

## **Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2018. aastal**

Ülevaade Vabariigi Valitsuse 2018. aasta olulisematest sammudest Riigikogus 23.02.2011 heaks kiidetud õiguspoliitika arengusuundade elluviimisel Riigikogu otsuse punkti 2 alusel

Alates 2012. aastast esitab justiitsminister Riigikogule igal aastal ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta. Tänavune ülevaade keskendub arengusuundade rakendamisele nende kehtivusajal tervikuna, aga võtab kokku ka olulisemad tegevused viimasel ülevaateperioodil.

### **Hea õigusloome 2011.–2018. aastal**

2018 on praeguste õiguspoliitika arengusuundade rakendamise viimane aasta. Alates 2011. aastast kehtivad arengusuunad on toonud kaasa mitu positiivset suundumust. Arengusuundade põhjal kehtestas valitsus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE), mõjuhindamise metoodika ja kaasamise hea tava. Kuna kaks esimest aastat HÕNTE jõustumisest 2012. aastal olid üleminekuaastad ja uusi reegleid rakendati osaliselt, on käesolevas ülevaates esitatud võrdlusandmed alates aastast 2014.

Võrreldes ajaga enne arengusuundade rakendamist on mõjuanalüüsid muutunud märksa sisukamaks, huvirühmi kaasatakse süsteemsemalt ja selle vajalikkust mõistetakse ning väljatöötamiskavatsused (VTK) on läbi teinud märkimisväärse arengu. Kui enne 2012. aastat oli tavapärane ühelõiguline VTK, milles anti plaanitavast seadusest lihtsalt teada, siis ajaga on pilt tublisti muutunud. On lausa kurdetud, et VTK-d on liiga mahukad ja neid ei jõuta läbi töötada. Samamoodi on infoküllasemad ja süsteemsemad seaduseelnõude mõjuanalüüsid: erinevalt varasemast ei piisa enam napist sedastusest, et muudatusega ei kaasne mõjusid. Loomulikult on mitmeski asjas vajakajäämisi – neist tuleb juttu allpool –, kuid üldpilt on paranenud. Just Riigikogu otsus õiguspoliitika arengusuundade kohta oli tõuge, mis andis muutustele hoo.

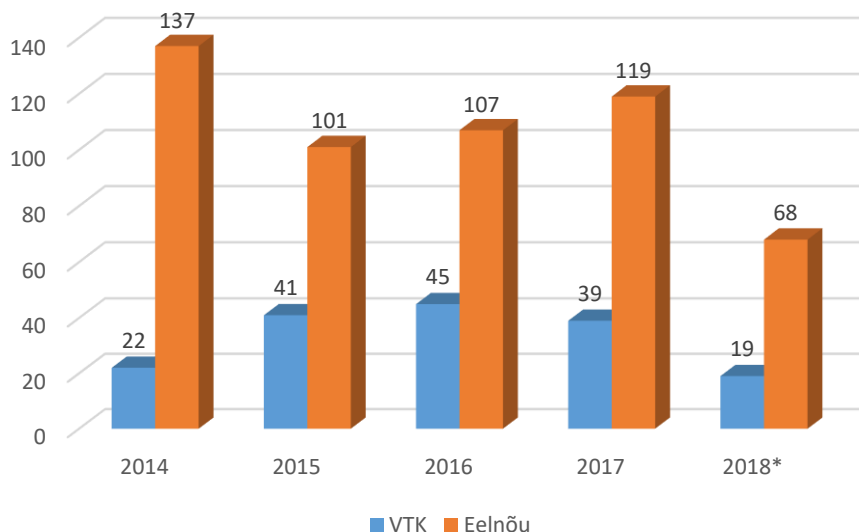
Mõjuanalüüsid ja väljatöötamiskavatsused on märkimisväärselt arenenud.

### **Õigusloome mahust ja väljatöötamiskavatsustest**

Aastast aastasse oleme rõhutanud, et vähem õigusloomet ei ole eesmärk omaette, vaid hea õigusloome vähendab õigusloome mahtu. Arutelu seaduse vajalikkuse üle õigusloome varases etapis aitab tagada seda, et õigusnorme luuakse üksnes seal, kus nendeta ei saa. Seetõttu oleme hoolega jälginud väljatöötamiskavatsuste koostamise praktikat.

Hea õigusloome vähendab õigusloome mahtu. Seadus tuleb luua üksnes seal, kus selleta ei saa.

## VTK-de ja eelnõude arv 2014-2018\*



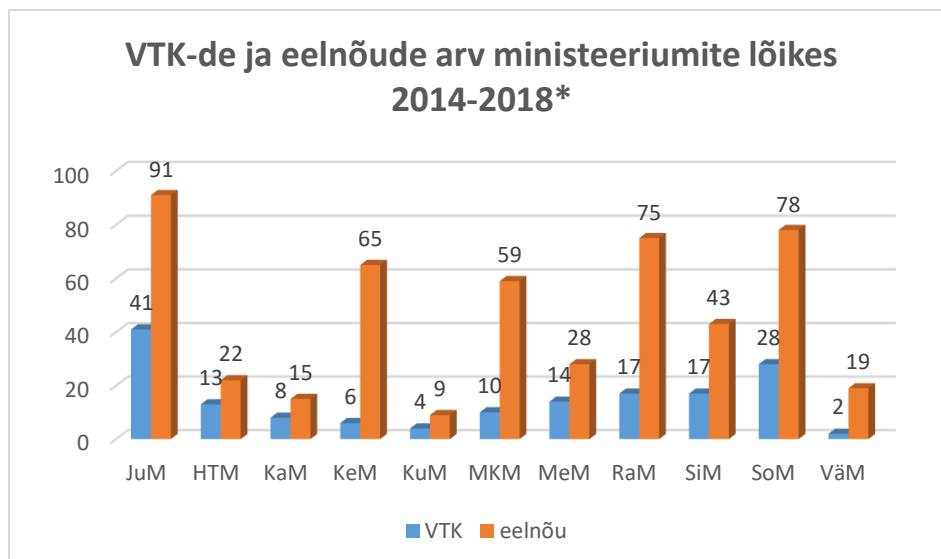
**Joonis 1.** Justiitsministeeriumi kontrollitud seaduseelnõud ja eelnõude väljatöötamiskavatsused, sh korduvalt esitatud eelnõud ja VTK-d (2018: jaanuar–juuli)

2018. a on nelja ülikooli korraga esitatud eelnõud loetud üheks eelnõuks ja viie VTK-na esitatud mereõiguse revisjon loetud üheks VTK-ks, vältimaks statistilisi moonutusi.

VTK-de koguhulk on kahel viimasel aastal vähenenud. Niisamuti on kahanenud nende osakaal võrrelduna samal ajal esitatud eelnõudega. VTK-de suht- ja absoluutarvude tipp jäi aastasse 2015–2016.

