



„Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ täitmise ülevaade

Vabariigi Valitsuse ülevaade Riigikogule hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest Riigikogu 12.11.2020 otsuse „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 heakskiitmine“¹ punkti 15 alusel

¹ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ –
<https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002> (25.02.2022)



Sisukord

Sissejuhatus	3
Õigusloome viiruskriisi tingimustes	4
Eelnõude ja seletuskirjade üldine kvaliteet	5
Õiguskeel ja seletuskirjade arusaadavus	7
Väljatöötamiskavatsus – seadusloomeprotsessi algus	9
Mõjude hindamine	12
Järelhindamine	14
Kaasamine	16
Õigusloomejuristide koolitamine ja järelkasv	17
Riigi koosloome keskkond	19
Kokkuvõte	20



Sissejuhatus

Novembris 2020 võttis Riigikogu vastu otsuse, millega kiideti heaks õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030. Selles lepiti kokku Eesti õigusloomepoliitika pikaajalises visioonis ja hea õigusloome põhimõtetes, mis on aluseks seaduseelnõude menetlemisel, õiguskeele arendamisel ning koostöö ja arendustegevuse korraldamisel. „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ (ÕPPA) on jätk Riigikogu 2011. aasta otsusele „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ (ÕPAS).

ÕPPA panustab strateegia „Eesti 2035“ sihi saavutamisesse, mille järgi riigivalitsemine on uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne. Riigivõimu teostatakse ausalt ja läbipaistvalt, järgides õigusriigi põhimõtteid ning tagades inimeste põhiõigused ja vabadused.

Käesolev ülevaade keskendub 2021. aastale ehk esimesele uute õigusloomepoliitika põhialuste kehtimise aastale. Riivamisi käsitletakse ka vaheaastaid, st 2019. ja 2020. aastat, mille kohta eraldi ettekandeid tehtud ei ole.

ÕPPA kehtestab hea õigusloome lähtealused. Üheks aluseks on põhimõte, et õiguslik sekkumine on viimane abinõu. Loodud seadused peavad olema selgelt mõistetavad ja järgitavad ning koormama inimesi, ettevõtjaid ja huvirühmi nii vähe, kui võimalik. Hea õigusloome viitab õigusloomeprotsessile, mis on kaasav, ettenähtav ja tõenduspõhine. Hea õigusloome on eeltingimuseks majanduse konkurentsivõime ning inimeste heaolu ja turvalisuse tagamisel.

Viimased aastad on tõstnud esile vajaduse, et õigusloome oleks ka paindlik ja tulevikku vaatav – mitte kunagi varem ei ole iseseisvuse taastanud Eesti riigina pidanud silmitsi seisma nii kiiresti areneva ja pikalt kestva kriisiga, nagu seda on olnud kaks aastat kestnud viiruskriis. Lisandunud on veel energiakriis, julgeolekukriis. Väliskeskkond on kiires muutuses. Oleme riigina võtnud kohustused rohepöörde eesmärkide saavutamiseks. Kõik see avaldab vahetut mõju ka õigusloomele ja oodatakse, et õigusloomes suudetakse nendele kriisidele ja väljakutsetele kiiresti reageerida.

ÕPPA näeb ette uue kohustuse lisada Vabariigi Valitsuse ettekande juurde ka eksperdiarvamus. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali koostatud eksperdiarvamus² on lisatud käesolevale ülevaatele.

² Eksperdiarvamuse koostamise raames analüüsiti valimit kümnest Vabariigi Valitsuse algatatud seadusest, mille menetlemine Riigikogus jäi 2021. aastasse.



Õigusloome viiruskriisi tingimustes

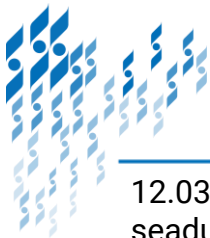
Eesti õigusloomeprotsess on piisavalt paindlik. Eriolukord ja viiruskriis on näidanud, et õiguslikke muudatusi on vajaduse korral võimalik kiiresti teha ja et õigusloomeprotsess võimaldab kriiside lahendamiseks operatiivselt reageerida.

Õigusloomeprotsessi kiirus ei tohi muutuda omaette eesmärgiks. Olukorras, kus kriis või muu erakorraline sündmus seda ei nõua, on oluline, et õiguslikke muudatusi kavandataks tavapärasest õigusloomeprotsessi järgides, et need muudatused oleksid andmepõhised ja rahulikult läbi kaalutud. Muudatustest mõjutatud sihtrühmadele peab jääma piisavalt aega muudatuste väljatöötamises kaasa rääkida.

Aastate 2020 ja 2021 märksõna oli vaieldamatult koroonaviirus, mis õigusloomes tõi kaasa hulga kiireloomulisena menetletud õigusakte. Positiivse külje pealt tõestas viiruskriis ja selle tõttu kehtestatud eriolukord, et vajadusel saab Eesti õigusloomeprotsess toimuda paindlikult ja kiiresti. Varem on ette heidetud, et ministeeriumid töötavad igaüks omaette, kuid kriis näitas, et suudetakse teha tõelist valitsusesisest koostööd. Mõistagi ei saa kriisihetkedel täita tavapärases olukorras kehtivaid hea õigusloome põhimõtteid täies mahus ja tuleb teha kaalutletud kompromisse. Kiireloomulisus sundis tegema järeleandmisi mitmes õigusloomele seatud standardis – näiteks seoses huvirühmade kaasamise, mõjude hindamise ning alternatiivide analüüsimisega. Ühelt poolt oli väljakutseks ajafaktor ja teisalt see, et keegi ei tundnud seda viirust ega seda, kuidas see päriselt levib ja millised lahendused sellega riigina hakkama saamiseks oleks kõige sobivamad. Kooskõlastamisprotsess oli valdavalt mitteametlik ning sageli pea olematute tähtaegadega. Ka Riigikogu menetles neid muudatusi tavapärase kaasamisprotsessita. Kuid ka kiireloomulisuse olukorras kehtib miinimum, milles järeleandmisi teha ei saa. Muu hulgas tuleb tagada seaduseelnõude põhiseaduspärasus. Tagasi vaadates sellele perioodile, on seda õnnestunud saavutada.

Viimased aastad on tõestanud, et tõepoolest on võimalik seaduseelnõusid menetleda väga kiiresti. Saab täheldada, et tavapärase õigusloomeprotsessiga uuesti kohanemine võtab aega. Kuid kui eluline olukord, väliskeskkonnas toimuvad muutused just ei nõua kiiret õiguslikku sekkumist, ei tohi kalduda kõrvale hea õigusloome põhimõtetest ega hoida aega kokku õigusloomeprotsessi erinevate etappide arvelt. Tavaolukorras tuleb järgida selliseid väärtusi nagu õigusloome ettenähtavus, läbipaistvus, andmepõhisus, mõjude analüüsimine ja huvirühmade kaasamine.

Kiire õigusloome väga erandliku näitena võib tuua eriolukorra, kui oli vaja välja töötada ja vastu võtta kiireloomulised seadusemuudatused. Eriolukord kuulutati välja



12.03.2020, siis alustati seadusemuudatuste väljatöötamisega, valitsus kiitis seaduseelnõu heaks 02.04.2020, Riigikogu võttis seadusemuudatused vastu 20.04.2020 ja seadusemuudatused jõustusid 07.05.2020. Seega võttis protsess aega kõigest ligikaudu kaks kuud, kuid kiirus saavutati selle arvelt, et kalduti tugevalt kõrvale tavapärasest õigusloomeprotsessist, nt ei toimunud tavapärasest huvirühmade kaasamist ja avalikku konsultatsiooni.

2020. ega 2021. aastal ei olnud siiski enamik ettevalmistatud eelnõusid seotud koroonakriisile reageerimisega. Kuigi kriisiga seotud eelnõud on saanud rohkem tähelepanu, siis kriisile vaatamata toimus varasemate aastatega üsna võrreldavas mahus ka tavapärase õigusloome. 2021. aastal esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule 107 seaduseelnõu³.

Eelnõude ja seletuskirjade üldine kvaliteet

Justiitsministeerium kontrollib seaduseelnõude kvaliteeti, sh vastavust põhiseadusele, kehtivale õigusele ja normitehnika reeglitele, töötab välja normitehnika põhimõtted, kontrollib mõjuanalüüside kvaliteeti ja teeb vajaduse korral ettepanekuid õigusloome ja õigusloomeprotsessi arendamiseks.

