

Lugupeetud esimees ja juhatus, head Riigikogu liikmed

Õiguspoliitika arengusuunad, mille Riigikogu eelmine koosseis heaks kiitis, on Eesti õiguspoliitikas kahtlemata teetähis. Arengusuundade otsene mõju ei ole igapäevaelus küll ehk nii silmatorkav kui mõnel meie õiguskorda põhjalikult reforminud seadustikul, aga pikaajalise mõju poolest ei jää see neile ka millegi poolest alla. Enamgi, õiguspoliitika arengusuundade üks nurgakive ehk hea õigusloome põhimõtted aitavad meil jälgida, et iga uus õigusakt oleks põhjalikult kaalutud ega vajaks peatset ümbertegemist. See aga tähendab, et arengusuundi ellu viies parandame kogu õiguskorra kvaliteeti juurtest alates.

Õnneks ei ole me sellel õigusloome edendamise teel üksi, vaid saame nõu ka Euroopa Liidult ja OECD-lt, kes pööravad teadmiste-põhisele ja kaasavale õigusloomele üha rohkem tähelepanu. Näiteks määras Euroopa Komisjoni uus president Jean-Claude Juncker parema õigusloome eest vastutama oma esimese asepresidendi ja ta on kinnitanud, et see valdkond leiab tema valitsusajal palju tähelepanu. Parem õigusloome on ka OECD lähiaastate peamisi eesmärke.

Oma ettekandes annangi esmalt ülevaate rahvusvahelistest tegevustest ning seejärel selgitan, kuidas me oma igapäevaelus hea õigusloome teel liigume.

Tegime eelmisel aastal parema õigusloome ja ennekõike õigusaktide mõjude analüüsi teemal väga aktiivset rahvusvahelist koostööd. Rääkisime innukalt kaasa Euroopa Liidu ja OECD parema õigusloome koostööfoorumitel, kus saime hulga häid teadmisi, aga korraldasime ka ise kaks seminari, kus jagasime oma kogemust teistele. Kasulikke ideid saime Soomesse ja Horvaatiasse tehtud visiitidelt.

Detsembris organiseerisime välisministeeriumi ja riigikantseleiga Euroopa Liidu õigusaktide mõjude hindamise seminari. Üheskoos Euroopa Komisjoni esindajaga arutlesime selle üle, kuidas komisjon saaks paremini arvestada liikmesriikidele avalduvate mõjude erinevustega. Tõdesime, et Eestile tekkivate mõjude kuuldavamaks tegemiseks on oluline komisjoni võimalikult vara informeerida, enne seda, kui ettepanek Euroopa Liidu nõukogu lauale arutamiseks esitatakse.

Õiguspoliitika arengusuundade üks nurgakive ehk hea õigusloome põhimõtted aitavad jälgida, et iga uus õigusakt oleks põhjalikult kaalutud ega vajaks peatset ümbertegemist.

Tihe mõjuanalüüsi võrgustik ehk ministeeriumide koostöö on õigusmõjude süsteemi terviklikkuse ja ühtse praktika mõttes äärmiselt vajalik.

Hiljuti toimus koos Praxisega korraldatud rahvusvaheline õigusmõtjude analüüsi seminar. Arutasime väliskolleegidega Eestis ilmnenud õnnestumisi ja kitsaskohti ning tutvusime uuendustega, mida on selles vallas viimastel aastatel välja töötatud. Seminar andis mitmeid häid ideid Eesti õigusmõtjude süsteemi edasiarendamiseks ning muutis tublisti tihedamaks õigusmõtjude analüüsi võrgustikku nii Eestis kui ka välismaal. See on õigusmõtjude süsteemi terviklikkuse ja ühtse praktika mõttes äärmiselt vajalik.

Nagu öeldud, jagame kogemust ka teistele. 2013. aastal tutvustasime oma süsteemi rakendamist Ukraina, Bosnia-Hertsegoviina ja Horvaatia delegatsioonile, kusjuures koostöö Horvaatiaga on 2011. aastast alates aina tihenened. Tänavu käisid Eesti ametnikud vaatamas, kuidas on seal õnnestunud juurutada Eestist inspireeritud õigusmõtjude analüüsi süsteemi. Märkasime, et murekohad on paljuski sarnased, näiteks napib analüüsivõimet ja õigusloome üldiselt on rutakavõitu.

