

Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030

Põhiseaduse § 65 punkti 1 ja riigieelarve seaduse § 20 lõike 1 alusel Riigikogu otsustab:

I. Õigusloomepoliitika visioon ja eesmärk

1. Õigusloomepoliitika kujundamisel ja rakendamisel kindlustatakse Eesti Vabariigi põhiseadusest lähtuv õiguskord. Kui sekkumine ei ole põhiseadusest tulenevalt nõutav, sekkub riik nii vähesel määral kui võimalik.
2. Kvaliteetse õigusliku lahenduse saavutamiseks järgivad nii Vabariigi Valitsus kui ka Riigikogu kõrvalekaldumatult hea õigusloome põhimõtteid. Riigikogu võtab vastu üksnes sellise seaduse, mis vastab hea õigusloome põhimõtetele.
3. Hea õigusloome põhimõtteid tuleb rakendada ka valitsuse esimese saja päeva jooksul. Koalitsioonilepingus sisalduv viide mis tahes eelnõule ei ole aluseks selle eelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena. Leitakse viis, kuidas koalitsioonilepingute kvaliteeti otsustavalt parandada.

II. Hea õigusloome põhimõtted

4. Õigusloomepoliitika on kaasav, ettenähtav ja teadmuspõhine. Kodanikel on võrdne õigus õigusloomes kaasa rääkida.
5. Õigusloomes tuleb arvestada, et riigi pidamine peab olema paindlik, tõhus ja kokkuhoidlik.
6. Õiguskord on stabiilne ja selge, tagades õiguse kasutajate teadlikkuse normidest ja võimekuse neid järgida.
7. Sihiks seatakse, et aastaks 2030 väheneb õigusloome maht tuntavalt. Selle saavutamiseks ei algatata uusi seadusi kergekäeliselt. Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusakti ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne mida kaalutakse teisi võimalusi. Hoidutakse ülereguleerimisest ja liigest kiirustamisest lahenduste väljapakkumisel.
8. Õigusloome kavandamine kõigil tasanditel, sealhulgas valitsuse tegevusprogrammis, muutub konkreetse seaduse või selle sätte muutmist nõudvast enam probleemi- või visioonipõhiseks.
9. Jätkuvalt lähtutakse õigusloomes põhimõttest, et õigusnormid koondatakse üldjuhul süsteemselt arendatud üld- ja eriosa seadustesse. Avalikult tuleb hinnata ja kaaluda poliitiliselt soovitatavate lahenduste õigusliku teostamise alternatiive, sealhulgas võrrelda, kuidas samalaadseid probleeme lahendatakse Eestiga õiguslikult, kultuuriliselt ja ühiskonnakorralduslikult sarnastes riikides. Normide kodifitseerimine ei saa olla eesmärk iseeneses.
10. Õiguskord aitab tagada Eesti rahvusvahelist konkurentsivõimet, inimeste heaolu ja ühiskonna turvalisust ning riik pakub selleks uuenduslikke lahendusi. Õigusloome peab sammu hoogustuva üleilmastumisega. Elukeskkonda kujundav õigusraamistik tagab üldiste huvide kaitse, kahandamata inimeste endi vastutust ja vabadusi ning piiramata ülemäära kaalutusõigust, omandit ja ettevõtlust.

11. Jätkuvalt on oluline kõrgel tasemel aktiivselt panustada Euroopa Liidu ja rahvusvahelisse õigusloomesse, aidates ka sel tasandil kaasa hea õigusloome põhimõtete rakendamisele. Euroopa Liidu õigusloomes osalemisel arvestatakse võimalikult suures ulatuses riigisisese õigusloome põhimõtteid. Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse rakendamine riigisiseses õiguses peab olema süsteemne ning valdkonnapõhiselt tervikuna juhitud.

12. Õiguslike lahenduste väljatöötamisel kaalutakse alati nüüdisaegsete tehnoloogiliste võimaluste kasutamist ja loomist. Kõik õiguslikud lahendused peavad olema rakendatavad digiühiskonnas ja toetama selle arengut.

