

Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal

Ülevaade Vabariigi Valitsuse 2017. aasta olulisematest sammudest Riigikogus 23.02.2011 heaks kiidetud õiguspoliitika arengusuundade elluviimisel Riigikogu otsuse punkti 2 alusel

Alates 2012. aastast esitab justiitsminister õiguspoliitika arengusuundade kohaselt Riigikogule hiljemalt iga aasta 1. novembriks ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta. Käesolev ülevaade keskendub hea õigusloome põhimõtete rakendamisele, käsitleb Eesti tegevusi parema õigusloome vallas Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise ajal ja võtab kokku muud õiguspoliitika arengusuundadest ajendatud tegevused 2016. aasta lõpul ja 2017. aastal.

Hea õigusloome

Nii Eestis kui ka mujal maailmas on hea õigusloome rakendamise keskmes õigusloomemenetlus, sest kui see vastab kokkulepitud standarditele, paraneb ka õigusloome sisu kvaliteet. Ettenähtav, avatud, kaasav ja tõenduspõhine õigusloome on peamised märksõnad, mis tähistavad teed hea õigusloome poole.

Õigusloome mahust ja väljatöötamiskavatsustest

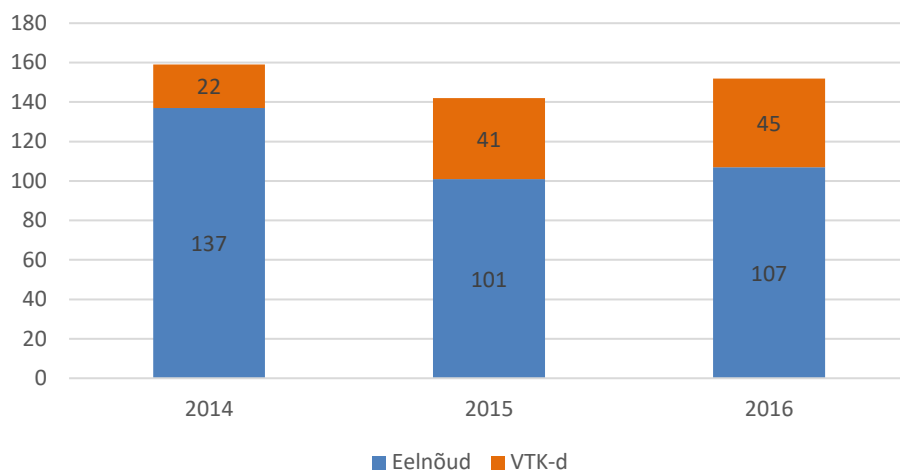
Hea õigusloome põhimõtteid rakendades oleme rõhutanud, et vähem õigusloomet ei ole eesmärk omaette, vaid parem õigusloome vähendab õigusloome mahtu. Seda võib jälgida muudetavate seaduste arvu järgi. Nii kehtis 1. jaanuari seisuga Eestis 379 seadust ja sellest peale on muudetud 237 seadust. Seadusemuudatuste arv aga ei anna teavet muudatuste sisu ega vajalikkuse kohta. Seepärast ongi Vabariigi Valitsus Justiitsministeeriumi eestvedamisel keskendunud sellele, et seadusloome varases ehk väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) etapis toimuks avalik arutelu ja analüüsitaks kerkinud probleemide lahendusviise ning küsitaks, kas probleemi on võimalik lahendada ka seadust muutmata. Mida enam algab õigusloome *VTK*st, seda suurem on tõenäosus, et õigusnorme luuakse siis, kui neid on tõesti vaja. Nii annabki *VTK*de arv muu hulgas teavet selle kohta, kui paljudel juhtudel mõeldi enne normide kirjapanekut võimalusele vähendada õigusloome mahtu.

Aastatel 2015 ja 2016 valitsuses menetletud seaduseelnõude arv vähenes ja väljatöötamiskavatsuste arv kasvas (joonis 1). Kuna 2016. aastal eelnes *VTK* 45%-le seaduseelnõudest, mis Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitati, võis tulemusega rahule jääda (sellegipoolest on veel arenguruumi). Ligikaudu kolmandikku valitsuse algatatavast õigusloomest võib erandite tõttu menetleda ilma *VTK*ta. Samas peab valitsus seisma hea selle eest, et avalik arutelu ei jääks pidamata nende õigusloome algatuste puhul, mille mõju on oluline ja millega ei ole objektiivselt võetuna kiiret.

Hea õigusloome põhimõtete rakendamine vähendab õigusloome mahtu.

Väljatöötamiskavatsuste osakaal seadusloomes kasvas jõudsalt aastatel 2015 ja 2016.

Eelnõude ja VTK-de arv 2014, 2015 ja 2016



Joonis 1. Justiitsministeeriumis läbi vaadatud seaduseelnõude ja VTKde arv 2014–2016 (sisaldab korduvalt esitatud eelnõusid ja VTKsid)

2014. aastast alates VTKde arv järk-järgult kasvas, ent 2017. aasta tulemused on tagasihoidlikumad (tabel 1). 2017. aasta esimese seitsme kuu jooksul moodustas VTKde osakaal kogu seadusloomes 25%. Proportsioonid on samad, kui vaadata, mitmele kooskõlastamisele esitatud seaduseelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus: VTK eelnes 76 eelnõust vaid 20-le (26%). Väärrib märkimist, et eelmise aasta esimese seitsme kuu jooksul oli eelnõude ja VTKde arv vastavalt 31 ja 66.

