke muutusi kaasa toova eelnõu VTK-st¹²⁵.

Järelhindamist peab prioriteetseks ka Euroopa Komisjon, kes rõhutab seda õigusloome mahu vähendamise eesmärgi kõrval ühe olulise tegevussuunana. Nimelt on Junckeri juhitud Euroopa Komisjon ametiaja algusest alates toonitanud, et olemasoleva õiguse toimimise hindamine on vähemalt sama oluline (kui mitte olulisem) kui uue õiguse loomine. Sellest tulenevalt lubas komisjon panna õigusaktide järelhindamisele sama palju rõhku kui uutele algatustele¹²⁶. Komisjoni tööplaanis ongi uute algatustega võrdsel arvul kehtiva õiguse järelhindamise ülesandeid.

Arengusuunad

Põhiline eesmärk seoses järelhindamisega on asjatundliku ja proportsionaalse õigusaktide järelanalüüsi põhistamine ja muutmine õigusloomeprotsessi lahutamatuks osaks. Selle eesmärgi saavutamiseks saab ÖPPA 2030 nimetada mitmeid arengukohti järelhindamise kavandamisel.

Järelhindamise kavandamine peab muutuma senisest läbimõeldumaks. Õigusakti oodatavad mõjud ja eesmärgid peavad eelnõu esmase mõju hindamise käigus olema sõnastatud konkreetset ja mõõdetavalt ning ajaliselt määratletult. Järelhindamise kohustus peab olema määratud eelnõu rakendussätetes ning vormistatud eelnõude lõikes sarnase sõnastuse ning täpsusega. Seejuures võib mõningatel juhtudel olla keeruline määrata järelhindamiskohustusele konkreetset tähtaega. Seda eriti juhtudel, kui tegu on väga mahukate uuringutega, mille hankeprotsessis võib tulla ette viivitusi. Juhtudel, kui ka aasta täpsusega võib tähtaja määramine olla keeruline, tuleks tähtajaga seonduvat käsitleda eelnõu seletuskirjas, st näha tähtaeg ette seal ja lisada selgitused, miks konkreetset juhul ei ole põhjendatud sätestada see seaduses ja millised asjaolud võivad mõjutada järelhindamise valmimist. Samas tuleb rõhutada, et reeglina tuleks tähtaeg sätestada ikka seaduse tasandil ja seletuskirjas sätestamine olgu erandlik.

¹²⁵ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 3, https://www.just.eu/sites/www.just.eu/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf

¹²⁶ Komisjoni teatis „Parem õigusloome: paremad tulemused – tugevam liit“, Brüssel, 14.9.2016, COM(2016) 615 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=ET>

Oluline on märkida ka seda, et järelhindamine nõuab märkimisväärset ressursi. Sestap tuleb sedalaadi kohustuste sätestamist hoolega planeerida ja mõistlik on neid proportsionaalsuse tagamiseks võtta ikkagi olulise mõjuga muudatuste eesmärkide täitmise kontrollimiseks. Lisaks sellele näeb ÖPPA 2030 eelnõu ette, et kõikidele sellistele eelnõudele, millele on erandlikult jäetud koostamata väljatöötamiskavatsus ja millega kaasnevad olulised mõjud, tuleb alati planeerida järelhindamiskohustus. Selline täiendus järelhindamissüsteemi on vajalik, sest paraku on praktika näidanud, et nn kiireloomulised eelnõud on kõige puudulikumalt ette valmistatud. Mainimata ei saa jätta ka sellise täienduse pedagoogilist aspekti – kiirustades ettevalmistatud muudatustega seatud eesmärkide saavutamata jäämine ja selle analüüs võiks osutada kasulikuks õppetunniks, et edaspidi põhjendamatut kiirustamist vältida. Järelhindamisega lisanduvat tööajakulu saaks vähendada, kui sellesse protsessi tulevikus kaasata tehisintellekt¹²⁷. Kiireloomuliste eelnõude järelhindamise kohustust on piiratud olulise mõjuga eelnõudega aga seetõttu, et välistada järelhindamiskohustuse alt sellised eelnõud, mis tuleb kiirelt menetleda näiteks tekkinud vigade parandamise eesmärgil, mis aga ise enam täiendavaid olulisi mõjusid kaasa ei too.

Poliitika kujundajate informeerimise kõrval on järelhindamise puhul oluline ka avalikkuse kontroll. Selleks peab ÖPPA 2030 kohaselt teave planeeritud järelhindamiste kohta olema kompaktne ning kodanikule ja huvirühmadele lihtsasti leitav. Mõistagi peab seda infot valdama õiguslooja. Sisse on võimalik seada järelhindamist puudutav töökorraldus ja infovahetus eri üksuste vahel, kes oma töös puutuvad kokku seaduseelnõuga selle eri menetlusetappides. Seiret on kavas korraldada koostöös Riigi Teatajaga, selekteerides kehtivatest õigusaktidest võetavad järelhindamise kohustused ja jälgides nende täitmist. Teistele riigiasutustele see täiendavat koormust kaasa ei too.

Järelhindamise puhul on oluline tagada analüüsitulemuste avalikustamine ja sellele järgnev arutelu. Vastasel juhul puudub seadusandjal võimalus teha järeldusi seaduses sätestatud regulatsiooni adekvaatsuse kohta. Samuti on huvirühmadel õigustatud huvi tutvuda järelhinnangute tulemustega. Järelhindamiskohustusest kinnipidamist saab omal moel kontrollida ka Riigikontroll, näiteks saab ta regulaarselt oma töös olevates auditites kontrollida, kas seaduses ettenähtud järelhindamiskohustus on tähtaegselt valitsusele ja valitsusel omakorda Riigikogule esitatud. Samuti ei saa välistada, et Riigikontroll sõltumatult ja omal algatusel oma tööplaaniliste auditite käigus muu hulgas hindab mõjude avaldumist mõnes valdkonnas, mida ka valdkonna ministeerium peab seadusest tulenevalt järelhindama. Sellises olukorras oleks positiivne saada Riigikontrolli auditil põhinev sõltumatu hinnang järelhinnatavale küsimusele ja ministeeriumi koostatud järelhindamisaruannet oleks lõppastmes võimalik Riigikontrolli audititulemustega kõrvutada ning järelduste üle Riigikogus debateerida.

¹²⁷ Vt selle kohta lk 53

ÕIGUSKEEL

Hetkeolukord

Valitsuse ja Riigikogu normitehnika reeglid on õiguskeele kvaliteedile esitatavate nõuete poolest identsed. Seaduseelnõu keelekasutus peab vastama eesti kirjakeele normile ning olema seejuures selge, ühetähenduslik ja täpne. Eelnõu seletuskirja sissejuhatavas osas peab olema märgitud eelnõu keeleteimetaja.

Praegu on keeleteimetajad ametis 11-st ministeeriumist 7-s. Keeleteimetajat ei ole Kaitseministeeriumis, Kultuuriministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ning Haridus- ja Teadusministeeriumis. Keeleteimetajate omavaheliseks suhtluseks ja kogemuste vahetamiseks on loodud eelnõude keeleteimetajate list, mis paraku aktiivses kasutuses ei ole olnud. Regulaarselt kohtuvad eelnõude keeleteimetajad (valitsuse, Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide keeleteimetajad) kord aastas Justiitsministeeriumi korraldataval õiguskeelepäeval.

Nagu mitmed varasemad keskendus 2018. aasta mais toimunud õiguskeelepäev õiguskeele selgusele ja arusaadavusele kui aktuaalsele teemale kogumaailmas. Traditsiooniliselt on õiguskeelepäev kohaks, kus osalevad ja kohtuvad omavahel keeleinimesed ja õigusloomejuristid. Viimasel korral olid osalejateks muu hulgas kolleegid Põhja- ja Baltimaadest. Probleemid õiguskeele selgusega on mujal riikides samad. Keeleteemade fookuses hoidmiseks annab Justiitsministeerium välja ajakirja *Õiguskeel*¹²⁸, millel sel kevadel ilmub 100. number. Arvestades asjaolu, et ajakiri ilmub veebis ja tasuta, on see ühtviisi ligipääsetav kõigile keeleteimetajatele ja õigusloomejuristidele. Ajakirja olulisust on toonitanud ka Euroopa Liidu institutsioonide juures töötavad eesti keele tõlkijad, kes samuti kujundavad oma tööga eesti õiguskeelt. Seetõttu on väga tähtis, et neil oleks võimalik kursis olla eesti õiguskeele arenguga ning sellega seotud teoreetiliste ja praktiliste käsitlustega.

2015. aasta ülevaates Riigikogule on märgitud, et seaduseelnõude vastavus normitehnika reeglitele on viimastel aastatel paranenud, sealhulgas on keelekasutus muutunud ühtlasemaks ja seadusele sobivamaks, kuid ka adressaadile keerulisemaks.¹²⁹

Riigikogu 2017. a ettekandes ÕPAS 2018 täitmise kohta leidis õiguskeel äramärkimist muu hulgas järgmiselt: „Kolmandikus eelnõudes, mille Justiitsministeerium 2017. aasta seitsme kuu jooksul kooskõlastamisel läbi vaatas, esines ulatuslikke keeleprobleeme. Eriti taunimisväärne on, et nende seas oli ka kaks uut tervikteksti eelnõu, mis nõuavad keeleteimetajatelt iseäranis põhjalikku tööd. Tuleb rõhutada, et probleem ei ole keeleteimetajate pädevuses, vaid eeskätt selles, et eelnõu menetlust kavandades ei arvestata keeletöoga. Õigusnormi selgus ja lihtsus pelga keelelise korrektsuse kõrval nõuab aega ning keeleteimetaja ja õiguslooja tihedat koostööd.“¹³⁰

¹²⁸ <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/ajakiri-oiguskeel>

¹²⁹ „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“: ülevaade elluviimise kohta 2015. aastal, lk 3, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_elluviimine_2015_ulevaade.pdf

¹³⁰ „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“: ülevaade elluviimise kohta 2017. aastal, lk 8, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf

Arengusuunad

Olemasolevad nõuded õiguskeele kvaliteedile on piisavad ega vaja muutmist. ÖPPA 2030 eelnõuga soovitakse õiguskeele standardit – selge, täpne ja võimalikult lihtne keelekasutus – uuesti rõhutada. Loomulikult peab jätkuma muu, juba toimuv õiguskeele arengut soosiv tegevus, nt ajakirja ilmumine, jooksvate koolituste, temaatiliste seminaride ja õiguskeelepäevade korraldus jne.

