

ÕIGUSLOOME MAHU VÄHENDAMISE KAVA

SISUKOKKUVÕTE

Justiitsministeerium esitab kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks õigusloome mahu vähendamise kava. Kava on koostatud koostöös Riigikantseleiga ning selle on ette valmistanud Justiitsministeeriumi kantsler Norman Aas, õiguspoliitika asekanter Kai Härmand ja õigusloome korralduse talituse juhataja Ebe Sarapuu.

Kava põhineb Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu kokkuleppe „Valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialused“ punktil 4.2. Kõnesolev punkt näeb ette järgmist:

„4.2. Hoidume ülereguleerimisest ja seaduste ületootmisest. Uue normatiivakti väljatöötamise tingimuseks on *ultima ratio* põhimõte ehk selle vajalikkuse veenev põhjendamine ja rakenduspraktika analüüs. Toetame selge ja lihtsa õigus- ja ametikeele kasutamist. Käivitame laiapõhjalise parlamentaarse protsessi eesmärgiga kujundada bürokraatia vähendamisele suunatud õiguskultuuri.“

Kava koostamisel on lähtutud 2011. aasta 23. veebruaril Riigikogu poolt vastu võetud „Õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018“ (ÕPAS) ja 2014. aasta 12. juunil valitsuse poolt heaks kiidetud „Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskavas 2014–2016“ sätetestatud põhimõtetest.¹

Lisaks on kava koostamisel arvestatud 2015. aastal OECD koostatud Eesti ja Soome riigivalitsemise korralduse ja piiriüleste e-teenuste arendamise² raporti soovitusetega. OECD riigivalitsemise raporti soovitusete rakendamise tegevuskava üheks peamiseks tegevussuunaks on seatud õiguskeskonna ja õigusloome kvaliteedi parandamine.

Ka Euroopa Komisjon on seadnud mõjude hindamise ja kaasamise oluliseks ülesandeks ning kavandab selles vallas hulganisti uuendusi ja arendustegevusi. Käesoleva aasta 19. mail avaldas komisjon parema õigusloome tegevuskava, millega soovitakse avatuma ja läbipaistvama Euroopa Liidu poliitikakujundamise protsessi tulemusena parandada Euroopa Liidu õigusaktide kvaliteeti. Teatis COM(2015) 215 hõlmab kogu Euroopa Liidu õigusloometsükli ning selles pööratakse tähelepanu nii võimalustele tuua Euroopa Liidu otsustusprotsess kodanikele lähemale kui ka viisidele paremini hinnata uute õigusaktide mõju enne nende vastuvõtmist.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001>; https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevuskava_2014-2016.pdf

² OECD Public Governance

Reviews: Estonia and Finland. Fostering strategic capacity across governments and digitaal services across borders.

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/oecd/integrated_pgr_estonia_and_finland.pdf

Teatise läbivad teemad on:

- 1) rohkem läbipaistvust ja konsulteerimist;
- 2) parem mõjude hindamine ja kvaliteedikontroll;
- 3) kehtiva õigusliku raamistiku eesmärgile vastavuse hindamine;
- 4) parem institutsioonide vaheline koostöö.

Euroopa Komisjon rõhutab, et parema õigusloome eesmärgi saavutamise nimel peavad selles protsessis osalema kõik Euroopa Liidu institutsioonid ja liikmesriigid. Näiteks leiab Euroopa Komisjon, et liikmesriigid peaksid hoiduma Euroopa Liidu õigusaktide riigisisese õigusesse ülevõtmisel põhjendamatust ülereguleerimisest ning ülereguleerimise korral selgitama selle põhjusi. Teatise COM(2015) 216 esitabki Euroopa Komisjon parema õigusloome eesmärkide saavutamiseks omapoolse ettepaneku institutsioonide vahelise parema õigusloome kokkuleppe kohta.³

Eesti peab Euroopa Liidus toimuva parema õigusloome arenguga ühte sammu astuma ning tagama, et meie õigusloomeprotsessis järgitaks mõjuhindamise, läbipaistvuse ja avalike konsultatsioonide suhtes jätkuvalt kõige kõrgemaid standardeid.

Parem õigusloome ja mõjude hindamine on jätkuvalt prioriteet kogu maailmas. Valitsused keskenduvad ühtviisi nii mõjude hindamise institutsioonilisele ülesehitusele, kvaliteedikontrollile, hindamismeetoditele kui ka rahvusvahelisele koostööle.

