

ÕIGUSPOLIITIKA ARENGUSUUNAD AASTANI 2018 SELETUSKIRI

I. Sissejuhatus

Õiguspoliitika all mõistetakse ühiskondliku ja poliitilise elu teadlikku ja eesmärgistatud kujundamist kehtestatud õigusaktide kaudu. Just juhtimis- ja kujundamisfunktsiooni peetakse tänapäeva õigusteoorias õiguse peamiseks ülesandeks¹. Seega on õigus spetsiifiline juhtimisinstrument poliitika elluviimiseks, millel demokraatlikus õigusriigis on keskne tähendus.

Eesti Vabariigi õiguspoliitika kontseptsiooni ja õigusliku mõtte alusdokument on põhiseadus², mis määrab kindlaks riigi poliitilised põhijooned ja eesmärgid. Seetõttu tuleb õiguspoliitika kujundamisel esmajoones lähtuda põhiseaduse sätetest, mis tagavad üksikisiku õigused ja riigikorralduse.

Teisalt on põhiseadus ka esmane õigusloometegevuse kvaliteedi hindamise mõõdupuu. Nii on põhiseaduse II peatükis sätestatud põhiõiguste kataloog raamiks, milles seadusandja tegutsema peab. Seega sisaldub põhiseaduses n-ö miinimumstandard, millele teised seadused peavad vastama.

Riigi efektiivseks juhtimiseks peab aga seaduste kvaliteedi hindamisel minema põhiseadusest kaugemale. Õigusaktide kvaliteedile suurema tähelepanu pööramise ning kvaliteedi parandamise kaudu on võimalik mõjutada riigi konkurentsivõimet, viia poliitilisi eesmärke ellu eesmärgistataval ja efektiivsemal viisil ning hoida realselt kokku nii riigi kui ka erasektori kulusid, suurendades seeläbi ühiskonna üldist efektiivsust.

Taasiseseisvumisele järgnenud perioodil Eestis toimunud kestvad ümberkorraldused ja seadusemuudatused ei ole jätnud palju aega, et poliitilisel tasemel arutada ja luua terviklik pilt sellest, missuguste põhimõtete kohaselt peaksime oma õiguskorda kujundama ja kuidas peaks uus Eesti õiguskord lõppkokkuvõttes tervikuna välja nägema. Selline praktika peab muutuma.

Kuivõrd kiire riigiülesehitusliku õigusloome periood on jõudnud lõpule, tuleb teiste, pikema demokraatiakogemusega riikide eeskujul alustada parlamendi tasemel arutelu selle üle, mis peaksid olema lähimate aastate õiguspoliitika eesmärgid, vahendid, kasutatav metoodika ja tulemused, mida Riigikogu seadusandjana soovib õigusaktidega saavutada.

Seega on oluline märkida, et tulenevalt VV 2007.-2011.aasta tegevusprogrammi punktist 18.8 ja Valitsusliidu programm aastateks 2007-2011, õiguspoliitika alapunktist 8, on Justiitsministeeriumis juba mitu aastat tegeletud õigusloome kvaliteedi parandamise eesmärgil õiguspoliitika arengusuundade ja õigusakti mõjude analüüsi kontseptsiooniga, mis sisaldavad mitmeid üldisi ja ka konkreetseid ettepanekuid ja suuniseid õigusloome kvaliteedi parandamiseks.

¹ Rüthers, B. Rechtstheorie. München 1999, Rn 72 ff., 91 unten II; samuti Rechtsdogmatik und Rechtspolitik unter dem Einfluss des Richterrechts. Vortrag von Prof. em. Dr. Dres. h.c. Bernd Rüthers, Universität Konstanz, erschienen in Rechtspolitisches Forum Nr. 15, 2003, kättesaadav ka: http://www.irp.uni-trier.de/15_Ruethers.pdf.

² RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 43, 311.

Kindlasti ei ole õigusloome kvaliteedi parandamine sobiv vahend kiireks riigi majandusolukorra parandamiseks. Tegemist on protsessi muutmisega, mis võtab aastaid aega. Kindlasti on aga viimane aeg, eriti riigi majanduse ümberkujunemist arvestades, luua eeldusi riigi konkurentsivõime tugevdamiseks pikemas perspektiivis ning seega tagada majanduse kestev kasvutrend.

Õiguspoliitiliste otsuste kvaliteedile tähelepanu pööramine Riigikogu tasandil on aktuaalne ka parlamendi rolli täpsustamise diskussioonis. Senisest suuremal määral õiguspoliitilistele diskussioonidele keskendumise kaudu on kindlasti võimalik suurendada Riigikogu rolli riigi juhtimisel ja Vabariigi Valitsuse üle järelevalve teostamisel.

Efektivne riik

Seadusi kehtestatakse selleks, et saavutada ühiskonnas mingisuguseid muutusi. Seega saab seaduse kvaliteedi kriteeriumiks olla peaaesjalikult see, kas sellega saavutatakse soovitud mõju ühiskonnas või mitte.

Praeguse õigusloome probleemiks on, et seadusega soovitatavate mõjude küsimusele, samuti seaduse võimalikele alternatiividele ei pöörata küllalt tähelepanu. Seetõttu juhtub tihti, et ministriumide, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu väärtuslikku aega kulutatakse vaidlustele seaduseelnõude nüansside üle, mille puhul ei ole teada, kas sellega tervikuna on võimalik soovitud tulemust üldse saavutada või kas või selle saavutamist soodustada.

Teiseks kulub ühiskonna kui terviku ressursse olulisel määral seaduste täitmise ja täitmise järelevalve peale. Ka need ei ole alati kulutatud otstarbekalt, kui seaduste soovitud mõju küsimusele piisavalt tähelepanu ei pöörata.

Igal õigusaktil, millega soovitakse ühiskonnas saavutada mingisugust poliitiliselt soovitud mõju, on ka kõrvalmõjusid. Enamasti on sellised mõjud rahaliselt mõõdetavad. Seadusega soovitud mõjuga kaasnevaid mõjusid ei teadvustata küllaldaselt ei õigusaktide väljatöötamise ega vastuvõtmise käigus. Väga tihti märgitakse õigusakti eelnõu seletuskirjas kohustusliku osa „Kulud” alla üksnes otse õigusakti rakendamiseks lisanduvate ametnike palgale ja töövahenditele tehtavad kulud, st riigieelarve otsesed kulud.

Riigieelarve kulud – ka juhul, kui neid õnnestub adekvaatselt hinnata, – ei ole kahjuks ainsad õigusaktide vastuvõtmisega kaasnevad kulud. Laiemaid kulusid arvestades tuleb esiteks arvesse võtta, et iga uue seadusega kaasneb kulu selle rakendamiseks valmisoleku loomisele – seaduse adreessaadid peavad selle selgeks õppima, kaasates selleks vajaduse korral professionaalse õigusnõustaja, samuti tuleb neil oma tegevus uue regulatsiooniga kooskõlla viia – ehitada ümber müügipinnad, korraldada ümber töötajareeglid jms. Teiseks tekib peaaegu iga uue seaduse pinnalt hulk vaidlusi, mis nõuavad õiguskorra poolt professionaalset lahendamist. Niisuguseid kulusid tuleb teadvustada, neid saab vähendada seaduste arusaadavuse ja süsteemsuse suurendamisega.

Kolmandaks tuleb arvestada neid kulusid, mis nõuavad kodanikelt või ettevõtjatelt otsest täiendavat raha- või ajakulu. Sellised kulud tekivad eelkõige üldisest riigi asjaajamise bürokraatlikust kujundusest, mille vältimise korral oleks võimalik kokku hoida nii otseseid riigieelarve kulusid kui ka seaduse adreessaatide aega ja raha.

Õigusaktidega kaasnevate mõjude kulude ja tulude teadvustamine ning nende teadlik arvestamine õiguspoliitiliste valikute ühe olulise argumendina omab otsesest mõju kogu riigi efektiivsele toimimisele.

Riikidevaheline konkurents

Majanduse kasvava rahvusvahelistumise ja üldise üleilmastumise tingimustes on riigi õiguskeskkond üks olulisi riigi majanduse rahvusvahelist konkurentsivõimet määravaid tegureid. Seetõttu räägitakse viimastel aastatel palju nn **regulatiivsest konkurentsist riikide vahel**. On tekkinud reaalne konkurents ettevõtjate jaoks atraktiivseima keskkonna pakkumisel. Riik, mis suudab kujundada kõige ettevõtjasõbralikuma ärikeskkonna, saab suurima tulu maksude ja loodud töökohtade näol.

Säärase konkurentsi teke eeldab valitsuste (seadusandjate) selget tahet kujundada riigi õiguskeskkond selliseks, et ettevõtjatel oleks huvi oma asukohta muuta ja vähemalt osa oma tegevust mujale viia. Euroopa Liidu õiguses üldiselt on selline võimalus olnud juba aastaid, kuid see pole toimunud piisavalt lihtsalt³.

Kasvava riikidevahelise regulatiivse konkurentsi tendentsile on tähelepanu juhtinud mitmed rahvusvahelised organisatsioonid. Nii Euroopa Liit⁴ kui ka OECD⁵ näevad õiguskorra kvaliteeti olulisel määral riigi konkurentsivõimet määrava tegurina. Euroopa Liidu eri institutsioonid tegelevad aktiivselt Euroopa Liidu õigusaktide kvaliteedi parandamisega, OECD soovitab sellele küsimusele tähelepanu pöörata oma liikmesriikidel. Seejuures ollakse üksmeelel ühes – õigusaktide kvaliteedi parandamise vajadust tuleb teadvustada kõige kõrgemal poliitilisel tasandil. Üksnes ametnike tasandil programmidest ei ole mingit kasu, kui seaduste kvaliteet ei ole seatud poliitiliseks eesmärgiks. Seega soovitatakse õigusloome kvaliteedi kavasad arutada riikide parlamentides ning leppida just seal kokku edasises tegevuses. On oluline, et lisaks õigusaktide kvaliteedi parandamise kava väljatöötamisele leiaks see kõrgel poliitilisel tasandil piisavalt toetust ning aktsepteerimist avalikus sektoris ja ühiskonnas tervikuna⁶.

³ Vt eelkõige Euroopa Kohtu lahendid C-212/97, Centros Ltd v. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen; C-208/00, Überseering B.V. v. Nordic Construction Company Baumanagement GmgH (NCC); C-167/01, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam v. Inspire Art Ltd.

⁴ Vt eelkõige “Parem õiguslik reguleerimine majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus”, KOM(2005) 97, märts 2005, edaspidi ”tegevuskava”. Kõnealune teatis ajakohastab ja täiendab 2002. aastal kehtestatud tegevuskava (“Regulatiivse keskkonna lihtsustamine ja parandamine”, KOM(2002) 278, 5. juuni 2002). Tegevuskava lähtub Euroopa avalikku haldust käsitlevast valgest raamatust (KOM(2001) 727, 25. juuni 2001); samuti ka komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele. Parema õigusloome kava teine strateegiline läbivaatamine Euroopa Liidus {KOM(2008) 33 lõplik}, kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0032:ET:HTML>

⁵ Vt eelkõige: OCDE/GD(95)95 RECOMMENDATION OF THE COUNCIL OF THE OECD ON IMPROVING THE QUALITY OF GOVERNMENT REGULATION (ADOPTED ON 9 MARCH 1995) INCLUDING THE OECD REFERENCE CHECKLIST FOR REGULATORY DECISION-MAKING AND BACKGROUND NOTE ([http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF)) OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris. (<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance (<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>)

⁶ Vrd The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, OECD 1997, Paris, lk 24; kättesaadav ka <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>

Paljud EL-i riigid ongi asunud koostama ja juba vastu võtnud riiklikke programme oma konkurentsivõime parandamiseks. Nii näiteks on Portugalis töötatud välja SIMPLEX-programm, mille eesmärgiks on kehtivat õigust olulisel määral lihtsustada⁷, Ühendkuningriigis ja Saksamaal tegeletakse õigusloome lihtsustamisega lausa peaministri või liidukantsleri büroo tasandil⁸. Sellesarnased programmid on käivitatud veel näiteks Austrias⁹, Austraalias¹⁰, Suurbritannias¹¹, Iirimaal¹², Kanadas¹³, USA-s¹⁴, Soomes¹⁵.

Kuivõrd riigi õiguskorra kvaliteet on oluline osa riigi üldisest rahvusvahelisest konkurentsivõimest, tuleb sellele pöörata senisest oluliselt suuremat tähelepanu. Ilma teadliku õiguskorra kvaliteedi parandamiseta kaotab Eesti oma eelised investeeringute sihtkohana.

Vajadus tervikvaate järele

Seaduste kvaliteedi parandamiseks on vaja vaadelda õigusloomeprotsessi ühe tervikuna. On vaja seaduse adreassaadi vajadustest lähtuvalt defineerida õigusakti kvaliteedi kriteeriumid, millele tuleb allutada õigusloome eest vastutava organisatsiooni ülesehitus, vastutuse jagamine, protsesside juhised, protsessid ja ressursid.

Seadusloomes on enamasti tegevad vähemalt kaks iseseisvat põhiseaduslikku organit – Riigikogu ja Vabariigi Valitsus, kusjuures viimane valmistab ette peamise osa Riigikogus arutatavatest seaduseelnõudest. Hoolimata nende institutsioonide funktsionaalsest lahtatusest ja iseseisvusest, on selge, et nad mõlemad on ühe seadusloomeprotsessi osalised. Ei ole võimalik esile kutsuda kvalitatiivseid muutusi ainult ühe institutsiooniga tegeledes. Nii otsustaja kui ka ettevalmistaja peavad õigusaktide kvaliteedile vajalikku tähelepanu pöörama, samuti peavad sellele eesmärgile olema allutatud mõlema institutsiooni tegevused, organisatsioon ja juhtimine.

Siit järeldub üks: õigusaktide eelnõude ja nende loomise protsessi kvaliteedinõuded tuleb kehtestada mõlema põhiseadusliku institutsiooni jaoks ühiselt ning keskenduda tuleb kõigile õigusloome kvaliteeti mõjutavatele aspektidele, nagu organisatsioonistruktuurid, menetlus, kasutatavad meetodid, seadusloomes määravat rolli mängivate isikute erialane ja üldine ettevalmistus, protsesside juhtimine jne. Kvaliteeti on võimalik parandada ainult siis, kui käsitleda kõiki õigusloome kvaliteeti mõjutavaid tegureid terviksüsteemina¹⁶. Selline tervikvaade õigusloome süsteemile Eestis seni puudub. Ülevaatlilikult on tervikpilt kvaliteeti tagavast õigusloomeprotsessist esitatud kõnesoleva tegevuskava lisas.

⁷ Vt lähemalt: <http://www.gsema.gov.pt/>

⁸ Vt UK kohta <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/index.html>, Saksamaa kohta <http://www.normenkontrollrat.bund.de>

⁹ Vt <http://www.austria.gv.at/site/5826/default.aspx>

¹⁰ Vt <http://www.pc.gov.au/>

¹¹ Vt <http://www.berr.gov.uk/bre/>

¹² Vt <http://www.betterregulation.ie/>

¹³ Vt http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/committees/smart_regulation-ef/2006-10-11/www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/en/index.html

¹⁴ Vt http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol-reports_congress.html

¹⁵ Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, Kättesaadav: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2006/j08-paremmen-saantelyn-toimintaohjelma-osa-1/pdf/fi.pdf>

¹⁶ Vrd Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13. November 2001. Lk 52, soovitus nr 3. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

Eelnevast tulenevalt on õigusnormide kvaliteedi parandamiseks koostatud tegevuskavana õiguspoliitika arengusuunad, mis näevad ette tegevusi nii Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikogu jaoks.