Käisime ka Soome kolleegide juures. Soome on ehe näide, et õigusmõtjused saab tervikuna hästi hinnata ainult siis, kui on kujunenud mõjuanalüüsi toetav mõtteviis. Soomlastel ei ole selles vallas nii üksikasjalikku reeglistikku kui meil, kuid eelanalüüsi põhjalikkus ja kvaliteet on meist tubli sammu jagu ees. Palju aitab neid sealse justiitsministeeriumi haldusalasse kuuluv, kuid sõltumatu õiguspoliitika uurimisinstituut, mis koostab kavandatavatele poliitikavalikutele mõjuanalüüsi ja jälgib, kas juba tehtud valikud on rakendunud eesmärgipäraselt.

Kokkuvõttes on rahvusvaheline koostöö aidanud meil mõista, kus me teiste riikidega võrreldes oleme ja milliseid lahendusi tasub kasutama hakata. Igal juhul pole kahtlust, et meil on üks kõige eesrindlikumaid mõjtude hindamise reeglistikke. Küll aga on meil palju arenguruumi selle reeglistiku mõtestatud ja eesmärgipärasel rakendamisel.

Olen juba selle aasta juuni kuus toimunud Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste nõukogus esile tõstnud, et oluline on keskenduda viimasel kümnendil vastu võetud rohkete õigusaktide tõhusale rakendamisele. Tegevused õigusloomes peavad põhinema üheselt väljaselgitatud vajadusel ja olema läbikaalutud. Selge peab olema,

Õigusmõtjused saab hästi hinnata ainult siis, kui on kujunenud mõjuanalüüsi toetav mõtteviis. Soomlastel ei ole nii üksikasjalikku reeglistikku kui meil, kuid eelanalüüsid on põhjalikud ja kvaliteetsed.

Enne kui asutakse seaduseelnõu välja töötama, tehakse esmane analüüs uue õigusakti mõjtude kohta. Kui selgub, et mõju võib olla suur, hakatakse kavandama põhjalikumad mõjuanalüüsi.

kuidas senised lahendused on rakendunud ning kuidas nad toimivad.

Lähengi edasi sellega, kuidas me rakendame hea õigusloome põhimõtteid oma igapäevategemistes. Esmalt võtan kokku 2014. aasta esimese poole.

Niisiis on tänavu esimene aasta, kui järgime kõikide valitsuse eelnõude puhul uusi reegleid, mis peavad tagama teadmistepõhise ja ühiskonda kaasava õigusloome.

Kord on selline, et enne kui asutakse valitsuse algatavat seaduseelnõu välja töötama, tuleb koostada eelnõu väljatöötamiskavatsus ehk teha esmane analüüs uue õigusakti mõjude kohta. Kui selgub, et eelnõul võib olla suur mõju, hakatakse kavandama põhjalikumalt mõjuanalüüsi.

Väljatöötamiskavatsus hõlmab mitut hea õigusloome keskset eesmärki. Kõigepealt peab eelnõu ettevalmistaja sõnastama probleemi ja püstitama eesmärgid. See on lähtekoht, et välja selgitada, kas probleemi lahendamiseks on vaja tingimata seadust muuta või teha uus seadus või sobib mõni muu vahend. Nii saab vältida sisutuid regulatsioone ja ülereguleerimist. Kuna mõjusid analüüsitakse juba enne eelnõu juurde asumist, siis saab fikseerida olulisemad mõjud ja just neid põhjalikumalt analüüsida.

Väga tähtis on seegi, et sel moel saavad nii ministriumid kui ka teised institutsioonid ja huvirühmad juba varem kaasa mõtelda. Tänu sellele arvestatakse eri valdkondade mõjusid ja kaasatakse kogu ühiskonda laiemalt õigusloomeprotsessi. Ja loomulikult saame nii ära hoida olukorra, kus põhimõtteliste küsimuste üle hakatakse arutlema siis, kus eelnõu ja seletuskiri on ammu valmis.

