

Õiguspoliitika arengutest ja justiitsministeeriumi rollist selles

Martin Hirvoja

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika asekancler

28. jaanuar 2011. a

SISUKORD

1. JUSTIITSMINISTEERIUMI ROLL RIIGI ÕIGUSPOLIITIKA KOORDINEERIJANA JA KOOSKÖLASTAJANA, OSAKONDADE ROLL MINISTEERIUMI TÖÖJAOTUSES.....	3
2. EESTI ÕIGUSKORRA ÜLDINE HETKESEIS, S.H ARUANDE „DOING BUSINESS 2011“ HINNANGUD	3
3. OLULISEMAID VIIMASTEL AEGADEL VASTUVÕETUD VÕI JÕUSTUNUD JM ÕIGUSPOLIITILISI ALGATUSI	4
3.1. Kiirmenetlus kriminaalmenetluses	4
3.2. Majanduskuritegude pakett.....	5
3.3. Kriminaaltulu laiendatud konfiskeerimine	5
3.4. Katkematu kohtupidamine kriminaalasjades	6
3.5. Elektrooniline järelevalve süüdimõistetutele	6
3.7. Identiteedivarguse kriminaliseerimine	6
3.8. E-toimiku juurutamine süüteomenetluses ja tsiviil- ning halduskohtu menetluses	7
3.9. Lepitusseadus	7
3.10. Lennukite registerpant	7
3.11. Direktiivi noteeritud äriühingu aktsionäride teatavate õiguste kasutamise kohta ülevõtmine	7
3.12. Raskes kuriteos osavõtukatse kriminaliseerimine	8
3.13. Lastega töötamise piirangute seadus	8
3.14. Karistusjärgne kinnipidamine	8
3.15. Äriühingu asutamise kiirmenetlus e. nn. 2 tunni osaühing.....	8
3.16. Kartellidevastane leebusprogramm	9
3.17. Saneerimisseadus.....	9
3.18. Pärimisseadus	9
3.19. Perekonnaseadus	9
3.20. Võlaõigusseaduse mittevaralise kahju hüvitamise regulatsioon	10
3.21. Tarbijakaitse direktiivide harmoneerimine ning VÕS ettemaksu regulatsioon	10
3.22. Tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine	11
3.23. Sissemakseta osaühingu regulatsioon	11
3.24. Äriseadustiku eurole ülemineku seadus	12
3.25. Võistleva kriminaalmenetluse pakett	12
3.26. Halduskohtumenetluse seadustik	13
4. OLULISEMAD RIIGIKOGU MENETLUSES OLEVAD JM ÕIGUSPOLIITILISED ALGATUSED	13
4.1. Korrakaitse seaduse eelnõu	13
4.2. Korruptsioonivastane seaduse eelnõu	14
4.3. Jälitustoimingute korrastamise pakett	15

4.4. Riigivastutuse seaduse eelnõu	15
4.5. Majandustegevuse üldosa seadustiku eelnõu	16
5. 2011. AASTAL ALGATATAVAD VÕI ETTEVALMISTAMISEL OLEVAD ÕIGUSLOOMEPROJEKTID	17
5.1. Õiguskorra ja turvalisuse alased initsiatiivid erakondade 2011 valimisprogrammides	17
5.2. Keskkonnaõiguse kodifitseerimine – üld- ja eriosa	18
5.3. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimine	18
5.4. Korteriomandiseaduse eelnõu	19
5.5. Ühinemiste ja jagunemiste direktiivi ülevõtmine	19
5.6. Intellektuaalomandi korrastamine ja kodifitseerimine	19
5.7. Tehnovõrkude regulatsiooni korrastamine	19
5.8. Eradetektiivindus	20
5.9. Osaühingu osade registreerimise analüüs	20
5.10. Isikuandmete kaitse regulatsioon	21
5.11. Julgeolekuasutuste seaduse korrastamine	21
5.12. <i>Lobby</i> reeglite analüüs ja mõjuvõimuga kauplemine	21
5.13. Äriühingu juhatuse liikme vastutuse, äriühingu likvideerimise ning eraõigusliku juriidilise isiku üldkoosoleku kokkukutsumise regulatsiooni analüüs.....	22
5.14. EL algatustes ja töörühmades osalemine	22
5.15. Väärteomenetluse ja harukaristusõiguse ülevaatamine	22
5.17. Haldusmenetluse seaduse rakenduspraktika analüüs.....	23
5.18. Ühtne juristiekksam või eksamite vastastikune tunnustamine.....	23
5.19. Õigusaktide revisjon ja eRT-le ainukasutatavuse funktsiooni andmine	24
5.20. Õiguspoliitika arengusuunad ja õigusakti mõjude hindamise kontseptsioon.....	24

1. JUSTIITSMINISTEERIUMI ROLL RIIGI ÕIGUSPOLIITIKA KOORDINEERIJANA JA KOOSKÕLASTAJANA, OSAKONDADE ROLL MINISTEERIUMI TÖÖJAOTUSES

Justiitsministeeriumi (JM) ülesandeks on õigusloome era-, karistus- ja avaliku õiguse valdkonna tuumikseaduste vallas ning kõigi ülejäänud ministeeriumide õigusloome kooskõlastamine eesmärgiga tagada selle vastavus Eesti põhiseaduslikule korrale ning tuumikseadustega loodud õiguskorra süsteemile ja loogikale. Ministeeriumis on neli osakonda, millest õiguspoliitiliste otsuste kujundajatena tegutsevad ennekõike kaks – õiguspoliitika ja kriminaalpoliitika osakond –, samal ajal kui ülejäänud kahe – justiitshalduspoliitika ja vanglate osakonna – ülesanded on olemuselt elluviivat ja administratiivset laadi. Vanglate osakond täidab ministeeriumi struktuuris samu ülesandeid, mis kunagi olid vanglate ametil. Töötajate arvult suurim, justiitshalduspoliitika osakond tegeleb esimese ja teise astme kohtute ning vabakutsete töö korraldamisega ning kogu ministeeriumi ja tema haldusala infotehnoloogia arendamisega.

Puhtalt seadusloomega tegelevaid ametnikke on ministeeriumi 180 töötaja hulgas 23, sealhulgas õiguspoliitika osakonnas (ÕPO) 16 (eraõigus 7, avalik õigus 9) ning kriminaalpoliitika osakonnas (KPO) 7. Kuid seadusloome pole nende ainus ülesanne, väga mahuka osa tööst moodustab nn jooksev töö: iseäranis märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusest tulenev kohustus anda õiguslaseid selgitusi valitsusasutuse õigustloovate aktide kohta, vastamine õiguskantsleri päringutele, suhtlus riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjades ja osalemine Euroopa Liidu õigusloomes. ÕPO asus käesoleval aastal pidama täpset arvestust selle kohta, kui palju ja mis liiki õigusakte esitavad teised ministeeriumid justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks ja millised on tulemused. Suurusjärgust annab aimu tõsiasi, et 2011. aasta alguses jõustusid muudatused ligi tuhandes õigusaktis, millest ligi kolmsada moodustasid seadused, ülejäänud olid määrused.

2. EESTI ÕIGUSKORRA ÜLDINE HETKESEIS

Viimasel ajal on õigusloome ja õiguspoliitika teemal rohkesti sõna võetud, tihti ka kriitiliselt. On tõstatatud küsimus, kas meie õiguskorras mitte liiga palju muudatusi korraga ei tehta. On koguni küsitud – kahjuks enamasti ühtegi konkreetset näidet toomata –, kas viimastel aastatel õigusruumi arendamisel ettevõetu pole kõik üks tühi töö ja vaimu närimine. Mahu piiramiseks pole käesolevas ettekandes siiski kõiki suuremaid projekt käsitletud, näiteks on välja jäetud uus avaliku teenistuse seadus (ATS) ning vabariigi valitsuse ja halduskorralduse reform (VVS & HKS), kuivõrd nende mõju piirdub peamiselt haldusega. Allpool vaatlengi konkreetseid JMi viimaste aastate õigusloomelisi projekte (nurksulgudes, kus kohane, on toodud regulatsiooni jõustumise kuupäev).

Tõsi, ükskõik kui põhjendatud ja vajalikud muudatused ja täiendused õiguskorras ka on – kui neid saab korraga liiga palju, kannatab stabiilsus ning muudatuste tundmaõppimine tähendab ka suuri kulusid. Vastandäärmus on stagnatsioon, mis on küll mugav juristidele, kuid sel juhul hakkab õiguskord pidurdama riigi sotsiaalset ja majanduslikku arengut. Seetõttu on väga tähtis leida tasakaal dünaamika-stabiilsuse teljel. Ses asjas on tehtud kriitikat pinnapealsete näidete abil: kui eelmisel aastal heideti ette, et 2010. aasta alguses jõustusid muudatused 208 seaduses 400st, siis unustati ilmselt, et ainuüksi 110 neist läks politsei- ja piirivalve ühendameti rakendamisseaduse arvele – põhiliselt tähendas see asutuse nime asendamist uuega. 2011. aastal aga jõustus euro kasutuselevõtu seadus, millega muudetakse kokku 224

seadust – asendades krooni euroga. Kas pidanuksime jätma eurole üle minemata, sest see toob kaasa üle poolte seaduste muutmise?

Seadus on õigusriigi kood, mis peab iseäranis Mandri-Euroopa kirjutatud õiguse traditsioonis pidevalt ajaga kaasas käima. Tähtis on eristada sisulisi ja toredusmuudatusi ning väga suur osa õigusloomest on seotud ka ELi õiguse harmoneerimisega, kus Eestil on küll võimalik osaleda direktiivide ja määruste vastuvõtmise otsustusprotsessis nii ekspertrühmades kui valitsuskabineti ja parlamendi tasandil, kuid hiljem jääb üle need üksnes üle võtta.

Ometi oleks ekslik väita, et õiguspoliitikas tervikuna – pidades silmas mitte üksnes JMi algatusi, vaid kõikide Eesti ministeeriumide ja valitsuse tööd – oleks kõik ideaalne ning enam paremini ei saaks. Ettekande viimases osas peatun JMi algatatud õiguspoliitika arengusuundadel ning õigusakti mõjude hindamise kontseptsioonil, mis peaks aitama vältida tarbetut õigusloomet ning parandama õiguspoliitiliste otsuste kvaliteeti.

Ühtlasi tasub rõhutada, et Eesti olukord pole maailma teiste riikidega võrdluses sugugi halb, vaid pigem väga hea. Maailmapanga „Doing Business 2011“ aruande järgi, mis hindab ennekõike äritegevusega seotud õiguskeskkonda (sh äri alustamine, ehitusload, omandi ja investeringute kaitse, lepingute maksmapanek, äri lõpetamine), on Eesti maailmas 183 võrdlusriigi hulgas 17. kohal, eespool näiteks Jaapanist, Saksamaast ja Šveitsist. Koht ei ole võrreldes eelmise aruandega tõusnud ega alanenud, kuid tuleb tähele panna, et sama koha säilitamine nõuab tõsist ja pidevat tööd õiguskeskkonna arendamisel, kuivõrd teised riigid ei istu käed rüpes, vaid moderniseerivad oma õiguskorda aktiivselt. Ka Heritage Foundationi majandusvabaduse indeksis, mille kriteeriumide hulgas on rida õiguskorra ja selle toimimise tunnuseid, on Eesti maailmaarvestuses väga kõrgel 14. kohal. Tähtis on seegi, et oleme saavutanud suhteliselt napi korrupsiooniga keskkonna: Transparency Internationali korrupsioonitajumise indeksi järgi oli Eesti 2010. aasta tulemus 6,5 punkti ning sellega oleme maailma 26 kõige väiksema tajutava korrupsioonitasemega riikide hulgas. Eesti puhul tuleb eraldi märkida, et mitu e-riigi rakendust (eRT, e-toimik, ettevõtjaportaali, e-maksuamet jm) ühtaegu vähendavad halduskoormust ja suurendavad läbipaistvust.

3. OLULISEMAID VIIMASEL AJAL VASTU VÕETUD VÕI JÕUSTUNUD JMI ÕIGUSPOLIITILISI ALGATUSI

3.1. Kiirmenetlus kriminaalmenetluses

Kiirmenetlus säästab tunduvalt ennekõike tunnistaja ja kannatanu aega ja vaeva lihtsamates masskuritegudes, kus kahtlustatav on kohapeal tabatud. Kui eelnõu jõustumisel 14.04.2006. a prognoosisime selle menetlusliigi mahuks ligikaudu 10% kõikidest kohtus lahendatavatest kuritegudest, siis 2009. aastal oli selle osakaal juba 12%. Näiteks mõisteti tänavu 25. jaanuaril süüdi mees, kes oli eelmisel päeval teinud Tallinna lennujaamale pommiähvarduse. 48-tunnise maksimaalne tähtaeg sisulise otsuseni jõudmiseks kiirmenetluses oli otseselt tingitud põhiseaduse § 21 lõike 2 nõudest, et kedagi ei tohi kohtu loata vahi all pidada üle 48 tunni. Lihtsamate asjaoludega masskuritegudes, kui esineb alus isik kahtlustatavana kinni pidada ja taotleda tema vahistamist, oleks eriti raiskav kulutada kõigepealt näiteks tund aega vahistamise põhjendamisele kohtus ning seejärel kolme kuu pärast pool tundi asja sisuliselt arutada, e teha kohtuotsus. Samas on kiirmenetluses kõige kriitilisem jälgida, et seda kasutataks üksnes kuritegude puhul, kus tõendamiseseme asjaolud on täiesti selged. Vähimagi kahtluse korral ei tohiks seda menetlusliiki kasutada.