Riigikogu otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ eelnõu ja selle juurde kuuluva seletuskirja on ette valmistanud Justiitsministeeriumi asekantsler (õiguspoliitika) Urmas Volens (käesolevaks hetkeks teenistusest lahkunud). Eelnõu viimase versiooni koostamisel osalesid Martin Hirvoja (Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna asekantsler), Antero Habicht (Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse juhataja), Indrek Niklus (Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse juhataja) ja Illimar Pärnamägi (Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse juhataja). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Taima Kiisverk.

II. Poliitika kujundamine ja poliitilised otsused

Üldiselt peetakse seadust kvaliteetseks, kui see vastab järgmistele põhimõtetele¹⁷:

- vajalikkus – enne mingi poliitilise eesmärgi saavutamiseks seaduse kehtestamist tuleks hinnata selle alternatiive ning seda, kas eesmärki ei ole võimalik saavutada muude vahenditega;
- proportsionaalsus – seadus peaks leidma tasakaalu tema poolt loodavate hüvede ja temaga kaasnevate negatiivsete tagajärgede vahel;
- läbipaistvus – regulatsiooni väljatöötamise käigus tuleb avaldada kõik väljatöötamise kaalutlused ja arutada neid seaduse kasutajatega;
- vastutus – õigusakti kehtestanud institutsioonid peaksid pidevalt jälgima õigusakti toimimist ja vajaduse korral seda muutma;
- lihtsus – õigusakt peaks olema lihtne nii arusaadavuse ja ülesehituse mõttes kui ka rakendamismehhanismide ja tõlgenduserisuste mõttes;
- kättesaadavus – regulatsioon peab olema arusaadavas keeles, avalikult kõigile ligipääsetav kehtival kujul ning adressaatide poolt teadvustatud.

Niisuguste regulatsiooni kvaliteeditunnuste puhul tuleb eristada kriteeriume, mille alusel hinnata soovitud poliitilisi eesmäärke, kriteeriumidest, mille alusel hinnata poliitiliste eesmärkide realiseerimiseks valitud õiguslikke, n-ö tehnilisi lahendusi¹⁸. Selline eristamine on hädavajalik, kuivõrd üksnes viimase jaoks saab välja töötada teaduslikult põhjendatud ning üldiselt kehtivad kriteeriumid, mille järgimist on võimalik kontrollida.

Seaduse poliitilist sisu, valitud poliitikat, mida asutakse valitsevate poliitiliste jõudude poolt seaduse abil ellu viima, saab hinnata ainult poliitiliselt. Nii näiteks vaieldakse avaliku poliitilise debati käigus selgeks, kas mingi seaduse abil soovitud muudatus senises õiguslikus olukorras üldse on vajalik, kas see vastab valijate tahtele, leiab nende hulgas aktsepteerimist ja peetakse valijate poolt õiglaseks. Sisuliselt vaieldakse selliste diskussioonide käigus selle üle, kas mingi seadusemuudatuse kaudu soovitakse teha head või halba poliitikat. Siinjuures tuleb rõhutada, et objektiivseid kriteeriume selle kohta, kas tegemist on hea või halva poliitikaga, ei ole võimalik pluralistlikult kujundatud demokraatia tingimustes välja mõelda ega kehtestada. Demokraatlikus riigis saab poliitika kvaliteedi üle otsustada üksnes valija. Poliitiliselt tuleb selgeks vaielda eelkõige see, kas seadusega soovitavat muudatust on üldse vaja, kas seaduse adressaadid aktsepteerivad uut regulatsiooni ning peavad seda õiglaseks või mitte. Vastus neile küsimustele sõltub põhilises osas vastaja maailmavaatelistest

¹⁷ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13. November 2001. Lk 9 jj. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

¹⁸ Nende kahe tasandi eristamise vajadusele on tähelepanu juhtinud ka Märt Rask, vt M. Rask. Erakondlikkusest õiguspoliitikas. Juridica IV1998, lk 166–167; Vrd. Fliedner, Ortlieb. Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin 2006. S. 17 ff. Kättesaadav ka: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/berlin/03510.pdf>

seisukohtadest ning mingeid kriteeriume nende küsimuste lahendamiseks kehtestada ei ole võimalik.

Seaduste n-ö õigusteaduslik-tehnilise kvaliteedi üle on võimalik otsustada – nagu paljude riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide kogemus näitab – objektiviseeritud reeglite alusel sõltumata sellest, mis on seadusega soovitud poliitika sisuks. Selliseid kriteeriume võib nimetada **õigustehniliseks standardiks** ning selle järgimiseks ja järgimise kontrollimiseks tuleks kujundada selged reeglid¹⁹. Sellise standardi eesmärgiks on tagada, et seadusega soovitud poliitilised eesmärgid ning poliitika sisu realiseeritaks õigusega nii riigi kui kodaniku seisukohalt kõige efektiivsemal viisil. Seega on küsimus peamiselt selles, kas seadus on tema adreessidele arusaadav, kas ta on loogiliselt üles ehitatud, kas seadus on kooskõlas ülejäänud õigusega ning sobib süstemaatiliselt meie õigussüsteemi. Lisaks sellele on võimalik objektiivselt kindlaks määrata reeglid seaduse mõjude hindamise, rakendatavuse praktilisuse, kaasnevate kulude kindlaksmääramise jms jaoks. Õigustehnilise standardi osaks on ka selle hindamine, kas probleem, mida soovitakse seadusega lahendada, selle tekkepõhjused, ulatus, mõjutatud isikute ring, kestus jms on piisavalt selgeks tehtud, et oleks üldse võimalik asuda mõjutama neid probleemi tekkepõhjust, mida kas või teoreetiliselt saab õigusega mõjutada. Siia kuulub ka võimalike probleemi lahendamise alternatiivide kaalumine.

Eelnevast saab tuletada **poliitiliste ja õigustehniliste küsimuste eristamise ja koos käsitlemise põhimõtte**, mis tuleb võtta edasise õigusloome kvaliteedi hindamise kriteeriumide kindlaksmääramise aluseks. Oluline on seda eristamist silmas pidada ka igapäevaste õiguspoliitiliste diskussioonide käigus, kuivõrd praktikas aetakse need kaks argumentatsioonitaset tihti segi. Nii tuuakse tihti õigustehnilisi argumente – ükskõik kas õigustatult või mitte – seaduse vastu, millele ollakse vastu hoopis selle poliitilise sisu tõttu. Poliitilise protsessi käigus tuleks vaielda selgeks eelkõige see, kas seadusega soovitavat muudatust on üldse vaja, kas seaduse adreessid aktsepteerivad uut regulatsiooni ning peavad seda õiglaseks või mitte. Tuleb aru saada, et õiguslik regulatsioon on poliitika jaoks samasugune instrument nagu eelarvevahendite kasutamine, avaliku arvamuse mõjutamine, reaalne järelevalvetegevus vms. Õigus on ainult üks võimalikest alternatiividest ning ei ole mingit põhjust eeldada, et see on kõigil juhtudel kõige efektiivsem.

Õigusloomeprotsessi jaoks saab siit järeldada ühte: poliitikavalikute ja õigustehniliste lahenduste üle otsustamine tuleks võimaluse korral seaduse ettevalmistamise käigus lahutada. Samuti tuleks seaduse õigustehnilise ettevalmistamise juurde asuda alles siis, kui on piisavalt täpselt selgeks tehtud, mida poliitiliselt soovitakse saavutada. Just selle põhimõtte realiseerimiseks on Euroopa Liidu õigusloomeprotsess kujundatud selliseks, et kõigepealt toimub põhjalik poliitiline debatt roheliste ja valgete raamatute pinnal ja alles pärast nende diskussioonide lõppu asutakse eelnõu juriidiliselt vormistama. Eelkõige tagatakse selliste poliitikadokumentide koostamise abil: a) selge poliitiline kontroll tulevase õigusakti sisu üle; b) selged poliitilised juhtnõõrid seaduse tehnilisele koostajale.

¹⁹ Austrias nimetatakse õigusloome küsimustega tegelevat teadusharu legistikaks, selline nimetus on viimasel ajal hakanud levima terves saksakeelses õigusruumis. Anglo-Ameerika õigusruumis kasutatakse mõistet „Legislative Drafting”, Belgias ja Hollandis aga on kasutusel mõiste legisprudent; vt lähemalt Messerschmidt. Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik. Entwicklungstendenzen der Legisprudenz. Teil 2. Zeitschrift für das Juristische Studium, ZJS 2/2008, S. 224 jj, 229.

Neile kahele eesmärgile juhtis 1998. aastal tähelepanu ka Märt Rask²⁰, tuues välja, et kui poliitilisel tasandil piisava intensiivsusega põhimõttelisi valikuid puudutavaid debatte ei peeta, asuvad poliitilisi otsuseid tegema ministeeriumiametnikud²¹. Nii nagu kümme aastat tagasi ei ole ka praegu praktilises õigusloomes kombeks teha õiguspoliitilisi otsustusi enne eelnõu koostamist. Jätkuvalt osutuvad parlamendimenetluses vaidluse poolteks ühelt poolt eelnõu koostanud ametnikud ja teiselt poolt rahvalt saadud mandaadiga poliitikud.

Põhimõtteliselt võib poliitiliste ja õiguslike valikute eristamise põhimõtte leida ka kehtivast õigusest. Vabariigi Valitsuse reglemendi²² punkt 3¹ näeb ette, et seaduse eelnõu võetakse Vabariigi Valitsuse tööplaani siis, kui Justiitsministeerium on selle väljatöötamise kavatsuse heaks kiitnud. Kui eelnõu ei esitata Vabariigi Valitsuse tööplaani võtmiseks, tuleb eelnõu väljatöötamiskavatsus samuti kooskõlastada Justiitsministeeriumiga. Seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse heakskiitmiseks esitatakse reglemendi kohaselt Justiitsministeeriumile kavandatava seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse põhjendused, sisu kirjeldus ja eelnõu valmimise eeldatav tähtaeg.

Siit ning Vabariigi Valitsuse seaduse üldistest põhimõtetest on tuletatav Justiitsministeeriumi juhtiv roll õiguspoliitika kujundamisel. Siiski on selline roll selle otsustamisel, kas mingi probleemi lahendamiseks tuleks kasutada regulatiivseid meetmeid, praegu piiratud, kuivõrd puuduvad detailsemad nõuded selle kohta, mida seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus sisaldama peab. Tihti märgitakse väljatöötamiskavatsuses üksnes paari lausega, mis valdkonda missuguse pealkirjaga seadusega kavatakse reguleerima asuda, tihti esitatakse väljatöötamiskavatsus Justiitsministeeriumile koos väljatöötatud mahuka eelnõuga. Teiseks ei esitata väljatöötamiskavatsusi teistele ministeeriumidele, kelle poliitikavaldkondi need puudutavad, ega avalikuks aruteluks. Samuti ei aruta neid enamasti Vabariigi Valitsus. Seetõttu jäävad laiemad õiguspoliitilised diskussioonid õigusloome seisukohalt määravas etapis enamikul juhtudel vajalikul tasemel lihtsalt toimumata või toimuvad üksnes ametnike tasemel. Sellega ei saa rahul olla.

Seetõttu tuleb kehtestada kord, mille kohaselt iga eelnõu väljatöötamise eel koostatakse dokument, milles sõnastatakse probleem, mida seadusega soovitakse lahendada, hinnatakse probleemi ulatust, selle põhjusi ning nende põhjuste mõjutamise vahendeid, eelkõige alternatiive regulatiivsele sekkumisele. Õigusakti eelnõu võib asuda koostama alles siis, kui analüüsi tulemusena selgub, et poliitiliselt kõige soovitamam tegutsemisviis on teatud sisuga õigusakti kehtestamine.

Ühiskonna tegelikke vajadusi arvestav õigusloomeprotsess peab sisaldama endas õiguslikku regulatsiooni vajava probleemi analüüsi ja regulatsiooni vajaduse põhjustust. Sellele peab järgnema põhimõtteliste poliitiliste otsustuste tegemine. Alles seejärel on võimalik koostada eelnõu ja paigutada see kehtivasse õigussüsteemi²³.

²⁰ Rask, M., Erakondlikkusest õiguspoliitikas. Juridica IV 1998, lk 166–167; vrd. Rask, M., Emotsioon kui argument õiguspoliitilises otsustuses. Õigus – kas ühiskonna ja majanduse teener või valitseja? Konverentsiraamat. Tallinn 2005, lk 16 jj, 18.

²¹ Samale tendentsile on vihjanud ka prof Heiki Pisuke, vt Pisuke, H., Teadmispõhise õiguspoliitika võimalused Eestis. Kogumikus: Teadus ja teadmispõhine ühiskond. 27. septembril 2004 Tartu Ülikoolis peetud ettekanded ja sõnavõttud. Academica. Saksa-Eesti akadeemiline nädal. Tartu. 2005. Lk 429.

²² Vabariigi Valitsuse 11.06.1996. a määrus nr 160 „Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine”, RT I 1996, 43, 844; 2007, 28, 159.

²³ M. Rask. Erakondlikkusest õiguspoliitikas. Juridica IV 1998, lk 166–167.

Enne kui otsustada, kas mingi probleemi lahendamise parim viis on konkreetne õiguslik lahendus, tuleks kaaluda ka kõiki muid meetodeid. Õigusaktide kehtestamine, muutmine või täiendamine ei pruugi üldse olla kõige parem viis probleemi lahendamiseks. Veel enam, regulatsiooni ülemäärane või ebakohane kasutamine vähendab seaduste usaldusväärsust ja efektiivsust²⁴.

Seejärel tuleb küsida, kas riigi poolt mingisugune tegutsemine on üldse vajalik ja põhjendatud ning mis juhtub siis, kui riik midagi ette ei võta. Sisuliselt tähendab see, et esimese sisulise alternatiivina tuleb kaaluda riigi poolt sekkumata jätmise tagajärgi. Selle alternatiivi hindamiseks on vaja teada, mis aja jooksul on probleem esinenud ning mis on tema esinemise eelduslik aeg. Ehk laheneb olukord enne, kui õnnestub uus regulatsioon välja töötada.

Alternatiivina seaduse väljatöötamisele tuleb kindlasti kõne alla ka praktiliste toimingute tegemine riigi poolt, näiteks info levitamise kampaania korraldamine, et teadvustada probleemist puudutatud isikutele nende õigusi ja kohustusi, osaliste või rakendajate koolitamine, raha eraldamine toetusteks jne.

Probleem võib laheneda ka iseregulatsiooni teel. Seega tuleb uurida, mis võimalused selleks on ning kui suur on tõenäosus, et probleem sellisel viisil laheneb. Samuti saavad probleemist puudutatud isikud mõnikord probleemi lahendada omavahelise kokkuleppe, hea tava juurutamise, eetikakoodeksi kasutuselevõtu või ühise tegutsemise kaudu. Lisaks sellele, et selline probleemi lahendamise viis säästab seadusandjat ja õiguskorda ebavajalikest normidest, kiirendab see ka kodanikuühiskonna poole liikumist.