Oktoobri lõpu seisuga on Justiitsministeeriumile esitatud kooskõlastamiseks ligi sada seaduseelnõu, väljatöötamiskavatsusi on aga napilt üle kahekümne. Seega jääb VTK-de hulk tänavu ilmselt 2014. aasta tasemele. Mõistagi saab seda selgitada ka lähenevate valimistega, mistõttu ulatuslikumat analüüsi ja kaasamist nõudvate plaanide arv on vähenenud ja suurem rõhk on pandud nendele eelnõudele, mille peaks vastu võtma veel praegune Riigikogu koosseis. Ometi esitati suvel ja sügisel avalikule konsultatsioonile väljatöötamiskavatsusi, mille põhjal vormistab seadusemuudatused tõenäoliselt järgmine koalitsiooni. Olgu näiteks tulevikutööga seotud tööõiguse muudatused, alkoholiregistri ärakaotamine, tööõnnetuskindlustuse süsteemi reform ja mereõiguse revisjon.

VTK-de arv on tänavu kahanenud ka lähenevate valimiste tõttu: suurem rõhk on eelnõudel, mille peaks vastu võtma veel praegune Riigikogu koosseis.



**Joonis 2.** VTK-de ja seaduseelnõude arv ministeeriumide kaupa 2014–2018, sh korduvalt esitatud eelnõud ja VTK-d (2018: jaanuar–juuli)

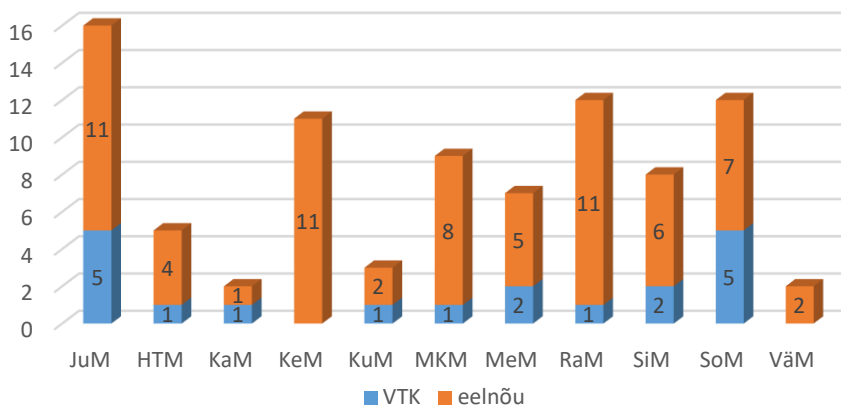
Vähim VTK-sid on suhtarvuna Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Keskkonnaministeeriumil ja Välisministeeriumil. Teistest vähem on neid ka Rahandusministeeriumil. Välisministeeriumi puhul on väikese arvu taga välislepingute ratifitseerimisseaduste eelnõud, mille kohta kehtib VTK koostamise erand. Keskkonnaministeeriumi valdkonnas on aga hiljuti õigust ulatuslikult kodifitseeritud ja seetõttu on arusaadav, et ei ole kavandatud uusi põhimõttelisi õiguslikke muudatusi, mis nõudnuks õigusloome alustamist VTK-st. Seega on Keskkonnaministeeriumi eelnõude põhiosa moodustanud arvukad EL-i õigust üle võtvad eelnõud, mille puhul on samuti põhjendatud jätta VTK koostamata, kui mõjude analüüs on tehtud juba EL-i õigusloomemenetluses Eesti seisukohta kujundamisel või ülevõetav akt ei jäta riigile erilist diskretsiooniruumi.

Enim VTK-sid suhtarvuna on Haridus- ja Teadusministeeriumil, Kaitseministeeriumil ja Maaeluministeeriumil, tublid on olnud ka Kultuuri- ja Siseministeerium. Absoluutarvuna on aga kõige enam VTK-sid koostanud Justiitsministeerium (41) ja Sotsiaalministeerium (28).

2018. aastal on absoluutarvudes umbes sama pilt: Justiitsministeerium ja Sotsiaalministeerium on esitanud võrdselt VTK-sid, kuid suhtarvudes on parima tulemuse teinud Kaitseministeerium, hea näitaja on ka Sotsiaal-, Kultuuri-, Justiits- ja Maaeluministeeriumil.

Enim VTK-sid suhtarvuna on Haridus- ja Teadusministeeriumil, Kaitseministeeriumil ja Maaeluministeeriumil.

VTK-de ja eelnõude arv ministeeriumide kaupa aastal 2018



**Joonis 3.** VTK-de ja seaduseelnõude arv ministeeriumide kaupa, sh korduvalt esitatud eelnõud ja VTK-d (jaanuar–juuli)

Väljatöötamiskavatsuse eesmärk on korraldada avalik arutelu, analüüsida probleemi kõiki lahendusviise ja küsida, kas probleemi saaks lahendada ka seadust muutmata. Kui arutleda nende asjade üle juba normide sõnastus-ettepanekute põhjal, siis väga tõenäoliselt ei aktsepteerita muud lahendust peale õigusliku sekkumise. Mida enam algab õigusloome VTK-st, seda tõenäolisemalt luuakse õigusnorme ainult siis, kui neid on tõesti vaja. Võtame näiteks tööõiguse ajakohastamise VTK, mille märksõnadeks kaugtöö, paindlikkus, lühiajaline ja ebatraditsiooniline töö. Tekib küsimus, kas probleeme põhjustab õiguse jäikus. Ehk saab tööõigust kohandada tänapäeva vajadustele ja tõlgendada norme varasemast teistmoodi? Kui töölepingu seaduse § 43 lõikes 1 on kirjas: „kui tööandja ja töötaja ei ole kokku leppinud“ – miks siis ei saa seda mõista nii, et kõik kokkulepped ongi võimalikud selles ulatuses, mida seadus ei keela. Kasulik õigusloomeline või siis hoopis õigusloomevaba lahendusviis on ka arusaadav teavitust selle kohta, millised head paindlikkust võimaldavad lahendused on juba olemas.

Tänu varasele kaasamisele saavad asjaosalised probleemi lahendamisel kaasa rääkida, selgitatakse välja, milline mõju võib ühe või teise lahendusega kaasneda ja kokkuvõttes leitakse paremini rakendatav lahendus. Seepärast oli hea meel tutvuda veterinaarseaduse eelnõu ning toiduseaduse ja sööda-seaduse muutmise seaduse eelnõu VTK-ga, kus tutvustatakse ülevaetlikult, läbimõeldult ja selgelt, milliseid erisusi võiks Eestis kasutada ning milliseid uuringuid plaanitakse teha, et võtta EL-i õigusakt üle parimal moel. Kuna VTK esitati aegsasti (ligi kaks aastat enne ühe ja 3,5 aastat enne teise eelnõu jõustumisaega), jõutakse teha uuringuid ja kaasata huvipooli.

