

Riigikogu otsuse

„Õiguspoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“

täitmise kohta

Käesolev arvamus on koostatud Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali nõukoja poolt Justiitsministeeriumi tellimisel esitamiseks Riigikogule Vabariigi Valitsuse tehtava ettekande juurde, milles antakse parlamendile ülevaade hea õigusloome põhimõtete rakendamise ja arengusuundade elluviimisest.

1. Õiguspoliitika põhialuste eesmärgist

12.11.2020 võttis Riigikogu vastu otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ (RT III, 17.11.2020, 2) (edaselt ÖPPA).¹ ÖPPA sätestab õigusloomepoliitika üldeesmärgina, et selle kujundamisel ja rakendamisel tagatakse Eesti Vabariigi põhiseadusest lähtuv õiguskord (p 1). Kvaliteetse õigusliku lahenduse saavutamiseks järgivad nii Vabariigi Valitsus kui ka Riigikogu kõrvalekaldumatult hea õigusloome põhimõtteid ja Riigikogu võtab vastu üksnes sellise seaduse, mis vastab hea õigusloome põhimõtetele (p 2). Üksikasjades sätestab ÖPPA täpsemad nõuded seaduseelnõude menetluskorrale (p 12), õigusaktides kasutatavale õiguskeelele (p 13) ning õigusloomelisele koostööle ja arendusele (p 14).

ÖPPA seletuskirja kohaselt on parlamendis 12.11.2020 heakskiidetud ÖPPA näol tegemist järjega varem kehtinud analoogilisele dokumendile „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“.² Kehtiva ÖPPA-ga ei soovitud muuta varasemas sätestatud õigusloomepoliitika põhialuseid. ÖPPA kaudu lepatakse kokku Eesti õigusloomepoliitika pikaajalises visioonis ja hea õigusloome põhimõtetes, mis on aluseks seaduseelnõude menetlemisel, õiguskeele arendamisel ning koostöö ja arendustegevuse korraldamisel järgneva kümmeaastase jooksul. Poliitikasuundade selge sõnastamine ja jõustamine on oluline ka huvirühmadele, samuti ühiskonnale laiemalt tagamaks õiguspoliitika ettenähtavust ja avatust. ÖPPA ülesanne on määratleda hea õigusloome standard ja seeläbi kindlustada, et loodavad seadused on põhiseaduspärased ning suurendavad ühiskonna konkurentsivõimet, heaolu ja turvalisust. Õiguspoliitika kujundamisel tuleb kõigis valdkondades ja kõigil tasanditel lähtuda ÖPPA-ga seatud eesmärkidest.

Määrusandluse tasandil täpsustab ÖPPA rakendamist Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 kehtestatud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri täitevvõimu asutuste jaoks (edaselt HÕNTE – RT I 29.12.2011, 228). Alljärgnevas arvamuses analüüsitakse ÖPPA rakenduspraktikat nii eelnimetatud dokumendi kui ka HÕNTE eeskirjade valguses ühtse tervikuna, kuna tulenevalt alama õiguse kohaldamise prioriteedist tuleb ministeeriumitel seaduseelnõude ettevalmistamisel juhinduda esmajoones HÕNTE normistikust.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/653a4682-5164-4a2b-aca1-fc01e004c6a4>

2. Arvamuse ese

20. oktoobril 2021 toimunud Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali nõukoja koosolekul pöördus Justiitsministeeriumi esindaja nõukoja poole palvega anda ekspertarvamus ÕPPA senise täitmise kohta, pidades silmas, et nimetatud dokument annab üldiselt järgitavaid suuniseid ega püstita mõõdetavaid eesmärgi. Seetõttu saab ÕPPA täitmist hinnata vaid kvalitatiivselt. Täpsemalt peab Justiitsministeerium vajalikuks hinnata ÕPPA täitmist neljas alavaldkonnas: (a) vabalt valitud kümne Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogus vastu võetud seaduseelnõu seletuskirjas esitatud eelnõude põhiseaduspärasuse analüüs; (b) vabalt valitud kümne seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuste analüüs; (c) hinnang vabalt valitud kümnes õigusaktis kasutatava õiguskeele arusaadavusele; (d) üldhinnang õigusloomepoliitika rakendamise kohta.

Võttes aluseks Justiitsministeeriumi küsimused ekspertidele, valis Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali nõukoda juhusliku valiku põhimõttel välja kümme Vabariigi Valitsuse algatatud seadust, mille menetlemine Riigikogus jäi ajaliselt ÕPPA heakskiitmisele järgnevasse perioodi. Valimit koostades peeti siiski silmas, et see hõlmaks võimalikult erinevaid eluvaldkondi ega puudutaks vaid riigikorralduse teatud aspektide muutmisele suunatud seadusi (nt vangistuseseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega anti arestimaja ülesanded üle vanglatele – RT I 03.03.2021, 1). Kuna ekspertidele suunatud küsimused eeldavad vastamist ka sellele, kas ja mil määral on Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõudes analüüsitud eelnõu sätete põhiseaduspärasust, siis eelistati valimit koostades seadusi, millel on otsene mõju üksikisiku põhiõiguste ja -vabaduste teostamisele, ning mille seletuskirjad peaksid eelduslikult sisaldama algataja hinnangut vastavate reguleerimisettepanekute põhiseaduspärasusele.

