

# Õigusloome hea kvaliteet – kas kättesaamatu unistus?

**Margit Juhkam**

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna  
õigusloome korralduse talituse juhataja

## Sissejuhatus

Õigusloome kvaliteedi kohta kostub avalikus ruumis ikka ja jälle nurinat. Viimasest ajast ei meenu ühtegi juhtu, kus mõne jõustunud seaduse kohta oleks jagatud kiidusõnu – hästi tehtud, seadus toimib! Kui vaadata Justiitsministeeriumi koostatud kooskõlastamiskirju, siis viitab ka Justiitsministeerium ikka parandamist väärivale ega tõsta üldjuhul esile seda, kui on koostatud väljatöötamiskavatus (VTK) või eelnõu tekst on keeleliselt ja normitehniliselt korrektne ning kooskõlas kehtiva õigusega; seletuskirjas on esitatud normide sisulised selgitused ja põhjendused, mitte piirdutud üksnes sätte teksti ümberkirjutamisega; esitatud on ammendav põhiseaduspärasuse analüüs nende muudatuste kohta, mille puhul esineb oluline põhiõiguste riive; on esitatud piisav mõjuanalüüs – seda kõike peame iseenesest mõistetavaks.

Justiitsministeeriumil on õigusloome koordineerija roll. Muu hulgas tähendab see seda, et kõik Vabariigi Valitsuse algatatavad seaduseelnõud kooskõlastatakse Justiitsministeeriumiga, kes jälgib, et seaduseelnõud oleksid põhiseadusega kooskõlas, õiguspärased ning normitehniliselt ja keeleliselt korrektsed. Justiitsministeeriumis koordineerib kooskõlastamisprotsessi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talitus, kes on kontaktpunktiks teistele ministeeriumidele.

Aga kuidas siis on ikkagi nii, et õigusloome kvaliteet jääb seaduse rakendajate, praktikute silmis ikkagi kehvaks? Näiteks Vabariigi Valitsuse algatav eelnõu vaadatakse mitu korda üle: eelnõu koostaja ise, teda abistav õigusloomejurist, ministeeriumi õigused osakond, teised ministeeriumid kooskõlastamisel, huvirühmad, Justiitsministeerium, ka Riigikantselei, lisaks analüüsitakse kavandatavaid regulatsioone ka eelnõu menetlemisel Riigikogus. Sellele küsimusele objektiivset vastust anda ei saa, sest kõikehõlmavat uuringut tehtud pole ja isegi kui sellist üldist õigusloome kvaliteeti määrata, siis milliseid kriteeriume peaks arvesse võtma. Seega saab praegu selgitada seda, mida on tehtud ja tehakse selleks, et luua eeldused heaks õigusloomeks. Suured ootused õigusloome kvaliteedi ja õigusloomeprotsessi läbipaistvuse suurendamisel on seatud praegu arendamisel olevale riigi koosloome keskkonnale<sup>1</sup>.

2011. aastal võttis Riigikogu vastu otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“<sup>2</sup> (ÕPAS). Selle strateegilise dokumendi eesmärkide saavutamiseks muudeti normitehnika eeskirja ja hakkas kehtima tänavu juba kümneaastaseks saav iga õigusloomejuristi jaoks olulise kirjaoskuse normi kehtestav „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“<sup>3</sup> (HÕNTE).

<sup>1</sup> K. Vilms. [Riigi koosloome keskkond: uued tuuled õigusloomes](#). – Õiguskeel 2021, nr 3.

<sup>2</sup> [RT III, 07.03.2011, 1.](#)

<sup>3</sup> [RT I, 29.12.2011, 228.](#)

ÕPAS-e jätkuks võttis Riigikogu 12.11.2020. aastal vastu otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“<sup>4</sup> (ÕPPA). Kõnesoleva otsuse eelnõu seletuskirja järgi on ÕPPA ülesanne seada hea õigusloome standard ja olla pikaajaliseks poliitiliseks suunanäitajaks, millest õigusloomes lähtuda. ÕPPA ei toonud kaasa nii nähtavat olulist erinevust õigusloomeprotsessis kui ÕPAS. Just ÕPAS-e järel hakati koostama selliseid VTK-sid nagu täna tehakse. Samuti lisandus kontseptsiooni etapp, mis läbitakse siis, kui seaduseelnõu sisul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus. Oluliselt süsteemsema käsitluse ja metoodilise toe sai ka eelnõude mõjude hindamine. ÕPPA eesmärk on kindlustada jätkuvalt õigusloome head kvaliteeti. Just ÕPPA-s sisalduva rakendamisele, eelkõige Vabariigi Valitsusele pandud kohustuste selgitamisele, ongi sinne artikkel pühendatud.