Tabel 1. Justiitsministeeriumis läbi vaadatud seaduseelnõude ja VTKde arv 2017. a esimese seitsme kuu jooksul (sh korduvalt esitatud eelnõud ja VTKd)

Ministeerium	Kõik		Seaduseelnõud		VTKd	
	Arv	%	Arv	%	Arv	%
Justiitsministeerium	14	14%	9	12%	5	19%
Haridus- ja Teadusministeerium	0	0%	0	0%	0	0%
Kaitseministeerium	5	5%	2	3%	3	12%
Keskonnaministeerium	13	13%	13	17%	0	0%
Kultuuriministeerium	1	1%	1	1%	0	0%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	13	13%	12	16%	1	4%
Maaeluministeerium	9	9%	5	7%	4	15%
Rahandusministeerium	26	25%	22	29%	4	15%
Siseministeerium	7	7%	4	5%	3	12%
Sotsiaalministeerium	11	11%	6	8%	5	19%
Välisministeerium	3	3%	2	3%	1	4%
Kokku	102	100%	76	100%	26	100%

2017. a esimese seitsme kuu jooksul on kooskõlastamisele esitatud eelnõude arv võrreldes eelmise aastaga suurenenud ja VTKde arv vähenenud.

Peamine vajadus eelnõude järele tuleneb aga ikka riigisisest õigusest: ELi õiguse rakendamine ei moodusta isegi kolmandikku õigusloomest (tabel 2).

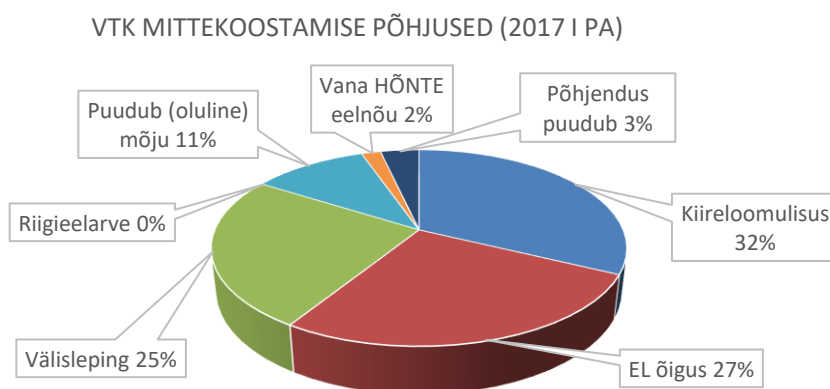
Tabel 2. Eelnõud ja VTKd olemuse järgi 2017. aasta esimese seitsme kuu jooksul

	Eelnõude/VTKde arv
Riigisisene vajadus	63
ELi vajadus	14
ELi vajadus/ riigisisene vajadus	13
Välisleping	10
Välisleping/ELi vajadus	2
Kokku	102

2017. aasta õigusloomeplaanides oli eelmiste aastatega võrreldes vähem ülesandeid, kuid esimesel poolaastal seaduseelnõude arv ei vähenenud. Põhjus võib olla selles, et enne Eesti eesistumisperioodi sooviti võimalikult palju eelnõusid valitsuses ära menetleda. Sellega langes kokku mitu uue valitsuse elluviimist nõudvat reformi.

2017. aasta esimesel poolel kasutati rohkem ka VTK erandeid (joonis 2). Paraku loobuti kiireloomulisuse tõttu just mitme olulist mõju ja ulatuslikke muutusi kaasa toova eelnõu VTKst: kevadised maksumuudatused, riigieelarve seaduse eelnõuga seotud muudatused jm eelnõud (nt riigieelarve baasseaduse põhimõttelised muudatused, vääртеomenetluses uue menetlusliigi – lühimenetluse – loomine, ettepanek anda vahetu sunni teostamise õigus omavalitsuse korrakaitseametnikele, mittetöötavate noorte tööhõive suurendamise ja tööturule kaasamist käsitlev eelnõu).

Kiireloomulisuse tõttu loobuti just mitme olulist mõju ja suuri muutusi kaasa toova eelnõu VTKst.