Siin saab halva näitena esile tõsta ühiskonnas konflikte tekitanud korrakaitseaduse alkoholi tarvitamist käsitleva regulatsiooni. Eelnõu oli valitsuse poolt ette valmistatud juba 2006. aastal ning seda arutati Riigikogus 4 aastat, kuni see 2011. aastal seadusena vastu võeti. Sisuline arutelu konfliktsetes küsimustes tõstati aga alles aastaid hiljem kui seadus juba rakendus. Eelnevast nähtub, et seaduse loomisprotsessi ei kaasatud inimesi ning ei kuulatud ka kohalikke omavalitsuste arvamust. Seda kõike oleks saanud ära hoida ja seadusloomet kujundada vastavalt ühiskondlikele suundumustele, kui oleks toimunud kaasamine ja poolte sisuline ära kuulamine ning argumenteerimine.

Esmalt tuleb välja selgitada, kas probleemi lahendamiseks on vaja tingimata seadust muuta või teha uus seadus või sobib mõni muu vahend. Nii väldime sisutuid regulatsioone ja ülereguleerimist.

Kui 2013. aastal koostati 14 seaduseelnõu väljatöötamiskavatsust, siis sel aastal esimese seitsme kuuga juba 13. Aga kurvem on see, et väljatöötamiskavatsus koostati alla viiendikule eelnõudele, mis nende seitsme kuuga ette valmistati. On selge, et iga eelnõu puhul ei olegi mõistlik ega võimalik väljatöötamiskavatsust koostada. Näiteks kui mõne Euroopa Liidu direktiivi vastuvõtmisel pole liikmesriigil kaalutusõigust, siis ei ole ka mõtet lahendusvariante kooskõlastada. Kuid erandeid on olnud liiga palju ja parandamisruumi jätkub.

Samas peame tõdeda, et ka seadusandluses on kohati tehtud praaki. Puudulik õigusloome kvaliteet omab otsesest mõju meie igapäevaelule. Väljatöötamiskavatsuse eesmärk peabki seisnema selles, et kaardistatakse olulisemad muudatused ja nendega kaasnevad positiivsed kui ka negatiivsed järelmid. Väiksemate muudatuste ja ka seadusloome praagi kõrvaldamise osas peaksime veel täiendavalt kaaluma, kas väljatöötamiskavatsus on siin ikka kõige kiirem ja parem lahendus. Väljatöötamiskavatsus aitab just õiguskorda mõjutavate lahenduste puhul järeelhindamisel selgitada, kas kavandatud muudatused on täpselt nii rakendatud nagu seda kavandati või on tekkinud puudused.

Kiiduväärt on aga see, et väljatöötamiskavatsuste kvaliteet – eriti probleemi ja eesmärgi sõnastamine ning mõjude tuvastamine – on viimaste aastatega ilmselgelt paranenud. Et vigu vältida, pöörduktakse justiitsministeeriumi poole üha rohkem juba väljatöötamiskavatsuse koostamise ajal. See on märk, et õigusloomeametnikud mõistavad pikema õigusloomeprotsessi otstarbekust, aga teisalt näitab, et ministeeriumid vajavad endiselt juhendamist. Seetõttu on edaspidigi plaanis korraldada koolitusi ja infopäevi ning panna korralikult tööle ministeeriumide kontaktisikute võrgustik, kus hoitakse üksteist kursis uuenduste ja probleemidega. Tänu sellele ei pea igaüks alati otsast peale oma vigadest õppima.