Eelnõude põhiseaduspärasuse analüüsid seletuskirjades ei ole sageli piisavad. Selleks, et seletuskirjades kajastataks rohkem põhiseaduspärasuse analüüsi, kavandame õigusloomejuristidele nii koolitusi kui ka juhise.

Valdavas osas Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõudes esines vähe normitehnilisi puudusi.

Vabariigi Valitsuse seaduse järgi kuulub Justiitsministeeriumi valitsemisalasse õigusloome koordineerimine. Kõik ministeeriumide ettevalmistatud seaduseelnõud tuleb kooskõlastada ka Justiitsministeeriumiga. Kooskõlastamise raames analüüsitakse eelnõu põhiseaduspärasust, kontrollitakse normitehnilist ja keelelist korrektsust ning hinnatakse mõjuanalüüsi nõuetele vastavust. Seda kõike tehakse selleks, et tagada seaduste hea kvaliteet.

Ikka ja jälle kerkib ühiskonnas kriitika õigusloome madala kvaliteedi kohta. Mõnikord on need üldistused üksikute näidete põhjal, sest õigusloome kvaliteedi laiaulatuslikku analüüsi, mille alusel järeldusi teha, ei ole tehtud. Kuid kahtlemata viitab õigusloome kvaliteedi puudustele ka iga üksik näide, mis toob praktikas kaasa põhjendamatult halduskoormuse või vajaduse teha pärast lühikest jõustumisaega vigade parandusi, või veelgi enam, toob kaasa otsese kahju. Ka eksperdiarvamuses on jõutud järeldusele, et õigusaktide normitehniline ettevalmistus ja juriidiline kvaliteet ei ole piisav.

³ Enim eelnõusid valmistasid ette Rahandusministeerium (30), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (19) ja Sotsiaalministeerium (16).

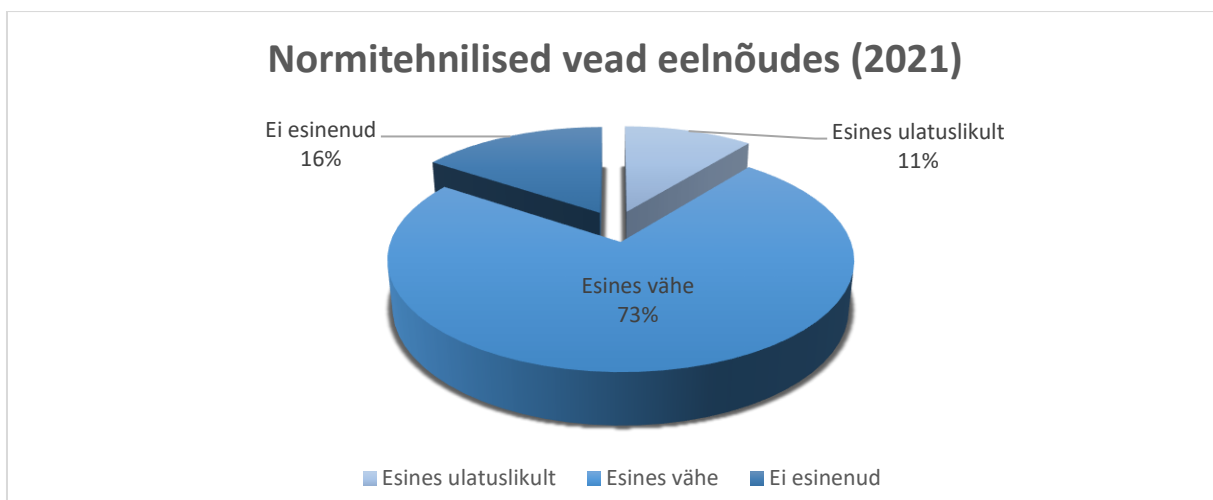


Mida rahulikumas tempos õigust luuakse, seda suurem on ka tõenäosus, et eksimusi tuleb vähem. Mida sisulisemalt huvirühmasid jt asjaosalisi kaasatakse, seda suurem on tõenäosus, et normide tulevased rakendajad viitavad juba eelnõu välja töötades kitsaskohtadele, mida eelnõu autor ei pruugi näha. Mida süsteemsemalt ja teadmuspõhisemalt hinnatakse eelnõuga kaasnevat mõju, seda suurem on tõenäosus, et seadus on ka päriselt mõjus ning vähendatakse ootamatute tagajärgede saabumise võimalust.

Õigusnorme kavandades on oluline hinnata kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasust. On näiteid, kus seletuskirjades on piirdutud lakoonilise konstateeringuga, et eelnõu on kooskõlas põhiseadusega, ning selliseid, kus põhiõiguste riivete proportsionaalsust on ammendavalt analüüsitud. Eksperdiarvamuses on valimi põhjal tõdetud, et reeglina puudub Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude seletuskirjades põhiseaduspärasuse analüüs. Näeme seda ühe väljakutsena ÕPPA rakendamisel, et seletuskirjades oleks rohkem põhiseaduspärasuse analüüsi. 2021. aastal kavandati õigusloomejuristidele koolitus põhiseaduspärasuse kontrollskeemide rakendamise kohta ning sellest koolitusest ajendatuna on plaanis põhiseaduspärasuse analüüsimise oskust arendav praktilisema suunitlusega jätkukoolitus. Ka on plaanis koostada juhiseid, mis aitab õigusloomejuristil hinnata, millal ja millises ulatuses tuleks põhiseaduspärasuse analüüs eelnõu seletuskirjas alati esitada.

Eksperdiarvamuses on tehtud ettepanek kavandada põhiseaduspärasuse analüüs seletuskirja eraldiseisvaks osaks. Pakutud varianti tasub kaaluda, arvestades muu hulgas seda, milline lahendus tagab seletuskirja parima loetavuse.

2021. aastal Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud eelnõudest 73%-l esines normitehnilisi puudusi vähe, 16%-l ei esinenud ning 11%-l esines ulatuslikult. Seega andmetest saab järeldada, et valdavat probleemi normitehnilise korrektsusega ei ole, kuid ka 11% on liiga palju ja selle osakaalu vähendamisega tuleb jätkuvalt tegeleda.



Joonis 1. 2021. a Justiitsministeeriumile esitatud eelnõudes esinenud normitehnilised vead⁴.

⁴ Ei sisalda Justiitsministeeriumi enda esitatud eelnõusid.



„Eesti 2035“ seab eesmärgiks hea õigusloome põhimõtete ulatuslikuma ja tõhusama rakendamise ja läbipaistvuse suurendamise. Justiitsministeerium jätkab õigusloome kvaliteedi tagamisega ning õigusloomejuristide toetamisega, et seaduseelnõud oleksid kvaliteetsed.

Õiguskeel ja seletuskirjade arusaadavus

Seaduseelnõu keelekasutus peab vastama eesti kirjakeele normile ning olema seejuures selge, täpne, ühetähenduslik ja võimalikult lihtne. Eelnõude keelekasutus on hea. Edasi tuleb püüelda selles suunas, et iga kooskõlastamisele esitatav eelnõu oleks keeletoimetatud.

Seletuskirjade arusaadavusele tuleb pöörata senisest enam tähelepanu. Tasub otsida võimalusi, kuidas saavutada, et seletuskiri vastaks tervikuna Riigikogus vastuvõetud seaduse tekstile.

Justiitsministeerium koordineerib õiguskeele arendamist ning ühtlustab õiguskeele ja -terminite kasutust seaduseelnõudes. Eelnõude ja seletuskirjade arusaadavuse tagamiseks on oluline pakkuda õigusloojatele regulaarseid keelekoolitusi.

Õigusloomest rääkides ei saa üle ega ümber õiguskeelest ja selle rollist hea õigusloome tagamisel. Seaduste arusaadavus on oluline, et norme oleks võimalik järgida ja rakendada. Seaduseelnõu keelekasutus peab vastama eesti kirjakeele normile ning olema seejuures selge, täpne, ühetähenduslik ja võimalikult lihtne.