VTK täidab eesmärgi, kui selles käsitletakse tõepoolest kõiki probleemi lahendamise viise. Nagu varemgi on probleeme alternatiivide esitamise ja analüüsiga. Kui käsitus on poolik, võib hiljem olla raske põhjendada eelnõus pakutud lahenduste proportsionaalsust. Tuntuim näide on mõne aasta eest rohket tähelepanu saanud alkoholi- ja reklaamiseaduse eelnõu<sup>1</sup>. Käesoleva

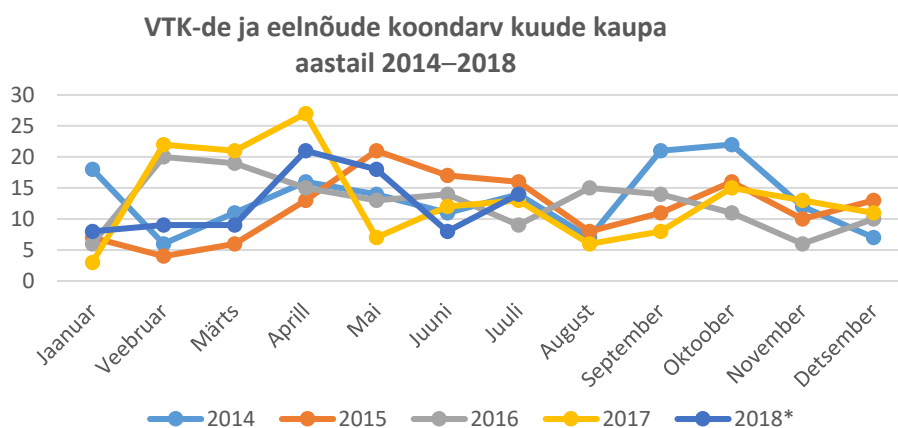
Mida enam algab õigusloome VTK-st, seda tõenäolisemalt luuakse õigusnorme ainult siis, kui neid on tõesti vaja.

VTK täidab eesmärgi, kui selles käsitletakse tõesti kõiki probleemi lahendamise viise.

<sup>1</sup> Menetluskäik: <https://www.riigiteataja.ee/eelnoud/menetluskaik/SOM/15-1469>

aasta näide on tööõnnetuskindlustuse seadus. Kuna eelnõul on lai kandepind – teema puudutab nii tööandjaid kui ja töötajaid – on väga tervitav, et alustati VTK-st. Kahjuks aga oli terve VTK üles ehitatud ühele lahendusviisile. Ei analüüsitud muid võimalusi peale uue tööõnnetuskindlustuse seaduse koostamise, mille ainsa regulatiivse võimalusena nähti erakindlustusel põhinevat tööõnnetuste hüvitamise süsteemi, ning seetõttu ei selgitatud, miks on valitud lahendus ainuõige. Samuti ei kaasatud tööandjaid ja töötajaid, ehkki seda oleks tulnud kindlasti teha.

Hea näide on riikliku statistika seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK, mis oli küll tavapärasest veidi erinevalt üles ehitatud, kuid ka nii võib, kui kajastatakse kõiki olulisi sisuelemente – tähtis on sisu, mitte vorm. Tegu oli valdkonda suuresti ümber korraldava VTK-ga, mille probleeme ja nende lahendusi kirjeldati selgelt ja üheselt arusaadavalt.

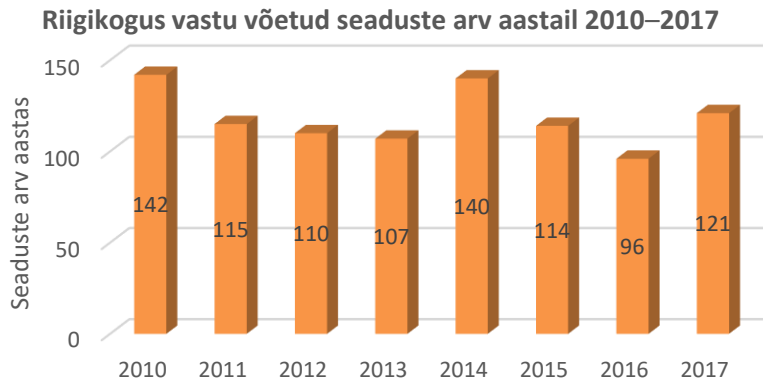


**Joonis 4.** VTK-de ja seaduseelnõude arv kuude kaupa aastail 2014–2018, sh korduvalt esitatud eelnõud ja VTK-d (2018: jaanuar–juuli)

Nagu näha, esitatakse õigusloomealgatusi kõige rohkem kaks korda aastas: märtsis-aprillis-mais ja septembris-oktoobris. Joonis kajastab eelnõude ja VTK-de Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitamise aega, mis tähendab, et seaduseelnõu saab esitada valitsusele heakskiitmiseks ja edasi Riigikogule vähemalt kuu aega hiljem, enamasti aga läheb rohkem aega. Mõningaid tempomuutusi toovad mustrisse valimistsüklid ja valitsuse vahetumine, kuid üldiselt läheb valitsuses kiireks vahetult enne Riigikogu kevad- või sügisistungjärku lõppu. Siis kipuvad kokku kuivama ka kooskõlastamise ja avaliku konsultatsiooni tähtajad. Ebaühtlast koormuse jaotust silmas pidades tasub valitsusel ehk mõelda, kuidas esitada eelnõusid Riigikogule aasta jooksul ühtlasemalt.

Valitsuses menetletud seaduseelnõude arv korreleerub üldiselt väikse viivitusega vastuvõetud seaduse arvuga.

Õigusloomealgatusi esitatakse kõige rohkem kaks korda aastas: kevadel ja varasügisel. Valitsusel tasub ehk mõelda, kuidas esitada eelnõusid Riigikogule ühtlasemalt.



**Joonis 5.** Riigikogus vastu võetud seaduste arv 2010–2017

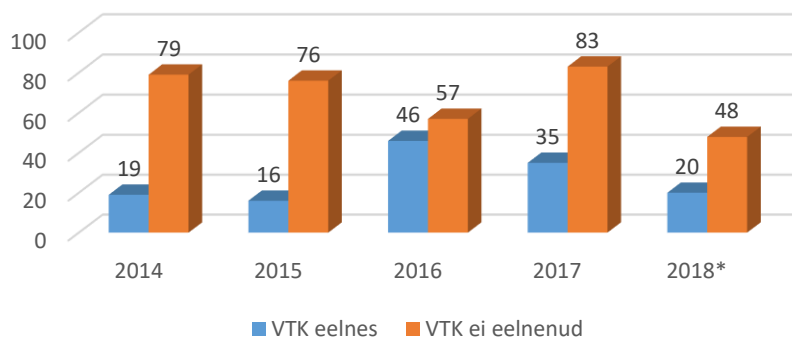
Mida rohkem järgida nõudmist luua seadus üksnes tõelise vajaduse korral, seda kindlamalt on nende arvude taga ainult vajalikud regulatsioonid. Näiteks kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu näitlikustas väga hästi olukorda, kus on vaja luua norme õigusselguse ja võrdse kohtlemise tagamiseks. Vaja oli reguleerida järgmisi olukordi: kokkuleppeiline omandamine; kinnisasja omandamise alternatiive sätestavad normid, nagu kinnisasjade vahetamine ja ümberkruntimine, kiirmenetlus, maa väljaostmine koos eraldi motivatsioonitasuga; kinnisasja väärtuse hindamise ühtsed põhimõtted, et tagada võrdne kohtlemine ja õiglane tasu.

