

Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2016. aastal

Ülevaade Vabariigi Valitsuse 2016. aasta olulisematest sammudest Riigikogus 23.02.2011 heaks kiidetud õiguspoliitika arengusuundade elluviimisel Riigikogu otsuse punkti 2 alusel

Õiguspoliitika arengusuundade (edaspidi *ÕPAS*) kohaselt esitab justiitsminister alates 2012. aastast Riigikogule hiljemalt iga aasta 1. novembriks ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta. Käesolev ülevaade keskendub hea õigusloome põhimõtete rakendamisele, uurib, kas õigusloome maht on vähenemas, ja vaatab Eesti eelseisva Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise poole.

Hea õigusloome

Hea õigusloome on õigusloome, mis lähtub *ultima ratio* põhimõttest, on kaasav ja tõendusel põhinev. *Ultima ratio* põhimõtte kohaselt tuleb enne, kui asuda seadust muutma, hinnata ja põhjendada, kas ja miks probleemi ei saa lahendada seadust muutmata.

2014. aastal kontrollis Justiitsministeerium 137 Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõu, 2015. aastal, mis oli Riigikogu valimiste aasta, 101 seaduseelnõu ja käesoleva aasta oktoobri alguseks on Justiitsministeerium läbi vaadanud juba ligi 90 seaduseelnõu. Kui võtta aluseks eelnevate aastate praktika ja teadmine, et ka selle aasta õigusloome tööplaanides kavandatu ei ole kaugeltki saavutatud, võib prognoosida aasta viimastel kuudel veel paarikümne seaduseelnõu lisandumist olemasolevatele.

ÕPAS-t täites oleme pannud suurt rõhku sellele, et enne seaduseelnõu koostamist küsitaks selle vajaduse järele ja koostataks väljatöötamiskavatsus (edaspidi ka *VTK*). Pingutuste tulemusena on väljatöötamiskavatsuste arv aasta-aastalt kasvanud. 2014. aastal koostati 22 väljatöötamiskavatsust, 2015. aastal 41 ja 2016. aasta oktoobri alguse seisuga on Justiitsministeeriumile läbivaatamiseks esitatud juba üle 40 väljatöötamiskavatsuse. *VTK*-de osakaal õigusloomes on praegu 33%.

Väljatöötamiskavatsuste osakaal õigusloomes on kasvanud 33%-ni. Paraku üksmeelt *VTK*-de vajalikkuses ei ole.

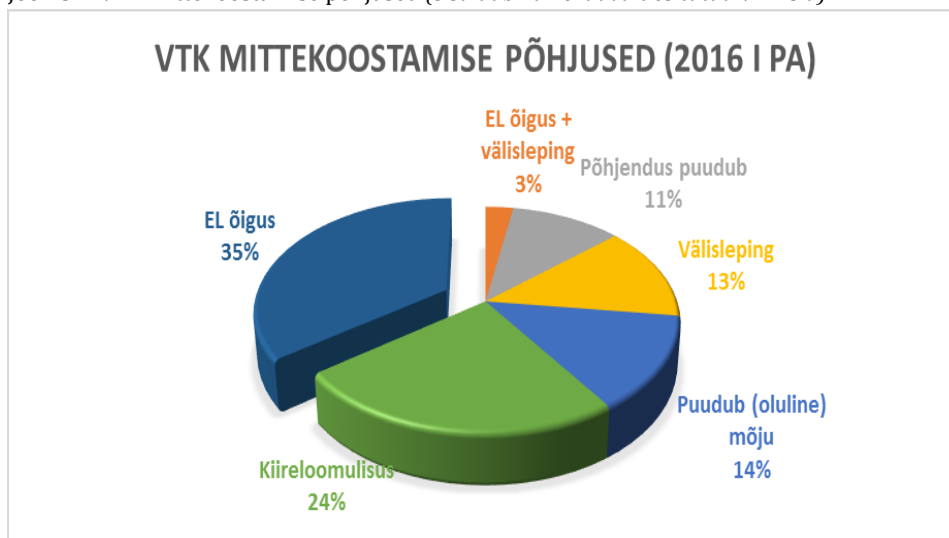
Tabel 1. Justiitsministeeriumis läbi vaadatud seaduseelnõude ja *VTK*-de arv 2016. a esimesel 7 kuul (sisaldab korduvalt esitatud eelnõusid ja *VTK*-sid):

Ministeerium	Kõik		Seaduseelnõud		VTK-d	
	Arv	%	Arv	%	Arv	%
KuM	1	1%		0%	1	3%
VäM	4	4%	4	6%		0%
KaM	4	4%	2	3%	2	6%
HTM	5	5%	2	3%	3	10%
KeM	6	6%	3	5%	3	10%
MeM	8	8%	6	9%	2	6%
SiM	8	8%	6	9%	2	6%

