

Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn

Teie 13.08.2015 nr 10-4/5630-1

Meie 02.09.2015 nr 4/225

Arvamuse esitamine õigusloome mahu vähendamise kava kohta

Lugupeetud Urmas Reinsalu

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Justiitsministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust õigusloome mahu vähendamise kava (edaspidi: Kava) kohta. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud Kavas sisalduva 9 sammu kohta õigusloome mahu vähendamiseks.

1. Hindame kriitiliselt iga õigusakti vajalikkust ja pöörame suurt tähelepanu õigusloomeprotsessi järgimisele ning õigusaktide kvaliteedile.

Kaubanduskoda nõustub Justiitsministeeriumiga, et õigusloome üheks probleemiks on õigusaktide muutmise kiirus. Seda kinnitab ka Kaubanduskoja poolt aastast analüüsitava eelnõude arv. Kui 2012. aastal avaldasime arvamust ca 90 ettevõtlusvaldkonna eelnõu kohta, siis eelmisel aastal oli see number juba ligi 140. Leiame, et sageli ei ole õigusaktide muutmine hädavajalik, piisaks ka järelevalve tõhustamisest, olemasolevate normide paremast rakendamisest või õigusteadlikkuse tõstmisest, kuid sageli eelistatakse probleemi lahendusena ikkagi eelnõu väljatöötamist. Seetõttu toetame igati põhimõtet, et iga eelnõu väljatöötamise vajalikkust tuleb kriitiliselt hinnata. Probleemide ulatust ning nende lahendusvariante tuleb arutada koos avatult tegutsevate valdkonna organisatsioonidega juba enne eelnõu koostamist.

Samuti nõustume, et üldreeglina peaks igale eelnõule eelnema väljatöötamiskavatsus ning ainult erandjuhtudel peaks olema võimalik väljatöötamiskavatsuse etappi vahele jätta. Leiame, et väljatöötamiskavatsuse koostamine on väga oluline mõjude hindamise seisukohalt.

2. Suurendame huvirühmade kaasatust võimalikult varases poliitika kujundamise etapis.

Peame väga õigeks sammuks seda, et riik soovib huvirühmasid kaasata võimalikult varases õigusloomeprotsessis. Oleme viimastel aastatel näinud, et kaasamine toimub üha varasemas faasis ning loodame, et see tendents jätkub ka tulevikus. Oma kogemuse põhjal võime kinnitada, et varajane kaasamine aitab juba idee tasandil tuvastada võimalikke kitsaskohti ning neid sobival viisil kõrvaldada, mille tulemusel on ka valmiv eelnõu parema kvaliteediga.

Kaasamise osas soovime veel rõhutada, et huvirühmadele tuleks anda piisavalt aega, et väljatöötamiskavatsusega, eelnõuga või muude asjakohaste materjalidega tutvuda

ning seisukoht kujundada. Probleeme esineb peamiselt nende eelnõudega, millele ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust. Juhime tähelepanu sellele, et paljude huvirühmade esindusorganisatsioonid töötavad ainult 1-2 inimest, mõnes ei ole ka ühtegi palgelist töötajat ning seetõttu ei ole huvirühmade võimekus õigusloomeprotsessis osaleda sama kõrge kui ministeeriumitel.

Kaasamisega seoses peame oluliseks ka seda, et ministeerium annaks huvigruppidele tagasisidet nende poolt esitatud kommentaaridele ja ettepanekutele. Hetkel toimub tagasiside andmine paljudel juhtudel passiivses vormis ehk huvigrupi ettepanek koos ministeeriumi selgituse/kommentaariga lisatakse kooskõlastustabelisse. Huvigrupp ei saa aga teada, millal kooskõlastustabel on avalikuks tehtud. Selleks tuleb igapäevaselt külastada eelnõude infosüsteemi ning vaadata, kas tabel on üles pandud. Kui huvigrupp on esitanud arvamusi kümnete eelnõude kohta, on tagasiside monitoorimine veelgi aeganõudvam. Olukorra parandamiseks teeme ettepaneku, et ministeerium võiks arvamuse esitanud huvigruppidele alati saata e-posti teel ka kooskõlastustabeli või viite selle kohta, et kooskõlastustabel on nüüd eelnõude infosüsteemist või muust kohast kättesaadav. Ühe alternatiivina võiks ka eelnõude infosüsteem saata huvigrupile automaatselt infot kui huvigrupile huvipakkuvat toimikut täiendatakse uute materjalidega. Näiteks kui eelnõude infosüsteemi lisatakse huvigruppi puudutav kooskõlastustabel, võiks selle kohta tulla automaatne teavitust huvigrupile.