Poliitilise diskussiooni käigus ja enne regulatsiooni väljatöötamise juurde asumist tuleks otsustada ka see, kas riigile otseste halduskohustuste ettenägemise asemel oleks võimalik soovitud eesmärgid saavutada tulundus- või kolmanda sektori kaudu. Kui see on võimalik, oleks riigile selliste kohustuste ettenägemine üleliigne. Kui hetkel ei ole piisavaid tingimusi vajalike eesmärkide saavutamiseks erasektori kaudu, tuleks analüüsida, kas on võimalik sellised tingimused luua, muutes näiteks konkurentsiolekorda vms asjaolusid.

Tuleb asuda seisukohale, et sellisel viisil alternatiivide kaalumist ei ole seadusandja Vabariigi Valitsuselt seni piisaval määral nõudnud, samuti ei ole Vabariigi Valitsus ise olulisi alternatiive tihti Riigikogu ette toonud. Veel enam, tihti ei ole seaduseelnõude ettevalmistajad isegi kõiki vajalikke alternatiive kaalunud või on selline kaalumise aset leidnud ametnike tasemel ilma neid analüüsi avalikustamata ja poliitiliste otsustajate ette toomata. Viimane on demokraatia seisukohalt eriti kaheldav praktika, kuna sisuliselt ei ole loodud poliitilist otsust tegema määratud isikutele tingimusi teadliku otsuse tegemiseks. Niisuguse tegevuse tulemuseks on tihtipeale see, et Riigikogu poolt raskete poliitiliste vaidluste tulemusena vastu võetud seadustel puudub oodatud mõju ühiskonna protsessidele või puudub neil üldse mõju.

Seetõttu on tuleb välja töötada selged ja praegusest oluliselt detailsemad reeglid väljatöötamiskavatsuste ja nendes õiguspoliitiliste alternatiivide analüüsimise kohta. Soovitud oleks, kui sellised dokumendid jõuaksid tulevikus ka Vabariigi Valitsuse ja võimaluse korral Riigikogu kätte arutamiseks. Tuleks kaaluda seda, kas siduda eelnõu lisamine Vabariigi Valitsuse tööplaani regulatsiooni väljatöötamise kavatsuse heakskiitmisega valituskabineti poolt.

²⁴ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13. November 2001. Lk 13 jj. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

Tuleb teadvustada, et just selle etapi valikud määravad paljuski poliitilise tahte realiseerumise edukuse. Kui algetapis ei ole võimalikke alternatiive seadusele üldse kaalutud, on tulemuseks seadus, mis kas ei aita üldse kaasa või aitab üksnes vähesel määral kaasa poliitiliste eesmärkide saavutamisele.

Ettepanekud

- **Õigusloomeprotsess peab olema ettenähtav ja avatud.**
 - **Vabariigi Valitsusel tuleb 2012. aasta lõpuks kehtestada kord, et iga olulisi mõjusid sisaldava seaduseelnõu väljatöötamise eel koostatakse sisulise poliitikadokumendina eelnõu väljatöötamise kavatsus (analoogne roheline raamatuga EL-i otsustusprotsessis), mis peab sisaldama õigusnormide kehtestamise ja muude võimalike lahenduste võrdlevat analüüsi koos eelistatava regulatsiooni esmase mõjude analüüsiga. Eelkõige tuleb väljatöötamise kavatsuses esitada:**
 - **lahendada soovitava probleemi kirjeldus ja põhjendus, miks tuleb tegutseda riigil ning miks on tegutsemine ajaliselt aktuaalne;**
 - **eesmärgi ehk soovitava olukorra kirjeldus;**
 - **ülevaade alternatiivsetest probleemi lahendamise võimalustest, nende võrdlev analüüs ja eelistatava alternatiivi valiku põhjendus;**
 - **ülevaade sellest, kuidas selliseid probleeme lahendatakse Eestiga õiguslikult, kultuuriliselt ja ühiskondlikult sarnastes riikides;**
 - **loodavate regulatsioonide üldine kirjeldus ning nende eeldatav kestus;**
 - **esialgne hinnang selle kohta, missugused riskid võivad takistada või raskendada probleemi lahendamist pakutud viisil ja millised mõjud võivad kaasneda;**
 - **õigusakti edasise väljatöötamise etappide ning nende käigus tehtavate tegevuste ülevaade (sealhulgas tuleb kaaluda õigusakti rakendamise mõjude järelhindamise läbiviimise vajalikkust) koos detailse ajakava ja vastutajatega.**
 - **Vabariigi Valitsusel tuleb 2012. aasta lõpuks koostada täpsemad juhised seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste, sealhulgas õiguse võrdleva makroanalüüsi koostamise kohta.**

- Vabariigi Valitsusel tuleb 2012. aasta lõpuks kehtestada kord, et seaduseelnõude väljatöötamiskavatsused tuleb avalikustada ning nende kohta tuleb küsida arvamust huvigruppidele.
- Vabariigi Valitsusel tuleb kehtestada hiljemalt 2012. aasta lõpuks kord, mille kohaselt tohib asuda õigusakti eelnõu normi kujundama alles pärast põhimõtteliste poliitiliste otsuste tegemist selle kohta, et kõige soovitam tegutsemisviis on teatud sisuga õigusakti kehtestamine. Eelkõige tuleb kehtestada, et:
 - oluliste mõjudega seaduse eelnõu asutakse koostama pärast seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist asjassepuutuvate ministeeriumidega ja ministeeriumidevaheliste erimeelsuste korral Vabariigi Valitsuse kabinetistungil arutamist;
 - väljatöötamiskavatsuse koostamisest ning selle arutelust võib loobuda üksnes juhul, kui:
 - eelnõu on Vabariigi Valitsuse poolt erandlikult otsustatud menetleda kiireloomulisena – sellisel juhul tuleks kindlasti otsustada teha analüüs tagantjärele – või
 - eelnõuga tehtavad muudatused on tehnilist laadi või nendega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või mõju.
 - Vabariigi Valitsusel tuleb 2012. aasta lõpuks töötada välja kord Euroopa Liidu õigusloomes osalemise kohta ja Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise korralduse kohta, mis ühtiks riigisisese õigusloomes kehtivate põhimõtetega ning aitaks tagada kõrge kvaliteedi ja Euroopa Liidu õigusloomes osalemise ja selle hilisema ülevõtmise.

III. Õigusliku kvaliteedi standard

3.1. Kolme liiki kriteeriumid

Seaduse kvaliteedikriteeriumide määratlemise püüe ei ole kindlasti ainulaadne, kaugele ollakse selles vallas jõudnud Austrias²⁵ ja Šveitsis²⁶. Euroopa Liidus on samuti vastavad

²⁵ Vt Austria “Õigusloometehnika käsiraamat”, kättesaadav:

<http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=1656>, õigusloomeprotsessi kujundamisele ning selle raames eelnõude hindamisele kehtivate reeglite kohta Austrias üldiselt vt lähemalt:

<http://www.austria.gv.at/site/3513/default.aspx>

nõuded välja töötatud ning kehtestatud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahelise institutsioonidevahelise kokkuleppega²⁷. OECD andis juba 1995. a välja soovitud õigusaktide kvaliteedi parandamiseks, milles muu hulgas sisalduvad ka näidiskriteeriumid seaduste kvaliteedi hindamiseks²⁸. Üldistatuna ollakse üksmeel, et õigusakt on kvaliteetne, kui:

- õigusaktil on selge poliitiline eesmärk;
- õigusakt tugineb põhjalikule empiirilise ja õiguslikule analüüsile;
- õigusakt loob hüvesid, mis kaaluvad üles selle rakendamiseks otseselt riigile ning kaudselt selle adressaatidele ning majandusele, keskkonnale ja sotsiaalsfäärile tekkivad kulud;
- õigusakt on efektiivne eesmärkide saavutamiseks nii riigi sees kui ka rahvusvahelises võrdluses;
- õigusakt ei too kaasa moonutusi turusuhetes;
- õigusakt toetab innovatsiooni majanduses;
- õigusakt on arusaadav, lihtne ja praktiline;
- õigusakt haakub ülejäänud õiguskorra ja teiste valdkondade poliitikaga.

Seaduste kvaliteedikriteeriumid võib üldistavalt jagada kolme gruppi.

Esimeseks kvaliteedikriteeriumide tasemeks on seaduse sisuline juriidiline haakuvus ülejäänud kehtiva õigusega ehk seaduse sobivus Eesti õigussüsteemi, seaduses valitud lahenduste rahvusvaheline konkurentsivõime, efektiivsus ja eesmärgipärasus.

Teise taseme kriteeriumid keskenduvad seaduse tegelikele mõjudele ühiskonnas. Lisaks seaduse soovitud mõjude hindamisele tuleks hinnata ära ka need mõjud, mis soovitud mõjuga paratamatult kaasnevad, samuti seaduse rakendamise kulud.

Kolmandaks peab iga seaduseelnõu kehtiva õiguse kohaselt vastama teatud normitehnilistele reeglitele. Nende reeglitega määratakse seaduseelnõu väline ülesehitus ja selle vormistusnõuded.

Praegu on kirjapandud kujul kehtestatud standard üksnes viimase grupi nõuete kohta. Esimese kahe grupi kohta formaliseeritud nõuded praktiliselt puuduvad.

3.2. Seadus peab olema Eesti õigussüsteemi sobiv ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline

Kõigepealt tuleb hinnata eelnõu kooskõla taotletud poliitiliste eesmärkidega ning nende eesmärkide saavutamiseks valitud õigusliku lahenduse efektiivsust. Enamasti on võimalik ühele probleemile läheneda mitme õigusliku meetmega. Missugune lahendus on kõige

²⁶ Vt Šveitsi "Seadusloomejuhtnõõrid", kättesaadav:

http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/legistik.Par.0005.File.tmp/gleitf-d.pdf

²⁷ Algselt 1993., 1994., ja 1998. aastal loodud instrumente täiendab nüüd viimasena 2003. a Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni institutsioonidevaheline kokkulepe „Parem õigusloome” (OJ 2003/C 321/01), kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:DE:PDF>

²⁸ OCDE/GD(95)95 RECOMMENDATION OF THE COUNCIL OF THE OECD ON IMPROVING THE QUALITY OF GOVERNMENT REGULATION (ADOPTED ON 9 MARCH 1995) INCLUDING THE OECD REFERENCE CHECKLIST FOR REGULATORY DECISION-MAKING AND BACKGROUND NOTE ([http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF))

otstarbekam, vajab kaalumist. Et selline kaalumine kontrollitaval viisil teha, on vaja välja selgitada piisav hulk õiguslikke alternatiive soovitava tulemuse saavutamiseks. Valdava osa praegu Riigikogule esitatavate eelnõude puhul ei esitata seadusandjale õigusliku lahendi kohta otsuse tegemiseks piisavat analüüsi. Selle põhjuseks on, et tihti ei ole alternatiive üldse kaalutud. Teatud ulatuses püüab valitud lahenduse otstarbekust hinnata eelnõude kooskõlastamisprotseduuri käigus Justiitsministeerium, kuid arvestades eelnõude ning neis reguleeritavate teemade suurt hulka, ei ole mõeldav, et Justiitsministeerium suudaks ära teha selle analüüsitöö, mis oleks tulnud seaduseelnõu väljatöötajal teha eelnõu üksikute normide kirjutamise eel. Kooskõlastamisprotseduuri käigus on mõningatel juhtudel küll läbirääkimisi pidades tõdetud, et eri alternatiive on mõnikord ametnike hulgas analüüsitud, kuid üldjuhul ei ole seda võimalik eelnõu juurde lisatavatest dokumentidest tuvastada. Samuti ei ole mõeldav, et selline analüüs koostatakse Riigikogu menetluse käigus. Seega tuleb Riigikogule teadliku valiku tegemiseks oluliselt parandada eelnõude väljatöötamise käigus tehtavat analüüsi.

Eelnevast järeldeb õiguslike lahenduste analüüsimise vajadus eelnõu väljatöötamise käigus ning selle dokumenteerimise vajadus, et varustada diskussioonis osalejad sama algandmestikuga. Tuleb leida standard, millele selline analüüs peaks vastama.

3.2.1. Kehtiva õiguse ülevaade

Hindamaks pakutud õiguslike regulatsioonide sobivust probleemi lahendamiseks, tuleb välja selgitada, milline on olukord kehtivas õiguses. See ei tähenda mitte ainult relevantse seaduseteksti väljaselgitamist, vaid ka seda täpsustava kohtupraktika läbitöötamist.

Lisaks kehtiva riigisisese õiguse väljaselgitamisele on hädavajalik kindlaks teha ka õiguslikud piirid, mis on Eesti jaoks siduvalt kehtivad tulenevalt rahvusvahelisest õigusest ja rahvusvaheliste organisatsioonide liikmesusest, ning missuguseid lahendusi peetakse rahvusvaheliste organisatsioonide poolt soovitavaks. Nende nõuete kindlakstegemine peab olema iga õigusakti eelnõu väljatöötamise eelduseks. Õigusaktidest otseselt tulenevate nõuete kõrval on vaja saada selge ülevaade ka sellest, kuidas rahvusvahelised kohtud ja praktika on vastavaid konventsioone ja muid rahvusvahelise õiguse allikaid sisustanud.

3.2.2. Õigusdogmaatika

Teiseks tuleb välja selgitada, mis on õigusteadlaste poolt kõnealuses küsimuses väljendatud seisukohad – kuidas tuleks õiguskirjanduses valitseva arvamuse ja alternatiivsete seisukohtade kohaselt probleem lahendada. Siin on probleemiks eestikeelse õiguskirjanduse nappus. Sisuliselt võib öelda, et suure osa poliitikavaldkondade ellurakendamiseks vajalik õiguslik teoreetiline baas nii seaduse kommentaaride, õpikute, monograafiate kui ka väiksemamahuliste teadustööde kujul Eestis praegu puudub. Seetõttu on sisuliselt ainukeseks tõsiseltvõetavaks alternatiiviks õigusliku analüüsi tegemisele tuginemine võõrkeelsele välisriikide dogmaatikale.

3.2.3. Võrdlev õigusanalüüs

Õigusakti sisulise kvaliteedi tagamise eesmärgil välisriikide õiguslike lahenduste väljaselgitamiseks tuleb kasutada võrdlevat õigusanalüüsi. Võrdleva õigusteaduse tähtsust on varasemal ajal mitmetes riikides alahinnatud. Nii on ka Eestis paljudes valdkondades kas teadlikult või teadmatusest püütud aastate jooksul meeletult luua Eestile ainuomast iseväärtuslikku õiguskorda.

Seoses majanduse üleilmastumisega on aga viimaste aastakümnete jooksul õiguse võrdlevate uuringute osakaal ka suuremate ning õigusdogmaatika mõttes rohkem läbitöötatud õigussüsteemidega riikide puhul oluliselt suurenenud²⁹. On viimane aeg ka Eestis mõista, et iseenesest ei ole mingi kehtestatava õigusnormi puhul oluline see, kas see on meie oma õigusteadlaste algupärane looming või on normi loomisel võetud eeskujuks mõne teise õiguskorra võrreldav regulatsioon. Määravaks peaks olema, kas normi sisu loob niisugust õigust, mis lahendab elulisi olukordi kõige efektiivsemal võimalikul viisil: lahenduse efektiivsus peab olema selliste valikute põhikriteeriumiks. Takerdudes analüüsides üksnes Eesti õigusteadlaste töödesse – ja see ei ole etteheide Eesti õigusteaduse tasemele, vaid viide meie rahvaarvule – on oht mitte märgata kõiki mõeldavaid lahendusi.