Käesoleva arvamuse andmisel tugineti kokkuvõttes järgmistele Riigikogus vastu võetud seadustele (Riigikogu XIV koosseis), mille menetlemise algatas Vabariigi Valitsus:

- 1) isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (n-õ ABIS andmekogu loomine) (366 SE) – RT I, 08.07.2021, 1;
- 2) kaitseväeteenistuse seaduse § 15 muutmise seadus (324 SE) – RT I, 20.04.2021, 2;
- 3) kemikaalseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (296 SE) – RT I, 06.04.2021, 1;
- 4) korruptsioonivastase seaduse muutmise seadus (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramine) (323 SE) – RT I, 13.04.2021, 3;
- 5) krediidasutuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (312 SE) – RT I, 02.06.2021, 1;
- 6) nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise seadus (347 SE) – RT I, 22.05.2021, 3;
- 7) põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seadus (377 SE) – RT I, 21.09.2021, 4;
- 8) tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seadus (293 SE) – RT I, 26.03.2021, 1;
- 9) tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seadus (Intellektuaalomandi rikkumisele tugineva hagi tagamine) (231 SE) – RT I, 31.12.2020, 2;

10) veterinaarseadus (384 SE) – RT I, 17.11.2021, 1.

Arvestades, et seaduseelnõu ettevalmistamine Vabariigi Valitsuse poolt ja selle menetlemine Riigikogus võib olla pikaajaline protsess, samas kui käesolevas arvamuses hinnatakse Riigikogus 12.11.2020 heakskiidetud ÕPPA täitmist, siis ei ole välistatud, et mõne valimisse kaasatud seaduse ettevalmistamine Vabariigi Valitsuse allasutustes võis jääda ka ÕPPA heakskiitmisele eelnenud aega. Siiski ei ole pelgalt nimetatud asjaolul määravat mõju käesoleva ekspertarvamuse lõppjäreldestele, sest nagu ÕPPA seletuskirjaski märgitakse, kehtisid analoogsed õigusloome aluspõhimõtted ka eelmise, kuni 2018. a jõusolnud ÕPPA kehtivusajal, ning ministriumitele esmajoones siduv HÕNTE kehtestati juba aastal 2011.

3. Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogus vastu võetud seaduseelnõu seletuskirjas esitatud eelnõude põhiseaduspärasuse analüüs

Nagu juba märgitud, kannab ÕPPA järgimine muu hulgas eesmärki kindlustada Riigikogus vastuvõetud seaduste põhiseaduspärasus. ÕPPA seletuskirjas rõhutatakse nimetatud eesmärgi erilist kohta ÕPPA kui tervikuga seatud ülesannete hulgas, märkides iseenesest põhjendatult, et õiguspoliitika saab tugineda vaid sellele, mis on põhiseaduse kohaselt lubatud. Põhiseadusest tuletatud olulistel õiguse üldpõhimõtetel nagu proportsionaalsusel, õiguskindlusel, õigusselgusel jne on tähtis osa üldises raamistikus, mille alusel üldse saab uut õigust luua.³

ÕPPA seletuskirjaga tuleb nimetatud osas nõustuda. PS § 3 ls 1 kohaselt teostatakse Eesti Vabariigis riigivõimu ainult põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 11 lubab õiguste ja vabaduste piiramist ainult kooskõlas põhiseadusega, kusjuures piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, ning PS § 102 kohaselt peab kogu seadusloome olema kooskõlas põhiseadusega. Loetletud põhiseaduslikud printsiibid kohalduvad vaieldamatult parlamentaarsele õigusloomele, eeldades seaduse eelnõude ettevalmistajatelt õigusaktide projektides välja pakutud regulatsioonikavandite põhiseaduspärasuse analüüsi. Kuigi siduvaid seisukohti õigusaktide põhiseaduspärasuse andmiseks saab anda vaid kohtusüsteem eeskätt Riigikohtu näol, on eelnõu seletuskirjades sisalduv põhiseaduspärasuse analüüsimine siiski oluline. Ühest küljest on seda vaja, et demonstreerida eelnõu adressaatidele, et algataja on igakülgselt läbi kaalunud eelnõuga kaasneva põhiõiguste ja –vabaduste piiramise proportsionaalsuse küsimused, kinnitades valitud lahenduse sobivust võrdluses muude alternatiividega. Teisest küljest on eelnõuga kaasas käiv ja algataja poolt läbi viidud põhiseaduspärasuse analüüs hädavajalik, andmaks hilisemas võimalikus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses hinnangut seaduse kooskõla kohta põhiseadusega. Nii on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktikas üldiselt omaks võetud, et proportsionaalsustesti eri osiste analüüsil pööratakse seadusandja tahte väljaselgitamiseks vastava seaduse eelnõu seletuskirja poole.⁴ Eelnõu seletuskirjas sisalduva põhiseaduspärasuse analüüsi ülesanne luua alus parlamentaarseks diskussiooniks, kui põhiõiguslikust vaatepunktist on küsimuse all erinevad regulatsioonivariandid, on kindlasti niisama oluline, kui juba eelnevalt nimetatud eesmärgid.

Paraku tuleb tõdeda, et käesoleva arvamuse valimisse võetud **Vabariigi Valitsuse algatatud seaduse eelnõude seletuskirjades puudus välja pakutava regulatsiooni põhiseaduspärasuse analüüs üheksal juhul kümnest**. Ainsana sisaldus täiemahuline põhiseadus-

³ ÕPPA seletuskiri, lk 8.