Samal ajal tuleb märkida, et mõjude hindamine ei ole õigusloome mahtu vähendanud. 2013. aasta 1. septembril kehtis meil 398 seadust. Praeguseks – ehk umbes aasta jooksul – on tervelt 324 neist muudetud, ja paljusid mitu korda. Selliste näitajate põhjuseks on küll majandustegevuse seadustiku üldosa ja korralikult seadusega tehtud muudatused teistes seadustes ning karistusseadustiku revisjon, kuid mõtlemisainet annavad need arvud küll. Seepärast on vaja rohkem kaaluda, kas seaduse muutmine on ikka parim vahend. Mõjude analüüsi abil saab

Väljatöötamiskavatsuste kvaliteet – eriti probleemi ja eesmärgi sõnastamine ning mõjude tuvastamine – on viimaste aastatega ilmselgelt paranenud.

Iga seadusemuudatus suurendab ministeeriumide, valitsuse ja parlamendi töökoormust ning põhjustab rakendajatele ebaselgust. Peale selle tuleb kõik muudatused seadustesse viia ja uuesti Riigi Teatajas avaldada.

selgitada, kas ehk tasub muuta hoopis rakenduspraktikat, teavitada avalikkust või kasutada muid meetmeid. Iga seaduse muutmine suurendab ministeeriumide, valitsuse ja parlamendi töökoormust ning põhjustab rakendajatele ebaselgust. Peale selle tuleb kõik need muudatused seadustesse viia ja uuesti Riigi Teatajas avaldada.

Rohkem tuleb analüüsida ka olulisi mõjusid. Vaid ligi pooltel juhtudel, kui on tuvastatud olulised mõjud, järgneb põhjalikum analüüs. Suurim murekoht on see, et pole piisavalt aega või paindlikkust, et arvestada mõjuanalüüsist tulenevate ettepanekutega. Kuna tavaliselt on eelnõudega kiire, siis tehakse mõjuanalüüsi ja eelnõu tihti samal ajal. Seetõttu peab nende kahe poole koostöö olema väga tihe. Hea on see, et isegi kui kõik ettevalmistatava eelnõu otsused ei ole olnud tõenduspõhised – see tähendab, et mõjuanalüüs on valminud liiga hilja –, on tänu mõjuanalüüsile välditud edasisi vigu.

Enne kui rutata eelnõu kirjutama, on vaja uurida, kas Eestiga võrreldavates riikides on sama teemaga tegeldud, kuidas on asi seal lahendatud ja kas mõni lahendus võiks sobida ka Eestile. Hea näide on niinimetatud krediidikulukuse lae eelnõu, mille puhul võeti otseselt eeskujuna Soomest ja Lätist, kuid uuriti ka Rootsi ja Norra kogemust. Nii saame vältida mõttetut tööd, aga muidugi ei saa lahendusi päris üks ühele üle võtta. Näiteks plaanitakse elatise sissenõudmise eelnõuga piirata elatise maksimisest kõrvalehiilijate juhtimisõigust, nagu on tehtud ka mõnes Ameerika osariigis. Me ei saa küll lahendusi üks ühele üle võtta, kuid peame siiski analoogseid näited otsima ning vaatama, kas neid oleks võimalik teatud kujul ka meil endil rakendada. Arvestades õigussüsteemide erinevust peame ideede otsimisel need seega omakorda sobitama meie riigi õigussüsteemi.

Kahjuks pole siiani jõutud teha ühtegi mõjude järelhindamist, mida on vaja selleks, et saada teada, kas eelnõu eesmärgid on saavutatud. Aga just järelhindamist võiks pidada üheks järgmiseks õiguspoliitika arengusammuks. Justiitsministeerium on esimese järelhindamisega võrreldava algatuse teinud, kui kutsusime kõiki osalisi esitama ettepanekuid korrakaitse seaduse probleemsete sätete kohta. Sellise sammu astumiseks andis omakorda ka alust terve arengu instituudi tellitud uuring, mis näitas, et 82 protsenti elanikest ei poolda alkoholitarvitamise lubamist avalikes kohtades. Kui üks seadus on ühiskonnas tekitanud

Enne kui rutata eelnõu kirjutama, on vaja uurida, kas Eestiga võrreldavates riikides on sama teemaga tegeldud, kuidas on asi seal lahendatud ja kas mõni lahendus võiks sobida ka Eestile.

