

Justiitsministeerium

info@just.ee

liisa-ly.pakosta@just.ee

09.10.2024 nr 4/161

Pöördumine seoses õigusloome ja bürokraatia vähendamisega

Lugupeetud Liisa-Ly Pakosta!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) on teadlik sellest, et saatsite augustis ministeeriumitele ja osadele asutustele üleskutse esitada ettepanekuid muu hulgas selle kohta, kuidas vähendada bürokraatiat õigusloome protsessis. Tegemist on positiivse algatusega ning järgnevalt esitame oma tähelepanekud ja ettepanekud, kas ja milliste muudatuste abil vähendada bürokraatiat õigusloome protsessis.

1. Õigusloome mahtu tuleb vähendada

Õigusloomega seotud bürokraatiat aitab kõige tõhusamalt vähendada õigusloome mahu vähendamine. Täna oleme jõudnud olukorda, kus suure õigusloome mahu tõttu ei jõua ametnikud piisavalt kiiresti ja piisava hea kvaliteediga seaduseelnõusid ja mõjuanalüüse koostada ning teiselt poolt on suur õigusloome maht kurnav ka huvigruppide jaoks, õiguse adressaatidest rääkimata. Näiteks kui ca kümme aastat tagasi küsiti Kaubanduskojalt igal aastal arvamust ca 100 ettevõtluskeskkonda puudutava õigusakti eelnõu kohta, siis viimastel aastatel on see number olnud juba kaks korda suurem.

Kaubanduskoja hinnangul võetakse ministeeriumite tööplaani liiga palju teemasid, kuid kõigi teemadega tegelemiseks ei ole piisavalt ressursse ja ei peagi olema. Seega tuleb senisest paremini välja valida, milliste õigusaktide koostamine või muutmine on ühiskonna vaates hädavajalik ning vähem tähtsamad muudatused jätta kõrvale. Lisaks tuleb vältida olukorda, kus meedias ilmunud aramusartiklis või sotsiaalmeedia postituses tõstatatud probleemi hakatakse koheselt lahendada õigusakti muutmise teel. Õigusakti muutmine peab olema viimane abinõu probleemi lahendamiseks või leevendamiseks. Paljudel juhtudel saab probleemi leevendada õigusaktide muutmise asemel muude lahendustega, näiteks teadlikkuse tõstmisega, koolitustega, IT-süsteemide arendamisega, tõlgenduse muutmisega, rahastuse suurendamisega.

Kaubanduskoja ettepanek:

Õigusloome protsessis on võimalik kõige efektiivemalt vähendada nii ametnike kui ka huvigruppide koormust, kui vähendada õigusloome mahtu. See aitab hoiduda ülereguleerimisest ning paljudel juhtudel vähendada ka hilisemat uute normide täitmise ja järelevalvega kaasnevat koormust ja kulu nii avalikule sektorile kui ka erasektorile.



2. Väljatöötamiskavatsused on oluline osa heast õigusloomest

Kaubanduskoda näeb ühe olulise õigusloome protsessi osana jätkuvalt väljatöötamiskavatsust, kus tuleb sõnastada probleem, pakkuda välja erinevaid alternatiive probleemi lahendamiseks ning hinnata alternatiivide mõjusid. Väljatöötamiskavatsuse ja sellele saadud tagasiside alusel on võimalik teha lõplik valik alternatiivide hulgast, sh kas ja kuidas muuta õigusakti st, et alles väljatöötamiskavatsusele laekuva tagasiside pealt oleks korrektne hinnata ja otsustada, kas võimalik probleem on olemas ja seda nähakse sarnaselt ning otsustada, milline võiks olla võimalik lahendus, kui probleem on ilmne ja ühene.

Kuigi HÖNTE kohaselt tuleb üldreeglina koostada enne seaduseelnõud väljatöötamiskavatsus ja üksnes erandlikel juhtudel on lubatud loobuda väljatöötamiskavatsuse koostamisest, siis praktikas näeme, et tegelik olukord on vastupidine ehk enamikele eelnõudele ei eelne väljatöötamiskavatsust. Seega ei ole tänane olukord meie hinnangul ametnike jaoks ebamõistlikult koormav. Probleemiks on aga see, et paljudel juhtudel ei eelne just olulise mõjuga seaduseelnõule väljatöötamiskavatsust. Põhjenduseks tuuakse sageli eelnõu kiireloomulisust. Mõõname, et teatud eelnõud võivad olla erandkorras kiireloomulised, kuid enamikel ettevõtluskeskkonda puudutavatel juhtudel ei ole kiireloomulisus põhjendatud vaid on kunstlikult tekitatud või näiline. Eesti ei ole aastast aastasse kriisilukorras, kus õigusloomet tuleks erandlikel juhtudel teha kiirkorras.