Arvestades asjaolu, et jätkuvalt esineb eelnõudes ulatuslikke keeleprobleeme ja nende parandamist ei peeta oluliseks või ei osatagi neid märgata, veel vähem teha ettepanekuid, kuidas saaks paremini (õigemini ja selgemalt) väljenduda, on kohane arutelda selle üle, kuidas olukorda parandada. Selleks on ÖPPA 2030 välja pakkunud asjakohase koolitusprogrammi koostamise. Kuigi jooksvaid koolitusi oma praktika põhjal on Justiitsministeeriumi keeleteimetajad aeg-ajalt ministeeriumidele, aga ka õigusloomejuristide järelkasvuprogrammi raames teinud, ei ole neil oma tavatöö kõrvalt võimalik väga suures mahus koolitusi pakkuda. Koostatud koolitusmaterjalid ei pretendeeri terviklikule teemakäsitlusele, vaid on lähtunud pigem hetkevajadustest ja käepärastest näidetest. Lähtuvalt sellest, et suunised eelnõude menetlemise ajakava kohta tulevad enamasti juhtkondadest, kes viimases etapis eelnõude keelekvaliteedi lihvimiseks enam aega ei eralda, näeb ÖPPA 2030 ette, et hea õigusloome põhimõtete koolitusi, sealhulgas keelekoolitusi tuleks teadlikkuse tõstmiseks teha ka avaliku teenistuse tippjuhtidele.

Koostöö keeleteimetajaga peab algama enne normide kirjapanekut, eelistatult juba VTK etapis või isegi enne seda. On tõsisasi, et sageli võetakse eelnõu ettevalmistavates etappides kasutusele termineid või keelendeid, mis ei vasta õiguskeele standardile. Hiljem, kui halba terminit¹³¹ on juba kasutatud mitmetes materjalides, see on sisse lipsanud mõnda dokumenti ja võetud omaks ka nt meedia poolt, on eelnõu toimetades väga keeruline eelnõu autorit sellest loobuma sundida. Siis on juba hilja. Seepärast ongi oluline, et koostöö keeleteimetajaga toimuks kogu protsessi vältel: varasemas etapis saaks toimuda arutelu kasutatavate terminite üle, hilisemas aga juba konkreetse eelnõu keelekasutuse põhjal. Kui on jõutud juba eelnõuni, siis on oluline märkida, et ei piisa, kui toimetamiseks esitatakse üksnes eelnõu alg- või mõni vaheversioon. Alati peab olema toimetatud eelnõu lõppversioon – olgu selleks lõppversioon eelnõust, mille Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule arutamiseks, või lõppversioon, mille Riigikogu vastu võtab. Kooskõlastamise (nii ametkondliku kui ka ministeeriumide vahelise) ja avaliku arutelu tulemusena eelnõu muudetakse ja ka muudatused tuleks eelnõu keeleteimetajal üle vaadata. Sageli on just viimases etapis tehtud muudatused oma sisult väga olulised ja kui neis sisalduv on keeleliselt korda tegemata, ei pruugi sisu olla mõistetav ega lõppastmes õigusnorm ise rakendatav. Seepärast ongi ÖPPA 2030 eelnõus eraldi rõhutatud seda, et töökorralduslikult

¹³¹ Näiteks on juba aastaid kasutusel termin *rahvatervis*, kuigi ei Eesti Keele Instituudi keelekorraldajad ega ülikooli keeleteadlased ei ole seda algusest peale heaks kiitnud: <http://kn.eki.ee/?Q=rahvatervis>. *Rahvatervise* eeskujul soovitakse rahvatervise seaduse uue tervikteksti eelnõus kasutusele võtta muidki samalaadseid termineid. Näiteks kasutatakse eelnõus terminit *keskkonnatervis*. See termin on veelgi ebaõnnestunud kui *rahvatervis*, sest on ka eksitava tähendusega. Nimelt ei ole siin silmas peetud mitte keskkonna seisundit, vaid inimese terviseseisundit keskkonnateguritest mõjutatuna.

tuleb tagada, et valitsuselt Riigikogule esitatav versioon oleks tervikuna keeleliselt toimetatud. Eraldi väärib aga märkimist see, et keele kvaliteedi saab tagada üksnes pädev keeleteoimetaja. Pädev õiguskeele toimetaja peab lisaks sellele, et tal on filoloogi haridus, tegelema põhitööna eelnõude toimetamisega või omama kogemust õigusaktide tekstidega, sest õigusakti ja ilukirjandusliku või ajakirjandusliku teksti toimetamine on mitmes mõttes erinevad. Seepärast on vaja valitsusesiseselt edaspidi analüüsida, milline töökorraldus võiks tagada, et ka sellised väiksema õigusloome mahuga ministriumid, kus ei ole keeleteoimetajat ametis, saaksid eelnõude toimetamisel kasutada pädevaid keeleteoimetajaid.

Õiguskeele, aga ka reguleeritava valdkonna erialakeele keerukuse ja õigusakti kasutaja jaoks arusaadavuse vahel tasakaalu leidmine ongi keelelise korrektsuse tagamise kõrval peamine ülesanne, millega keeleteoimetajad igapäevaselt kokku puutuvad. Seejuures ei ole tegemist üksnes Eesti-spetsiifilise probleemiga, vaid selge keele teema on päevakorral nii Eestis¹³² kui ka mujal¹³³. Nii näiteks on Norra algatanud eelnõude keele kvaliteedi parandamiseks mudelseaduste projekti¹³⁴, kus kasutajatestide abil püüti välja selgitada, kas kasutaja, õiguse adressaat saab õigusnormist aru, mis arusaadavust takistab, milliseid küsimusi tekib ja kas aru saadakse õigesti. Mudelseaduste eelnõude menetlemise käigus tehti Norras kvalitatiivne uuring kasutajate peal, selgitamaks välja eelnõu keele puudused arusaadavuse aspektist. Pidamata vajalikuks mudelseaduste väljatöötamist, tasuks järgevatel aastatel ka Eestis kaaluda, mil moel eelnõude arusaadavust nende menetlemise käigus katsetada lisaks tavapärasele keelekontrollile, mida teevad keeleteoimetajad, kes on paraku juba harjunud õigusaktide keerukaid tekste oma töö käigus palju lugema. Mõeldud ei ole, et tekstide arusaadavust alati ja iga eelnõu puhul kasutajate peal testitaks. Pigem tuleks seda meetodit käsitada lisavõimalusena juba olemasolevate kõrval ja testimist rakendada põhjendatud juhtudel, näiteks selliste eelnõude puhul, kus on ette teada, et teksti tarbijate ring on lai. Meetodit on võimalik kombineerida ka kaasamisega, nt kui kasutada kaasamisel fookusgrupe ja ühe osana keskendudagi teksti arusaadavusele.

Oluline on tagada ka see, et õiguse kasutaja üldse õige tekstini jõuaks. Kehtiva õiguse puhul on see tänu terviktekstisüsteemis elektroonilisele Riigi Teatajale väga hõlpsaks tehtud. Märksa keerulisem on leida aga menetluses olevate eelnõude seast üles see õige. Üks hea moodus juhtida lugeja õige tekstini on sõnastada muutmisseaduse pealkiri arusaadavalt nii, et lisaks

¹³² Vt Mari Koik „Õigus- ja ametikeele arusaadavus. Ülevaade 24. õiguskeelepäevast“, ajakiri Õiguskeel 1/2017, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/mari_koik_oigus_ ja ametikeele_arusaadavus.pdf; Helen Kranich „Lihtsus, hea sõna ja siiras toon asjaajamiskeeles“, ajakiri Õiguskeel 1/2017, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/lihtsus_sona_he_a_mote_ ja siiras_toon_oiguskeele_elitaarsusena_2.p df; Triin Raaper „Selge suhtlus Maksu- ja Tolliametis“, ajakiri Õiguskeel 4/2017, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/triin_raaper_selge_suhtlus_maksu_ ja tolliametis.pdf, samuti teemat laiemalt käsitlev veebileht <http://selgesonum.ee/>

¹³³ Vt Katariina Kärsten „Õigusselgusele pühendatud sümposium Berliinis“, ajakiri Õiguskeel 2/2017, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/katariina_karsten_oigusselgusele_puhendatud_sumpoosion_berliinis.pdf;

¹³⁴ <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/klart-lovsprak>

muudetavate seaduste pealkirjale kajastub selles ka muudatuse sisu¹³⁵. Valitsus on seda viimasel ajal praktiseerinud.

Õiguskeele kvaliteedi parandamist võib toetada ka eelnõude keeleteimetajate tihedam suhtlus. Praktikas esinevate korduvate küsimuste arutelu ja infovahetus võiks aidata keele taset ühtlustada. Luua tuleks õigusloomejuristide eeskujul koostöövorm, mis võimaldab eelnõude keeleteimetajatel regulaarselt omavahel kohtuda. Lisaks ministriumide keeleteimetajatele peaksid sellisesse koostöövormi olema kaasatud ka Riigikogu Kantselei ja Riigikantselei keeleteimetajad.

KOOSTÖÖ JA ARENDUS

Hetkeolukord

Riigikogus heaks kiidetud ÕPAS 2018 ja ka valitsuse õigusloome vähendamise kava eesmärkide elluviimisel on oluline roll täita õigusloomejuristidel. ÕPAS 2018 järgi tuleb pöörata süsteemset tähelepanu õigusaktide koostamise eest vastutavate ametnike õigusteaduslikule ettevalmistusele. Ühtlustada tuleb õigusloomejuristide taset, mis on erinev nii seetõttu, et õigusloome korraldus erineb ministriumiti, kui ka põhjusel, et pole selgeid nõudeid, mida õigusloomejuristilt oodatakse. Selle eesmärgi täitmiseks on käimas mitu projekti. Allpool on esitatud olulisemad tegevused.