Joonis 2. VTK koostamata jätmise põhjused (sh korduvalt esitatud VTKd)

Kiireloomulisuse erandit kasutati pooltel juhtudel objektiivsete asjaolude tõttu: tegu oli ELi õiguse ülevõtmise või välislepinguga. 32%-l juhtudest, kui VTKd ei koostatud, selgitati seda eelnõu kiireloomulisusega – see on subjektiivsem põhjendus, mille kasutusala on ka aastate jooksul kõige enam küsitavusi tekitanud. Praktika on näidanud, et kui kiirustamise tõttu pole VTKd koostatud ja selle juurde kuuluv avalik arutelu on ära jäänud, ei pruugi

32%-l juhtudest, kui VTKd ei koostatud, esitati põhjendusena kiireloomulisus.

edasine menetlus just esimese etapi ärajätmise tõttu hästi sujuda: huvirühmad ei mõista, kust ilmuvad välja lahendused, mida ei ole nendega läbi arutatud; avaliku arutelu ärajätmine ei võimalda õigusloojatel koguda hädavajalikku teavet mõjude kohta; pakutud lahendused on laiemalt juristidega läbi arutamata ega ole juriidiliselt pädevad; keeleteimetajad ei ole saanud teha küllalt tööd, et tagada selge, täpne ja korrektne õiguskeel jne. Teisisõnu kulutatakse aega eelnõule, mida tuleb kooskõlastamise käigus hakata ulatuslikult ja sageli kiirkorras muutma. Nii ei olegi mitu eelnimetatud kiireloomulist eelnõu senini edasi liikunud või võttis nende üle läbirääkimine ikkagi rohkem aega, kui võtnuks VTKst alustamise korral. Hea õigusloome ei sünni kiirkorras.

Varasemast märksa vähem oli juhtumeid, kus kiireloomulisuse argument esitati tagantjärele. Tänavu on kiiret menetlemist nõudvad küsimused saanud enamjaolt valitsuskabineti varasema heakskiidu. Nii ei ole tarvitsenud pärast eelnõu teksti kirjapanekut vaielda selle üle, kas küsimust üldse reguleerida. Samas on neil juhtudel vajaka jäänud avalikust arutelust. Kui kord juba on valitud regulatiivne lahendus, ei kiputa sellest enam loobuma.

Õnneks tuleb üha harvem ette olukordi, kus igaks juhuks märgitakse seletuskirjas mitu VTK erandit, andmata aru, et need on vastukäivad: „Eelnõu väljatöötamiskavatust ega kontseptsiooni ei ole koostatud. Nende puudumist õigustab eelnõu kiireloomulisus ja ülekaalukas avalik huvi, aga ka tehniline iseloom. Samuti on eelnõu seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi täitmisega. On väga oluline, et riiklikult tähtsate infosüsteemide töötamine ja arendamine oleks tagatud ega tekiks õigusselgusetust tööülesannete ja vastutuse jaotuse osas.“

Mõjude hindamine

Õiguspoliitika arengusuundade järgi peab kavandatav seadus olema mõjus ja selleks tuleb mõjusid hinnata. Mõjude hindamise eesmärk on: 1) tagada läbipaistev ja tõendus põhine õigusloome; 2) veenduda, et regulatiivne meede on probleemi lahendamiseks mõõdapääsmatu; 3) informeerida otsustajaid, huvirühmi ja avalikkust seaduse mõjudest juba selle väljatöötamise käigus; 4) vältida otsuseid, mille tagajärjed on prognoosimata ja ebaselged; 5) hinnata, kas seadusemuudatus täitis püstitatud eesmärgid (*ex post*-hindamine ehk järelhindamine).

Justiitsministeerium on valitsuse õigusloomeprotsessi ja eelnõude kvaliteedi eest vastutava asutusena aastaid arendanud mõjude hindamise süsteemi: nii kontrolli kui ka koolitamise ja rahvusvahelise koostöö abil. 2017. aastal on ligi kolmandik VTKde ja eelnõude mõjuanalüüsides olnud kvaliteetsed (neid ei pidanud oluliselt täiendada või uuesti esitada). Võrdluseks: 2014. aastal hindas ministeerium piisavaks vaid 15% mõjuanalüüsides ehk praegusest poole vähem. Varasemaga võrreldes on kaasatud enam ja kvaliteetsemaid arvandmeid ning vaadeldud laiemat mõjude ringi – ka neid, mida muudatused tingivad kaudselt.

Kuigi mõjude hindamise võimekus paraneb iga aastaga, esineb ikkagi kitsaskohti. Seadusemuudatust välja töötades jäetakse sageli kaalumata

Kulutatakse aega eelnõule, mida tuleb kooskõlastamise käigus hakata ulatuslikult ja sageli kiirkorras muutma.

Varasemaga võrreldes on kaasatud enam ja kvaliteetsemaid arvandmeid ning vaadeldud laiemat mõjude ringi – ka neid, mida muudatused tingivad kaudselt.

alternatiivid või võrreldakse alternatiive nii üldsõnaliselt, et otsustusprotsess on läbipaistmatu. Seetõttu tekib info asümmeetria: huvirühmad, mõjutatud isikud või otsustajad jäävad ilma infost, mis võiks viia valitud lahenduse muutmise või isegi regulatiivsest lahendusest loobumiseni. Justiitsministeeriumi eesmärk on olukord, kus probleemipõhine lähenemine koos tõsiseltvõetavate alternatiivide võrdlemisega on õigusloomeprotsessi lahutamatu, läbipaistev ja valitsusväliseid huvirühmi kaasav osa.

