

„Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“: ettekanne elluviimise kohta 2011. aastal

Ülevaade Vabariigi Valitsuse 2011. aasta olulisematest sammudest Riigikogus 23.02.2011. a heaks kiidetud õiguspoliitika arengusuundade elluviimisel Riigikogu otsuse punkti 2 alusel.

Justiitsministrid on juba aastaid esinenud Riigikogu ees, et anda aru kriminaalpoliitika arengusuundade täitmisest. See on olnud väärtuslik platvorm, millele tuginedes on Riigikogu saanud pidada poliitilist debatti rahvale tähtsal teemal. Kriminaalpoliitika ja selle arengusuunad on kahtlemata äärmiselt kaalukas, kuid siiski ainult üks osa kogu õigusloomest. See tähendab, et suurt osa meie õiguskorrast ei ole parlamendi ees terviklikult käsitletud. See lünk on vajanud täitmist ning Riigikogu eelmise koosseisu soovil ma seda teengi.

Täna on esimene kord, kui justiitsminister esineb ettekandega õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta. Võiks ju tagantjärele tarkusena arutleda selle üle, et ehk vajanuksime õiguspoliitika arengusuundade diskussiooni juba varem: siis, kui valmistusime ühinema Euroopa Liiduga ja meie õiguskorda võeti korruga üle suur hulk Euroopa Liidu õigust. Või veelgi varem, eelmisel sajandil, kui pärast omariikluse taastamist asuti looma peamisi alusseadusi. Kuid nagu me hästi mäletame ja mõistame, piirasid meid toona soov kiiresti muutuda ja noore riigi kasvuraskused.

Igatahes on mul väga hea meel, et eelmine Riigikogu koosseis kiitis selle õiguspoliitilise alusotsuse oma viimase teona heaks. Sellega ta justkui kinnitas, et siirdeajastu torm ja tung on möödunud ning peame poliitikakujundamises võtma kasutusele teadmuspõhise ja kaasava vaatenurga. See on tähtis meie kodanikele, ettevõtetele ja partneritele, sest suurendab poliitikakujundamise legitiimsust, ja see on tähtis Eesti konkurentsivõime seisukohalt. Selline oli eelmise koosseisu poliitiline testament, millega kaasneb auväärne ülesanne kontrollida selle elluviimist.

Arengusuundade ja nende täitmise vallas on määrava tähtsusega poliitiline toetus ja nõudlus, eelkõige Riigikogu liikmete tasemel. OECD¹ ja Euroopa Liidu² soovitusel on eraldiseisva väärtusena toonitatud õiguspoliitika põhimõtete kokkulepet kõrgeimail poliitilisel tasandil, sest ilma selleta ei tunne ametnikud ja partnerid motivatsiooni pingutada. Kirjalike ja poliitilise toetuse saanud arengusuundade näol on tegu ühtse dokumendiga, mis piltlikult öeldes näitab õigusloojale kätte õige suuna.

Arengusuunad annavad meile kvaliteetse õigusloome standardi, mida siiani oli vaja tuletada paljudest õigusaktidest ja halduspraktikast. Standard

Kirjapandud ja poliitilise toetuse saanud arengusuunad suurendavad poliitikakujundamise legitiimsust ja näitavad õigusloojale kätte õige suuna.

¹ OECD, The Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 22 March 2012, soovitus nr 1: <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/>

² Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001, lk 52–53: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf. Nn Mandelkerni aruanne on tuntud peamise EL-i hea õigusloome arengu allikana.

oli olemas vaikimisi,³ see justkui oli, aga ei olnud ka. Meil ei olnud üht ja selget alusdokumenti. Nüüd on see meil olemas ning selle ümber saab ehitada ühist arusaama ja konsensust.

Õiguspoliitika arengusuunad hõlmavad teemasid, mille tähtsust konkurentsivõimelise õiguskeskkonna saavutamise seisukohalt on tunnustanud OECD ja Euroopa Liit. Ulatuslik kaasamine, mõjusid teadvustav ja arvesse võttev õigusloome ning rakenduspraktika analüüs – need on märksõnad, milleta ei saa tänapäevast õigusloomet ette kujutada. Euroopa Liidus ei räägitagi enam mitte paremast, vaid arukast õigusloomest.⁴ Üha enam pööratakse tähelepanu sellele, kuidas kujuneb õigusakti sisu. Keskendutakse niisugusele õigusloomeprotsessi ülesehitusele, et see aitaks luua kvaliteetset sisu. Ka meie õiguspoliitika arengusuundade siht on kujundada arukat õigusloomet.