⁴ Vt nt hiljutisest kohtupraktikast RKPJK 5-21-2 p 31; 5-20-10 p 26; 5-20-7 p 48.

pärasuse analüüs **kaitseväeteenistuse seaduse § 15 muutmise seaduse** (324 SE) seletuskirjas, kus see oli vormistatud eraldi dokumendina ja lisatud seletuskirjale eraldiseisva õigusliku hinnanguna kavandatava lahenduse kooskõla kohta põhiseadusega.⁵ Käesoleva arvamuse ülesanne ei ole hinnata nimetatud analüüsi järelduste sisulist põhjendatust ja selles esitatud argumentide tugevust. Samas tuleb tõdeda, et analüüsi formaalse ülesehituse juures on korrektselt ja kooskõlas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve senise kohtupraktikaga järgitud põhiõiguste piiramise kontrollskeemi, seal hulgas kaalutud eelnõus välja pakutud lahenduse alternatiive. Nimetatud eelnõu kõrval sisaldus äärmiselt fragmentaarne ja põhiõiguste piiramise põhiseaduspärasuse tavapärase kontrollskeemi kontuure vaid osaliselt markeeriv põhiseaduspärasuse analüüs ka **põllumajandustootete ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seaduse** (377 SE) seletuskirjas, kuid seda vaid üheainsa eelnõuga juurutatava meetme osas (30-päevase maksetähtaja kehtestamine riknevate põllumajandustoodete ja toiduainete tarne eest tasumise korral). Seejuures jääb seletuskirjast arusaamatuks, miks väärts eelnõu koostajate arvates hindamist nimelt selle meetme põhiseaduspärasus, samas kui eelnõu sisaldas veel mitmeid muid ettepanekuid, mille analüüsimine põhiõiguste riive aspektist olnuks märksa relevantsem (nt eelnõuga ette nähtud korraldus viia müügileping seadusega kooskõlla).

Valikusse kuulunud ülejäänud eelnõude seletuskirjades ei ole analüüsitud regulatsiooniettepaneku võimalikku kooskõla põhiseaduslike nõuetega. Paremal juhul on seletuskirjades – isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (n-ö ABIS andmekogu loomine) (366 SE), nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise seadus (347 SE) – muude selles kohustuslikult esitamisele kuuluvate argumentide hulgas (HÕNTE § 40) ära mainitud kavandatava regulatsiooniga riivatavad üksikud põhiõigused, samas kui puudub sisuline hinnang riive põhiseaduspärasusele.

Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsi puudumine on seda kahetsusväärsem, et kõigi valimisse võetud seaduste regulatsioonid olid ühel või teisel viisil suunatud üksikisikute põhiõiguste või -vabaduste piiramisele. Kuigi HÕNTE § 43 lg 1 p 5 kohaselt tuleb seaduse eelnõu seletuskirja osas „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“ muude tegurite kõrval esitada ka analüüs eelnõu kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseadusega, siis käesoleva arvamuse koostamise aluseks võetud seaduseelnõude seletuskirjades see enamasti ei sisaldunud. Heal juhul mainitakse põhiseadust eelnõude seletuskirjades mõnes muus kontekstis. Peamiselt tehakse seda selleks, et osundada seadusandjale, millist parlamentaarset kvoorumit põhiseaduse järgi nõuab ühe või teise eelnõu seadusena vastuvõtmine Riigikogus. Seejuures väärts rõhutamist, et arvamuse andmiseks valitud seaduse eelnõude hulgas leidis ka selliseid, mille puhul põhiseaduspärasuse analüüsi puudumist seletuskirjast tuleks vaadelda ÖPPA ja HÕNTE-ga kehtestatud eelnõude menetlemise protseduurilise korra olulise rikkumisena, kuivõrd nii mõnegi eelnõu regulatsioon kujutas endast äärmiselt intensiivset sekkumist põhiõigustesse. Üheks taoliseks näiteks on kindlasti Riigikogus 15.06.2021 vastuvõetud ja parlamendimenetluses nimelt põhiõiguslikust aspektist suuri diskussioone põhjustanud⁶ isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (366 SE, Riigikogu XIV koosseis). Eelnõuga loodi nn ABIS andmekogu, kuhu koondatakse erinevate riiklike menetluste raames ning praegu eri andmekogudesse kantud biomeetrilised andmed. Tegemist oli eelnõuga, mis vahetult ja intensiivselt puudutas põhiseaduse §-s 26 sätestatud igapähe

⁵ Vt kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa 1.

⁶ Vt Riigikogu XIV koosseisu täiskogu istungi protokollid 21.04.2021 ja 12.06–14.06.2021.

põhiõigust eraelu puutumatusel, kuna nägi ette Eestis elavate inimeste biomeetriliste andmete kogumise ja töötlemise avaliku korra, ja riigi julgeoleku tagamiseks.⁷ Paraku puudub eelnõu seletuskirjast üldse vastav põhiseaduspärasuse analüüs: seletuskirjas on vaid mainitud (alapunkt 6: seaduse mõjud), et isikuandmete kaitse on osa põhiseaduses sätestatud igapäevase õigusest perekonna- ja eraelu puutumatusel, samuti et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks (põhiseaduse § 26). Kuigi eelöelduga tuleb kindlasti nõustuda, ei saa siiski pelgalt põhiseaduse sätte refereerimist lugeda asjassepuutuva põhiõiguse piiramise proportsionaalsuse sisuliseks analüüsiks, sest seletuskirjast ei leia edasist argumentatsiooni selle kohta, miks eelnõu algataja siiski leiab, et ABIS loomine täidab kõik asjakohased põhiseaduse nõuded.