Justiitsministeeriumi eestvedamisel on käima lükatud õigusloomejuristide keskne koolitusprojekt kuni aastani 2020. Eesmärk on olnud ühtlustada õigusloomejuristide ettevalmistust, pakkudes neile õigusloome valdkonnaga seotud teemakoolitusi. Koolitusi on toimunud seitsmel teemal ja käesoleval aastal on plaanis koolitused kolmel teemal.

Selleks et ülikooli lõpetavad parimad juuratudengid kaaluksid karjääri alustades ühe hea võimalusena ka õigusloomejuristi ametit, on ellu kutsutud õigusloomejuristide järelkasvu programm. Alates 2015. aastast on järelkasvuprogrammi läbinud üheksa noort juristi, kes projekti vältel viibisid praktilal eri asutustes, alustades seaduseelnõusid ettevalmistavatest ministriumidest ja Riigikantseleist ning lõpetades Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantselei Kantselei ja Riigikohtuga. Programmis osalenutel on olnud võimalik programmi raames osaleda õigusloomes ka erasektori poolel, stažeerides nt poliitikauuringute keskuses PRAXIS ja ettevõtjaid esindavas Kaubandus-Tööstuskojas.

Kõiki õigusloomejuristide arendamiseks kavandatud projekte rahastab Euroopa Sotsiaalfond¹³⁶.

¹³⁵ Näiteks: Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisest tulenev avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/106102016001>; Karistusseadustiku muutmise seadus (turukuritarvituse direktiivi ülevõtmine), <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016015>; Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (suhtumise karmistamine sõiduki joobes juhtimisse), <https://www.riigiteataja.ee/akt/107072017001>.

¹³⁶ Vt lähemalt <https://www.just.ee/et/oiguspoliitika/parem-oigusloome/projektide-oiguse-kodifitseerimine-ja-oigusloome-arendamine>

Hea koostööplatvorm õigusloomejuristide on olnud ka Justiitsministeeriumi juhitud õigusloomejuhtide ümarlaud. Regulaarselt (enamasti kord kuus) toimuvad ümarlauad võimaldavad õigusloomes aktuaalsete teemade arutelu kaudu ühtlustada õigusloome taset ja soodustavad häid koostöösuhteid asutuste vahel. Õigusloomejuhtide ümarlaual osalevad ministeeriumide õigusosakondade juhid, esindajad Riigikogu Kantseleist, Õiguskantsleri Kantseleist, Vabariigi Presidendi Kantseleist ja Riigikantseleist.

Teaduskoostöö ei ole keskselt koordineeritud ning partnerid on olnud erinevad sõltuvalt valdkonnast. Uurimine konkreetsetes valdkondades on vastavate ministeeriumide vastutusala. Seda teevad erineval määral oma valdkondades Maaelu-, Kaitse-, Sise- ja Keskkonnaministeerium, samuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium. Valdkondlikult on toetatud ka õigusteadust, nt IT-õiguse doktoriõpet toetab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Justiitsministeeriumil on erinevad koostöövormid mitme Eesti kõrgkooliga õigusteaduse arendamiseks. Samas on tavaks sõlmida lepinguid konkreetsete isikutega, mitte ülikoolidega, sest esimene variant on tellijale soodsam. See mõjub aga negatiivselt ülikooli kui institutsiooni püsimisele ja tugevdamisele.

Ülikoolid otsivad aktiivselt teadustöö rahastamise võimalusi ning kasutavad välisriikidest või institutsioonidest saadavaid toetusi, kuid selle varjukülg on, et Eesti-spetsiifilised teemad ning õigusvaldkonnad, millel pole lootust välist toetust saada, jäävad tagaplaanile. Nii puudub riigil mitmes olulises valdkonnas kvaliteetne sisend, et kujundada poliitikat teaduspõhiselt. Selliste valdkondade uurimist saab edendada ainult riikliku toetusega.

Arengusuunad

Õigusloome kvaliteedi parandamiseks tuleb jätkuvalt ka uue ÖPPA 2030 alusel süsteemselt tegeleda õigusloomejuristide oskuste arendamise, taseme ühtlustamise ja järelkasvu tagamisega. Õigusteadust õpetavate ülikoolide õppekavad ei paku õigusloome perspektiivist piisavalt valikuvõimalusi, koolitusturul pakutav on mõeldud eelkõige õigust rakendavatele juristidele ega kata õigusloomejuristide vajadusi. Spetsiaalselt õigusloomejuristidele mõeldud koolitusi toimub harva, asutused korraldavad neid eraldi, kuid üldine koolitussüsteem praegu puudub ja järelkasvu ei arendata. Seda tühimikku tuleb täita õigusloomejuristidele kesksete koolituste korraldamise ja järelkasvu arendamisega – nii tagatakse parem tulemus, väärtustades ühist tööpraktikat ja koostöökogemust ning seades suuremaid nõudmisi kompetentsusele. Koolituste vahetu tulemus on õigusloomejuristide õiguslaste teadmiste ajakohastumine ja kinnistumine ning järelkasvuprogrammi vahetu tulemus õigusloomejuristide järelkasvu tagamine. Koostööd aitab sujuvamaks muuta ka regulaarne õigusloomejuhtide ümarlaud, mille toimumine peab jätkuma ka edaspidi.

Õigusloomejuristide õppevisiidid annavad lisavõimaluse suurendada õigusloomejuristide ja teiste õigusloomega tegelevate isikute pädevust ja üldisemalt Eesti õigusloome kvaliteeti. Nii ÖPAS 2018 kui ka ÖPPA 2030 eelnõu näevad ette, et õigusliku lahenduse väljatöötamisel tuleb võrrelda, kuidas sarnaseid probleeme teistes riikides lahendatakse. Võimalus tutvuda teiste riikide õiguslike lahendustega ja vahetada teiste riikide ekspertidega kogemusi annab meile läbimõelduma ja kaalutletuma õigusloome. Seejuures tuleb rõhutada, et võrdlemine ei tähenda

automaatselt teiste riikide õigusnormide ülevõtmist, vaid õpitu ja kogetu tuleb ümber panna just Eesti konteksti. Ka see on väärtus, kui mujal nähtu tulemusena kinnistub arusaam, et konkreetse riigi valitud lahendused ei pruugi Eestile sobida. Iga ühiskond on ainulaadne ja ühes toimivad lahendused ei pruugi teises sugugi sobivad olla.

Nii õigusloomejuristide regulaarsed koolitused, järelkasvuprogramm kui ka õppevisiidid saavad Euroopa Sotsiaalfondi toel jätkuda 2020. aasta lõpuni, kuid edasi peab Eesti riik ise nende tegevuste rahastamiseks vahendid leidma. Seepärast tuleb leida lahendus, kuidas koolitusi pärast EL rahastuse lõppu jätkata. Kuna õigusloomejuristide keskne arendamine on kokkuvõttes siiski säästlikum kui igas asutuses selle eraldi korraldamine või üldse tegemata jätmine, mis pikas perspektiivis võib halvendada õigusloome kvaliteeti, tuleks küsimus lahendada õigusloomeüksuste omavahelises koostöös. Analüüsida tuleb ka seda, kas lisaks õiguskoolitustele lisada koolitusprogrammi laiemalt õigusloomejuristide pädevusi toetavaid koolitusi, nagu näiteks koolitusi, mis parandaksid õigusloomejuristide pädevust juhtida läbirääkimisi, argumenteerida, nii eesti kui võõrkeeles end väljendada, avalikult esineda jne.

Hea õigusloome põhimõtete rakendamises on oluline roll nii tippjuhtidel kui kõigil õigusloomes osalevatel ametnikel. Selleks tuleb asjakohaseid koolitusi korraldada ka laiemale ringile. Koolitusprogrammi koostamine ja koolitamine on võimalik tellida teadusasutustelt, kuid programmi koostamine peaks toimuma Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse juhtimisel, kaasates eri teemade koolitusplokkide loomisse asjaomased asutused (nt õiguskeele puhul Justiitsministeeriumi ja Riigikogu Kantselei keeleteimetajad ning Eesti Keele Instituudi; mõjuanalüüsi puhul Justiitsministeeriumi mõjuanalüütikud, Riigikantselei strateegiabüroo, Riigikontrolli, Riigikogu Kantselei jne).

Õigusloojate töö kvaliteeti mõjutab ka see, kui hästi nende töövahendid nende tööd toetavad. Töövahendite all on siinkohal mõeldud võimalusi, mida infotehnoloogia saaks õigusloojate töö kergendamiseks ja töö kvaliteedi parandamiseks pakkuda. Õigusloojate peamine töövahend on Word, kuid selles puuduvad eraldi õiguslooja vajadusi arvesse võtvad võimalused. Loodavad dokumendid ei ole andmetöötluse mõttes töödeldavad ega masinloetavad. Puuduvad automatiseeritud tegevused ja võimalused. Igas menetlusetapis luuakse uued dokumendid, mis on avalikkusele nähtavad sama dokumendihaldussüsteemi erinevates vaadetes või erinevates dokumendihalduse süsteemides. Arvestades olemasolevaid infotehnoloogilisi võimalusi, peaks õiguslooja töökeskkond täitma järgmisi eesmärke: 1) parandab ja ühtlustab õigusloome kvaliteeti; 2) võimaldab kasutusmugavust õigusloojale; 3) vähendab tehnilise töö mahtu; 4) muudab õigusloome läbipaistvamaks. Seetõttu näeb ÖPPA 2030 eelnõu ette, et tuleb analüüsida ja arendada uusi tehnilisi võimalusi ja koostöövorme, mis toetaks hea ja kvaliteetse õiguse loomist. Õigusloomemenetlust silmas pidades peaks õigusloojate töövahendi parendamine toimuma kõigi nende asutuste omavahelises koostöös, kes menetlusega seotud on.