ÕPPA koosneb neljast osast. Esimene osa sõnastab õigusloomepoliitika visiooni ja eesmärgi, teine hea õigusloome põhimõtted, kolmas osa määrab arengusuunad ning neljas osa kehtestab aruandluse korra. Artikkel keskendub eelkõige arengusuundi sisaldavale osale, mis koosneb kolmest osast. Esimeses osas on sõnastatud seaduseelnõude menetluse, teises õiguskeele ning kolmandas osas koostöö ja arendusega seotud eesmärgid.

Seaduseelnõude menetluse puhul on ÕPPA-s rõhutatud, et VTK koostamine, kaasamine, mõjuanalüüs ja järelhindamine on tõhusa õigusloome olulised osad.

### **Väljatöötamiskavatsus**

Esiteks VTK-st. VTK on sisuline poliitikadokument, millega veendakse teiste hulgas ka avalikkust, et riigi õiguslik sekkumine on vajalik. VTK-ga antakse ülevaade probleemist, millele lahendust otsitakse, eesmärkidest ning kaalutakse erinevaid võimalikke, sealhulgas mitteregulatiivseid, lahendusi. Nii aitab VTK muu hulgas kaasa ÕPPA ühe hea õigusloome põhimõtte saavutamisele, mille järgi on õiguslik sekkumine viimane abinõu.

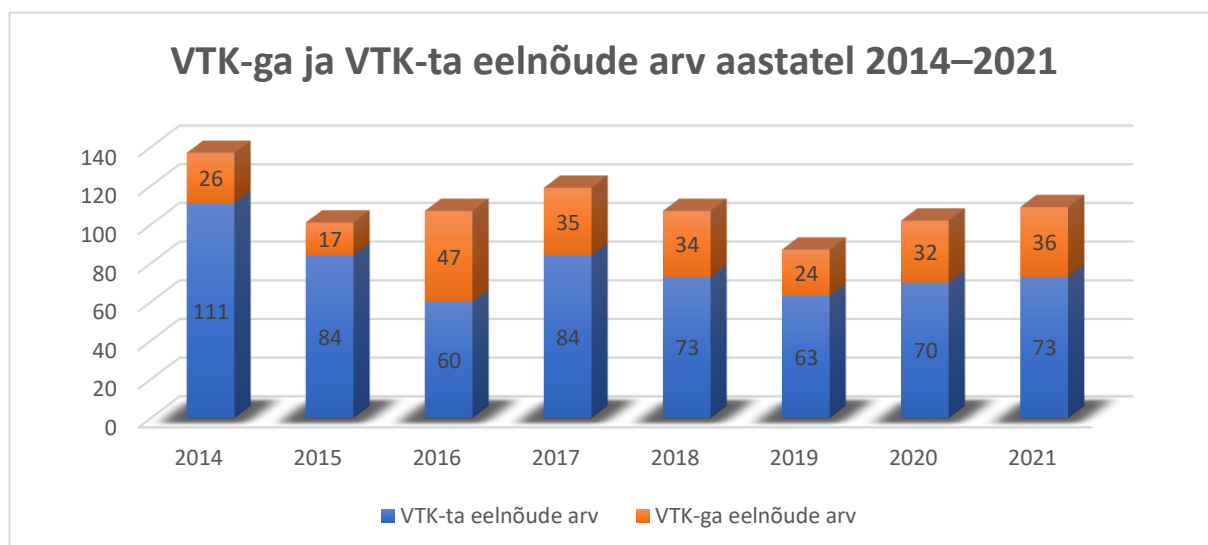
VTK väärtus seisneb avaliku arutelu algatamises ja huvirühmade varajases kaasamises. VTK-s on poliitikakujundajal võimalik esitada probleemi lahendamise mitmeid variante. Seaduseelnõu etapis on õiguslik reguleerimine juba otsustatud. Samuti see, kuidas reguleerida. Seega ka sisulise kaasrääkimise võimalused on ahtamad, sest eelnõu koostamiseks nähtud töö ja vaev muudavad põhimõttelisemate muudatustepanekutega nõustumise keerulisemaks.

