

Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Teie 24.04.2018 nr 8-1/3187

Meie 06.06.2018 nr 4/171

Arvamuse esitamine Riigikogu otsuse "Õiguspoliitika põhialused aastani 2030" eelnõu kohta

Lugupeetud Urmas Reinsalu!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Justiitsministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust Riigikogu otsuse „Õiguspoliitika põhialused aastani 2030“ eelnõu kohta.

Kaubanduskoda analüüsib ning esitab seisukohti ja ettepanekuid iga aasta rohkem kui saja väljatöötamiskavatsuse, seaduse eelnõu, määruse eelnõu või Euroopa Liidu õigusakti eelnõu kohta. Selle aasta esimese kuue kuuga oleme andnud riigile tagasisidet ca 90 õigusakti eelnõu kohta. Sellise õigusloome protsessis osalemise kogemuse pealt tunnetame, et õigusloome muutub aasta-aastalt kvaliteetsemaks. Samas näeme õigusloomes endiselt mitmeid olulisi kitsaskohti.

Õigusloome kitsaskohad

Üheks oluliseks murekohaks on õigusaktide mõjuanalüüside tegemata jätmine või mõjuanalüüsi läbiviimine pealiskaudselt. Eelkõige on see probleemiks olukorras, kus õigusakt sisaldab olulise mõjuga muudatust. Mõjuanalüüsi madalale kvaliteedile viitab ka Justiitsministeeriumi koostatud eelnõu seletuskiri, mille kohaselt oli 2017. aastal kvaliteetsed vaid ligi kolmandik VTK-de ja eelnõude mõjuanalüüsides.

Teise kitsaskohana näeme liiga suurt õigusloome mahtu. 2017. aastal esitati kooskõlastamisele 119 eelnõud ehk 12 võrra rohkem kui 2016. aastal. Õigusloome maht kasvas isegi olukorras, kus pool aastat oli ametnikud hõivad ELi eesistumisega. Suurt õigusloome mahtu ei saa põhjendada ka üksnes EL-st tulenevate õigusaktidega, sest ca 75 protsenti õigusloomest on siseriiklik ehk ei ole seotud ELi õiguse rakendamisega. Kuna Eesti riik ei ole kriisis, vaid stabiilses ühiskonna arengus, siis ei vaja me iga aasta kiireloomulisi õigusaktide muudatusi.

Õigusloome mahuga tihedalt seotud probleemiks on ka ülereguleerimine. Kaubanduskoda ei pea mõistlikuks tänast olukorda, kus iga aasta muudetakse rohkem kui pooli seaduseid, kusjuures mõnda õigusakti muudetakse ka korduvalt ühe aasta jooksul. Nii on inimestel, ettevõtjatel kui ka avalikul sektoril väga keeruline orienteeruda Eesti õigusmaastikul. Lisaks valmistab meile muret asjaolu, et liiga sageli esineb juhtumeid, kus ühe või teise probleemi esimese ja ainuvõimaliku lahendusena nähakse õigusakti muudatust või uue õigusakti kehtestamist. Õigusakti muutmine peab muutuma viimaseks vahendiks probleemi lahendamisel ning enne seda tuleb analüüsida ja vajadusel katsetada muid meetodeid.

Õigusloome protsessis oleme kokku puutunud ka olukordadega, kus poliitikud ja/või ametnikud valivad välja ühe konkreetse regulatiivse lahenduse probleemi



lahendamiseks ning hilisemates õigusloome etappides hakatakse otsima põhjendusi, miks see on kõige parem lahendus. Õigusloome protsess peaks toimima aga vastupidiselt. Esmalt tuleb sõnastada probleem, mida lahendada hakatakse. Seejärel tuleb kaardistada ja analüüsida erinevate alternatiivide mõjusid ja alles siis tuleb teha lõplik valik erinevate alternatiivide hulgast.

Kaubanduskoda näeb ühe olulise õigusloome protsessi osana väljatöötamiskavatsust, kus tuleb sõnastada probleem, pakkuda välja erinevaid alternatiive probleemi lahendamiseks ning hinnata alternatiivide mõjusid. Kuigi väljatöötamiskavatsuse koostamine on õigusloome protsessis üldreeglina kohustuslik, siis eelmisel aastal ei eelnenud rohkem kui kahele kolmandikule seaduseelnõudest väljatöötamiskavatsust. Kolmandikul juhtudest põhjendati väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmist kiireloomulisusega, mis ei tundu Eesti ühiskondlikku arengut silmas pidades loogilise põhjendusena.

Kaubanduskoda soovib tunnustada Justiitsministeeriumit selle eest, et Riigikogu otsuse „Õiguspoliitika põhialused aastani 2030“ eelnõu seletuskirjas on välja toodud aus ja objektiivne ülevaade tänase õigusloome protsessi kitsaskohtadest. Seletuskirjas kirjeldatud probleemid kattuvad sellega, mida Kaubanduskoda on kogenud õigusloome protsessis osalemisel.

Lahendused õigusloome kitsaskohtadele

Meie hinnangul on juba täna olemas mõistlikud põhimõtted, mis aitavad tagada ettenähtavat, kvaliteetset, ausat ja stabiilset õiguspoliitikat. Need põhimõtted on kirjas näiteks hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas, kaasamise heas tavas ja mõjude hindamise meetodikas. Seetõttu ei näe me vajadust esitada ettepanekuid õiguspoliitika põhialuste aastani 2030 täiendamiseks.

Kaubanduskoja hinnangul aitab õigusloome kvaliteeti parandada kõige paremini see, kui ametnikud ja poliitikud hakkavad igapäevaselt järgima õigusloome protsessis kehtivaid põhimõtteid. Näiteks kehtib ka praegu põhimõte, et plaanitavate seadusemuudatuste mõju tuleb analüüsida, igale eelnõule peab eelnema väljatöötamiskavatsus, õigusloome protsessi tuleb kaasata huvigruppe jne, kuid nendest põhimõtetest ei peeta paljudel juhtudel kinni. Seega uute põhimõtete lisamise või olemasolevate põhimõtete täpsustamise asemel tuleb järgida olemasolevaid põhimõtteid. Ja kui juhtub, et mõni poliitik või ametnik unustab järgida hea õigusloome põhimõtteid, siis võiksid lisaks huvigruppidele ka teised poliitikud ja ametnikud seda meelde tuletada. Eesti peab jõudma olukorda, kus eelnõu jäetakse kooskõlastusringil kooskõlastamata, Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiitmata või Riigikogu poolt vastu võtmata, kui eelnõu menetlemisel on rikutud hea õigusloome põhimõtteid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts
Peadirektor



EESTI
KAUBANDUS-
TÖÖSTUSKODA

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