Küsitav oli aga näiteks kavatsus muuta relvaseaduse, strateegilise kauba seaduse, lõhkematerjaliseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus relvade liigitust nii, et ilma sisuliste põhjendusteta ja vajadust hindamata oleks õigusaktides laialdaselt asendatud teenistusrelvaga seotud mõisteid. Pärast pikki läbirääkimisi õnnestus mõistete süsteemis leida mõistlik kompromiss, nii et polnud vaja teisi õigusakte muuta, ning vajalik eelnõu jõudis valitsusse ja sealt edasi Riigikogusse.

### **Väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise põhjused**

Enne kui tutvuda VTK koostamata jätmise levinumate põhjustega, tasub vaadata, kui paljudele menetluses olevatele eelnõudele on VTK tehtud.

### Eelnõude arv\* eelnenud VTK järgi 2014-2018\*\*



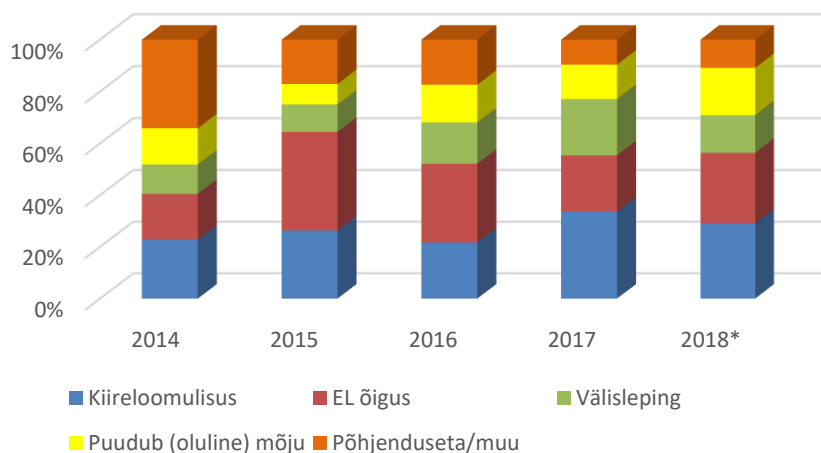
**Joonis 6.** Eelnõude jaotus eelnenud VTK järgi.

\* Arvestatud on vaid 2012. a kehtima hakanud HÕNTE järgi koostatud eelnõusid, mistõttu jäid mitmed 2014.–2015. a menetletud eelnõud sellest arvestusest välja (eelnõu oli algatatud HÕNTE üleminekuajal).

\*\*2018. a: jaanuar–juuli.

Kuigi eelnõudele eelnenud VTK-de osakaal on kahel viimasel aastal, sealhulgas 2018. a esimesel seitsmel kuul, olnud väiksem kui 2016. a (vastavalt 30% ja 45%), on see siiski suurem kui 2014. ja 2015. a, kus VTK eelnes ainult vastavalt 19% ja 17% eelnõudele.

### VTK-de koostamata jätmise põhjused 2014-2018\*



**Joonis 7.** VTK-de koostamata jätmise põhjuste osakaalud (sisaldab ka korduvalt esitatud VTK-sid).

VTK koostamata jätmise põhjuste seas torkab silma üha suurenev kiireloomuliste eelnõude arv. Mõtlemapanev on, et 2017. aastal oli ligi neljandik kõikidest Justiitsministeeriumile kooskõlastamisele esitatud seaduseelnõudest kiireloomulised, s.t neile ei eelnenud VTK-d:

2017. aastal oli iga neljas eelnõu kiireloomuline. Sama tendents jätkub 2018. aastal.

- 1) kaitseväeteenistuse seaduse, kaitseväeteenistuse seaduse rakendamise seaduse, politsei ja piirivalve seaduse ning prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu (eripensionid);
- 2) riikliku matusetoetuse seaduse kehtetuks tunnistamise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus;
- 3) tulumaksuseaduse muutmise seadus (osalusoptsioonid);
- 4) ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seadus;
- 5) maavalitsuste reformist tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu;
- 6) väärteomenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus;
- 7) tulumaksuseaduse muutmise seadus;
- 8) riigivaraseaduse muutmise seadus;
- 9) riigieelarve seaduse muutmise seadus (eelarve tasakaalu reegel);
- 10) maksukorralduse seaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus;
- 11) käibemaksuseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus (tööandja auto omatarbeks kasutamine);
- 12) sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus;
- 13) tulumaksuseaduse muutmise seadus (pangalõiv);
- 14) magustatud joogi maksu seadus;
- 15) sotsiaalhoolekande seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus;
- 16) ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse muutmise seadus;
- 17) korrakaitseaduse, ühistranspordiseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu;
- 18) väärteomenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu;
- 19) põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu;
- 20) maksukorralduse seaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus (NEET noored);
- 21) riigivaraseaduse muutmise seadus;
- 22) isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise seadus (digitaalse isikutunnistuse kehtivusaeg);
- 23) perehüvitiste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (isapuhkus);
- 24) ravikindlustuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu;
- 25) Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu;
- 26) sotsiaalmaksuseaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus (FIE-na tegutsemise soodustamine);



- 27) Eesti Haigekassa seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (tulubaasi laiendamise ja riigieelarveliste kulude liikumine);
- 28) Eesti Haigekassa seaduse muutmise seadus (nõukogu liikmete arvu vähendamine).

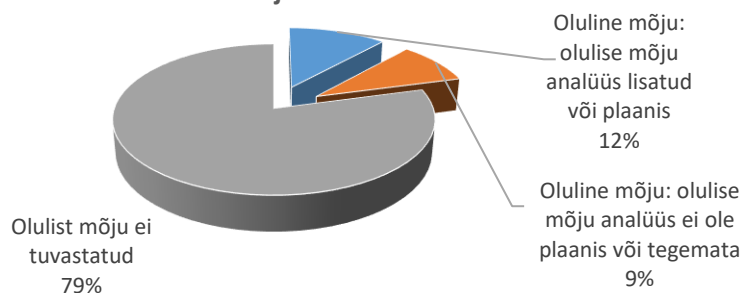
Kindlasti tegelesid need eelnõud oluliste teemadega. Õnneks või kahjuks ei jõudnud kõik loetletud eelnõud vastuvõtmiseni. Omavalitsuse korrakaitseametnikule vahetu sunni õigust anda kavandav eelnõu jäi valitsuse istungile esitamata, magusamaksu seaduse jättis välja kuulutamata president jne. Tasub aga arutleda, kas kõigi nende eelnõude menetlemine kiireloomulisena oli põhjendatud, kuivõrd enamikul neil olid märkimisväärsed mõjud. Seejuures pidasime ainult kuue eelnõu mõjuanalüüsi piisavaks. Ülejäänute puhul tuli seda täiendada või tulnuks see lausa uuesti esitada. Ja veel: kõigist kiireloomulistest eelnõudest ainult kolmele kavandati eelnõu koostamise käigus jõustumisjärgne järelhindamine. Selline kiireloomuliste eelnõude hulk eelmisel aastal oli kahtlemata põhjustatud ka valitsuse vahetumisest. Seni kuni õigusloomemenetluse süsteem riigis ei muutu, jääb see tendents jätkuma. Nagu on see jätkunud tänavugi, kui kooskõlastamisele esitatud eelnõudest on kiireloomulisi ligi viiendik.