3. Ettevõtetele ja kodanikele halduskoormust lisades seame eesmärgiks vähendada nende halduskoormust mõnes teises valdkonnas.

Kaubanduskoda peab väga oluliseks, et ettevõtjate halduskoormus summaarselt ei suureneks aasta-aastalt. Eesmärgiks peab olema halduskoormuse vähendamine. Seetõttu tuleb eelnõude väljatöötamisel arvesse võtta ka kavandatavate muudatuste mõju ettevõtluskeskkonnale. Lisaks soovime rõhutada, et mõju tuleb vaadata laiemas kontekstis. Näiteks kui ühel poolaastal jõustub kümme seadusemuudatust ja iga muudatus avaldab ettevõtjale üksnes väikest mõju, siis kümne muudatuse kogumõju võib ettevõtja jaoks olla juba märkimisväärne.

Kaubanduskoda ei pea mõistlikuks eraldi halduskoormuse programmi loomist. Halduskoormuse vähendamiseks peaks riik koostööd erinevate huvigruppidega tegelema igapäevaselt, see ei saa olla üksnes projektipõhine tegevus. Täna on olukorras peame põhjendatuks nulltolerantsi põhimõtte rakendamist mistahes kavadele, mis võivad potentsiaalselt tõsta halduskoormust.

Lisaks ettevõtete ja kodanike halduskoormusele vajab meie hingul pidevat jälgimist ka täitevvõimu kohustuste maht ning muudatuste mõju töökoormusele ja ressurssidele.

4. Valitsuse poliitika kujundamisel Euroopa Liidu õiguses ning selle ülevõtmisel arvestame õigusloome kvaliteedi parandamise ja mahu vähendamise põhimõtet.

Toetame põhimõtet, et Eesti ei võtaks ilma mõjuva põhjusega siseriiklikusse õigusesse üle direktiivist rangemaid nõudeid. Kui riik soovib rangemaid nõudeid üle võtta, siis tuleks selle vajadust seletuskirjas ka eraldi põhjendada ning kohustuslikuna hinnata kaasnevaid kulusid ja mõju eraldi.

Lisaks juhime tähelepanu sellele, et Eesti peab Euroopa Liidus oma positsioonide esitamisel olema kindel ja konkreetne ning vajadusel võtma initsiatiivi Euroopa Liidu regulatsioonide muutmise osas või Eesti jaoks erisuste taotlemise küsimuses. Seda iseäranis olukordades, kus erandid/muudatused võivad olla vajalikud Eesti teatud

eripärade tõttu. Vältida tuleks olukordi, kus Eesti on siseriiklikult sunnitud kehtestama Eesti jaoks sobimatuid reegleid, mille ainsaks õigustuseks tuuakse Euroopa Liidu tasandi ettekirjutused, millest ei ole võimalik kõrvale kalduda. Probleemi saaks leevendada, kui Eesti juhiks võimalikele kitsaskohtadele tähelepanu juba direktiivi või määruse väljatöötamisel.

5. Suurendame Justiitsministeeriumi vastutust õigusloome kvaliteedi tagamisel ning sellega tegelevate ametnike ettevalmistamisel ja arendamisel ning õigusloome tööplaanide ühtlustamisel. Justiitsminister teeb ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta juba aasta alguses.