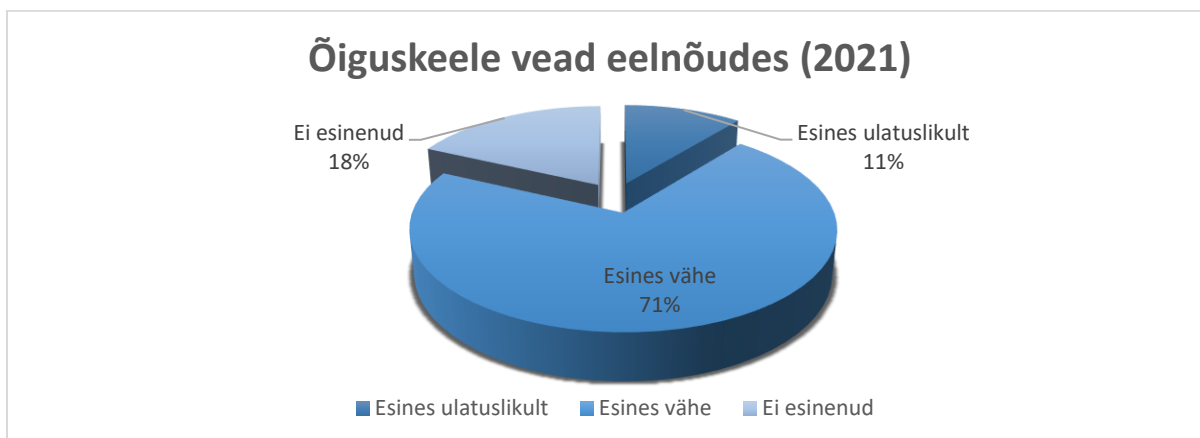
Ranged nõuded õiguskeele kvaliteedile on kehtinud juba aastaid ning ÖPPA-ga soovitakse valitud rajal jätkata.

Käesolevale ettekandele lisatud eksperdiarvamuses hinnati muu hulgas õigusaktide arusaadavust. Kuigi arvamuses rõhutatakse, et õigusaktis kasutatava õiguskeele probleemid ilmnevad üldjuhul alles akti praktilise rakendamise käigus ja arusaadavuse abstraktne hindamine saab olla vaid piiratud iseloomuga, siis valimisse hõlmatud seaduseelnõud kirjakeele normi järgimise mõttes kriitikat ei pälvinud.

Möödunud aastal Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud eelnõudest 89% olid sellised, kus keeleprobleeme ei esinenud või esines vähe. Ulatuslikud keeleprobleemid olid umbes kümnendikul eelnõudest. Seega on eelnõude keelekasutus valdavalt hea. Edasi tuleb püüelda selles suunas, et iga kooskõlastamisele esitatav eelnõu oleks keeletoimetatud. Välistatud peaks olema, et kooskõlastamisele esitatakse ulatuslike keeleprobleemidega eelnõusid.



Oluline on, et ministeeriumide ettevalmistatud ja valitsusele heakskiitmiseks esitatud eelnõu ja seletuskirja viimane versioon oleks toimetatud.



Joonis 2. Hinnang õiguskeele probleemide esinemisele 2021. aastal Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks saadetud eelnõudes (N=82) ⁵.

Õiguskeele küsimusele laiemalt lähenedes on pilt mõnevõrra kirjum, eelkõige seoses eelnõude seletuskirjadega. Riigikogus ÕPAS-e täitmise ülevaadete järel toimunud aruteludes on aastate jooksul korduvalt kritiseeritud seletuskirjade kvaliteeti: nende liigset mahukust, kantseliitlikku keelekasutust, teksti korduvust ja muud. Samas on ka nenditud, et seletuskirjad võiksid olla põhjalikumad, et lihtsustada rakendamist. Kuigi arusaadavalt ei saa seletuskirja pikkus olla omaette näitaja, tuleks siiski vältida mõttekäikude kordumist ning asjasse vähepuutuva teabe esitamist.

Justiitsministeerium kontrollib küll ministeeriumide ettevalmistatud seaduseelnõude keelelist korrektsust, kuid seletuskirjade keeleline kvaliteet sõltub eelkõige ministeeriumist, kes eelnõu on ette valmistanud.

Seletuskiri on seaduse rakendamisel oluline allikas, et selgitada seaduse eesmärki ja avada normi kehtestamise põhjuseid. Seega tuleks ministeeriumidel seletuskirjade arusaadavusele veelgi rohkem tähelepanu pöörata. Ka tasub otsida võimalusi, kuidas saavutada, et seletuskiri vastaks vastuvõetud seaduseelnõu tekstile. Kui soovitakse mõista, miks üks või teine norm on kehtestatud ja kuidas on seadusandja soovinud normi rakendada, pöörduakse esmalt seletuskirja juurde. Riigikogu menetluse käigus esitatud muudatusettepanekute kohta koostatakse küll samuti seletuskiri, kuid kuidas see suhestub algse eelnõu seletuskirjaga, mis sellest on asjakohane ja mis mitte, peab iga lugeja ise otsustama, ajades järgi muudatusettepanekute ja Riigikogu lugemiste seletuskirjades ja võrreldes neid algteksti seletuskirjaga. Kui oleks võimalus lõpphääletusel vastuvõetud seadusele lisada sellele tervikuna vastav seletuskiri, aitaks see säästa nende inimeste töötunde, kes pöörduvad seletuskirja poole, et välja selgitada seadusandja tahet.

⁵ Andmed ei sisalda Justiitsministeeriumis ettevalmistatud eelnõusid.



2021. aastal loodi Justiitsministeeriumi kui õiguskeeke valdkonna koordineerija juhtimisel keeleteoimetajate ümarlaud, mis käib koos kolm korda aastas. Selle ümarlaua eesmärk on ministeeriumide, Riigikantselei ja Riigikogu keeleteoimetajate omavaheline parem koostöö.

Õiguskeeke küsimustele tähelepanu juhtimiseks ilmub aastast 1995 kord kvartalis ajakiri Õiguskeel ning vaheldumisi üle aasta toimub riigi õigusloojate konverents, kus on alati ka õiguskeeke töötuba, ning traditsiooniline õiguskeelepäev, mis toob kokku õigusloomejuristid ja seaduseelnõude keeleteoimetajad.

Tuleviku arengusuunana nimetame plaani korraldada regulaarseid keelekoolitusi, mis oleksid mõeldud kõigile õigusloomega seotud ametnikele, et teadvustada õiguskeeke eripära ning ühtlustada arusaamu. Samuti on sihiks soodustada õiguslooja ja keeleteoimetaja koostööd juba võimalikult varajases menetlusetapis.

Väljatöötamiskavatsus – seadusloomeprotsessi algus

Väljatöötamiskavatsusega (VTK) antakse ülevaade lahendatavast probleemist, seatud eesmärkidest ja võimalikest lahendustest ning selgitatakse, miks on õiguslik sekkumine vajalik. VTK laiem väärtus on, et see muudab õigusloome ettenähtavamaks ja läbipaistvamaks, võimaldab varakult algetada avalikku arutelu ja kaasata huvirühmasid.

VTK koostamise kohustus on kehtinud juba kümme aastat. Praktikas jäetakse VTK mõnikord koostamata ka siis, kui vajadus selle järele on olnud ilmne. VTK koostamata jätmise aluseid, eelkõige kiireloomulisuse ja olulise mõju puudumise alust, tõlgendatakse liiga avaralt.

ÕPPA-ga on seatud uus kohustus saata VTK teadmiseks Riigikogule. Seda on tehtud pea pooltel juhtudel. Riigikogu komisjonid on üldjuhul võtnud VTK-d teadmiseks ning arvamust nende kohta ei ole avaldanud.