3.2. Majanduskuritegude pakett

2007 märtsis [15.03.2007] jõustunud majanduskuritegude pakett uuendas põhjalikult maksu-korruptsiooni- konkurentsi- intellektuaalomandi-, äriühingu- pankroti-, väärtpaberi ja raamatupidamisalaste kuritegude koosseise, võttes maha põhjendamatut ülekriminaliseerimist, kuid korrigeerides kohati ka süüteokoosseisude sõnastust laiemaks. Majanduskaristusõiguse ulatusliku reformi aluspõhimõteteks olid õigusriiklikud põhimõtted, nagu **süüteo määratletus ja õigusselgus** (*nullum crimen sine lege certa*), **kriminaalkaristus kui viimane abinõu** (*ultima ratio*), **proportsionaalsus** ja võrreldavate tegude võrdne kohtlemine ning karistusõigusnormi **seotus tegevusvaldkonda reguleeriva seaduse eesmärgiga**. Näiteks laialivalguvalt määratletud ametialane lohakus ning ametiseisundi kuritarvitamine asendati terve rea spetsiifiliste erikoosseisudega ning ühe, üksnes varaliste õiguste rikkumisega seotud üldkoosseisuga – usalduse kuritarvitamisega. Enam ei ole paušaalselt kuritegu mistahes autori isiklike või varaliste õiguste rikkumine, isiklike õiguste rikkumisena jäi kuriteona karistatavaks üksnes plagiaat, varaliste õiguste rikkumised jäid edaspidi enamasti maksimaalselt karistatavaks väärtitudena, samas laiendati piraatluse kuriteokoosseisu. Ajalooks on saanud ka võimalus mõista isik kuriteos süüdi nn 0 maksudeklaratsiooni mitteesitamise eest ning vastavad süüteokoosseisud on selle asemel sisustatud maksunduslikult määravat ja suurt mõju omavate rikkumistega. Konkurentsi- ja kuritegude seavastu laiendati vastutust selliselt, et karistatav pole enam üksnes juhatuse või nõukogu liikme poolt sõlmitud kartell, vaid ka muu juhtivtöötaja poolt sarnase rikkumise toimepanemine, samuti füüsilisest isikutest ettevõtjate vaheline keelatud kokkulepe. Korruptsioonivastaste toimingupiirangute kuriteo alt välistati puhtalt formaalsed rikkumised ning piiriks seati suur ulatus, teisalt täiendati korruptsioonivastast seadust selliselt, et toimingupiirangu rikkujaks sai edaspidi lugeda ka isikut, kes ei ole küll äriühingu osanik, kuid kes riigi nimel teeb tehingu ettevõtjaga, kus tal on osa omandamise õigus (optsoon). Registreerimata tänaval piruka müümine või kodumajutuse pakkumine ei ole enam I astme kuritegu ega üldse kuritegu. Teisalt maksejõuetuse tahtlik põhjustamine ei ole enam üksnes karistatav, kui seda tehti füüsilise isiku maksevõime vähendamiseks, sest hõlmati ka juriidilise isiku maksejõuetuse tahtlik põhjustamine tema esindaja poolt. Siseteabe väärkasutuse ja turmanipulatsiooni koosseise täpsustatu, samas nende kui kriminoloogiliselt kelmuse eriliikide sanktsioone tõsteti 1lt aastalt 3 aastase vangistuseni.

3.3. Kriminaaltulu laiendatud konfiskeerimine

Arenenud maailma üks peamisi suundi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel on kriminaaltulu äravõtmine. See USA-le ja teistele Anglo-Ameerika riikidele omane meetod on levinud enamikesse Euroopa riikidesse ning on sätestatud ka kriminaaltulu konfiskeerimist käsitlevas Euroopa Liidu Nõukogu raamotsuses. Jeremy Bentham on öelnud, et kuriteo toimepanemine ei tohiks ära tasuda. Just selles maksimist lähtub 2007 jõustunud kriminaaltulu laiendatud konfiskeerimist võimaldav regulatsioon, mis lubab ära võtta professionaalse kuritegevusega akumuleeritud tulu isegi juhul, kui ei ole tuvastatud vara seos konkreetse kohtulikult tõendatud kuriteosündmusega. Tõsi – seda on võimalik rakendada üksnes kindla loetelu kuritegude puhul (kokku 21, algselt 18, kuid hiljem lisandusid veel kolm seoses riigireetmise ja riigivastaste kuritegudega), nagu näiteks salakaubavedu, narkokuriteod ja raske korruptsioon. Teiseks – erinevalt ENSV kriminaalkoodeksi 31 vara üldkonfiskeerimisest, kus võis süüdimõistetult kogu vara ära võtta (v.a. järjekordseks külviks vajaliku seemne või lapsetarbed), arvatakse laiendatud konfiskeerimisel maha kõik, mille osas

süüdistatav on suuteline ära näitama selle pärinemise ükskõik missugusest legaalsest allikast. Samas on oluline tähele panna, et ka kolmas isik, kes on tasuta või turuhinnast oluliselt soodsamalt saanud kuritegelikku vara, peab teatud juhtudel arvestama objektiivse riskiga sellest ilma jääda. Laiendatud konfiskeeritud vara kogusumma oli 2008 1,74 miljonit krooni, 2009 aga vaid 1,35 miljonit krooni, moodustades kriminaaltulu konfiskeerimise kogusummast 13%. On ilmne, et õiguskaitseorganite suutlikkus selles valdkonnas alles areneb.

3.4. Katkematu kohtupidamine kriminaalasjades

2008 suvel [15.07.2008] jõustus nn katkematu kohtupidamine kriminaalmenetluse võistlevas protsessis, mille eesmärgiks oli lõpetada olukord, kus keskmiselt 13 kuud kestvas kohtulikus üldmenetluses tegeletakse reaalse kohtuliku uurimise jm toimingutega vaid 1-7% kogu menetluse kestvusest, ülejäänud aja asi lihtsalt seisab (võrdluseks: lühimenetluses võttis kohtuasi aega 3 kuud, kokkuleppemenetluses 2 kuud, käskmenetluses 0.6 kuud ning kiirmenetluses 48 tundi). Kohtuistungi keskmine edasilükkamise intervall oli ligi 3 kuud, mis tähendab et mistahes tõrke ilmnemisel konkreetsetes asjas jälle 3 kuud midagi ei toimu. Nn katkematu kohtupidamine ongi suunatud ennekõike sellele, et lühendada drastiliselt edasilükkamise intervalli, aga ka sellele, et kohus saaks asja kontsentreeritult arutades teha kvaliteetsema otsuse. Ka varem seadus otseselt ei keelanud tööd niimoodi korraldada, kuid seda võimalust kasutati harva. 2011 JM tööplaanis on kavandatud selle seadusemuudatuse mõjude järelanalüüs nagu algselt kavandatud pärast selle 2 aastast toimimist.

3.5. Elektrooniline järelevalve süüdimõistetutele

2007. aasta algusest [01.01.2007] on meie õiguskorras võimalik kohaldada elektroonilist järelevalvet ennetähtaegselt vabastatud süüdimõistetutele ning esimese aasta jooksul paigaldati 197 jalavõru. Tänapäevaks on elektroonilist järelevalvet kohaldatud enam kui 500 isiku suhtes, kellest umbes 8% saadeti tagasi vanglasse. 1.01.2011 jõustunud KarS muudatustega laiendati elektroonilise järelevalve kohaldamise võimalust ka kuni kuuekuulise vangistuse asendusena. KrMS-s sätestati võimalus tõkendina kohaldatud vahistamise asendamiseks elektroonilise valvega.

3.6. Küberkuritegude pakett

Vahetult pärast 2007 aprillisündmuse ilmnemist vajadus ajakohastada karistusseadustiku küberkuritegevuse sätteid. Muudatused olid tingitud vajadusest täpsustada küberkuritegude koosseise, korrigeerida nende toimepanemise eest mõistetavaid sanktsioone ning viia seadus kooskõlla rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega. Eelnõuga nähti muuhulgas ka ette juriidilise isiku vastutus küberkuritegude toimepanemise eest ning kriminaliseeriti küberkuritegu ettevalmistav tegevus. [24.03.2008]

3.7. Identiteedivarguse kriminaliseerimine

Teise isiku identiteedi ebaseaduslik kasutamine on kuriteona karistatav alates 15.11.2009. Oluline on siinkohal märkida, et seaduse tegemise ajal analoogset kuriteokoosseisu üheski Euroopa Liidu kontinendi liikmesriigis ei tuvastatud, küll aga on *identity theft* võimalikku mõistet arutatud mitmetel EL komisjoni korraldatud ekspertide kohtumisel. Küsimus on eriti aktuaalne seoses interneti ja sotsiaalvõrgustike kasvava levikuga. Oluline on, et koosseis kaitseb justnimelt ennekõike mittevaralisi õigusi, kuivõrd teise isiku identiteeti kasutamisel varaliste õiguste kahjustamine oli ka varem suuremalt jaolt kaetud kelmuse, arvutikelmuse jt

koosseisudega. Täna on teise isiku identiteedi ebaseadusliku kasutamise regulatsioon Eesti menetluspraktikas juba märkimisväärset rakendust leidnud – nt 2010 jooksul registreeriti selliseid juhtumeid 55.

3.8. E-toimiku juurutamine süüteomenetluses ja tsiviil- ning halduskohtu menetluses

E-toimik süüteomenetluses ning tsiviil- ja halduskohtumenetlusele on Eesti õiguskaitse süsteemi viimaste aegade kõige mastaapsem IKT projekt, mille esmaseks eesmärgiks oli ennekõike kaotada ära samade andmete korduv manuaalne sisestamine erinevate õiguskaitseasutuste infosüsteemidesse (politsei, prokuratuur, kohus, vangla, kriminaalhooldus, väärteo kohtuväline menetleja) ehk panna erinevad infosüsteemid omavahel suhtlema, kuid mis samavõrd võimaldab saada konsolideeritud menetlusstatistikat ja esitada elektrooniliselt õiguskaitseasutusele taotlusi ja dokumente, jälgida nende lahendamise kulgu ning mis lõppastmes võiks võimaldada täisdigitaalset kohtu vm õiguskaitsemenetlust ning täisdigitaalset toimikut. Kuigi õiguslikud alused e-toimiku tekkimiseks on olemas menetlusseadustes, on tegu pigem infotehnoloogilise, organisatsioonikultuurilise ja laiema ühiskondliku projektiga, kui puhtalt õigusloomelise algatusega. Samas ei saa eeldada, et absoluutselt kõik inimesed ka aastate pärast kasutavad infotehnoloogiat ja digiallkirja, mistõttu traditsiooniline paberil asjaajamine võimalus jääb, kuid eeldatavalt enamus hakkab digiajastu võimalusi kasutama seetõttu, et see on mugavam, kiirem ja odavam.

3.9. Lepitusseadus

Lepitusseadus [20.12.2009] reguleerib lepitusmenetlust tsiviilasjades, võimaldades alternatiivina kohtumenetlusele vabatahtlikkusele põhinevat vaidluste lahendamise protseduuri, kaasates erapooletu kolmanda isiku, kuid kellel erinevalt kohtu- või arbitraažimenetlusest puudub õigus teha poolte suhtes siduvat otsust. Oluline on siiski, et lepituskokkuleppe võib maakohus tunnistada tsiviilkohtumenetluse järgi täidetavaks. Eelnõu puhul oli muuhulgas eeskujuks Austria vastav seadus ning UNICITRAL mudelseadus rahvusvahelise kaubandusala lepitamise kohta. Alternatiivsed ja kohtuvälised menetlused on viimastel aegadel üheks põhiliseks suundumuseks, millega vähendatakse kohtute koormust ning võimaldatakse osapooltele kiiremat lahendit nii tsiviil-, haldus- kui kriminaalmenetluses.

3.10. Lennukite registerpant

Täpsustati asjaõigusseaduse registerpandi regulatsiooni ning lennundusseaduses [01.10.2009] sätestati õhusõidukite registerpandi regulatsioon. Kui varem oli võimalik õhusõidukeid tagatisena kasutada omandireservatsiooniga müügi korral, samuti *sale and lease back* tüüpi lepingute puhul, põhimõtteliselt ka käsipandina, mis ükski ei andnud õiguskäibeks piisavat kindlust, siis eelnõuga sätestati õhusõiduki registerpant. Registerpant ei pea sõltuma nõude olemasolust, igaühel on võimalik tutvuda registriga, et veenduda pandi olemasolus või puudumises, registri kande õigsust eeldatakse jne, mis kõik kogumis mõjutab krediidi hinda ning sedakaudu ka majanduse arengut.