Käesoleva kava läbivad eesmärgid on:

- 1) vähendada õigusloome mahtu ja bürokraatiat;
- 2) kehtestada põhjalikumalt läbimõeldud reegleid;
- 3) arvestada õiguse kujundamisel sellega kaasnevat mõju ja huvirühmade seisukohti;
- 4) vähendada Eesti ja EL-i õigusega kaasnevat ettevõtjate ja kodanike halduskoormust.

Nende eesmärkide saavutamiseks on pakutud välja konkreetsemad tegevused ehk sammud õigusloome mahu vähendamiseks.

Sammud õigusloome mahu vähendamiseks

1. Hindame kriitiliselt iga õigusakti vajalikkust ja pöörame suurt tähelepanu õigusloomeprotsessi järgimisele ning õigusaktide kvaliteedile.
2. Suurendame huvirühmade kaasatust võimalikult varases poliitika kujundamise etapis.
3. Ettevõtjatele ja kodanikele halduskoormust lisades seame eesmärgiks vähendada nende halduskoormust mõnes teises valdkonnas.
4. Valitsuse poliitika kujundamisel Euroopa Liidu õiguses ning selle ülevõtmisel arvestame õigusloome kvaliteedi parandamise ja mahu vähendamise põhimõtet.
5. Suurendame Justiitsministeeriumi vastutust õigusloome kvaliteedi tagamisel ning sellega tegelevate ametnike ettevalmistamisel ja arendamisel ning õigusloome tööplaanide ühtlustamisel. Justiitsminister teeb ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta juba aasta alguses.
6. Töötame läbi võimalikud alternatiivid ühise õigusteenistuse loomiseks ministeeriumide ühismajas.

³ COM(2015) 215 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Better regulation for better results - An EU agenda; COM(2015) 216 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation.

7. Suurendame seaduseelnõu pealkirja informatiivsust poliitiliselt oluliste eelnõude puhul.
8. Muudame ühtsemaks valitsuse seisukohtade esindamise eelnõude menetlemisel Riigikogus.
9. Arvestame haldusreformi elluviimisel ka õigusloome mahu vähendamise kava.

Vabariigi Valitsus arutas õigusloome mahu vähendamise kava 30. juuni kabinetiüüpidepidamisel, kus see põhimõtteliselt heaks kiideti. Samas anti Justiitsministeeriumile ülesanne korraldada õigusloome mahu vähendamise kava avalik konsultatsioon ja teha pärast avalikku konsultatsiooni ettepanekud muudatusteks asjassepuutuvates õigusaktides ja teistes dokumentides (nt „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“, „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, „Vabariigi Valitsuse reglement“, „Mõjude hindamise meetodika“, seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse vorm).

JÄRGNEVALT ON ESITATUD PÕHJALIKUMAD SELGITUSED IGA PUNKTI KOHTA

1. Hindame kriitiliselt iga õigusakti vajalikkust ja pöörame suurt tähelepanu õigusloomeprotsessi järgimisele ning õigusaktide kvaliteedile.

Valitsusliidu tegevusprogrammi punktis 4.4 on rõhutatud, et ministrid on eelkõige ühtse valitsuse liikmed, kes kooskõlastatult suunavad ministeeriumide tegevust ja teostavad poliitilist järelevalvet. Ühtse meeskonnana tegutsemist peab toetama ka õigusloomeprotsess. Uue seaduse väljatöötamisel tuleb lähtuda *ultima ratio* põhimõttest ning seaduse vajalikkust peab tõdema valitsus tervikuna mitte üksik minister. Seetõttu on juba õigusloomeprotsessi algetapis vaja kokku leppida sisulised õiguspoliitilised valikud ning võimaluse korral ühitada ühte elulist probleemvaldkonda mõjutavad seadusloomealgatused. Senisest sisukam panustamine väljatöötamiskavatsuste koostamisse võimaldab vältida tarbetute reeglite kehtestamist ja rakenduslike üksikküsimuste lahendamist ning hinnata õigusmuudatuste mõju horisontaalselt.