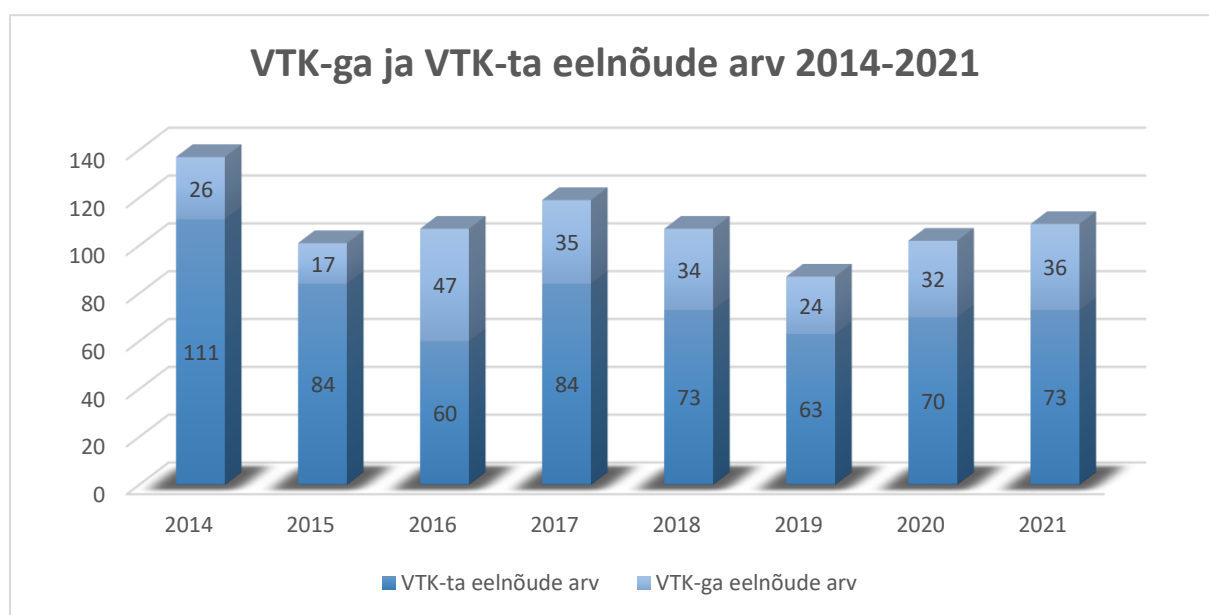
Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE)⁶ kehtima hakkamisest täitus käesoleva aasta alguses kümme aastat. Just nii kaua on kehtinud ka kohustus seaduseelnõu väljatöötamise eel koostada VTK – sisuline poliitikadokument, millega põhjendatakse riigi õigusliku sekkumise vajadust. VTK aitab mh kaasa ÕPPA ühe aluspõhimõtte saavutamisele, mille järgi on õiguslik sekkumine viimane abinõu. VTK-ga antakse ülevaade lahendatavast probleemist, seatud eesmärkidest ning võimalikest lahendustest, kuid dokumendi laiem väärtus seisneb avaliku arutelu

⁶ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ – <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228> (25.02.2022).



algatamises ja huvirühmade varajases kaasamises. Kui VTK-s on poliitikakujundajal võimalik esitada mitmeid võimalusi probleemi lahendamiseks, siis seaduseelnõu etapis on õiguslik reguleerimisettepanek juba otsustatud, mistõttu on edasise arutelu raamid märksa kitsamad. VTK-d võib käsitleda kui tegevusplaani, mis peab veenvalt põhjendama, miks on õiguslik sekkumine vajalik ning millised on võimalikud lahendused.

2021. aastal esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 27 VTK-d ja 109 eelnõu. Kõigist samal perioodil esitatud eelnõudest (109) umbes kolmandikule (34%) oli eelnenud VTK. Alates 2014. aastast on see protsent kõikunud vahemikus 17 kuni 45, jäädes viimasel viiel aastal 30% piirimaile (vt joonis 3).

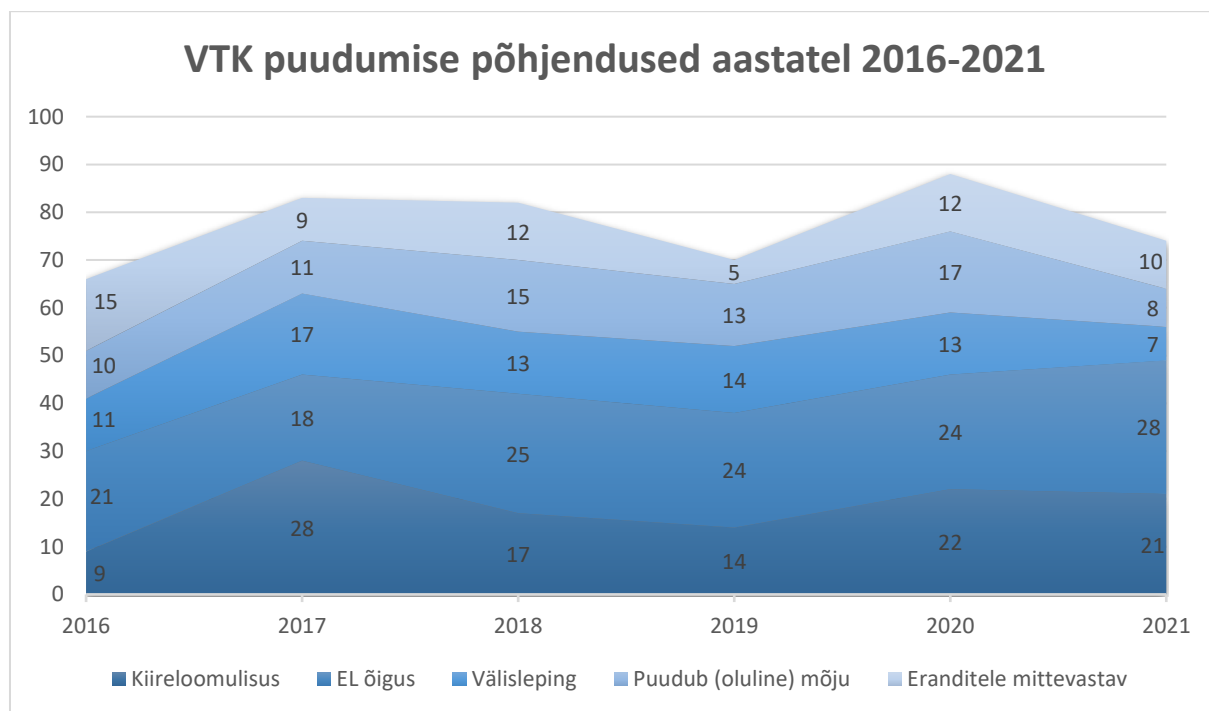


Joonis 3. Justiitsministeeriumile esitatud VTK-ga ja VTK-ta eelnõude arv aastatel 2014–2021.

Tuleb arvestada, et ÕPPA ja HÕNTE näevad ette erandid, millal ei ole VTK nõutud. Eranditele tuginemisel on aluseks nii objektiivsed põhjused (välislepingute ratifitseerimine, riigieelarve seadus, kaalutlusruumita EL-i õiguse ülevõtmine) kui ka subjektiivsed (kiireloomulisus või (olulise) mõju puudumine) või ka osaliselt subjektiivsed põhjendused (kaalutluskohtadega EL-i õiguse ülevõtmine). Ettekandele lisatud eksperdiarvamuses tuuakse välja, et VTK koostamata jätmist deklareeritakse seletuskirjades vaid formaalse viitega koostamata jätmise alusele ning sisuliselt VTK koostamata jätmist ei põhjendata. Justiitsministeerium nõustub järeldusega, et osa VTK koostamata jätmist lubavatest eranditest annavad eelnõu koostajale suure otsustusruumi küsimuses, kas üldse asuda VTK-d koostama. Justiitsministeerium näeb VTK-d kui olulist esimest sammu õigusloomeprotsessis, et vähendada põhimõttelisi erimeelsusi hiljem, eelnõu koostamise etapis. Erandite kitsendamise asemel tuleks esmalt leida võimalusi, kuidas muuta VTK praktikas nõutud ja väärtustatud poliitikadokumendiks, seda nii õigusloojate, valitsusliikmete, huvirühmade kui ka Riigikogu silmis.



VTK tähtsus ei sõltu üksnes sellest, kas see annab eelnõu autori jaoks mingi lisaväärtuse, vaid VTK-l on oluline roll õigusloome ettenähtavuse, läbipaistvuse ja kaasamise eesmärgi saavutamisel.



Joonis 4. Justiitsministeeriumile 2016.–2021. a esitatud VTK-ta eelnõude kohta esitatud põhjendused⁷.

VTK vajalikkust on eri kohtumistel ja koolitustel nentunud nii õigusloojad kui ka huvirühmad, kuid sealjuures on ka alati juhitud tähelepanu poliitikadokumendi kitsaskohtadele. Eelkõige võiks välja tuua VTK-de järjest suurenenud mahu ja koostamisele kuluva aja ning olukorrad, kus eelistatud lahendus on juba teada ja tunnetatakse, et VTK koostamiseks puudub vajadus. See viimane olukord aga eirab asjaolu, et VTK-l on õigusloomes oluline roll läbipaistvuse ja varajase kaasamise eesmärgi tagamises. ÕPPA rakendamise käigus on võetud suund, et VTK koostamine on jätkuvalt reegel, kuid suureneb paindlikkus sisus ja vormis – VTK ei tohiks olla ebaproportsionaalselt mahukas dokument, arvestades kavandatud muudatusi ja mõjusid. VTK-de koostamise statistika annab igal juhul põhjust mõelda, kuidas ÕPPA eesmärki, et õigusloomeprotsess algaks senisest sagedamini VTK-st, paremini saavutada. Konkreetsete tegevustena on Justiitsministeeriumil kavas analüüsida, kuidas VTK soovituslikku vormi kohandada koostajasõbralikumaks, arvestades muu hulgas riigi koosloome keskkonna arendamisega. VTK-de koostamist toetatakse koolituste ja ministeeriumide nõustamise käigus.