Jätakuvalt on õigusteaduses kõige olulisem kvaliteetse ning teaduspõhise (st teadustöö kogemusega õppejõudude poolt antava) eestikeelse õigushariduse tagamine, mis annaks tudengitele põhjaliku ülevaate Eesti õigussüsteemist ning valmistaks nad ette õigust praktiseerima Eestis. Rahvusvaheline õpe on sellisele haridusele kasulik täiendus, kuid ei suuda seda asendada. Tulevikku vaadates on õigusteaduses nagu paljudel teistelgi aladel kvaliteetse

järelkasvu saamiseks vajalik senisest suurem interdistsiplinaarsus ning eri valdkondade tihedam sidumine. Teine oluline asi, millele tuleb õigusõppes senisest rohkem tähelepanu pöörata, on võrdleva komponendi suurendamine (selle sissetoomine erinevatesse õigusainetesse). Seejuures on olulised nii teadmised kui ka metoodika erinevate süsteemide võrdlemiseks. Tudengite paremaks ettevalmistamiseks on oluline tõsta ka nende üldoskusi – sellele aitavad suuresti kaasa praktikavõimalused.

Nii kvaliteetse õigusõppe kui ka teaduspõhise poliitikakujundamise seisukohast on oluline leida ülikoolidele ja eeskätt teadusele jätkusuutlik rahastamismudel. Selleks saab riik toetada mõne valdkonna doktoriõpet, tellides ülikoolidelt nii konkreetseid uuringuid kui ka akadeemilist kompetentsi konkreetsetes valdkonnas, pakkuda välja ühiskonnale huvipakkuvaid teadustööde teemasid, sõlmida institutsionaalseid lepinguid, toetada valdkonna konverentse, trükiseid jne. Eesti ühiskonna vajadusi arvestavate ja seega õigusloomes praktilist väljundit omavate õigusteaduslike uuringute tegemiseks vajalikku kompetentsi ja teadlaskonna järelkasvu on võimalik tagada õigusteaduse doktoriõppe kaudu, millele eelneb kvaliteetne ja põhjalik eestikeelne ning teaduspõhine (st teadustöö kogemusega õppejõudude poolt antav) õigusharidus bakalaureuse- ja magistritasemel. Oluline on riiklik rahastus eelkõige selliste õigusteaduse valdkondade uurimiseks, mis mujalt toetust ei saa, aga on ühiskonna ja Eesti õigusteaduse arengu seisukohast olulised.

Samuti tuleb mõelda tulevikus selle peale, mismoodi ülikoolide teistel erialadel õigusloomemenetlust tutvustada, teadvustada.

VII. Aruandlus ja ajakohastamine

Regulaarse aruandmise tagamiseks on sätestatud Vabariigi Valitsusele kohustus esitada alates 2020. aastast igal aastal Riigikogule aruanne õiguspoliitika põhialuste arvestamise kohta õiguspoliitika kujundamisel ja otsuste elluviimisel. Vabariigi Valitsuse nimel teeb ettekande peaminister või valitsuse volitatud minister. Ettekandele lisatakse eksperdiarvamus.

ÕPAS 2018 aruandlus on toimunud samuti Riigikogu täiskogule tehtava ettekande vormis. Ettekande on valitsuse nimel teinud justiitsminister. Valitsuse peamine poliitika kujundamise vahend on õigus, mistõttu on oluline kaaluda, milline minister on parimal positsioonil andma aru kogu valitsuse nimel riigi õigusloomepoliitika seisust. Eelnõu ei määra, kas valitsuse nimel teeb ettekande peaminister või selleks volitatud minister, kuivõrd tegemist on valitsuse sisemise töökorralduse küsimusega, mis pannakse paika eraldi.

Aasta-aastalt on Riigikogu liikmete huvi ettekande vastu suurenenud, mida näitab näiteks ettekande järel esitatavate küsimuste arvu kasv. Samas tuleb tunnistada, et täiskogu ettevalmistav komisjoni istung (siiani õiguskomisjon) võiks kasutada võimalust arutleda õiguspoliitika arengu üle nii heade kui ka halbade näidete kaudu, laiemas ringis ja põhjalikumalt kui seni. Arvestades, et õiguspoliitika on olemuselt väga horisontaalne ja igal valdkonna eest vastutaval ministril on oma valitsemisala küsimused, millele teistel on vastust anda keeruline, võiks kaaluda, kas kutsuda Riigikogu komisjoni arutelule osalema ja aru andma ka nende valdkondade ministrid, kelle valitsemisala õiguspoliitika kujundamisel kuidagi eriliselt eelmise

perioodi jooksul silma on jäänud. Laiema ringi ministrite, aga ka näiteks mõnede tippametnike (kantslerite, asekanclerite) ja valitsusväliste ekspertide kaasamine võiks anda märku, et õigusaktide kvaliteet ei ole ainult ühe ministri mure ja vastutus. Reaalne kohustus hea õigusloome põhimõtete järgimata jätmise kohta parlamendis aru anda võiks õigusloomepraktikat positiivselt mõjutada. Samuti võiks kõlapinna ja aruteluteemade avardamiseks kaaluda Riigikogu komisjonide ühisistungite korraldamist, kuivõrd ka teistes Riigikogu komisjonides peale õiguskomisjoni menetletakse seaduseelnõusid.

Palju on kõneldud ka vajadusest tutvustada Riigikogule tehtavas ettekandes valitsuse eelseisva perioodi õigusloomeplaane. Mitmetes riikides teeb parlamendi ees eelseisva perioodi õigusloomeplaanidest ülevaate peaminister¹³⁷. Praegu üldjuhul ministriumid küll käivad valdkonna komisjonides oma õigusloomeplaane tutvustamas, kuid tervikpilti Riigikogu liikmetele ei esitata. Eelnõu ei näe ette seadusloomeplaanide ülevaate tegemist Riigikogule, kuid põhialuste rakendamise käigus võiks kaaluda ettekande sisustamisel, kas see võiks hõlmata ka sellist ülevaadet. Kui ettekandes otsustataks kajastada ülevaadet eelseisvatest seadusloomeplaanidest, tuleks enne tihedas koostöös ministriumide ja Riigikantseleiga läbi mõelda, milline oleks senisest mugavam ja vähem lisatööd tekitav viis kavandatavatest algatustest ülevaate kogumiseks, säilitades seejuures Riigikogu ja avalikkuse jaoks vajaliku ülevaatlikkuse. Muudatused oleksid vajalikud, sest praegune õigusloomeplaanide kogumise protsess käib aeglaselt ega pruugi alati sisaldada kõiki kavatsusi, mis ministriumide tööplaanides sees. Nimetatud probleemiga on arvestatud ka õiguslooja töökeskkonna lähteülesande väljatöötamisel.

Võttes arvesse seda, et tegemist on põhialustega, mitte valdkondlike arengusuundadega, mis valitsuse tasandil kinnitatakse, ei ole kõnealuse põhimõtete kogumi täitmist võimalik jälgida väga selgete indikaatorite abil. Sestap näeb eelnõu ette, et senisele ülevaate vormile lisatakse edaspidi eksperdiarvamus. Eksperdiarvamuse võiks näiteks anda justiitsministri õigusloome nõukoda, kes esindusliku koguna jälgib hea õigusloome põhimõtete järgimist, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, huvigruppide esindajad vms. Eri aastatel saaks kasutada eri eksperte.

Arengudokumendi ajakohasuse ja aktuaalsuse tagamiseks on seda võimalik iga ajal vajadusest tulenevalt muuta, mistõttu eraldi punkti selle muutmise kohta eelnõus ette ei nähta.

VIII. Õigusloomepoliitika põhialustega kaasnevad mõjud

Õigusloome põhisuundades on väljendatud 11 olulisemat praktilist eesmärki:

1. Vähendada õigusloome mahtu.
2. Vähendada olemasolevat halduskoormust ja vältida uue teket.

¹³⁷ Nt Taanis. Nii Norras kui Suurbritannias peab valitsuse poliitikat tutvustava kõne parlamendi istungjärgu alguses riigi kroonitud pea.

3. Suurendada väljatöötamiskavatsuste rolli seaduseelnõude menetluses.
4. Koondada mõjuanalüüsi vahendid oluliste mõjude analüüsimiseks.
5. Muuta mõjuanalüüsid alternatiivide (võrdlemise) põhiseks.
6. Tõhustatakse andmeanalüüsi mõjuanalüüsis.
7. Suurendada järelhindamiste hulka.
8. Parandada õiguskeele taset.
9. Parandada õigusloomejuristide pädevust.
10. Parandada olulise õigusteabe kättesaadavust ja suurendada õigusloomemenetluse läbipaistvust.
11. Teavitada Riigikogu ja laiemat avalikkust põhialuste rakendamisest.

Eesmärkidega kaasnevad vahetud mõjud valitsussektorile (riigiasutuste korraldusele ja igapäevatööle), samuti majanduslikud mõjud ettevõtluskeskkonnale ning sotsiaalsed mõjud kodanikuühiskonnale. Järgnevalt on üksikasjalikumalt vaadeldud kõiki eesmärke eraldi.

Eesmärk I. Vähendatakse õigusloome mahtu. Pööratakse suuremat tähelepanu muudatuste vajalikkuse analüüsile ja põhjendamisele.

Sihtrühm I-I: valitsusasutused, laiema avaliku sektori asutused

Soovitud mõju I-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärgiks on ümberkorraldused valitsusasutuste töös. Senisest enam ressursi suunatakse õigusloome planeerimisele, alternatiivide otsimisele ja probleemide sisulisele lahendamisele ning piiratakse ressursi, mis kulub eelnõude õigustehnilisele valmistamisele. Muudatustega taotletavaks eesmärgiks on õigusloome kõrgem kvaliteet vähema mahu juures ning seeläbi aktide parem püsivus ajas – läbimõeldud seadust ei ole põhjust hooajaliselt muuta. Eesmärk on saavutatud, kui toimub ka nihe valitsusasutuste organisatsioonikultuuris ning õigusaktide loomisele suunatud planeerimine ja käitumine asendub probleemide lahendamisele suunatud tegutsemisega.