Häid näiteid alternatiivide võrdlemise kohta leiab raskeveokite maksustamisvõimaluste analüüsist, mis oli raskeveokite teekasutustasusid kavandava eelnõu aluseks; pakettreiside ja seotud reisikorraldusteenuste direktiivi ülevõtmise eelnõust, kus reisiettevõtjate tagatissüsteemi kujundamiseks võrreldi individuaalset tagatissüsteemi, tagatistfondi ja nende kombinatsiooni. Palusime pöörata alternatiivide kaalumisele suuremat tähelepanu näiteks tervishoiuteenuste korraldamist puudutavas VTKs, milles plaanitakse muu hulgas laiendada perearstide võimalusi töödelda patsientide isikuandmeid, ilma et patsient avaldaks selleks soovi. Muudatuse eesmärke on võimalik saavutada ka mitteregulatiivsel teel, või vähemalt tuleb muudatusega jätkates hinnata, kas eraelu puutumatus riive on proportsionaalne võrreldes võimaliku positiivse mõjuga inimeste tervisele.

Mõjude hindamise süsteem on Eestis – nagu paljudes teisteski OECD riikides – üha arenev valdkond. Teame eesmärke, mille poole pürgime, kuid nende saavutamise protsessi on vaja pidevalt jälgida ja täiustada. Justiitsministeerium peab endiselt selgitama VTK tähtsust õigusloomeetapina, et juurutada arusaama VTKst kui heast kaasamise ja poliitikavalikute tõendus- põhise võrdlemise tööriistast. Huvirühmad on võtnud VTK vastu äärmiselt positiivselt. Nõudlus kvaliteetse mõjude hindamise järele on huvirühmades olemas ja võib tuua hulga näiteid, kus VTK koostamata jätmist on taunitud. Ent ka ministeeriumide analüüsivõimekus on ebaühtlane, mistõttu jääb mõjude hindamine sageli kirjeldavale tasemele ja üldtunnustatud analüüsi- meetodeid (kulu-tulu-, kulu-tõhususe analüüs) ei kasutata.

Halduskoormuse mõõtmine

Iga kolmas 2017. aastal menetletud seaduseelnõu suurendab enamal või vähemal määral ettevõtjate halduskoormust, samal ajal kui koormust vähendab üksnes iga neljas eelnõu. Inimestele lisatava halduskoormusega on lood paremad: vaid 5% uutest eelnõudest lisab kodanikele uusi kohustusi riigiga suhtlemisel, samal ajal kui 18% lihtsustab suhtlust.

Statistikast ilmneb ka vähem käsitletud, kuid muret tekitav suundumus: iga teine seaduseelnõu suurendab avaliku sektori töökoormust, iga kolmas eelnõu vähendab seda. Kuivõrd Eestis otsitakse pidevalt võimalusi avaliku sektori kulusid kokku hoida, peaks seadusloome avaliku sektori töökoormust või vähemalt administreerimist pigem vähendama. Muidu võib kergesti tekkida olukord, kus ametnikud ei tule töökohustustega toime ja avalik sektor ei suuda talle pandud ülesandeid füüsiliselt täita.

Eesmärk on olukord, kus probleemipõhine lähenemine koos tõsiseltvõetavate alternatiivide võrdlemisega on õigusloomeprotsessi lahutamatu osa.

Iga teine seaduseelnõu suurendab avaliku sektori töökoormust, iga kolmas eelnõu vähendab seda.

Endiselt on probleem, et iga õiguslooja mõõdab halduskoormust nii, nagu oskab – kasutusel ei ole ühtset meetodit, mis võimaldaks võrrelda hinnanguid eelnõudega kaasneva halduskoormuse kohta.

Kaasamine

Kaasamine ja mõjude hindamine on ühe mündi eri pooled: kaasamise kaudu saavad huvirühmad teavet neid puudutavate muudatuste kohta ja annavad tagasisidena omakorda praktilist sisendit mõjuhindangutesse, mis sel moel täiendatuna pakub otsustajatele olulist alusinfot. Eelnõude infosüsteemist (EIS), mis kavandati esialgu ametnike töövahendiks, on kujunenud valitsuse keskne infokanal, mille kaudu saavad kõik huvilised jälgida valitsuse eelnõude menetlemist ja osaleda nende ettevalmistamisel. Selline asjade käik nõuab suuremat tähelepanu keskse infokanali arendamisele, et muuta see kasutajasõbralikumaks ja ülevaatlikumaks.

Täiendatud on EISi teavitamisvõimalusi. Tuginedes avatud valitsemise partnerluse soovitusel tugevdada kaasavat ja avatud poliitikakujundamist, lõi Riigikantselei võimaluse teha juba varases etapis avalikkusele kättesaadavaks info selle kohta, et eelnõu või dokumenti asutakse välja töötama ja kuidas saab selle väljatöötamises osaleda. Riigikantselei koostas ka juhendi, et kujundada võimalikult ühtne ja kodanikele arusaadav praktika. Teavitamisvõimalusi ja juhendit tutvustati kõigile ministeeriumidele, keda kutsuti ka üles võimalust aktiivselt kasutama.

Riigikantselei seisab hea, et tugevneks sotsiaalpartnerite ja vabaühenduste võimekus poliitikakujundamisel kaasa rääkida. Mullu algatati Riigikantselei toel programm, millega arendatakse vabaühenduste võimekust osaleda poliitikakujundamises ja kujundatakse organisatsioonide juhtimisstruktuurid toetama mõjusat huvikaitsetegevust, et vabaühenduste osalus poliitikakujundamises oleks läbimõeldum ja aktiivsem. Praegu kestab ligi aasta kestev nõustamis- ja mentorlusperiood, mille vältel toetatakse vabaühendusi nende endi huvikaitseplaanide elluviimisel.