3.11. Direktiivi noteeritud äriühingu aktsionäride teatavate õiguste kasutamise kohta ülevõtmine

Aktsionäri õiguste direktiivi ülevõtmine Eesti õigusesse tõi kaasa muudatused ennekõike äriseadustikus [15.11.2009]. Direktiivi oluliseks eesmärgiks on seada aktsiaseltsi asukohas

asuvate aktsionäridega võrdsesse olukorda aktsionärid, kes ei asu liikmesriigis, kus on äriühingu registreeritud asukoht. Seetõttu on ette nähtud regulatsioon aktsionäri õiguste teostamiseks, s.h üldkoosolekul osalemiseks seal füüsiliselt kohal viibimata, kasutades selleks ennekõike kaasaegse IKT võimalusi.

3.12. Raskes kuriteos osavõtukatse kriminaliseerimine

Raskes kuriteos osavõtukatse kriminaliseerimine [01.01.2009] kõrvaldas lünga karistusõiguses – teatavasti algab karistatav tegu klassikaliselt alates kuriteokatses, kuid teatud juhtudel see on ebapiisav – näiteks sel juhul kokkulepe mõrva toimepanemiseks ning ettemaks ei ole veel piisav isiku karistamiseks, kuna karistatavaks muutub tegu alles pärast õnnestunud või ebaõnnestunud tulistamiskatset ohvri suunas. Osaliselt oli eeskujuks lisaks saksa vastavale regulatsioonile ka USA seadusandlus.

3.13. Lastega töötamise piirangute seadus

Lastega töötamise piirangute seadusepaketi [20.07.2007] tagati, et lastevastase seksuaalkuriteo toimepanemises süüdimõistetud isik ei saa töötada alal, kus ta vahetult lastega kokku puutuks: nt õpetajana, lasteaja- või lastelaagri kasvatajana, ringijuhina, lapsehoidjana jne. Nende valdkondade tööandjatele on pandud kohustus karistusregistri päringu abil kontrollida, kas töölevõetav isik on pedofiiliakuritegudes karistatud. Lisaks on selline taustakontrolli võimalus olemas lapsevanemal, kui tal on selleks õigustatud huvi ning alates eelmisest aastast kehtivad lastega töötamise piirangud noorte püsi- ja projektlaagrite kasvatajatele, sõltumata sellest kas tegemist on vabatahtlike või töötajatega.

3.14. Karistusjärgne kinnipidamine

Karistusjärgne kinnipidamine [24.07.2009] on mõeldud raskemates kuritegudes süüdimõistetutele – sariröövlid, -vägistajad, pedofiilid jne, kelle puhul on reaalne oht, et nad pärast karistuse ärakandmist jätkavad samalaadsete kuritegude toimepanemist. Tegemist on erandlike juhtudega ning neid ei saa olla palju. Tuleb märkida, et mitmete Euroopa riikide võrdluses on Eestis võimalike kuritegude ring, mille puhul karistusjärgset kinnipidamist rakendada võib, tunduvalt kitsam. Ühtlasi loodi võimalus kohaldada ka karistusjärgset käitumiskontrolli

3.15. Äriühingu asutamise kiirmenetlus e. nn. 2 tunni osaühing

Kuigi seaduses on kiirmenetluses äriühingu asutamisele kandeavalduse läbivaatamiseks tähtaeg hiljemalt järgmisel tööpäeval alates avalduse saabumisest [01.01.2007], on praktikas võetud eesmärgiks ning ka saavutatud, et üldjuhul see ei võta interneti ja kaasaegse IKT täiselektronilisi võimalusi kasutades mitte üle 2 tunni aega ning praktikas võib hakkama saada isegi veelgi märksa kiiremini. Tüüpõhikirja ning ilma notari osaluseta piiratud vastutusega äriühingu (v.a. aktsiaselts) loomise võimaldamine on vähendanud bürokraatiat ning tõstnud tunduvalt Eesti ettevõtluskeskkonna atraktiivsust. Ka mujal riikides on see samasugust mõju avaldanud - nt Maailmapanga andmetel pärast seda kui Portugal vähendas äriühingu registreerimisaega 54-lt päevalt 5-le 2007 aastal, suurenes uute ettevõtjate registreerimine 60% võrra võrreldes 2006 aastaga.

3.16. Kartellidevastane leebusprogramm

Kriminaalmenetluse ja konkurentsiseaduse muudatustega [27.02.2010] on loodud seaduses selged garantiid riigiga koostööd tegevale kartelliosalisele. See tähendab ennekõike seda, et esimene kartelliosaline, kes kuriteost teatab, pääseb sootuks karistusest ning muul moel riigiga koostööd teinud osalisel on võimalus saada väiksem rahaline karistus või lühem vangistus. USA ja Euroopa riikide ning Euroopa Liidu praktikas on leebusprogramm ennast tõestanud kui asendamatu vahend ebaseaduslike hinna- ja muude räigete kartellide paljastajana.

3.17. Saneerimisseadus

Saneerimisseaduse [26.12.2008] loomise ajendiks oli tõdemus, et Eesti majanduskeskkonna rahvusvahelise konkurentsivõime tõstmiseks on vajalik lisaks likvideerivale pankrotimenetlusele luua ka tervendav alternatiiv, mis ideaalis peaks tagama teatud juhtudel nii võlausaldajate parema kaitse kui ka ettevõtte tegevuse jätkumise, töökohtade säilimise jne. Kuigi pankrotiseaduse järgi on võimalik müüa ettevõtte tervikuna või sõlmida kompromiss, ei anna need teoorias ega praktikas piisavalt tervendavaid tulemusi. Saneerimisavalduse esitab ettevõtja ise, saneerimise algatamine toob ettevõtjale mitmeid leevendavaid tagajärgi. Võtmetähtsusega on loomulikult saneerimisabinõud, ennekõike **nõude ümberkujundamine**, mis omakorda võib päädida ka võlasumma vähendamise või kohustuse asendamisega juriidilise isiku osa või aktsiaga. Saneerimisseaduse enam kui kaheaastase kehtimise ajal ei ole olnud täheldatav, et selle abil oleks märkimisväärne hulk ettevõtteid tee tervenemiseni leidnud, kuid seniste andmete kohaselt pole see mitte regulatsiooni puudulikkusest tingitud, vaid pigem asjaolust, et saneeritavad ettevõtted pole sageli olnud piisavalt elujõulised. Peatselt jõustuva **võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadusega** [05.04.2011] on loodud analoogne protseduur ka füüsilisest isikutest võlgnikele.

3.18. Pärimisseadus

Pärimisseadus [01.01.2009] asendab 1996 vastuvõetud pärimisseadust ning ennekõike viib sisse vahepeal jõustunud uuest võlaõigusest ning tsiviilseadustiku üldosa seadusest tulenevad muudatused. Põhiliseks sisuliseks debati, heitluse ja otsustuskohaks oli pärandvara vastuvõtusüsteemi asendamine loobumissüsteemiga. Lõpuks jäi peale siiski algselt kavandatud loobumissüsteem, arvestades Eesti pärimiskorraldust, kus kandev roll on notaril, mitte aktiivsel pärimiskohtunikul, nagu vastuvõtusüsteemi kasutaval Austrial.

3.19. Perekonnaseadus

Perekonnaseadus [01.07.2010] asendab alates 1995 kehtinud perekonnaseadust, mille ideoloogia tugines oluliselt 1969 aasta ENSV abielu ja perekonnakoodeksile ega arvestanud muuhulgas vahepeal lõpuleviidud võlaõiguse ja tsiviilõiguse üldosa reformi. Esiletõstmist vääriv põhimõtteline sisuline muudatus puudutab aga abikaasade vararežiimi: kui varem oli kas ühisvara või optsioonina abieluvara leping, siis nüüd saab abielu sõlmides valida koguni kolme variandi vahel: varaühisus, varalahusus või vara juurdekasvu tasaarvestuse meetod, lisaks säilib ka abieluvara lepingu sõlmimise võimalus. Abikaasade varasuhetele suurema valikuvabaduse ning isekorraldusõiguse andmine sobitub hästi üldise privaatautonoomia põhimõttega. Perekonnaseaduse jõustumisega võib lugeda mastaapse eraõiguse reformi Eestis lõpuleviiduks.

3.20. Võlaõigusseaduse mittevaralise kahju hüvitamise regulatsioon

Nn allikakaitse seadusega [31.12.2010] sätestati seni Eesti õiguskorras puuduolev immuuniteet ajakirjanduslikul eesmärgil teavet töötlevale isikule kriminaalmenetluses- ning tsiviil- ja halduskohtumenetluses ütluste andmisele, välja arvatud teatud erandid raskematel juhtudel, mis on arenenud maailmas üldlevinud. Seadusandlikku selgust ja määratletust selles küsimuses nõuab ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika. Seni oli väga piiratud mahus immuuniteet sätestatud üksnes rahvusringhäälingu kaastöötajatele. Kuid veelgi olulisemad on **muudatud võlaõigusseaduse (VÕS) mittevaralise kahju hüvitamise regulatsioonis**. Eesti põhiseaduse põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste peatükk tõstab väga mitmed mittevaralised õigused sõnaselgelt kõrgeimale võimalikule tasandile põhiõiguste väärtusskaalal, nagu näiteks õigus au ja hea nime kaitsele, perekonna ja eraelu puutumatusel, sõnumisaladusele. Lisaks tulenevad seaduses loetlemata põhiõigused üldisest põhiseaduse inimväärikuse põhimõttest. Kuivõrd karistusõiguslikult on mõeldamatu neid kõiki paušaalselt kriminaliseerida, on seda olulisem neis võlaõigusliku õiguskaitse tõhusus. Võlaõiguslikult kaitstakse enamikke nimetatud õigustest mõiste „isikuõigus“ kaudu. „*Punitive damages*“ (karistavad kahjud) ei ole üdini Anglo-Ameerika õiguse mõiste, vaid pärineb Rooma õigusest ning on eksisteerinud ka kontinentaaleuroopa õigusruumis läbi ajaloo ning omab selles rolli ka tänapäeval. Alates 1900 BGB jõustumisega Saksamaal seadusandja tegi valiku monistliku kahjuhüvitise süsteemi kasuks, mis on puhtalt kompensatoorse iseloomuga, ning välistas dualistliku süsteemi, kus kahju hüvitamisel võidakse lisaks eraldi arvestada ka selle preventiivset mõju. Siiski hakkas ka Saksamaa kõrgemate kohtute praktika sellest dogmast järk-järgult loobuma alates 1950ndatest aastatest ning *expressis verbis* taastas isikuõiguste kaitsel sisuliselt karistavad kahjuhüvitised 1990ndate alguses Caroline I ja II lahendites. Lisaks sellele on ka vahepealsel ajal eksisteerinud Saksamaal olemuslikult karistuslikud või tõrjuvad kahjud näiteks intellektuaalomandi kaitsel, kus on võimalik välja mõista kolmekordseid kahjusid. Viimastel aastakümnetel on täheldatav kontinentaaleuroopa õiguse ning Anglo-Ameerika õiguse lähenemine selles pealtnäha lõhestavas küsimuses. Ühelt poolt on USA-s hakatud seadma piire ülemäärastele karistavatele kahjudele. Teisalt on mitme kontinentaaleuroopa riigi seadusandluses või kohtupraktikas märgata initsiatiivi iseäranis isikuõiguste tagamisel tõrjuvate kahjuhüvitiste sisseviimisel. Euroopa Liit on teinud ettepaneku kaaluda kahekordseid kahjuhüvitisi ka näiteks konkurentsireeglite rikkumise puhul privaathagide soodustamiseks õiguskorra kaitsmiseks. Olukorras, kus karistusõigus ei saa ega taha laieneda, vaid hoopis kahaneb, iseäranis sõna- ja väljendusvabadusega seotud valdkondadele, on sedavõrd suurem surve tagada nendega seotud põhiseaduslikud väärtused efektiivse võlaõigusliku regulatsiooniga. Siiski on jätkuvalt mõningane pingeseisund n.ö. 20 sajandi alguse „dogma puhtuse“ ning tegeliku elu vajaduste ja arengute vahel. Eesti kohtupraktika uuringu ning mitmete õiguserakendajate-praktikute arvates ei ole seni isikuõigused Eestis piisavalt tugevalt kaitstud olnud. Eestis 31.12.2010. a jõustunud võlaõigusseaduse muudatustega viidi sisse tõrjuvad kahjuhüvitised isikuõiguste rikkumise puhul, mis oma olemuselt on sarnased saksa õigusruumis isikuõiguste rikkumisel käibel olevate tõrjuvate kahjuhüvitistega ning ka *punitive damages* kontseptsiooniga.