⁷ Eelnõu seletuskirjas võidi viidata ka mitmele korraga esinevale erandile.



ÕPPA-ga on kehtestatud ministeeriumidele uus kohustus saata VTK-d teadmiseks ka Riigikogule. Eesmärk on, et läbi arutelu komisjonides saaksid Riigikogu liikmed kavandatavate õiguslike muudatuste kohta teavet juba ajal, kui langetatakse õigusakti ettevalmistamisel esmaseid kontseptuaalseid valikuid. Möödunud aastal mitmed VTK-d Riigikogule ka saadeti, kuid uus töökorraldus vajab veel ilmselt teadvustamist ja kohanemist. 2021. aastal koostatud 27-st VTK-st esitati Riigikogule Riigikogu Kantselei andmete põhjal 13. Justiitsministeerium jälgib enda õigusloomealase kontrolli käigus kohustuse formaalset täitmist.

Komisjonide lähenemised VTK-de teadmiseks võtmisele on olnud erinevad. On olnud VTK-sid, mis on võetud üksnes teadmiseks, ja selliseid, mida on arutatud ja võetud teadmiseks või arutatud ja antud konsensuslik nõusolek eelnõu väljatöötamisele. On avaldatud toetust eelnõu väljatöötamisele ja väljendatud, et VTK etapis märkusi, kommentaare esitada ei soovita. Kokkuvõtlikult saab teha järelduse, et enamasti võetakse VTK-d teadmiseks ning tagasisides sisulisi ettepanekuid, tähelepanekuid seni tehtud ei ole.

Mõjude hindamine

Mõjuanalüüside kvaliteet on järk-järgult paranenud. OECD tehtud uuringu järgi on Eesti mõjude hindamise süsteem 37 riigi võrdluses neljandal kohal.

Justiitsministeerium koordineerib seaduseelnõude õigusaktide mõjuanalüüsi süsteemi ja tagab ministeeriumidele vajaliku metoodilise toe ja tööriistad. 2021. aastal uuendas Vabariigi Valitsus mõjude hindamise metoodikat ning mõjuvaldkondade määratlemisel abiks olevat kontrollküsimustikku. Regulaarselt korraldatakse seaduseelnõude mõjude hindamise koolitusi.

Oluline on pöörata jätkuvalt tähelepanu, et inimeste, ettevõtjate ja vabakonna halduskoormus liialt ei kasvaks ning et vajaduse korral kohaldataks leevendavaid meetmeid negatiivse mõju vähendamiseks.

Õigusakti mõjude hindamise süsteemi reformiti Eestis kümme aastat tagasi⁸. Alates sellest ajast on mõjuanalüüside kvaliteet järk-järgult paranenud – mõjude hindamisel võetakse arvesse erinevaid sihtrühmi, hinnatakse nii otseseid kui ka kaudseid mõjusid ning ollakse teadlikumad valdkonnaspetsiifilistest mõjudest (nt regionaal mõjud). Sarnaselt on aga aja jooksul kasvanud mõjuanalüüsile seatud ootused. Seda näiteks andmetega põhistatuse, huvirühmade kaasamise, halduskoormuse mõõtmise ja järelhindamise osas. Huvirühmad jälgivad aktiivselt mõjuanalüüside kvaliteeti eelkõige halduskoormuse ja kaasamise vaatevinklist.

⁸ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ – <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228> (25.02.2022).



Rahvusvahelises võrdluses on Eesti mõjude hindamise süsteemi hinnatud väga heaks. OECD tehtud õigusloomepoliitikat puudutava uuringu kohaselt paigutus Eesti seaduseelnõude mõjude hindamise süsteemi kvaliteedi poolest 37 riigi hulgas neljandale kohale.⁹ Koondnäitaja suur skoor tulenes mõjude hindamise läbipaistvusest ning nõuete süsteemsest kohaldamisest.

Rahvusvahelises praktikas ei ole just tavapärane, et mõjusid hinnatakse iga seaduseelnõu ettevalmistamise käigus. Lisaks Eestile on OECD liikmesriikidest sarnane mõjude hindamise korraldus veel vaid kaheksas riigis¹⁰. See tähendab, et nõuded mõjude hindamisele peavad olema sellised, et need on rakendatavad erineva ulatuse ja spetsiifikaga eelnõude mõjuanalüüsides ning arusaadavad laia ringi õigusloojate ja analüütikute jaoks.

Justiitsministeerium vastutab õigusaktide mõjuanalüüsi süsteemi koordineerimise eest ning peab tagama vajaliku metoodilise toe ja tööriistad. Möödunud aasta jooksul uuendati koostöös Riigikantseleiga mõjude hindamise metoodikat ning mõjuvaldkondade määratlemisel abiks olevat kontrollküsimustikku¹¹. Lisaks tehti ministeeriumide õigusloomejuristidele mõjude hindamise koolitusi ja pakuti üldist tuge mõjude hindamist puudutavates küsimustes.

Kuigi mõjuanalüüside koostamise tase on aasta-aastalt tõusnud, siis on mitmeid teemasid, millega tuleb jätkuvalt tegeleda. Üks oluline mõjuvaldkond, millele ÖPPA tähelepanu pöörab, on halduskoormus. ÖPPA seab halduskoormuse vähendamise valitsuse ja Riigikogu ühiseks eesmärgiks ning paneb valitsusele kohustuse tagada, et halduskoormuse hindamine muutuks süsteemseks ja toimiks ühtsetel põhimõtetel.

Rääkides halduskoormusest, tuleks selle all mõista õigusaktidest tulenevaid kohustusi inimestele, ettevõtjatele, aga ka vabakonnale. Avaliku sektori kontekstis (nt riigiasutused, KOV-i üksused) on asjakohasem rääkida mõjust töökoormusele. Igasuguse kvantitatiivse hindamise ja seire eeltingimus on, et halduskoormust mõistetakse õigusloojate hulgas üheselt. Selleks koostab Justiitsministeerium koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, aga ka teiste ministeeriumidega halduskoormuse hindamise juhendi ning parandab väljatöötatavate õigusaktidega kaasneva halduskoormuse seiret. Valitsuse eesmärk on tagada, et õigusloomealgatused, mis kasvatavad halduskoormust märkimisväärselt, on selgelt tuvastatud, ning vajadusel kohaldatakse leevendavaid meetmeid sellise mõju vähendamiseks¹². Tasub aga meeles pidada, et halduskoormuse subjektid on muudatuste lõikes väga erinevad – nt võib halduskoormus rakenduda vaid teatud valdkonna ettevõtetele, mis võivad

⁹ OECD Regulatory Policy Outlook 2021, lk 71 – <https://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2021-38b0fdb1-en.htm> (25.02.2022).

¹⁰ Lisaks Eestile Austrias, Kanadas, Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal, Lõuna-Koreas, Leedus ja Hispaanias (OECD (2021). Regulatory Policy Outlook 2021, lk 116 – <https://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2021-38b0fdb1-en.htm>) (25.02.2022).

¹¹ Mõjude hindamise metoodika ja kontrollküsimustik – <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine> (25.02.2022).

¹² Leevendavad meetmed on näiteks erandite kohaldamine teatud rühmadele, pikemad rakendamise tähtajad/intervallid, lihtsustatud kohaldamine teatud rühmadele, kulude kompenseerimine jm.



seaduseelnõude lõikes erineda märkimisväärselt nii oma arvult kui ka suuruselt. Ka halduskoormuse sisuline mõju võib olla üsnagi erineva kaaluga ning vastavat koondhinnangut on aasta kokkuvõttes keeruline anda. Tegelikku halduskoormust saab mõõta üksnes seaduste jõustumise järel, nt mõjude järelhindamise käigus või ka sellele eraldi keskendudes.

„Eesti 2035“ peab oluliseks poliitika analüüsi ja mõjude hindamise süsteemi arendamist, ettevõtja halduskoormuse hindamist, regionaalsete eripärade tagamist ja vajadustega arvestamist. Valitsus jätkab tegevustega, mis aitavad neid eesmärgi saavutada.

Järelhindamine

Järelhindamise käigus hinnatakse, kas ja kuidas õiguslik muudatus soovitud eesmärgi täitis. Järelhindamise osakaal õigusloomes peab suurenema. Kui olulise mõjuga seaduseelnõu puhul on VTK jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata, tuleb eelnõus alati ette näha järelhindamise kohustus.