Võib öelda, et avalikkuse kaasamine õigusloomesse on laialt levinud, sest kõik seaduseelnõud on avaliku konsulteerimise ajal EISis. Kuid see on passiivne miinimumvariant, mis annab eelnõu koostajale harva kvaliteetset ja kasutatavat sisendit. Vähemalt kolmandikul juhtudel kasutavad ministeeriumid aktiivsemaid ja põhjalikumaid kaasamismeetodeid, ent eesmärk on vähem passiivset ning rohkem aktiivset ja sisukat kaasamist. VTKdel on avalikkuse kaasamisele oluline positiivne mõju. Umbes 70% Justiitsministeeriumile esitatud VTKde puhul on kaasamine alanud juba koostamise ajal.

Eelnõude infosüsteemi kui valitsuse kesket infokanalit tuleb edasi arendada.

Ligi 70% Justiitsministeeriumile esitatud VTKde puhul on kaasamine alanud juba koostamise ajal.

Tabel 3. Huvirühmade kaasamine VTK koostamisse

Huvirühmade kaasamine VTKde koostamisse	
Jah	18
Ei	3
Info puudub	5
Kokku	26

Eelnõude juriidiline kvaliteet

Kuigi nende eelnõude ja VTKde arv, mida Justiitsministeerium ei kooskõlastanud, vähenes 2017. aastal 10%-lt 5%-le, ei saa öelda, et nende dokumentide kvaliteet oleks oluliselt paranenud. Kooskõlastamata jätmiste arv on osalt vähenenud selliste eelnõude arvel, millel polnud varem kiireloomulise menetlemise eelkõigulepet. Kiireloomulistes eelnõudes on aga probleeme ja seetõttu ka märkusi tavalisest märksa enam: ei ole haruldane, et eelnõu ise on lühem kui märkused. 26 VTKst ei saanud kooskõlastust 3, sama palju VTKsid sai Justiitsministeeriumilt märkusteta kooskõlastuse.

9%-l eelnõudest tuvastati probleeme põhiseaduspärasusega ja kolmandikul juhtudest vastuolu valdkonna tüviseadustega. Alljärgnev käsitus eelnõude kooskõlastamise probleemidest ei ole ammendav, küll aga on selliseid näiteid esinenud viimase aasta jooksul korduvalt. Nii jäi taas silma olemuslikult erinevate teemade sidumine ehk ekslikult lisatakse eelnõusse teemasid, mis ei ole seotud eelnõu põhieesmärgiga. Näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ja teisi haldusreformi elluviimisega seotud seadusi muutes nähti ette ühistranspordiseaduse muudatused, mis puudutasid piirkondliku ühistranspordi ülesande andmist maavalitsustelt Maanteeametile ja piirkondlikele ühistranspordikeskustele. Need muudatused olid seotud maavalitsuste tegevuse lõpetamise, mitte haldusreformi elluviimisega ja oleks tulnud sätestada eelnõus, millega muudetakse maavalitsuste tegevuse lõpetamise tõttu Vabariigi Valitsuse seadust ja teisi seadusi. Selles eelnõus omakorda nähti ette kõrvalisi sätteid: näiteks ei seostu maavalitsuste lõpetamisega asendushoolduse teenuse ümberkujundamine ja selle sisustamine jms. Neid sätteid ei olnud vaja menetleda kiiresti maavalitsuste lõpetamise eelnõus, sest need võinuks takistada eelnõu põhieesmärgist tulenevat kiireloomulist menetlust Riigikogus. Nimetatud sätted jäetigi eelnõust välja.

Eri seadustes on viimasel ajal erinevas sõnastuses sätestatud või plaanitakse sätestada kontrollteingu sooritamise regulatsioon (nt lõhke-materjaliseadus, alkoholi- ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu, tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõu). Kontrollteingu vajadust on põhjendatud olukordadega, kus tavapärane kontroll on võimatu või oluliselt raskendatud, kuid seaduses sätestatud nõuete kontroll sellisel viisil on vajalik ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikkumise kõrvaldamiseks. Näiteks eesmärgiga välja selgitada, kas isik täidab seadusest tulenevaid nõudeid, nt ei müü alaealisele alkoholi. Arvestades, et riikliku järelevalvemenetlus on üldjuhul avalik menetlus, aga kontrollteingu eesmärk on koguda andmeid varjatult, peaks kontrolltehing olema erimeetmena lubatav selgelt piiritletud ja erandlikes olukordades. Kontrollteingu sooritamise eesmärk ei peaks olema isiku karistamine, vaid korrariikkumise kõrvaldamine. Näiteks isikule ettekirjutuse tegemine.

Väärteokoosseise või nende trahvimäärasid muutes jäetakse sageli esitamata väärtegade rakenduspraktika. Tihti soovitakse trahvimäära tõsta,

Senisest sagedamini lisatakse eelnõusse teemasid, mis ei ole seotud eelnõu põhieesmärgiga.

