

Ministri avakõne õigusloomekonverentsil 18. septembril 2015

Head esimese õigusloojate konverentsi osalised. Ma tahaks teiega jagada ühte pilti.

Kujutage ette, et kõik Eesti seadused oleks köidetud kiirkõitja vahele, iga seadus ühel lehel, ning iga kord, kui seadust muudetakse, peaksite te kiirkõitja lehe ära vahetama. Te peaksite seda tööd tegema igal oma tööpäeval, sest iga päev muutub meil mõne seaduse tekst. Me ei märka seda katkematut seaduse muutmise seaduse voogu elektroonilises Riigi Teatajas, sest teksti muutmine toimub märkamatuks. Kuid tõsiasi on, et seadusloome on muutunud nii vohavaks, et ähvardab uputada nii seadusetekesti kirjutajaid kui ka eelkõige selle rakendajaid – tavakodanikke, ettevõtjaid, kohtunikke, omavalitsuste töötajaid.

Muresid, millega rinda pista, on palju ja etteheited mitmetahulised alates tarbetust õiguslikust sekkumisest ja mõjude ebapiisavast hindamisest kuni vähese kaasamiseni välja. Ja teie, õigusloojad, olete esimene front, kes peavad seda tulva ohjeldama, tehes oma tööd pühendunult ja andes endast parima õigusloome kvaliteedi tagamisel. Mul on hea meel, et teoks on saanud konverents, mis on pühendatud õigusloomejuristi ameti väärtustamisele ja teis oma kogukonna tunde loomisele.

Me peame olema tulevikku suunatud ja otsima paremaid, efektiivsemaid lahendusi, mis tagaks veelgi kvaliteetsema õigusloome. Just sellisest hoiakust võiks olla kantud ka tänane konverents.

Õigusloome mahu vähendamise kavast – kõige olulisem teema

Õigusloome mahu vähendamine ei ole ainuüksi minu ja justiitsministeeriumi jaoks tähtis. Vabariigi Valitsus tervikuna on õigusloome kvaliteedi küsimust pidanud oluliseks teemaks ja justiitsministeerium on siinkohal lihtsalt eestvedajaks. Me koostasime õigusloome vähendamise kava, milles said ära märgitud üldised põhimõtted ja mis on praegu valitsusasutustele esitatud kooskõlastamiseks. Me oleme saanud kava kohta väga sisukat tagasisidet. Järgmise sammuna saab kava endale ka rakendusplaani, milles saab kokku leppida juba konkreetsete sammude ja keskenduda konkreetsetele tegevustele, mis põhimõtteid ellu laseb rakendada. Kvaliteet ja veel kord kvaliteet on kõige olulisem märksõna kavas.

Olgu esile tõstetud vaid mõned kavas sõnastatud eesmärgid.

1. Vähendada õigusloome mahtu ja bürokraatiat.
2. Kehtestada põhjalikumalt läbimõeldud õigusnormid.
3. Arvestada õiguse kujundamisel sellega kaasnevat mõju ja huvirühmade seisukohti.
4. Piirata ettevõtjate ja kodanike halduskoormuse kasvu.

On oluline, et kõigil õiguse loojatel oleks ühine ettekujutus nendest kriteeriumidest, millele peab vastama terve ja ühiskonna vajadusi kõige enam arvestav õigusloome. Hetkekski ei tohi unustada, et norme võib luua üksnes juhul, kui muud meetmed eesmärgi saavutamiseks on ammendunud. Kõigile juristidele tuttav *ultima ratio* põhimõte.

Seni tehtud sammud õigusloome kvaliteedi parandamiseks

Õigusloome kvaliteedi küsimused on olnud aktuaalsed meie riigi taasiseseisvumise algusaegadest alates. Suur õigusloome maht, mis toona oli vältimatult vajalik, ei andnud sageli võimalust kavandatavate normide mõju üle pikalt arutada, rääkimata vormiliste küsimuste analüüsimisest. Vaja oli kiiresti lähtepunkti, kust oma riigiga edasi liikuda. Õigust loodi nii, nagu osati ja kuidas toona kõige mõistlikum tundus. Kui midagi läks valesti, võeti vastu õppetund ja tehti uuesti.

Taasiseseisvumise ajast praeguseni oleme muutunud üha nõudlikumaks loodavate õigusnormide suhtes. Justiitsministeeriumi juhtimisel on selles valdkonnas astunud suuri ja olulisi samme. Me ei ole pääsenud arenguraskustest, kuid küllap on see iga uuendusega kaasnev paratamatus.

2011. aastal võttis toonane Riigikogu koosseis oma viimase otsusena vastu „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“. Selle dokumendiga sooviti seada uus õigusloome kvaliteedi standard – kokkuvõtlikult põhjalikumalt läbimõeldud õigusloome.