Hinnates kokkuvõtvalt analüüsitud seaduseelnõu seletuskirjades sisalduvaid põhiseaduspärasuse analüüse, pole ilmselt vähetähtis tõdeda, et kõik valitud seletuskirjad sisaldasid üsna põhjalikke analüüse eelnõude vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusega. Seda ilmselt ühelt poolt põhjusel, et suur osa kõnealustest eelnõudest oligi algatatud Eesti õiguse koosõla tagamiseks Euroopa Liidu õiguse nõuetega, ning teisest küljest ka seetõttu, et vahetult Vabariigi Valitsuse allasutuste õigusloome praktikast reguleeriva HÕNTE § 40 lg 1 p 5 kirjutab õigusakti eelnõu seletuskirja ülesehitust reguleerides otsesõnu ette kohustuse analüüsida eelnõu vastavust Euroopa Liidu õigusele. **Paradoksaalselt kombel ei nõua HÕNTE samas, et eelnõu seletuskiri peab obligatoorselt muude alajaotiste kõrval sisaldama ka eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsi.** Puudub igasugune mõistlik põhjus, miks pidada eelnõu seletuskirja kohustuslike elementide aspektist eelnõu vastavust Euroopa Liidu õigusele olulisemaks kui selle vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele, mis ometi moodustab Eesti riigivõimu teostamise olulisima legitiimse aluse. Põhiseaduspärasuse analüüsi peab HÕNTE § 43 lg 1 p 5 kohaselt käsitletama üksnes seletuskirja üldises rubriigis „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“, kus muude esitatud eelnõu regulatsiooni põhjendavate asjaolude kõrval tuleb ära näidata ka eelnõu vastavus põhiseaduslikele nõuetele. On põhjust arvata, et tegemist on ühe formaalse teguriga paljude muude hulgas, miks kõik vaatluse alla võetud Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõude seletuskirjad sisaldavad põhjalikku vastavusanalüüsi Euroopa Liidu õigusega, kuid enamasti vaikivad eelnõus ette nähtud õiguslike lahenduste põhiseaduspärasuse hinnangu osas.

4. Seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste analüüs

ÕPPA p 12.1 kohaselt koostab Vabariigi Valitsus enda algatatava seaduseelnõu väljatöötamise eel sisulise poliitikadokumendina sekkumise vajadust põhjendava väljatöötamiskavatsuse. Sama punkti kohaselt on väljatöötamiskavatsuse koostamine reegel ja selle tegemata jätmist tuleb põhjendada. ÕPPA p 12.1.3. järgi võib väljatöötamiskavatsuse jätta koostamata, kui: a) tegemist on Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ja sellega kaasnev mõju on juba hinnatud; b) välislepingu menetlemise korral; c) iga-aastase riigieelarve seaduse menetlemisel; d) juhul kui eelnõuga ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju; e) eelnõu menetlus peab põhjendatult olema kiireloomuline. Üksikasjalikumalt käsitleb väljatöötamiskavatsusele esitatavaid nõudeid HÕNTE § 1 lg 1.

⁷ Vastava õigusliku diskussiooni kohta meedias vt nt: U. Lõhmus. Veel kord ABIS-est ja presidendi otsusest – ERR 02.07.2021.

Väljatöötamiskavatsuse eesmärgi kohta sedastatakse ÖPPA seletuskirjas, et selle loomine ja avalik arutelu on protsess, mille raames tuleb arutada, millised on aktuaalse reguleerimisprobleemi võimalikud sisulised lahendusteel ning millised positiivsed ja negatiivsed mõjud ühe või teise lahendusega eeldatavasti kaasneksid. Väljatöötamiskavatsus kui eelnõu menetlemise üks etappe peab tekitama diskussiooni selle üle, milline võiks olla mingile probleemile kõige parem lahendus Eesti arengu seisukohast. Siin peaksid saama kokku huvirühmade, ekspertide, akadeemiliste ringkondade, ametnikkonna, välisriikide ja teiste asjakohaste isikute või institutsioonide teadmine ning kogemus.⁸

Vaadates arvamuse esemes loetletud eelnõude väljatöötamiskavatsusi, tuleb välja, et eelnõu väljatöötamiskavatsuse esitamine on praktikas üsna erandlik. Reeglina seda ei koostata. Arvamuse objektiks olevast kümnest seaduseelnõust eelnes selle koostamisele väljatöötamiskavatsuse koostamine vaid kolmel juhul: isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (n-ö ABIS andmekogu loomine) (366 SE), põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seadus (377 SE) ning tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seadus (293 SE). Ülejäänud juhtudel väljatöötamiskavatsust ei koostatud, viidates iga kord mõnele HÕNTE § 1 lg-s 2 loetletud alusele, mille esinemisel võib selle tegemata jätta. Kõige enam ehk kokku kolmel korral puudus eelnõu väljatöötamiskavatsus põhjusel, et eelnõu oli suunatud EL õiguse ülevõtmisele HÕNTE § 1 lg 2 p 2 mõttes. Sellisteks eelnõudeks olid kemikaaliseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (296 SE), krediitiasutuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (312 SE) ning põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seaduse (377 SE) eelnõud. Viitega eelnõu olulise mõju puudumisele HÕNTE § 1 lg 2 p 5 tähenduses jäeti eelnõu väljatöötamiskavatsus ette valmistamata kahel korral: korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramise seadus) (323 SE) ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse (Intellektuaalomandi rikkumisele tugineva hagi tagamine) (231 SE) eelnõude puhul. Eelnõu kiireloomulisuse tõttu HÕNTE § 1 lg 2 p 1 mõttes jäeti väljatöötamiskavatsus koostamata ühel korral, täpsemalt nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise seaduse (347 SE) eelnõu juures ja samuti ühel korral puudus väljatöötamiskavatsus põhjusel, et eelnõu ettevalmistamine tulenes Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist. Selleks eelnõuks oli kaitseväeteenistuse seaduse § 15 muutmise seaduse (324 SE) eelnõu. Alust jätta väljatöötamiskavatsus koostamata põhjendusega, et eelnõu koostamine on otsustatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist, ei sisalda HÕNTE ega ÖPPA. Seepärast tuleb asuda seisukohale, et ei olnud ühtegi alust jätta kaitseväeteenistuse seaduse § 15 muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus koostamata.