### Mõjude hindamine ja kaasamine

Nagu algul mainitud, paraneb iga aastaga mõjuanalüüside kvaliteet ja mõjude hindamise võime. Esiteks leidub kiireloomuliste eelnõude kõrval ka positiivseid näiteid oluliste mõjude hindamise kohta. Teiseks kajastatakse mõjusid kõigi nendegi seaduseelnõude seletuskirjas, mille mõju ei ole oluline HÕNTE tähenduses. Välja on töötatud selge mõjuhindamise struktuur, mis toetab eelnõu koostajat. Samuti pööratakse tähelepanu mõjuanalüüsi meetodiliste oskuste arendamisele. Kevadel algas mahukas mitmest moodulist koosnev koolitusprogramm koostöös Praxisega kokku 700 poliitikakujundajale ja analüütikule riigiasutustest, kohalikest omavalitustest ning vabaühendusest, mis sisaldab üldisemate mõjuhindamise ja kaasamise aluspõhimõtete kõrval ka väga spetsiifiliste andmeanalüüsi meetodite ja töövahendite koolitusi. Seda koolitust on aastaid oodatud.

Mõjuanalüüside kvaliteet ja mõjude hindamise võime paraneb iga aastaga.

**Tuvastatud mõjude olulisus ja oluliste mõjude lisaanalüüs VTK-des ja eelnõudes 2018**

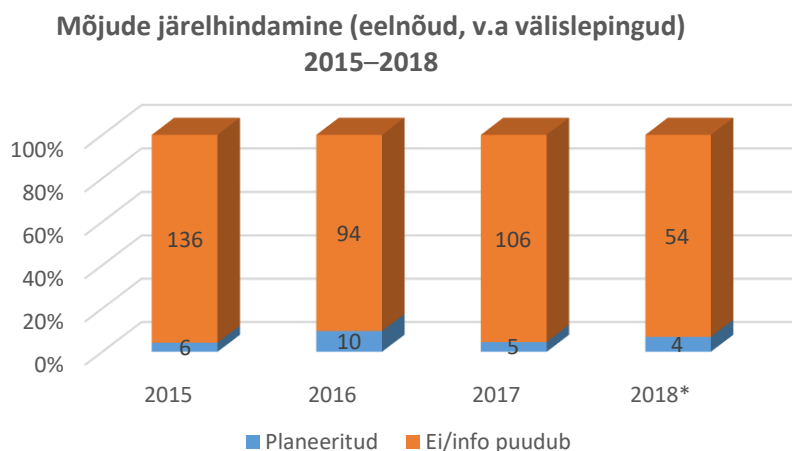


**Joonis 8.** Mõju olulisus ja selle analüüsimine, 2018 (jaanuar–juuli). Olulise mõju analüüs oli esitatud kas eraldi lisana, viitena või integreeritud VTK või seletuskirja koosseisu. VTK-de puhul võeti arvesse ka need, kus oluliste mõjude analüüsi alles kavandati.

Mitme olulise muudatuse mõjusid on analüüsitud eraldi, nt pensionifondide valitsemistasusid<sup>2</sup> ja riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkust<sup>3</sup>. Põhjalikud analüüsid olid vanemahüvitise süsteemi reformivate eelnõude<sup>4</sup> taga. Selliseid alusuuringute näiteid võiks rohkem olla.

Oluline lahendust nõudev küsimus on andmebaaside riskasutus keerukate mõjuanalüüside tegemiseks. Samuti tuleb mõelda, kuidas süstematiseerida ja kättesaadavaks teha olemasolevad uuringud. Kuni ülevaadet pole, ei ole ressursisäästlik analüüse teha. Olemasolevaid andmeid ja juba plaanitud tegevusi tuleb maksimaalselt ära kasutada ka järelhindamisel. Seepärast on eriti tähtis juba seaduseelnõu koostades läbi mõelda, millised on need konkreetse seaduse eesmärgid, mille saavutamist hiljem hinnata, ja milliste näitajate alusel seda tehakse.

Vaja on andmebaaside riskasutust keerukate mõjuanalüüside tegemiseks ja ülevaadet olemasolevaist uuringuist.



**Joonis 9.** Mõjude järelhindamise plaanid eelnõudes (sh seletuskirjades), v.a välislepingud, 2015–2018 (2018: jaanuar–juuli)

Mõjude järelhindamise puhul saab rääkida enamasti plaanidest, sest HÕNTE alusel tehtavaid järelhindamisi kavandatakse valdavalt alates aastast 2020. Kõik senised mõjude järelhindamised on koostatud Rahandusministeeriumis, näiteks tubakatoodete ja kütuse aktsiisitõusude mõjuanalüüs<sup>5</sup>, mis esitati HÕNTE alusel Riigikogule; kohustuslike pensionifondide valitsemistasu analüüs tehti investeerimisfondide seaduses sätestatud järelhindamise kohustuse täitmiseks ja selle tulemusena loodud eelnõu, mis on Riigikogu

<sup>2</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/bc4d120e-5b5f-4576-8f2d-dc0597eec514>

<sup>3</sup> <https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Sotsiaal/vanaduspensionijatkusuutlikkuseanaluu2016.pdf>