Kontrollteingu regulatsioon on uus õiguse instituut Eesti õiguskorras.

kuigi põhjenduses märgitakse, et keskmine rahatrahv karistusena on maksimumaalsest märksa väiksem (nt kaitseväeteenistuse seaduse jt seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK).

Normitehnika poolelt on silma jäänud, et Justiitsministeerium teeb pidevalt märkusi eelnõude pealkirjade sõnastuse kohta. See puudutab ka eelnõu sisu sõnastamist pealkirjas. Näiteks Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu esialgses pealkirjas kasutati väljendit „maavalitsuste reformist tulenev“, kuigi eelnõu sisuks ei olnud maavalitsuste ümberkujundamine, vaid tegevuse lõpetamine. Samamoodi oleme selgitanud, et haldusreformi seaduse pealkiri on eksitav, sest eelnõuga reguleeritakse vaid üht osa haldusreformist: omavalitsuste haldusterritoriaalset jaotust ja korraldust.

Sageli on Justiitsministeerium pidanud märkima, et eelnõust on puudu rakendussätted, mille abil oleks võimalik muudatusi ellu viia. Näiteks kui maavalitsuste tegevus lõpetada, tuleb läbi mõelda ka see, kuidas lähevad üle isikute õigused ja kohustused jms. Mõnelgi korral ei ole eelnõus tehtud vahet materiaalsoigustel sätetel ja rakendussätetel ehk seaduse materiaalosas nähakse ette sätteid, mis on olemuslikult rakendussätted, ja vastupidi.

Õiguskeel

Kolmandikus eelnõudes, mille Justiitsministeerium 2017. aasta seitsme kuu jooksul kooskõlastamisel läbi vaatas, esines ulatuslikke keeleprobleeme. Eriti taunimisväärt on, et nende seas oli ka kaks uut tervikteksti eelnõu, mis nõuavad keeletoimetajatelt iseäranis põhjalikku tööd. Tuleb rõhutada, et probleem ei ole keeletoimetajate pädevuses, vaid eeskätt selles, et eelnõu menetlust kavandades ei arvestata keeletööga. Õigusnormi selgus ja lihtsus pelga keelelise korrektsuse kõrval nõuab aega ning keeletoimetaja ja õiguslooja tihedat koostööd.

Õiguskeele selgus ja arusaadavus on aktuaalne teema kogu maailmas. Justiitsministeerium korraldas 2016. aasta lõpul õiguskeelepäeva, kus osales nii keeleinimesi kui ka õigusloomejuriste. Kuna seadused ei ilmu enam trükis, vaid elektrooniliselt, on need kättesaadavad rohkematele inimestele ning seetõttu suureneb ka vajadus sõnastada seadused lihtsalt ja selgelt. Üks hea moodus juhtida lugeja õige tekstini on sõnastada muutmiseaduse pealkiri arusaadavalt. Valitsus on seda viimasel ajal praktiseerinud. Kui vana malli järgi oleks muutmiseaduse pealkiri olnud lihtsalt avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus – ja sarnase pealkirjaga õigusakte võib internetist leida kümneid –, siis uue malli järgi on see Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisest tulenev avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus – juba pealkirjas on öeldud, miks seadust muudetakse.

Järelhindamine

Kui 2012. aastal nimetasime õigusaktide mõjude hindamist pärast nende rakendumist uuenduslikuks ning 2015. aastal nentisime, et meie mõjude hindamise süsteemi nõrkuseks võib pidada järelhindamist, kus nii meetodika kui ka järelevalve on nõrgad ja vajavad süsteemset arendamist,

Õigusnormi selgus ja lihtsus nõuab aega ning keeletoimetaja ja õiguslooja tihedat koostööd.

Digiajastul on seadus kättesaadav suuremale hulgale inimestele.

siis nüüd on õigusloojad ja huvirühmad märksa teadlikumad ning liigume jõudsalt sinna, et järelhindamisest saaks õigusloomeprotsessi loomulik osa.

Ühelt poolt tähendab see, et järelhindamise vajalikkusele hakatakse mõtlema juba eelnõu ette valmistades ning varakult mõeldakse ka sellele, milline peaks olema seaduse edukat toimimist kontrolliv uuring. Selleks tuleb eelnõu koostades võimalikult täpselt paika panna, mis on muudatuste eesmärgid ja kuidas nende täitumist hinnata. Teisalt on tähtis, et järelhindamine toimuks selge süsteemi alusel. Kuna muudatused on eriilmelised, ei ole mõttekas luua ühtset järelhindamise metoodikat, ent vaja on süsteemset teadmist, milliseid muudatusi millal hinnatakse ja kes seda tegema peab. Ühtse praktika ja süsteemse järelevalve tagamiseks peab järelanalüüsi kohustuse kirjutama eelnõu rakendussätetesse. Justiitsministeerium plaanib hakata järelhindamiskohustuste täitmist monitoorima.