Igale seaduseelnõule peab 2011. aastal vastuvõetud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ (HÕNTE) järgi⁴ eelnema väljatöötamiskavatsus (VTK), mis hõlmab endas mitut hea õigusloome kesket eesmärki. Kõigepealt peab eelnõu ettevalmistaja sõnastama probleemi ja püstitama eesmärgid. See on lähtekoht selgitamiseks välja, kas probleemi lahendamiseks on vaja tingimata seadust muuta, vastu võtta täiesti uus seadus või sobib mõni muu vahend probleemi lahendamiseks, vältimaks sisutuid regulatsioone ja ülereguleerimist. VTK koostamine võimaldab kaasata teisi ministeeriume, institutsioone ja huvirühmi õigusloomeprotsessi võimalikult varases etapis. Läbimõeldult ja sisukalt koostatud VTK hoiab ära olukorra, kus põhimõtteliste õiguspoliitiliste valikute üle hakatakse arutlema alles pärast eelnõu valmimist ja kooskõlastusele esitamist. Justiitsministeerium saab senise praktika põhjal nentida, et läbimõeldult koostatud VTK-de puhul ei kerki üldjuhul menetlusprotsessi lõppjärgus üles põhimõttelisi vaidlusi. Samas näitab statistika, et 2014. aasta jooksul Justiitsministeeriumile kooskõlastamisele esitatud eelnõudest oli eelnevalt VTK koostatud ainult 19% eelnõude kohta.

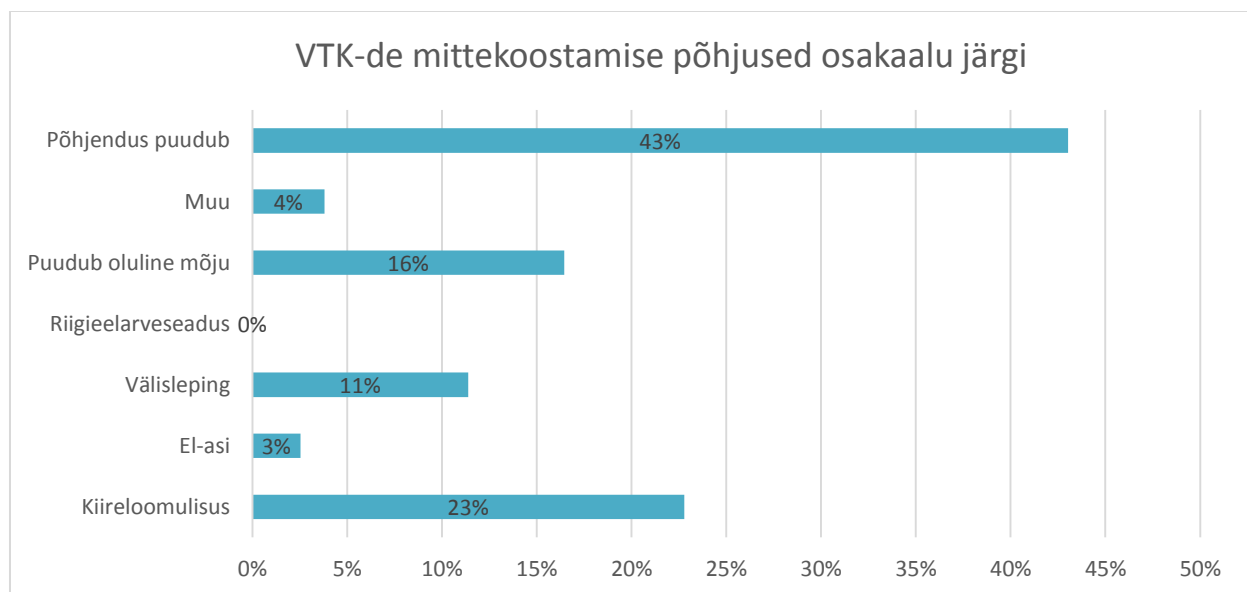
⁴ Erandid on loetletud HÕNTE § 1 lg 2

On arusaadav, et iga seaduseelnõu puhul ei olegi mõistlik ega võimalik VTK-d koostada. Näiteks kui Euroopa Liidu direktiivi vastuvõtmisel pole liikmesriigil kaalutusõigust, siis ei ole ka mõtet võimalikke lahendusvariante kooskõlastada. Euroopa Liidu õigust rakendavate seaduseelnõude puhul tuleb vajalikud analüüsid koostada Eesti seisukohtade koostamise ja EL-i õigusakti menetlemise käigus. Siiski tuleb tõdeda, et 81% eelnõude puhul HÕNTE § 1 lõikes 2 nimetatud erandeid kasutada on ilmselgelt liiga palju. Erandite kasutamiseks puuduvad ühtsed kriteeriumid ning regulatsioon ei näe ette, kes peaks otsustama, kas eelnõu on kiireloomuline või kas eelnõuga kaasnevad olulised mõjud.