Analüüsid sisuliselt eelnõude seletuskirjades toodud väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise põhjendusi, torkab silma, et neis *deklareeritakse* selle tegemata jätmist viitega mõnele HÕNTE asjakohasele alusele, mitte *ei põhjendata* selle koostamata jätmist sisuliselt. Praegu on kujunenud praktika, et piisab, kui väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmist põhjendatakse pelgalt formaalse viitega nimetatud õigusaktile. Seega jäetakse väljatöötamiskavatsus loomata, kui eelnõu ettevalmistaja arvates esineb mõni HÕNTE § 1 lg-s 2 nimetatud väljatöötamiskavatsusest loobumise alus. Tõsi, sageli võib väljatöötamiskavatsuse koostamise ärajätmise põhjendusi sisuliselt kontrollida eelnõu ja selle seletuskirja kui terviku taustal.

⁸ ÖPPA seletuskiri, lk 31–32.

Näiteks võib väljatöötamiskavatsuse puudumise põhjendatuses põhjusel, et eelnõu tegeleb EL õiguse rakendamisega, veenduda eelnõu sisulise hindamise käigus, mille kaudu on võimalik tuvastada, kas eelnõu sellele tõesti keskendub. Sama kehtib juhul, kui eelnõu väljatöötamiskavatsusest loobuti lahendamist nõudva olukorra kiireloomulisuse tõttu. Arvamuse eseme moodustanud seaduseelnõude ja nende seletuskirjade analüüsimisel leidis kinnitust, et väljatöötamiskavatsuse koostamisest loobumine nimetatud kahel alusel vastas tegelikkusele ning ei esinenud HÕNTE § 1 lg-s 2 nimetatud eranditest hälbimist.

Kardinaalselt teistsugune oli olukord aga juhtumil, kui väljatöötamiskavatsust ei koostatud põhjendusega, et eelnõuga ei kaasne olulist mõju. Kuna tegemist on juba oma olemuselt äärmiselt hinnangulise kriteeriumiga, siis juhul, kui väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmist põhjendatakse eelnõu seletuskirjas vaid formaalse viitega nimetatud alusele ja ühtegi sisulist põhjendust või analüüsi ei esitata, on tagantjärele väga keeruline kindlaks teha, kas vahetult eelnõu enda koostamisele asumine väljatöötamiskavatsuse etappi läbimata oli ka sisuliselt õigustatud. Seda järeldust illustreerivad kujukalt ka käesoleva arvamuse esemesse võetud kaks eelnõu – korrupsioonivastase seaduse muutmise seadus (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramise seadus) (323 SE) ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seadus (Intellektuaalomandi rikkumisele tugineva hagi tagamine) (231 SE) –, mille puhul väljatöötamiskavatsust ei koostatud nimelt põhjusel, et neil puuduvat oluline mõju. Kahtlemata ei saa ka nende kahe seaduse eelnõu puhul (nagu ka igasuguse muu eelnõu puhul üldiselt) rääkida mõju puudumisest, sest vastasel korral poleks nende menetlemisel ja vastuvõtmisel mingit mõtet. Seega saab HÕNTE § 1 lg 2 p 5 ja ÖPPA p 12.1.3 alapunkti 4 tõlgendada vaid selliselt, et vastava väljatöötamiskavatsuse koostamisest loobumise aluse puhul on raskuspunkt *olulise* mõju puudumisel kui kvantifitseerival tunnusel. Asjakohaseid põhjendusi aga nimetatud kahe eelnõu seletuskirjadest ei leia, mistõttu võib asuda seisukohale, et nende puhul on väljatöötamiskavatsus jäetud koostamata meelevaldselt.

Hinnates järgnevalt väljatöötamiskavatsusi sisuliselt nende kolme eelnõu – isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (n-ö ABIS andmekogu loomine) (366 SE), põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seadus ning tulumaksuseaduse (377 SE), tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seadus (293 SE) – materjalides, mille puhul see koostati, tuleb tõdeda, et väljatöötamiskavatsused järgivad nendele HÕNTE § 1 lg-ga 1 kehtestatud nõudeid. Kuivõrd kõnealuste eelnõude reguleerimisvaldkonnad erinevad üksteisest olulisel määral, sealhulgas valdkonna tehnilisuse astme, üksikküsimuste spetsiifilisuse jm tegurite osas, siis on mõistetav, et ka nende väljatöötamiskavatsused erinevad oma ülesehituselt ning esitatud põhjenduste mahu, detailsuse ja stiili poolest. Neile n-ö loomulikele erinevustele vaatamata võib kokkuvõttes tõdeda, et olemasolevates väljatöötamiskavatsustes on püütud vastata kõigile olulistele küsimustele, mille üle arutamine on väljatöötamiskavatsuse eesmärk ÖPPA p 12.1.1. valguses. Väärrib rõhutamist, et põhimõtteliselt on kõigi kolme väljatöötamiskavatsusega varustatud seaduseelnõu puhul tegemist valdkondadega, mida reguleeritakse ühtlasi ulatuslikult EL õigusega, mistõttu oleks ka nende puhul võinud kõne alla tulla väljatöötamiskavatsuse koostamisest loobumine HÕNTE § 1 lg 2 p 2 alusel.

Kokkuvõtlikult võib väljatöötamiskavatsuse koostamisnõudega seatud eesmärkide saavutamise kohta märkida järgmist. Statistiliselt kinnitab käesoleva arvamuse objektiks olnud

eelnõude analüüs juba ÕPPA seletuskirja tõdemust, et valdav enamus seaduse eelnõusid menetletakse väljatöötamiskavatsust koostamata.⁹ Käesolev analüüs kinnitas, et iseenesest poleks olnud takistust jätta väljatöötamiskavatsus koostamata ka nende kolme eelnõu puhul kümnest, kus seda siiski tehti. Põhjuseid väljatöötamiskavatsuste väikese hulga kohta tuleb ilmselgelt otsida ÕPPA ja HÕNTE nendest sätetest (ÕPPA p 12.1.3 ja HÕNTE § 1 lg 2), mis näevad ette erandid juhtudeks, mil eelnõu võib menetlusse anda ka väljatöötamiskavatsuseta. Tegemist on äärmiselt ulatuslikult sätestatud eranditega, millest osa annavad eelnõu koostajale suure otsustusruumi küsimuses, kas üldse asuda väljatöötamiskavatsuse koostamisele. Nagu juba eelnevalt näidatud, kuulub viimasesse rühma eeskätt HÕNTE § 1 lg 2 p-s 5 nimetatud alus ehk olulise mõju puudumine plaanitaval seadusel.