Justiitsministeerium kogub kooskõlastamiseks esitatud VTK-de ja eelnõude statistikat. Muu hulgas peame arvestust selle üle, kui paljudele kooskõlastamiseks esitatud eelnõudest on eelnenud VTK. Joonis 1 illustreerib nende osakaalu aastate kaupa. Selgitada tuleb, et VTK-ta eelnõude arv sisaldab ka selliseid eelnõusid, mille puhul VTK koostamise kohustust ei olnudki. Nii ÕPPA kui ka HÕNTE näevad ette erandid, millal ei VTK-d ei nõuta. Need alused saab jagada objektiivseteks põhjusteks (välislepingute ratifitseerimine, iga-aastase riigieelarve või lisaeeelarve või nende muutmise seadus, kaalutlusruumita EL-i õiguse ülevõtmine) kui ka subjektiivseteks (kiireloomulisus või (olulise) mõju puudumine) või osaliselt subjektiivseteks põhjusteks (kaalutlusruumiga EL-i õiguse ülevõtmine). Joonisel 1 esitatud andmete

---

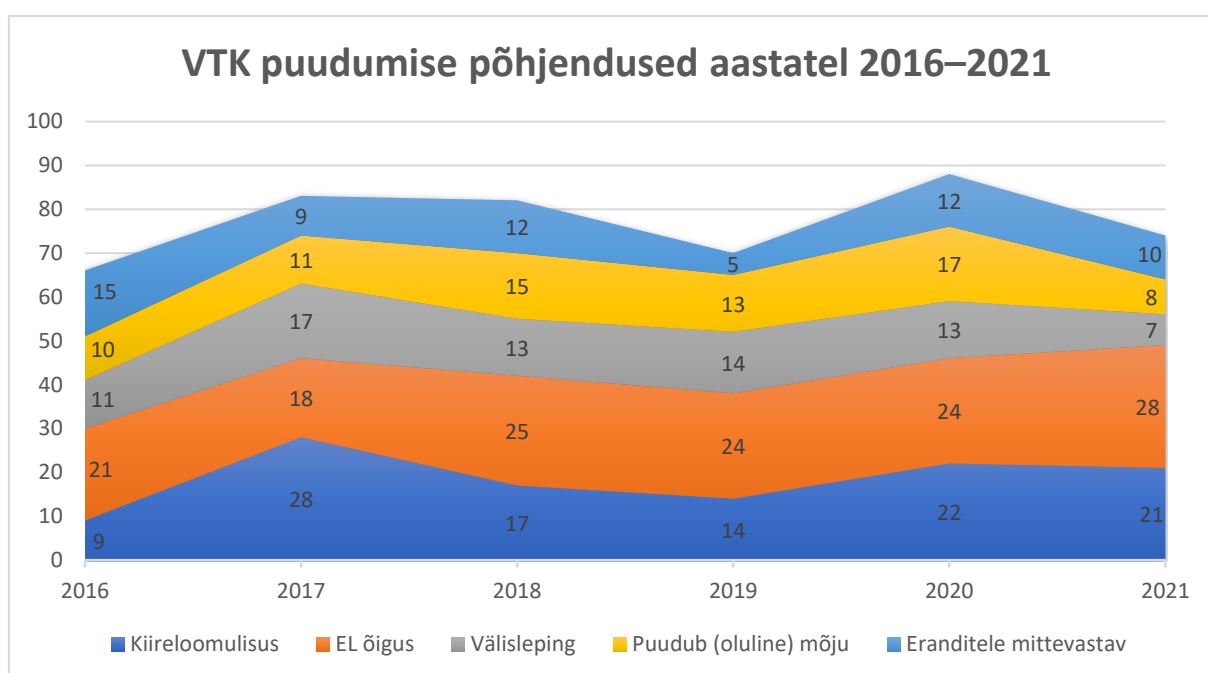
<sup>4</sup> [RT III. 17.11.2020. 2.](#)

kogumisel on lähtunud eelnõu seletuskirjas esitatud infost ning ei ole eraldi hinnatud, kas VTK tegemata jätmise alusele viitamine ka päriselt põhjendatud on. Teistpidi vaadatuna ei ole VTK-ta eelnõude osakaalus tervikuna midagi etteheidetavat, sest iga kord ei olegi VTK olnud nõutud.



**Joonis 1.** Justiitsministeeriumile esitatud VTK-ga ja VTK-ta eelnõude arv aastatel 2014–2021.

Eraldi on huvitav vaadata VTK tegemata jätmise põhjenduste esinemissagedust. Selgituseks tuleb märkida, et mõnikord esineb VTK tegemata jätmiseks mitu alust ja kui kõik need alused on seletuskirjas esitatud, siis kajastuvad kõik need eraldi ka Justiitsministeeriumi koondatud statistikatabelis (vt joonis 2). Joonisel ei kajastu iga-aastase riigieelarve seaduse alus, sest selle näitaja lisamine ei anna ülevaatele midagi juurde.