Teatud määral kaasneb tõhusama planeerimisega juba iseeneslik seadusloome mahu vähenemine, kuna aktid on põhjendatumad ja läbimõeldumad (mõju toetavad eesmärgid III, IV ja V, mis kõik on mõeldud planeerimisetapi tõhustamiseks). Valitsusasutuste töökoormus seejuures ei suurene ega vähene, muutuvad osategevuste töömahud – osa õigusloomele kulunud ressursist (eeskätt ametnike tööajast) liigub tehnilisest õigusloomest planeerimis- ja ettevalmistusetappi.

Kui eesmärgi saavutamiseks otsustatakse täiendavalt rakendada teiste riikide eeskujul „üks sisse, n -arv välja“ lähenemist, tähendaks see selget arvepidamist lisanduvate koormust tekitavate normide üle. Kuna enamasti on teistes riikides sellisel juhul kasutatud just lisanduva koormuse seiramist standardkulu mudeli rakendamise kaudu, siis juhul kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koordineerimisel halduskoormuse mõõtmine viidaks ühtsetele alustele valitsuses, ei tooks lisanduva koormuse üle arvestuse pidamine enam iseenesest täiendavat töökoormust.

Sihtrühm I-II: kodanikud

Soovitud mõju I-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Muudatus tugevdab kodanikuühiskonda ja lihtsustab selle toimimist. Stabiilne õiguskeskkond suurendab usku püsivasse kodanikuühiskonda, muudab hõlpsamaks valitsemise mõistmise, samuti võimaldab arusaadav õiguskeskkond kodanikel kergemalt osaleda ja kaasa rääkida. Ajas püsiva õigusloome korral väheneb inimeste ajakulu ja vajadus tähele panna, mis muidu kaasneb pidevalt muutuvate seadustega kursis olemiseks, nende järgimiseks ja ümberkohanemiseks. Stabiilne õiguskeskkond muudab kodanikuks olemise ja kodanikukohuse täitmise hõlpsamaks – ajas stabiilsed riigipoolsed ootused hõlbustavad nende ootustele vastamist.

Sihtrühm I-III: ettevõtjad

Mõju I-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Püsiv õiguskeskkond vähendab ettevõtjate halduskoormust, mis kaasneb uute regulatsioonide tundmaõppimisega, ettevõtja protsesside ümberkujundamisega ning seaduse järgimisega. Mida lihtsam ja üheselt mõistetavam on õiguskeskkond, seda turvalisem on ka ettevõtluskeskkond ja vastupidi – pidevalt muudetav õiguskord kahjustab ettevõtluse jätkusuutlikkust, muudab ettevõtjate majandustegevuse keerukaks ning tuleviku ettearvamatuks. Majandusarengu soodustamiseks ja riigi konkurentsivõime parandamiseks on tarvilik stabiilne ja mõistetav õiguskeskkond, millele eesmärk suunatud ongi.

Eesmärk II. Vähendatakse olemasolevat halduskoormust ja välditakse uue teket.

Sihtrühm II-I: valitsusasutused

Soovitud mõju II-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Bürokraatia ohjeldamine ei ole üksnes ettevõtjate huvides, vähene bürokraatia parandab ka valitsusaparaadi toimimist. Kui nähtav osa bürokraatiast on suunatud avalikust sektorist välja, siis ka valitsusasutuste sees ja vahel on vaja ohjeldada asjaajamiskohustuste hulka, vähendada funktsioonide dubleerimist ja teabe kadumist süsteemi. Tarbetust asjaajamisest vabanev ressurss on võimalik suunata valitsusasutuste põhifunktsioonide täitmisesse. Eesmärgiks on ohjeldada bürokraatiat, et vähendada asjatut kommunikatsiooni ning eesmärgitult toodetud (kasutuseta) teabe hulka. Tehniliselt toob bürokraatia vähendamine endaga kaasa töökorralduse muutmise valitsusasutustes – vähem asjatuid ja dubleerivaid protseduure ning tühje kohustusi.

Halduskoormuse mõõtmise koordineerimisega seotud ülesanded on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, kuid oluline roll on selles ka Statistikaametil.

Sihtrühm II-II: kodanikud

Soovitud mõju II-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Kui riigiga suhtlemine on ajamahukas, keerukas või segane, kaob usaldus süsteemi vastu. Kodanikuühiskonna toimimiseks peab riik olema kodanike teenistuses, mitte vastupidi – koormaks kodanikele nende asjade ajamisel. Eesmärgiks on vähendada bürokraatiat ning ühtlasi kodanike halduskoormust ning hõlbustada inimeste suhtlemist riigiga. Seeläbi paraneb inimeste sidusus riigiga ning tugevneb kodanikuühiskond.

Sihtrühm II-III: ettevõtjad

Soovitud mõju II-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Vähem bürokraatiat tähendab üheselt vähemat halduskoormust – ettevõtjate kulu riigiga suhtlemisel. Halduskoormus on töötajate tööaja kaudu ettevõtjate jaoks otseselt väljendatav rahas. Eesmärgiks on hõlbustada ettevõtjate lävimist riigiga, vähendada nende halduskoormust ning seeläbi otseselt ettevõtluse põhiülesandega mitte seotud kulusid. Vabaneva ressursi saavad ettevõtjad oma äranägemise järgi suunata põhitegevusse, innovatsiooni või investeringuteks.

Eesmärk III. Suurendatakse VTK rolli seaduseelnõude menetlemisel. VTK rolli suurendamiseks: a) vähendatakse seaduseelnõude hulka, mis on valminud ilma eelneva VTK-ta; b) VTK-s planeeritud muudatustest teavitatakse Riigikogu, kes vajaduse korral arutab VTK-sid Riigikogus; c) VTK-ta eelnõu, mille tegemata jätmist ei ole valitsus põhjendanud avaliku huviga, jääb Riigikogu menetlusse võtmata.

Sihtrühm III-I: Riigikogu

Soovitud mõju III-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk on VTK-de Riigikogusse (valdkonna komisjoni) arutamiseks esitamise kaudu kaasata Riigikogu juba võimalikult varases faasis – eesmärgiga tagada VTK-le järgneva võimaliku eelnõu sujuvam menetlus hilisemas faasis Riigikogus. Aastal 2017 koostati valitsuses kokku 39 VTK-d. Arvestades, et ÕPPA 2030 eesmärk on vähendada selliste seaduseelnõude hulka, mis on valminud ilma VTK-ta, kuid milles pakutud muudatuste olulisus seda tingiks, võiks reaalseks pidada VTK-de arvu kasvu u 60-ni aastas. Neist igaühe puhul teavitaks valdkonna ministeerium VTK avalikust arutelust Riigikogu, misjärel Riigikogu saaks lähtuvalt huvist otsustada, kas VTK arutamine Riigikogu komisjonis või muul moel on vajalik. Arvestades, et Riigikogu asjaomane komisjon saab ise otsustada, milliste VTK-de arutelu ta soovib komisjonis pidada, ei pruugi arutelu hõlmata kõiki VTK-sid, mille valitsus Riigikogule esitab. Sõltuvalt sellest, kas Riigikogu soovib VTK-d arutada, pikeneks konkreetse muudatuse menetlus seega mõne nädala kuni paari kuu võrra, sõltudes sellest, millal Riigikogu (nt valdkonna komisjon) sooviks VTK-d arutada ja kas enne VTK tutvustust või arutelu on valdkonna ministeeriumil

vaja saada mandaat valitsusest. Samas ei pruugi see olla tervikuna praegusele protsessile lisanduv aeg, kuna olukorras, kus valitsus ega Riigikogu VTK-d ei aruta, tuleb pidamata jäänud arutelud ja vaidlused pidada eelnõu koostamise etapis. Riigikogu juhatus jätab Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõu menetlusse võtmata, kui valitsus ei ole esitanud avalikust huvist tulenevat põhjendust VTK koostamata jätmise kohta. Nimetatud nõudest tulenevalt tuleks analüüsida, kas täiendada tuleks Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKTS) § 92 eelnõule esitatavate nõuete loetelu või § 92 lõikes 1 nimetatud, Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnika eeskirja, millele Riigikogu menetlusse võetav eelnõu peab vastama. RKTS § 93 kohaselt otsustab Riigikogu juhatus eelnõu menetlusse võtmise kolme tööpäeva jooksul. Avaliku huvi olemasolu või selle puudumise kohta antud põhjenduse kontrolli jaoks võib kehtivat tähtaega pidada piisavaks.

Sihtrühm III-II: valitsusasutused

Soovitud mõju III-II: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk on jätkata õigusloomemenetluse kujundamist, suurendades planeerimisfaasi olulisust õigusloomes. Selleks jätkatakse valitsusasutuste töökorralduse ja menetluste suunamist ning suurendatakse väljatöötamiskavatsuste rolli – nii üldist koostamise sagedust, sisukust kui ka mõjukust. Soovitud mõjuks on muudatused valitsusasutuste töökorralduses, kus alati, kui kavandatakse oluliste mõjudega muudatusi, koostatakse esmalt väljatöötamiskavatsus. Seeläbi on võimalik vältida tulevase vigu seaduste kujundamisel (eesmärki toetavad ka eesmärgid V ja VII – õiguslike lahenduste töökindluse eelnev ja järgnev kontroll).