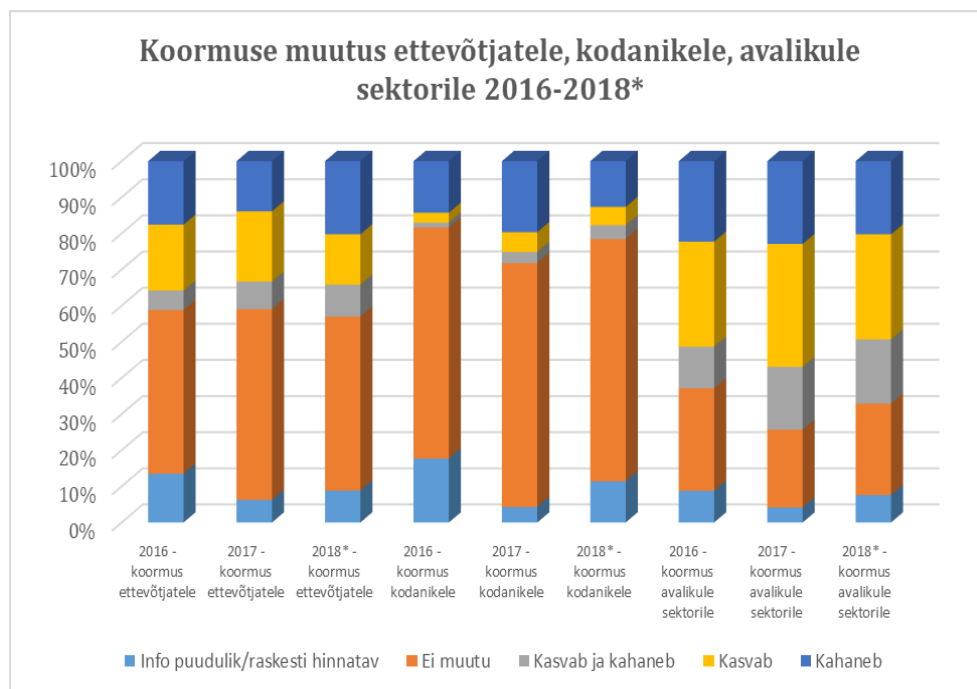
<sup>4</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9ce87efd-f727-428c-84a5-ffd7b15407a9> ja <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c0e162f4-6ded-41f8-9267-496fc617dc99>

<sup>5</sup> <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-esitab-riigikogule-2015-aasta-juunis-vastu-voetud-tubakatoodete-ja-kutuse>, analüüs ise kättesaadav: [https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/atkeas-analuus-01032018.docx?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/atkeas-analuus-01032018.docx?download=1)

menetluses<sup>6</sup>, sisaldab ka kavandatava regulatsiooni järelhindamist kohus-  
tavat normi.

Ka halduskoormuse hindamisel seisab kaalukas arendustegevus alles ees. Selle teema on võtnud oma pilgu alla Majandus- ja Kommunikatsiooni-  
ministeeriumi juures tegutsev nullbürokratia rakkerühm, kes plaanib  
süsteemset ja koordineeritud halduskoormuse mõõtmise korraldust. Kuni  
ühtseid halduskoormuse mõõtmise põhimõtteid pole, on Justiitsminis-  
teerium jälginud seadusloome mõju halduskoormusele, tuginedes eelnõu  
koostajate kirjeldavale hinnangule mõju olemuse kohta.

MKM-i juures tegutsev  
nullbürokratia  
rakkerühm plaanib  
süsteemset haldus-  
koormuse mõõtmise  
korraldust.



**Joonis 10.** Seaduseelnõude ja VTK-de mõju ettevõtjate ja kodanike halduskoormusele ning avaliku sektori töökoormusele, 2016 -2018\*

\*2018. a: jaanuar-juuli.

Viimase kolme aasta jooksul on ettevõtjate halduskoormust vähendavate VTK-de ja eelnõude arv kasvanud: kui 2016. aastal oli ettevõtjate haldus-  
koormust kasvatavaid ja kahandavaid eelnõusid peaaegu võrdselt (mõlemat 18%), siis tänava on halduskoormust kahandanud iga viies eelnõu (20%),  
kasvatanud aga iga seitsmes (14%) – seega on halduskoormus üldiselt  
vähenenud. Aastatega on vähenenud ka ebamäärasus ehk olukorrad, kus  
halduskoormuse muutuse kohta pole infot (14% juhtudest vs 9% juhtudest).  
Kahaneva halduskoormuse positiivne näide on tänava oktoobris avalikule  
arutelule esitatud alkoholiseaduse VTK, mille eesmärk on kaotada alkoholi-  
register ja topeltteavitamise kohustus. Juba enne VTK-d tehti standardkulu  
mudeli meetodil põhjalik halduskoormuse analüüs ja jõuti järeldusele, et  
halduskoormuskulu väheneb aastas keskmiselt 140 000 eurot.

Ettevõtjate haldus-  
koormust vähendavate  
VTK-de ja eelnõude  
arv on kasvanud.

<sup>6</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/734f1e8b-f871-4cff-9730-c0c8034e32dc/Investeeringisfondide%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

Seaduseelnõudega kodanikele pandav halduskoormus on viimase kolme aasta jooksul kõikunud ja järeltõus on keeruline teha, ent trend näib olevat kergelt negatiivne: kui 2016. aastal 14% eelnõude puhul koormus kahanes ja 3% puhul kasvas, siis tänava on need näitajad 13% ja 5%. Siiski võib väita, et eelnõud pigem kahandavad kui kasvatavad kodanike halduskoormust.

Eelnõude mõju avaliku sektori töökoormusele on püsinud stabiilne, ent suhe tekitab muret: töökoormust kahandab iga viies eelnõu ja kasvatab iga kolmas-neljas. Kuivõrd Eestis otsitakse pidevalt võimalusi avaliku sektori kulusid kokku hoida, peaks seadusloome avaliku sektori töökoormust pigem vähendama. Muidu võib kergesti tekkida olukord, kus ametnikud ei tule töökohustustega toime ja avalik sektor ei suuda ülesandeid täita. Ent leidub ka häid näiteid, sealhulgas välisteenistuse seaduse muutmine, mis lõpetab mahuka lähetustaotluste ja kuludokumentide bürokraatia ning vähendab lisatasude arvu. Keerulise tšekimajanduse asemele tuleb piisavalt suur põhipalk ja selged lähetusega seotud tasud. See on igati mõistlik lahendus, kus riik ja ametnikud saavad keskenduda põhitegevusele. Tänu muudatusele jääb Välisministeeriumis ära umbes 1500 menetlust aastas. See omakorda vähendab taotluste lahendajate, personali-, haldus- ja rahandusosakonna teenistujate tööaega.

Kaasamine ja mõjude hindamine on ühe mündi eri pooled: kaasamise kaudu saavad huvirühmad teavet neid puudutavate muudatuste kohta ja annavad tagasisidena omakorda praktilist sisendit mõjuhindangutesse, mis sel moel täiendatuna pakub otsustajatele olulist alusinfot. VTK etapis kaasatakse huvirühmi üsna laialdaselt, keskeltläbi 75–80% juhtudest, ja tänava näitab see suhtarv kergelt tõusutrendi. Kuigi eelnõu etapis kasutatakse endiselt laialdaselt üksnes formaalsemat ehk valitsuse infosüsteemi (EIS) kaudu kaasamist, võib tõdeda, et ainult EIS-i kaudu arvamuse küsimise osakaal on viimastel aastatel hakanud vähenema, olles tänava napilt üle 50%. Ligi 25% juhtudest võis aru saada, et kaasamine oli aktiivne, huvirühmadega konsulteeriti ja enne lahenduste pakkumist arutati probleeme põhjalikumalt. Muudel juhtudel üritati kaasata eri infokanalite kaudu.