III. Arengusuunad

SEADUSEELNÕUDE MENETLUS

13.1. Seaduseelnõu väljatöötamise eel koostab Vabariigi Valitsus sisulise poliitikadokumendina sekkumise vajalikkust põhjendava väljatöötamiskavatsuse.

13.1.1. Väljatöötamiskavatsuses kirjeldatakse ülevaatlikult lahendatavat probleemi, seatavaid eesmärgi, probleemi lahendamise võimalusi ja nende mõju.

13.1.2. Väljatöötamiskavatsus esitatakse avalikule arutelule ja teadmiseks Riigikogule. Soovi korral arutab väljatöötamiskavatsust Riigikogu.

13.1.3. Riigikogu ei võta menetlusse eelnõu, mille kohta ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust ja mille seletuskirjas ei ole seda põhjendatud.

13.1.4. Vabariigi Valitsus võib jätta väljatöötamiskavatsuse koostamata, kui seda õigustab avalik huvi ja seda on põhjendatud seaduseelnõu seletuskirjas.

13.2. Regulatsioonist mõjutatud isikutega arutatakse eelnõu põhilahendusi võimalikult varases menetlusetapis.

13.2.1. Kaasamine on tõhus üksnes juhul, kui seda toetab riigiasutuste töökorraldus. Kaasamine seostatakse õigusloomemenetlusega tervikuna.

13.2.2. Õigusaktide kättesaadavuse ning õigusloomemenetluse läbipaistvuse tagamiseks peavad kasutatavad infotehnoloogilised lahendused olema kodanikesksed, kõigile juurdepääsetavad ja terviklikud. Oluline õigusteave koondatakse jätkuvalt Riigi Teatajasse ja selle kasutajasõbralikkust parandatakse.

13.2.3. Kaasamise hindamiseks ja arendamiseks seirab Vabariigi Valitsus korrapäraselt valitsusasutuste kaasamispraktikat.

13.3. Seadus peab olema mõjus.

13.3.1. Seaduse rakendamisega kaasneva mõju hinnatakse enne eelnõu koostamist, lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest – olulise mõjuga muudatuse mõjuanalüüs peab olema põhjalikum ja sisaldama muu hulgas teiste võimalike lahendusviiside analüüsi. Riigikogu

tagab, et ka Riigikogu menetluse käigus eelnõus tehtava olulise mõjuga muudatuse mõju hinnatakse.

13.3.2. Euroopa Liidu ja rahvusvahelises õigusloomes osalemisel hinnatakse väljatöötatavate õigusaktide mõju juba Eesti seisukohtade kujundamisel. Samuti leitakse viis, kuidas selles etapis igakülgset analüüsida väljatöötatava õigusakti sobivust Eesti õigusesse, kaasates valdkonna parimad asjatundjad.

13.3.3. Mõjuanalüüs sisaldab senisest enam kvantitatiivseid andmeid. Parema kvaliteedi tagamiseks on analüüs süsteemne ja kasutab nii tuntud kui ka uuenduslikke analüüsimeetodeid. Lahenduse rakendatavuse väljaselgitamiseks katsetatakse õigusloomes võrdlusrühmade peal ajutiselt eri lahendusi. Katsetamist võiks kaaluda eeskätt olukorras, kus võimalike lahendusviiside analüüs on väga ressursimahukas, ettepaneku mõju on prognoosimatu või selle analüüs on muul moel märkimisväärselt raskendatud.

13.3.4. Vabariigi Valitsus tagab, et õigusaktide mõjuanalüüsi süsteem oleks keskselt koordineeritud ning vajalik metoodiline tugi ja tööriistad olemas. Vabariigi Valitsus loob toimiva korralduse, et uuringute ja mõjuanalüüsides tegemiseks saaks mõistlikult kasutada olemasolevaid andmeid, sealhulgas suurandmeid. Otsitakse võimalusi kaasata analüüsimisse tehisintellekt. Eesmärk on jõuda olukorda, kus kõik kehtivad õigusaktid on masinloetavad.