**Joonis 2.** Justiitsministeeriumile aastatel 2016–2021 esitatud VTK-ta eelnõude kohta esitatud põhjendused.

Jooniselt nähtub, et üldjuhul on EL-i õiguse ülevõtmine kõige levinum põhjus, miks VTK-d ei koostata. HÕNTE § 1 lg 2 punkti 2 järgi ei ole VTK nõutud, kui eelnõu käsitleb EL-i õiguse rakendamist ja kui eelnõu aluseks oleva EL-i õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud HÕNTE §-s 1 sätestatud nõuetest. Siin sisaldub kaks tingimust: esiteks see, et tegemist on EL-i õiguse rakendamiseks koostatava eelnõuga, ning teiseks, et Eesti seisukohtade kujundamisel on muu hulgas analüüsitud mõjusid ja selle sobivust riigisisesele õigusesse. ÕPPA näeb ette, et EL-i ja rahvusvahelises õigusloomes osalemisel hinnatakse väljatöötatavate õigusaktide mõju juba Eesti seisukohtade kujundamisel. Samuti leitakse viis, kuidas selles etapis igakülgset analüüsida väljatöötatava õigusakti sobivust Eesti õigusesse, kaasates valdkonna parimad asjatundjad. Kui vaadata seletuskirju, kus on VTK koostamata jätmiseks märgitud kõnesolev alus, siis sageli piirduakse selgituses esimese tingimuse täitmisega ja märgitakse, et VTK-d ei ole koostatud, sest eelnõu on kavandatud EL-i õiguse ülevõtmiseks. Teise tingimuse täitmisele pööratakse enamasti vähem tähelepanu ning veelgi harvem esitatakse viited dokumentidele, kust nähtub Eesti seisukohtade kujundamisel tehtud analüüs. See on teema, millele soovime süsteemsemat tähelepanu pöörata.

Sageduselt teine VTK koostamata jätmise alus on kiireloomulisus. Seda põhjust kasutatakse väga paindlikult. Ilmselt ongi kiireloomulisus eri olukordades erineva tähendusega. Samas julgen väita, et seda kasutatakse kõige sagedamini olukordades, kus kohast õigustust aluste kataloogist ei leia. Kuid vähemalt algselt ei olnud mõeldud, et kiireloomulisuse võiks põhjuseks tuua juhul, kui eelnõu ettevalmistamiseks ei ole planeeritud piisavalt aega.

Viimati kirjeldatud juhul viidatakse enamasti Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile või Vabariigi Valitsuse istungil tehtud protokollilisele otsusele. Kumbki nimetatud põhjendus VTK koostamata jätmiseks HÕNTE ja ÕPPA järgi alust ei anna. Kui protokollilise otsuse järgi on märgitud, et tuleb koostada eelnõu, siis see ei tähenda automaatselt, et võib VTK koostamata jätta. Siinkohal toon välja ka ÕPPA-s sõnastatud hea õigusloome põhimõtte, mille järgi on õigusloome kavandamine kõigil tasanditel, sealhulgas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis, konkreetse seaduse või selle sätte muutmist nõudva asemel enam probleemi- või visioonipõhine.

ÕPPA jõustumisest alates saavad ministriumid VTK-d teadmiseks ka Riigikogule. Selle uuenduse eesmärk on, et Riigikogu liikmed saaksid kavandatavate õiguslike muudatuste kohta teavet juba ajal, kui õigusakti ettevalmistamisel tehakse esmaseid kontseptuaalseid valikuid. Riigikogu komisjonid on neile seni saadetud VTK-d üldjuhul teadmiseks võtnud.

VTK koostamise üle on kogu selle kohustuse kehtimise aja jooksul peetud palju kirglikke vaidlusi. Nii need arutelud kui ka VTK-de koostamise statistika näitab, et igal juhul on põhjust kümneaastast praktikast analüüsida ja leida võimalusi, kuidas õigusloomeprotsess algaks senisest sagedamini VTK koostamisega, muu hulgas näiteks muutes VTK vormid<sup>5</sup> veelgi koostajasõbralikumaks.