Seni pole jõutud teha ühtegi mõjude järelhindamist, mida on vaja selleks, et saada teada, kas eelnõu eesmärgid on saavutatud. Järelhindamist võiks pidada üheks järgmiseks õiguspoliitika arengusammuks.

niivõrd suure vastukaja, siis on seaduselojate kohus see ette võtta, üle vaadata ja asuda lahendusi otsima. Käesolevaks ajaks on laekunud ettepanekutest tulenev seadusmuudatus läbinud kooskõlastamisringi, kus riigiasutused ja huvigrupid said avalikult kättesaadavalt oma seisukohad esitada. Lähiajal esitame muudatusettepanekud ka Vabariigi Valitsusele.

Kuna õigusaktide mõjude hindamise uus süsteem on juba mõnda aega kehtinud, siis uurisime, milliseid tugevusi ja nõrkusi näevad selles õigusloome praktikud. Vastuste põhjal teeme praegu korrektiive ning parandame hea õigusloome ja normitehnika eeskirja, mõjude hindamise metoodikat, väljatöötamiskavatsuse vormi ja mõjude määratlemise kontrollküsimustikku.

Nüüd kaasamisest. Mõjude hindamine ja kaasamine on tihedalt seotud. Kui me kaasame neid, keda loodav õigusakt otseselt puudutab, siis toome õigusloome arutellu uusi seisukohti ja leiame alternatiive, mida oskavad esile tuua vaid inimesed, kes valdkonnaga isiklikult kokku puutuvad. Valitsusele on avatus tähtis põhimõte ning me järgime selles vabakonna esindajatega kokku lepitud suundi. Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava fookuses on ka poliitikakujundamise avatus. Vabaühendustel ja kodanikel on järjest paremad võimalused otsustamisel osaleda ja infot saada, kuid arenguruumi on veel küllaga. Avatud valitsemise partnerlust koordineerib riigikantselei, kes muu hulgas seisab ka kaasamise hea tava süstemaatilisele juurutamise eest.

Kaasamine on aina enam ministeeriumide igapäevatöö enesestmõistetav osa – seda nii strateegiliste suundade ettevalmistamisel, analüüside tegemisel kui ka uute algatuste käimalükkamisel. Näiteks kehtivat ja uut vägivalla vähendamise arengukava koostades oleme teinud tihedat koostööd vabaühendustega, kes tegelevad vägivalla ohvrite ja toimepanijatega. Sellest arengukavast rääkides tahan ka märkida, et veel tänavu allkirjastatakse naistevastase vägivalla tõkestamiseks loodud Istanbuli konventsioon, millega riik võtab endale kohustuse tagada vajalikud muudatused ka õigusaktides. Oleme teinud vabaühendustega koostööd näiteks kuriteoennetuse ja vanglast vabanenute tugiisikute ning käitumisprobleemidega noorte teemal.

Kaasamine on aina enam ministeeriumide igapäevatöö enesestmõistetav osa – seda nii strateegiliste suundade ettevalmistamisel, analüüside läbiviimisel kui ka uute algatuste käimalükkamisel.

Üks kaasamise hea näide justiitsministeeriumis on veebruaris vastu võetud korteriomandi- ja korteriühistu seadus. Eelnõu valmistati ette paar aastat, sest seaduse suure sihtrühma ja paljude erisuguste huvide tõttu tuli leida lahendusi väga erinevate huvirühmade probleemidele. Tihedat koostööd tehti korteriühistute liiduga, asja arutati ka täiturite ja pankrotihalduritega, pankade esindajatega ning korteriomaniike ja korteriühistute esindajatega. Selliseid näiteid on veel ja kahtlemata tuleb üha rohkem juurde, nii et edaspidi ei tarvitsegi neid kui erilisi saavutusi esile tuua.

Jätkan õigusteabe kättesaadavuse ja tõlkimise teemal.

Viimase paari-kolme aastaga on kogu oluline õigusteave koondatud Riigi Teatajasse, kus see on hõlpsasti leitav. See on kasulik nii õiguse rakendajatele kui ka huvilistele ja suurendab üldist õigusteadlikkust.