Eelnevat silmas pidades võib sügavalt kahelda, kas väljatöötamiskavatsuse koostamiskohustust ette nähes saavutatakse ÕPPA üks eesmärkidest – algatada keerulisemate ja suurema ühiskondliku mõjuga eelnõude väljatöötamise eel asjakohane avalik ja asjakohaselt informeeritud arutelu.¹⁰ Nimetatud eesmärgi saavutamist takistab ilmselge vastuolo väljatöötamiskavatsuse koostamisega seatud ülesande ja selle koostamise kohustuse täitmisest vabastamise aluste vahel. Pole põhjust kahelda, et vähemalt HÕNTE § 1 lg 2 p-des 1–3 ja 5 nimetatud eelnõud, mille puhul väljatöötamiskavatsuse koostamine pole nõutav, võivad omada suurt ühiskondlikku tähtsust, vajades seetõttu üldisemat ühiskondlikku arutelu. Täiesti ühemõtteliselt kehtib see näiteks nende EL õigust üle võtvate seaduseelnõude puhul (§ 1 lg 2 p 2), mis jätaavad liikmesriikidele diskretsiooniruumi seatud eesmärkide saavutamiseks vajalike vahendite valiku üle, samuti selliste välislepingute ratifitseerimiste korral (§ 1 lg 2 p 3), mis nõuavad riigisisese õiguse muutmist. Märkimisväärne sotsiaalne mõju võib kaasneda ka eelnõuga, mida soovitakse menetleda kiireloomulisena (§ 1 lg 2 p 1). Eelnõul olulise mõju puudumine (§ 1 lg 2 p 5) on aga äärmiselt ambivalentne kriteerium otsustamiseks väljatöötamiskavatsuse vajalikkuse üle. Seades mõõdupuuks seaduse olulise mõju ühiskonnale ja sellest tuleneva avaliku arutelu vajaduse, võib ainsaks põhjendatud erandiks väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustuse suhtes pidada iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõu menetlemist (§ 1 lg 2 p 4), kuivõrd tegemist on nii sisult kui ka oma poliitiliselt kaalult ülejäänud seadusandlusest täiesti selgelt eristuva seaduseelnõuga, mille menetlemine Vabariigi Valitsuses ja parlamendis allub iseseisvatele reeglitele.

Seega võib väljatöötamiskavatsuse koostamist kui seaduseelnõu eraldi menetlusetapi kohustuslikkust pidada otstarbekaks vaid juhul, kui see laieneb üldreeglina kõigile seaduseelnõudele ühetaoliselt, vabastades selle koostamise nõudest vaid pelgalt tehnilise iseloomuga seaduseelnõud, s.o eelnõud, millega täpsustatakse või parandatakse mõne olemasoleva seaduse redaktsiooni ilma selle regulatsiooni oluliselt muutmata. Oluline on, et selle kriteeriumi üle otsustamine ei jääks üksnes eelnõu algataja ministeeriumi kätte, vaid seda kontrolliks sisuliselt mõni riigi õigusloome eest vastutav keskne institutsioon (nt Justiitsministeerium, Riigikantselei, Riigikogu õigusteestistus). Ideaalis võiksid samadele kriteeriumitele vastata ka parlamendis algatatud seaduseelnõud.

Alternatiivselt, arvestades väljatöötamiskavatsuste seni väikest hulka, võiks kaaluda selle nõude kaotamist üldse. Viimase variandi kasuks räägib ka asjaolu, et põhimõtteliselt saab kõigi väljatöötamiskavatsuse objektiks olevate probleemide üle arutleda ka juba ettevalmistatud eelnõu ja selle seletuskirja baasil. Selline lahendus võib olla isegi avalikku arutelu enam

⁹ ÕPPA seletuskiri, lk 32–33.

¹⁰ ÕPPA seletuskiri, lk 33–34.

soodustav ja fookuseeriv, sest erinevalt väljatöötamiskavatsuses esitatavast probleemi ja selle võimalike lahenduste üldkirjeldusest sisaldab eelnõu juba konkreetse probleemi õiguslikku reguleerimissetpanekut, mis võimaldab selle täpsemat kriitilist hindamist. Selle lahenduse kasuks räägib ka asjaolu, et vähemalt käesoleva arvamuse esemeks valitud eelnõude puhul on väljatöötamiskavatsustes väljendatud mõttekäike ulatuslikult korratud järgmises etapis koostatud eelnõu seletuskirjas, mistõttu nii mõneski mõttes on väljatöötamiskavatsuse näol tegemist tulevase eelnõu seletuskirja n-ö etteruttava koostamisega.

5. Õigusakti arusaadavus

Esmalt väärrib rõhutamist, et õigusaktis kasutatava õiguskeele probleemid ilmnevad üldjuhul alles akti praktilise rakendamise käigus, mil vaidlusalustel juhtumitel selgub, kas ja kuivõrd arusaadavalt on seadusandjal õnnestunud oma tahet väljendada. Sel põhjusel saab seaduse arusaadavuse abstraktne hindamine olla vaid piiratud iseloomuga.

Arvamuse esemesse hõlmatud seaduse eelnõude keel kõige kitsamas tähenduses ehk kirjakeele normi järgmise mõttes kriitikat ei pälvi. Eelnõud on *prima facie* sõnastatud keelseaduse § 4 lg 2 mõttes eesti kirjakeele standardit järgivalt ning nende normide sõnastusest arusaamine ei tohiks valmistada raskusi ka juriidilise erihariduseta inimesele.