---

<sup>5</sup> **Justiitsministeerium.** [Õigustloovate aktide mõjude hindamine.](#) **Justiitsministeerium.** [Euroopa Liit ja parem õigusloome.](#)

## Mõju hindamine

Sarnaselt ÕPAS-ega rõhutab ka ÕPPA mõjuanalüüsi tähtsust. ÕPAS-ega kaasnenud mõjude hindamise süsteemi on ka rahvusvaheliselt tunnustatud. Eelmisel aastal tegi OECD kolmandat korda uuringu, mille põhjal koostati kogumik „Regulatory Policy Outlook“. Selles paigutus Eesti mõjude hindamise süsteem tänu selle läbipaistvusele ja süsteemsele lähenemisele 37 riigi hulgas neljandaks.<sup>6</sup>

Kooskõlastamiseks esitatud VTK-dest ja eelnõu seletuskirjadest nähtub, et mõjuanalüüsid on muutunud õigusloomeprotsessi loomulikuks osaks. ÕPPA rõhutab nende vajalikkust enne eelnõu koostama asumist ning proportsionaalsuse põhimõtet – olulise mõjuga muudatuse mõju analüüs peab olema põhjalikum ja esitada tuleb ka teiste võimalike lahendusviiside mõju analüüs.

Selleks et mõjuanalüüsi koostataks ja et need vastaks kehtestatud metoodikale, rõhutab ÕPPA, et õigusaktide mõjuanalüüsi süsteem peab olema keskselt koordineeritud ning metoodiline tugi ja tööriistad olemas. Õigusloome koordineerijana on Justiitsministeerium korraldanud mõjude hindamise koolitusi õigusloomejuristidele ja nõustanud seaduseelnõude mõjuanalüüside koostamist. Koostöös Riigikantseleiga, kelle koordineerida on strateegiate ja arengukavade mõjuanalüüsidega seonduv, hoitakse ajakohasena Vabariigi Valitsuse kehtestatud mõjude hindamise metoodikat. 2021. aastal uuendati nii metoodikat kui ka varem selle lisaks olnud mõjude hindamise kontrollküsimumstikku<sup>7</sup>. Kuna kontrollküsimumstikku enam eraldi ei kinnitata, saab seda jooksvalt vajaduse järgi paindlikumalt täiendada ja ajakohasena hoida. Valdkondlike mõjude hindamise edendamiseks teeb Justiitsministeerium koostööd teiste ministeeriumidega.

Eraldi rõhuasetus on ÕPPA-s sellel, et mõjuanalüüs peab senisest enam tuginema andmetele. Andmed aitavad muu hulgas luua konteksti, võimaldavad teha teadlikke otsuseid ja prognoosida täpsemalt muudatusega kaasnevat mõju. Siin on õigusloojatele väljakutse see, kas ollakse üldse teadlikud vajalike andmete olemasolust, kas andmetele on juurdepääs, millise kvaliteediga on andmed ja kas seda kvaliteeti osatakse hinnata, kas on piisavalt oskuseid andmete analüüsimiseks ja tõlgendamiseks. Kõikide nende väljakutsetega tuleb tegeleda ning pakkuda õigusloojatele tuge ja koolitusi vajalike pädevuste arendamiseks.

ÕPPA soovib kaasata ka teadlased õigusloomepoliitika kujundamisesse. Eesmärk on, et leitakse koostöövormid ja võimalused, mis looksid paindlikud tingimused teadlaste panustamiseks õigusloomeprotsessi. Selleks on koostatud suunised teadlaste sisulisemaks osalemiseks õigusloomeprotsessis.<sup>8</sup> Tegemist on esmast suunda andva dokumendiga.

ÕPPA-s on sõnastatud üheks hea õigusloome põhimõtteks eesmärk, et õiguskord aitab tagada Eesti rahvusvahelist konkurentsivõimet, inimeste heaolu ja ühiskonna turvalisust ning riik pakub selleks uuenduslikke lahendusi. Elukeskkonda kujundav õigusraamistik tagab üldiste

<sup>6</sup> OECD. [Regulatory Policy Outlook 2021](#). Paris: OECD Publishing, 2021, lk 71.

<sup>7</sup> Justiitsministeerium, Riigikantselei. [Mõjude hindamise metoodika](#). 2021. Justiitsministeerium. [Mõjude määratlemise kontrollküsimumstik](#).

<sup>8</sup> Vt rubriik „[Täiendavad valdkondlikud juhendid õigusloomes](#)“.

huvide kaitse, kahandamata inimeste endi vastutust ja vabadusi ning piiramata ülemäära kaalutusõigust, omandit ja ettevõtlust.