Kogu oluline õigusteave on koondatud Riigi Teatajasse, kus see on hõlpsasti leitav. See on kasulik nii õiguse rakendajatele kui ka huvilistele ja suurendab üldist õigusteadlikkust.

Riigi Teatajas on nüüd olemas kogu kohtuteave ehk avalikud kohtuotsused ning Euroopa inimõiguste kohtu ja riigikohtu lahendite lühikokkuvõtted. Iga vastuvõetud seaduse kohta avaldatakse õigusuudis. Alates 2013. aastast avaldatakse kõik kohaliku omavalitsuse määrused Riigi Teatajas. Nüüdseks on seal valdava enamiku omavalitsuste kõik kehtivad määrused ajakohases seisus. Nende määruste kättesaadavuse hõlbustamiseks võeti tänavu 1. juulil kasutusele valdkondlik liigitus.

Veel on Riigi Teatajasse tehtud kõigi menetluses olevate eelnõude otsing. See tähendab, et enam ei pea uurima mitut menetlusinfosüsteemi, vaid kõik eelnõud, seletuskirjad ja lisadokumendid leiab ühest kohast. 2014. aasta algusest saab oma e-posti aadressile tellida iga eelnõu menetlusetapi läbimise kohta teavituse.

2013. aasta lõpust alates leiab Riigi Teatajast üle 300 seaduse ajakohases seisus ingliskeelse tõlke. Nende vastu tuntakse suurt huvi: neid on lugenud umbes 100 000 kasutajat ligi 160 riigist. See aitab tutvustada Eesti õiguskorda meie partneritele rahvusvahelistes organisatsioonides, investoritele ja maailmas laiemalt. Aasta lõpuks on inglise keelde tõlgitud kõik seadused.

Samal ajal peame hoolt kandma, et meie õiguskord oleks arusaadavam ka venekeelsetele elanikele. Selle huvides tehakse veel aasta lõpul tasuta vene keelde tõlgitult kättesaadavaks 52 kõige rohkem kasutatavat seadust. Siiski ei aita venekeelsete inimeste õigusteadlikkust edendada esmajoones seadusetõlked, vaid võimalus saada vene keeles õigusnõu. Seetõttu on kavas hakata andma vene keeles õigusnõu portaalis Jurist Aitab ning tõlkida vene keelde nõuanded, mis on seal seni avaldatud. Riigil ja ühiskonnal on palju mõjusam investeerida õigusteadliku ja õiguskuuleka elaniku arengusse, kui hiljem võidelda teadmatusest tulenevate tagajärgedega. Ühiskonna killustatus, õigusinfoväljade erinevus ning mõistmatus külvab omakorda segadust ja teadmatust ning suurendab usaldamatust. Tulemuseks on kehva õigusteadlikkusega ühiskonna liikmed, kes võivad endast kujutada riski riigile ja heaolule. Iga euro ennetavasse tegevusse on 10 eurot kokkuvõidu tagajärgede kõrvaldamisel.

Peale selle on juristide liit koostöös justiitsministeeriumiga korraldanud mullu ja tänava Õigusapteegi nime all tasuta õigusabi päevi Tallinnas, Narvas, Võrus, Pärnus, Viljandis, Jõgeval ja Sillamäel. Eesti ja vene keeles nõustati kokku üle tuhande inimese.

Hiljuti külastasin Narva kohtumaja ning seal toodi mulle näiteid, kuidas inimesed on nende poole pöördunud hagidega, mille oli keegi koostanud Vene NFSV või Eesti NSV tsiviilkoodeksi alusel. Leian, et riigi kohustus inimesed suunata õigele teele. Koostöös advokatuuriga planeerime õigusabi laiemaks levikuks juurutada regionaalsemat lähenemist ning samuti jätkame stipendiumite kaudu noorte juristide kaasamist regionaalsetesse keskustesse. Järgmisel aastal alustame Narvas pilootprojektiga, mille eesmärk on välja töötada regionaalne lähenemisviis õigusabi osutamisele tulevikus.