3.21. Tarbijakaitse direktiivide harmoneerimine ning VÕS ettemaksu regulatsioon

Kuigi nimetatud eelnõu põhieesmärgiks oli viia VÕS tarbijalepingute regulatsioon täpsemini ja paremini kooskõlla EL tarbijakaitse alaste direktiividega, puudutas **sisuline vaidlus hoopis muud**. 12.01.2011. a võttis Riigikogu koos nimetatud muudatustega vastu ka JM algatatud VÕS

muudatused, millega tunnistati VÕS § 213 lg 4 ja 637 lg 6 kehtetuks. Nimetatud sätted näevad ette, et tarbijamüügilepingu või tarbijatöövõtulepingu puhul ei või ostjat kohustada ettemaksuks enam kui poole ulatuses ostuhinnast. Nende sätete kehtetukstunnistamisele eelnes pikk valitsusasutuste sisene vaidlus. JM leidsime, et esiteks oleks kummaline säilitada nõuet, et internetist lillekimbu tellimisel või lepingulise ühistranspordi kasutamisel tuleks kohustuslikult võimaldada maksmist kahes osas, teiseks ei leidnud me analoogset ettemaksu piirangut ühestki meie poolt uuritud EL liikmesriigist v.a. Holland. Kõnealune säte seadis eesti internetipoe pidajad ja teenuste pakkujad ebavõrdsesse konkurentsiolukorda võrreldes teiste riikide sarnaste ettevõtjatega ning võib pidurdada ka teistest riikides Eestile tarbijatele suunatud kaupade või teenuste osutamist.

3.22. Tarbijakrediidi direktiivi ülevõtmine

Uue EL tarbijakrediidi direktiiviga ühtlustatakse detailselt nõuded tarbijakrediidi reklaamile, lepingueelsele ja lepingulisele teabele, krediidi kulukuse määra arvutamisele ning tarbija taganemisõiguse kohta. Tarbija teavitamine on EL-s maksimaalselt ühtlustatud ning selleks tuleb kasutada Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehte. Tarbijapoolse taganemisõiguse tähtaeg on pikendatud 7lt päevalt 14le. Kuna tegu oli direktiivi ülevõtmisega, ei esinenud suuremaid õiguspoliitilisi vaidluskohti, kuid eelnõu oli mahukas, tehniline ning põhiliseks arutluskohaks oli, kas ja mis ajaks jõuavad pangad oma infosüsteemid uute nõuetega kooskõlla viia, arvestades vajadust samaaegselt teha ettevalmistusi eurole üleminekuks, mistõttu riigikogu otsusega jäi seaduse jõustumiskuupäevaks 01.07.2011.

3.23. Sissemakseta osäühingu regulatsioon

Alates 2011 [01.01.2011] on võimalik asutada osäühingut osakapitali sissemakset tegemata. Seni oli äriseadustiku järgi OÜ puhul igal juhul nõutav vähemalt 40 000 kroonine (2500 eurot) osakapital. Tõsi – sissemakseta OÜ asutamisel on mõned piirangud: esiteks võib asutajaks olla üksnes füüsiline isik, teiseks ei tohi kavandatud osakapital olla suurem kui 25 000 eurot. Sellega ei ole Eesti muidugi loonud midagi ainuomast. Näiteks Suurbritannias on võimalik asutada *private company limited by shares* ühenaelase kapitaliga ning Saksamaal, Prantsusmaal, Hispaanias, Belgias ja Hollandis on võimalik asutada äriühing üheeurose osakapitaliga. Eesti lahendus on kombinatsioon Suurbritannia ja Saksa ühinguõigusest. Kui briti mudeli järgi vastutavad osanikud vaid oma osa arvel, siis saksa *haftungbeschränkten Unternehmergeellschaft (UG)* ehk nn mini GmbH on äriühinguvorm mis ideaalis peaks siiski hiljem kujunema GmbH-ks, kuid see vajab osanikepoolset otsust osakapitali suurendamiseks ning vastavate kannete tegemist registrisse, kuid osanik vastutab sealgi üksnes oma osa ulatuses ehk vastutus piirdub sissemakstud 1 euroga. Eestis ei ole erinevalt Saksamaast loodud eraldi üleminekuvormi ja tegu on koheselt täis OÜ-ga, kuid miinimumosakapitali hilisema sissemaksmise kohustus säilib ning kuni selle sooritamiseni vastutab osanik OÜ ees tasumata sissemakse ulatuses, sissemakse täieliku tasumiseni ei ole lubatud osakapitali suurendamine ega vähendamine ning teha väljamakseid osanikele, v.a. teatud erandid. Kas sissemakset saab tasuda OÜ majandustegevuse käigus akumulieritud tulust või tuleb selleks igal juhul leida OÜ väliseid vahendeid? Kuigi AS seda ei reguleeri, on õiguskord tervik ning toimib koosmõjus ja asjakohane on rakendada VÕS § 197 jj **tasaarvestuse võimalust**, seega panka ei pea minema röövima, kuid loomulikult ei ole keelatud ka eraldi sissemakse sooritamine.

Sissemakseta OÜ asutamise võimalus on mõeldud iseäranis väikeettevõtluse soodustamiseks, võimaldades piiratud vastutusega ettevõtja vormi kes seni võib olla oleksid valinud sissemakse tõttu FIE vormis tegutsemise, kuid seejuures vältimatult riskides ka isikliku varaga. Teisalt on ka varasem 40 000 krooni osakapitali nõue niikuinii tinglik kokkuleppeline piir, mis ei tähenda praktikas midagi eriti olulist, eriti näiteks kui OÜ-ga silmas peetava tehingu maht nt ületab seda summat oluliselt. 18 sajandist pärit miinimumkapitali nõudeid on täna üha enam hakatud üle vaatama, tõdedes, et see ei pruugigi olla kõige efektiivsem võlausaldajate kaitsmise vahend, selle asemel räägitakse üha rohkem nt maksejõulisuse testi juurutamisest (nn *solvency test*). Maailmapanga andmetel miinimumkapitali nõuded piiratud vastutusega äriühingule vähendavad ettevõtlikust. Näiteks Saksamaal suurenes pärast sissemakseta UG loomise võimalust vahemikus november 2008 ja jaanuar 2010 registreeritud UG-de hulk 12 000 võrra. Marokos suurenes äriühingute registreerimine 40% võrra pärast osakapitali vähendamist 30 000 dirhami pealt 1000 dirhamini. Ka Eestis toimus 2011 kahe esimese nädala jooksul äriühingute registreerimine suurenemine üle kahe korra võrreldes 2010 kahe esimese nädalaga – 355 pealt 710-ni, viimastes omakorda 442 kanti äriregistrisse märkega “asutatud sissemakset tegemata”

3.24. Äriseadustiku eurole ülemineku seadus

Põhiküsimuseks oli asjaolu, et äriühinguõiguslikult relevantsete summade kroonidest automaatne eurodeks ümberarvutamine oleks kaasa toonud mittetäisarvulised summad, kuid ÄS näeb ette, et osa või aktsiakapital ning osa või aktsia nimiväärtus väljendatakse täisarvudena, täisarvudeni ümardamine omakorda võiks aga paigast viia senised ühingusisesed osalusproportsioonid. Seetõttu mindi lahendusele, kus osanikud-aktsionärid teevad ise endale sobival ajal ja vormis ära nn kapitali ja selle osaluste eurodesse konverteerimise, kusjuures aktsiaseltsi puhul loodi võimalus lasta välja ka nimiväärtuseta aktsiat. Äriühingu põhikirja muudatuste, osa- või aktsiakapitali ning nimiväärtuseta aktsia äriregistrisse kandmine seoses eurole üleminekul on aasta lõpuni riigilõivuvabad [01.07.2010].

3.25. Võistleva kriminaalmenetluse pakett

Mahukas kriminaalmenetluse seadustiku muudatuste pakett tugevdab võistlevat menetlust ning kõrvaldab mitmeid muid praktikas kerkinud probleeme, mis on tervikuna tõusetunud alates uue KrMS jõustumisest 2004 aastal. Muuhulgas on kavas sisse tuua esimese hooga kriminaalmenetlusest välja jäänud kohtueelsel uurimisel antavate **ütluste deponeerimise** võimalus eeluurimiskohtuniku juures, täpsustatakse oluliselt võistleva kohtuprotsessi keskse instrumendi - **ristküsitluse** –korda ning **alaealise kannatanu ülekuulamise** korda, kelle puhul avarduvad teatud protsessuaalsete garantiide järgmisel võimalused tema kohtumenetluses ülekuulamise vältimiseks korduvohvritrauma tekitamise välistamise eesmärgil. **Täpsustatud on kaitsja rolli**, s.h tähtaega, mille jooksul ta peab olema valmis üldmenetluses kohtuistungil määramiseks (3 kuud), sisse on viidud **protseduurilised täpsustused kohtuniku põhjendamatu enesetaanduse vältimiseks**, sisse on toodud võimalus, et **ka tunnistajal võib olla menetluses esindaja** advokaadi või muu vastavatele haridusnõuetele vastava isiku näol. Sisse on toodud võimalus kaasata ja üle kuulata eriteadmistega asjatundjat, kes ei ole samas eksperdina kaasatud. Suurendatud on isiku garantiisid, kellelt on mingi ese asitõendina ära võetud – sätestatud on viivitamatu tagastamise kohustus, kui langeb ära alus selle mittetagastamiseks, samuti sätestatakse 6

kuuline tähtaeg asitõendi tagastamiseks, kui süüdistatavat ei ole tuvastatud. Samuti on KrMS paketi sisse toodud õiguskaitsevahend kohtuasja mõistliku lahendamise aja järgimiseks. Menetlusökonoomika – mis aga ei väljendu mitte üksnes kohtu ajas, vaid ennekõike menetluses osalevate poolte, kannatanute ning tunnistajate ajas – seisukohast on väga tähtis põhimõtte sissetoomine, millega välistatakse tarbetuid ja kurnavaid täismahus korduskohtuprotsesse, kui kõrgema astme kohus on asja tagasi saatnud: Saates kriminaalasja uueks arutamiseks samas kohtukoosseisus, määrab ringkonnakohus, **millises osas kohtumenetlust maakohtus täiendatakse või korratakse**. Kui kriminaalmenetlusõiguse oluline rikkumine puudutab üksnes kohtuotsuse tegemist, saadab ringkonnakohus kriminaalasja maakohtule uue kohtuotsuse tegemiseks. Sõltumata ringkonnakohtu määruses märgitust, teeb maakohus kriminaalasja uuesti arutades täiendavalt menetlustoiminguid, mis kohtu hinnangul on vajalikud kriminaalasja õigeks lahendamiseks. Tänapäev esineb absurdlikke olukordi, kus väga laia vigade spektri puhul tuleb asja täismahus esimeses astmes uuesti arutada, kogu protsessi korrata, tunnistajad uuesti välja kutsuda jne, seda ka juhul kui kõrgema astme kohtu poolt otsuse tühistamise aluseks oli sootuks muu põhjus. KrMS pakett on Riigikogu poolt vastu võetud, kuid veel välja kuulutamata [01.09.2011]

3.26. Halduskohtumenetluse seadustik

Halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) kõige suurem muudatus on see, et ta **ei sisalda enam üldviidet tsiviilkohtumenetluse seadustikule** (TsMS), mis on seni põhjustanud vaidlusi TsMS kohaldamise osas, samuti on HKMS eelnõus kodifitseeritud mahukat Riigikohtu praktikat, mida senine HKMS ei ole üheselt lahendanud. Kaotatud on tarbetuid vorminõudeid ning lihtsustatud on kaebuse muutmist ning üleminekut ühelt kaebuse liigilt teisele, laiendatud on halduskohtu volitusi esialgse õiguskaitse kohaldamiseks. Sisse on toodud eraldi halduskohtulik **lepitusmenetlus, lihtmenetlus** ja **massmenetlus**. Muudatused kogumis peaks muutma halduskohtumenetluses isikul enda õiguste kaitse efektiivsemaks ja kiiremaks. HKMS võeti vastu 27.01.2011 ning jõustub 01.01.2012.