13.3.5. Halduskoormuse vähendamine on valitsuse ja seadusandja ühine eesmärk. Kavandatavad muudatused ei tohi koormust tõsta, peale selle tuleb otsida võimalusi vähendada olemasolevat koormust. Vabariigi Valitsus tagab, et halduskoormuse hindamine muutuks süsteemseks ja toimiks ühtsetel põhimõtetel, pakub hindamiseks metoodilist tuge ja seirab hindamist. Eesmärk on sisuline koormuse vähenemine ning keskendumine normide kehtestamise vajalikkusele ja otstarbekusele.

13.4. Järeelhindamise osakaal õigusloomes peab suurenema.

13.4.1. Järeelhindamise kaudu kontrollitakse eesmärgi saavutamist esmajoones selliste eelnõude jõustumise järel, millel on oluline mõju. Alati nähakse järeelhindamiskohustus ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata.

13.4.2. Vabariigi Valitsus seab sisse järeelhindamiskohustuse võtmise ja täitmise seire süsteemi.

13.4.3. Vabariigi Valitsus avalikustab järeelhindamise tulemused ja esitab neis sisalduvad järeldused Riigikogule.

ÕIGUSKEEL

14. Õigusaktide keel peab olema selge, täpne ja võimalikult lihtne.

14.1. Õigusaktide keelekasutuse ühtlaselt hea taseme saavutamiseks koostab Vabariigi Valitsus asjakohase koolituskava. Keelekoolitused muudetakse regulaarseks ja kohustuslikuks kõigile õigusloomepoliitika kujundamisega seotud ametnikele.

14.2. Terminoloogiliselt ühtlase ja korrektse õiguskeele saavutamiseks alustab eelnõu koostaja keeleteimetajaga koostööd juba seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise etapis. Töökorralduslikult tagatakse, et Vabariigi Valitsuselt Riigikogule esitatav eelnõu versioon on tervikuna keeleliselt toimetatud.

14.3. Õigusakti sõnastuse selguse saavutamiseks kasutatakse ka uuenduslikke meetodeid, muu hulgas testitakse põhjendatud juhul teksti arusaadavust kasutajate peal juba eelnõu koostamise ajal.

14.4. Vabariigi Valitsuse juhtimisel tihendatakse õigusaktide eelnõude keeleteimetajate koostööd, luues toimiva ja regulaarse koostöövormi.

KOOSTÖÖ JA ARENDUS

15. Õigusloomealase koostöö ja arendustegevuse eesmärk on toetada kvaliteetse õiguse loomist.

15.1. Järjepidevalt parandatakse ja ühtlustatakse õigusloomejuristide erialaseid oskusi ning õigusloomepoliitika kujundamisega seotud ametnike teadlikkust heast õigusloomest. Soodustatakse õigusloomejuristide roteerumist ning pikaajalist praktikat nii avalikus teenistuses kui ka sellest väljaspool. Regulaarselt korraldatakse õigusloomejuristide arutelusid õiguspraktikutega.

15.2. Teadmuspõhise õigusloomepoliitika kujundamiseks ja hea õigusloome põhimõtete rakendamise teaduslikuks uurimiseks jätkatakse ja arendatakse edasi koostööd teadusasutustega. Samuti analüüsitakse ja arendatakse uusi õigusloome koostöövorme ja tehnilisi võimalusi. Eelnõude väljatöötamiseks luuakse tänapäevastest võimalustest lähtuv töökeskkond.

15.3. Õigusloomejuristide järelkasvu tagamise vältimatu eeldus on akadeemiline eestikeelne õigusharidus, mis annab põhjalikud teadmised Eesti õigussüsteemist. Oluline osa on võrdleval õigusteadusel ja valdkondadevahelisusel.

IV. Aruandlus

16. Vabariigi Valitsus esitab alates 2020. aastast igal aastal Riigikogule ettekande hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest, lisades sellele eksperdiarvamuse põhialuste järgmisest.