Austatud Riigikogu, peatun nüüd nendel tegevustel, mida rahastatakse tõukefondidest: kodifitseerimisprojektid, õppevisiidid ja õigusanalüüsid.

Kodifitseerimine on lõpetatud või käimas järgmistes õigusvaldkondades: keskkonnaõigus, sotsiaalõigus, ehitus- ja planeerimisõigus, majandushaldusõigus, väärteomenetlusõigus, karistusõigus ja intellektuaalse omandi õigus. Tegu on mahukate õigusloomeprojektidega, mille eesmärk on muuta valdkonna õigus selgemaks,

Kodifitseerimine on mahukas ettevõtmine, mille eesmärk on muuta õigus selgemaks, lihtsamaks ja ajakohaseks. Õiguslik regulatsioon võetakse tükki-deks lahti, et see läbimõeldumalt ja sobivamalt kokku panna.

lihtsamaks ja ajakohaseks. Õiguslik regulatsioon võetakse tükki lahti, et see läbimõeldumalt ja sobivamalt kokku panna.

Samal ajal ei panda juppideks võetavat regulatsiooni lihtsalt paremini kokku, vaid luuakse ka uut õigust. Lihtsa ümber-
tõstmisega ei saa piirduda mitmel põhjusel. Esiteks tuli pärast iseseisvuse taastamist luua hulk kaalukaid õigusakte väga kiiresti, nii et selle arvel kannatas paratamatult terviklikkus. Ka hiljem pole õigusloomet alati ühtlustatud. Ja muidugi on oma rolli mänginud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine. Kuna märkimisväärne osa muudatusi on sisulised, on ka huvirühmad tundnud kodifitseerimise vastu suurt huvi. Nii võibki öelda, et kodifitseerimisprojektid on ühtlasi olnud väga kasulikud kaasamise õppetunnid.

Kodifitseerimise vastu on suurt huvi tundnud ka huvirühmad. Nii on kodifitseerimisprojektid olnud üksiti väga kasulikud kaasamise õppetunnid.

Kodifitseerimisega jätkatakse esialgu kuues valdkonnas: ühinguõigus, maksejõuetusõigus, kriminaalmenetlusõigus, tsiviilõigus, haridusõigus ja mereõigus, aga see loetelu võib täieneda. Senisest enam pöörame tähelepanu sellele, et eksperdid, huvirühmad ja valdkonna ministriumid teeksid tihedat koostööd võimalikult vara. Samuti läbitakse edaspidi kodifitseerimist ettevalmistav etapp, mis hõlmab avalikku arutelu ja mille tulemusena peab valdkonna ministrium otsustama, kas suur töö üldse ette võtta või püüda lahendada probleeme tavapärase õigusloome korras.

Kodifitseerimise mahu ja põhjalikkuse tõttu on tegu väga kaaluka ettevõtmisega meie igapäevase õigusloome töö kõrval. See on olnud ka valdkonna tippeksperptidele märkimisväärne proovikivi.

Õigusaktide kvaliteet oleneb peale kõige muu ka õigusakti ettevalmistaja pädevusest. Kvaliteet on küll pidevalt paranenud, kuid teatud korduvad puudused kinnitavad, et õigusloomejuriste on vaja koolitada. Paraku toimub eraldi õigusloomejuristide koolitusi harva – ja needki asutuste sees –, kuid eri asutusi hõlmavat koolitussüsteemi ei ole. Erialateadmisi täiendatakse riigikohtu korraldatavatel kohtunike koolitustel ja juristide liidu koolitustel, mis on mõeldud eelkõige õigust rakendavatele juristidele. Need aga ei vasta õigusloomejuristide vajadustele ja seetõttu kavandab justiitsministeerium selle tühimiku täita ning algatada viis aastat kestva koolituste sarja aastateks. Peale selle saab tõukefondidest rahastada ka õigusloomejuristide õppevisiite teistesse riikidesse. Need kogemused suurendavad õigusloojate pädevust ja parandavad sedakaudu meie õigusloome kvaliteeti tervikuna.