MKM	10	10%	8	12%	2	6%
SoM	11	11%	9	14%	2	6%
RaM	13	13%	10	15%	3	10%
JuM	27	28%	16	24%	11	35%
Kokku	97		66		31	

Kui vaadelda menetluses olevaid eelnõusid, siis oluliselt on kasvanud selliste seaduseelnõude arv, millele on eelnenud VTK – 41%-l eelnõudest oli eelnev VTK olemas. Kui võtta aluseks, et umbes pooltel juhtudel (u 51%) oli VTK koostamata jätmiseks objektiivne põhjus (EL õigus või välisleping), siis subjektiivsematel või põhjendamata alustel jäi VTK 2016. a I poolel koostamata alla kolmandikul eelnõudest – 18 juhul ehk u 29%-l kehtiva „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ (edaspidi HÕNTE) järgi koostatud eelnõudest.

Joonis 1. VTK mittekoostamise põhjused (sisaldab ka korduvalt esitatud VTK-sid):



Mõnedes ministriumides tehakse juba väga häid VTK-sid ja mõjuanalüüse. Olgu ära märgitud näiteks etendusasutusi puudutav kavatsus, kogumispensionidega seonduvate muudatuste analüüsid ja perelepitust toetavate meetmete kavatsuses probleemi kirjeldus ja alternatiivide kõrvutamise. Häid näiteid on loomulikult veel. Hea mõjuanalüüs on hinnangutes objektiivne ja andmetega põhjendatud. Kui tegevus on mõistlikult planeeritud ja aega jäetakse nii kaasamise kui ka mõjude hindamise jaoks, on tulemus ka sisult kvaliteetsem. Oluline ei ole VTK pikkus, vaid see, et oleks selgelt kirjeldatud, millist probleemi lahendatakse, millist eesmärki soovitakse saavutada ning mis on võimalikud lahendused ja nendega kaasnev mõju. Tuleks keskenduda

sellele, et oluline saaks kirja ja teksti ülemäära koormav vähem oluline oleks viidete kaudu leitav.

Praktika muutus ei ole aga olnud päris valutu. Mitmed ministeeriumid on väljatöötamiskavatsuste koostamise suhtes näidanud üles põhimõttelist vastumeelsust, esitades paaril juhul riigi- ja regionaalhalduse ministri kogutavate bürokraatia vähendamise ettepanekute hulgas koguni ettepaneku loobuda väljatöötamiskavatsustest. Mitmel korral on väljendatud rahulolematust, et kooskõlastamise protsess on pikk ja aeganõudev ning sellest tulenevalt bürokraatlik. Tekib küsimus, kas demokraatlikele riigikordadele iseloomulik varajane huvirühmade kaasamine ja võimalike lahenduste korralik läbimõtlemine on bürokraatia, millest peaksime lahti saama. Justiitsministeerium ei näe võimalust teha õigusloome protsessi arengus tagasikäiku ja loobuda VTK-st, mis oleks vastuolus Euroopa Liidu ja OECD liikmesriikide tänapäevaste suundumustega. See ei tähenda, et paranduskohti üldse ei ole. Küll aga võiks tihedam koostöö ministeeriumide vahel anda tulemust ning vähendada tarbetut bürokraatiat ja parandada õigusloome kvaliteeti üheaegselt. Erinevate koostöövormide katsetamist võimaldab uuel aastal valmiv ministeeriumide ühismaja. Ühismaja raames võiks ühendada näiteks eelnõude keeletoimetamise, aga üle vaadata ka muu, milles praegu teineteist õigusloomes tarbetult dubleeritakse.

Vaidlusi tekitab jätkuvalt see, millistel juhtudel pidada põhjendatuks VTK koostamata jätmist kiireloomulisuse erandit kasutades. Samuti on vaidlusi tekitanud see, kas ja millistel juhtudel võiks mitmesuguste poliitikadokumentide (roheline ja valge raamat, kontseptsioon, valitsuskabineti memorandum jne) eelnev koostamine välistada VTK koostamise kohustuse või sellest vabastada. Taotletakse üha uusi erandeid VTK koostamise kohustusele. Justiitsministeerium on omalt poolt välja pakkunud, et kiireloomulisuse erandi kasutamine tuleb iga kord Vabariigi Valitsuses kokku leppida, et välistada hilisemad vaidlused, kui eelnõu on juba valmis. Kiireloomulisuse erandi kasutamine aga ei vabasta mõjude analüüsist. Edasi peame jätkama kursil, et väljatöötamiskavatsusi oleks rohkem, mitte looma veelgi erandeid selle etapi vahele jätmiseks.