4. OLULISEMAD RIIGIKOGU MENETLUSES OLEVAD JM ÕIGUSPOLIITILISED ALGATUSED

4.1. Korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu

Korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu on üks viimaseid puuduolevaid suuremaid ehitusblokkidest Eesti õiguskorras, millel on eriline tähtsus põhiseaduslikku korda järgivas õigusriigis. Politsei töö aluseks on pikka aega olnud 1990 aasta politseiseadus, mis on vastu võetud enne põhiseaduse jõustumist ning ei ole sellega kooskõlas. Politsei- ja piirivalve ühendatud seadusega võeti küll ajutise lahendusena üle mitmeid korra- ja õiguskaitse erimeetmeid ja mõningaid põhimõtteid, kuid see ei asenda terviklikku korra- ja õiguskaitse seadust. Lisaks politseile tegutseb erinevate seaduste alusel aga ligi 40 nn riikliku järelevalve erikorra- ja õiguskaitseorganit, näiteks maksunduse, ehitus-, toidu-, keskkonna- ja muinsuskaitse valdkondades, kelle isikute põhiõigustesse sekkumise alused on ebahütlased ning pillutatud paljude eriseaduste vahel. Mitme korra- ja õiguskaitseorgani poolt ühiselt kasutatavad erimeetmed on eriseadustes laiali, enamasti põhjendamatult erineva aluse ja sisuga. Korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu (KKS) esiteks defineerib esmakordselt kogu valdkonnale omased ühised põhimõisted, nagu näiteks **avalik kord, riiklik järelevalve, korra- ja õiguskaitseorgan, avaliku korra eest vastutav isik, kolmanda isiku kaasamine, oht avalikule korrale, üldmeede, erimeede, vahetu sund**. Näiteks avalik kord on mõiste, mida ei tohiks segamini ajada käitumise nõuetega avalikus kohas, vaid on

põhiseaduse §-des 26, 33, 40 lg 3, 45 lg 1, 47 ja 130 kasutatud üldmõiste ning mis praktikas tähendab seda osa õiguskorrast, kus kohtulik või muu mittekorrakaitseline õiguskaitse ei ole õigeaegselt või efektiivselt võimalik. Politsei on eelnõu järgi üldkorrakaitseorgan, kõik ülejäänud erikorrakaitseorganid. Väga oluline on ka selge aluse loomine, millal võib kohustada ohtu mittetekitanud **kolmandat isikut** ohu tõrjumiseks. Kogu korrakaitse käivitavaks teguriks on oht avalikule korrale, mis omakorda laguneb kolmeks: **oht, oluline oht ja kõrgendatud oht**. See definitsioon on väga oluline, kuivõrd hilisem riivava meetme rakendamise võimalikkus on juriidilisest seotud justnimelt ohu astmega. Korrakaitseaduse eelõusse on **kodifitseeritud 24 erimeedet**, mis on enim kasutatavad või üldomased kõigile või mitmele korrakaitseorganile – alates isikuandmete töötlemisest, küsitlemisest, isikusamasuse tuvastamisest, DNA või hääleproovi võtmisest kuni viibimiskeelu, vallasasja läbivaatuse, valdusesse sisenemise ja isiku kinnipidamiseni välja. Senised meetmed politseiseaduses kujutasid endal parimal juhul nn erimeetme pealkirja, jättes põhiseadusvastaselt andmata meetme volitusnormi koos selle kohaldamise õigusliku aluse ning meetme enda sisuga. KKS tervikuna, kuid iseäranis selle meetmete regulatsioon vastabki välismõju poolest kõige olulisemale põhiküsimusele: **Mis asjaoludel ja kelle suhtes** (volitus e alusnorm, kasutab sageli üldosas defineeritud ohuastmeid) **kelle poolt** (milline korrakaitseorgan on pädev) ja **mil moel** (meetme kirjeldus) **võib kasutada isiku põhiõigust piiravat meetet riikliku järelevalve teostamisel**. Lisaks väärib esiletõstmist veel üks moment KKS – sellega sätestatakse esimest korda **ühtsed terves Eestis kehtivad avalikus kohas käitumise üldnõuded**. Hetkel on nende nõuete kehtestamine antud kohalikele omavalitsustele, mistõttu võiks öelda, et selles valdkonnas kehtib Eestis üle 200 erineva õiguskorra, kusjuures nt Tallinnast Võrru reisisid vaevalt et on realistlik eeldada, et iga valla või linna piiril Eesti elanik või ka külaline end erinevate avalikus kohas käitumise nõuetega – mille rikkumisel on õiguslikud tagajärjed kuni karistusõiguslikeni välja – eraldi kurssi viib. KKS eelnõu on Riigikogus arutusel olnud alates 2007 aastast ning selle vastuvõtmist on seni takistanud erimeelsus küsimuses, kas ja mis ulatuses võiks halduslepinguga kaasata korrakaitseliste ülesannete täitmisesse haldusväliseid isikuid.

4.2. Korruptsioonivastane seaduse eelnõu

Raskemad korruptsiooniteod on KarS järgi kuritegudena karistatavad sõltumata sellest, kas need on toime pandud avalikus- või erasektoris. Korruptsioonivastase seadus (KVS) on aga haldusõiguse osa, mille eesmärgiks on korruptsiooni ennetamine eeskätt avalikus sektoris. Kehtiva KVS-i tegevus- ja toimingupiirangute regulatsioon on oma ebaselguse tõttu ajale jalgu jäänud ning põhjustanud ka põhiseaduspärasuse vaidlusi. Samuti JMis 2005 valminud analüüsi kohaselt on kehtiv majanduslike huvide deklareerimise (MHD) süsteem ebatõhus ega aita saavutada sellele pandud eesmäärke. Sama kinnitavad ka Riigikontrolli 2000.a. auditi tulemused. Euroopa Nõukogu korruptsioonivastaste riikide grupp (GRECO) on samuti soovitanud Eestil kehtiv MHD süsteem üle vaadata. Täna esitab MHD-d ligi 30 000 ametiisikut, kusjuures enamik andmeid kordab juba muudes riiklikes registrites olemasolevaid andmeid (nt kinnistusraamat, äriregister jne), mis tähendab tarbetut halduskoormust olemasolevate andmete ümberkirjutamisel. Kui arvestuslikult kuluks ühe deklaratsiooni täitmisele ja esitamise 1 tund tööaega, siis täna on küsitav ligi 30 000 töötundi, mis tähendab kokku 15 ametniku aastase töö kogumahtu, kulutamine. **KVS eelnõuga on ette nähtud MHD esitajate enam kui 10 kordne vähendamine**, keskendudes üksnes ühiskonnas väga olulist mõju omavatele tippametiisikutele, **samal ajal muutes oluliselt sisulisemaks deklareeritavate huvide määratluse**, mis peaks aitama sisuliselt kaasa korruptsiooni ennetamisele. Näiteks on

hõlmatud ka kinnisasi või sõiduk, mis ei ole küll registris isiku nimel, kuid mida ametiisik kasutab arvestatava hulga aja jooksul aastas (eelnõus pakutud piiriks 4 kuud, selle üle võib vaielda, kuhu see piir täpselt tõmmata). Eelnõu tegemisel arutleti põhjalikult ka selle üle, kas ja kes peaks MHDde sisu üle järelevalvet teostama. Täna on see kohustus formaalselt pandud erinevatele ametiisikutele, kuid võib öelda, et sisulist ja toimivat mehhanismi, eriti arvestades MHD suurt arvu, ei ole. Eelnõus on pakutud, et kitsendatud arvu isikute MHD, kes jätkuvalt peavad deklaratsiooni esitama, avalikustatakse vastavas registris, eraldi ametkonda nende kontrollimiseks ei moodustada ning andmete õiguse jooksu kontroll on seega n.ö. naabrivalve ja avalikkuse kätes. **MHD-de esitamine on kavandatud täisdigitaalselt ja eeltäidetud deklaratsioonide** abil analoogselt nt tuludeklaratsiooniga, kus tarbetu tehnilise töö maht on viidud miinimumini. Teine oluline muudatus on **ametiisiku** (mitte segamini ajada ametnikuga) ning **temaga seotud isiku** mõiste definitsioon ning tema **tegevus- ja toimingupiirangute juriidiliselt oluliselt selgem ja täpsem määratlemine**. Koosmõjus uue avaliku teenistuse seaduse eelnõuga (ATS) kõrvaldatakse ka hetkel põhiseadusega küsitavas kooskõlas olevad põhjendamatud ametiisiku kõrvaltegevuse piirangud. KVS menetlus Riigikogus on selle koosseisu ajaks lõpetatud, peaasjalikult seetõttu, et ei leitud piisavalt üksmeelt MHD süsteemi korrastamine pakutud kujul.

4.3. Jälitustoimingute korrastamise pakett

Jälitustegevust korrastava paketi eesmärk on ühtlustada senine regulatsioon, mis paikneb nii jälitustegevuse seaduses kui ka KrMS-s. Eelnõuga korrastatakse kehtiv jälitustegevuse süsteem, nähakse ette kindlad alused, mille olemasolul on lubatud teha isiku põhiõigusi riivavaid jälitustoiminguid ning tõhustakse nende üle teostatavat järelevalvet. Nii kriminaalmenetluse väline ehk korrakaitseline jälitustegevus kui ka kriminaalmenetluses tõendite kogumise eesmärgil tehtav jälitustegevus sätestatakse ühes seaduses – KrMS-s. Lisaks täpsustatakse eelnõus jälitusmenetluse alustamise ajendeid, piiratakse kuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks jälitustoimingute tegemist ning suurendatakse prokuratuuri rolli jälitustoimingu lubade andmisel ning järelevalve teostamisel. Jälitustegevust korrastava eelnõu edasine kulg on veel lahtine.

4.4. Riigivastutuse seaduse eelnõu

Riigivastutuse seaduse (RVS) eelnõuga ühendatakse senine riigivastutuse regulatsioon ning riigi poolt alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus (AVVKHS) ühte seadusesse. Teiseks on oluliselt suurendatud riigivastutuse ulatust erinevate riigi avalik-õiguslike toimingute puhul. Riigivastutuse juhtumid moodustavad halduskohtute tööst märkimisväärse ligi veerandini kuuluva osa. **Oluliselt on laiendatud riigi vastutust** esiteks riigi poolt õiguspäraselt tekitatud kahjuga süüteomenetluses- kui AVVKHS näeb ette hüvitise üksnes vabaduse võtmise puhul, siis uues regulatsioonis on loodud selge alus kahju hüvitamiseks ka süüteomenetluse tagamisena või tõkendina kohaldatud õiguspärase **elukohast lahkumise keelu, ametikohalt kõrvaldamise ja vara arestimise** juhtude puhul, kui menetlus hiljem lõpetatakse või isik mõistetakse õigeks. Teisalt on **kärbitud** tänast vabaduse võtmisel makstavat üle 1000 (64 eurot) kroonist paušaalhüvitist, mis ei sõltu isiku saamata jäänud tulust. Tõendamata kahju puhul makstakse eelnõu järgi välja hüvitiseks 145 (9 eurot) krooni päeva kohta, kuid ülejäänud hüvitise suurus hakkab sõltuma ennekõike reaalselt saamata jäänud tulust: näiteks keskmist palka teeninud isik hakkab saama keskmiselt 545 krooni päeva kohta, samas päevahüvitise ülempiiriks on 4 kordne keskmine palk, mis

tähendab, et suuremat tulu teeninud isik hakkab edaspidi saama oluliselt suuremat hüvitist võrreldes tänase 1000 krooniga, samas kui nt töötu hüvitis võib ilma muude asjaoludega alatagi 145 (9 euro) krooniselt künniselt. Võrdluseks: näiteks Saksamaal on sarnane künnis 11 eurot. Süüteomenetluses õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitised on seega diferentseeritud ning nende väljamaksmise aluseid on oluliselt laiendatud võrreldes tänase üksnes vabaduse võtmisega seotud kahju hüvitamisega. **Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise aluseid on samuti laiendatud:** kui kehtiv RVS § 15 võimaldab seda üksnes juhul, kui kohtunik on toime pannud kuriteo, siis KVS eelnõu järgi võib lisaks olla aluseks ka oluline menetlusõiguse rikkumine. RVS eelnõu kaotab ära piirangu, mille kohaselt mittevaraline kahju hüvitatakse üksnes füüsilisele isikule, seega näeb eelnõu siin hüvitise võimaluse ette ka juriidilisele isikule. Üldiselt võib öelda, et RVS võrdlusanalüüsi kohaselt väga paljudes EL riikides puudub terviklik riigivastutuse regulatsioon ning see küsimus on pigem lahendatud erinevate kohtupretsedentide alusel. Selles mõttes on juba täna kehtiv RVS tunduvalt kompleksem ja heldem kui enamikes võrdlusriikides. Uue RVS eelnõuga muutub Eesti riigivastutusõigus üheks täpsemini reguleeritumaks ja eeskujulikumaks režiimiks Euroopas ning lahendab ka senise RVS põhiseaduspärasuse vaidlustes tõstatatud küsimused.

4.5. Majandustegevuse üldosa seadustiku eelnõu

Täna on erinevate majandustegevuseks nõutavate tegevuslubade, registreeringute, litsentside, tunnustamise taotlemise, menetlemise ja muud tunnused reguleeritud ligi sajas erinevas seaduses ning arvukates määrustes ning enamasti erisustega, millel puudub selge põhjendus. Majandustegevuse registri (MTR) registreering on eksitava nimega, kuna tal on sisuliselt tegevusloa iseloom, ilma milleta on keelatud tegutseda, pealekauba on tegu veel tähtajalise registreeringuga, mida tuleb igal aastal uuendada. **EL teenuste direktiivist** [28.12.2009] tulenevad nõuded on osaliselt üle võetud üksnes deklaratiivselt, mitte sisuliselt.

Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MTSÜS) eelnõuga luuakse terviklik ja ühtne majandustegevuse avalik-õiguslike kitsenduste regulatsioon. Tänapäevane avalik-õiguslike heakskiitmise vormide paljususe redutseeritakse vaid kaheks vormiks: **teavitamine** ja **tegevusluba**. Enamik senistest registreeringutest ning mitmed tegevuslubadest muutuvad teavitamiskohustusega majandustegevuseks, teavitamiselt on võetud selle tegevusloaline iseloom: piisab ühepoolsest teavitamisest ilma majandushaldusorgani heakskiitu ootamata, et lugeda teavitamiskohustus täidetuks. Kaob ära teavitamise eraldi iga-aastase õigsuse kinnitamise kohustus, selle asemel tekib võimalus teha vastav märke majandusaasta aruande esitamisel. Teenuste direktiivist tulenevaid eeliseid ettevõtjatele laiendatakse **kõikidele teenuse osutajatele**, kuid mis veelgi olulisem, ka **kaupade pakkujatele**. Kõigile luuakse võimalus suhelda riigiga läbi **ühtse kontaktpunkti** ning esitada dokumente ja saada kõigis menetlusküsimustes tagasisidet läbi Eesti teabevärava ning ettevõtjaportaali, kuid alternatiivina võib seda teha ka läbi notari või ka paberkandjal majandushaldusametusele. Sisse viiakse üldpõhimõttena **tegevusloa vaikimisi kehtima hakkamine**, kui haldusorgan ei ole taotlust tähtaegselt lahendanud. MTSÜS loob ühtsed **reeglid tegevusloa üleandmiseks ettevõtte pärimise või võõrandamise, samuti äriühingute ühinemise, jagunemise või ümberkujundamise korral**. Ettevõtjale antakse õigus taotleda tegevusloa menetluses **eelotsust** ning sõlmida selle tingimuste täpsustamiseks **haldusleping** – mis peab tagama õiguskindluse, et hetkel veel mitte täidetud tegevusloa tingimuste täitmisel teatud moel on tal põhjust usaldada, et ta tegevusloa ka saab. See on iseäranis asjakohane keerukamate tegevusalade puhul, kus esineb mõningane ebaselgus või diskretsioon majandustegevuse nõuete täitmise hindamisel, eriti kui nende täitmiseks tuleb ettevõtjal, sageli ka laenuraha

eest, teha suuremaid kulutusi. Erinevalt Austria *Gewerbeordnung*'ist ei ole Eestis MTSÜS eriosa kodifitseeritud, kuid eelnõu kogumahust moodustavad ligi kaks kolmandikku muudatused eriseadustes, millega tunnistatakse kehtetuks dubleeriv, MTSÜSi kodifitseeritud osa ning osaliselt on eriseadustes ära võetud ka sisulisi majandustegevuse nõudeid, mis olid teenuste direktiiviga vastuolus või millel puudus põhjendus. Kõik eelnev, aga ka näiteks **andmete topeltküsimise keeld**, kui riigil on samad andmed juba teises andmekogus olemas, majandustegevuse teate ühtlustatud sisu, selged ja ühtsed nõuded tegevusloa kontrolliesemele, tegevusloa taotlusele – **vähendavad oluliselt regulatiivset koormust ettevõtjatele** ning loovad süsteemsuse ja õigusselguse täna killustatud majandushaldusõiguses.

4.6. Karistusregistri seaduse eelnõu

Karistusregistri seaduse eelnõuga nähakse ette õiguslik alus karistusregistri ületoomiseks Politsei- ja Piirivalveametist Justiitsministeeriumi valitsemisalasse Registre ja Infosüsteemide Keskuse juurde. Eelnõuga nähakse ka ette põhimõtteline muudatus võrreldes kehtiva õigusega. Karistusregistri andmed muutuvad avalikuks ning igapäev on õigus teha registrisse päring ja saada sealt teavet teise isiku kehtivate karistuste kohta. Erandiks on üksnes andmed alaealiste isikute karistuste kohta ning karistusregistri arhiivi kantud andmed. Viimastele on juurdepääs üksnes seaduses nimetatud isikutel ja asutustel. Täiendavalt luuakse eelnõuga õiguslik alus karistusregistri andmete vahetamiseks Euroopa Liidu karistusregistre info süsteemi (ECRIS) kaudu.

5. 2011. AASTAL ALGATATAVAD VÕI ETTEVALMISTAMISEL OLEVAD ÕIGUSLOOMEPROJEKTID

5.1. Õiguskorra ja turvalisuse alased initsiatiivid erakondade 2011 valimisprogrammides

JM'l on olemas tööplan 2011 aastaks, kuid kuna ühtlasi on valimiste aasta ja kevadel astub ametisse uus valitsus, tasub heita põgus pilk erakondade valimisprogrammide õiguskorra ja turvalisusega seotud seisukohtadele, mis omakorda saavad hetkel veel mitteteadaolevas kombinatsioonis sisendiks uuele koalitsioonileppele, mis omakorda mõjutab JM plaane. Alljärgnevalt vaatame Reformierakonna (RE), Isamaa ja Res Publica Liidu (IRL), Keskerakonna (KE), Sotsiaaldemokraatide (SDE) ning Roheliste (EER) programme. Rahvaliidu valimisplatvormi ei õnnestunud tema kodulehelt leida. Kõige põhjalikumalt on laiemalt õiguskeskkonna, õiguskorra ja turvalisuse punkte käsitleanud RE, IRL aga ka KE. Kõigepealt kattuvaid punkte: kolm erakonda (RE, IRL, EER) rõhutavad vajadust **ohjeldada monopole, kartelle ning kaitsta konkurentsi**, sealhulgas RE ja IRL käsitlevad ka vajadust konkurentsi suurendamiseks leevendada ravimite müügi piiranguid. Kaks erakonda (IRL, RE) lubavad üle vaadata **riigilõivud** (Riigilõivude suuruse analüüs on ka juba JM JPO 2011 tööplaanis), sealhulgas mõlemad peavad vajalikuks suurendada võimalusel riigi õigusabi. Samas RO leiab, et kohtusüsteemi tuleks finantseerida riigilõivude baasil ning KE lubab juurde palgata kohtunikke. RE ja IRL peavad vajalikuks uuendada **autoriõiguse regulatsiooni**, seejuures RE peab vajalikuks **intellektuaalomandi terviklikku ülevaatamist** digiajastu arengust tulenevalt. Mõlemad ning lisaks KE peavad oluliseks ka kaitset **küberkuritegude** vastu. RE ning EER peavad vajalikuks **kodifitseerimisprojektidega** jätkamist – õigusselguse huvides tuleb raskesti mõistetav seadusandlus koondada valdkondlikeks seadustikeks, samas RE toob välja ka juba konkreetset valdkondlikud kodifitseerimisprojektid (mitmetes millistest on juba tööd alustatud, mõni ka juba Riigikogule esitatud). IRL, RE ja EER peavad oluliseks **tugevdada**

järelevalvet jõuametkondade (selgitus: politsei, jälitus- ja julgeolekuasutused) tegevuse üle. RE ja SDE tõstavad esile rakendada **õigusakti mõjude analüüsi** (ÕMA). Lisaks on veel igale erakonnale ainuomasemaid punkte: nt KE peab oluliseks uue kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) loomist ning KOVide finantsjuhtimise paremat reguleerimist ning suuremaid võimalusi KOVidele korrakaitstes osalemiseks ja presidendi otsevalimist. SDE tahab luua inimkaubanduse vastase seaduse. RO tahab otsedemokraatia suurendamist. IRL soovib Kapo uurimispädevuse laiendamist kõikide KOVidele, koduomanike võlakaitse seaduse mõjusat rakendamist, kuritegeliku vara konfiskeerimist, karistusjärgse kinnipidamise rakendamist ning lubab vastu võtta uue korrupsioonivastase seaduse (KVS). RE peab oluliseks äriühingute ümberkujundamise ja lõpetamisega seotud reeglite lihtsustamist, kohtuasjade menetluse kiirendamist et need ei võtaks I astmes reeglina aega üle 100 päeva, maksejõuetus- ja täitemenetluse õiguse täiustamist, korrakaitse seaduse rakendamist, Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) positsiooni tugevdamist ning ühtse juristieksami sisseseadmist.

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et väga mitmed valimisprogrammides olevad õiguspoliitilised teemad on JM-l juba töös või planeeritud alustada 2011 aastal, samas esineb mitmetes ka uusi ja erinevaid lähenemisi, mille puhul on hetkel vara prognoosida, kas ja millised neist tõstetakse tulevase valitsuskoalitsiooni prioriteetide hulka.

5.2. Keskkonnaõiguse kodifitseerimine – üld- ja eriosa

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KSÜS) projekt valmis juba 2010 I pa ning vaieldi detailselt kodifitseerimiskomisjonis läbi, kiideti valitsuse poolt heaks ning on hetkel Riigikogu menetluses, oodata on selle peatset vastuvõtmist. Täna on keskkonnavalades eriseadustes sarnaste nähtuste kohta erinevad terminid ning tihti ka põhjendamatult erinev sisu: näiteks keskkonnamõju, negatiivne keskkonnamõju, keskkonnakahju, keskkonna saastamine jne. Keskkonnaõiguse üldosa esiteks kodifitseerib kogu keskkonnaõigusele omased **kesksed mõisted: keskkonnanähtused, keskkonnarisk, keskkonnaoht, käitis, heide, saastamine ja saastus** ning annab neile juriidiliselt selge sisu, mida edaspidi saab kasutada eriosades läbivalt ja üheselt mõistetavatena. Samuti tõstab KSÜS sulgude ette kogu **keskkonnaõigusele ühised põhimõtted – nt vältimispõhimõte, ettevaatuspõhimõte, saastaja maksab printsiip** ning igapäevase hoolsuskohustused ja käitaja kohustused, keskkonnavalased õigused, s.h. valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni õigused. Lisaks on asjaõiguse seadusest välja tõstetud seal täna leiduvad olemuslikult avalik-õiguslikud **igapäevase õigused kasutada võõrast maad ja veekogu** ning **ühendatud on kogu keskkonnavalade lubade regulatsioon**. Kavas on üldosaga taasliita ka **keskkonnamõjude hindamise** peatükk. Täna on valminud ka mahukas, enam kui 1000 paragrahvist koosnev keskkonnaseadustiku eriosa seaduse projekt, mis hõlmab valdkondi nagu näiteks **atmosfääriõhu kaitse, vesi, jäätmed, kiirgus, looduskaitse, metsandus**. On alanud töö eriosa läbitöötamisega laiapõhjalises kodifitseerimiskomisjonis.

5.3. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimine

Ehitus ja planeerimisõiguse kodifitseerimise eelanalüüs valmis 2010 aasta alguseks ning täna on valminud ehitus- ja planeerimisseaduse üldosade eelnõude projektid koos eriosade normiettepanekutega. Peatselt algab järk-järgult valminud töö läbitöötamine kodifitseerimiskomisjonis. Kindlasti on selles valdkonnas keerukaim, kuid olulisim väljakutse **vähendada tarbetut regulatsioonidest tulenevat koormust ehitajatele ja arendajatele**

ning teisest küljest tuleb senisest enam kaitsta **avalikku huvi**, mis seisneb eeskätt üldiseid huve arvestava ning inimsõbraliku elukeskkonna planeerimises ning väljaarendamises.

5.4. Korteriomandiseaduse eelnõu

Uue korteriomandi- ja korteriühituseaduse (KOS) väljatöötamise vajadus oli tingitud ennekõike soovist korrastada tänast süsteemi, kus on korteriomanike ühisused ja korteriühitused, seal kus need on moodustatud, selleks et paraneks korteriomandite valitsemise suutlikkust ning tekiks selgus ja õiguskindlus suhtekolmnurgas: korteriomanik-korteriühitu/ühisus-võlausaldaja. Praktikast on selles väga paljusid inimesi puudutavas valdkonnas ilmnenud mitmeid kitsaskohti. Selleks on KOSis loodud senise ühistu ja ühisuse asemele juriidilise isikuna nn. automaatne sundkorteriühing, mis tekib kinnisasja korteriomanditeks jagamisel. Muuhulgas on lahendatud osavastutuse põhimõttel korteriomaniku vastutus korteriühitu võlgade eest jpm.

5.5. Ühinemiste ja jagunemiste direktiivi ülevõtmine

Seaduseelnõu projekti eesmärgiks on võtta Eesti õigusesse üle direktiiv 2009/109/EÜ, millega omakorda on muudetud kapitalinõuete-, ühinemiste-, jagunemiste- ning piiriüleste ühinemiste direktiive eesmärgiga lihtsustada dokumenteerimis- ja aruandlusnõudeid äriühingute ühinemise-jagunemise korral, milliste muudatuste eesmärgiks on omakorda EL konkurentsivõime suurendamine nimetatud direktiividest tuleneva halduskoormuse vähendamise teel. Näiteks võimaldab eelnõu täita aktsionäridele ühinemise või jagunemisega seotud dokumentide kättesaadavaks tegemise kohustust nende ühingu kodulehel avaldamisega. Eesti direktiivi ülevõtmise eelnõu projekt kohaldab direktiivi põhimõtteid laiemalt kui nõutud – kuivõrd ühinemiste ja jagunemiste regulatsioon äriseadustikus on mitmetes küsimustes ka täna kõikide ühingute jaoks reguleeritud ühetaoliselt, puudub mõte jätta osadele kehtima erinev ja rangem regulatsioon.