Väljatöötamiskavatsus ei ole mõeldud üksnes õigusloome koordineerimiseks valitsusasutuste väliste partneritega, vaid ka teiste valitsusasutustega, samuti on see organisatsioonisiseks alusdokumendiks õigusloomeinitsiatiivide kooskõlastamisel. Seega hõlbustab VTK kommunikatsiooni mitmel tasandil ning aitab jagatud teadmise kaudu vältida võimalikke vigu, kontrollida muudatuste vajalikkust ja teostatavust ning vältida olukordi, kus konkureerivad valitsusasutuste paralleelsed õigusloomeinitsiatiivid ühe ja sama probleemi lahendamiseks. Eesmärgi täitmine ei too kaasneva mõjuna kaasa valitsusasutuste töökoormuse pikaajalist kasvu. VTK avalikust arutelust teavitamine pikendab õigusloomeprotsessi minimaalselt. Kui Riigikogu VTK-d arutada ei soovi, ei pikene protsess üldse. Kui aga soovib, siis sõltub see ajast, millal Riigikogu asjaomane komisjon otsustab teema komisjoni istungi päevakorda arvata. Näiteks võib arutelu toimuda VTK sisu tutvustamisena, millisel juhul saab see toimuda avaliku konsultatsiooni toimumise ajal ja ka ilma teemat valitsuses eraldi arutamata. Kui aga Riigikogu soovib kuulda ka avalikult konsultatsioonilt saabunud tagasisidet ja selle tulemuste kohta järelduste tegemine võib nõuda arutelu valitsuskabinetis, siis õigusloomemenetlus nimetatud toimingute tegemise aja võrra pikeneb. Mõju väljendub ressursi ümbersuunamises ning tulemuseks on organisatsioonide tõhusam probleemide lahendamine kvaliteetse õigusloome abil.

Sihtrühm III-III: kodanikuühendused, kodanikud

Soovitud mõju III-III: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Väljatöötamiskavatsus on avalik dokument ning annab kodanikuühendustele võimaluse saada kaasatud õigusloome planeerimisse. Õigusloomes osalemine, selle kaudu ühiskonna korraldamises kaasärääkimine, ideede pakkumine probleemide lahendamiseks ning asjakohane diskursus on kodanikuühiskonda kujundavateks peamisteks elementideks. Seetõttu on eesmärgi täitmisega kaasnevaks mõjuks kodanikuühiskonna tugevnemine ning riigi, kodanike ning kodanikuühenduste tugev sidusus.

Sihtrühm III-IV: ettevõtjad, ettevõtjaid ühendavad erialaliidud

Soovitud mõju III-IV: mõju majanduskeskkonnale (majanduslik mõju)

Sarnaselt ühendustega avaneb ka ettevõtjatele ning neid esindavatele organisatsioonidele võimalus saada kavandatavatest seadusemuudatustest varakult informeeritud. VTK loob võimaluse kavandatud muudatuste planeerimises osaleda, juhtida tähelepanu võimalikele riskidele, täpsustada kaasnevat kulu ja tulu ettevõtjatele ning majandusele ja pakkuda alternatiivseid ideid probleemide lahendamiseks. Läbipaistev ja avatud õigusloomeprotsess loob vähemalt osalise kindluse seadusemuudatuste põhjendatuses, aitab vältida vigu ja maandada riske ning seeläbi parandab majandus- (ja õigus-)keskkonda.

Eesmärk IV: Mõjuanalüüsi vahendid suunatakse oluliste mõjudega eelnõude jaoks. Selleks tõhustatakse filtersüsteemi olulisuse määramiseks.

Sihtrühm IV-I: valitsusasutused ja Riigikogu

Soovitud mõju IV-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Mõjuanalüüside teostamiseks vajalik ressurss (nii töötundide kui ka raha näol) on valitsusasutustes piiratud. Eesmärgiks on koondada kriitiline kogus eksperditeavet ning aega kõige olulisemate alternatiivide võrdlemiseks. See eeldab omakorda tõhusa selektsioonisüsteemi olemasolu, mille abil eristada kõige olulisemaid muudatusi. Eesmärgiga kaasneb valitsusasutuste töökorralduse muutus ning soovitud mõjuks on tõhusam ressursikasutus mõjuanalüüsis, kus vahendite killustamise asemel on need koondatud. See tähendab senisest põhjalikumaid mõjuanalüüsi põhimõttelisemate alternatiivide võrdlemiseks. Kaudseks soovitud mõjuks on see, et enim vahendeid kasutatakse kohtades, kus otsustajad vajavad teadmispõhiste otsuste tegemiseks võrdlusinfot. Seeläbi paraneb õigusloome kvaliteet ning omakorda muutub tõhusamaks riigivalitsemine. Riigikogu peab tagama selle, et menetlusse võetud eelnõude olulistele muudatusettepanekutele oleks lisatud mõjuanalüüs. Arvestades, et Riigikogu Kantselei juures on olemas nii analüüsiüksus kui ka Arenguseire Keskus ja võimalik on teavet küsida ka valdkonna ekspertidelt ministeeriumides, ei näi põhjendatud selle ülesande täitmiseks lisavahendeid planeerida.

Sihtrühm IV-II: kodanikud

Soovitud mõju IV-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Ühiskonna jaoks muutuvad poliitiliste ja õiguslike valikute tegemise süsteem ja valikute tagamaad senisest selgemaks. Eristatud on prioriteetne ja sekundaarne teave, olulised otsused on põhjendatud ja valikute tegemise loogika arusaadav. Arvestades, et ka ühiskonna üldine tähelepanuvõime on piiratud, koondub avalik diskursus põhimõttelisematele valikukohtadele. See loob eeldused paremaks ühiskonna ja valitsusaparaadi dialoogiks ja koostööks, kodanikud ei võõrandu riigist ja kaudselt paraneb kodanikuühiskonna toimimine tervikuna.

Eesmärk V. Mõjuanalüüsid muudetakse alternatiivide põhiseks. Selleks a) kontrollitakse lahendusvariantide mõju ja b) avardatakse seaduslooja võimalusi katsetada ja viia ellu katseprojekte, näiteks kutsudes seadus ellu piiratud perioodiks või üksnes piiritletud sihtrühma peal lahenduse katsetamiseks.

Sihtrühm V-I: valitsusasutused

Soovitud mõju V-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärgiks on tekitada valikute paljusus õiguslike otsuste vastuvõtmisel. Kui langetatud on põhimõtteline poliitiline otsus, siis ka selle raames on võimalik mitu õiguslikku valikut, rääkimata paljudest tehnilistest lahendustest. Kõik valikud ei ole omavahel võrdsed ning alternatiivid toovad enestega kaasa erinevaid positiivseid ja negatiivseid mõjusid. Olukorras, kus ühe ainuvõimaliku lahendi asemel vaadeldakse mitut alternatiivi, tekib võimalus valida võimalikult positiivsete mõjudega alternatiiv ja neutraliseerida võimalusel negatiivsed mõjud. Õiguslikud otsused muutuvad seeläbi teadmuspõhiseks. Valitsusasutustes toob see endaga kaasa eeskätt mõtlemismudeli muutuse – ühe ainuõige valiku asemel on tarvis kaaluda mitut alternatiivi. Paljuski toimub alternatiivide üle otsustamine väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus, seega on antud eesmärk ja tulenevad mõjud seotud III eesmärgi saavutamisega (suurenenud VTK-de roll).

Eesmärgiks on laiendada õigusloojate võimalusi kontrollida lahenduste mõju piiratud sihtrühmale suunatud seaduste, katseprojektide ning ajutise kehtivusega seaduste abil. Seejuures on oluline tagada katsetamise õiguspärasus ja kooskõla põhiseadusega, mistõttu tuleb selle analüüsimiseks kavandada vajalik ressurss. See loob valitsusasutuste õigusloojatele senisest oluliselt laiema vahendite ringi, millega enne õigusakti lõplikku koostamist kontrollida kavandatud muudatuste toimet. Kontrolli tulemusel omakorda väheneb eksimuste ja mitte toimivate lahenduste hulk. See tähendab kaudselt tõhusamat õigusloomet ja hiljem väiksemat ajakulu vigade parandamisel. Üldiseks eesmärgiks on kvaliteetsem ja töökindlam õigusloome, mille kohendamise, parandamise ja ümbertegemisega hiljem pidevalt tegelema ei pea – lahenduste kontroll tagab senisest töökindlama regulatsiooni.

Varase testimise eesmärgiks on vähendada uute õigusaktide kehtestamisel tekkida võivaid vigu, kontrollida regulatsioonide eesmärgipärasust ja tõhusust ning testida neid võimalike vigade ja vastuolude suhtes.

Sihtrühm V-II: kodanikud

Soovitud mõju V-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Kodanikud mõistavad mõjuanalüüsis kajastatud probleemide põhjusi ja tagajärgi ning võimalikke lahendusvariante koos positiivsete ja negatiivsete järelmetega. See loob tugevama sidususe ja eeldused seaduste järgimiseks, eeldusel, et need seadused põhinevad otsustel, mis on tehtud arusaadavatel põhjustel (nõustatakse siis nende põhjuste ja poliitiliste otsustega või mitte). Eesmärgiks on saavutada läbipaistvam ja põhjendatum õigusloome, mis omakorda parandab ühiskonna sidusust ja kodanikuühiskonna toimimist.

Sihtrühm V-III: ettevõtjad

Soovitud mõju V-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Läbi lahenduste katsetamise antakse ettevõtjatele praktiline võimalus õppida esmastest näidetest, seada ettevõtja valmis seadusemuudatuseks ja katsetada lühiajaliselt uut õigust. See annab ettevõtjatele esmase kogemuse ja seab nad paremini valmis muudatusteks, mis läbi uus regulatsioon ei tule üllatusena ega tundu keeruline ega põhjendamatu. Kaasatus ja varane teavitamine muudavad ettevõtjad koostöövalmimaks ning seeläbi paraneb kaudselt majanduskliima ning võib-olla ka ettevõtjate käitumine maksumaksjatena. Teiseks annab praktilises katses osalemine ettevõtjale vahetu kogemuse, et anda tulevase regulatsiooni kohta tagasisidet riigile – isegi kui on vastu võetud poliitiline otsus regulatsiooni vajalikkuse kohta, on selle kehtestamisel reeglina palju nüansse ning tehnilisi detaile, mis võivad ettevõtjat mõjutada enam kui planeeritavate muudatuste keskne eesmärk. Õigusaktide tõhususe kontroll planeerimisfaasis loob võimaluse kõrvaldada seaduse mõtte jaoks kõrvalised tehnilised detailid, mis on ettevõtjate jaoks tülikad. Nii on võimalik vältida olukorda, kus ettevõtjate protest ei ole suunatud planeeritud muudatuse, vaid selle rakendamise viisi vastu.