Päevakorrale on kerkinud ka küsimus¹, kas VTK põhjendamatu puudumine võiks kaasa tuua seaduseelnõu automaatse põhiseadusvastasuse. Kuigi VTK koostamine on oluline, olen seisukohal, et selle koostamata jätmine ei saa kaasa tuua formaalset põhiseadusvastasust, kuna VTK koostamise nõue on Vabariigi Valitsuse kehtestatud HÕNTE-st tulenev nõue, mida Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ei sisaldu. Seega kui seaduse algatab mõni muu selleks õigustatud isik (PS § 103) peale valitsuse, siis temale VTK koostamise kohustus ei laiene. Kuna seaduse õiguslik tähendus ja siduvus on sõltumatu sellest, kes selle on algatanud, siis tuleb esitada küsimus, miks valitsuses on üldse loodud VTK kui seadusloomemenetluse algetapp.

¹ Nt haldusreformi seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas Riigikohtus.

Nagu öeldud, erinevalt Riigikogu juhatuse 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjast“ näeb Vabariigi Valitsuse kehtestatud HÕNTE ette seadusloome kohustusliku algetapina väljatöötamiskavatsuse koostamise. Selle dokumendi koostamise nõude on valitsus kehtestanud Riigikogu ülesandel lähtuvalt ÕPAS-est. Nimetatud nõude koostamise eesmärgi ja põhjuse saab tuletada ÕPAS-e preambulist, mis rõhutab vajadust tagada igapäevaste põhiseaduslike õigused ja vabadused, suurendada ühiskonna sidusust ja õigussüsteemi efektiivsust. Arvestades asjaolu, et enamiku seadusloomest algatab valitsus, on oluline, et Riigikogule menetlemiseks esitatavad eelnõud oleksid juba nende esitamise ajal Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-le 92 vastavad ning lähtuksid laiemalt eesmärgipärasest ja järjepidevast õiguspoliitikast. Selleks et õigusloomeprotsess oleks ettenähtav ja avatud, pidaski Riigikogu ÕPAS-t heaks kiites oluliseks Vabariigi Valitsuse ülesannet kehtestada kord, et iga olulisi mõjusid sisaldava, Vabariigi Valitsuse algatatava seaduseelnõu väljatöötamise eel koostatakse sisulise poliitika dokumendina eelnõu väljatöötamiskavatsus (analoogne roheline raamatuga Euroopa Liidu otsustusprotsessis), mis peab sisaldama õigusnormide kehtestamise ja muude võimalike lahenduste võrdlevat analüüsi koos eelistatava regulatsiooni mõjude esmase analüüsiga (ÕPAS p-d 6 ja 6.1).

ÕPAS-e rakendamiseks kehtestas Vabariigi Valitsus HÕNTE, mis nägi ette VTK koostamise kohustuse selle praegu kehtival kujul. VTK koostamise nõue seadusloome esimese etapina on loodud tagama suuremat sidusust ja õiguslike lahenduste efektiivsust. VTK peab andma vastuse, kas probleemi lahendamiseks on vaja seadust. Sellest lähtuvalt võib VTK koostamata jätmine ja sellele järgnev, kõigis järgmistes menetlusetappides puudulik mõjude hindamine ja kaasamine lõppastmes hüpoteetiliselt tuua kaasa Riigikogu vastu võetava seaduse konkreetsete normide vastuolu proportsionaalsuse põhimõttega (kavandatud meede ei pruugi olla sobiv, vajalik ega mõõdukas). Nimelt peaks just VTK-st algav õigusloomeprotsess tagama parimal viisil selle, et seaduseelnõus pakutavad lahendused on läbi mõeldud ja toimivad ning nende mõjud tänu varajasele kaasamisele hästi prognoositavad. Samas tuleks mõjuanalüüsi puudulikkuse ja sellest tingitud seaduse regulatsiooni hindamisel alati lähtuda konkreetsest olukorrast. Ka juhul, kui läbitud on kõik menetlusetapid ja tehtud põhjalikud analüüsid, jääb alati risk, et kõike ei suudeta prognoosida või tegelikkuses rakendumist igas detailis ette näha. Eelnevast lähtudes võib järeldada, et VTK koostamata jätmine ei saaks kunagi olla eraldiseisev põhjus konkreetse regulatsiooni põhiseadusvastaseks tunnistamiseks. Küll aga võib VTK koostamata jätmine olla üks teguritest, mis lõppastmes võib kaasa aidata sellele, et norm Riigikogu vastu võetud seaduses ei ole proportsionaalne ehk on materiaalselt põhiseadusega vastuolus.

Lühidalt, väljatöötamiskavatsuse instituut on loodud selleks, et sellele järgnev seaduseelnõu saaks parem ja toimuks avatud arutelu selle üle, kas seadust on üldse vaja. Justiitsministeeriumile on väljatöötamiskavatsuse

Väljatöötamiskavatsus on eeldus paremate seaduste sünniks.

est seismiseks ja selle rakendamise juurutamiseks toetust avaldanud ka justiitsministri õigusloome nõukoda, mida juhib vandeadvokaat Jüri Raidla.