Põhimõttelised muudatused õigusloomeprotsessis

Valitsusele on tänavune aasta arengusuundade rakendamise esimene aasta. Kuna aasta ei ole läbi, siis keskendun peamiselt arengusuundade elluviimiseks loodud aluste ja olukorra kirjeldamisele. On veel vara osutada õigusloomes toimunud muutustele konkreetsete näidete abil. Seda soovin teha järgmistes ülevaadetes.

Arengusuundade rakendamine eeldab valitsuselt põhimõttelisi õigusloomeprotsessi muudatusi. Selline üldine suunanäitaja ei saa rakendada automaatselt ja iseenesest. See eeldab kultuurilist muutust, valmisolekut ja soovi teha asju teistmoodi – loomulikult senisest paremini. Samuti nõuab see meilt, et arendaksime oma poliitika analüüsi, partneritega suhtlemise ja normikirjutamise võimekust. Selle huvides ongi valitsus teinud 2011. ja 2012. aastal kaalukaid otsuseid hea õigusloome põhimõtete juurutamiseks õigusloomekorralduses: kehtestatud on uus hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, mille rõhuasetus on *heal õigusloomel*, uuendatud on kaasamise head tava ning praegu on valitsuses arutlusel mõju hindamise meetodika. Neis dokumentides sisalduva rakendamine parandab õigusloome kvaliteeti. Kuid seejuures ei tohi unustada, et pelgalt hea õigusloome põhimõtete heakskiit ei tähenda veel muud kui head lähtealust.

Kõige suuremat muutust ootame mõtteviisis. Kahetsusväärset vähe on levinud arusaam, et õigusloomeline sekkumine ei ole ainus võimalus sõlmkoht lahti harutada. Tihti on õigusakti muutmine tõepoolest parim moodus probleemist jagu saada, kuid sageli pole see ainuvõimalik viis. Hea õigusloome põhimõtete järgi algab õigusloome tsükkel enamasti väljatöötamiskavatsuse koostamisest ning just siis peabki õiguslooja analüüsima probleemi ja selle lahendusvariante. Valitud lahendus ei pruugi alati

Arengusuunad kujundavad kvaliteetse õigusloome standardi, mida siiani oli vaja tuletada paljudest õigusaktidest ja halduspraktikast.

Õigusloomekorralduse uute põhimõtete abil saab parandada õigusloome kvaliteeti, ent need on siiski üksnes hea lähtealus.

³ OECD (2007), „Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy”, Sigma Papers, No. 42, OECD Publishing, lk 24: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en>.

⁴ *Better regulation* või *smart regulation*, vt Brüssel 8.10.2010, KOM(2010) 543 lõplik, Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele, Arukas reguleerimine Euroopa Liidus: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2010_0543_et.pdf.

seisneda uues seaduses või seaduse muutmise seaduses. Kõne alla võib tulla hoopis õigusnormide parem rakendamine, halduspraktika muutmine või ühtlustamine, rahastamisküsimuste lahendamine või veel miski muu.

Paraku tuleb tõdeda, et tänini tikutakse liiga kergekäeliselt kohe seadust muutma. See on poliitiku ja ametniku silmis justkui selge ja kõigile arusaadav viis näidata, et asjaga tegeldakse. Avalikkuski kipub pigem nägema ja uskuma väidetavaid seaduselünkasid, mitte aga suutmatust seadust ellu rakendada. Süüst pole siin priid ka ametnikud ise, kes mõnikord õigustavad oma tegematajätmisi seaduste praagiga. Kuid nii-öelda toreduseelnõud, mis olemasolevat õiguskorraldust ühtevalu täpsustavad, ei pruugi probleemi lahendada. Näiteks kui õiguses on juba sätestatud üldine kohustus, siis kuidas aitab probleemi lahendada see, kui olukorda kirjeldatakse hulga näidete abil järjest täpsemini? Tõenäoliselt jõutakse nii aina uute samalaadsete seadusemuudatusteni, mida õigustatakse väitega, et varasem täpsustus ei olnud küllalt täpne. Ent kui arendame õigusakte kõige pisemate peensusteni, siis tekitame uusi piiranguid, mis takistavad seadusi mõistuse- ja eesmärgipäraselt rakendamast. Liiga laialt on levinud mõtteviis, et seaduse muutmine on alati parim lahendus. Loodan ja usun, et hea õigusloome põhimõtete rakendamine toob lähiaastail kaasa märkimisväärse suunamuutuse.

Laialt on levinud mõtteviis, et seaduse muutmine on alati parim lahendus. Hea õigusloome põhimõtete rakendamine toob siin lähiaastail suunamuutuse.

