

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

Sisukord

I. Sissejuhatus	2
II. Õiguspoliitika põhialuste koostamine.....	3
III. Õiguspoliitika põhialuste vajalikkus.....	4
IV. Visioon ja üleriigiline eesmärk.....	6
PÕHISEADUSEST LÄHTUV ÕIGUSLOOME	6
VÄHEM ÕIGUSLOOMET	7
HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE	9
ÕIGUSE SÜSTEEMNE ARENDAMINE	12
KONKURENTSIVÕIMELINE ÕIGUSKESKKOND	16
PAREM ÕIGUSLOOME EUROOPA LIIDUS	20
V. Aruandlus ja ajakohastamine	23
VI. Õiguspoliitika põhialustega kaasnevad mõjud.....	24
VII. Jõustumine	35

I. Sissejuhatus

Õiguspoliitika 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. Õiguspoliitika 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, leidmaks vajalikku tasakaalupunkti selle vahel, mis õiguspoliitikas vajab jätkamist ja mis uuendamist, arendamist.

Õiguspoliitika põhialustega on võimalik kokku leppida Eesti õiguspoliitika pikaajalises visioonis ning üldistes õigusloomepoliitika suundades, mis on aluseks seaduseelnõude menetlemisel, õiguskeele arendamisel ja õigusloome korraldamisel järgneva kümmeaasta 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 õiguspoliitika 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. Õigusloomele esitatavad nõuded peavad tagama selle, et loodavad seadused on põhiseaduspärased, suurendavad konkurentsivõimet, heaolu ja turvalisust. Seejuures on oluline märkida, et nende valdkondlike eesmärkide sõnastamise mõte ei ole asendada koalitsioonilepingut, vaid märksa üldisemal tasandil ja konsensuslikult seada suuremad, koalitsioonide ülesed sihid riigi õiguspoliitikas.

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

II. Õiguspoliitika põhialuste koostamine

Õiguspoliitika 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*). Õiguspoliitika 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). Õiguspoliitika põhialuste eelnõu ja seletuskirja on koostanud Karmen Vilms, selle eri osade koostamisse 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, keeleteoimetaja 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 keeleteoimetaja Mari Koik.

Õiguspoliitika põhialuste koostamisel andis nõu ja arutas oma kolmel kohtumisel põhialustega seatavaid eesmärgi 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 (Vabühenduste Liit), Henry Kattago (Riigikantselei), Merilin Truuväärt (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 Justiitministeeriumi 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 Keskliit), 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, Õiguskantseleri Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei) õigusosakondade juhid.

III. Õiguspoliitika 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.

Õiguspoliitika 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 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

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

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

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, haldusametitele 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 soovitusi ja selle kehtivuse lõppemisel oleks sama eesmärk täita ÖPPA 2030-l. OECD 2015. aasta ülevaate⁷ kohaselt on enamik riike seda soovitusi 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 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

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 mõjuhinnangute lähteülesande standarditud vorm, millest edaspidi olenevad nii tellitavate mõjuhinnangute kvaliteet kui ka eeldused, et nõukogu mõjuhinnangute 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

⁹ Samas lk 9

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 iseneses, vaid kindlate põhimõtete järgmine aitab tagada laiemat heaolu. Põhialused suunavad looma sellist õiguskeskkonda, milles kehtivaid norme õiguse adreassaadid 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.

IV. Visioon ja üleriigiline eesmärk PÕHISEADUSEST LÄHTUV ÕIGUSLOOME

Õiguspoliitika põhialuste **visioonina** tagatakse aastaks 2030 Eestis põhiseadusest lähtuva hea õigusloome põhimõtte 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 seletuskirjas¹¹ 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-ö miinumstandard, 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 reaalselt kokku nii riigi kui ka erasektori kulused, 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.

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 https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20__Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018_%20heakskiitmine__lk1

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 muudatustepeanekute mõjusid 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).

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.¹²

Et õigusloomes tehtavad muudatused ja nende hulk peavad olema mõistlikus tasakaalus, rõhutas justiitsminister ka 2015. aastal, kui valitsuse liikmetele õigusloome mahu vähendamise kava¹³ tutvustas. Ometi ei ole ministeeriumide õigusloomeplaanide ülevaatest, mida Justiitsministeeriumi eestvedamisel kokku pannakse,¹⁴ 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. Ülejäänud 75% 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.