Pigem tuleb osade analüüsitud eelnõude puhul problemaatiliseks pidada eelnõude juriidilise vormistuslikku ja normitehnilist külge. Tänapäeval on valdav enamus parlamendis menetletavatest seaduseelnõudest juba kehtivate seaduste muutmiste eelnõud. Nõnda on ka käesoleva arvamuse objektiks olevatest eelnõudest üheksal juhul tegemist mõne olemasoleva seaduse muutmise ja vaid ühel juhul täiesti uue tervikseadusega (veterinaarseadus). Nimetatud kahte liiki eelnõudele laienevad normitehnilised nõuded ei saagi olla päris samad. Nii teeb ka HÕNTE normistik eelnõu koostamisele esitatavatel nõuetel vahet sõltuvalt sellest, kas tegemist on n-ö algupärase seaduse eelnõuga (§-d 20–31) või mõne juba olemasoleva seaduse muutmise ja kehtetuks tunnistamise eelnõuga (§-d 32–38). Seaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamist tuleb pidada normitehniliselt keerulisemaks, kuna see nõuab vältimatult arvestamist juba kehtestatud seaduse struktuuri, normitehniliste lahenduste, mõisteparatuuri ja muude selle algsete lahendustega. Siit järeldub omakorda, et seaduse muutmise seaduse eelnõu juriidilist kvaliteeti on võimalik hinnata ainuüksi selle läbi muudetava konkreetse seaduse või muu õigusakti kontekstis, kusjuures selle juriidilise korrektsuse ekspertiis nõuab muudetava seaduse reguleerimisvaldkonna head tundmist. Neil põhjustel on käesoleva arvamuse raames võimalik piirduda üksnes kõige üldisemate tähelepanekutega vaatluse alla võetud seaduseelnõude juriidilise vormistamise taseme kohta.

Hinnates seaduse muutmise seaduse eelnõudega algseadustesse sisse viidud muudatuste normitehnilist kvaliteeti, torkab esmalt silma sage muudatuste normitehniline läbimõtlematus, mis väljendub uute normide mehaanilises istutamises kehtivasse seadusesse, reeglina uue täiendava primmiga tähistatud lõike tekitamise teel olemasolevate vahele. Taoline lähenemine võib olla põhjendatud juhul, kui sellega lisatakse olemasolevasse paragrahvi uus regulatsioon, mis sealt seni puudus, ning lisatav lõige võtab täielikult arvesse muudetava paragrahvi reguleerimisala, ülesehitust ja sõnastust. Seevastu kannatab muudetava seaduse normitehniline kvaliteet tervikuna oluliselt, kui sellise tehnikaga täiendatakse juba olemasolevat lõiget lihtsalt mingi uue alusega, mis olemuslikult ei vaja uue struktuuriüksuse tekitamist

paragrahvi.¹¹ Sel teel luuakse muudetavasse seadusesse tarbetuid kordusi, eksides HÕNTE § 28 lg-s 1 sätestatud täiesti põhjendatud reegli vastu, mille kohaselt välditakse seaduse eelnõu koostamisel samasisuliste normide taasesitamist.

Teise üldtähelepanekuna väärrib ära märkimist seaduse muutmise seaduste üldine tendents taotleda uute regulatsioonide kehtestamist sellisel detailsusastmel, mille kooskõla seadusloome üldpõhimõttega, et seadus on mõeldud teatud eluliste olukordade abstraktselt reguleerimiseks, on äärmiselt kaheldav. Tulemuseks on ulatuslik detailne üle reguleerimine. Sel moel hägustatakse põhiseaduslikku vahetegu parlamendi pädevusse kuuluva seadusloome (PS § 59) ja täitevvõimu pädevusse kuuluva määrusandluse (PS § 87 p 6) vahel, kuivõrd juba seadustega antakse ette sedavõrd tehnilistesse üksikasjadesse laskuv raamistik, mis olemuslikult tuleks reguleerida täitevvõimu määruste tasandil või jätta sootuks kohtupraktika kujundada. Abstraktsuse minetamine ja kõikvõimalike üksikjuhtumite reguleerimine seaduse tasandil toodab paratamatult survet uute seaduste muutmise algatamiseks, kuivõrd liigne detailikesksus orienteerib vaid üksikjuhtumi lahendamisele, mistõttu sellest tulenevad probleemid ei ole enam ületatavad tõlgendamisega. Näitena võib siinkohal tuua korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramine), millega täiendati seaduse § 16 uue lõikega 1¹, mille kohaselt julgeolekuasutuse juhi deklaratsiooni ei avalikustata. Selmet luua seadusesse teatud huvide deklaratsiooni avalikustamise piiramise vajaduse ilmnedes vastav abstraktne lahendus, mis võimaldaks spetsiifilistel ametikohtadel töötavate isikute huvide deklaratsioonid jätta põhjendatud vajaduse korral avaldamata, on seadusloomes taas mindud n-ö lihtsama vastupanu teed ehk reguleeritud vaid akuutset elulist probleemi ja piiratud avalikustamiserand ühe konkreetse ametikohaga. Ei ole raske ette näha, et uute analoogiliste kitsaskohtade ilmnedes tuleb seadusandjal taas asuda kõnealust seadust muutma, olgugi et seda oleks saanud vältida kõnealuse temaatika põhjaliku läbitöötamise ja üldistatud määratlusega.