Selle eesmärgi saavutamise üks eeldus on, et halduskoormus hoitakse kontrolli all. ÕPPA seab eesmärgiks halduskoormust vähendada ning suunab keskenduma normide kehtestamise vajalikkusele ja otstarbekusele. Siin on väljakutseks termini *halduskoormus* sisustamine. Praktikas mõistetakse seda laiemalt kui üksnes riigi poolt ettevõtjale, vabaihendusele või kodanikule pandud infokohustust, nagu see teoreetiliste käsitluste kohaselt on olnud.

ÕPPA sihib, et järelhindamise osakaal peab suurenema. Kõikide muudatuste järelhindamist ei ole otstarbekas kavandada. Küll aga tuleks ette näha olulise mõjuga muudatuste järelhindamine. Uuendusena näeb ÕPPA ette järelhindamiskohustuse, kui olulise mõjuga seaduseelnõu VTK on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata. Justiitsministeerium jälgib muu hulgas selle kohustuse täitmist ja on järelhindamiste kavandamise toetamiseks koostanud ka juhendi<sup>9</sup>. Ka ministeeriumid analüüsivad seaduste mõjusust, kas tõukuvalt praktikas tõusetunud probleemid või rutiinselt. ÕPPA-s peetakse järelhindamise all silmas eelkõige seadusega sellise kohustuse võtmist, mis lõppeb järelhindamise aruande koostamisega. Asjakohane säte kavandatakse seaduse lõpus rakendussätete hulka pärast seniselt regulatsioonilt uuele ülemineku sätteid<sup>10</sup> ja enne teiste seaduste muudatusi<sup>11</sup>.

Järelhindamise aruanne tuleb anda Vabariigi Valitsusele, kes esitab järelhindamise tulemuste põhjal tehtud järeldused ka Riigikogule. Lisaks on aruanne vajalik puudutatud huvirühmadele ja Justiitsministeeriumile.

## Õiguskeel

ÕPPA-s on arengusuundades eraldi osana tõstetud esile õiguskeelega seotud eesmärgid. Õiguskeel peab olema selge, täpne ja võimalikult lihtne. Eraldi on suunis, et eelnõu koostaja alustab keeleteimetajaga koostööd juba eelnõu VTK etapis ja et Riigikogule esitatav eelnõu peab olema tervikuna toimetatud. Selle eesmärgi saavutamise eeldus on, et ministeeriumi koosseisus on keeleteimetaja. Ei ole välistatud, et keeleteimetamise teenuse hankimisel väljast kõik toimib. Samas tagab valdkondliku õiguskeelehooldde järjepidevuse ja tiheda koostöö eelnõu koostaja ja keeleteimetaja vahel alates VTK etapist suurema tõenäosusega lahendus, kus keeleteimetaja kuulub asutuse koosseisu.

Selleks et kõik keeleteimetajad üksteist tunneks ning oleks olemas mugavad võimalused tööalaseks suhtlemiseks, tuleb ÕPPA soovitusel luua toimiv ja regulaarne koostöövorm. 2021. aasta 3. juunil koguneski Justiitsministeeriumi juhtimisel esimest korda keeleteimetajate ümarlaud. Seni on kohtunud neljal korral. Korraldajaks on seni olnud peale Justiitsministeeriumi Riigikogu Kantselei, Maaeluministeerium ja Riigikantselei. Kavakohaselt korraldab iga

<sup>9</sup> Justiitsministeerium. [Järelhindamise korraldamise juhend](#).

<sup>10</sup> HÕNTE § 13 lg 1 p 2: valdkonna senise õigusliku regulatsiooni muutumise korral rakendussätetes ajutised, kindlal tähtajal kehtivad sätted seniselt õiguslikult regulatsioonilt uuele üleminekuks.

<sup>11</sup> HÕNTE § 13 lg 1 p 3: normid, millega muudetakse või tunnistatakse kehtetuks reguleeritava valdkonnaga seonduvaid seadusi.

kohtumise ja kujundab selle päevakorra eri asutus ning kokku saadakse vähemalt kolm korda aastas. Vahepealsel ajal saab suhtlust hoida e-posti vahendusel.

Keeletoimetajate igapäevatöö väljakutsete teadvustamiseks koostasid keeleteimetajad pöördumise õigusloomejuhtidele ja tegid töökorralduslikke ettepanekuid. Muu hulgas märkisid nad, et juba õigusloome tööplaanis tähtaegade planeerimisel tuleks arvestada mõistlik aeg ka lõppteksti keeleteoimendamiseks ning see eraldi välja tuua. Vajalikuks peeti lisada, et keeleteoimetajale töö saatmisel tuleks märkida ka ülesande täitmise tähtaeg ning vältida lahendust, kus öeldakse, et tagasisidet oodatakse nii kiiresti kui võimalik. Soovituslik on tähtaeg enne keeleteoimetajaga läbi rääkida. Keeleteoimetajate jaoks on oluline, et nende nimega ei seostataks teksti, mida nad ei ole toimetanud, ning on oluline, et keeleteoimetajatele näidataks eelnõu lõppversiooni. Samuti soovivad keeleteoimetajad, et Justiitsministeeriumi esitatud tähelepanekud jõuaksid ka nende kätte.