5.6. Intellektuaalomandi korrastamine ja kodifitseerimine

Hetkel on enim ajale jalgu jäänud autoriõiguse seadus, kuid JM tellimusel on valminud analüüs, kus lisaks sellele analüüsitakse küsimust, kas põhimõtteliselt oleks mõeldav ja lisaväärtust loov intellektuaalse omandi tervikuna kodifitseerimine. Analüüs näitas, et see on mõeldav ja võiks luua suuremat õigusselgust. Ennekõike esineb tarbetut dubleerimist ja ka arusaamatuid erinevusi iseäranis tööstusomandi registreerimise regulatsioonides. Samuti ilmnes, et intellektuaalomandi kodifitseerimine on teostamisel ka mitmetes teistes EL liikmesriikides. Ka EL tasandil on erinevad intellektuaalomandi valdkonnad reguleeritud nt intellektuaalomandi õiguse jõustamise direktiivist tervikuna, mitte eraldi. Kokkuvõttes on edasise arutelu ja otsustamise kohaks, kas asuda intellektuaalomandi õigust kodifitseerima ning kui jah, kas see peaks hõlmama autoriõigust, tööstusomandit (kaubamärgid, patendid, kasulikud mudelid, tööstusdisainilahendust, geograafilist tähist, mikrolülituste topoloogia) või ka näiteks lisaks ka taimede paljundamist ja sordikaitset ning põllumajandusloomade aretuse õigust.

5.7. Tehnovõrkude regulatsiooni korrastamine

Hetkel valitseb õiguslik ebaselgus avalikes huvides rajatud või rajatavate tehnovõrkude- ja rajatiste osas (elektriliinid, gaasitrassid, sidekaablid jne) – kas, kelle vahel ja milliseid kokkuleppeid tuleb nende püstitamiseks sõlmida, on tõstatatud täna kehtivate tehnovõrkude talumise eest maaomanikule makstava väikese hüvitise põhiseaduspärasuses. JM-is koostatud

analüüsi kohaselt on võiks regulatsiooni täpsustamisel muuhulgas lähtuda järgmistest põhimõtetest: uute tehnovõrkude rajamisel tuleks talumiskohustus kehtestada sundvalduse seadmise haldusaktiga, mitte kanda omandi kitsendust kinnistusraamatusse, koormatud maa eest peaks maamaksu tasuma tehnovõrgu omanik, välja tuleb töötada meetodika uute tehnovõrkude puhul hüvitise maksmiseks, võimalik, et olemasolevate tehnovõrkude puhul oleks ka maamaksuvabastus üksi piisav hüvitis, võttes arvesse et ka see on tänasest olukorrast kordades soodsam lahendus kinnisasja omaniku suhtes. Võõral kinnisasjal asuvad tehnovõrgud peaksid olema õiguskäibes kui vallasasjad, lahendada tuleb küsimus, mil moel oleksid tehnovõrgud panditavad.

5.8. Eradetektiivindus

Eestis ei ole hetkel eradetektiivindus kui majandustegevuse valdkond reguleeritud. Mitmetes võrdlusriikides on seda tehtud. Näiteks Prantsusmaal, Austrias, Slovakkias, Ungaris ja Kreekas on seadusandja kehtestanud loakohustuse, mida täitmata tegutsemine on isikule keelatud. Kreekas ja Ungaris väljastab lube politsei. Ungaris kehtib alates 1998.a. detektiiviteenust ning isikute ja vara kaitsmise teenust osutavate isikute tegevusele eraldi seadus, mis näeb eradetektiividele ette ka privileege võrreldes tavakodanikega, sh nt isikusamasuse tuvastamise õigus, kahtlustatavate kinnipidamise õigus, ohtlike vallasasjade hoiulevõtmise õigus, isikute kohaletoometamise õigus *etc.* Prantsusmaal on tegevusloa saamise eelduseks vastaval erialal väljastatud ülikoolidiplom. Slovakkias on tegevusloa saamise eelduseks õiguslane ülikooliharidus või spetsiaalne turvateenustealane ülikooliharidus või vähemalt 10 aastane töökogemus politseis. Portugalis seevastu on eradetektiivitegevusele sarnanev tegevus paljuski seadusega keelatud, nt isiku pildistamine ilma viimase nõusolekuta on Portugalis karistatav. Naaberriigis Hispaanias on aga eradetektiivina tegutsemisele kehtestatud loakohustus, kusjuures tegevusluba antakse, kui isik on läbinud väljaõppe spetsiaalses haridusasutuses *Instituto de Criminologia* või mõnes teises ametlikult tunnustatud õppeasutuses, kus tuleb läbida vähemalt 1800 õppetundi selleks, et tegevusluba saada. Erinevalt eeltoodust on aga Taanis eradetektiivina tegutsemine täiesti vabalt lubatud. Samuti on vaba eradetektiivina tegutsemine Saksamaal, ent seal on eradetektiivitegevus oluliselt piiratud õigusabiteenuseid reguleeriva seaduse poolt (*Rechtsberatungsgesetz*). Võimaliku Eesti vastava regulatsiooni eesmärkideks saaks olla isikuandmete kaitse regulatsiooni täpsustamine eradetektiivinduse puhul ning avalik-õiguslike nõuete sätestamine eradetektiiviteenuse osutajale. Eradetektiivile ei tuleks anda rohkem õigusi kui on igaühel, kui siis näpuotsaga. Küll on aga küsimus selles, kas juba iseenesest asjaolu, et isik teise isiku tellimisel kogub ja talletab isikuandmeid, peaks olema põhjuseks miks sellise teenuse osutamisele kehtestada seadusega nõuded, Kuivõrd ei laiene IKS isikuandmete isiklikel eesmärkidel andmesubjekti nõusolekuta töötlemise erand, on küsimus ka selles, kas eradetektiiv tohiks isiku nõusolekuta isikuandmeid töödelda, isegi kui ta ei kasuta selleks enamaid meetmeid, võrreldes igaüheõigusega. Reguleerimise kasuks räägib ka vajadus luua õigusselgus, kus on piir ebaseadusliku ja karistatava eraviisilise jälitustegevuse ning legaalse majandustegevuse vahel, mööndes, et ühel või teisel moel selline tegevusala igas ühiskonnas eksisteerib niikuinii.

5.9. Osäühingu osade registreerimise analüüs

Täna on osäühingu osadega seonduv regulatsioon nii osa võõrandamise kui pantimise suhtes erinev sõltuvalt sellest, kas osa on registreeritud väärtpaperite keskregistris (EVK) või mitte. Registreeritud osade puhul esinevad järgmised probleemid: OÜ juhatuse poolt

peetaval osanike nimekirjal pole õiguslikku tähendust kolmandate isikute suhtes, mistõttu puudub võimalus täiesti kindlalt veenduda, kas osa võõrandaja omab selleks õigust, samal põhjusel on teatav ebakindlus osade pantimise puhul. Samas käibe kiiruse huvides ning kulukuse vältimise tõttu on kaheldav, kas OÜ osa puhul oleks mõistlik tekitada kinnistusraamatule analoogne konstitutiivne osanike register. Kaaluda võiks aga mittekonstitutiivse tähendusega registreerimise süsteemi, mis võimaldaks registriandmetele tuginedes osa heauskset omandamist. Kui seda teha, on järgmine küsimus, kas nimetatud register võiks olla äriregistri täiendus või EVK-s. Mõlema variandi puhul on kriitilise tähtsusega küsimus, kas sellega kaasneksid lisakulud ettevõtjatele ning kas võimalik saadav kasu kaaluks võimaliku lisakulu üle. EVK näite puhul vajab täiendavalt analüüsimist võetavate tasude liigitus põhiseaduse valguses.

5.10. Isikuandmete kaitse regulatsioon

Isikuandmete kaitse regulatsiooni analüüs tuvastas mitmeid probleemkohti IKS regulatsioonis nii selle kohaldamisala, isikuandmete mõiste, andmesubjekti õiguste ning ennekõike isikuandmete töötlemisel andmesubjekti nõusolekuta. Peamine probleem seisneb selles, et õiguslikud alused ei ole isikuandmete töötlejate jaoks piisavalt selged. Üldine ettepanek on seega eristada ja süstematiseerida isikuandmete töötlemisele esitatavaid nõudeid ning teha teatud nõuetest erandeid, tagades piisava andmekaitsepõhimõtete järgmise muude vahenditega – näiteks järelevalve tõhustamise vms. Võimalik, et edaspidi tuleks eristada lihtisikuandmete töötlemise ning delikaatsete isikuandmete töötlemise erandeid, täpsustamist vajaksid isikuandmete töötlemine töösuhtes ja avalikus teenistuses. Samuti ilmnis mitmeid probleemkohti kriminaalmenetluse raames kogutavate ja riiklikesse registritesse kantavate delikaatsete isikuandmete (DNA ja sõrmejäljed) regulatsioonis. Regulatsiooni kooskõlla viimiseks siseriiklike, rahvusvaheliste ja EL andmekaitsealuste tuleks täpsemalt ja selgemalt reguleerida DNA ja sõrmejälgede kogumise, töötlemise ja säilitamisega seotud küsimused. Samuti tuleb üle vaadata ja analüüsida Eesti andmekaitseregulatsiooni, mis on seotud rahvusvahelise kriminaalasjades tehtava õiguslase ja politseikoostöö raames isikuandmete töötlemise ja edastamisega.

5.11. Julgeolekuasutuste seaduse korrastamine

Julgeolekuasutuste seaduse (JAS) ning sellega seonduvalt riigisaladuse regulatsiooni puhul on tõusetunud mitmeid küsimusi – näiteks järelevalve JAS asutuste üle, julgeolekukontrolli mõiste, ulatus ning määratletud riigisaladusele juurdepääsuloa andmisel, kasutatavate teabehankemeetmete autoriseerimine, julgeolekuasutuste vaheline koostöö. Nende probleemide kaardistamine jätkub.

5.12. Lobby reeglite analüüs ja mõjuvõimuga kauplemine

Eesti loobus 2005 reservatsioonist EN korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioonis mõjuvõimuga kauplemise kriminaliseerivast sätestava artikli suhtes ning kohustus vastava süüteo siseriiklikult karistatavaks muutma. Hetkel kasutab mõjuvõimuga kauplemise koosseis ühe tunnuseks sõna “ebaseaduslik”, mis aga GRECO hinnangul pole konventsiooniga päris kooskõlas. Samas kuriteokoosseisu laiendamine tekitaks hulgaliselt küsimusi, kus läheks sel juhul selge ja üheselt mõistetav piir legaalse *lobby* ja PR tegevuse ning karistatava teo vahel. Sellest johtuvalt on plaanis põhjalikult analüüsida EL, OECD ning

arenenud riikide uuringuid ja lobireegleid ning tuvastada, kas Eesti õiguskorras oleks selles osas vaja midagi muuta või täiustada.

5.13. Äriühingu juhatuse liikme vastutuse, äriühingu likvideerimise ning eraõigusliku juriidilise isiku üldkoosoleku kokkukutsumise regulatsiooni analüüs

Maailmapanga *Doing Business* 2011 raporti kohaselt paistab Eesti üldiselt väga positiivsete näitajate puhul silma sellega, et äri lõpetamine (70-s koht) on Eestis küllaltki keerukas ja aeganõudev (Soomel nt samas kategoorias 6 koht, Saksamaal 34 koht). Analüüsi eesmärgiks on välja selgitada põhjused (seadusandlikud, justiitshalduslikud, muud) ning pakkuda välja võimalikke lahendusi. Samuti on kavas uurida, kas ja mil moel on rakendunud äriühingu juhatuse liikme vastutuse regulatsioon iseäranis maksejõuetuse olukordades, kas õiguslikult on piisavalt selgelt määratletud, millal on juhatuse liige kohustatud esitama pankrotiavalduse, kas juhatuse liikme varalise vastutuse regulatsioon on selge, piisav ja toimiv või vajaks täiustamist. Samuti on ilmnenu, et erinevate eraõiguslike juriidilise isiku üldkoosoleku kokkukutsumise regulatsioonis esineb seletamatuid erinevusi.

5.14. EL algatustes ja töörühmades osalemine

Hetkel on aktuaalsemad tööd seotud järgmiste teemadega; isikuandmete kaitse direktiiv, pärimisasjade määrus, Euroopa lepinguõiguse üldine raamistik e. CFR, abieluvararežiimide alase määruse eelnõu, Hea ühingujuhtimise tava e. *Corporate Governance* roheline raamat, parema õigusloome (*better regulation*) ekspertrühm EL komisjoni juures ning OECD juures. Eraldi väärib märkimist CFR, mida Eesti toetab, samas aru andes, et selles küsimuses ühtse lepinguõiguseni jõudmine on väga pikk tee ning vahevariandina oleks realistlikum keskenduda nn 28 õiguskorra ehk vabatahtlikult kohaldatava instrumendini jõudmisele.