Väljatöötamiskavatsusest saab reegel

Kuna hea õigusloome põhimõtetest johtuvate muudatuste mõju õigusloomeprotsessile on väga põhimõtteline, otsustas valitsus kehtestada uuendustega kohanemiseks üleminekuaja. Nii tuleb 2012. aastal rakendada uusi nõudeid vähemalt veerandi ja 2013. aastal vähemalt pooltes eelnõudes ning 2014. aastal juba kõigis valitsuse õigusloomealgatustes.

Ühest küljest on üleminekuajaga vaja oskuste parandamiseks. Senise õigusloomekorralduse kohaselt tuli väljatöötamiskavatsus koostada üksnes uue õigusinstituudi või uue seaduse loomise korral ja väljatöötamiskavatsusele esitatud nõuded olid väga üldised. Seetõttu on tulnud uusi oskusi lausa eraldi õpetada ja lähiaastail on plaanis korraldada veel ridamisi koolitusi. Teisalt ei ole võimalik sedalaadi muudatusi päevapealt ellu viia. Menetluses on nii palju eelnõusid, et ei ole mõistlik neis juba tehtu tagasi pöörata.

Väljatöötamiskavatsuse kasutusala on märkimisväärselt avardatud.⁵ See ei ole enam mitte erand, vaid reegel, mis peab eelnema igale olulisele muudatusi kaasa toovale seaduseelnõule. Selles õigusloome järgus peetakse

Väljatöötamiskavatsus ei ole enam erand, vaid reegel, mis eelneb igale olulisele muudatusi kaasa toovale seaduseelnõule. Selles järgus peetakse konsultantsioone nii valitsuses kui ka huvirühmadega.

⁵ Väljatöötamiskavatsus peab käsitlema järgmist teavet ja põhjendusi: 1) valdkond või lahendamist vajav probleem (edaspidi ka küsimus) ja sihtrühm; 2) eesmärk; 3) küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus; 4) valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda; 5) küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides; 6) kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja ülesehitus, sealhulgas regulatsiooni tasandi kindlaksmääramine, eelnõu eeldatav valmimise aeg ja regulatsiooni soovitatav kehtivusaeg; 7) millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suuruselt ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamisega kaasneda; 8) kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja põhjendus, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita; 9)

konsultatsioone nii valitsuses kui ka huvirühmadega, et leida sobiv poliitikakujundamise viis. Niisugune menetlus on ka ajasäästlik ja hoiab ära olukorrad, kus põhimõtteliste küsimuste üle hakatakse vaidlema alles siis, kui eelnõu koos seletuskirjaga on juba valmis. See on senise õigusloomekorraldusega võrreldes suur erinevus. Loomulikult võib kaasata varemgi, kuid igal juhul peab avalik konsultatsioon toimuma hiljemalt väljatöötamiskavatsuse etapis.

Seni on väljatöötamiskavatsus olnud õigusloomeprotsessi alguspunktiks pigem erandjuhtudel. Muudatuste ulatusest annab aimu asjaolu, et kui näiteks terve 2011. aasta jooksul kooskõlastati üksnes neli väljatöötamiskavatsust, siis tänava 1. jaanuarist 30. augustini on esitatud neid seitse ning tõenäoliselt jõuavad kõik ministriumid esitada sel aastal vähemalt ühe. See kogemus, mille ministriumid saavad, võimaldab ettevalmistavate tegevustega kiiremini edasi liikuda. Üleüldised arutelud seevastu kipuvad jääma pealiskaudseks jututoaks, mis ei vii kuhugi.

Mõjuanalüüs

Eraldi vääriavad märkimist muudatused õigustloovate aktide mõju analüüsimisel. Arengusuundade rakendamiseks loodud mõju hindamise süsteemiga tahetakse pakkuda tõendeid poliitiliste otsuste tegemiseks ja tagada, et probleemi lahendamisel saaks kaaluda kõiki kohaseid võimalusi. Seejuures ei pea analüüsima suurima põhjalikkusega iga viimast kui mõju, vaid ka mõju hindamine ise peab olema proportsionaalne ja ressursse säästev. Välja on töötatud olulisuse kriteerium, mille abil saab selgitada, mida analüüsida põhjalikumalt ja mida mitte. Põhjalikumalt mõjuanalüüsi nõuavad õigusloomeettepanekud, mis puudutavad suurt sihtrühma, mis on suure ulatuse või sagedusega või mille puhul on märkimisväärne ebasoovitava mõju risk. Lisainfot ja mõtlemisainet peaks andma ka uuenduslik järeelhindamine, millega kontrollitakse, kas loodud õigusnormidega saavutati soovitud eesmärgid või mitte.