Nimelt on 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 annab presidendile oma tulemustest aru 15. juuliks 2018. Seejuures esitab ta soovitusel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte paremaks kohaldamiseks, osutab poliitikavaldkondadele, kus pädevuse võiks tagasi delegeerida või lõplikult tagasi anda

¹² <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.

¹³ <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusloome-mahu-vahendamise-kava>

¹⁴ www.just.ee/oma

liikmesriikidele, ning pakub välja, kuidas piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi saaks paremini kaasata EL poliitika kujundamisse ja elluviimisse.¹⁵

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.

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 põhimõte 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 ministeeriumide tööplaanid näevad esimese tegevusena ette seaduse muutmise, on ennatlikult määratud kindel viis, kuidas probleemi 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.

See ei tähenda, et loobuda tuleks poliitiliste ja õiguslike valikute eristamise ja koos käsitlemise põhimõttest. Vastupidi, see on jätkuvalt ÖPPA 2030 eelnõus sätestatud. Tõenduspõhised 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 äratagemine 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. [...]“

¹⁵ 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

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. Kiirustamise juures 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. ÕPPA 2030 eelnõu ettepanek on seetõttu loobuda edaspidi nn 100 päeva reeglist, mille 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 prioriteete kajastavate seadusemuudatuste ettevalmistamiseks, aga mitte nende kiireloomuliseks menetlemiseks parlamendis.“¹⁷

HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE

Kui olemasolevat menetlust järgides on jõutud selleni, et probleemi lahendamiseks valitakse õiguslik meede, on ametnikkonna ülesanne tagada selle õigusliku lahenduse kvaliteet. Praegu ametisolev 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

¹⁶ https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20%20Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018%20heakskiitmine_ik_7.

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

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 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 on ÕPAS 2018 rakendaja, kui koostöös valitsusega ühtlustati 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 ettevalmistamisse ja soovivad osaleda eelnõu arutelul. Kuigi eelnõu 2. lugemise seletuskiri, millega eelnimetatud muudatusettepanek esitati, ei sisaldanud viidet ÕPAS-ile, põhjendab see muudatust sooviga muuta Riigikogu töö kaasavamaks ja avatumaks.²² Küll aga ei ole rakendatud ÕPAS 2018 punkte 6.1–7.1 Riigikogu juhatuse 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas“.

Kuigi ÕPAS 2018 preambul rõhutab, et heakskiidetud arengusuundi tuleb järgida kõigil tasanditel kavandatavate õiguslike vahendite abil elluviidavate poliitikaotsuste ettevalmistamisel, ei ole Riigikogu rakendanud ÕPAS-t tervikuna. Näiteks väljatöötamiskavatsuse koostamine on Vabariigi Valitsuse kehtestatud HÕNTE-st tulenev

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>

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>.

nõue, mis Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ei sisaldu. Seega kui seaduse algatab muu selleks õigustatud isik (PS § 103) peale valitsuse, siis temale VTK koostamise kohustus ei laiene. 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. Selle dokumendi koostamise nõude on valitsus kehtestanud Riigikogu ülesandel lähtuvalt ÕPAS-est.

Ka mõjuanalüüsile ja järelhindamisele ettenähtud detailsemad nõuded on välja töötatud üksnes valitsuse tasandil. Nii on tekkinud olukord, kus Riigikogus algatatud eelnõudele kehtivad jätkuvalt teistsugused nõuded kui valitsuses algatatutele, kuigi ÕPAS 2018 eesmärk oli nõuded täielikult ühtlustada.