5.15. Väärteomenetluse ja harukaristusõiguse ülevaatamine

Aastaid pärast selliste haldusõiguslike instrumentide õiguskorda juurutamisest, nagu **ettekirjutus, sunniraha ja asendustäitmine** ei ole neid ikka veel piisavalt kasutusele võetud ning valdav õigusloomeline ideoloogia riigis on kõikvõimalikes eriseadustes katta igasuguseid rikkumisi maksimaalselt väärteokoosseisudega, on esinenud ka survet põhjendamatute kuriteokoosseisude sisseviimiseks. Harukaristusõigus on kujunenud viimastel aastatel teatud mõttes kaootiliselt – eriseadustes sisalduvad väärteonormid töötatakse välja reeglina karistusõiguse spetsialistideks mitteolevate ametnike poolt erinevates ministeeriumides. Seoses erinevate konventsioonide ning EL-ga ühinemisega on karistusõigust tulnud korduvalt ja kiirustades muuta ka vastavalt rahvusvahelistes dokumentides ettenähtud kriteeriumidele. Üldise karistusõiguse muutumise ja ühiskondliku arengu taustal on mõned traditsioonilised kuriteokoosseisud omakorda nihkunud süütegude hierarhias tasakaalust välja. Neil põhjustel on karistusõiguse eriosa (eeskätt) harukaristusõigus kirju ja sarnased teod erinevates eluvaldkondades võivad olla karistusõiguslikult täiesti erinevalt reguleeritud, sõltuvalt huvigruppide survest ja eelnõu autorite nägemusest. Nimetatud põhjustel on vältimatult vajalik on kõigi süüteokoosseisude ülevaatamine ja ühisesse süsteemi kohandamine, kantuna mõttest, et isiku põhiõigustesse karistusõigusega sekkumine oleks *ultima ratio*. Laiaplaanilisema revisjoni kõrval on 2011. aastal kavas valmistada ette eelnõu, mis viib juriidilise isiku süüteovastutuse kaasaegsetele alustele. Teiseks on väärteomenetluse seadustik (VTMS) kriminaalmenetluse tõhustamise kõrval unarusse jäänud ning kohati on

väärteomenetluse läbiviimine kohmakam, aeganõudvam ja kulukam kui kriminaalmenetlus. Nende kahe põhiprobleemiga kõnealuse ülesande raames tegeletaksegi.

5.16. Kriminaalmenetluse ühtlustamine tsiviilmenetlusega ning rahvusvaheline õigusabi kriminaalmenetluses

Vältimaks õigusaktide liiga sagedast muutmist on plaanis koondada ühte eelnõusse erinevad ettepanekud KrMSi muutmiseks, mis on tõusetunud 2010 ja 2011.a. Põhirõhk on küsimustel, mis seonduvad kriminaalmenetluse ning tsiviilmenetluste ristumise ja piiritlemisega. Näiteks - kriminaalmenetluse raames tsiviilhagi esitamise võimalused, hagi tagamise meetmed ning kannatanu roll nende valikul; kriminaalmenetluses hüpoteegi seadmise võimalused tsiviilhagi või konfiskeerimise tagamiseks. Lisaks neile veel kolmanda isiku roll kriminaalmenetluses ning kannatanu osalemine kokkuleppemenetluses. Samuti on EL õigusaktide ülevõtmise kohustusest tingituna kavas sisse viia mitmeid muudatusi KrMSi 19 ptk-I, mis reguleerib rahvusvahelist koostööd kriminaalmenetluse raames. Lisaks ülaltoodule leiavad käsitlemist veel mitmed väiksemad teemad. Nimetagem siinkohal näidetena: lepitusmenetluse sätete ülevaatamine ning nende kohaldamisala võimalik laiendamine lähtuvalt JMIs 2010 valminud analüüsist; KrMS § 117 analüüs ajendatuna diskussioonist, kas nimetatud sättes käsitletavate toimingute näol on tegemist jälitustegevusega või mitte; korrastamist vajab ka menetlustoimingule väljakutsutu haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse tõendamise kord lähtuvalt Õiguskantsleri ettepanekust ühtlustada TsMSi ja KrMSi vastavad sätted.

5.17. Haldusmenetluse seaduse rakenduspraktika analüüs

Haldusmenetluse seaduse [01.01.2002] põhjalik rakenduspraktika analüüs peab muuhulgas hõlmama kodifitseerimisprojektidest, iseäranis sotsiaalseadustiku üldosa loomisel tekkinud küsimuste ülevaatamist, haakuvust RVS ja HKMSiga. Haldusmenetluse seadus (HMS) on Eestis kehtinud alates 2002. Aastast ning HMSi jõustumisest möödunud 9 aasta jooksul ilmnenu mitmeid probleeme selle rakendamise osas. Erinevates valdkondades kehtivaid õigusakte uurides võib täheldada, et haldusmenetluse üldregulatsiooni dubleeritakse teatud ulatuses pea igas eriseaduses, mistõttu võib kohati küsida, kas haldusmenetluse seadus on kavandatud mahus rakendunud. Seetõttu on Justiitsministeerium otsustanud läbi viia HMSi analüüsi, mille käigus kavatakse käsitleda HMSi nii haldusõiguse üldiste põhimõtete kui ka üksikute rakendusprobleemide tasandil, samuti kas ja kuivõrd on HMS täitnud haldusõiguse lihtsustamise eesmärki, samuti HMSi rakendumist haldusmenetluse üldseadusena, st eriregulatsioonide osakaal ja põhjendus.

5.18. Ühtne juristieksam või eksamite vastastikune tunnustamine

Täna on Eestis süsteem, kus kõigil neljal klassikalisel juuraerialal – kohtuniku, prokuröri, advokaadi ja notarina, - aga ka kohtutäituri või pankrotihaldurina - töötamiseks on vaja sooritada eraldi eksamid, mis erinevad ka sisult ja meetodikalt. Eksameid võtab vastu samuti 4 (5) paralleelset kutsekomisjoni, kus eri ametite pidajad on samuti üksteist dubleerides esindatud. Ameti vahetamisel tuleb uuesti sooritada kohtuniku- prokuröri, advokaadi või notariksam, lisaks tuleb sageli alustada uuesti kandidaadi- ettevalmistusteenistuse või abi tasandil. Seega näiteks prokurör või advokaadi roteerumisel kohtunikuks tuleb sooritada uuesti eksam ning teatud juhtudel alustada otsast peale ettevalmistusteenistusega, samamoodi näiteks ringkonnakohtu kohtunik selleks et advokaadina anda õigusnõu peab lisaks juba

varasemale kohtunikueksamile uuesti sooritama advokaadieksami ning lisaks sellel peab ta alustama abi tasandilt. Kuidas seletada olukorda, kus isik on pädev kõrgema astme kohtunikuna õigust mõistma, kuid advokaadina õigusnõu andmiseks peab uuesti läbima eksami ja juriidiliselt kohustuslikuna alustama uuesti õpipoisi teenistusest? Kõik see teeb väikeriigi niigi väiksel juuramaastikul ametikohtade ja kutsealade vahetamise keerukaks ja kulukaks ning piirab konkurentsi ametikohtade ja õigusteenuste turul. Kas see on parim tee? Saab ka teisiti – nt Saksamaal on ühtne juristieksam, pärast mida saab juuraametite vahel vabalt liikuda, analoogse mõjuga süsteem on ka USA. Arutuse all on seega küsimus, kas vähemalt tulevaste juurapõlvkondade ametite vahelise vaba liikumise võimaldamiseks võiks konsolideerida need eksamid ühtseks juristieksamiks ning koondada ühte ka vastavad kutsealade esindajate komisjonid või viia sisse vähemalt kutseksamite vastastikuse tunnustamise süsteem. Mõlemal juhul on esmalt vajalik eksamite sisunõuete ja meetodika ühtlustamine. Klassikalise juriidilise kutseeksami tuumaks on keerukate ja mahukate kaasuste lahendamine era- avalikust- ja karistusõigusest piiratud aja jooksul õigusaktide, kohtupraktika ja juriidilise kirjanduse kasutamisevõimalusega. Kuid kaaluda võiks ka nn komplekskaasuse lisamist, sest tegeliku elu olukorrad ega juhtumid ei hooli sageli õigusharude piiridest ning ühel ja samal juhtumil võivad samaaegselt olla nii tsiviil- haldus- kui karistusõiguslikud järeلمid.

5.19. Õigusaktide revisjon ja eRT-le ainukasutatavuse funktsiooni andmine

Töö eesmärgiks on lühidalt see, et juristitöös saaks saajaprotsendilise kindlusega tugineda elektroonilisele Riigi Teatajale (eRT). See tähendab esiteks tagamist, et ka vahemikus alates põhiseaduse jõustumisest 1992 alguses kuni õigusaktide kohustuslikus korras eRT avaldamise kehtestamiseni 2002 aastal saaks tugineda garanteeritult eRT-le, ning teiseks seda, et põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 kaudu teoreetiliselt tänase päevani kehtivad õigusaktid (vahemik ca 1940-ndad kuni 1992 PS jõustumine) tunnistataks kehtetuks või võetaks vastu uue aktina. Konkreetne ja detailne tegevuskava JM poolt esitatuna Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud.

5.20. Õiguspoliitika arengusuunad ja õigusakti mõjude hindamise kontseptsioon

Eesti õiguskord on ehitatud Kontinentaal-Euroopa õigussüsteemi ja ennekõike germaani õigusperekonna vundamendile. See valik on ennast kindlalt õigustanud. Samas täna, mil õiguskorda ei tule enam intensiivselt nullist üles ehitada, ei piisa enam üksnes mõne üksiku riigi eeskujul külge klammerdumisest. Enam ei seisa me silmitsi Eesti kiirkorras järeleaitamisega arenenud maailma õigusruumile, vaid lahendame koos või samaaegselt Euroopa ja Ameerika kolleegidega sarnaseid ning üha uusi ja keerukamaid üksikküsimusi – olgu selleks siis finantskriis, küberruumi arenguga seotud väljakutsed õiguskaitse jaoks või ettevõtjatele eri regulatsioonidest tulenev ülemäärane koormus. Sageli on vaja olla paralleelselt kursis mitme arenenud riigi lahendusega, sealhulgas näiteks Skandinaavia ja angloameerika omadega, sünteesides vajadusel ka nendest Eestile sobivaid elemente, kui need on võimalik kokku sobitada õiguse väljakujundatud põhistruktuuriga. Laiemas plaanis aga õpivad Mandri-Euroopa õigus ja *common law* niikuinii üksteise tugevustest ning isegi lähenevad üksteisele. Teistelt õppimine ei ole tingimata kopeerimine, ise mõtlemine aga tingimata originaalitsemine – ning kummastki pole ühelgi juhul vabastust

Küpsemale ühiskonnale sobivama õigusloomekultuuri juurutamiseks terves riigis, ennekõike kõikides selle ministereumides, esitas Justiitsministeerium sel sügisel Riigikogule

arutamiseks **õiguspoliitika arengusuunad** koos **õigusakti mõjude analüüsi kontseptsiooniga**. Töötame selle nimel, et veenda kõiki asjaosalisi selles, et aeg on küps, et õigusloomeline tegevus kogu riigis saavutaks uue kvaliteedi. Näiteks Euroopa Liiduga analoogselt nõndanimetatud rohelise ja valge raamatu süsteemi kasutuselevõtmine esmapilgul küll aeglustab õigusloomet, kuid lähemalt vaadates parandab selle kvaliteeti ja aitab ära hoida tühja normikirjutamist. Esmalt tuleb analüüsida, kas üldse kõnealuses küsimuses on võimalik õigusnormi kirjutamiseks soovitud eesmärki saavutada. Analüüs peab olema kirjutatud selliselt, et selle põhjal saaks juba Vabariigi Valitsus langetada olulisemad sisuotsused, alles seejärel hakatakse neid normistikuks kirjutama. Selleks tuleb juba alguses välja tuua võimalikud alternatiivid sisuküsimuste otsustamiseks. Õiguspoliitika arengusuunad näevad samuti ette, et iga olulisema õigusakti kohta koostatakse selle **mõjude eel- ja järelanalüüs**. Mõjusid tuleb mõista selle kogumis riigile - mitte üksnes näiteks riigieelarvele või mõne asutuse sisemisele töökorrale, vaid ennekõike haldusväliste isikutele: lapsele, tarbijale, õppurile, ettevõtjale jne. Õiguspoliitika arengusuunad on pärast mitmekordset valitsuses arutamist ning eelnevat mitteformaalset Riigikogu fraktsioonidele tutvustamist ametlikult Riigikogu fraktsioonide poolt esitatuna 20.01.2011 Riigikogu menetlusse võetud.