Mõistame, et väljatöötamiskavatsusega kaasneb ametnikele täiendav koormus, kuid sellega kaasneb märkimisväärne positiivne mõju õigusloome kvaliteedile ja läbipaistvusele, mis kaaluvad enamikel juhtudel üles ametnike mõningase töökoormuse kasvu. Väljatöötamiskavatsuse positiivseks küljeks on ka see, et see aitab kaasata huvigruppe õigusloome varajases etapis ning võimaldab huvigruppidel juhtida tähelepanu võimalikele kitsaskohtadele, mis muidu ei pruugi välja tulla enne seaduseelnõu koostamist. Lisaks on väljatöötamiskavatsus ametnikele hea võimalus koguda erinevatelt osapooltelt kommentaare ja ettepanekuid, mida saab hiljem kasutada seaduseelnõu koostamisel või siis saadud tagasiside alusel üldse loobuda eelnõu koostamisest ja kasutada probleemi leevendamiseks muid võimalusi. Seega on Kaubanduskoda vastu ideele kaotada ametnike koormuse vähendamiseks õigusloomeprotsessist väljatöötamiskavatsused. Olulise mõjuga seaduseelnõule peab eelnema väljatöötamiskavatsus ka edaspidi. Kui on soov, lisada süsteemi paindlikkust, siis kindlasti saab arutada alternatiive või tingimusi, millal erandlikes olukordades ja kokkuleppel huvigruppide esindajatega oleks võimalik väljatöötamiskavatsuse formaati lihtsustada või protsessi kiirendada.

Ühe olulise probleemina näeme ka seda, et poliitikud ja/või ametnikud valivad sageli välja ühe konkreetse regulatiivse lahenduse probleemi leevendamiseks ning hilisemates õigusloome etappides hakatakse otsima põhjendusi, miks on just see kõige parem lahendus. Sageli jäetakse sellistel puhkudel ka väljatöötamiskavatsus koostamata. Mõistame, et sellistes olukordades võib väljatöötamiskavatsuse koostamine tunduda bürokraatlik ja ebavajalik, kuid kui tegemist on olulist mõju kaasa toova muudatusega, siis ei aita väljatöötamiskavatsusest loobumine kaasa kvaliteetsele ja läbipaistvale õigusloomele, pigem on mõju vastupidine. Selle probleemi lahendamiseks tuleb esmalt defineerida probleem ja alles siis hakata arutama, milline alternatiiv on kõige mõistlikum.

Sellise lähenemise puhul ei ole väljatöötamiskavatsuse koostamine bürookraatlik ja kiiret õigusloomet takistav kohustus.

Samas nõustume, et tuleb otsida võimalusi, kas ja kuidas saab muuta tänast väljatöötamiskavatsuse koostamise protsessi lihtsamaks ja vähem koormavamaks. Näiteks ei pea väljatöötamiskavatsused olema üleliia mahukad, kui tegemist ei ole just mahuka reformi elluviimisega. Pigem võiks esmases väljatöötamiskavatsuses olla kirjas üksnes kõige olulisem teave probleemi, erinevate lahenduste ja nende mõjude kohta. Juhul kui sellele laekuv tagasiside toob esile probleeme või küsimusi, mis nõuavad täiendavat analüüsi, siis tuleb ka seda arvestada, kuid juhul kui selliseid aspekte ei esitata ning kaasatavad osapooled on muudatuse vajaduses üksmeelsed, siis saaks piirduda üsna lihtsa ja kiire protsessiga.

Kaubanduskoja ettepanek:

Oleme vastu ideele kaotada õigusloomeprotsessist väljatöötamiskavatsuse koostamise etapp. Väljatöötamiskavatsuse koostamine on jätkuvalt hädavajalik osa heast õigusloome protsessist, seda eelkõige olulise mõjuga seaduseelnõude puhul ning nende kaotamise kaalumise asemel tuleks pigem leida viise, kuidas väljatöötamiskavatsused muutuksid eesmärgipärasemateks ning millised võiksid olla efektiivsed mehhanismid, millega tagada senisest paremini hea õigusloome tava põhimõtete järgimine.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Marko Udras

marko.udras@koda.ee 6040070