Nõuete erinevus kerkis ühe küsimusena ka nn haldusreformi põhiseaduslikkuse järelevalve asjas Riigikohtus.²³

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. Sellest lähtuvalt võib VTK koostamata jätmine ja sellele järgnev, kõigis järgmistes menetlusetappides puudulik mõjude hindamine ja kaasamine lõppastmes hüpoteetiliselt tuua kaasa Riigikogus vastu võetava seaduse konkreetsete normide vastuolu proportsionaalsuse põhimõttega (kavandatud meede ei pruugi olla sobiv, vajalik ega mõõdukas). 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. Samas tuleks mõjuanalüüsi puudulikkuse ja sellest tingitud seaduse regulatsiooni hindamisel alati lähtuda konkreetsest olukorrast. Ka juhul, kui läbitud on kõik menetlusetapid ja tehtud põhjalikud analüüsid, jääb alati risk, et kõike ei suudeta prognoosida või tegelikkuses rakendumist igas detailis ette näha. Seega võib VTK koostamata jätmine olla üks teguritest, mis lõppastmes võib kaasa aidata sellele, et norm Riigikogu vastu võetud seaduses ei ole proportsionaalne ehk on materiaalselt põhiseadusega vastuolus.

Lühidalt, väljatöötamiskavatsuse instituut on loodud selleks, et toimuks avatud arutelu selle üle, milles on probleem ja kas sekkumist on üldse vaja, ning et aidata tagada seda, et loodav seadus oleks proportsionaalne ja sellest tulenevalt põhiseaduspärane. Seetõttu on õigusloomele kehtivate nõuete samasus kõigil tasanditel jätkuvalt eesmärk ka ÕPPA 2030-s. OECD hinnangul on märgata parlamentide kasvavat rolli hea õigusloome põhimõtete rakendajate ja edendajatena, tuues hea praktika näidetena välja Suurbritannia, Šveitsi, Rootsi, Tšiili ja Euroopa Parlamendi²⁴. Kui sageli on parlamendile kehtestatud mõjuanalüüsi kohustuses nähtud põhjendamatu, sealhulgas põhiseadusevastast parlamendiliikme algatusõiguse piiramist, on

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

²⁴ 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

teisalt rõhutatud ka seda, et parlamentide aktiivsem roll mõjuanalüüside koostajate või kontrollijatena võimaldab neil taastada oma algset võimu seadusandjana²⁵.

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 92 lõikel kohaselt peab eelnõu vormistuselt vastama Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele. Arvestades, et Riigikogu normitehnilised eeskirjad sisaldavad HÕNTE-ga identseid nõudeid mõjuanalüüsi kohta, on põhjust küsida, miks on seaduse kohaselt vaja piirduda nende nõuete vormistusliku, mitte aga sisulise täitmisega. ÖPPA 2030 seab eesmärgiks, et nii kaasamiseks kui ka mõjuanalüüsi koostamiseks kehtestatud nõuete täitmist kontrollitaks sisuliselt. Ainult juhul, kui need on täidetud, oleks lubatav eelnõu menetlusse võtta. Mõjude kontrolli saavad seejuures teha Riigikogu Kantselei mõjuanalüüsiüksused: õigus- ja analüüsiosakond ning Arenguseire Keskus. Silmas pidades seaduseelnõude menetlemist Riigikogus, on oluline tagada töökorralduslikult ka see, et Riigikogu menetluse käigus tehtud olulisematele muudatusettepanekutele tehtaks mõjuanalüüs.

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.

Selge, täpne ja võimalikult lihtne õiguskeel on hea õigusloome põhimõtte lahutamatu osa. Hea õiguskeel võimaldab õiguse adressaatidel 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 adressaate, 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 keeleteimetajatega kui ka keeleteimetajate omavaheline koostöö on mõlemad ühtviisi vajalikud õigusaktide keele kvaliteedi paremaks muutmiseks.

ÕIGUSE SÜSTEEMNE ARENDAMINE

Võib öelda, et peamised alused õigusliku kvaliteedi tagamiseks on paigas ja nendega arvestatakse õigusloomes. Tuleb tõdeda, et võrreldes ÖPAS 2018-ga olulisi muudatusi eelnõus 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

²⁵ 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>

teised riigid sama probleemi on lahendanud, vaid see võimaldab võrdleva kogemuse kaudu paremini mõista oma riigi õigust.²⁶

Võrdlev-õigusliku analüüsi tähtsustamise kõrval on ÖPPA 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 piirdutakse 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.²⁷ Kohtab siiski ka näiteid, kus põhiseadusega kooskõla analüüs on seletuskirjas esitatud. Paraku mitmete selliste analüüsides 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 eesmärged ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui valitud meede.²⁸

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 väljatöötamise võimalikult varases staadiumis. Teaduslikult on uuritud ja kinnitust leidnud²⁹, 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 reaalsest suhetest, tegelikust elust. Nii ma arvan, 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

²⁶ R. David, C. Jauffret-Spinosi, „*Les grands systèmes de droit contemporains*“, Dalloz 2002, lk 9.