Kvaliteediparandamise kolmas suur tegur kodifitseerimise ja koolitamise kõrval on õigusanalüüsid, mida koostavad või tellivad kõik ministeeriumid. Jutt käib õigusakti väljatöötamisele või muutmisele eelnevast analüüsist. Neid on vaja, et otsuseid langetataks põhjalikult kaalutud argumentide ja ka teiste riikide kogemuste alusel. Sel juhul ei muuda me seadusi kiirustades ja liiga tihti ning saame pakutud lahenduses kindlad olla. Halb on see, et ministeeriumid teevad ja tellivad analüüse eraldi igaüks oma probleemist lähtudes ning sageli ei jõua analüüsi tulemused teisteni, kuigi probleemid ja teemad on tihti sarnased. Seetõttu hakatakse tõukefondide toel tegema analüüse koordineeritult. Selline jagatud teadmistepagas toob kasu pikka aega.

Õigusakti väljatöötamiseks vajalikke õigusanalüüse hakatakse tegema koordineeritult, et teadmistepagasi jagada.

Olgu selle teema juures veel mainitud, et ministeeriumidel on õigusloomes olemas ka väga hea koostöökogemus. Et valitsuse õigusloome lähtuks ühtsetelt alustelt, arutavad ministeeriumide õigusosakondade juhid, aga ka riigikogu, presidendi ja õiguskantsleri ametnikud korrapäraselt õigusloome aktuaalseid teemasid. Ümarlaual arutatakse ka justiitsministeeriumi eestvedamisel koostatavat seadusloome tööplaani. See plaan avaldatakse justiitsministeeriumi kodulehel, nii et kõik huvilised võivad jälgida, millal hakatakse mingit eelnõu menetlema.

Lõpuks põgusalt veel õiguskeelest. Seaduste koostamisel ja üldse õiguse kujundamisel peavad juristide kõrval seisma ka keeleinimesed, sest parimadki mõtted on kasutatud, kui need pole arusaadavalt sõnastatud, ja arusaadav õiguskeel on ka üks võimu läbipaistvuse ja kaasamise eeldusi. Seetõttu seisame nõudlikult selle eest, et ministeeriumid korraldaksid seaduseelnõude keelelise toimetamise, arvestades justiitsministeeriumi juhendeid. Samuti jätkame õiguskeelepäeva korraldamist ja ajakirja Õiguskeel väljaandmist. Väärib märkimist, et aasta lõpul saab selle ajakirja ilmumahakkamisest kakskümmend aastat. Hea ja täpne õiguskeel on asi, mida justiitsministeerium ka edaspidi hoolega jälgib.

Õiguse kujundamisel peavad juristide kõrval seisma ka keeleinimesed, sest parimadki mõtted on kasutatud, kui need pole arusaadavalt sõnastatud, ja arusaadav õiguskeel on ka üks võimu läbipaistvuse ja kaasamise eeldusi.

Austatud Riigikogu

Ettekande kokkuvõtteks rõhutan, et hea õigusloome põhimõtete tähtsust ei ole võimalik üle hinnata. Mõjusid uurides ja asjaosalisi kaasates muudame õigusloome arusaadavaks ja põhjendatuks.

Tänu sellele muutub riigivalitsemine tõhusamaks, ilma et see koormaks ettevõtjaid ja kodanikke. Mõju analüüsimine ja kaasamine nõuavad küll üsna palju ressursi, kuid see ei tähenda ülearust kulu ega raiskamist, vaid investeerimist: ametnikud võtavad õigusloometuhinas hoo maha ning mõtlevad, mida ja miks nad teevad ning millised tagajärjed ilmnevad ühiskonnas ja seeläbi inimeste elus. Hea õigusloome ülim eesmärk on ju see, et kõik otsused oleksid teadmispõhised ja lähtuksid selgetest kalkulatsioonidest, mitte ei sünniks kabinetis üksnes kõhutunde põhjal. Selleks tuleb investeerida aga aega ja vahendeid – see on õigusselguse hind.