Praktikas kavandatakse järelhindamisi veel vähe. 2021. aastal algatas valitsus Riigikogus kolm sellist eelnõu, milles oli kavandatud järelhindamise kohustus. Lisaks esitati kaks eelnõu, kus vastav kohustus kavandati seletuskirjas.

Riigikogul on järelhindamise juures oluline roll nii-öelda nõudluse kujundamisel – mida rohkem järelhindamise aruandeid küsitakse ja nende üle arutatakse, seda enam suunab see valitsust neid kavandama ja tegema.

Järelhindamine on poliitikakujundamise tsükli osa, mille käigus hinnatakse, kas ja kuidas õiguslik muudatus seatud eesmärgi täitis. See võib olla õigusloomeprotsessi viimane etapp, aga ka uue algus – järelhindamise käigus võib ilmned vajadus õigust muuta või kavandada hoopis mitteregulatiivseid samme. Kuigi õigusloomes on järelhindamise regulatsioon kehtinud juba kümme aastat, siis praktikas kasutatakse seda võimalust harva. See siiski ei tähenda, et ministriumid ei jälgiks, kuidas seadusi rakendatakse, lihtsalt see teave jõuab harva huvirühmade ja avalikkuseni, sh Riigikoguni, kuna formaalseid järelhindamise aruandeid iga kord eraldi ei koostata või ei avaldata.

ÕPPA seab eesmärgi, et järelhindamise osakaal õigusloomes peab suurenema. Selleks tuleb valitsusel sisse seada järelhindamiskohustuse võtmise ja täitmise seire süsteem. Senise õigusloomepraktika põhjal peab Justiitsministeerium vajalikuks hakata senisest enam seaduseelnõude läbivaatamise käigus kaaluma järelhindamise vajalikkust. Sõltuvalt sellest saab suunata eelnõu koostajaid järelhindamisi kavandama. Esimene samm selles suunas on astunud – õigusloojate



toetamiseks avaldati juhend¹³, mis annab ülevaate järelhindamise planeerimisest, sh millal järelhindamine kavandada, kuidas sõnastada vastav säte seaduses ning kellele hiljem aruanne esitada.

ÕPPA näeb uue nõudena ette, et kui olulise mõjuga seaduseelnõu puhul on väljatöötamiskavatsus jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata, tuleb eelnõus alati ette näha järelhindamise kohustus. Sellega seotakse poliitikakujundamise erinevad etapid ning tagatakse, et valitsuse õigusloome on läbipaistev ja põhineb parimal olemasoleval teadmusel, seda ka olukordades, kus õigusakt on ette valmistatud kiireloomuliselt. Õigusloome koordineerijana jälgib Justiitsministeerium, et see kohustus kõnesolevatel juhtudel võetaks ja seda ka täidetaks. Justiitsministeerium soovib ühtlustada praktikat ka järelhindamiskohustuse sätestamises – tagamaks, et järelhindamine tehtaks, tuleb järelhindamiskohustus sätestada seaduse rakendussättena. Üksnes seletuskirjas märgituna võib see jääda üldsõnaliseks ja hiljem tähelepanuta.

2021. aastal esitas valitsus Riigikogule kolm eelnõu, mis sisaldasid järelhindamiskohustust: põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seaduse eelnõu (377 SE), töölepingu seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (403 SE) ning meediateenuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (327 SE). Lisaks oli kaks eelnõu, kus oli järelhindamine kavandatud üksnes seletuskirjas: planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (378 SE) ning maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (506 SE).

Möödunud aastal valmis muu hulgas alaealiste õigusrikkujate kohtlemise reformi mõjusid käsitlenud järelhindamise aruanne¹⁴. Tegemist on hea näitega tõenduspõhisest poliitikakujundamisest – tuginedes kolmele eraldi uuringule, annab see tervikliku ülevaate 2018. aastal kehtima hakanud muudatustest ja nende mõjudest erinevate huvirühmade perspektiivist ning pakub välja ideed uute sekkumiste kasutuselevõtuks.

Kuigi järelhindamiste osakaal õigusloomes peab suurenema, tuleb siiski arvestada, et enamiku eelnõude puhul ei ole järelhindamine vajalik ega ressursikulu arvestades mõistlik. Järelhindamist on otstarbekas kavandada üksnes siis, kui eelnõul on olulised mõjud ning rakendamise käigus on võimalik koguda sellist teavet, mida eelnõu ettevalmistamise ajal ei olnud. Riigikogul on järelhindamise juures oluline roll nii-öelda nõudluse kujundamisel – mida rohkem järelhindamise aruandeid küsitakse ja nende üle arutatakse, seda enam suunab see valitsust neid kavandama ja tegema.

¹³ Justiitsministeeriumi koduleht (2022). Õigustloovate aktide mõjude hindamine – <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine> (25.02.2022).

¹⁴ Tamm, K. Surva, L. (2021). Noorte õigusrikkujate uuringute kokkuvõte. Justiitsministeerium. – <https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/Noorte%20%C3%B5igusrikkujate%20uuringute%20kokkuv%C3%B5te> (25.02.2022).



Kaasamine

Kaasamine on jätkuvalt Vabariigi Valitsuse jaoks oluline. Sisulise kaasamise eeldus on, et selleks kavandatakse eelnõu väljatöötamisel piisavalt aega. Kaasamist lihtsustab, kui kaasatavale esitatakse muu hulgas konkreetsed küsimused ning juhitakse tähelepanu sellele, mille vastu arvamuse avaldaja eelkõige huvi võib tunda.

Vähimas nõutud ulatuses ehk eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastatakse valdav osa seaduseelnõusid. Eelnõu seletuskirjades võiks senisest enam välja tuua, millistel muudel viisidel on eelnõu väljatöötamisel huvirühmasid kaasatud (nt arutelud).

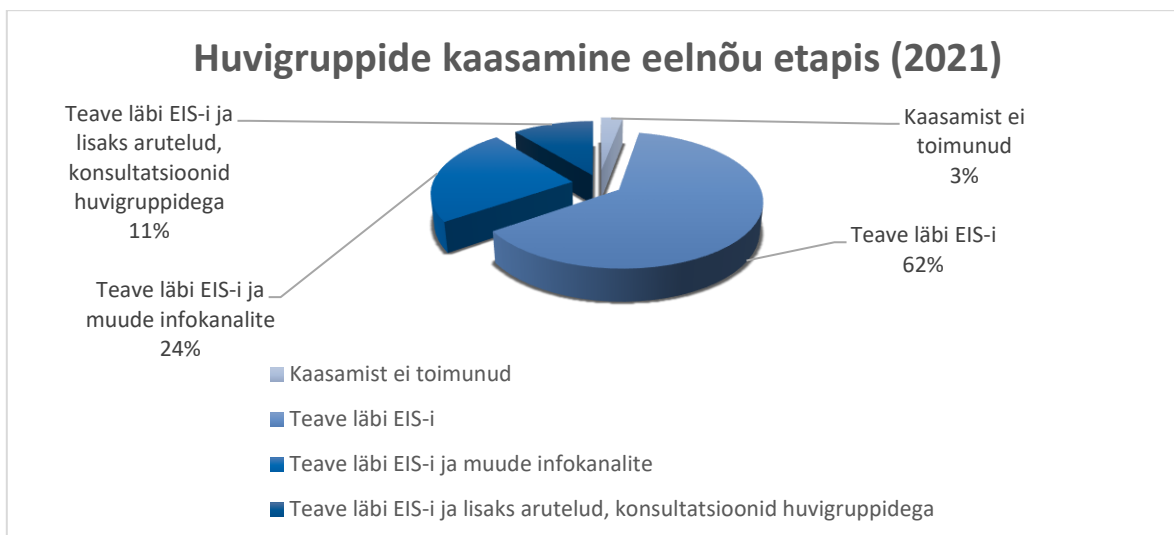
„Eesti 2035“ seab muu hulgas eesmärgiks Eesti inimeste, kogukondade ja kodanikuühenduste võimestamise ning valitsemises osalemise toetamise poliitikakujundamisel ja teenuste pakkumisel. Vabariigi Valitsus peab oluliseks, et õigusloomes kaasataks huvirühmi võimalikult sisuliselt. Möödunud kahel aastal andsid tooni koroonaviirusest põhjustatud kiireloomulisena menetletud eelnõud, kus huvirühmasid ei olnud aega kaasata või neid kaasates ei jäänud arvamuse avaldamiseks sageli piisavalt aega. Sellele on tähelepanu juhtinud erinevad organisatsioonid ja sihtrühmad.