On tõsi, et mõjuanalüüsi rangemate nõuete tõttu kasvavad mõnevõrra ka kulud. Riigikantselei juurde Euroopa Sotsiaalfondi toel loodud tarkade otsuste fondist rahastatakse 2013. aasta lõpuni 837 000 euro eest muu hulgas ka seaduseelnõude mõju hindamisi ja uuringuid.

Terviklik õigusloomekorraldus

Ülalkirjeldatud muudatusi ei saa aga rakendada ilma inimesteta, kes neid ellu viiksid, ja igapäevast tööd toetavate struktuurideta. Arengusuundades seati eesmärk määrata igas ministriumis üksus, kes vastutab eelnõude juriidilise kvaliteedi eest, ja pöörata kavakindlat tähelepanu ametnikele, kes vastutavad õigusaktide ettevalmistamise eest. Justiitsministeerium algataski kevadel valitsuse õigusloomemenetluse analüüsi.⁶ Tahame välja

Mõju hindamine ei pea olema kõikehõlmav, vaid mõõdukohane ja ressursse säästev. Uuendusliku järeelhindamisega kontrollitakse, kas eesmärgid saavutati või mitte.

seaduseelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava; 10) muu küsimuse lahendamisel tähtsust omav asjaolu.

⁶ Analüüs on pärast valmimist leitav Justiitsministeeriumi võrgukodus.

selgitada õigusloome korralduse, selle viisid ja rakendamise ministeeriumides ning hinnata, kuidas toimivad ministeeriumide õigusloome eest vastutavad struktuurid ja kas neid on vaja ühtlustada.

Kui oleme analüüsiga aasta lõpul valmis saanud, siis tuleb teha valikud, milliste küsimustega ja missuguse rakendusplaani edasi minna. Arutelu all on hulk lahendusi, mis aitaksid korraldada valitsuse õigusloomet ühtsemalt ja kvaliteetsemalt. Mida killustatum on valitsuse õigusloomekorraldus, seda keerulisem on tagada õigusloome kvaliteeti.

Tervikliku riigivalitsemise⁷ eesmärki silmas pidades käivad arutelud näiteks selle üle, kas ja mis kujul koondada kõigi ministeeriumide õigusloomeplaanid tervikülevaateks valitsuse kavandatavast õigusloomest. Ootan ka Riigikogult selles küsimuses aktiivset kaasamõttlemist, sest see, millal, mis mahus ja millise kvaliteediga seaduseelnõud jõuavad parlamendi menetlusse, on Riigikogu töö korraldamise mõttes kahtlemata tähtis. Suurem rõhk õigele plaanimisele peaks väljenduma muu hulgas ka selles, et Eesti õigusaktide ühtlustamine Euroopa Liidu õigusega ei peaks toimuma kiirkorras. Kui umbes poolte eelnõudega ühtlustatakse Euroopa Liidu õigust, siis on kohatu nõuda eelnõu kiiremat menetlemist põhjusel, et vaja on üle võtta Euroopa Liidu õigust.

Õigusloomejuristid hea õigusloome eeldusena

Arengusuundade eesmärke saab saavutada ainult siis, kui õigusloomes osaleb senisest enam põhjalike juriidiliste teadmistega ametnike ehk õigusloomejuriste. Eespool mainitud analüüsis on luubi alla võetud ka see, kes siis on valitsuse õigusloomejurist, kelle tööst sõltub väga suuresti õigusloome kvaliteet. Sellele küsimusele pole niisama lihtne vastata.

Ministeeriumides oli tänava kevadel ametis 626 õigusloomega tegelevat ametnikku ehk õigusloojat. Kõige suurema rühma – 388 inimest – moodustavad need ametnikud, kes kirjutavad seaduse ja määruse eelnõu kavandeid. Selliseid õigusloomejuriste, kes annavad neile kavandeile juriidilise lihvi ehk tagavad eelnõude kvaliteedi, on märksa vähem: 137. Kuid nendegi ülesanded, paiknemine struktuuris, juriidiline haridus ja ka töötasu erinevad asutusesti.

Meie eesmärk on saavutada ühtsem arusaam õigusloome alusküsimustes. Siis õnnestub ka vähendada senist õigusloomet iseloomustavaid tüüpiküsimusi: näiteks uue regulatsiooni vajalikkuse, asukoha ja tasandi küsimus, ülearu üksikasjalik regulatsioon seadustes, üldseadustest põhjendamatute erandite loomine jne jne. Praegu on murekoht selles, et pole selge, kellele teavet jagada ja keda koolitada. Erinevused ei soodusta ka õigusloomejuristide roteerimist asutuste vahel.