Et vältida õiguslikult autistlike lahenduste kehtestamist, tuleb põhjalikult analüüsida, kuidas selliseid olukordi lahendatakse Eestiga õiguslikult, kultuuriliselt ja ühiskondlikult sarnaste riikide õiguskordades. Üksnes juhul, kui teiste riikide lahendustest ollakse teadlikud, saab tuletada meie õiguskorrale sobiva lahenduse. On loomulik, et sellise analüüsi tulemused esitatakse Riigikogule koos seaduseelnõuga selle seletuskirjas.

Kvaliteetse võrdleva õigusanalüüsi tegemiseks peab olema kokku lepitud asjakohases metoodikas. Üldiselt eristatakse võrdlevas õigusteaduses analüüsides puhul kahte etappi: nn makroanalüüs, mille käigus uuritakse välja need õiguskorrad, mis on oma ühiskondlike suhete, õiguslike raamtingimuste ja õiguskorra traditsioonide mõttes Eestiga võrreldavad ning kus on lahendatava probleemiga sarnaseid olukordi lahendatud üldtunnustatult hästi, ning teiseks nn mikroanalüüs, mille käigus toimub eelneva etapi ajal välja valitud õiguskordade põhjalik ja detailne uurimine³⁰.

Oluline on kasutada juba tehtud võrdlevaid õigusanalüüse või nende tulemusena valminud rahvusvahelisi soovitusi, mudelseadusi, konventsioone jms. Niisugused mittesiduvad aktid moodustavad tihti rahvusvahelise standardi, mis sisaldab eri riikide parimat praktikat³¹. Võrdlevad hinnangud regulatsioonile, sealhulgas näiteks sellega kaasnevale bürokraatialle, nagu Maailmapanga iga-aastane uuring “Doing Business”, annavad häid vihjeid regulatsiooni kvaliteedi kohta³².

3.2.4. Sobivus Eesti õiguskorda

²⁹ Tschentscher, A., Dialektische Rechtsvergleichung – Zur Methode der Komparatistik im öffentlichen Recht, JZ 2007, lk 807 jj; Rusch, A. F., Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung, Jusletter, 2006, lk 1 jj; Bullinger, M., Zwecke und Methoden der Rechtsvergleichung im Zivilrecht und im Verwaltungsrecht, Festschrift Peter Schlechtriem, 2003, lk 331 jj.

³⁰ Vt lähemalt Zweigert, K., Kötz, H., Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts. 3., Neubearbeitete Auflage. Tübingen. 1996. S. 31 ff.; samuti Kötz, H., Rechtsvergleichung und Rechtsdogmatik. Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht. 54. Jahrgang 1990, S. 203 ff. Termineid makro- ja mikroanalüüs kasutas võrdleva õigusteaduse kontekstis esimest korda Prantsuse võrdleva õigusteaduse prof René David.

³¹ Nii ka The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, OECD 1997, Paris, lk 35; kättesaadav ka <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>

³² OECD Policy Brief. Cutting Red Tape: National Strategies. OECD 2007, kättesaadav ka <http://www.oecd.org/dataoecd/12/9/38016320.pdf>

Kui on tehtud põhimõttelised otsused eelnõus kasutatavate lahenduste kohta, saab asuda kujundama konkreetseid norme. Nende puhul tuleb hinnata, kas eelnõu on vaba põhimõttelistest, sisulistest või väärtuselistest vastuoludest. Seejuures on olulised nii vastuolud seaduseelnõu enda sees kui ka see, kas ei teki vastuolusid ülejäänud kehtiva õigusega või kas sellised vastuolud on põhjendatud. Viimane vajab erilist rõhutamist, kuivõrd õiguslikult soovitav oleks see, kui uusi regulatsioone mahutataks võimalikult suures ulatuses seniste õiguslike lahenduste sisse ega loodaks sarnaste olukordade lahendamiseks igas üksikseaduses eriregulatsiooni. Seeläbi saavutataks õigussüsteemis suurem süsteemsus ning eelkõige välditaks normide hulga ebaülevaatlikult suureks kasvamist. Seadusesiseste vastuolude puudumine tagab seaduse lihtsama ja efektiivsema rakendumise: kuigi põhimõtteliselt on õigusteaduslike tõlgendusmeetoditega võimalik sellised vastuolud ületada, kulub selleks, et õigussüsteemi mõttes siduv tõlgendus välja kujuneks, väga suur hulk õigusteadlaste, advokaatide, prokuröride ja kohtunike tööd, st välditavaid kulusid. Tähele tuleb panna ka seda, et vastuoluline seadus, mille rakendamise esimeste aastate praktika on kõikuv, vähendab kodanike usaldust riigi ja õiguskorra vastu.

Eelnevale lisaks peab iga kehtestatav õigusakt saama osaks juba kehtivast õiguskorrast. Ka seda on vaja iga eelnõu kehtestamise eel hinnata. On selge, et tegemist ei ole ainult poliitilise otsusega, vaid küsimust saab hinnata eelkõige õigusliku kompetentsi alusel. Sellise hinnangu andmise ülesannet on Justiitsministeerium viimase 16 aasta jooksul püüdnud üha süstemaatilisemalt täita. Siiski tuleb tõdeda, et meie õiguskorras on lubamatult palju regulatsioone, mis ülejäänud õiguskorras valitud lahendustega piisavalt ei haaku. Selle probleemi lahendamiseks kavatses Justiitsministeerium teistele ministeeriumidele esitada soovitusliku kontrollküsimustiku levinumate õigusinstituutide õiguskorraga haakuvuse hindamiseks ning hakata selle kontrollküsimustiku järgi teiste ministeeriumide õigusloomealgatusi hindama.

EL-i õiguse normide ülevõtmise korrektsust ja põhjendatust tuleb selles etapis samuti analüüsida ja hiljem eelnõu väljatöötamisel arvestada. EL-i õiguse põhjendatud ülevõtmist kontrollides tuleb eeskätt analüüsida, kas direktiivis liikmesriigile jäetud otsustusruumi on piisaval määral ja sobival viisil kasutatud. Vajaduse korral tuleb välja töötada sobivamad lahendused. Sobivate lahenduste väljatöötamisel tuleb lähtuda samadest põhimõtetest kui riigisisese õigusloome puhul. Lisaks on siin lihtsam teha võrdlusi teiste riikidega, kuna ka teised liikmesriigid peavad EL-i õigusakti rakendama.

Ettepanekud

- **Seadus peab olema Eesti õigussüsteemi sobiv ja tagama Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime. Selleks tuleb avalikult hinnata ja kaaluda poliitiliselt soovitatavate lahenduste õigusliku realiseerimise alternatiive.**
- **Kõigi põhimõttelise tähendusega seaduseelnõude normide kujundamise eel tuleb koostada eelnõu õiguslikke valikuid kajastav eelnõu kontseptsioon (analoogne valge raamatuga Euroopa Liiduga otsustusprotsessis), milles:**
 - kirjeldatakse valitavat õiguslikku meetet selle sisu täielikult avaval viisil;

- analüüsitakse kontseptsiooni põhjal kavandatava seaduseelnõu rakendamise kaasnõude olulisi mõjusid;
 - selgitatakse regulatsiooni loomisel kehtivat põhiseadusest, rahvusvahelisest õigusest ja rahvusvaheliste organisatsioonide poolt kehtestatud õigusaktidest või soovitud tulenevat õiguslikku olukorda;
 - võrreldakse parimaks peetavat lahendust sellega, kuidas selliseid probleeme lahendatakse Eestiga õiguslikult, kultuuriliselt ja ühiskondlikult sarnaste riikide õiguskordades;
 - hinnatakse seaduseelnõus valitud lahenduste rahvusvahelist konkurentsivõimet selleks rahvusvaheliste organisatsioonide poolt kasutatavate või üldtunnustatud meetodikate alusel;
 - hinnatakse seaduseelnõus valitud lahenduse sobivust kehtivasse õiguskorda: eelnõu haakuvust Eesti õiguskorras kehtivate üldiste põhimõtete ja juba heakskiidetud lahendustega.
- Seaduseelnõude kontseptsioonide sisulise kvaliteedi tagamiseks tuleb praegustele normitehnika eeskirjadele lisaks Vabariigi Valitsuse poolt hiljemalt 2012. aasta lõpuks koostada juhised õigusaktide eelnõude sisulise kvaliteedi kohta ning koostöös Riigikogu Kantseleiga tagada nendest juhendumine kogu õigusloomeprotsessi kestel.

3.3. Seadus peab olema mõjus

Iga poliitika – nii nagu iga muu strateegia, millega soovitakse saavutada tulemusi, – eduka elluviimise eelduseks on see, et sellele seatud eesmärkide saavutamist on võimalik kontrollida ja seda ka tegelikult tehakse. Seaduse käsitlemine poliitiliste eesmärkide saavutamise vahendina eeldab õigusnormiga taotletavate mõjude teadvustamist – normi kujundamise eel tuleb selgeks teha, mis on see ühiskondlik mõju, mida soovitava eesmärgini jõudmiseks on vaja saavutada. Seejärel saab hakata otsima õiguslikku lahendust, mis sellise mõju tekitada võiks.

Õigusaktide mõjude analüüs (edaspidi ÕMA) nähakse üldtunnustatult vahendit, mis märkimisväärselt parandab õiguspoliitiliste otsuste kvaliteeti³³. Mõistlikult korraldatud ÕMA süsteem tagab asjakohase raamistiku eelnõuga seotud valikute tegemiseks. Selles võib esmapilgul näha ohtu poliitiliste otsuste surumiseks rangetesse raamidesse ning poliitiliste otsustajate vabaduse piiramist. Siiski ei ole see nii – hästi korraldatud ÕMA tagab otsustajatele hädavajaliku info nendest faktidest, mis teadliku otsuse tegemiseks vaja on,

³³ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13. November 2001. Lk 19 jj. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

otsuse sisu kohta ei kirjuta need lisafaktid aga midagi ette. Lisaks sellele loob ÕMA raamistiku mõtestatud diskussioonide pidamiseks tulevase regulatsiooni huvigruppidega, kelle puhul on tihti probleemiks ebapiisav õiguslik ja valdkonnapoliitiline ettevalmistus. Seega pakub korralikult tehtud ÕMA sarnaselt ülalnimetatud õiguslike alternatiivide kirjeldamisega kõigile poliitikaotsuse kujundamise protsessis osalejatele samaväärse info diskussiooni pidamiseks.

Kvaliteetselt tehtud ÕMA tulemusena on võimalik realiseerida poliitikaotsuseid regulatsiooni kaudu nii, et lahenduste soovimatu mõju on minimaalne ja oodatav mõju maksimaalne, ühesõnaga muuta poliitiliste eesmärkide õiguslik realiseerimine efektiivsemaks³⁴. Samuti võimaldab see teha täpsemaid järeldusi õiguslikule lahendusele alternatiivide kaalumisel.

ÕMA hea korraldus praegu Eestis puudub³⁵. Sisuliselt ei analüüsi ükski ministeerium nende vastutada olevate õigusaktide soovitavaid ja kaasnevaid mõjusid piisaval määral³⁶. See omakorda tingib õigusaktide sagedase muutmise vajaduse, kuna tihti leitakse, et oodatud eesmärki ei ole saavutatud või õigusaktiga kaasneb ootamatuid negatiivseid mõjusid, mis osutuvad talumatuks. See aga omakorda tähendab ministeeriumide ressursside kulutamist ühe ja sama küsimuse lahendamisele mitu korda, samuti toob see kaasa kulutusi seaduse rakendajatele. Kui mõjusid ka mõnes valdkonnas analüüsitakse, siis ei jõua sellised analüüsid pahatihti formaliseeritud vormi ega Riigikogu kätte, et neid oleks võimalik otsustamisel arvesse võtta. Selle tagajärjeks on tihti, et suurte poliitiliste vaidluste tulemusena vastu võetud seadustel ei ole mingit mõju selle eesmärgi saavutamisele, mida taotleti.

Et mõjude analüüsile ei ole seni suuremat tähelepanu pööratud, on selgitatav alates Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisest kuni viimase ajani kestnud tormilise õigusloome kiirusega. Oli selge, et teatud valdkonnad vajasisid – kas regulatsiooni täieliku puudumise, varasema Nõukogude perioodist pärit regulatsiooni täieliku sobimatuse või Euroopa Liitu ja teistesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse pürgimise tõttu – kiiret reformi, mille käigus ei olnud lihtsalt aega pikemate analüüside jaoks. OECD andmetel on ÕMA puudumine või selle süsteemitu teostamine omane arenevatele riikidele, samal ajal OECD liikmesriikides pööratakse sellele väga suurt tähelepanu³⁷. Nüüd, kus Eestis on kiirete reformide aeg läbi saamas, tuleb oluliselt rohkem tähelepanu pöörata õigusaktide mõjude küsimusele.

ÕMA vajalikkust on mõistetud väga paljudes riikides, selle teemaga tegelevad põhjalikult nii Euroopa Liit kui ka teised rahvusvahelised organisatsioonid, nagu OECD³⁸, Maailmapank jne.

Et ÕMA annaks soovitud tulemusi:

³⁴ Ibid.

³⁵ Vrd Narits, R., Good Law Making Practice and Legislative Drafting Conforming to It in the Republic of Estonia. *Juridica International* IX/2004, lk 4 jj.; Liiva, K. Seadusandlusega kaasnevate mõjude analüüsimisest. *Bakalaureusetöö. Õigusinstituut 1998.*; Kasemets, A., *Rakendusuringute ja analüüside tellimine valitsusasutustes 1999–2001: teel teadmistepõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole. Riigikogu Toimetised 2002*, lk 107 jj.

³⁶ Vrd Pärna, P., *Õigusloome – eile, täna, homme. Õigus – kas ühiskonna ja majanduse teener või valitseja?* Konverentsiraamat. Tallinn 2005, lk 64 jj, 67.

³⁷ *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers.* OECD 2008, lk 26 jj, kättesaadav ka: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>

³⁸ *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, lk 4; kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>

- peab süsteemi rakendamiseks ja ÕMA tulemuste kasutamiseks olema võimalikult kõrgetasemeline poliitiline toetus;
- peavad analüütilised ressursid, st inimeste tööaeg, mis ÕMA tegemiseks kasutatakse, olema proportsionaalsed regulatsiooniga tõenäoliselt kaasnevate mõjudega;
- ÕMA koostamisega tuleks alustada õigusakti väljatöötamise võimalikult varases staadiumis ja eelnõu väljatöötamise eest vastutavate ametnike poolt;
- ÕMA tulemused tuleb formaliseeritud kujul esitada nii ametlikuks kooskõlastamiseks kui ka avalikuks aruteluks;
- peab olema määratud institutsioon, mis teostab järelevalvet ÕMA üle ning toetab eelnõusid koostavaid ametnikke meetodiliste nõuannete ja juhtnõõridega;
- tuleb eraldada piisavalt ressursse vajalike uuringute tegemiseks.

Rahvusvaheline kogemus näitab, et valitsused, mis soovivad ÕMA süsteemi tegelikult rakendada, peavad integreerima ÕMA nii sisuliselt kui ka õiguslikult osaks õigusloomeprotsessist, muutes viimaste aastate tendentsina ÕMA tegemise siduvaks õiguslikuks kohustuseks, mis tuleb täita eelnõu esitamise eel³⁹.