Kuigi õigusaktide järeelmõjusid on ühel või teisel moel hinnatud kogu aeg, ei ole veel saanud ühegi ühtsete reeglite järgi plaanitud *ex post*-mõjuanalüüsi valmimistähtaeg. Ühest küljest peab teadvustama, et ka õigusmõtjude järelhindamisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega ning kavandada uuringuid vaid seal, kus nende tulemustest on kõige enam kasu. Teisest küljest on meil veel arenguruumi, kui arvestada järelhindamiste osakaalu üldises õigusloomes. Ometi on nii mullu kui ka tänava määratud hulk uusi järelhindamisi. Näiteks võib tuua Keskkonnaministeeriumi plaani analüüsida juba 2018. aasta märtsi lõpuks õhukese plastkandekoti tarbimise vähendamise meetmete tõhusust ja eesmärgipärasust. Kui avastatakse, et meetmed ei täida eesmäärke, esitatakse koos analüüsi aruandega ettepanekud õigusakti muutmiseks.

Justiitsministeerium
plaanib hakata
järelhindamis-
kohustuste täitmist
monitoorima.

Parem õigusloome Eesti ELi eesistumise prioriteedina

Sel aastal on Eesti avalik sektor kulutanud palju energiat Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise ettevalmistamisele ning selle olulise rolli täitmisele. Parema õigusloome valdkonnas algas Euroopa Liidu Nõukogu eesistumine Eestile vahetult pärast jaanipäeva, kui Tallinna kogunesid konverentsile hea õigusloome juhid ja eksperdid üle Euroopa ning Euroopa Liidu institutsioonide ja OECD esindajad – kokku 90 osalejat, kes arutlesid teaduspõhise, kaasava ning ülereguleerimist vältiva ja lihtsalt arusaadava õigusloome üle. Kuivõrd kogu Eesti eesistumise läbiv teema on digitaalsus, keskenduti sellele ka konverentsi põhiteemades: e-lahenduste kasutamine õigusloome lihtsustamisel ja kaasamise korraldamisel ning moodsate tehnoloogiapõhiste kokkuleppevedude reguleerimine. Konverentsil sai kinnitust, et Eesti on küll digivaldkonna eestvedajaid, kuid loorberitele ei tohi puhkama jääda. Paljudel riikidel on toimivad e-lahendused olemas, ent probleem on andmete liikumine liikmesriikide vahel. Selle keerdküsimuse lahendamisel on tähtis roll just paremal õigusloomel, nagu ka liikmesriikide nägemuste ühtlustamisel, mille saavutamisse andis konverents oma osa.

Kuna üks Eesti eesistumise prioriteete on parem õigusloome, peavad sellest lähtuma kõikide Euroopa Liidu Nõukogu töörühmade juhid. Selleks

koostas Justiitsministeerium juhise¹, mis tõlgiti inglise keelde, et seda saaksid kasutada järgmisedki eesistujad. Juhis annab üldsuunised Euroopa Komisjoni mõjuanalüüside kvaliteedi hindamiseks. Õigusloome lihtsustamise huvides suunab juhise otsima võimalusi eelistada ja võtta kasutusele digilahendusi.

ELi Nõukogus arutatakse parema õigusloome teemasid regulaarselt konkurentsivõime ja kasvu töörühmas. 2016. aasta kokkuleppe järgi loob nõukogu süsteemi, mille abil hinnata oluliste muudatuste panekute mõjusid. Selleks on kavandatud pilootprojekt ja välja on kuulutatud hange, et töörühma juhised saaksid välisekspertide abiga 2018. aasta alguses algatada mõjude hindamise. Üks peamisi eesmärke on koostada oluliste muudatuste mõjude hindamise lähteülesanne. Eesti eesistumise ajal ongi olulisim ülesanne töötada välja lähteülesande standarditud vorm, millest olenevad nii tellitavate mõjuhinnangute kvaliteet kui ka eeldused, et nõukogu mõjuhinnangute süsteem kujuneks edukaks.

Teiste teemadena arutatakse Eesti juhitava töörühma kohtumistel veel halduskoormuse vähendamise eesmärke, Euroopa Komisjoni kavandatud uuendusi parema õigusloome valdkonnas ja 2018. aasta tööprogrammi tutvustust ning arutelu selle üle, kuidas on komisjoni õigustloovate algatuste mõjuhinnangutes analüüsitud võimalust kasutada digivahendeid.

Õigusteabe kättesaadavus 2017

Aastatel 2011–2017 koondati Riigi Teatajasse kogu oluline õigusteave: peale riigi õigusaktide kõik omavalitsuste ajakohases seisus määrused, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu menetluses olevad eelnõud, Riigikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite kokkuvõtted, seaduste tõlked inglise ja vene keeles ning kõigi kohtuastmete jõustunud lahendid. Selle aasta juulis, kui Riigikohus hakkas avaldama oma lahendeid kohtute infosüsteemi kaudu, lisandus Riigi Teatajasse võimalus ka neid otsida ja õigusaktidega seostada.

Õigusteabe paremaks leidmiseks on õigusteave olulises osas süstematiseeritud ja seostatud. Nii on loodud seaduste süstemaatiline liigitus, välislepingute liigitus poolte alusel, omavalitsuse määruste valdkondlik liigitus, Euroopa Inimõiguste Kohtu konventsiooni artiklite ja märksõnade liigitus, kohtulahendite märksõnade liigitus. Vastuvõetud õigusaktide juures on leitav kogu avaldamisele eelnev menetlusteave koos etappide läbimise aegade ja menetlusinfosüsteemides oleva teabega (seletuskirjad jm).