Lõpuks ei saa mööda minna asjaolust, et käesoleva arvamuse esemesse võetud seaduse muutmise seaduse eelnõudega muudetakse seadusi, mida on varem juba mitu korda muudetud. Tegemist on tendentsiga, mis ei seonu kitsalt kõnealuste seadustega, vaid iseloomustab negatiivselt Eesti õiguskorda ja õigusloomet tervikuna, kuivõrd seaduste pidev muutmine – iseäranis olukorras, kus muudatuste õiguslik kvaliteet jätab oluliselt soovida – raskendab õiguse praktilist kohaldamist, ning tekitab juurde õigusvaidlusi, mida saanuks vältida. Vaatlusalustest eelnõudest torkab sellest aspektist eriti silma krediitdiasutuste seadus, milles selle vastuvõtmisjärgselt tehtud muudatused hõlmavad pea kogu seadust tervikuna. Seaduse pidev muutmine kätkeb endas õigusakti süsteemsete vastuolude tekitamise riski, mistõttu see ei saa toimuda lõputult. Seetõttu on ilmselt hädavajalik seaduse teatud kriitilise hulga muutmise järel algatada vastava õigusakti uue tervikteksti väljatöötamine ja menetlemine, mille käigus töötatakse uuesti läbi kogu seaduse reguleerimisvaldkond, tagamaks selle reeglistiku koherentsus. Eraldi väärrib eesmärgistamist seadusloome mahu vähendamine

¹¹ Nii nt on isikut tõendavate dokumentide seaduse § 12 täiendatud uue lõikega 3¹ järgmises sõnastuses: „(3¹) Digitaalse dokumendi väljaandmisest keeldutakse, kui digitaalse dokumendi andmekandja ei võimalda dokumenti turvaliselt kasutada.“ (RT I 15.10.2021, 1), samas kui sama paragrahv juba sisaldas lõiget 3 järgmises sõnastuses: „(3) Dokumendi väljaandmisest keeldutakse, kui dokumendi taotleja isik on ettenähtud korras tuvastamata või tema isikusamasus kontrollimata.“ Seda arvestades oluks normitehniliselt korrektne täiendada juba olemasoleva lõike 3 täiendamine uue väljaandmisest keeldumise alusega (nt jagades olemasoleva lõike ümber alapunktideks), selmet tekitada seadusesse veel teine samasisuline norm. Paraku on tegemist äärmiselt levinud ja laiaulatusliku probleemiga, mida võib täheldada mujalgi (nt kriminaalmenetluse seadustiku muutmised viimastel aastatel).

tervikuna ehk iga olemasoleva seaduse muutmise algatamine vajab eelnevat analüüsi, kas selle ettevõtmine on üldse tingimata hädavajalik või on esile kerkinud probleem võimalik lahendada haldus- ja kohtupraktikas.

6. Üldhinnang

Kokkuvõttes leiame arvamuse esemesse arvatud eelnõude ja nende seletuskirjade analüüsi pinnalt, et ÕPPA eesmärgid on seni saavutatud vaid minimaalses ulatuses. Riigikogu poolt ÕPPA kehtestamisega seatud eesmärkide ulatuslikum saavutamine eeldab eelnõude ettevalmistamisega tegelevate ametnike õigusloomelise kompetentsi olulist tõstmist. Väärrib rõhutamist, et õigusaktide eelnõude ettevalmistamine on juristi spetsiifiline kutseoskus, mis tuleb omandada akadeemilisele õigusharidusele lisaks ja mida ei saa magistriõpingute lõpetajailt automaatselt eeldada. Käesolevas arvamuses esitatud analüüs kinnitab, et sellele ei ole seni piisavalt tähelepanu pööratud. Samuti vajab ÕPPA ja HÕNTE kaudu kehtestatud eeskirjade järgmine ilmselgelt riigis õigusloome ja selle kvaliteedi eest vastutava keskse institutsiooni määramist ja sellele õigusloome normidest kinnipidamise järelevalve pädevuse usaldamist vähemalt Vabariigi Valitsuse algatavate seaduse eelnõude osas.

Eelnevat analüüsi aluseks võttes saame Justiitsministeeriumi esitatud üksikküsimustele vastata järgmiselt:

- 1) **Reeglina puudub Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogus vastu võetud seaduseelnõude seletuskirjas eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs.** Olukorra muutmiseks soovitame täiendada HÕNTE § 40 lg 1 nõudeid selliselt, et eelnõu seletuskirjas oleks eelnõu vastavusanalüüsi kõrval EL õigusega eraldi esitatud ka eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsi nõue;
- 2) **Reeglina ei eelne Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogus vastu võetud seaduseelnõude ettevalmistamisele väljatöötamiskavatsuse koostamine.** Olukorra parandamiseks soovitame kriitiliselt hinnata ÕPPA p-s 12.1.3 ja HÕNTE § 1 lg-s 2 esitatud väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise aluste otstarbekust või alternatiivina üldse loobuda väljatöötamiskavatsuse koostamise nõudest;
- 3) **Õigusaktides kasutatav õiguskeel on esmahinnangul arusaadav ja vastab eesti keele kirjakeele normile. Õigusaktide normitehniline ettevalmistus ja juriidiline kvaliteet ei ole piisav.** Olukorra muutmiseks on hädavajalik eelnõude ettevalmistamise eest vastutavate ametnike õigusloomelise kompetentsi oluline tõstmine;
- 4) **ÕPPA õiguspoliitilised eesmärgid tervikuna on eelnimetatud põhjustel olulises osas saavutamata.** Nendeni jõudmine vajab ühtse järelevalvemehhanismi kehtestamist vähemalt Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõude juriidilise kvaliteedi üle ja ministeeriumites õigusloomega tegelevate juristide kompetentsi olulist suurendamist. Vastasel korral jäävad ÕPPA eesmärgid deklaratiivseteks.

Teksti koostas Priit Pikamäe.

Arvamus on läbi arutatud ja heaks kiidetud Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali nõukoja 1. detsembri 2021. a koosolekul.