### **Õigusloomejuristide arendamine ja koostöö**

Õigusloome kvaliteedi üks oluline eeldus on õigusloomejuristide väga hea erialane ettevalmistus. ÕPPA peab oluliseks nii erialateadmisi kui ka tööks vajalikke oskusi. Spetsiaalselt õigusloomejuristidele kujundatud koolituste pakkumiseks on loodud õigusloome akadeemia formaat. 2021. aastal toimusid koolitused järgmistes valdkondades: korrakaitseõigus ja hädaolukorra seadus, põhiseaduspärasuse kontrollskeemid, koostöö- ja läbirääkimisoskuste arendamine ning poliitikakujundamise protsessis osalemise, argumenteerimise, veenva esinemise ja esitlusoskuse arendamine.<sup>12</sup> 2022. aasta teisel poolaastal on plaanis korraldada andmekaitse valdkonna koolitus ning eraldi koolitus seaduseelnõude põhiseaduspärasuse analüüsi koostamises vilumuse kasvatamiseks. Lisaks koolitustele on üks hea enesetäiendamise võimalus roteerumine. ÕPPA järgi on eesmärk soodustada roteerumist nii avalikus teenistuses kui ka sellest väljaspool.

ÕPPA toob välja, et õigusloomejuristide järelkasvu tagamise eeldus on ka eestikeelne kvaliteetne õigusharidus. Järelkasvu tagamine nõuab eraldi tähelepanu ka sellepärast, et eestikeelse kvaliteetse õigushariduse lõpetanud juristid otsustaks karjäärivalikuid tehes just õigusloomejuristi töö kasuks.

Regulaarselt jätkab koos käimist õigusloomejuhtide ümarlaud, kus osalevad ministeeriumide, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei ja Õiguskantsleri Kantselei esindajad, et anda ülevaade kavandatavatest õigusloome algatustest ning arutada päevakajalisi küsimusi. Ka arutatakse jooksvalt ÕPPA rakendamise seotud teemasid. Toimuvad väljasõidud ministeeriumide valitsemisala asutustesse. Näiteks korraldas 2021. aastal Kaitseministeerium väljasõidu Tapa sõjaväelinnakusse ning 2022. aasta märtsis toimus Siseministeeriumi juhtimisel ümarlaud Sisekaitseakadeemias.

ÕPPA seab eesmärgiks korraldada õigusloomejuristide arutelusid õiguspraktikutega. Nii selle eesmärgi kui ka õigusloomejuristide erialaste oskuste arendamise eesmärgi täitmiseks

---

<sup>12</sup> Õigusloomeakadeemia [koolitusmaterjalid](#).

korraldatakse õigusloojate konverentsi ning õiguskeelepäeva, mis toimuvad vaheldumisi üks ühel, teine teisel aastal. 2021. aastal toimus kolmas õigusloojate konverents, kus peaettekanded tegid Riigikohtu esimees Villu Kõve, õigusteadlane Hent Kalmo ja Bolti asutaja Martin Villig. Seejärel toimusid töötoad, kus arutati andmekogude õiguslikke küsimusi, ÕPPA rakendamisega seotud teemasid, käsitleti, millega tuleb õigusloomes arvestada seoses rohepöördega. Eraldi tähelepanu all olid õiguskeele küsimused ja otsiti ka tööroõmu hoidmise võimalusi. Konverentsi lõpetas paneelarutelu, kus siinse artikli pealkirjakski oleval teemal arutasid Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna asekanstleri Heddi Lutteruse juhtimisel riigikohtunik Nele Parrest ja vandeadvokaat Hannes Vallikivi. Õigusloojatele mõeldud konverentsidega on kavas jätkata. Teiste hulgas annab hea põhjuse kokku tulla 2022. aastal peetav konverentside sari „Eesti Vabariigi põhiseadus 30“<sup>13</sup>.