²⁷ <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/rahanduskomisjon-saatis-allar-joksi-ogusliku-analuusi-ekspertiisi?id=67100690>

²⁸ Nt alkoholi- ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu, <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5e413a00-8cd4-4c61-bd42-81ad405ee80b>

²⁹ 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 |

kolmandaks on vaja seadusele leida võimalikult adekvaatne koht õigustloovate aktide süsteemis.³⁰

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 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 raport³¹, 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

³⁰ R. Narits „Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents“, Juridica [1998/1](#), lk 2–6

³¹ Nn Mandelkerni grupi lõppraport parema õigusloome kohta, 13. november 2001, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

kättesaadavaks, võrreldes mitmete vanade demokraatiatega, kus mõnesaja aasta taguseid, kuid siiski kehtivaid seadusi tuleb ka 21. sajandil otsida paberkanjalt.

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 valdkonnad³².

Praeguseks on kodifitseerimisprojektide olemus mõneti muutunud, hõlmates ka kehtiva seadustiku või seaduste põhjalikku, sisulist ja süsteemset analüüsi, ühtlustamist ja ajakohastamist ehk revisjoni, mis võib, aga ei pruugi kaasa tuua uue tervikseaduse loomist. Nii ongi 2014–2020 rahastamisperioodil keskendutud 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 kriitikat³³. 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

³² Euroopa Sotsiaalfondi rahastuse toel alustati 2007–2013 rahastamisperioodil seitsme õigusvaldkonna kodifitseerimist: majandushaldusõigus, väärteomenetlus, 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.

Väärteomenetluse kodifitseerimise käigus töötati välja väärteomenetluse 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) pereküvitiste seadus. Tööseaduse eelnõu koostamine ei ole aga läinud, nagu esialgu plaaniti, ja mitmel põhjustel selle menetlemine praegu seisab.

Intellektuaalse omandi õiguse kodifitseerimise käigus töötati välja autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste seaduse eelnõu ja tööstusomandiseadustiku eelnõu.

³³ Nt õiguskantsleri aastaülevaade 2016/2017

seaduse eelnõu koostamist. Nii peabki õiguspoliitika 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.

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 ja riigi käsutuses oleva statistika ning muude andmete kasutamisse kvaliteetsete ja adekvaatsete mõjuhinnangute koostamisel.

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 teadmistepõhist 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 täitmise

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 piiriüleselt 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 loominguline 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 õiglane, kiire ja kulutõhus kohtumõistmine on omaette väärtus, mille arendamisse 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. Jätkuvalt 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 regulatsioonidest tulenevat tarbetut koormust kodanikele, sealhulgas 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 turvalisuse. Haldustegevus peab olema efektiivne, paindlik ja vastutustundlik. Haldusõiguse eesmärk on õigusriikliku haldustegevuse juurutamine, piisava õiguskaitse tagamine õiguste piirangute korral ning toimiv haldustäitemenetlus. Halduse toimepidevus peab olema tagatud ka kriisisituatsioonides.

Nagu märgitakse karistusõiguse revisjoni eelnõu seletuskirjas³⁴, 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 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 äärmise 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.³⁵

³⁴ Riigikogu XII koosseisu eelnõu 554SE

³⁵ 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.

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 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.

Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi ülesanne on EL õigus korrektselt ja õigeaegselt riigisiseses 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 riigisisest õigusest – eeskätt Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud nõuetest ja õigusloome põhimõtetest.³⁶ Direktiivide ülevõtmisel, aga ka EL määruste rakendamisel tuleb tagada Eesti õigussüsteemi terviklikkus ja tasakaalustatus.