Kuigi õigusloojad on teadlikud kaasamise rollist ja vajalikkusest, on jätkuvalt olukordi, kus huvirühmale on eelnõu kohta arvamuse avaldamiseks jäetud vaid loetud päevad. Tavapärase õigusloome tingimustes tuleb eelnõu väljatöötamist planeerida nii, et huvirühmadele jääks arvamuse avaldamiseks mõistlik aeg. Arvamuse avaldaja aega aitab kokku hoida see, kui VTK või eelnõu koostaja esitab konkreetsed küsimused, mille kohta ta eelkõige soovib tagasisidet saada, või juhib tähelepanu nende teemadele, mis võivad kaasatavale eelkõige huvi pakkuda. Samas ajasurve tõttu kaasamata jätmisest parem on kas või lühikese tähtaja andmine arvamuse avaldamiseks. Sellisel juhul saab täidetud vähemalt kaasamise esmane funktsioon – sihtrühma teavitamine. Kui eelnõu ettevalmistamisel ei ole kaasamiseks jäänud piisavalt aega, saab seda leevendada veel ka Riigikogu menetluses huvirühmade arvamust ära kuulates.

ÕPPA on seadnud eesmärgiks, et regulatsioonist mõjutatud isikutega arutatakse põhilahendusi võimalikult varases menetlusetapis. Kuigi täpsed andmed kaasamise ulatuse ja kvaliteedi kohta puuduvad, jälgib Justiitsministeerium, milline info on kaasamise kohta esitatud eelnõu seletuskirjas. Kokkuvõtvalt võib seletuskirjades sisalduva info põhjal välja tuua, et enamasti seisneb kaasamine üksnes eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu eelnõu esitamises kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks, mis on kaasamine vähimas nõutud ulatuses. Vaadates möödunud aasta statistikat, siis 62% eelnõude puhul kaasati huvigruppe läbi



EIS-i, 24% puhul kasutati lisaks EIS-ile ka muid infokanaleid (enamasti e-posti, veebilehti) ning 11% puhul oli tuvastatav, et toimusid eraldi arutelud ja konsultatsioonid huvirühmadega. 3% eelnõude puhul ei olnud kaasamist enne eelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks saatmist toimunud.



Joonis 5. Teave kaasamise ulatuse kohta 2021. aastal Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud eelnõudes (N=98)¹⁵.

Siiski tuleb rõhutada, et eelnõude seletuskirjades sisalduv teave kaasamise kohta ei pruugi kajastada varasemaid tegevusi, mida tehti enne õigusloomeprotsessi alustamist, ning igapäevast tööd, mille käigus samuti huvirühmi kaasatakse. Sellist infot võiks seletuskirjades senisest enam kajastada.

Õigusloomejuristide koolitamine ja järelkasv

Justiitsministeerium tegeleb süsteemselt õigusloomejuristide kompetentsi arendamisega. Selleks korraldatakse õigusloomejuristidele igal aastal nii erialaseid kui ka üldpädevustele suunatud koolitusi õigusloomeakadeemia näol. Õigusloomeakadeemiaga on soov jätkata vaatamata Euroopa Sotsiaalfondi rahastuse lõppemisele.

Eraldi tähelepanu vajab õigusloomejuristide järelkasvu tagamine, sest tugeva erialase ettevalmistusega ja pühendunud õigusloomejuristide värbamine on muutunud keeruliseks.

¹⁵ Välja arvatud välislepingud ja konventsioonid.



Õigusloome kvaliteedi tagamisel on tähtis, et õigusloomejuristidel oleks ühtlaselt hea erialane ettevalmistus. Ettekandele lisatud eksperdiarvamuses on väljendatud, et ÕPPA-ga seatud eesmärkide saavutamine eeldab eelnõude ettevalmistamisega tegelevate ametnike õigusloomekompetentsi olulist parandamist. Lisaks rõhutatakse, et õigusaktide eelnõude ettevalmistamine on juristi spetsiifiline kutseoskus, mis tuleb omandada akadeemilisele õigusharidusele lisaks.

Valitsus on juba varem süstemaatiliselt tegelenud õigusloomejuristide arendamisega ning aktiivselt jätkati tegevustega ka 2021. aastal. Euroopa Sotsiaalfondi rahastamisel toimusid õigusloomeakadeemia¹⁶ raames õigusloomejuristidele mõeldud koolitused, mis keskendusid nii praktiliste õigusalaste teadmiste kui ka üldpädevuste arendamisele¹⁷. Koolitustel osales 143 õigusloomejuristi.

Spetsiaalselt õigusloomejuristide jaoks kujundatud koolitused on saanud üldjuhul väga positiivset tagasisidet. Kuigi õigusloomejuristide taseme ühtlustamiseks eraldatud Euroopa Sotsiaalfondi rahastus lõppes 2021. aastaga, on plaanis õigusloomeakadeemiaga jätkata ja otsida koolitustega jätkamiseks püsivat rahastust.

Lisaks olemasolevate õigusloomejuristide koolitamisele on oluline pöörata tähelepanu õigusloomejuristide järelkasvule. Nii nagu mitmeid muidki spetsialiste, on muutunud keeruliseks leida ka häid, pühendunud ja tugeva erialase ettevalmistusega õigusloomejuriste. Sageli lahendatakse personaliprobleemid roteerumise abil, kuid seda mitte roteerumise algses tähenduses, kus eri ametkonnad vastastikku suunavad oma ametniku ajutiselt teise ametiasutusse, vaid ühesuunaliselt. Selle tulemusena peab lähetav ametiasutus otsima endale uue ametniku. Justiitsministeerium on võtnud endale eesmärgi otsida lahendusi õigusloomejuristide järelkasvu tagamiseks.

Regulaarselt käib koos õigusloomejuhtide ümarlaud, kus osalevad ministeeriumide, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei ja õiguskantsleri esindajad, et anda ülevaade kavandatavatest õigusloomealgatustest ning arutada päevakajalisi küsimusi. Ka arutatakse jooksvalt ÕPPA rakendamisega seotud küsimusi.

2021. aasta sügisel toimus kolmandat korda Justiitsministeeriumi eestvedamisel üle aasta peetav riigi õigusloojate konverents, mis tõi kokku enamiku Eesti õigusloomejuristidest ja eelnõude keeletoimetajatest. Selline platvorm pakub hea võimaluse nii uute teadmiste saamiseks kui ka mõttevahetuseks igapäevatööd puudutavates praktilistes küsimustes. Oluline on ka eesmärk, et õigusloomejuristid ja keeletoimetajad tunneksid üksteist. Konverentsist võttis osa 140 õigusloomejuristi ja keeletoimetajat.

¹⁶ Õigusloomeakadeemia on formaat, mille eesmärk on pakkuda õigusloomejuristidele erialaseid koolitusi ja õigusloomeprotsessis osalemiseks vajalikke pädevusi arendavaid koolitusi.

¹⁷ 2021. aastal toimusid koolitused järgmistes valdkondades: korrakaitseõigus ja hädaolukorra seadus, põhiseaduspärasuse kontrolliskeemid, koostöö- ja läbirääkimisoskuste arendamine ning poliitikakujundamise protsessis osalemise, argumenteerimise, veenva esinemise ja esitlusoskuse arendamine.



Riigi kooslome keskkond

Riigi kooslome keskkond koondab õigusloome erinevad etapid alates seaduse väljatöötamiskavatsusest kuni seaduse Riigi Teatajas avaldamiseni ühte kohta. Kooslome keskkonna peamised eesmärgid on läbipaistvam õigusloome, parem õigusloome kvaliteet ja tehnilise töö vähendamine.

Kooslome keskkond aitab viia õigusloomeprotsessi kodanikule ja ettevõtjale lähemale ning annab neile senisest parema võimaluse õigusloomes kaasa rääkida.

2021. aastal hakati uues keskkonnas koostama esimest väljatöötamiskavatsust ja seaduseelnõu.

ÕPPA näeb ette, et arendatakse uusi õigusloome koostöövorme. Lähiaastate peamine märksõna õigusloomepoliitikas on riigi kooslome keskkond. See on Justiitsministeeriumi, Riigikantselei ja Riigikogu Kantselei koostöös loodav IT-lahendus, mis koondab kogu õigusloomeprotsessiga seotud teabe alates eelnõu väljatöötamisest kuni seaduse Riigi Teatajas avaldamiseni ühte kohta. Kooslome keskkonna peamised eesmärgid on läbipaistvam õigusloome, parem õigusloome kvaliteet ja tehnilise töö vähendamine.