ÕMA kaudu tuleb kõigi õigusaktide väljatöötamise eel (nn *ex ante* analüüs) keskenduda regulatsiooni vajadusele ning selle alternatiividele, regulatsiooni efektiivsusele nii otsese rakendaja kui ka adressaadi jaoks. Regulatsiooni efektiivsus selle rakendaja jaoks tähendab, et seaduse täitmiseks ei kulutataks ülemäära aega, ametnike tööjõudu, raha jne. Regulatsiooni efektiivsus selle adressaadi jaoks tähendab õigusaktiga kaasnevat halduskoormust n-õ haldusväliste isikute ehk inimeste ja ettevõtete jaoks, st aega ja raha, mis kulub seaduse täitmiseks. Selliste analüüside tegemiseks tuleb kasutada teaduslikult tunnustatud meetodikaid, mis on lihtsasti kättesaadavad. Lisaks õigusaktis ettenähtud mehhanismide efektiivsuse hindamisele tuleb aga hinnata sellega kaasnevaid mõjusid keskkonnale, inimeste tööhõivele, sotsiaalsfäärile jne. Alles pärast seda, kui sellistest mõjudest on mõistlik ülevaade, saab otsustada õigusaktide vastuvõtmise üle. Tuleb luua õiguslikud mehhanismid, et sellised mõjud kindlasti hinnatud saaksid. Praegune olukord ning ka teiste riikide praktika näitab, et selleks ei piisa üldisest kohustusest igal õigusakti väljatöötajal hinnata ka õigusakti mõjusid. Tuleb luua formaalsed reeglid ning protseduur mõjude väljaselgitamiseks ning süsteem, mis kontrolliks, et seda ka täidetakse. Vajaduse korral tuleb selleks – loomulikult kehtiva põhiseadus piires – muuta õigusloomeprotsessi muutvaid regulatsioone.

Halduskulude analüüsi meetodika väljatöötamises on häid tulemusi saavutanud Rahvusvaheline Standardkulude Mudeli Võrgustik, mille liikmeks on ka Eesti⁴⁰. EL-is on halduskulude vähendamine vaieldamatu prioriteet⁴¹. Soovitavaks peetakse valitsuste poolt kvantitatiivsete eesmärkide seadmist halduskulude vähendamiseks.⁴² Arusaadavalt on selliste eesmärkide seadmise eelduseks see, et halduskoormuse tase enne eesmärgi seadmist ning halduskuludid põhjustavad regulatsioonid oleksid välja selgitatud.

³⁹ Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers. OECD 2008, lk 32 jj, kättesaadav ka: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>

⁴⁰ Standardkulu mudeli meetodika on kättesaadav: http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/11/international_scm_manual_final_178.doc

⁴¹ Vt nt 2009 aasta märtsi ülemkogu järelduste p 9: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07652-re01.en08.pdf>

⁴² See üleskutse tuleneb Euroopa Ülemkogu 2007. a märtsi järeldustest, vt p 24: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf.

Õigusakti vastuvõtmise eelne mõjude analüüs üksinda ei ole aga piisav kvaliteetseks õiguspoliitikaks, sest paljuski on ka mõjude analüüs ikkagi ainult prognoos ja see, kuidas täpselt asjaolud lõplikult kujunevad, selgub hiljem praktikas. Samuti on selge, et elu ja asjaolud muutuvad ja ka ÕMA on tehtud mingi aja seisuga. Seetõttu on vaja seaduse mõjusid kontrollida ka pärast õigusakti vastuvõtmist (nn *ex post analüüs*). Selles faasis tuleb võrrelda seadusega soovitud eesmärki olukorraga, mis tegelikult saavutati. Teisisõnu, poliitiliste protsesside *output*'i tuleb võrrelda *outcome*'iga⁴³. Kui soovitud mõju ei ole õigusakti jõustamisele järgneva teatud kontrollaja jooksul saavutatud või kui see ei vasta oodatule, tuleb õigusakti teha korrektiivse. Vastasel korral seadused lihtsalt ei toimi. Samuti tuleb asuda regulatsioone korrigeerima juhul, kui õigusaktiga kaasneb mõni ootamatu negatiivne kõrvalmõju või kui oodatud negatiivse kõrvalmõju neutraliseerimise mehhanismid ei ole toimunud. Seega on eriti oluline, et seaduse vastuvõtmise järel kontrollitaks selle mõjusid.

Teiste riikide eeskujul tuleks vastuvõetud regulatsioonide tegelike mõjude hilisema kontrolli tagamiseks ette näha Vabariigi Valitsuse kohustus esitada Riigikogule seaduse jõustumisest alates teatud aja jooksul hinnang sellega kaasnenud mõjude kohta. Selleks et niisugune kontroll veel efektiivsemalt toimiks, on mõnes riigis kasutatud ka nn *sunset-norme*, st rakendussätet, et seadus kaotab kehtivuse, kui teatud rakendusreeglites ettenähtud aja jooksul seda uuesti parlamendis heaks ei kiideta⁴⁴. Viimast tüüpi lahenduse eeliseks on, et selline lahendus sunnib mõjude analüüsi kindlasti tegema, kui soovitakse seadus kehtima jätta, ning seeläbi saavutatakse seaduse efektiivsuse perioodiline hindamine⁴⁵. Negatiivsena tuuakse *sunset*-normide puhul välja kogu protsessi ajamahukust, eelkõige seadusandja enda tööaega silmas pidades.

Paljudes riikides hinnatakse eri menetlustes seaduste rakendamise efektiivsust, kuid vähesed on suutnud sellise ülevaatamise muuta perioodiliseks. Kummatigi just perioodilist ülevaatamist peetakse üldiselt soovituslikuks⁴⁶. Seejuures on mõnes riigis mindud isegi niikaugele, et on püütud seda põhimõtet kehtestada lausa üldise reeglina kõigi seaduste kohta. Siiski on viimasest kõigil juhtudel loobutud, kuna selline õiguskorra ajutisus on toonud kaasa suuri tagasilööke üldises õiguskindluses. Ilmselt oleks sellise praktika kehtestamine raskesti ühitatav ka Eesti põhiseaduse mõttega. Ometi tuleb iga õigusakti kehtestamise eel hinnata, kas seda on võimalik kehtestada ajutisena või kas tuleks määrata kehtestamisel kindlaks mehhanism, mis tagaks selle mõjude hilisema ühekordse või perioodilise hindamise. Lisaks sellele, et niisuguse korraldusega saavutatakse õigusaktiga soovitud poliitiliste eesmärkide saavutamise vastutustundlik kontroll, aitaks see üleliigsete ja aegunud normide vähendamise kaudu võidelda ka meie õigussüsteemi optimaalse mahu ületamise vastu. Niisiis õiguskindluse tõttu ei saa pidada mõistlikuks üldise tähtaja kehtestamist seadustele, küll tuleb toetada ideed kehtestada rakendussätetega Vabariigi Valitsuse kohustus esitada seaduse rakendumisest ülevaade või näha muul viisil ette seaduse efektiivsuse hindamise

⁴³ Engel, Christoph. Rationale Rechtspolitik und ihre Grenzen. IRP, Rechtspolitisches Forum, 2005, nr 29, lk 9; kättesaadav ka http://www.irp.uni-trier.de/pdf/29_Engel.pdf.

⁴⁴ Nn *sunset*-normide kasutamist soovitab ka OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, OECD 1997, Paris, lk 29 jj; kättesaadav ka <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>

⁴⁵ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13. November 2001. Lk 17 jj. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

⁴⁶ The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, OECD 1997, Paris, lk 30; kättesaadav ka <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>

mehhanismid (nn *review-clause*)⁴⁷. Selliste võimaluste kasutamine on levinud näiteks Euroopa Liidu õigusaktides.

Nn *sunset*-reeglite kasutamist saab pidada soovituslikuks, kui:

- regulatsioon kehtestatakse kiirkorras ning ilma piisava analüüsita, näiteks mingi kriisi ajal, kus regulatsiooni vastuvõtmisega venitamine võiks kaasa tuua talumatuid kahjusid;
- eelnõuga püütaksegi kehtestada ajutine meede, näiteks õigusloome katseprojektina.

Kord kehtestatud õiguse sellisel viisil ülevaatamine aitab kindlasti vähendada normide liiga suurt hulka. See on iseenesest positiivne, kuivõrd üldiselt on iga kogukond õiguslikele regulatsioonidele ainult piiratud ulatuses vastuvõtlik. Ka üksikisiku võimed norme mõista ja seega võimalused neid järgida on piiratud. Niisiis on normide liigse hulga ehk ülereguleerimise tagajärjeks see, et kehtiva õiguse suunamisvõim kahaneb, kui normide hulk edaspidigi kasvab⁴⁸. Sellised tendentsid põhjustavad õiguse autoriteedi, seadusandja usaldusvääruse ja õiguskindluse kaotuse. Sellest omakorda hakkab takistama Eestisse investeerimist, sest investorid vajavad sellele, mis nad töösse rakendavad, teatud kindlust.

ÕMA raames tuleb eraldi hinnata ka IT-süsteemide kasutamise võimalust protsesside üldisel lihtsustamisel ja olemasolevate infosüsteemide koostalitlusvõime suurendamisel – näiteks oleks väga lihtne suurendada kõigi autojuhiloo saanud isikute õigusteadlikkust uuest liikluseeskirja versioonist, kui see elektrooniliselt Riigi Teatajas ilmuv tekst neile kõigile isikutunnistusele kantavale ametlikule elektronpostiaadressile saata.

Ettepanekud

- **Arvestades poliitika ja õiguse kui eesmärgi ja vahendi suhet, tuleb iga õigusakti väljatöötamise eel hinnata, millisel määral aitab loodav regulatsioon oodatavat poliitikaeesmärki saavutada, eelkõige:**
 - **tuleb teadvustada ja hinnata eelnõuga kaasnevaid mõjusid;**
 - **mõjude analüüsi käigus tuleb erilist tähelepanu pöörata regulatsiooniga ettevõtjatele kaasnevatele mõjudele;**
 - **eraldi tuleb hinnata, kas on võimalik kehtestada kogu regulatsioon tähtajalisena, eelkõige peaks seda võimalust kasutama juhul, kui õigusaktiga kaasnevate mõjude hindamine osutub keeruliseks;**

⁴⁷ Vrd Messerschmidt. Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik. Entwicklungstendenzen der Legisprudenz. Teil 2. Zeitschrift für das Juristische Studium, ZJS 3/2008, S. 224jj, 227.

⁴⁸ Sellisele tendentsile on osutanud ka Ramsauer, Ulrich. Ühiskonna suunamise võimaluste seaduslikud piirid – normipaljususe mõju õigusteadusele. Teadus ja teadmispõhine ühiskond. Academica. Saksa- Eesti akadeemiline nädal. Tartu 2005, lk 449jj, 454.

- eelnõu kontseptsioonis sisalduva mõjude analüüsiga koos tuleb nii kontseptsioonis kui ka võimaluse korral hilisemas eelnõus määrata kindlaks, millal ja missuguse institutsiooni poolt tehakse õigusakti mõjude järelhindamine, et kontrollida regulatsiooni toimivust;
- Vabariigi Valitsusel tuleb 2012. aasta lõpuks kootada regulatsiooniga kaasnevate mõjude analüüsi juhised, mis lähtuvad rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest, samuti nende juhiste kehtestamiseks vajalike õigusaktide muudatused;
- mõjude analüüsi tulemused tuleb esitada pärast ministriumidevahelist kooskõlastamist ja osapooltega läbiarutamist ka Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule koos seaduseelnõuga;
- vastuvõetud regulatsiooni tegelike mõjude hilisema kontrolli tagamiseks tuleb eelnõus ette näha Vabariigi Valitsuse kohustus esitada Riigikogule seaduse jõustumisest teatud aja jooksul hinnang sellega kaasnenud mõjude kohta (järelhindamise aruanne).

3.4. Seadus peab olema selge

Normitehnika traditsioonid on Eestis tugevad. Eesti Vabariigi valitsuse 14. mai 1926. a otsus kohustas ministereid kooskõlastama kõik valitsusele esitatavate seaduste, määruste ja dekreetide eelnõud eelnevalt kohtuministriumiga. Selleks koostati ja 1928. a novembris kiideti valitsuses heaks „Seaduste kokkuseadmise juhtnõu“⁴⁹.

Ka praegu kehtiva õigusloomesüsteemi puhul on normitehnika sisuliselt ainuke valdkond, milles on kvaliteedistandard kehtestatud. Nimelt on õigusaktide eelnõude normitehniliste reeglitenähtude Vabariigi Valitsuse 28. 09. 1999. a määrusega nr 279 kehtestatud „**Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja**“⁵⁰ nõuded. Normitehnika eeskiri sätestab nõuded üksnes seaduse keele, liigenduse, viitamistehnika, struktuuri, ülesehituse jms tehnilise poole kohta. Neid nõudeid seaduseelnõude koostamise käigus üldiselt järgitakse, nende täitmise üle teostavad oma pädevuse piires järelevalvet Justiitsministeerium (seaduseelnõud) ja Riigikantselei (Vabariigi Valitsuse õigusaktid).

Selline pädevuse jaotus kahe asutuse vahel võib endas sisaldada ohtu, et kahe iseseisva asutuse praktika normitehnika kujundamisel läheb eri teed ning hakkab üksteisest erinema. Teatud määral see ka nii on läinud, siiski on sellised küsimused suudetud praktikas arutamise teel lahendada. Teiseks sellise töökorraldusega seonduvaks ohuks on tegevuste teatav dubleerimine, kuivõrd teatud juhtudel kontrollib Riigikantselei üle ka need õigusaktid, mille kohta on Justiitsministeeriumis tehtud ammendav normitehniline analüüs.

⁴⁹ RT 1928, 101, 612

⁵⁰ RT I 1999, 73, 695; 2005, 35, 272.

Selle eeskirjaga seonduvaks probleemiks on, et see kehtib üksnes valitsusasutuste poolt väljatöötatavate eelnõude kohta. Lisaks viidatud määrusele on Riigikogu juhatus oma 2001. a 6. märtsi otsusega nr. 59 kehtestanud „**Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja**“⁵¹, mis reguleerib normitehnika küsimusi Vabariigi Valitsuse eeskirjast mõnevõrra erinevalt. Nende nõuete täitmise üle teostab järelevalvet ning annab Riigikogu liikmetele nõu Riigikogu Kantsleil.

Seega kontrollitakse enne seaduseelnõu Riigikogu poolt vastuvõtmist selle normitehnilist kvaliteeti tihti lisaks eelnõu koostajale veel kolme institutsiooni poolt. Küsitav on, kas see on ressursside kasutamise seisukohalt kõige mõistlikum töökorraldus. Teisalt on olukord Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse kui iseseisvate põhiseaduslike institutsioonide olemust arvestades mõistetav. Saavutamaks ühtsust nii normitehnika eeskirjade sisus kui ka rakenduspraktikas, tuleks kaaluda eeskirjade ühtlustamist ja väga selge tööjaotuse kehtestamist kolme institutsiooni vahel. Arvestades institutsioonide iseseisvust ja sõltumatust üksteisest oleks ilmselt mõeldamatu niisuguste eeskirjade kehtestamine ühe või teise organi poolt, küll aga oleks mõeldav Euroopa Liidu eeskujul Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahelise kokkuleppe sõlmimine, millega need küsimused lahendatakse.

Seega tuleks Vabariigi Valitsuse juhtimisel moodustada mõlemas institutsioonis normitehnika eest vastutavatest inimestest töögrupp, mille ülesanne oleks need kaks normitehnikat reguleerivat eeskirja ühendada ühte dokumenti. Selle ühenddokumendi alusel tuleks koostada ka põhjalik normitehnika käsiraamat.