Eelmise aasta sügisel kooskõlastamisel käinud õigusloome mahu vähendamise kavale saadud tagasisides rõhutasid ka kõik valitsusvälised partnerid väljatöötamiskavatsuse fundamentaalset olulisust ning taunisid senist valitsuse praktikat, kus väljatöötamiskavatsuse koostamine on olnud erand, mitte reegel. Toetust avaldasid teiste hulgas Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Juristide Liit, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, Eesti Tööandjate Keskliit, E-riigi Akadeemia, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, SA Eesti Koostöö Kogu ja avatud valitsemise partnerlus.

Eelnõude kvaliteet

Eelnõude kvaliteedi kohta on keeruline teha üldistavaid järeldusi. Igale eelnõule tuleb läheneda eraldi ja laias laastus esinebki ühelt poolt probleeme, mis on konkreetsele eelnõule spetsiifilised, ja teisalt neid, mis on üldisemat laadi ja kipuvad eelnõust eelnõusse korduma.

Normitehnilisi vigu ja keeleprobleeme esines u 90%-s kontrollitud eelnõudest, veerandis eelnõudest oli neid probleeme ulatuslikult, ülejäänutes vähem. Vastuolu valdkonna tüviseadusega esines u 1/3 eelnõude puhul, võimalikku põhiseadusega vastuolu tuvastasime u 10% eelnõude puhul.

Esimese seitsme kuu jooksul jäi Justiitsministeeriumi kooskõlastuseta 10% eelnõudest. Üksnes ühele kooskõlastuseta jäänud eelnõudest oli eelnenud VTK, teistele mitte. Eelnõule spetsiifilisi probleeme on üldjuhul võimalik ennetada seeläbi, et eelnõule koostada VTK. Sellisel juhul on võimalik VTK etapis võimalikud probleemid tuvastada ning need juba enne eelnõu kooskõlastamisele saatmist lahendada. Märkimisväärne on ka see, et VTK-de kooskõlastamata jätmise protsent on kõrgem eelnõude omast – 30% VTK-dest, mis esimese seitsme kuu jooksul esitati, jäid Justiitsministeeriumi kooskõlastuseta. Mitte ühtegi VTK-d ei kooskõlastatud ilma märkusteta. Küll aga esitati kooskõlastamisele mitmeid seaduseelnõusid, millele VTK-d ei eelnenud ja mille puhul tõenäoliselt oleks VTK etapis saanud märksa lihtsama vaevaga õigusloome õigele kursile seada. Kui uus terviktekst on juba valmis ja kooskõlastamisele esitatud, ei kipu keegi enam sellest loobuma, kuigi varem kehtinu muutmisest võinuks piisata ja mõnel juhul võinuks seadus üldse muutmata jääda.

Probleeme, mis korduvad eelnõust eelnõusse, on võimalik lisaks VTK eelnevale koostamisele ära hoida seeläbi, et hoida regulaarselt pilk peal nii enda kui teiste ministeeriumide VTK-de ja eelnõude kohta esitatud kooskõlastuskirjadel ja lugeda – kas või diagonaalis – läbi ka need kooskõlastuskirjad, mis on saadetud teiste ministeeriumide ette valmistatud VTK-de ja eelnõude kohta. Kõik kooskõlastuskirjad on avalikud ja õigusloomejuristid ministeeriumides saavad päris palju ise jooksvalt eelnõude menetlemist jälgides end harida ja eksimiskohti vältida. Korduva

30%
kooskõlastamisele
esitatud VTK-dest jäi
esimese seitsme kuu
jooksul
kooskõlastuseta.
Seaduseelnõude puhul
oli mittekooskõlastusi
10%.

probleemina eelnõudes võib esile tõsta näiteks regulatsiooni, mis käsitleb tegevuslubasid, kuid ei järgi selles majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse loogikat. Samuti on probleemiks direktiivides ette nähtud halduskaristused, mille puhul tekib raskusi, milleks neid riigisisese õiguse kontekstis pidada. Taoliste sanktsioonide puhul tuleb hinnata, kas tegemist on haldussunnimeetmetega korrakaitseseaduse mõttes või tuleks neid käsitleda karistusõiguslike meetmetena, kuid täiesti taunitavad on eelnõud, millega kavandatakse kehtestada uuesti haldusõigusrikkumiste süsteemi. Korduva probleemina eelnõude koostamisel võib esile tõsta ka karistusõiguse revisjoni põhimõtete järgimata jätmise või andmekaitsega seoses seaduse tasemel nende andmete kategooriate määratlemata jätmise, mida soovitakse määruse tasemel edaspidi täpsustada.