Nimetatud otsusest tulenevalt tekkis vajadus täiendada ka normitehnika eeskirja ning 2012. aastast kehtib uus „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ – iga õiguslooja piibel, mille tundmine on kvaliteetse õiguse loomise vältimatuks eelduseks. Normitehnika kõige laiemas tähenduses on kirjaoskus, mida iga õigusloomega kokku puutuv jurist peab väga hästi valdama.

Uuendused sisaldasid eelkõige selgemat kohustust hinnata kavandatava õiguse mõjusid, kohustust esitada väljatöötamiskavatsus enne suurte ja oluliste seaduseelnõude koostama asumist. Kaasnes ka kohustus juhendada õigusaktide mõjude hindamise metoodikast.

Kõik need uuendused kannavad ühte eesmärki – õiguslikud regulatsioonid peavad aitama kaasa meie elukorralduse sujuvale toimimisele, et ühiskond ei peaks elama hirmus näiteks üleöö tekkivate kohustuste pärast või põhjendamatult ebasoodsate regulatsioonide kehtestamise pärast. Et oleks tagatud õigusrahu.

Uuendustega kohanemiseks seati üleminekuaeg, mis on nüüdseks lõppenud – kõik eelnõud peavad vastama uutele nõuetele. Justiitsministeerium hakkab üha kindlakäelisemalt nõudma kõikide reeglite täitmist, kuid teisalt soovime omalt poolt pakkuda ka piisavalt tuge.

Võib kindlalt väita, et Eesti ja Euroopa Liit astuvad õigusloome kvaliteedi tagamiseks ühes rütmis. Praegu Euroopa Liidus ettevalmistamisel olev parema õigusloome reformipakett sisaldab neidsamu eesmärke, mille poole püüdleme ka meie siin Eestis.

Käesoleval aastal pidasin vajalikuks moodustada ka laia ühiskondliku kandepinnaga nõukoja, mille esmaseks ülesandeks on anda hinnang õigusloome mahu vähendamise kavale. Edaspidi kuulub nõukoja ülesannete hulka esitada omapoolsed seisukohad justiitsministri iga-aastasele Eesti õiguspoliitika arengusuundade täitmise ettekandele, arutada justiitsministri või nõukoja liikmete ettepanekul konkreetsete õiguspoliitiliste või seadusandlike algatuste üle ja võtta nende suhtes seisukoht, anda omapoolseid soovitusi hea õigusloome arendamiseks.

Õigusloojate ettevalmistus ning ühtse arusaama ja praktika tagamine

Õigusloome mahu vähendamise eesmärgi kõrval on õigusloome kvaliteedi tagamisel oluline osa teil, head õigusloojad. Oluline on, et kõigil õigusloomejuristidel oleks ühtne arusaam õigusloomeprotsessist ja õigusloome reeglitest. Õigusloomeks vajalikke teadmisi ja oskusi tuleb hoida ajakohastena.

Justiitsministeeriumi juhtimisel on käima lükatud õigusloomejuristide koolitusprogramm, mis sai juba pärast 2013. aastal toimunud esimest projekti osalejatelt väga head tagasisidet. Selle programmiga on kavas jätkata esialgu vähemalt aastani 2020. Koolituste eesmärk on pakkuda ühelt poolt baaskoolitusi, mis hõlmavad põhiseaduse, haldusmenetluse, Euroopa Liidu õiguse ja normitehnika koolitusi, teisalt pakkuda koolitusi aktuaalsetel teemadel, milleks võivad olla õigusloomes olulisi uusi seadusi tutvustavad koolitused, nt nagu korrakaitseseaduse ja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse koolitus käesoleval perioodil.

Esimest korda on kolm noort juristi läbimas õigusloomejuristide järelkasvuprogrammi, mille eesmärk on teadvustada noorte alustavate juristide hulgas õigusloomejuristi ametit ning anda võimalus kogeda, kuivõrd põnev maailm see tegelikult on.

Pean oluliseks õigusloomejuhtide ümarlaua panust õigusloojate praktikate ühtlustamisel ja informatsiooni vahetamisel. Usun, et see formaat aitab palju kaasa õigusloome kvaliteedi parandamisele.

Lõpetuseks

Head õigusloojad, ma tahan teid tänada teie pühendumise eest! Usun, et tänane konverents oma ettekannete ja töötubadega loob head eeldused õigusloome kvaliteedi jätkuvaks paranemiseks ning et konverentsist saab traditsioon, mis ühendab riigi jaoks nii olulise ameti esindajaid. Sisukat konverentsi jätku!