Tabel 1. 2014. aastal Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud HÕNTE järgi koostatud seaduseelnõudele eelnenud VTK-d

Uue korra järgi koostatud eelnõude arv kokku	98	
VTK eelnes	19	19%
VTK-d ei eelnenud	79	81%

Joonis 1. VTK-de mittekoostamise põhjused osakaalu järgi HÕNTE § 1 lõike 2 punktide järgi (2014. a andmed)



Justiitsministeerium soovib sisse seada nn valgusfoorisüsteemi, mille kohaselt annavad ministeeriumid kooskõlastamise käigus VTK-dele hinnangu kolmes kategoorias: 1) uue regulatsiooni loomist ei toeta (punane tuli); 2) uue regulatsiooni loomist võib toetada, kuid teatud probleemid vajavad veel lahendamist, andes eraldi hinnangu põhiseadusele, EL-i ja Eesti õigusaktidele vastavuse, *ultima ratio* vajaduse ning mõjude hindamise kohta (kollane tuli); 3) uue regulatsiooni loomist saab esitatud kujul toetada (roheline tuli). Kooskõlastusringil üles kerkinud põhimõttelised küsimused tuleks lahendada juba VTK staadiumis.

Tavapärasest õigusloomeprotsessist erandite tegemine saab toimuda erandkorras ja peab olema põhjendatud. Kiireloomuliste eelnõude puhul tuleb ikkagi teha korralik mõjude hindamine või sätestada eelnõus järelhindamise kohustus. Just kiireloomuliste eelnõude puhul, kus loobutakse VTK koostamisest, peab mõjude hindamine olema hiljem sellevõrra põhjalikum. Seda ettepanekut toetab ka ÕPAS lisa p 6.2.2.1: „Vabariigi Valitsus on erandlikult otsustanud eelnõu menetleda kiireloomulisena – sellisel juhul tuleks kindlasti otsustada teha analüüs tagantjärele“.

Eelnevat toetavad ka OECD riigivalitsemise raporti soovitused (soovitus 6), mille kohaselt peaks Eesti valitsus analüüsima praegust mõjude hindamise süsteemi, et teha kindlaks, kas esialgse mõjuhindangu tulemuste kajastamise nõue seaduseelnõude väljatöötamiskavatsustes toimib praktikas hästi või kas lubatud erandite kasutamise tagajärjel võetakse vastu olulise mõjuga uusi seadusi, mis ei ole läbinud nõutavat põhjalikku mõjuhindamist. Kui tulemustest ilmneb, et see on nii, võiks Eesti valitsus kaaluda võimalust lubada erandeid ainult hädavajalike ja kiireloomuliste õigusaktide puhul, tagades ühtlasi, et sellised õigusaktid läbivad mõju esialgse järelhindamise ühe aasta jooksul pärast vastuvõtmist.

Alates taasiseseisvumisest on õigustloovate aktide kvaliteet õigustehniliselt paranenud, kuid probleemiks on osutunud regulatsioonide muutmise kiirus. Näiteks 2014. a 1. jaanuaril kehtinud 384 seadusest on praeguseks muutunud 320 ja mõned neist mitu korda. Seaduste kiire muutumine toob kahju õiguskorra stabiilsusele, suurendab ministeeriumide, valitsuse ja parlamendi töökoormust ning põhjustab rakendajatele ebaselgust. Seaduste kiire muutmise üheks põhjuseks võib pidada asjaolu, et seadustega reguleeritakse asju, mida ei peaks üldse seadusega reguleerima. Seadusereservatsiooni ülimuslikuks pidamine (kõik oluline tuleb reguleerida seadusega) on toonud Eestis kaasa olukorra, et sisuliselt on peetud kõike väga oluliseks ja reguleeritud seaduse tasandil. Näiteks on eri seadustes reguleeritud riigiasutuste sisemine töökorraldus, mitmesugused IT-süsteemid ja nende sisu jne. Teatud osa nendest teemadest on võimalik reguleerida kas üldseaduste või määruste tasandil. Seadusereservatsiooni põhisisuks on, et põhiõiguste kui riigieelsetest õigustest tulenevate õiguste piiramine eeldab demokraatlikult legitimeeritud seadusandja volitust. Seadustega tuleks kehtestada põhilised normid õigushüvede tagamiseks, mitte aga rakenduslikud üksikasjad. Seega tuleks õigusloomeprotsessi algetapis rohkem kaaluda, kas uue regulatsiooni loomine või senise muutmine on ikka parim vahend või tuleks ehk muuta hoopis rakenduspraktikat, teavitada avalikkust või kasutada muid meetmeid.