Eelnõude infosüsteemile kui valitsuse kesksele infokanalile on kõigil suuremad ootused, kui aastaid tagasi loodud süsteem suudab pakkuda. Seetõttu ongi algatatud EIS-i täielik uuendamine, et muuta kaasamiskeskond tänapäevaseks ja kasutajasõbralikuks.

2018. aastal tegi Riigikantselei kaasamispraktikate analüüsi, et hinnata kaasamise hea tava järgimist ja kaasamise kasu õigusloomes, tuvastada kaasamise ja mõjude hindamise kitsaskohad, samuti viisid, mida kasutada eeskujuna, ning selgitada välja kaasatute kogemused ja hoiakud kaasamise suhtes. Uuringu tulemusi kasutab Riigikantselei valdkonna arendamiseks. Riigikantselei juhtimisel on elavdatud ministeeriumide kaasamiskoordinaatorite võrgustikutööd.

## Eelnõude kvaliteet

Põhiseaduse ja tüviaktidega kooskõla probleeme on eelnõude kooskõlastamisel tuvastatud aastati üsna püsival määral. Põhiseadusega kooskõla on

Muret tekitab eelnõude mõju avaliku sektori töökoormusele: seda kahandab ainult iga viies, aga kasvatab iga kolmas-neljas eelnõu.

Kaasamine ja mõjude hindamine on ühe mündi eri pooled: kaasamise kaudu saavad huvirühmad teavet ja annavad ühtaegu sisendit mõjuhindangutesse.

arutatud ligi 10% eelnõude puhul, valdkonna tüviseadustega kooskõla pole tagatud olnud kuni 30% algatuste puhul. Tänavu seitsme kuu jooksul olid need näitajad vastavalt 7,5% ja 24,5%.

Muinsuskaitseaduse eelnõu juures kerkis kahtlus, kas lahendus on kooskõlas põhiseaduse sätte ja mõttega. Eelnõus oli palju keelde, kohustusi ja karistusi ning lisaks lahendus, mille kohaselt saaks omanik toimetada kultuuriväärtusega kinnistul alles pärast muinsuskaitse luba. Eelnõu kooskõlastamise käigus kerkis esiteks küsimus, kelle huvi ja kohustus on muinsust kaitsta. Kui see on riigi avalik huvi, siis ei ole niisugune suhtumine omanikku ja põhiseaduse § 32 omandiõigusse õige. Omanikule võib muinsus olla ainult üks paljudest piirangutest. Kui omanik peab arvestama ühtaegu muinsuse, ehitamise, tuleohutuse, veekaitse, keskkonnakaitse, looduskaitse, väärtusliku põllumaa, maavarade, kohaliku miljöö kaitse jm nõuetega, siis esiteks peavad need kõik olema üksteisega kooskõlas. Teiseks peaks omanik saama korraga ühest kohast – näiteks ehitusregistrist – kogu olulise info. Omaniku ja riigi vastastikku austava suhtumise ja suhtlemisega sobib paremini Riigikokku jõudnud lahendus, kus on nõuded ilma piiravate keeldude ja käskudeta. Samuti peaks edaspidi võimaluse korral piisama sellest, kui omanik annab riigile teada oma kavatsustest kinnistul midagi teha. Riik sekkub vaid siis, kui see on konkreetset juhul vajalik. Selline lahendus ei kahanda kuidagi omaniku vastutust ega tähenda, nagu ei tuleks täita näiteks muinsuskaitse eelnõudeid.

Põhiseaduse mõtte üle arutlesime ka kõrgharidusseaduse eelnõu juures, kui küsisime, milles seisneb põhiseaduse §-s 38 sätestatud ülikooli autonoomia olulisus. Nimelt seisneb see olulisus kõrghariduse andmiseks sobivas korralduses, mis kindlustaks kõrghariduse parima kvaliteedi ja tagaks kõrgkoolile piisava enesekorraldusvabaduse. Kuigi ülikoolid täidavad põhiseaduslikku ülesannet, ei ole nende autonoomia eesmärk omaette, vaid üksnes vahend ja garantii põhiseadusliku kõrgharidusülesande täitmiseks.

Põhiseaduse §-ga 3 kooskõla küsimus tõusis krediitiasutuste seaduse jt seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamise käigus, kus sooviti anda Finantsinspeksioonile õigustloova akti andmise pädevus, nii et krediitiasutuse likvideerijate tegevusaruanne ja lõppbilanss oleksid Finantsinspeksiooni nõutud kujul ja vormis. Olemuselt on andmekoosseisude ja aruande vormi kehtestamine üldakt, Finantsinspeksioonil aga ei ole üldakti kehtestamise pädevust, mistõttu ei ole niisugune volitusnorm põhiseadusega kooskõlas. Sellise üldakti saab kehtestada rahandusminister ja teistes valdkonna seadustes on sarnaseid volitusnorme rahandusministrile ka antud. Finantsinspeksiooni ega muid valitsusasutusi ei saa pidada organiks, kellele anda erandina normiloomefunktsioon ([RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 51 jj](#)).

Normitehniliste märkuste hulk on olnud aastaid üsnagi muutumatu. Ilmselt oleks pilt märksa parem, kui tooni ei annaks kiireloomulised eelnõud, milles normitehnika reeglite järgimine on kahjuks olnud puhuti teisejärguline. Halb, kuid õpetlik näide on Tehnilise Järelevalve Ameti ja Tarbijakaitseameti ühendamist käsitletud eelnõu, mille kooskõlastamisele

Põhiseaduse ja tüviaktidega kooskõla probleeme on olnud aastati üsna püsival määral.

Omaniku ja riigi vastastikku austava suhtumisega ei sobi kokku käsud ja keelud.

saadetud versioonis esitati enam kui 50 seaduses üksnes formaalne muudatus: asendati praeguste ametite nimed uue ühendameti nimega. Seejuures ei olnud eelnõu koostajad üldse mõelnud, milline näeb formaalse muudatuse järel välja seaduse terviktekst. Tagajärjeks olnuks õigusteksti süstemaatikat eiravad loetelud ja laused, kus uue ühendameti nimetust korratakse samas sättes mitu korda, ja õigustekst, milles ei arvestata ametite ühendamise järel tekkivat pädevuste muutust. Ka näiliselt formaalsetele muudatustele ei tohi läheneda pealiskaudselt. Õigusakti koostaja peab alati mõtlema, millisena näeb muudatus välja muudetava seaduse terviktekstis.

## Selge õigus

Rõõmustab, et seaduseelnõude keelevead on hakanud viimastel aastatel vähenema. Kui varem oli ligi 30%-s eelnõudest rohkesti keelevigu, siis nüüd on kehva keelekvaliteediga eelnõusid 10% ja domineerivad väheste keelevigadega eelnõud (u 70%).