Otseste normitehniliste reeglitega on tihedalt seotud ka õigusaktide keeleküsimumused ehk **õiguskeel**. Toimiva õigussüsteemi oluliseks osaks, eriti väikeriigis nagu Eesti, on adekvaatne omakeelne mõisteaparaat, seetõttu tuleb riigi tasandil tegeleda erinevalt paljude riikide sarnastest asutustest ka õiguskeele küsimustega. Hea seadus peab vastama õigekirjanormile ja olema üheselt arusaadav. Kindlasti on seaduste vähene arusaadavus läbi aegade olnud peamiseks seadusloome kvaliteedi avaliku kriitika allikaks. Paljudel juhtudel heidavad mittejuristid või mingi spetsiifilise valdkonnaga mitte väga kursis olevad isikud seadusandjale või seadusloojatele ette, et neile jääb seadus arusaamatuks. Selliste väidetega on mindud lausa niikaugele, et Riigikogu on menetlenud seaduste arusaadavuse tagamise seaduse eelnõu, mis küll kunagi vastuvõtmiseni ei jõudnud⁵².

Seetõttu vajab selgitamist, mida seaduse arusaadavuse üldse mõelda saab. Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirja § 3 lg 1 kohaselt peab seaduse eelnõu tekst vastama eesti kirjakeele normile ning olema üheselt arusaadav. See määratlus ei ütle tegelikult midagi seaduste arusaadavuse kohta selles mõttes, milles tavaliselt seadusi süüdistatakse. Selles nähakse üksnes ette reegel selle kohta, et seadused ei tohi olla mitmeti mõistetavad. Niisiis peab kasutama täpseid termineid. See aga ei tähenda, et neist igaüks aru peab saama. Selline lähenemine vastab ka üldiselt teoreetiliselt tunnustatud lähenemisele, mille kohaselt ei peagi iga seadus olema arusaadav igaühele, vaid üksnes sellele, kes on seaduse adressaadiks⁵³. Selliseid seadusi, mille adressaadiks on igaüks, on suhteliselt vähe. Tänapäeva pluralistlik ning ühiskondlikul tööjaotusel põhinev ühiskond nõuab palju spetsiaal- ja valdkonnaseadusi, mis reguleerivad üksnes teatud eluvaldkondi ning teatud erialaspetsialistide tööd, kasutades

⁵¹ Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri.pdf

⁵² Seaduseelnõu ning ülevaade selle menetlemisest Riigikogus on kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=9&id=253&t=E>

⁵³ Ortlieb Flidner. Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und Bundesgesetze. Staatsmodernisierung. Friedrich Ebert Stiftung. Forum Berlin. 2006. S. 31.

selleks tihti suures osas erialatermineid, mis ei ole üldtuntud. Ka iga erialane tekst, mis ei ole seadus, ei ole erialase ettevalmistuseta inimesele tihti arusaadav. Just sellised seadused moodustavad meie õigussüsteemist suurema osa. Need seadused aga ei peagi olema arusaadavad igäühele, oluline on, et need, kellele nad on suunatud, neid mõistaksid. Erialaterminite kasutamine seaduse tekstis aga võimaldab muuta seaduse tihti just selle adreessaatidele arusaadavamaks ja üheselt mõistetavamaks.

Niisiis ei saa iga seaduse igäühele mõistetavust mõistlikult üldse eesmärgiks seada ning selles mõttes on suur osa kriitikat põhjendamatu. Erandiks on n-õ igäüheseadused, mis reguleerivad selliseid küsimusi, millega võib kokku puutuda igäüks – need on eelkõige tööseadused, perekonnaõigus, üldine tsiviilõigus jms. Siiski saab ka siin lõpuni arusaadavust taotleda ainult piiratud määral. Mitmed mõisted jätab seadusandja tihti teadlikult sisustamata, et anda tõlgendajatele paindlikkust üksikjuhtumi lahendamiseks. Niisiis tuleb iga seaduse puhul kaaluda ühelt poolt seaduse arusaadavust selle adreessaadile ning teisalt selle vajalikku kestmajäämist ajas ja paindlikkust.

Seega ei saa seaduste arusaadavus igäühele iseenesest ka tulevikus olla eesmärgiks, püüelda tuleb seaduste üheselt mõistetavuse poole. Soovitavaks tuleb pidada määratlemata õigusmõistete kasutamist üksnes seal, kus seadusandja näeb vajadust anda otsustajatele piisavat paindlikkust, arvestades eelkõige õiguskindluse põhimõtet. Määratlemata õigusmõistete kasutamine kui erand vajab eelnõude seletuskirjades eraldi põhjendamist. Küll tuleks seaduseelnõude koostamisel järgida õigekeelsuse nõudeid ning vältida keeleliselt põhjendamatult keeruliste väljendite ja terminite ning kantseliidi kasutamist seadustes. Viga, mis sageli seaduste arusaadavuse seisukohalt tehakse, seisneb selles, et seadustekst sõnastatakse mitte seaduse eeldatava adreessaadi arusaamishorisondist lähtuvalt, vaid eeskujuks võetakse seaduse koostaja mõistmistase.

Oluline on riiklikult toetada õiguskeelealast teaduslikku diskussiooni, mis seni on toimunud ajakirjas „Õiguskeel”.

Ettepanekud

- **Vabariigi Valitsuse juhtimisel tuleb koostada 2012. aasta lõpuks Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse jaoks ühtsed normitehnilised eeskirjad ning tagada nendest juhendumine kogu õigusloomeprotsessi kestel Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu Kantselei koostöös.**
- **2012. aasta lõpuks tuleb täpselt kindlaks määrata Vabariigi Valitsuse (sh Justiitsministeeriumi, Riigikantselei), Riigikogu komisjonide ja Riigikogu Kantselei pädevus eelnõude normitehnilises ja muus õigustehnilises kontrollis.**
- **Eesti õigusaktide eelnõud tuleb koostada võimalikult lihtsas keeles, selgelt ja täpselt, arvestades eelkõige isikuid, kes on eelduslikult õigusakti peamiseks sihtgrupiks nii rakendajate kui ka adreessaatidena. Eelkõige:**
 - **tuleb sätted sõnastada lühidalt ja võimalikult ühtlaselt, vältida liiga pikki sätteid ja lauseid, keeleliselt asjatult keerukat sõnastust ja lühendite kasutamist;**

- peab õigusakti eelnõus kasutatav terminoloogia olema ühtlane eelnõu piires ja kooskõlas juba kehtivate aktidega, eriti sama valdkonna õigusaktidega, samuti reguleeritava valdkonna üldtuntud terminoloogiaga;
- tuleb vältida samadele terminitele erineva sisu andmist nii ühe õigusakti piires kui ka õiguskorras tervikuna;
- tuleb tagada, et kõik kooskõlastamiseks esitatavad seaduseelnõud on keeleliselt toimetatud eelnõu koostanud ministeeriumi poolt, arvestades Justiitsministeeriumi poolt selleks üldiselt antud juhiseid ja selgitusi.

IV. Huvigruppide kaasamine

Regulatsioonist puudutatud isikutega eelnõu põhilahenduste arutamine on vajalik nii eelnõu kõigi mõjude väljaselgitamiseks kui ka demokraatia põhimõttest tulenevalt.

Kaasamine peab tagama, et kõik eelnõuga taotletavatest muudatustest puudutatud huvigrupid saaksid eelnõu olemasolust teada ning et neil soovi korral oleks võimalik teada anda oma seisukohtadest eelnõu kohta. Kaasamine tagab aga lisaks mõjude väljaselgitamisele ka õigusnormide suurema aktsepteerituse ning aitab kaasa kodanikuühiskonna tekkele⁵⁴. Seetõttu peab kaasamine toimuma kõigi seaduseelnõude puhul⁵⁵. Kaasamine on seetõttu osa õigusakti kvaliteedi tagamisest.

Siiski peab see eelkõige õigusloome protsessi efektiivsuse huvides jääma teatud formaalsete reeglite piiridesse⁵⁶. Kindlaid protseduurireegleid on vaja eelkõige selleks, et vältida reformide põhjendamatu venimist ning vältida huvigruppidele vajalike muudatuste elluviimise blokeerimise võimalust kaasamise sildi all. Samuti peetakse üldiselt heaks praktikaks, kui kaasamine toimub enne regulatsiooni esitamist eelnõu heakskiitvatele institutsioonidele⁵⁷, st Vabariigi Valitsusele või Riigikogule, et võimaldada arutelu tulemusi eelnõu lõpliku teksti koostamisel arvestada. Soovituslikuks peetakse arutelu võimalikult laia isikute ringiga⁵⁸. Praegune kord, kus avaliku arutelu korraldamine on suuresti iga valdkondliku ministeeriumi otsustada ning seetõttu ministeeriumide lõikes suhteliselt erinev, ei ole mõistlik ega eesmärgipärane.

⁵⁴ OECD Public Management Policy Brief. Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation. July 2001, kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>. Muu hulgas sisaldub selles dokumendis (lk 5 jj) 10 punktist koosnev riikide parimate praktikate võrdlemise teel koostatud kaasamise põhimõtete loetelu, millest soovitatakse liikmesriikidel lähtuda.

⁵⁵ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13. November 2001. Lk 27 jj. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

⁵⁶ Seda rõhutab ka The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, OECD 1997, Paris, lk 25; kättesaadav ka <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>

⁵⁷ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13. November 2001. Lk 27 jj. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

⁵⁸ Ibid.

Ühiskonna kaasamiseks otsustusprotsessi on oluline avalikkuse teavitamine kavandatavast enne otsuse langetamist. Üksnes sel juhul on üksikisikul võimalus poliitika kujundamisel osaleda ja seda ka mõjutada nii, nagu see tegelikult põhiseadusest tuleneva demokraatliku õigusriigi põhimõtte kohaselt olema peaks. Kummatigi ei ole, eriti pidades silmas ekspertide piiratud arvu, mitte alati tehtud parim selleks, et kaasata neid diskuteerima probleemide üle, mis on ühiskonna seisukohalt olulised.

Kaasamise korraldamiseks on Riigikantselei poolt loodud elektrooniline keskkond **www.osale.ee**. Siiski ei ole selle kaudu eelnõude, kontseptsioonide ega väljatöötamiskavatsuste avalike arutelude korraldamine kohustuslik. Praktikas seda valdava osa eelnõude puhul ei tehta. Küll on ministriumid kasutusele võtnud keskse süsteemiga paralleelseid elektroonilisi lahendusi blogide, foorumite, aga ka lihtsalt dokumentide oma veebilehel avaldamise kujul. Tulemuseks on olukord, kus tervikülevaadet sellest, mis poliitikasuunad on hetkel muutmisfaasis ja mida konkreetselt plaanitakse, on väga raske saada. Seetõttu tuleb parandada nii regulatsiooni kui ka infrastruktuuri selleks, et kaasata huvigruppe õiguspoliitika kujundamise süsteemi ning tugevdada nende ekspertiisi kvaliteeti. Parasjagu menetlemisel olevad poliitikadokumendid ning nende realiseerimiseks plaanitavate regulatiivsete meetmete kontseptsioonid ja eelnõud peavad olema kättesaadavad ühest kohast. Ilmselt saavutatakse selline olukord siis, kui realiseerub Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud õigusinfosüsteemi projekt.

Ettepanekud

- **Regulatsioonist mõjutatud isikutega eelnõu põhilahenduste arutamine on vajalik nii eelnõu kõigi mõjude väljaselgitamiseks kui ka demokraatia põhimõttest tulenevalt.**
- **Aruteluks tuleb esitada nii eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon kui ka eelnõu ise.**
- **Kaasamine on efektiivne üksnes juhul, kui see toimub selgete formaliseeritud menetlusreeglite järgi. Seetõttu tuleb Vabariigi Valitsusel 2012. aasta lõpuks välja töötada ning kehtestada kõigile valitsusasutustele eelnõude avalikuks aruteluks esitamise ja arutelu tulemuste Riigikogule esitamise kord.**

V. Õigusteadlikkus

Õigusriik ei ole mitte üksnes poliitiline, vaid ka kultuuriline mõiste. Õigussüsteem saab olla efektiivne ainult juhul, kui selle pakutavaid võimalusi piisavalt tuntakse ja kasutatakse – seega on õiguspoliitika valdkonna üheks eesmärgiks elanike piisav õigusteadlikkus.

2007. aastal tegi Justiitsministeerium esimest korda uuringu, mille eesmärgiks oli saada andmeid Eesti elanike õigusteadlikkuse kohta⁵⁹. Seni oli põhjalikumalt käsitletud noorte

⁵⁹ Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring. Justiitsministeerium 2007, kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=30815/Eesti+elanike+%F5igusteadlikkuse+uuring.pdf>

hälbivat käitumist ja noorte õigusteadmisi⁶⁰, üldist ülevaadet elanike õigusteadlikkusest Eestis koostatud ei ole. Küll on sellesarnaseid uuringuid tehtud Soomes⁶¹ ja Ühendkuningriigis⁶².

Eraldi tähelepanu tuleks pöörata noorte inimeste õigusteadlikkusele ja õigushoiakute väljaselgitamisele. 2008. a alguses Riigikohtu poolt koostatud uuringus⁶³ on toodud välja, et muutus koolinoorte õigusteadlikkuses toimub 11. klassis, samas 94% kooliõpilasi on uuringu kohaselt omandanud oma õiguslased teadmised kodanikuõpetuse raames.

Ettepanekud

- **Õigusteadlikkus on oluliseks eelduseks seaduste eesmärkide saavutamisele. Seetõttu tuleb õigusteadlikkusele pöörata süsteemset tähelepanu.**
 - **Vabariigi Valitsusel tuleb õigusteadlikkuse hindamine muuta 2013. aasta lõpuks regulaarseks. Kindlaks tuleb määrata need õigusteadlikkuse näitajad, mis võetakse pideva jälgimise alla.**
 - **Ühiskonnagruppides, kus õigusteadlikkus ei ole piisavalt suur, tuleb leida võimalusi selle parandamiseks. Eelkõige eeldab see, et uuringute käigus tehakse need grupid kindlaks ning neile harjumuspäraste kanalite kaudu selgitatakse neile kehtiva õiguse sisu.**
 - **Iga seaduseelnõu väljatöötamise eel koostatavas kontseptsioonis peab sisalduma eraldi selgitus selle kohta, kuidas kavatsetakse seaduse muutmise tõttu tekkiv lünk õigusteadlikkuses täita.**
 - **Õigusteadlikkuse suurendamise vahendiks on ka konkreetse asja lahendamisel isikule õiguslike selgituste andmine avaliku võimu poolt, mille kasutamist tuleks alati soovitada isikut piiravate toimingute korral.**
- **Õigusteadlikkuse regulaarse mõõtmise tulemustest teavitab Vabariigi Valitsus avalikkust ja Riigikogu asjassepuutuvaid komisjone.**
- **Õigusaktide ja õigusinfo kättesaadavuse parandamiseks tuleb Vabariigi Valitsusel 2012. aasta lõpuks luua praeguste mitmete õigusinfot sisaldavate infosüsteemide, nagu Riigi Teataja, e-õiguse, Riigikogu ja Riigikohtu veebilehtede, kaasamisveebi jms baasil ühtne õigusinfosüsteem.**
- **Rahvusvahelise konkurentsivõime ja ärikeskkonna selguse huvides tuleb tagada, et jätkub Eesti seaduste süsteemne tõlkimine inglise keelde Vabariigi Valitsuse vastutusel. 2014. aasta lõpuks peab olema tagatud, et kõik kehtivad seadused**

⁶⁰ Auväärt, L. [jt.] Noorte õigusliku sotsialiseerumise uurimine üleminekul riigisotsialismist vabaturumajandusse: materjale

kordusuuringust / Tartu Ülikooli sotsioloogia osakond, Õiguspsühholoogide ja -sotsioloogide Tartu Ühing;

⁶¹ Litmala, M; Law and the Citizen 2004: A Survey on Legal Institutions and Access to Justice National Research Institute of

Legal Policy; Publication no. 210; Helsinki 2004

⁶² Hazel, G.; Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law; Hart Publishing-

⁶³ Gümnaasiumiõpilaste õigusteadvuse uuringu tulemused. November-detsember 2007, kättesaadav ka http://www.riigikohus.ee/vfs/683/Noorte_%F5igusteadvuse_uuringu_aruanne.pdf

tõlgitakse inglise keelde mõistliku aja jooksul pärast nende avaldamist Riigi Teatajas.