Eesmärk VI. Tõhustatakse andmeanalüüsi mõjuanalüüsis. 1) Kvantitatiivsete andmete laialdasemaks kasutamiseks levitatakse tunnustatud analüüsimeetodeid. Selleks: a) hõlbustatakse ligipääsu olemasolevatele andmetele ja b) luuakse mõjuanalüüsi tööriistakast. 2) Analüüsitakse tehisintellekti arendamise ja kasutuselevõtu võimalusi õigusaktide mõjude analüüsimiseks.

Sihtrühm VI-I: valitsusasutused

Soovitud mõju VI-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk hõlbustab valitsusasutustes mõjuanalüüsiga tegelevate üksuste ja ametnike tööd. Arvestades, et valdkondade vaheliste seoste tuvastamine ja andmete hankimine on üks komplitseeritumaid osasid mõjuanalüüsi teostamisel, annab eesmärgi saavutamine nii töökoormuse languse andmete hankimisel kui ka kvaliteetsematele andmetele rajatud analüüsid. Andmete hankimine on ka väga ajamahukas, mis tähendab, et lüheneb korraliku mõjuanalüüsi tegemiseks vajalik periood – esimene ja tülikas etapp õnnestub kokku suruda. Õigusloomeliste vajaduste tuvastamine tehisintellekti abil võimaldaks reageerida probleemidele kiiremalt ja tõhusamalt. Järeldamine kui mahukas lisatöö oleks võimalik täielikult automatiseerida eeldusel, et ette on antud selged indikaatorid, mille põhjal eelnõu eesmärkide saavutamist kontrollida.

Sarnaselt andmetele ligipääsu loomisega hõlbustavad valitsusasutustes mõjuanalüüside tegemist ka analüüsimeetodite tööriistakasti koostamine ja halduskoormuse töövahendi loomine. Tulemus on sama – lühema perioodi jooksul on tänu ligipääsetavale ja avalikult kasutatavale töövahendile võimalik saavutada parem tulemus. Lisaks tekib võimalus kasutada analüüsimeetodeid kohtades, kus varem teadmiste või vahendite puudumise tõttu seda teha ei saanud, see tähendab võimalust varustada mõjuanalüüsiga enam olulisi otsuseid.

Suurem kvantitatiivsete andmete maht toetab omakorda V eesmärgi täitmist – alternatiivide võrdlemist mõjuanalüüsis. Ilma kvantitatiivsete andmeteta, millega kirjeldatakse alternatiivide mõjusid, on keeruline neid mõjusid omavahel võrrelda. Arvandmete olemasolu loob eelduse selgeteks ja üheselt mõistetavateks võrdlusteks.

Eesmärgi saavutamine nõuab koordineerivat tööd Statistikaametilt (andmete kättesaadavus) ja Justiitsministeeriumilt (mõjuanalüüsi tööriistakasti loomine, mõjuanalüüsi jaoks mõeldud tehisingintellektiga seonduv).

Sihtrühm VI-II: kodanikud

Soovitud mõju VI-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Eesmärgi täitmisel on kodanikuühiskonnale positiivne mõju – kodanike jaoks asetuvad prognoositavad seadusemuudatuste tulemused tunnetuslikku perspektiivi, eesmärgid ja nende tagajärjed muutuvad arvuliselt võrreldavaks ja arusaadavaks. Seeläbi on kodanikel lihtsam kujundada oma isiklikku arvamust ja jälgida poliitilist debatti, teades valikutega kaasnevat arvulist tulu ja kulu. See omakorda elavdab kodanikuühiskonda, annab võimaluse kaasa mõelda ja kaasa rääkida.

Sihtrühm VI-III: ettevõtjad

Soovitud mõju VI-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Ettevõtjatel on kvantitatiivsete mõjuanalüüsi andmete olemasolul lihtsam teha äriarvestusi prognoosimaks majandus- ja ärikeskkonna tulevikku ning seeläbi võtta vastu äritegevuseks vajalikke otsuseid, tehes seda samuti kvantitatiivsetele andmetele tuginedes. Kvantitatiivsete andmete laiem kasutus toob kaasa ettevõtluskeskkonna parema prognoositavuse, mis omakorda elavdab majandust tervikuna. Tehnilise ja majandusliku innovatsiooni üheks eelduseks on piisav arvandmete olemasolu ja kättesaadavus ning adekvaatne reageerimine muutmisvajadusele.

Sihtrühm VI-IV: teadusasutused

Soovitud mõju VI-IV: mõju teadus-arendustegevusele

Tehisingintellektiga seonduva arendamine Eestis ei ole mõeldav ilma koostööta teadusasutustega.

Eesmärk VII. Suurendatakse järelhindamiste hulka. a) Järelhindamise koordineerimiseks luuakse vastav seirevahend; b) järelhindamisaruanded esitatakse Riigikogule.

Sihtrühm VII-I: Riigikogu

Soovitud mõju VII-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Valitsus esitab järelhindamisaruanded seaduses ettenähtud tähtpäevaks Riigikogule. Järelhindamisaruannet arutatakse Riigikogu asjaomases komisjonis, misjärel saab teha järeldusi, kas kehtiv regulatsioon vajab täiendamist, muutmist, kehtetuks tunnistamist või mitte. Mõistagi on järelhindamisaruandeid võimalik arutada Riigikogu komisjoni või fraktsiooni algatusel olulise tähtsusega riikliku küsimusena Riigikogu istungil.

Sihtrühm VII-II: valitsusasutused

Soovitud mõju VII-II: mõju riigiasutuste korraldusele

Suurema järelhindamiste arvuga kaasneb valitsusasutustele ka suurem töökoormus ja vajadus lisaressursi järele – seda nii töötundidena kui ka mõjuanalüüsi ekspertidena. Vajalik ressurss tekib eesmärgi I (vähem regulatsiooni) realiseerumisel – väiksem arv seaduseelnõusid tähendab vähem juriidilise teksti kirjutamist ja vähem mõjuanalüüse. Tööjõud ja ajakulu liiguvad tööprotsessis eri etappide vahel ja kokkuvõttes töökoormus tervikuna ei suurene.

Eesmärgiga tagatakse, et kavandatud ja jõustatud regulatsioon on töökindel ja tõhus. Kui eesmärk V aitab kaasa esmase töökindluse hindamisele varases planeerimisetapis (eesmärk V – kontrollitakse lahenduste mõjusid), siis teine hindamine toimub jõustumise järel ja annab tagasisidet, kas jõustatud seadusemuudatus ka tegelikult praktikas toimis ja oma sihte täitis. Suurem järelhindamiste hulk võimaldab valitsusasutustel teostada õigusloomes tehtud vigade kontrolli ja tõsta tõhusust, samuti mõista selgemalt sündmuste põhjusi ja tagajärgi ning leida varasemates mõjuanalüüsides tehtud vigasid – järelhindamine on tagasisidesüsteem ka *ex-ante* mõjuanalüüsides kohta. Üldiseks eesmärgiks ja soovitud tulemiks on eesmärgipärasem õigusloome.

Sihtrühm VII-III: kodanikud ja ettevõtjad

Soovitud mõju VII-III: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju), mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Kodanikel ja ettevõtjatel tekib kindlus nii uute kui ka vanade seaduste eesmärgipärasuses, samuti muutub nähtavaks ja arusaadavaks tagasiside varasematele otsustele. See võimaldab vastavalt järelhindamise tulemustele ümber kujundada oma arvamusi ja veendumusi ühiskonda mõjutavate õigusmeetmete kohta. Tekib ka parem arusaamine põhjuse-tagajärje ahelast. Sellised mõjud loovad parema aluse ühiskondlikus elus osalemiseks ning muudavad avalikku ühiskonnakorraldust puudutava diskursuse sisukamaks ja konstruktiivsemaks.

Eesmärk VIII. Parandatakse õiguskeele kvaliteeti, a) katsetades õigustekste lugejate peal ja b) soodustatakse keeleteoimetajate koostööd.

Sihtrühm VIII-I: valitsusasutused ja Riigikogu

Soovitud mõju VIII-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärgiks on parem õiguskeel ja keeleliselt asjatundlikumad õigusloojad. Valitsusasutuste jaoks tähendab see õiguskeele alase kompetentsi koondamist, tunnustamist ja arendamist. Mõju avaldub toetavate tegevuste kaudu, nagu koolitused, teabepäevad, hea praktika levitamine ja ekspertidevahelise arutelu soodustamine parimate otsuste vastuvõtmiseks. Ka katsetatakse uut terminoloogiat ja õigusteksti tervikuna tulevase lugeja peal. Eesmärgi saavutamiseks on olulised organisatsioonikultuuri puudutavad muudatused, kus senisest enam hinnatakse korrektset õigusteksti ning soodustatakse õiguskeele arendamist organisatsiooni sees.

Sihtrühm VIII-II: kodanikud ja ettevõtjad

Soovitud mõju VIII-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju), mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Selgem seaduse tekst, sealhulgas läbimõeldud terminoloogia, arusaadav struktuur, selge ja ühene väljenduslaad aitavad seadusest lihtsamini aru saada. Paremini mõistetav õigustekst jääb lihtsamalt meelde, vastav teadmine juurdub inimestes sügavamalt ja soodustab seeläbi ka seaduste järgimist – kodanik käitub talle seatud ootustele vastavalt, kui need ootused on selgelt väljendatud, tema jaoks arusaadavad ja täidetavad.

Ka aitab selge ja üheselt mõistetav keelekasutus vähendada võimalike (kohtu)vaidluste hulka, mis on tingitud seadusandja sõnadele omistatud erinevatest tõlgendustest. Seega on kaugemaks eesmärgiks ka vähem seaduse sõnastusest otseselt või kaudselt tingitud kohtuvaidlusi.

Eesmärk IX. Tõstetakse õigusloomejuristide taset. Taseme ühtlustamiseks ja soorituse parandamiseks korraldatakse õigusloomejuristidele a) koolitusi, b) arendatakse järelkasvu programmi, lisaks c) avardatakse praktika- ning ametikohtade vahelise rotatsiooni võimalusi.