Õigusloome maht

Oktoobrikuu seisuga on kehtivaid seadusi kokku 383 (sh 2016. a jõustus 5 uut seadust: töövõimetoetuse seadus, tarbijakaitseseadus, energiamajanduse korralduse seadus, haldusreformi seadus ja arenguseire seadus). Hetkeseisuga on 383-st seadusest 2016. a muudetud või olemas 1. jaanuarist 2016 hilisemad muutmisredaktsioon(id) kokku 224 seadusel. Meie ministeeriumide õigusloome tööplaanide ülevaates oli eelmisel aastal 212 seadusloomealgatust ning sel aastal 228. Lisaks on igal aastal olnud tööplaanil väliseid ülesandeid. Kõik need ülesanded on õigusloomelised, st uue õiguse kehtestamise plaanid, mille tulemusena muudetakse vähemalt üht, kuid tavaliselt mitut seadust. Õigusloomeplaanides veel tuntavat vähenemist ei ole, küll aga toimub eeskätt VTK-de, aga ka eelnõude kooskõlastamise käigus aktiivne arutelu selle üle, kas seaduse muutmine on vajalik või mitte. Menetluse varajases faasis on mitmel juhul õnnestunud välja jätta küsimusi, mille õiguslik reguleerimine ei ole tingimata vajalik.

Peamine osa õigusloomest tuleneb riigisisest vajadusest. Kõigist aasta esimesel seitsmel kuul Justiitsministeeriumis läbi vaadatud õigusloomealgatustest (VTK-d ja seaduseelnõud kokku) tulenevad EL õigusega ühtlustamise vajadusest u 25%. Ülejäänud 75% ei ole EL õiguse ülevõtmise kohustusega seotud. EL õigusloome osakaal Eesti õigusloomealgatuste seas on võrreldes varasemaga veidi vähenenud. Uue Euroopa Komisjoni parema õigusloome tegevuskava annab alust arvata, et sarnaselt käimasoleva aruteluga Eestis väheneb vastu võetavate EL õigusaktide arv ka lähitulevikus.

Õigusloome mahu vähendamise eesmärgile lisandub Euroopa Komisjonis veel teinegi oluline tegevussuund, mille tähtsust rõhutab ka meie ÕPAS. Nimelt on Junckeri juhitud Euroopa Komisjon ametiaja algusest alates toonitanud, et olemasoleva õiguse toimimise hindamine on vähemalt sama oluline (kui mitte olulisem) kui uue õiguse loomine. Sellest tulenevalt lubas komisjon panna õigusaktide järelhindamisele sama palju rõhku kui uutele algatustele. Komisjoni tööplaanis ongi uute algatustega võrdsel arvul kehtiva õiguse järelhindamise ülesandeid. Selles on Eestil Euroopa Komisjonilt kindlasti palju õppida.

383-st seadusest on oktoobrikuu seisuga muudetud 224.

Aasta esimesel seitsmel kuul ei olnud 75% õigusloomest EL õiguse ülevõtmise kohustusega seotud.

Eestis järelhindamisi tööplaanis seni olnud ei ole ning paraku ei saa öelda, et järelhindamisele piisavalt tähelepanu pöörataks. Küll aga on mõned head näited, kus uue õiguse loomisel mõeldakse juba ka järelhindamisele ja märgitakse tööplaanis uue algatuse juurde, et mõne aja möödudes on kavas selle toimimist ja mõju hinnata. Selliste kohustuste võtmisega on silma paistnud eeskätt Rahandusministeerium, kelle mitmetes ette valmistatud eelnõudes on järelhindamise kohustus tulevikuks planeeritud (nt tulumaksuseaduse muutmise eelnõu kohaselt kavatakse analüüsida töötaja tervise edendamiseks erisoodustusena maksustamise regulatsiooni muutmise eesmärgipärasust pärast selle vastuvõtmist seadusena, järelhindamise kohustus on juba sees kehtivas investeerimisfondide seaduses jne).

Rahvusvaheline kontekst ja eelseisev EL Nõukogu eesistumine

Tänu pikaajalisele liikmesriikide pingutusele on uus Euroopa Komisjon kvaliteetse mõjude hindamisel ja kaasamisel põhineva õigusloome seadnud oluliseks eesmärgiks. Seda saavutanud, peab Eesti astuma nii Euroopa Liidus kui ka teistes arenenud riikides toimuva parema õigusloome arenguga ühte sammu. OECD liikmena peame järgima OECD hea valitsemise ja parema õigusloome suuniseid.

Eesti peab astuma EL ja OECD riikidega hea õigusloome vallas ühte sammu.

Seetõttu on oluline, et oleksime maailmas toimuvaga hästi kursis, räägiksime parema õigusloome koostööfoorumitel aktiivselt kaasa ning hindaksime pidevalt, sealhulgas võrdluses teistega, kuidas saaksime Eesti ühiskonda arukamalt reguleerida või reguleerimise asemel hoopis muid tehnikaid kasutada.