Euroopa Liidu õigusloome ei ole üksnes direktiivid, määrused või soovitused. 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

³⁶ 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

15 uues eelotsusemenetluses.³⁷ 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.³⁸ 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.

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 juhise³⁹, 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 riigisiseses õiguses arvesse digitaalset mõõdet. Küll aga annab õiguse revisjoni projektideks kehtestatud kodifitseerimismetoodika⁴⁰ suunise võimaluse korral luua elektrooniline menetlus.

Euroopa Komisjoni parema õigusloome vahendite⁴¹ 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

³⁷ 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).

³⁸ Välisministeeriumi kogutud andmed.

³⁹ Kättesaadav Eesti EL Nõukogu eesistumise veebilehelt:

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

⁴⁰ Riigisekretäri kk RS1622, 18.03.2016 "Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine" meetme käskkirja lisa <http://195.80.113.140/haldusvoimekus>

⁴¹ *Better Regulation: Guidelines and Toolbox*, esmatutvustus 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.

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 juhuks 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. 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 uuringut⁴², 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 mõjuhindangud ning eelkõige digitaalse mõõtmega arvestamine neis analüüsides. 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.⁴³

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

⁴² Impact Assessment Instituudi koostatud analüüs [„KOM mõjuanalüüsides digitaalse tööriista rakendamise kohta“ \(19. detsember 2017\)](#).

⁴³ 2017. aasta septembris avalikustatud komisjoni uuendatud parema õigusloome vahendi kohta leidsid uuringu autorid aga, et see ei ole kasutajasõbralik ning selle komplekssus võib takistada ka selle sammhaaval rakendamist.

V. Aruandlus ja ajakohastamine

Regulaarse aruandmise tagamiseks on sätestatud peaministrile kohustus esitada alates 2019. aastast igal aastal Riigikogule aruanne õiguspoliitika põhialuste arvestamise kohta õiguspoliitika kujundamisel ja otsuste elluviimisel. Lisaks ettekandele põhialuste rakendamise kohta annab peaminister ülevaate eelseisval perioodil planeeritavatest õigusloomealgatustest.

ÕPAS 2018 aruandlus on toimunud samuti ettekande vormis Riigikogu täiskogule. Ettekande on valitsuse nimel teinud justiitsminister. Mitmetes riikides teeb parlamendi ees eelseisva perioodi õigusloomeplaanidest ülevaate peaminister⁴⁴. Valitsuse peamine poliitika kujundamise vahend on õigus, mistõttu on põhjendatud, et selle rakendamise kohta annab aru nimelt peaminister, kes valituse juhina on paremal positsioonil rääkima kogu valitsuse nimel. 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) kaasamine võiks anda märku, et õigusaktide kvaliteet ei ole ainult justiitsministri mure ja vastutus. Reaalne kohustus hea õigusloome põhimõtete järgimata jätmisest parlamendis aru anda võiks õigusloomepraktikat positiivselt mõjutada. Samuti võiks kaaluda kõlapinna ja aruteluteemade avardamiseks Riigikogu komisjonide ühisistungite korraldamist, kuivõrd ka teistes Riigikogu komisjonides menetletakse seaduseelnõusid.

Õigusloomeplaanide tutvustamine Riigikogule võimaldaks anda selgema ülevaate valitsuse plaanidest. Praegu üldjuhul ministeeriumid küll käivad valdkonna komisjonides oma õigusloomeplaanide tutvustamas, kuid tervikpilti Riigikogu liikmetele ei esitata. Õigusloomeplaanide selline tutvustamine Riigikogule nõuaks mõningaid muudatusi praeguses õigusloomeplaanide kogumise protsessis, mis paraku käib aeglaselt ega pruugi alati sisaldada kõiki kavatsusi, mis ministeeriumide tööplaanides sees.

Arengudokumendi ajakohasuse ja aktuaalsuse tagamiseks vaadatakse see üle üks kord kehtivusaajal, s.o viie aasta järel alates kehtima hakkamisest. See on oluline, et niivõrd pikaajalise, aastani 2030 kavandatud arengudokumendi sisus saaks arvesse võtta olulisi muutusi ja arengut õiguspoliitika kujundamises.