### **ÕPPA täitmise ülevaade ja eksperdiarvamus**

ÕPPA täitmise kohta esitab Vabariigi Valitsus Riigikogule igal aastal ettekande hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest. 2022. aasta 9. märtsil tegi justiitsminister ÕPPA täitmise kohta esimese ettekande<sup>14</sup>. Kuna 2019. ja 2020. aastal ettekannet ei olnud, käsitleti põgusalt ka neid aastaid. Nii vaadeldi ettekandes 2020. aastal alanud viiruskriisi tingimustes toimunud õigusloomet. Ettekandes käsitleti eelnõude ja seletuskirjade üldise kvaliteediga seonduvat, seletuskirjade vastavust eelnõu lõpptekstile ning seletuskirjades põhiseaduspärasuse analüüsiga seonduvat. Samuti oli vaatluse all VTK-de koostamine, mõjude hindamine ja järelhindamine, kaasamine, õigusloomejuristide koolitamine ning järelkasvu tagamisega seotud areng ja väljakutsed. Lisaks andis minister ülevaate riigi koosloome keskkonna arendamise seisust.

ÕPPA järgi on uus kohustus lisada ettekandele eksperdiarvamus. 2021. aasta kohta koostas eksperdiarvamuse<sup>15</sup> Riigiõiguse Sihtkapital. Justiitsministeerium palus Riigiõiguse Sihtkapitalil hinnata seletuskirjades esitatud põhiseaduspärasuse analüüsides piisavust, väljatöötamiskavatsusi, õiguskeele arusaadavust ning anda üldhinnang õigusloomepoliitika rakendamise kohta. Eksperdiarvamus koostati vabalt valitud kümne seaduse põhjal, mille menetlemine jäi ajaliselt ÕPPA heakskiitmisele järgnevasse perioodi.

### **Kokkuvõtteks**

Kui vastata artikli pealkirjas olevale küsimusele, võttes arvesse nii avalikus ruumis avaldatud seisukohti, Riigikogu saalis toimunud ÕPAS-e kui ÕPPA täitmise ettekannete järgseid arutelusid ja ka eksperdiarvamust, siis võib jääda mulje, et õigusloome hea kvaliteet kipub jääma pigem kättesaamatuks unistuseks. Siiski samamoodi tunnetuslikult vastates võib väita, et õigusloome üldise kvaliteediga ei ole lood üldse halvad. Kvaliteetne õigusloome saavutatakse eri poolte koostöös – õigusloomejurist, valdkonna ekspert, analüütik, huvirühmad, keeletoiimetaja. Selle koostöö sujuvuse saavutamine on küll omaette väljakutse, kuid valdavas ulatuses on selline koostöö igapäevane. ÕPPA kinnitab üle senigi kehtinud hea õigusloome

<sup>13</sup> [Põhiseadus 30](#).

<sup>14</sup> [Justiitsministeerium. „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030“ täitmise ülevaade 2021. aasta kohta. 2021. Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030](#).

<sup>15</sup> Samas.



põhimõtted ja sõnastab mõningate uuendustega arengusuunad. Eeldused õigusloome heaks kvaliteediks on instrumentaalses mõttes olemas. Meil on ÕPPA, HÕNTE, mitmed juhendmaterjalid, kooskõlastamise ja kaasamise kohustus, eelnõude koostajatele toimuvad koolitused.

Kõige kindlam tee kvaliteedi tagamiseks on see, et kõik järgivad kokkulepitud standardit. See tähendab, et õigusloomeprotsessi eri etappideks planeeritakse piisavalt aega. Teadvustatakse, et VTK väärtus ei seisne ainult selles, kui palju on sellest kasu eelnõu autorile, see peab muu hulgas peab tagama ka varajase kaasamise, informeerimise, õigusloomeprotsessi läbipaistvuse. Kaasatakse huvirühmad. Seletuskiri sisaldab piisavas ulatuses põhiseaduspärasuse analüüsi. Eelnõust ja seletuskirjast nähtuvad koostaja head teoreetilised erialateadmised ja argumenteerimisoskus. Antakse endast parim, et mõjusid igakülgsest tuvastada ja neid seletuskirjas ülevaatlilikult esitada, toetudes nii palju kui võimalik andmetele. Keeletoimetajale jäetakse piisavalt aega, et ta saaks koostöös eelnõu koostajaga maksimaalselt tagada õigusakti arusaadavuse. Kavandatakse rohkem järelhindamisi, et jälgida õigusnormi elukaart selle väljatöötamisest rakendamiseni. Kui seda järgitakse, siis ongi loodud eeldused heaks õigusloomeks. Nagu ütles ka justiitsminister ÕPPA 2021. aasta kohta esitatud ettekande lõpetuseks – kaalul ei ole rohkem ega vähem kui õigusriigi tugevus. Lihtne!