Sel aastal jätkasime aktiivset panustamist ennekõike OECD ja Euroopa Liidu parema õigusloome tegevusse. Samuti tihendasime koostööd ja vahetasime kogemusi Soome ja Islandi kolleegidega, kellega oleme nii positiivse arengu kui ka keeruliste väljakutsete poolest võrreldavas seisus.

Kuivõrd kätte on jõudmas Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumine, keskendume rahvusvahelises koostöös sel ja järgmisel aastal peamiselt Euroopa Komisjoni ja teiste Euroopa Liidu institutsioonide parema õigusloome alasele tegevusele.

Nii nagu meie arutleme praegu Eesti õiguspoliitika arengusuundade ja hea õigusloome põhimõtete täitmise üle, andis Euroopa Komisjon selle aasta 14. septembril teistele institutsioonidele ülevaate, kuidas on läinud Junckeri juhitava Euroopa Komisjoni parema õigusloome tegevuskava elluviimine. Olgu täpsustuseks märgitud, et parema (või eestipärasemalt hea) õigusloome all mõistetakse OECD riikides, sealhulgas Euroopa Komisjonis, sellist õiguse loomist ja rakendamist, mis on hästi planeeritud, kaasav ja tõendusel põhinev. Koondnimetusega "parem õigusloome" võetakse laias laastus kokku kõik see, mille eest ka Eesti õiguspoliitika arengusuunad seisavad.

2014. aastal ametisse astunud Euroopa Komisjon seadis parema õigusloome oma ametiaja üheks prioriteediks. Paremale õigusloomele

määrati esmakordselt kõrgetasemeline poliitiline vastutaja komisjoni esimese asepresidendi Frans Timmermansi näol.

Koos poliitilise toega tugevdas Junckeri juhitud Euroopa Komisjon ka niinimetatud valvekoera rolli. Üles seati jõulisem institutsionaalne mehhanism, mis kontrollib, et komisjonist ei läheks läbi algatusi, mille puhul parema õigusloome põhimõtteid järgitud ei ole (v.a erandlikel juhtudel, kui objektiivsetel põhjustel aega korralikuks analüüsiks ei jää, nt migratsioonikriis).

Lisaks sellele võttis komisjon 2015. aasta mais vastu suure parema õigusloome reformipaketi. Nüüd, septembris tegigi komisjon esimesed kokkuvõtted, kuidas reformipaketi rakendamine on läinud, avaldades selle kohta teatise. Komisjoni hinnangul on suudetud õigusloome mahtu kontrolli all hoida, lubadust "vähem, aga tõenduslikumalt ja kaasavamalt" täita ning samal ajal oluliste algatuste mõjuanalüüsi suuremate jõududega panustada, olles n-ö suur suurtes asjades (*being big on the big things*).

Nii Eesti valitsusele esitatud õigusloome mahu vähendamise kava, 0-bürokraatia programm kui ka laiemad riigireformi eesmärgid on komisjoni parema õigusloome kavaga kooskõlas ja paljuski ka kattuvad. Seega on ainult loogiline, et Eesti aitab Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise käigus igati kaasa Euroopa Komisjoni parema õigusloome programmi rakendamisele. Komisjoni parema õigusloome reformipaketis sisaldus muu hulgas institutsioonide vaheline parema õigusloome kokkulepe. See tähendab, et lisaks komisjonile on ka Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu lubanud oma seadusandlikus tegevuses parema õigusloome põhimõtteid austada. Ennekõike saamegi meie eesistujana seista selle eest, et institutsioonide vahelist kokkulepet täidetak. Ka nõukogu peab komisjoni algatuste menetlemisel läbipaistvalt ja kaasavalt tegutsema ning oma oluliste muudatusettepanekute mõjusid hindama (nii nagu Eesti kontekstis Riigikogu). Samuti peab nõukogu näitama üles nõudlikkust komisjoni algatuste mõjuanalüüsides suhtes ning jälgima, et nõukogu lauale jõudvad komisjoni algatused oleksid läbinud kaasava menetluse ja et nende puhul oleks veenvalt jõutud järeldusele, et õiguslik reguleerimine on ainuvõimalik ja vajalik.

Parema õigusloome tegevuskava sobitub hästi ka e-riigi konteksti. See on eesistumist arvestades tähenduslik, kuivõrd e-lahendused on üks Eesti eesistumise võtmesõnadest. Digitaalsed lahendused aitavad vähendada bürokraatiat, lihtsustada menetlusi ja toiminguid ning muuta riiki ettevõtte- ja kodanikusõbralikumaks, mis on parema õigusloome tegevuskava oluline eesmärk. Eesti on siin võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega eesrindlik ning meil on kogemust, mis teistele huvi pakub. Eesistumise ajal kavatseme muu hulgas nõukogu parema õigusloome töögrupis seda kogemust jagada.