⁴⁴ Nt Taanis. Nii Norras kui Suurbritannias peab valitsuse poliitikat tutvustava kõne parlamendi istungjärgu alguses riigi kroonitud pea.

VI. Õiguspoliitika põhialustega kaasnevad mõjud

Õigusloome põhisuundades on väljendatud 11 olulisemat praktilist eesmärki:

1. Vähendada õigusloome mahtu.
2. Vähendada olemasolevat halduskoormust ja vältida uue teket.
3. Suurendada väljatöötamiskavatsuste rolli seaduseelnõude menetluses.
4. Koondada mõjuanalüüsi vahendid oluliste mõjude analüüsimiseks.
5. Muuta mõjuanalüüsid alternatiivide (võrdlemise) põhiseks.
6. Suurendada kvantitatiivsete andmete osa 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. Mahu vähendamiseks lepitakse valitsuse tasandil kokku ühtses lähenemisviisis, kuidas mahtu vähendatakse.

Sihtrühm I-I: valitsusasutused, laiemalt 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 rakendatakse 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 nendele 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 muutetav 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 ja b) VTK-s planeeritud muudatuste arutelu toimub Riigikogus.

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 ÖPPA 2030 eesmärk on vähendada selliste seaduseelnõude hulka, mis on valminud ilma VTK-ta, võiks reaalseks pidada VTK-de arvu kasvu u 75-ni aastas. Neist igaühe puhul selle ühekordne arutamine Riigikogu komisjonis ei mõjutaks oluliselt Riigikogu töökoormust. 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.

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 tulevasi 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 avaliku arutelu tulemuste arutelu plaanimine pikendab mõneti õigusloomemenetlust – esmajoonel sõltub see ajast, millal Riigikogu asjaomane komisjon otsustab teema komisjoni istungi päevakorda arvata. Kui aga VTK esitada Riigikogule paralleelselt avalikule arutelule esitamisega ja komisjonis teema arutamise aeg leppida Riigikoguga jooksvalt kokku (sõltuvalt VTK kohta tagasiside laekumisest), ei pruugi menetlus pikeneda märkimisväärselt. Lisaks on Riigikogul võimalik valida, millistel teemadel ta soovib valitsuse esindajatega VTK-sid arutada ja millistel mitte. 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 kaasaraäkimine, 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 teha katsetusi 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. See loob valitsusasutuste õigusloojatele senisest oluliselt laiemat 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 järelmitega. 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. Suurendatakse kvantitatiivsete andmete osa mõjuanalüüsis. Kvantitatiivsete andmete laialdasemaks kasutamiseks levitatakse tunnustatud analüüsimeetodeid. Selleks a) hõlbustatakse ligipääsu olemasolevatele andmetele ja b) luuakse mõjuanalüüsi tööriistakast.

Sihtrühm VI-I: valitsusasutused

Soovitud mõju VI-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk hõlbustab valitsusasutustes mõjuanalüüsiga tegelevate üksuste ja ametnike tööd. Arvestades, et andmete hankimine on üks komplitseeritumaid osasid kvantitatiivse analüüsi 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.

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).

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.

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. Töajad 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 mõjuanalüüsidest tehtud vigasid – järelhindamine on tagasisidesüsteem ka *ex-ante* mõjuanalüüside 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 keeleteimetajate 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 organisatsioonisiseseid 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 kesket 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.

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. Ligipääsetavuse 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 teavitust 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 rakendamisest, andes a) regulaarselt Riigikogule aru ÖPPA 2030 elluviimisest ja b) esitades ülevaate eelseisval perioodil kavandatavatest seadusloomealgatustest.

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; olulisemate seadusloomealgatuste kohta Riigikogule ülevaate koostamise kaudu Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi ametnike tööle; peaministrile kui Riigikogu ees ettekandjale; samuti asjaomaste ministrite 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 võimaldab avalikkusel saada vahetut tagasisidet nõutava täitmisest. Kavandatavate õigusloomealgatuste tutvustus loob eeldused ettenähtavaks ja avatud õigusloomeks.

VII. Jõustumine

Otsus jõustub selle allkirjutamisel.