Kooslome keskkond koosneb ühelt poolt kinnisest töökeskkonnast, kus saab ühtsete mallide ja tööriistadega ette valmistada õigusloomealgatusi (nt väljatöötamiskavatsusi ja seaduseelnõusid), ning teiselt poolt avalikust vaatest, mis annab üldsusele selge pildi eelnõude menetluskäigust ja ettevalmistatud materjalidest. Samuti annab see senisest parema võimaluse õigusloomeprotsessis kaasa rääkida.

Tehnilise töö hõlbustamise kõrval seisneb kooslome keskkonna peamine väärtus selles, et õigusloomeprotsess liigub kodanikule ja ettevõtjale lähemale. Algatustes kaasarääkimine muutub senisest lihtsamaks ja arusaadavamaks ning õigusloome erinevad etapid alates väljatöötamiskavatsusest kuni Riigi Teatajas avaldamiseni koondatakse ühte kohta.

Möödunud aastal jõuti kooslome keskkonna arendamisel katsetamise faasi. See tähendab, et uues keskkonnas hakati kirjutama esimest väljatöötamiskavatsust ja seaduseelnõu. Esimeste katsetuste põhjal lahendusi täiustatakse ja järk-järgult laiendatakse kasutajate ringi. Sellel aastal alustati järgmise arendusetapiga, mille käigus luuakse võimalus kooslome keskkonnas eelnõusid kooskõlastada ja nende kohta arvamusi esitada. Lisaks hõlmab see etapp ka Euroopa Liidu algatuste menetlemise võimalust. Need Euroopa Sotsiaalfondist rahastatavad arendused peaksid valmis saama 2023. aasta lõpuks.

„Eesti 2035“ aluspõhimõttena on väljendatud, et Eesti õiguskeskkond ning valitsemiskorraldus soosivad ühiskonna sidusust, uute lahenduste kasutuselevõttu,



innovatsiooni ja paindlikku riigivalitsemist. Riigi kooslome keskkonna arendamine panustab selle eesmärgi saavutamisse. Strateegiadokumendi üheks tegevuseks on kooslomel põhineva poliitikakujundamise elluviimine, sh õigusloome ja kaasamise tööriistakasti väljatöötamine ja rakendamine.

Kokkuvõte

2021. aasta oli esimene aasta, kui õigusloomes juhinduti ÕPPA-st. Kuigi ÕPPA jätkab ÕPAS-ega seatud eesmärgi ning märkimisväärset suunamuutust ÕPPA-ga ei kavandatud, sõnastab ja täpsustab see õigusloomepoliitikale seatud pikaajalised põhimõtted ja arengusuunad, tuginedes viimase kümne aasta jooksul saadud kogemustele.

Õigusloome peab olema piisavalt paindlik, et riik saaks tõhusalt reageerida ühiskonnaelus või väliskeskkonnas toimuvatele muutustele. Samas peab see aga olema piisavalt ettenähtav ja stabiilne, et säilitada ja suurendada inimeste usaldust riigi tegevuse vastu. 2020. aastal alanud koroonakriis tõestas, et Eesti õigusloomeprotsess on piisavalt paindlik ja võimaldab kiiret reageerimist, ametkondade koostöö põhineb kooslomel. Kuid kiirustades ettevalmistatud õigusaktid ja huvirühmade kesine kaasamine ei tohi saada õigusloomepraktika tavapärasteks osadeks. Õiguslikud lahendused peavad olema läbi mõeldud, lahendama päriselulisi probleeme ja olema välja töötatud avatult ja läbipaistvalt.

Justiitsministeeriumil on õigusloome koordineerija roll ja ta kontrollib kõikide seaduseelnõude kvaliteeti. Ühe väljakutsena näeme eesmärgi, et seletuskirjades oleks senisest enam ja süsteemsemalt esitatud elnõu põhiseaduspärasuse analüüs.

Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks saadetud elnõudest nähtub, et valdavalt on nende normitehniline kvaliteet hea, puudusi esineb pigem vähe, kuid siiski on ka elnõusid, kus on ulatuslikud normitehnilised puudused. Seaduseelnõud enamasti vastavad kirjakeele normile. On oluline, et ka elnõu viimane versioon oleks enne Riigikogule esitamist toimetatud.

Tasub otsida võimalusi, kuidas saavutada seda, et pärast Riigikogu lugemiste käigus muudetud elnõu seadusena vastuvõtmist vastaks seletuskiri seaduse lõpptekstile.

Jätakuvalt tuleb rõhutada VTK-de vajalikkust enne seaduseelnõu ettevalmistamise juurde asumist. VTK laiem väärtus on, et see muudab õigusloome ettenähtavaks ja läbipaistvamaks, võimaldab varakult algetada avalikku arutelu ja kaasata huvirühmasid. Kuid mahuka, sageli enam kui 50-leheküljelise dokumendi asemel võib olla tegemist ka lühikese ja konkreetse tegevusplaaniga, mis annab teada, millist probleemi soovib valitsus lahendada ja kuidas.

Alates möödunud aastast esitab valitsus VTK-d teadmiseks ka Riigikogule. Seni on seda tehtud umbes pooltel juhtudel, uue korraldusega veel harjutakse. ÕPPA sätestab teisegi uue nõude – kui olulise mõjuga seaduseelnõu puhul on VTK jäänud kiireloomulisuse tõttu koostamata, tuleb kavandada õigusakti järelhindamine. Seni on järelhindamisi seadustesse kavandatud vähe, kuid ÕPPA seab eesmärgiks, et nende osakaal peab kasvama.



Mõjuanalüüside kvaliteet on pärast kümne aasta eest uue süsteemi rakendamist paranenud, kuid samal ajal on kasvanud ootused kvaliteedile. Nii on valitsus võtnud fookusesse, et mõjuanalüüsid oleksid senisest enam andmetega põhistatud, koostamisse oleksid kaasatud huvirühmad, halduskoormus oleks põhjalikumalt hinnatud ning olulise mõjuga muudatuste puhul oleks kavandatud järelhindamine. Järelhindamisi kavandatakse veel liiga vähe. ÖPPA järgi on seatud eesmärk, et nende osakaal peaks kasvama, kuid iga eelnõu puhul ei ole järelhindamine vajalik ega ressursikulu arvestades mõttekas. Justiitsministeerium hindab senisest süsteemsemalt, milliste muudatuste puhul tuleks järelhindamine kavandada, ning seirab, et võetud kohustust ka täidetak. Riigikogul on järelhindamiste osakaalu suurenemises oluline roll n-ö nõudluse kujundajana: mida rohkem järelhindamise aruandeid küsitakse, seda enam suunab see valitsust neid kavandama.

Kõikide ÖPPA-s seatud eesmärkide eelduseks on see, et õigusloomejuristi elukutse oleks sedavõrd atraktiivne, et uute ametnike leidmiseks korraldatud konkursse ei peaks tunnistama luhtunuks ja et eelnõusid ettevalmistavad ametnikud oleksid väga hea erialase ettevalmistusega. Õigusloomejuristide kutseoskuste kujunemise toetamiseks on loodud õigusloomeakadeemia. Spetsiaalselt õigusloomejuristidele korraldatakse õigusloojate konverentsi, õiguskeelepäeva. Ühtse informuumi loomise, praktika ühtlustamise ja kontaktide hoidmise eesmärgil koguneb regulaarselt õigusloomejuhtide ümarlaud. Selleks, et järelkasvu tagada, tuleb sellele eraldi keskselt tähelepanu pöörata.

Viimase mõne aasta märksõnaks on olnud ka riigi koosloome keskkonna arendamine, mille sisuks on anda õigustloova akti kogu elukaar väljatöötamiskavatsusest kuni Riigi Teatajas avaldamiseni ühes keskkonnas. 2021. aastal jõuti arendusega esimese VTK ja seaduseelnõu koostamise etappi.

Õigusloome kvaliteedi tagamine on keeruline ülesanne. Selle õnnestumise eelduseks on, et kvaliteeti puudutavate teemadega tegeletakse süsteemselt. See on kõigi õigusloomeprotsessis osalejate ühine ülesanne ja lõpptulemus sõltub sellest, kuivõrd igaüks meist hea õigusloome põhimõtteid päriselt kokkulepitud viisil järgib. Sellest sõltub ei rohkem ega vähem kui õigusriigi tugevus.