Lisaks lihtsustamisele ja bürokraatia vähendamisele sisaldub e-lahendustes ja paremas õigusloomes veel üks üha olulisem teema. Küsimus on, kuidas kasutada digiühiskonda, ennekõike andmeid, mis digiühiskonnas pidevalt reaalselt liiguvad, selleks, et riik saaks paremini tulevikku prognoosida ning oma kavandatavate sammude mõjusid

Euroopa Komisjoni teatis hindas Junckeri juhitud Euroopa Komisjoni reformipaketi rakendamist edukaks.

täpsemalt ja kiiremini hinnata. Eestil siin veel laialdast kogemust ei ole, kuid teema on aktuaalne ning on olemas õigustatud ootus, et just e-riigi lahenduste vallas eesrindlik riik ka Euroopa Liidu tasandil selle arendamisega tegeleb.

Kaasamine

Häid kogemusi on meil e-riigi vallas aga kaasamise teemal. Kodanikke kaasava ja avatud poliitikakujundamise edendamine on jätkuvalt avatud valitsemise partnerluse (edaspidi *AVP*) prioriteet. *AVP* koordineeriv kogu toimib eri osapoolte koostööfoorumina ja sinna kuuluvad nii valitsuse esindajad kui ka valitsusväliste partnerite, sh vabaühenduste, tööandjate ja töövõtjate esindajad. See kogu soovitas, et tugevdada kaasavat ja avatud poliitikakujundamist, e-osaamise kanalite kasutajale mugavamaks muutmiseks arendada edasi eelnõude infosüsteemi (edaspidi *EIS*) kui kesksel valitsuse infoallikat. Selleks et juba poliitikakujundamise varases etapis teha avalikkusele kättesaadavaks info eelnõu või poliitikadokumendi väljatöötamise alustamise, selle menetlemise ja selle väljatöötamises osalemise võimaluste kohta, loodi *EIS*-i võimalus iga eelnõu menetlemise alguses, kestel või järel lisada teavitusi. Tagasisidestamiseks on nüüd võimalik lisada eelnõu toimikusse näiteks avaliku konsultatsiooni kokkuvõtteid. Samuti on parandatud süsteemi kasutajamugavust, sh on täiendatud otsinguvõimalusi, lisatud selgitavaid tekste, mis lihtsustavad *EIS*-i kasutamist.

Avaliku raha kasutamise selguse ja arusaadavuse suurendamiseks on valitsussektorisse kuuluvate üksuste raamatupidamise andmed kontoplaani detailsuses avaldatud Rahandusministeeriumi hallatavas riigiraha rakenduses. See rakendus võimaldab neid raamatupidamisandmeid kasutada avaandmetena nii avalikkusel kui ka avalikul sektoril. Kui eelmisel aastal töötati Rahandusministeeriumi eestvõttel kohalikele omavalitsusele välja juhtnõõrid kohalikest eelarvest kodanikele arusaadava lühiülevaate koostamiseks riigi eelarvestrateegia ja riigieelarvega sarnasel kujul, siis esimesel aastal koostasid juba u 20% kohalikest omavalitsustest oma eelarvest sellise lühiülevaate. Lühiülevaadete tulemusena suureneb kohaliku omavalitsuse finantstegevusest aru saavate kodanike ring ning seeläbi ka soov otsuste tegemisel kaasa rääkida. Tulemuseks peaks olema kodanike vajadustele paremini vastav kohalik omavalitsus.

Tugevdamiseks eri osapoolte suutlikkust poliitikakujundamises osaleda, toetab Riigikantselei jätkuvalt nii sotsiaalpartnerite kui ka vabaühenduste poliitikakujundamisel kaasarääkimise võime arendamist, et nad suudaksid avalikku poliitikat paremini analüüsida ning kaasata oma liikmeid avalikku poliitikat puudutavate seisukohtade väljatöötamisse. Vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise suutlikkuse suurendamiseks on Riigikantselei eestvõttel ellu viidud vabaühenduste juhtide arenguprogramm. Käesoleval aastal algatati Riigikantselei toel ka vabaühenduste tugiprogramm, mis on pikaajaline üksteist toetavate

Eelnõude infosüsteemi arendused lihtsustavad selle kasutamist ja võimaldavad senisest paremat ülevaadet poliitika kujundamise protsessist.

tugimeetmete pakett ja võimaldab omamoodi inkubaatorina pakkuda selles osalevatele vabaühendustele tuge reaalseste huvikaitseprotsesside elluviimisel. Programm pakub vabaühendustele nende endi seatud huvikaitse eesmärkide realiseerimise käigus pidevat tuge ja nõustamist, samuti oskuste õpet paralleelselt igapäevase huvikaitsetegevusega.

Partnerlusega on 2016. aasta algusest ühinenud ka parlamendi ja kohalike omavalitsuste liitude esindajad, et ühiselt panustada suuremasse avatusse.