Kaubanduskoja hinnangul on õigusloomes hetkel üheks suurimaks kitsaskohaks mõjude hindamine. Sageli on eelnõuga kavandatavate muudatuste mõju, eelkõige mõju majandusele ja ettevõtluskeskkonnale, hinnatud väga pealiskaudselt. On esinenud hulgaliselt juhtumeid, kus eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et muudatuste mõju ettevõtlusele on väike ning põhjalikum analüüs puudub. Ettevõtetelt oleme sama eelnõu kohta saanud aga tagasisidet, et kavandatavate muudatuste mõju on siiski oluline ehk toob kaasa täiendavaid kohustusi ja rahalist kulu. Seega näitab praktika, et eelnõu koostajad ei suuda igas olukorras ette näha, millised mõjud võivad muudatustega kaasneda. Harvad ei ole ka juhtumid, kus eelnõu seletuskirjas on mainitud, et mõju ettevõtlusele on keeruline hinnata ning seetõttu ei ole ka põhjalikku mõjude analüüsi läbi viidud. Sellistel juhtudel oleme eelnõu koostajatele esitanud omapoolse mõjude analüüsi. Eelnevast tulenevalt leiame, et riik peab panustama õigusloomejuristide koolitamisest. Eelkõige tuleb nende teadmisi ja oskuseid tõsta mõjude hindamise osas.

Kindlasti tuleks muudatuste mõju analüüsida hiljemalt eelnõu faasis. Samas peame väga oluliseks ka mõjude järelhindamist. Kui eelnõu koostajad eeldavad, et eelnõuga kaasneb oluline mõju, siis tuleks kindlasti teatud ajaperioodi tagant (nt aasta) läbi viia järelhindamine, et saada teada, kas eelnõu täitis oma eesmärgi.

Kaubanduskoda toetab Kavas sisalduvat ideed, mille kohaselt võiks kõikide ministeeriumide seadusloome koondtööplaan avalikkusele kättesaadav olla juba aasta alguses (jaanuari jooksul). Samuti kiidame heaks mõtte, et ministeeriumide tööplaanide koondamise üheks eesmärgiks võiks olla ka õigusloome mahu vähendamine.

Täiendavalt märgime, et õigusloome ja kaasamise kvaliteedi parandamiseks oleks oluline järjepidevalt tegeleda ka kaasatavate teadlikkuse ja võimekuse kasvatamisega. Parima tulemuse saavutamiseks ja kaasamisprotsesside efektiivsemaks muutmise eesmärgil oleks oluline lisaks ametnike arendamisele näha ette võimalused ka ühishuve esindavate ja avalikult ja läbipaistvalt tegutsevate organisatsioonide võimekuse arendamiseks koos ametnikega.

6. Töötame läbi võimalikud alternatiivid ühise õigusteenistuse loomiseks ministeeriumide ühismajas.

Toetame ühistegevusi, kui need aitavad saavutada tegevuste paremat kvaliteeti ning ressursside säästvat kasutust ka pikemas perspektiivis.

7. Suurendame seaduseelnõu pealkirja informatiivsust poliitiliselt oluliste eelnõude puhul.

Toetame Kavas sisalduvat ideed, mille kohaselt lisatakse eelnõu pealkirjale sulgudes ka eelnõu sisu avav teave. Leiame, et selline muudatus aitaks kaasa õigusloome läbipaistvuse suurenemisele ning võimaldaks hiljem lihtsamalt leida vajalikku eelnõud eelnõude infosüsteemist või Riigikogu kodulehelt. Nõustume ka Kava koostajatega, et selline muudatus aitab vähemalt osaliselt ära hoida olukordasid, kus eelnõuga muudetakse mitut seadust, kuid eelnõu pealkiri ei viita sellele seadusele, milles tehakse olulisi muudatusi.

8. Muudame ühtsemaks valitsuse seisukohtade esindamise eelnõude menetlemisel Riigikogus.

Kaubanduskojal puuduvad selle sammu osas kommentaarid.

9. Arvestame haldusreformi elluviimisel ka õigusloome mahu vähendamise kava.

Toetame põhimõtet, et haldusreformi elluviimisel võetakse arvesse ka Kavas sisalduvaid tegevusi ja põhimõtteid.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja seisukohti arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Peadirektor

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070