Kuid töö selgema õiguskeelega ei piirdu ainult eelnõude toimetamise ja kontrolliga. Tänavu ilmus õiguskeele probleemkohti ja uuendusi vahendava ja käsitleva ajakirja Õiguskeel 100. number. Oluline arutelukoht on aastaid olnud ka Justiitsministeeriumi eestvedamisel korraldatav õiguskeelepäev, mis oli sedapuhku Eesti Vabariigi juubeli puhul tavalisest suurejoonelisem. Nimelt korraldas ministeerium tänavuse õiguskeelepäeva koostöös Põhja-maade Ministrite Nõukoguga ning kutsus keelepäevale osalema ja esinema ka partnerid Põhja- ja Baltimaadest. Osalejad said teada, kuidas kontrollitakse õiguskeelt Islandil, Lätis, Soomes, Rootsis, ning Eesti ja Taani näitel sai kuulata, millised keerdküsimused on neis riikides päevakorral. Samuti arutati, et olukorras, kus tehisintellektil on täita aina suurem roll, tuleb läbi mõelda, kuidas luua norme, mis oleksid ühtmoodi mõistetavad nii inimesele kui ka tehisintellektile. Õiguskeele selguse ja arusaadavuse teemal jäi kõlama mõte, et kuna õigusekspertid mõistavad teksti teistest rühmadest erinevalt, siis on neil teiste ees eelis. Selleks et tavainimene mõistaks õigusteksti samamoodi kui õigusekspert, peaks ta konstrueerima samasuguseid skemaatilisi struktuure ning tal peaks olema samasugune haridus- ja kogemustaust – aga seda tal muidugi ei ole. Üks võimalus säärast vajaka jäämist tasandada on testida õigusloomes, kuidas kasutaja tekstist aru saab.

Eelnõudes on aina vähem keelevigu.

Kuidas luua norme, mis oleksid ühtmoodi mõistetavad nii inimesele kui ka tehisintellektile?

## Õigusloome arendamine

Jätkunud on Euroopa Liidu Euroopa Sotsiaalfondi projekt „Õiguse revisjon“. Alanud on ühingu-, maksejõuetus-, riigikaitse-, kriminaalmenetlus- ja mereõiguse revisjon. Ühinguõiguse revisjonis on valminud seaduse eelnõu analüüs-kontseptsioon, mille ettepanekuid hakatakse ilmselt juba tänavu arutama revisjonikomisjoni ja avalikkusega. Maksejõuetusõiguses on valminud väljatöötamiskavatsus, mis on revisjonikomisjoniga läbi arutatud ja plaanitakse lähiajal saata avalikule konsultatsioonile. Riigikaitseõiguse revisjonis on seaduseelnõu analüüs-kontseptsioon läbinud avaliku arutelu ja praegu koostab töörühm riigikaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu.

Käimas on viie õigusvaldkonna revisjon.

Kriminaalmenetluse seadustiku jt seaduste muutmise seaduse eelnõu on läbinud avaliku arutelu, milles tehtud märkuste läbivaatamise järel esitatakse eelnõu eeldatavasti novembris valitsusele. Mereõiguse revisjonis on väljatöötamiskavatsused läbinud avaliku kooskõlastuse ja märkuste alusel hakatakse koostama seaduseelnõu kontseptsiooni.

Õigusloome arendamise projekti raames korraldatakse õigusloomejuristide koolitusi, õigusloomeametnike õppereise ja viiakse ellu õigusloomejuristide järelkasvuprogrammi. Tänavuses plaanis on üheksa koolitust kohaliku omavalitsuse õiguse ja ühinguõiguse teemal.

Mereõiguse revisjoni raames on käidud õppevisiidil Saksamaal ja õigusloomejuhtide ümarlaua raames Hollandis, kus kohtuti ekspertidega ning tutvuti sealsete tavade ja õigusloomemenetlusega. Kolmandat korda alanud õigusloomejuristide järelkasvuprogrammis osaleb kaks noort õigusloomejuristi, kes praktiseerivad neli kuud Justiitsministeeriumis ja lähevad seejärel pikemale praktikale partnerministeeriumidesse, Riigikantseleisse ja Õiguskantsleri Kantseleisse ning tutvuvad Riigikogu, presidendi ja teiste õigusloomega kokku puutuvate asutuste ja huvirühmade tööga.

Koostöö on oluline ka väljaspool arendusprojekte. E-residentsuse arendamine ja tehisintellekti e-krattide tööühm on head institutsioonide koostöö näited. E-residentsuse 2.0 teekaardi koostamisel on oluline osa ka õigusruumi arengu kirjeldamisel ning seda tööd kureerivad Justiitsministeerium ja advokatuur. Õigusruum peab ühest küljest maandama kuritarvituste riske ja teisalt andma e-residentidele võimaluse edendada Eesti majandust ja ühiskonda laiemalt. Veel ambitsioonikam on krattide tööühm, mille ülesanne on koostöös era- ja avaliku sektoriga vaadata tulevikku. Tööühmas on loodud ka õigusloome rakuke, kes peab välja selgitama, kas tehisintellekti kasutuselevõtuks on kehtivas õiguses takistusi ning kuidas riik peaks üldse reguleerima tehisintellekti kasutamist. Eelkõige tuleb kõne alla tooteohutuse ja tarbijakaitse sätete analüüs, kindlasti andmekaitse ja ka vastutuse küsimus. Õigusteadlaste päevadel arutasid meie helgeimad õigusteadlased selle üle, kas ja kuidas muudab tehisintellekt õigusmaastiku.

23. oktoobril tutvustas Euroopa Komisjon plaane subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete rolli suurendamiseks EL-i poliitika kujundamisel. Komisjonile tähendab see ambitsioonikate eesmärkide saavutamist kõige lihtsamal ja vähem kulukal viisil ning tarbetu bürokraatia vältimist.<sup>7</sup> Teatis rõhutab vajadust edendada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest ühtse arusaama kujundamist. Samuti toonitatakse, et tuleb tugevdada rahvusparlamentide rolli.

Parlamendi roll peab jätkuma ka õiguspoliitika arengute seiramisel. Arengusuunad on olnud hea suunanäitaja. Nii nagu ühiskond ja õigus arenevad pidevalt, peab ka töö hea õigusloomega jätkuma pärast arengusuundade kehtivuse lõppu. Kõik ei ole valmis ja hea õigusloome ei ole veel igapäevapraktika kõigi tahkude pärisosa. Hea õigusloome poole püüdlemiseks on vaja ka edaspidi kokkulepet selles, mis on hea ja mis ei ole.

Krattide tööühm analüüsib, kas tehisintellekti kasutuselevõtuks tuleb õigust muuta.

Vaja on uute arengusuundade kokkulepet. Hea õigusloome ei ole veel igapäevapraktika kõigi tahkude pärisosa.

<sup>7</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6150\\_et.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6150_et.htm)