VI. Kvaliteeti toetav organisatsioon

6.1. Vabariigi Valitsuse keskne roll

Kuigi põhiseaduse § 103 kohaselt on seaduste algamise õigus Riigikogu liikmetel, Riigikogu fraktsioonidel, Riigikogu komisjonidel, Vabariigi Valitsusel ning ka Vabariigi Presidendil (viimasel küll üksnes põhiseaduse muutmiseks), pärineb enamik Riigikogu poolt vastu võetud seaduste eelnõusid Vabariigi Valitsuselt. Eesti põhiseadusest ja valimisseadustest tulenevalt on meie valitsussüsteemile omane, et Vabariigi Valitsuse moodustavad Riigikogu fraktsioonide koalitsioonid. Valitsuskoalitsiooni moodustavaid erakondi samastatakse avalikkuses suures osas Vabariigi Valitsusega. Erimeelsusi koalitsioonierakondade vahel käsitab nii avalikkus kui ka Riigikogu opositsioon koalitsiooni nõrkusena, mistõttu suuremaid vaidlusi Riigikogus koalitsioonierakondade vahel üksikute seaduseelnõude üle valdavalt ei toimu. Selle tulemusena võetakse enamik Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud seaduseelnõusid vastu ilma suuremate muudatusteta. Muude algatusõiguslike organite algatatud eelnõud saadetakse Riigikogust enne sisulise arutamise algust arvamuse saamiseks Vabariigi Valitsusele ning tihti määrab viimase arvamus kogu valitsuskoalitsiooni käitumist Riigikogus.

Sellest riigiõiguslikust ja poliitilisest praktikast tuleneb õigusaktide kvaliteedi jaoks üks järeldus: Vabariigi Valitsusel kui institutsioonil on määrav roll õigusaktide kvaliteedi tagamisel. Sellest, kui kvaliteetselt on Vabariigi Valitsus seaduseelnõu ette valmistanud, sõltub otseselt kehtestatava seaduse kvaliteet. Selleks et Riigikogu saaks vastu võtta kvaliteetseid seadusi, tuleb keskenduda õigusaktide väljatöötamise ja hindamise kvaliteedile Vabariigi Valitsuses ja ministeeriumides. Kuigi põhiseaduse kohaselt otsustab – ning seega kannab selle eest ka vastutust – seaduste kvaliteedi üle Riigikogu, tingib Eesti poliitiline süsteem, et Riigikogu saab seaduste kvaliteeti mõjutada peaaesjalikult Vabariigi Valitsuse kaudu ning Riigikogu saab üksnes teostada järelevalvet selle üle, et Vabariigi Valitsus teeks oma tööd õigusaktide kvaliteedi tagamisel hästi.

Sisuliselt ei ole eelnevas erinevust ka nende eelnõude puhul, mis algatatakse Riigikogus muude algatusõiguslike isikute poolt kui Vabariigi Valitsus. Sellisel juhul tuleb lihtsalt tagada, et Vabariigi Valitsus teeks eelnõu õigustehnilise kontrolli eelnõu kohta Riigikogule arvamuse andmise käigus. Veel enam, tulenevalt sellest, et Riigikogus algatatud eelnõude puhul on enamasti tegemist poliitilise teemapüstitusega, tuleks kaaluda seda, kas selliste eelnõude puhul tuleks suurendada vastava valdkonna eest vastutava ministeeriumi osa eelnõu lõplikul sõnastamisel. Viimane kehtib ka Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõude muutmisel Riigikogus enne nende heakskiitmist: ka siin peaks olema vastutava ministeeriumi roll selgelt suurem⁶⁴. Niisiis vastutaks valdkondliku ministeeriumi kaudu Vabariigi Valitsus nii selle eest, et eelnõu või muudatusettepaneku mõjud saaksid hinnatud, kui ka eelnõu lõpliku sõnastuse õigustehnilise kvaliteedi eest. Riigikogul peaks olema ka võimalus iseseisvalt ning väljaspool mõne eelnõu menetlemist algatada mõne kehtiva seaduse ÕMA.

Eelnevat silmas pidades tuleb tähelepanu pöörata järgmistele aspektidele.

6.2. Juhtimine

⁶⁴ Nii näiteks ka Saksamaa GGO § 52 lg 2.

Kvaliteedijuhtimissüsteemide üks põhiprintsiipe, mis kehtib ka õigusaktide ettevalmistamise puhul⁶⁵, on see, et kvaliteedi tagamine on tulemuslik ainult siis, kui seda käsitatakse juhtimisülesandena. Ilma püsiva ja nähtava riigi poliitilise juhtkonna toeta ja juhtimiseta ei ole mõtet oodata, et seaduste väljatöötajad ministeeriumides kvaliteedile erilist tähelepanu pööraksid. Niikaua kui poliitilise juhtkonna jaoks on oluline üksnes kindla pealkirjaga seaduse avalikkusele lubatud tähtajaga esitamine Riigikogule, pööramata selle sisulisele kvaliteedile tähelepanu, ei ole õigusaktide kvaliteedi paranemist ning ametnike tegelemist sellega seotud küsimustega oodata.

Seejuures on peamiseks keerukaks juhtimisülesandeks vajadus tõlkida poliitiliselt soovitud eesmärgid sellistesse sooritus- ja tulemusnäitajatesse, mis tõesti suunavad eelnõude koostajaid leidma lahendusi soovitud küsimustele. Kindlasti on vaja leida õigusaktide kvaliteedi tagamisel selge seos Vabariigi Valitsuse kui terviku tööplaaniga.

Lisaks poliitilise juhtkonna toele on vaja kujundada organisatsioon selliseks, et sellest oleks näha juhtkonna täielik seismine õigusaktide kvaliteedi eest.

Vastutuse kindlaksmääramine ning selliste organisatsiooniliste reeglite loomine, mis tagavad alati teatud standardkontrolli, on määrava tähtsusega eelnõude kvaliteedi tagamiseks. Nimelt satuvad poliitiliselt vastutavad isikud tihtipeale meeletu avalikkuse surve alla mingi konkreetse sätte või regulatsiooni muudatuse esitamiseks aja jooksul, mis on kvaliteedi tagamiseks ilmselt liiga lühike. Tagajärjeks on, et sellise sümboolse poliitilise käigu tulemusena vastu võetud n-õ märgilise tähendusega seadused ei lahenda tegelikult seda probleemi. Niisugune populistlik seadusloome vähendab õiguskorra tõsiseltvõetavust ja efektiivsust tervikuna. Just sellistes olukordades on kõige suurem oht esitada ebakvaliteetseid ja läbikaalumata lahendusi.

Selliseid olukordi ei ole võimalik välistada niikaua, kui elame meediaühiskonnas ja valime demokraatlikul viisil otsustajaid. Abivahendina on selliste olukordade ületamiseks nähtud selliste institutsioonide ja protseduurireeglite loomist, millega on kõik poliitikaprotsessis osalejad seotud ning mis aitavad neil ka kirjeldatud olukorras eelnõude kvaliteedile tähelepanu pöörata⁶⁶. Sellise kontrollietapi kehtestamine ei pruugi ilmingimata tähendada õigusloomeprotsessi aeglustumist, kuivõrd kiiruga ja ilma analüüsita ettevalmistatud eelnõude puhul võtab poliitiline diskussioon oluliselt rohkem aega.

Niisiis tuleks kindlaks määrata institutsioon, mille ülesanne on süsteemselt ja teisi õigusloomega tegelevaid asutusi juhtivalt tegeleda õigusaktide kvaliteedi küsimustega⁶⁷. Soovitatavalt peaks selliseks vastutavaks institutsiooniks olema üks valitsuse liige, Eesti süsteemis sobiks selleks eelkõige peaminister või justiitsminister. Selle institutsiooni poliitiline juht peaks iga aasta tegema Riigikogule ülevaate õiguspoliitiliste otsuste rakendamise praktikast ja pooleriolevatest tegevustest.

⁶⁵ Seda rõhutab ka The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, OECD 1997, Paris, lk 24; kättesaadav ka <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>

⁶⁶ Nii soovitatakse ka näiteks nn Mandelkerni raportis lk 46 jj:
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

⁶⁷ Vrd Mandelkerni raportit peatükk 7 jj lk 46 jj;
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

6.3. Personal

Oluline on, et eelnõusid ettevalmistav personal oleks piisavalt hea ettevalmistusega. Ka selles aspektis ei ole praegune olukord rahuldav. Eelkõige on probleemiks ministeeriumide suhteliselt erinev praktika õigusaktide väljatöötamise ministeeriumisisises korralduses ning asjaolu, et valdava osa eelnõusid valmistavad ette ilma õigushariduseta muude sisuliste poliitikavaldkondade spetsialistid. Kuivõrd väga sageli ei ole tegemist juristidega, ei ole kuidagi mõistlik oodata, et nad pööraksid piisavat tähelepanu õigusakti kvaliteedi küsimustele, näiteks eelnõu sobivusele olemasolevasse õigussüsteemi.

Nendele tublidele valdkonnatundjatele põhjaliku õiguskoolituse andmine ei tundu aga kuigi otstarbekas, kuivõrd praktikas puutuvad valdkondlikud poliitikakujundajad suuremate seaduseelnõudega kokku mitte tihedamini kui üks kord legislatuuriperioodi jooksul. Kui aga õigusakti eelnõu väljatöötamise ülesanne pannakse poliitikaüksusele, on selle täitmisega tavaliselt niivõrd kiire, et hea õigusloome alase teadmise saamine ei ole lihtsalt võimalik. Seega oleks õige luua igas ministeeriumis struktuuriüksus, mille ülesandeks on poliitikaüksuste poolt väljatöötatavate õigusloomeliste algatuste juhtimine, sisuline nõustamine ja sisulise õigusliku analüüsi tegemine.

Igas ministeeriumis on praeguse praktika kohaselt küll olemas õigusosakond, kuid seal töötavad ilma valdkondliku spetsialiseerumiseta juristid, kelle rolliks on peamiselt poliitikaosakonna poolt koostatud eelnõu kooskõla tagamine kehtiva normitehnika eeskirjaga. Laiemalt õigusaktide kvaliteedi küsimused nende osakondade tähelepanu alla ei kuulu. Teisalt on olemasolevate õigusosakondade probleemiks, et seal töötavatel juristidel, kes võrreldes Eesti üldise juristide oskusteabaturuga on ilmselgelt alatasustatud, arvestades neilt oodatava töö sisu, ning seetõttu on osakonnas suur kaadri voolavus, puudub kvaliteetse õigusakti ettevalmistamiseks vajalik kogemus ja ettevalmistus.

Kolmas probleem on see, et juriste koolitatakse eelkõige seaduse rakendajateks ja kasutajateks, mitte aga nende loojateks⁶⁸. Kuna üksnes väga väike osa juristidest puutub hilisema karjääri jooksul kokku vajadusega luua õigusakte, ei ole vastava süvaõppe lisamine ülikoolide õppekavadesse eriti praktiline. Ülikoolides suunatakse peamine tähelepanu ka tulevikus kehtiva õiguse ja selle tõlgendamise meetodite selgitamisele. Siit tuleneb aga seadusloome kvaliteedi seisukohalt vajadus anda õigusloomega tegelevatele juristidele täienduskoolitust ja tuge õigusloome meetoodika küsimustes.

Seega tuleks ka õigusloome eest vastutavate ametnike ettevalmistusele oluliselt suuremat tähelepanu pöörata. See eeldab loomulikult õigusloome kvaliteedi küsimuste teadvustamist ja tähtsustamist ministeeriumide juhtkonnas ning loobumist arusaamast, et poliitikavaliku ja Riigikogule seda kajastava seaduseelnõu vahepeale jääv on üksnes tehniline ettevalmistamine. Ka siin kehtib seaduspära, et kui juhtkond ei pööra õigusaktide kvaliteedi küsimusele tähelepanu, ei ole põhjust oodata selle küsimuse tähtsustamist tehnilise töötaja staatusesse surutud juristidelt.

Teiseks eelduseks, mis tagab õigusakti sobivuse olemasolevasse õiguskorda, on kõrgelt kvalifitseeritud juristide kaasamine õigusaktide väljatöötamisse. Kahjuks on paljudes valdkondlikes ministeeriumides ka praegu olukord, kus eelnõude väljatöötamisega tegelevad

⁶⁸ Vrd Messerschmidt. Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik. Entwicklungstendenzen der Legisprudenz. Seitschrift für das Juristische Studium, ZJS 2/2008, S. 111 jj, 112.

spetsiifiliste valdkondade väärivad esindajad, kuid juristid kui õiguskorra tundjad kaasatakse alles eelnõu väljatöötamise lõppfaasis, kui enamik õiguspoliitilisi valikuid on juba tehtud. Ilmselt just see on põhjuseks, miks tuleb Justiitsministeeriumil jätta kooskõlastamata märkimisväärne osa eelnõudest. See ei ole aga mitte ainult justiitsministri jaoks probleem, eelkõige kannatab selle probleemi all Vabariigi Valitsuse poliitiliste prioriteetide elluviimine, EL-i õiguse ülevõtmise tähtaegadest kinnipidamine ning lõpuks on tegemist ju ka lihtsalt ministeeriumide niigi napi tööjõuressursi raiskamisega. Tulemuseks on tihti aga esemetud poliitilised vaidlused ministrite vahel ja poliitiliste prioriteetide mitterealiseerumine. See probleem, küll veidi väiksemal kujul, kaasneb tihti ka eelnõudega, mille väljatöötajateks on juristiharidusega inimesed. Viimane asjaolu kajastab suurel määral ka praeguse Eesti õigushariduse kvaliteeti.

Riigi õiguspoliitika kujundamist mõjutavad otseselt nii õigusharidus kui ka õigusteadus. Õiguspoliitika on valdkond, mis vajaks tunduvalt põhjalikumalt analüüsi, seda nii kehtiva õiguse dogmaatika osas kui ka süsteemi loomises, mis võimaldaks kontrollida, kas tegelikult õigusaktile seatavad eesmärgid on üldse saavutatavad, kas valitud õiguslik tee on selleks kõige kohasem, ja samuti hilisemas etapis selle hindamist, kas tegelikkuses on õigusaktiga saavutatud soovitud eesmärk. Kui mõju ei ole olnud piisav või see puudub üldse, tuleb õigusakti muuta. Seega peab reformidejärgse õiguse pidev analüüs saama lähitulevikus üheks õigusliku mõtte ja õiguspoliitilise tegevuse prioriteediks.