Õigusloomejuristide arendamine

Justiitsministeerium seisab selle eest, et arendada Eesti õigusloojate oskusi ja tutvustada neile muu hulgas võtteid, mida kaaluda ja kasutada õigusliku regulatsiooni asemel. Näiteks selle aasta septembris korraldasime palju positiivset tagasisidet saanud rahvusvahelise seminari „Nüginine ja õigusloome“. Seminaril said oma ala vaieldamatute tippude käe all sissevaate nügimistehnikasse ja -praktikasse ligikaudu 70 Eesti riigiametnikku.

OECD riikides on *nudging* ehk nüginine muutumas üha populaarsemaks hea õigusloome teemaks. Selle eesti keeles kummaliselt kõlava termini taga on praktikas palju häid tulemusi andnud tehnika, mis aitab õigusloomet nii vähendada kui ka kvaliteetsemaks muuta. Seetõttu panime nüginise kui prioriteetse teema ka eelmisel aastal tutvustatud õigusloome mahu vähendamise kavasse.

Nüginise puhul ei ole tegemist õigusliku käsu, keelu ega kohustusega. See on hoopis pehmem, lihtsam ja odavam tõenduspõhine tehnika, mida saab kasutada nii õiguse loomisel, rakendamisel kui ka õiguse asemel. Nüginisvõtete kujundamisel ammutatakse inspiratsiooni käitumisteadustest ja lähtutakse tõsiasiast, et inimene ei ole täiuslikult ratsionaalne olend, kes teeb enda jaoks alati kõige paremad otsused. Ka poliitika kujundamisel ja rakendamisel ei saa inimese loomusest ja ebaratsionaalsusest mööda vaadata. Kui seda teeme, siis loome reegleid, mis toimiksid ehk ideaalmaailmas, kuid mitte tegelikus elus. Nüginine pakubki realistlikku tehnikat, mida riik saab oma poliitika kujundamisel ja rakendamisel kasutada, et aidata inimestel nende endi ja ühiskonna jaoks kasulikuid valikuid teha.

Näiteks Kopenhaagenis vähenes prügi maha viskamine 46% pärast seda, kui prügikastid värviti heleroheliseks ning asfaldile märgiti jalajäljed, mis prügikastini viivad. Nii-öelda õige teguviis muudeti avalikus ruumis ilmselgeks ning sotsiaalne surve kasvas, mille tagajärjel inimesed muutsid oma käitumist. Trahviohu mõju on sellises olukorras väiksem ning vajab toimumiseks tugevat järelevalvet, mis on maksumaksjale kallis.

Ka Eestis on kahtlemata suur potentsiaal nüginisvõtete süsteemseks ja tõenduspõhiseks kasutamiseks, olgu see siis maksulaekumiste parandamiseks, energiasäästlikkuse suurendamiseks, elatisvõlgnike arvu vähendamiseks, prügi sorteerimise suurendamiseks või muu avaliku huvi eesmärgi täitmiseks. Seminariga tegime otsa lahti ning nüüd hakkame

Nüginine õigusloomes aitab leida nutikaid lahendusi õigusloomes või selle asemel.

mõtlemata, kuidas jõuda selle tehnika süsteemse ja tõenduspõhise kasutamiseni igapäevases poliitika kujundamises ja rakendamises.

Sarnaselt eelmise aastaga jätkame õigusloomejuristide arendamist Euroopa Sotsiaalfondi toel. Justiitsministeeriumi eestvedamisel jätkub keskne õigusloomejuristide koolitusprojekt. Eesmärk on ühtlustada õigusloomejuristide ettevalmistust, pakkudes neile õigusloome valdkonnaga puutumuses olevaid teemakoolitusi. Käesoleval aastal toimuvad õigusloomejuristidele koolitused põhiseadusest, andmekaitsest ning ehitus- ja planeerimisõigusest.

Jätkunud on ka õigusloomejuristi ametit propageeriv õigusloomejuristide järelkasvuprogramm. Kõik eelmise aasta programmi läbinud noored jätkavad praegu avalikus teenistuses. Kuna tagasiside eelmisest aastast oli väga hea, pikendasime sel korral programmi üheksa kuuni ja praktiliselt on praegu neli noort õigusloomejuristi. Projekti jooksul saavad praktikandid osaleda seadusloome eri etappides, alustades seaduseelnõusid ette valmistavates ministeeriumides ning lõpetades Vabariigi Presidendi Kantseleis ja Justiitsministeeriumi Riigi Teataja talituses, ning sel aastal saavad uuendusena käia ka vabakondades. Teise uuendusena kaasasime sel aastal järelkasvuprogrammi praktikantide sisseelamiskoolitusse ka teiste ministeeriumide algajaid õigusloomejuriste.

Õigusloomejuristide koolitused ja järelkasvuprogramm jätkuvad ka sel aastal.