Mida killustatum on valitsuse õigusloomekorraldus, seda keerulisem on tagada õigusloome kvaliteeti.

Kui umbes poolte eelnõudega ühtlustatakse Euroopa Liidu õigust, siis on kohatu nõuda eelnõu kiiremat menetlemist põhjusel, et vaja on üle võtta Euroopa Liidu õigust.

⁷ Vajadusele edendada terviklikku riigivalitsemist juhiti tähelepanu ka OECD hindamisdokumendis „Public Governance Reviews. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ (OECD, 2011): <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport>

Õigusteadlikkuse suurendamisest Riigi Teataja abil

Õigusteadlikkuse suurendamisel on kandev roll infotehnoloogilistel arendustöödel. Aasta algul tegime uuendatud Riigi Teataja võrguväljaandes kättesaadavaks Riigikohtu ning maa- ja ringkonnakohtute jõustunud kohtuotsused, hakkasime avaldama Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Riigikohtu lahendite kokkuvõtteid, mida seni avaldati tasulises infosüsteemis Digesta. Sel moel pääseb kvaliteetsele õigusinfole tasuta ligi. Samuti avaldatakse Riigi Teatajas iga seaduse sisu kokku võttes uudis. Kõik õigusaktid, kohtukokkuvõtted ja õigusuudised on hõlpsasti kättesaadavad ja „Minu Riigi Teataja“ teenust kasutades saab neid tellida oma e-posti aadressile. Julgustan teid uusi teenuseid julgelt kasutama.

Uuendatud Riigi Teatajas on ka seadusetõlked. Ametlikus asjaajamises saab kasutada üksnes eestikeelseid Riigi Teatajas avaldatud akte, kuid peame olema arusaadavad ka välismaailmale. Koalitsioonilepingu eesmärk on tõlkida Eesti seadused inglise keelde ning eelkõige on tõlked mõeldud välisinvestoritele ja Euroopa Liidu partneritele. Seni on meie ligi 400 kehtivast seadusest tõlgitud inglise keelde üle 150 ajakohase tervikteksti. 2012. aasta lõpuks on tõlgitud üle poole seadustest. 2014. aasta lõpuks peavad tõlgitud olema kõik Eesti seadused ning tõlked hoitakse ajakohases seisus.

Kui lisada veel see, et alates järgmisest aastast peavad kõik omavalitsusüksused avaldama oma määrused koos ajakohaste terviktekstidega Riigi Teatajas, siis kokkuvõttes on kodanikul märksa lihtsam saada Eesti õiguskorrast tervikpilt.

Ning viimaks põgusalt asjast, mida kõik õigusloojad on juba aastaid pikisilmi oodanud. Nimelt võtame aasta lõpul Riigi Teatajas kasutusele kõikide menetluses olevate ja menetletud eelnõude ühtse otsingu, mille kaudu saab leida kõik seaduse või määruse eelnõu menetlustapid koos materjalidega alates eelnõu väljatöötamiskavatsuse avalikust konsultatsioonist kuni õigusakti avaldamiseni Riigi Teatajas. Teave, mida siiani tuli otsida mitmest kohast, saab lõpuks ometi kokku kogutud. See lahendus on ka rahvusvaheliselt tähelepanuväärne saavutus.

Lõpetuseks aga tulen tagasi hea õigusloome põhimõtete juurde. Kui neid järgida ja arendada õigusloomeametnike oskusi, siis paraneb ka õigusloome kvaliteet. Silmanähtav arenguhüpe ei toimu päevapealt, kuid üksjagu muudatusi on juba käimas. Ootused on suured. Hea õigusloome põhimõtete rakendumist jälgivad tähelepanelikult nii erialaliidud kui ka vabakond.

Ligi 400 seadusest on inglise keelde tõlgitud üle 150, aasta lõpuks üle poole. 2014. aasta lõpuks peavad tõlgitud olema kõik Eesti seadused ning tõlked hoitakse ajakohases seisus.

Võtame Riigi Teatajas kasutusele kõikide menetletavate ja menetletud eelnõude ühtse otsingu, mille kaudu saab leida kõik seaduse või määruse eelnõu menetlustapid koos materjalidega alates väljatöötamiskavatsuse avalikust konsultatsioonist kuni õigusakti avaldamiseni Riigi Teatajas.