Sellega seoses on varem kaalutud erilise mõttekeskuse⁶⁹ (*think tank*) või õiguspoliitika instituudi loomist⁷⁰, mis praeguses etapis oleks ilmselt mõeldav eelkõige teadusasutuste ja ministeeriumi spetsiifilise koostöövormina, kuid tasub kindlasti kaalumist. Vähegi arvestatavate õigusteaduslike tööde tulemused peavad jõudma õiguspoliitika kujundajate kätte. Probleemiks uue institutsiooni loomisel on – jättes sellega kaasnevad lisakulud kõrvale – asjaolu, et heal tasemel õigus- ja sotsiaalteadlased on praegu juba õigusloomeprotsessi hõlmatud. Nende koondamine lihtsalt uude institutsiooni ei annaks eelduslikult mingit efekti. Seega on sellise uue institutsiooni loomine kaheldav seni, kuni see ei anna võimalust kaasata õigusloomesse täiendavaid hea ettevalmistusega inimesi. Seetõttu tundub mõistlik luua pigem virtuaalne koostöövorm õigusloome eest vastutava ministeeriumi juhtimisel kõigi õigusloomega tegelevate institutsioonide ja olemasolevate teadusasutuste vahel. See võimaldaks ka teadustööde tulemusi suuremal määral praktikasse rakendada.

6.5. Kontroll

Paralleelist kvaliteedijuhtimissüsteemidega tuleneb, et lisaks tulemuse kvaliteedinõuete täitmiseks hädavajalikule juhtimisele, töötajatele ja tulemusnäidikutele tuleb sisse seada ka süsteemid, mis tegeliku toodangu kvaliteeti kontrollivad. Sellise kvaliteedikontrolli järele on vajadus ka seadusloome puhul. Seni on kvaliteedi kontrollija rolli täitnud Justiitsministeerium.

Ettepanekud

- **Kuivõrd õigusaktide väljatöötamise käigus – ükskõik, kas need algatatakse Vabariigi Valitsuse või teiste algatusõiguslike institutsioonide poolt – on keskne**

⁶⁹ Pruks, Peep. Poliitikauuringud ja õiguspoliitika kujundamine Eestis. *Juridica* nr 10, 2000, lk 623–632.

⁷⁰ Rask, Märt. Akadeemiline õigusharidus: Eesti õigussüsteemi huvid ja ootused. *Juridica* nr 4, 2002 lk 215–217.

roll Vabariigi Valitsusel, peab Vabariigi Valitsus vastutama ka õigusaktide kvaliteedi eest.

- Vabariigi Valitsus peab tagama enda poolt Riigikogule esitatavate eelnõude kvaliteedi.
- Vabariigi Valitsus peab 2012. aasta lõpuks hakkama hindama ka teiste seaduseelnõu algatamise õigust omavate institutsioonide algatatud seaduseelnõude ja nendele lisatud mõjuanalüüside vastavust käesolevas tegevuskavas viidatud põhimõtetele.
- Vabariigi Valitsuse sees peab samuti olema üks õigusaktide ja õigusloomeprotsessi eest vastutav institutsioon, siiani on selleks olnud justiitsminister. Justiitsminister vastutab ka käesoleva tegevuskava täitmise eest.
- 2012. aasta lõpuks tuleb luua organisatsioonilised ja õiguslikud eeldused, et Vabariigi Valitsuse eelnõude kvaliteedi eest vastutav institutsioon – Justiitsministeerium – oleks õigustatud andma teistele ministeeriumidele õigusloomeprotsessi kujundamiseks juhiseid ja soovitusi ning hindama nende täitmist.
- Igas ministeeriumis tuleb 2012. aasta lõpuks määrata üksus, mis vastutab õigusaktide eelnõude juriidilise kvaliteedi eest.
 - Iga seaduseelnõu koostamisse tuleb juba väljatöötamiskavatsuse ning kontseptsiooni loomise etapis kaasata piisavalt hea ettevalmistusega juriste, samuti eelnõuga mõjutatud eluala asjatundjaid.
 - Iga ministeeriumi menetlusreeglites ja Vabariigi Valitsuse asjaajamiskorras tervikuna tuleb tagada, et õigusaktide kvaliteedi eest vastutavatel üksustel, sealhulgas normitehnika- ja keeleekspertidel, oleks piisavalt aega õigusaktide eelnõude läbivaatamiseks ning et nende märkusi ka tegelikkuses arvesse võetaks.
- Süsteemselt tuleb pöörata tähelepanu õigusaktide ettevalmistamise eest vastutavate ametnike õigusteaduslikule ettevalmistusele. Eelkõige:
 - tuleb 2012. aasta lõpuks koostada nende oskuste, teadmiste ja kogemuste kirjeldused, mis on vajalikud kvaliteetse õigusakti koostamise protsessi juhtimiseks ja elluviimiseks, ning nendest lähtuvalt arendada õigusloome eest vastutavate ametnike oskusi;
 - tuleb kaaluda õigusloomega tegelevate juristide koolituse eesmärgil selliste roteerumisprogrammide rakendamist, mille kohaselt oleks õigusloome eest vastutavatel ametnikel alates 2012. aastast võimalik stažeerida Justiitsministeeriumi õigusaktide kvaliteedi eest vastutavas üksuses ja Justiitsministeeriumi õigusloomega tegelevatel juristidel teiste ministeeriumide eelnõude juriidilise kvaliteedi eest vastutavates üksustes ning teiste juriidilisi eriteadmisi nõudvate elukutsete ja ametite esindajate juures (notarid, prokurörid, advokaadid, pankrotihaldurid, kohtud jne).

- Selleks et kaasata akadeemiliste ringkondade teadmisi õigusloomesse, tuleb 2013. aasta lõpuks luua sobiv koostöövorm Vabariigi Valitsuse, Riigikogu ja teadusasutuste vahel.
- Selleks et saavutada kindlust juristide hariduse kvaliteedis, suurendada inimeste liikuvust õiguselukutsete vahel ning eri haridustaustaga juristide omavahelist erialast usaldust, tuleb 2011. aasta lõpuks valmistada ette ja esitada Riigikogule õiguselukutsetele (kohtunikud, advokaadid, prokurörid, notarid, kohtunikuabid ja kohtutäiturid) ühtse juristieksami kehtestamiseks vajalikud seadusemuudatused.
- 2012. aasta lõpuks tuleb õigusloome süsteemsuse tagamiseks korraldada regulaarselt ministriumide õigusloomekavade arutamist õigusloomejuhtide ümarlaual.
- Õiguspoliitika arengusuundadega määratud tegevuse elluviimise ja eesmärkide saavutamise järele valvab Vabariigi Valitsus, kellel on kohustus selles küsimuses nõustada teisi asjaomaseid institutsioone. Kord aastas esitab Vabariigi Valitsus Riigikogule ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta.

VII. Õiguspoliitika arengusuundadega kaasnevad kulud

Tegevused, mis vähendavad olemasolevaid kulusid

Osa õiguspoliitika arengusuundades (ÕPA) ette nähtud tegevustest pigem vähendab õigusloojate töökoormust. (*ÕPA punkt 6.4. õigusakti väljatöötamine pärast põhimõttelise poliitilise otsuse tegemist*).

Pädevuse määramise puhul lisakoormust ei kaasne, pigem väheneb töö dubleerimise lõpetamisega eri osapoolte koormus (*ÕPA punktid: 9.2. normitehnilise kontrolli pädevuse määramine; 25. pädevuse andmine õigusloome protsessi juhtimiseks; 26. vastutuse panemine õigusaktide mõjude juriidilise kvaliteedi eest*).

Lisakulu ei kaasne, kuna tegevused on juba teostatud

Mitmed ettevalmistavad tegevused, mis on ÕPAs loetletud, on praeguseks juba lõpetatud, tegevusi on rahastatud EL Sotsiaalfondi parema õigusloome meetmest. (*ÕPA punktid: 6.2. sisulised juhised väljatöötamiskavatsuste [VTK] koostamiseks; 7.2. juhised õigusaktide eelnõude sisulise kvaliteedi kohta; 8.1.5. mõjude analüüsi juhised; 21.1. oskuste kirjeldamine*).

Tegevuste tulemusel on valminud „Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus“, „ÕMA kontseptsioon“ ja „ÕMA käsiraamat“.

Osa ÕPAs loetletud tegevustest on tänaseks teostatud Justiitsministeeriumi poolt jooksva tegevuse käigus (*ÕPA punktid: 9.1. ühtsete normitehniliste eeskirjade väljatöötamine; 15. ühtse õigusinfosüsteemi rajamine*).

Lisakulu ei kaasne, kuna tööd tehakse tulevikus rutiinse tegevuse käigus olemasolevate ametikohtade tööjõuressurssi kasutades

Osa loetletud tegevustest kuulub Justiitsministeeriumi jooksva töö hulka tulevikus ning lisakoormust seoses nendega ei teki, eesmärgid saavutatakse olemasoleva ressursi abil. (*ÕPA punktid: 13. õigusteadlikkuse hindamine ja parandamine; 23. ühtse juristieksami kehtestamine; 24. õigusloomejuhtide ümarlaudade korraldamine; 25. igaaastase ettekande koostamine arengusuundade elluviimise kohta.*)

Tegevuste teostamiseks on olemas vajalikud tehnoloogilised lahendused, tegevused puudutavad õigusloome avalikustamist ja huvigruppidega konsulteerimist. (*ÕPA punktid: 6.3. VTKde avalikustamine ja huvigruppidega konsulteerimine; 8.1.6. mõjude analüüsi tulemuste avalikustamine; 10. eelnõu põhilahenduste arutamine; 11. VTKde, eelnõu kontseptsioonide ja eelnõu teksti esitamine aruteluks; 12. kaasamiseks menetlusreeglite loomine.*)

Lisakoormust sellised tegevused õigusloomes osalevatele asutustele ei too, kuna need kaasnevad õigusloome jõustamisega ka praegu, pigem väheneb varase huvigruppidega konsulteerimisega eelnõu vastuvõtmisega kaasnev avalike vastuolude lahendamisele kuluv aeg.

Mitmed tegevused on kehtiva regulatsiooni järgi juba kohustuslikud, kuid nende teostus on tendentslik. Õiguspoliitika arengusuundadega luuakse nende tegevuste süsteemsuse tagamiseks parem raamistik ning hõlbustatakse teostajate tööd. Seega võib loota, et osapooled saavutavad väiksema panusega parema kvaliteedi (*ÕPA punktid: 6.1. väljatöötamiskavatsuste koostamine; 9.3. eelnõude keeleline toimetamine.*)

Õigusaktide tõlkimine inglise keelde (*ÕPA punkt 16*) ei nõua lisavahendeid, kuna ka praegu tõlgitakse õigusakte samas mahus inglise keelde.

Lisakoormust ei kaasne, kuna koormus jaotub õigusloome protsessi etappide vahel ümber

Õigusloomeprotsessi korrastamiseks on arengukavas kirjas tegevused, mille puhul suunatakse õigusloomega kaasnev töökoormus üle ühest õigusloome etapist teise. (*ÕPA punkt 7.1. eelnõu kontseptsiooni koostamine*). Kuigi sellised tegevused eraldivõetuna lisavad õigusloojatele tööjõukulu, siis terviklikus õigusloomeprotsessis pigem vähendavad seda, kuna olulised otsustusmomendid on toodud varasemasse õigusloomeetappi ja seega välditakse mitmekordse töö tegemist. Enamik loetletud tegevustest on olnud vajalikud ka olemasoleva regulatsiooni väljatöötamiseks (*7.1.1.–7.1.6.*).

Kaasneb lisakoormus

Teatud tegevused suurendavad õigusloomega tegelevate asutuste töökoormust (*ÕPA punktid: 7.1.2., 8.1. eelnõu mõjude analüüs*). Selleks otstarbeks on aastatel 2011–2013 kavas eraldada Parema Õigusloome fondist vahendeid 5 miljoni krooni ulatuses.

ÕPAs ette nähtud tegevused kvaliteeti toetava organisatsiooni loomiseks toovad Justiitsministeeriumile kaasa lisakulutusi, mis väljenduvad kahe lisanduva ametikoha loomises ministeeriumi õiguspoliitika osakonda. (*ÕPA punktid: 17.2. seaduseelnõude mõjude analüüside hindamine; 21.2. roteerumisprogrammide rakendamine*). Kulud on aastatel 2011–2013 plaanitud katta parema õigusloome fondi vahenditest ning võimalikud mõjud on esitatud Justiitsministeeriumi koostatud.

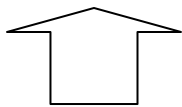
VIII Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu on läbinud ministeeriumite vahelise kooskõlastuse ja selle osas on lisatud kooskõlastustabel.

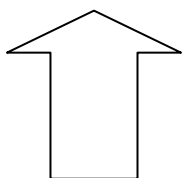
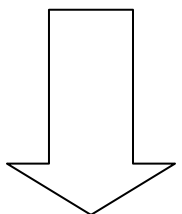
Eelnõu seletuskirja lisad:

1. Õigusakti koostamise protsessiplaan; 1 lk;
2. Õigusaktide mõjude analüüsi kontseptsioon; 104 lk;

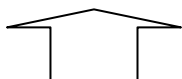
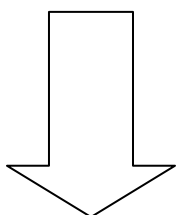
Lisa 1. Õigusakti koostamise protsessiplaan



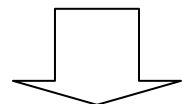
A. Seadusandliku tegevuse vajaduse väljaselgitamine



B. Õigusliku meetme valik



C. Õigusliku meetme kujundamine



D. Tulemuse kontroll

1. Ühiskondliku probleemi defineerimine				
2. Riigipoolse eesmärgi selgitamine probleemi lahendamiseks				
3. Kõigi võimalike eesmärgi saavutamise strateegiate ja meetmete väljaselgitamine				
4. Kõigile võimalikele meetmetele eesmärgipärasuse ja efektiivsuse hinnangu andmine				
5. Põhimõtteline meetme valik				
a) Õiguslik		b) Mitteõiguslik		
6. Õigusnormi eesmärgi määratlemine				
Põhiseaduspärasuse kontroll: eesmärk legitiimne?				
7. Õigusnormi oodatava toime määratlemine				
8. Oodatavale toimele vastava õigusliku meetme otsimine/väljatöötamine				
Allikad:	a) Õigusdoqmaatika		b) Võrdlev õigusteadus	
9. Kõigile õiguslikele meetmetele eesmärgipärasuse, efektiivsuse ja proportsionaalsuse hinnangu andmine				
Põhiseaduslikkus	Kuluefektiivsus	Halduskoormus		
Eeldatavad mõjud keskkonnale, majandusele, sotsiaalsuhetele			Kodanikumugavus	
10. Lõplik õigusliku meetme valik				
11. Normide sõnastamine				
Akti liik	Mõisted/keel	Viitamine	Süsteematika	Jõustumine
Regulatsiooni tihedus	Delegeerimine	Seosed teiste õigusaktidega	Sobivus õigussüsteemi	Hilisem eesmärgikontroll
12. Kooskõlastamine, kaasamine, ühiskondlik diskussioon				
13. Kehtestamine				
14. Eesmärgi täitmise kontroll				