Tänavu mais valmis võimalus seostada Riigikohtu lahendid kehtivate seaduste ja määruste sätetega. Nii on iga kehtiva seaduse ja määruse ning seadusesätte juurest võimalik leida seda selgitavad või tõlgendavad Riigikohtu lahendid. Seaduse ja nende sätetega on kavas siduda kõik lahendid alates 1993. aastast, kui Riigikohus tööd alustas. Riigikohtu ligi 10 000 lahendist on umbes 3000 õigusaktidega seostatud.

Eestil on võimalus juhtida poole aasta jooksul Euroopa Liidu Nõukogu mõjude hindamise süsteemi loomist.

Riigikohtu ligi 10 000 lahendist on umbes 3000 seostatud õigusaktidega.

¹Kättesaadav Eesti EL Nõukogu eesistumise veebilehelt: https://www.eesistumine.ee/sites/el_veeb/files/avalikud_failid/parema_oigusloome_j_uhised_toogrupi_juhtidele.docx

MinuRT teenuse abil on võimalik tellida kogu Riigi Teatajas kättesaadav õigusteave oma e-posti aadressile. Edaspidi keskendub Riigi Teataja kasutajasõbralikkusele, luues lisavõimalusi erivajadustega inimestele, parandades otsingu- ja muude kasutusvõimaluste mugavust ning luues avaldatavale teabele lisaseoseid, mis aitavad infot paremini üles leida. Kogu olulise õigusteabe koondamine Riigi Teatajasse ja selle hõlbus kättesaadavus suurendab õigusteadlikkust, sest kõigil õiguse rakendajatel ja huvilistel – avaliku võimu teostajatest eraisikuteni – on tagatud ühest kohast lihtne ja kiire juurdepääs kehtivale õigusele ja olulisele õigusteabele.

Olulise õigusteabe koondamine Riigi Teatajasse ja selle hõlbus kättesaadavus suurendab õigusteadlikkust.

Õigusloomejuristide arendamine

Justiitsministeeriumi eestvedamisel on jätkunud õigusloomejuristide arendamine Euroopa Sotsiaalfondi toel: kevadel lõpetas järelkasvu programmi neli noort õigusloomejuristi, kellest kaks suundusid kohe programmi lõppedes tööle riigiametisse.

Üks suuremaid horisontaalseid valdkondi, milles seisab tuleval aastal ees oluline muutus, on andmekaitse. See on ka põhjus, miks korrati tänava õigusloomejuristidele 2015. aasta andmekaitseõiguse koolitusi. Hulk õigusloomejuriste sai tänu Eesti ELi Nõukogu eesistumisele osa eesistumise raames korraldatud kõrgetasemelisest andmekaitseõiguse konverentsist. Peamised teemad, millest konverentsil räägiti, olid andmete kasutamine e-valitsemises, turvalisus ja sideandmete säilitamine, andmekaitse üldmääruse rakendamine ning määruse võimalused ja keerukus erasektoris. Võib julgelt öelda, et andmekaitseõiguse reform puudutab praktiliselt kõiki õiguse valdkondi. 25. mail 2018 jõustub Euroopa andmekaitse üldmäärus (2016/79), mis on otsekohalduv – seda ei tohi riigi õigusse ümber kirjutada. Kahjuks ei ole otsekohaldamine siiski lihtne, sest määrus jätab küllalt palju detaile liikmesriikide täpsustada, samuti on teemasid, mida määrus ei reguleeri, kuid mis tuleb riigis siiski reguleerida. Selleks otstarbeks koostab Justiitsministeerium uue isikuandmete kaitse seaduse eelnõu, mis määrust täpsustab ja täiendab. Lisaks peame maiks 2018 üle vaatama ja andmekaitse üldmäärusega kooskõlla viima kõik muud riigisisised andmekaitset puudutavad seadused – ja neid on väga palju.

Andmekaitseõiguse reform jõustub 25. mail 2018.

Koos andmekaitse üldmäärusega tuleb üle võtta teine suur andmekaitsereformi õigusakt: õiguskaitsevaldkonna direktiiv (2016/680), mida Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi kõnepruugis on nimetatud ka politseidirektiiviks. See reguleerib isikuandmete töötlemist süütegude ennetamisel, tõkestamisel, avastamisel, menetlemisel ja karistuse täideviimisel. On suur proovikivi kohandada riigi õigusse kaks ELi õigusakti, mis tegelevad andmekaitsega ja loovad isikuandmete töötlemisele sama tasemega kaitsestandardid, kuid millest üks on otsekohalduv määrus, mida riigisiseses õiguses korrata ei tohi, ning teine direktiiv, mille liikmesriik peab tervikuna oma õigusesse üle võtma.

Tänu eesistumisele on Eestis toimunud ja 2017. aasta sügisel veel toimub rahvusvahelisi konverentse ja seminare, mis kahtlemata arendavad õigusloomejuriste.