Sihtrühm IX-I: valitsusasutused ja põhiseaduslikud institutsioonid

Soovitud mõju IX-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk on parandada õigusloomejuristide pädevust, samuti tõsta huvi avalikus teenistuses õigusloojana töötamise vastu. Laiem teadmistering, rohkem erialaseid kogemusi erinevates valdkondades ja praktika valitsusasutustes ei tähenda pelgalt kompetentsi kasvu eksimuste vähendamise ja eesmärgipärase korrektse töösoorituse tähenduses, vaid ka paremat oskust luua seoseid, analüüsida nähtusi ning mõista sündmuste põhjusi. Rotatsiooni abil paraneb vahetult ka valitsusasutuste vaheline kommunikatsioon. Samuti toimivad organisatsioonisisest koolitused, kus lisaks kogemuste ja teadmiste edasiandmisele tekivad eeldused edasiseks suhtluseks ja koostööks.

Koolitusi ja järelkasvuprogrammi rahastatakse kuni 2020 Euroopa Sotsiaalfondi toel. Sellest edasi tuleb analüüsida ka võimalust, et edaspidi tuleb koolitusi rahastada Eesti riigi vahenditest. Praeguste koolituste puhul on keskmine ühe teemakoolituse (kolmel korral korratav ühepäevane koolitus) eelarve koos õppematerjalide valmistamisega olnud u 10 000 eurot.

Seejuures on juba praegu hoitud kokku ruumide rendilt, kuivõrd koolitusi on viimastel aastatel korraldatud riigiasutuste ruumides. Järelkasvuprogrammi raames on praktikandid üheksa kuu jooksul viibinud tasustatud praktilal mitmes riigiasutuses. Pärast EL vahendite kasutuse lõppemist tuleb nii koolituste korraldus kui ka järelkasvuprogramm ümber kujundada nii, et neid suudetaks rahastada olemasolevate vahenditega. Õigusloomejuristidele mõeldud koolitusi on põhimõtteliselt mõeldav korraldada kõigi osalejate omaosalusel, kui tuvastatakse kesksed koolitust vajavad teemad. Kõigis asutustes, kus on ametis õigusloomejuristid, on olemas koolituseelarve. Järelkasvuprogramm tuleb tõenäoliselt osaliselt ümber sisustada, lähtudes olemasolevatest rahalistest võimalustest. Näiteks on mõeldav Justiitsministeeriumi juhtimisel ja partnerministeeriumidega koostöös jätkata programmi küll pikaajaliste praktikatena, kuid siiski väiksemas mahus või tasustamata, püüdes leida muid motivaatoreid programmis osalemiseks. Koolituskava tuleks täiendada ka üldisemate koolitustega, mis parandaksid õigusloomejuristide pädevust juhtida läbirääkimisi, argumenteerida, nii eesti kui võõrkeeles end väljendada, avalikult esineda jne.

Sihtrühm IX-II: kodanikud ja ettevõtjad

Soovitud mõju IX-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju), mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Eesmärgi täitumine avaldab avalikkusele kaudset mõju, kompetentsi paranedes paraneb ka õigusloome üldine kvaliteet. Mida enam mõistetakse õigusloojate igapäevast tööd, mida läbipaistvam on seaduse kirjutamise protsess, seda enam suudavad kodanikud sellega suhestuda. Üksteise mõistmine on eelduseks konstruktiivsele arutelule ja positiivsele hoiakule.

Eesmärk X. Olulise õigusteabe kättesaadavuse parandamine ja õigusloomemenetluse läbipaistvuse suurendamine, arendades ja täiustades a) Riigi Teatajat; b) eelnõude menetluse infosüsteeme ning luues c) nüüdisaegseid tehnilisi võimalusi arvestavad töövahendid õigusloomejuristidele.

Sihtrühm X-I: valitsusasutused ja Riigikogu

Soovitud mõju X-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Algatuse keskne eesmärk on läbipaistvuse ja õigusinfo kättesaadavuse suurendamine, millega avaldub otsene soovitud mõju just riigiasutustele. Teabe kättesaadavuse parandamine sõltub eeskätt infosüsteemide arhitektuurist ja neis sisalduva teabe avatusest kodanikele. Kuna infosüsteemid on üles ehitatud elektrooniliselt (ja ligipääsetavad elektrooniliselt), siis neis arenduste tegemine toob endaga kaasa mitmeid infotehnoloogilisi uuendusi ja ümberehitusi.

Infotehnoloogilised vahendid on samas pool lahendusest. Teave ei teki pelgalt tehnilistest lahendustest, selleks on tarvis valitsusasutuste ametnike sisendit. Valitsusasutustele tähendab see tööprotsesside analüüsi, selle võimalikku mõningast ümberkujundamist. Läbipaistvus, avatus ja teabe kättesaadavus realiseeritakse läbi tehniliste vahendite, kuid teabe saab luua ja avada ikkagi ametnik, kes peab vajalikud tegevused oma rutiini lülitama. See võib tähendada Justiitsministeeriumile, Riigikantseleile ja Riigikogu Kantseleile nii sisulisi kui ka tehnilisi

arendustöid ning valitsusasutustele (ja Riigikogule) vajadust uuendused oma tööprotsessi sisse tuua.

Sihtrühm X-II: kodanikud

Soovitud mõju X-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju),

Eesmärgi täitmine toob endaga kaasa inimeste ligipääsu õigusloomet puudutavale olulisele informatsioonile kogu õigusloomemenetluse vältel. Teabe omamine on eelduseks igasugusele kaasamisele ja kaasarääkimisele ning -mõtlemisele. Teadlikud kodanikud, tunnetades enda osalust, aktsepteerivad õigust enam kui õigussüsteemist irdunud kodanikud, on seaduskuulekamad ja suhtuvad riigivalitsemisse konstruktiivsemalt ning toetavamalt. Avatum õigusloomesüsteem annab seega tõuke kodanikuühiskonna tugevnemiseks ja vähendab inimeste kaugenemist riigist. Ligipäasetavuse suurendamine võimaldab ka erivajadustega inimestel mugavalt olulist õigusteavet leida.

Sihtrühm X-III: ettevõtjad

Soovitud mõju X-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Eesmärgi mõju ettevõtjatele on sarnane sotsiaalse mõjuga kodanikele – teabe omamine annab võimaluse olla kaasatud ning aktiivselt kaasa rääkida ja mõelda. Lisaks annab varane teavituse võimalikest muudatustest ettevõtjatele vajaliku aja algatustega harjumiseks ja hiljem äritegevuse kohandamiseks muutuva õigusega. See parandab ettevõtjate turvatunnet – ennustatav õiguskeskkond annab võimaluse planeerida oma äritegevust, investeerida ja ettevõtet arendada (erinevalt ebaselgest ja ennustamatust õiguskeskkonnast, mis tulevikuootusi ähmastab ja arengut ning investeringuid pärsib). Seaduste tõlked võimaldavad Eesti õigusega tutvuda ka neil, kes eesti keelest aru ei saa. Seega parandab eesmärgi täitmine ettevõtjate õiguskeskkonda ja seeläbi majanduskeskkonda tervikuna.

Eesmärk XI. Teavitatakse Riigikogu ja avalikkust laiemalt põhialuste rakendamise, a) andes regulaarselt Riigikogule aru ÖPPA 2030 elluviimisest ja b) lisades ülevaatele eksperdiarvamuse.

Sihtrühm XI-I: valitsusasutused

Soovitud mõju XI-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk avaldab mõju eeskätt nende valitsusasutuste (peamiselt Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Riigikantselei) ametnike tööle, kes peavad ülevaadet koostama; juhul kui ettekandele lisatakse ka ülevaade olulisemate seadusloomealgatuste kohta, siis ministeeriumide, Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi ametnike tööle; peaministrile või valitsuse volitatud ministrile kui Riigikogu ees ettekandjale; samuti asjaomaste ministrile ja ametnike töökorraldusele juhul, kui neid kutsutakse Riigikogu komisjoni või komisjonide ühisistungile ettekannet ettevalmistavale arutelule.

Sihtrühm XI-II: Riigikogu

Soovitud mõju XI-II: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk avaldab mõju Riigikogu töö korraldusele. Pärast seda, kui Vabariigi Valitsus on ÖPPA 2030 elluviimise ülevaate esitanud Riigikogule, on Riigikogul võimalus arutada Vabariigi Valitsuse ülevaadet kas juhtiva komisjoni istungil või komisjonide ühisistungil. Samuti peetakse ÖPPA 2030 elluviimise kohta ettekanne Riigikogu täiskogu istungil.

Sihtrühm XI-III: kodanikud ja ettevõtjad

Soovitud mõju XI-III: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju), mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Avalik aruandlus põhialuste elluviimisest koos sellele lisatud eksperdiarvamusega võimaldab avalikkusel saada vahetut tagasisidet nõutava täitmisest. Kavandatavate õigusloomealgatuste tutvustus loob eeldused ettenähtavaks ja avatud õigusloomeks.

IX. Kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon

Kooskõlastamiselt ja avalikult arutelult laekunud märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel on käesoleva seletuskirja lisas 1. Lisaks tabelis märgitud asutustele vastasid Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, kellel ei olnud märkusi, Eesti Kaupmeeste Liit, kes väljendas eelnõule toetust ja tunnustust, ja Eesti Keele Instituut, kes kiitis eelnõu heaks. Eelnõu arutati pärast kooskõlastust justiitsministri õigusloome nõukoja 16. oktoobri 2018. aasta kohtumisel, kus nõukoda otsustas eelnõu kooskõlastamisel tehtud märkuste alusel muudetud kujul heaks kiita. Vabariigi Valitsus kiitis eelnõu 2018. aasta novembri lõpus heaks, mis järel esitas selle Riigikogule. Seoses Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega langes eelnõu Riigikogu menetlusest välja ja esitatakse sellest tulenevalt uuesti ametlikule kooskõlastamisele ja avalikule konsultatsioonile.

X. Jõustumine

Otsus jõustub selle allakirjutamisel.