OECD riigivalitsemise raporti soovituste kohaselt (soovitus 6) tuleks tugevdada õigusaktide mõju hindamise institutsioonilist töökorraldust eesmärgiga tõhustada tõenduspõhist poliitikakujundust. Raporti kohaselt soovitatakse kaaluda võimalust tugevdada oma institutsioonilist töökorraldust ja suutlikkust, mis tagaks, et uutele õigusakti eelnõudele tehakse õigusakti mõjuanalüüs, edendades sel moel tõenduspõhise otsustamise kultuuri. See vastab OECD Nõukogu 2012. aasta soovitusetele õiguspoliitika ja valitsemise kohta, milles muu hulgas soovitatakse, et liikmesriigid võtaksid kõige kõrgemal poliitilisel tasandil eesmärgiks järgida õigusaktide kvaliteedi tagamisel selgelt valitsusüleseid põhimõtteid. Õiguspoliitikal peaksid olema selged eesmärgid ja rakendusraamistikud, mis tagavad, et uus õigusakt võetakse vastu ainult juhul, kui kaasnevad kulud on põhjendatud tekkiva majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnaalase kasu tõttu, edasikanduv mõju on arvesse võetud ja tegelikult saavutatav kasu on võimalikult suur.

Vastavalt VVS § 59 lõikele 1 on Justiitsministeeriumi ülesanne õigusloome koordineerimine. Seetõttu peab Justiitsministeerium võtma suurema rolli valitsuses õigusaktide *ultima ratio*

iseloomu, kvaliteedi ning õigusmõtjude hindamise eest seisjana ning pöörama veel rohkem tähelepanu HÖNTE reeglite ja ÕPAS põhimõtete kinnistamisele.

2. Suurendame huvirühmade kaasatust võimalikult varases poliitika kujundamise etapis.

Valitsus kiitis 2014. aasta 12. juunil heaks Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2014–2016. Tegevuskava 1. prioriteediks on kodanikke kaasav ja avatud poliitikakujundamise protsess ning lubadusteks on: 1) parandada osalemiseks tarviliku info kättesaadavust; 2) parandada poliitikakujundamise protsessis osalemise võimalusi; 3) tõsta valitsusasutuste ja valitsusväliste partnerite suutlikkust koostööd teha, huvirühmi kaasata ja osaleda. Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava rakendamiseks toetame algatusi, millega tehakse lihtsas keeles ja ülevahtlikult kättesaadavaks info selle kohta, kuidas poliitikaid kujundatakse ja seaduseelnõusid ette valmistatakse ning millised on valitsusväliste osapoolte võimalused nendes protsessides osaleda. Lahendada tuleks olukord, kus huvirühmade kaasamine õigusloomeprotsessi toimub liiga hilises etapis, kui olulisemates küsimustes on juba otsused tehtud ja neid muuta on väga raske. Kõikide VTK-de kooskõlastamisele ja arvamuse andmiseks saatmine on üks võimalus avalikkusel ja huvirühmadel poliitikakujundamise varases etapis kaasa rääkida. VTK eesmärk on esindada laiapõhjalist kokkulepet, et eelnõu ettevalmistamine on vältimatu ja ainus või parim alternatiiv. Probleem on olnud aga selles, et seda võimalust osaleda kasutatakse suhteliselt vähe. Lähtudes kontseptsiooni esimesest ettepanekust, et igale eelnõule peab eelnema VTK (v.a põhjendatud erandid), mis tuleb saata avalikule konsultatsioonile, suurendame samal ajal võimalust huvirühmi kaasata võimalikult varases poliitikakujundamise etapis. Selleks et kaasamine oleks ka tõhus, peab VTK sisaldama kaasamise plaani, st ajakava ja konkreetseid kaasatavaid huvirühmi ning kaasamise meetodeid.

Lisaks VTK-de laiapõhjalisemale kasutamisele toetame muid algatusi, mille abil oleks võimalik poliitikakujundamise varases etapis teha avalikkusele kättesaadavaks teave eelnõu või muu dokumendi väljatöötamise alustamise, selle menetluse ja väljatöötamises osalemise võimaluste kohta (nt eelnõude infosüsteemi EIS, osalusveebi arendused). Näiteks on kavas luua EIS-i uus võimalus avaldada mitmesuguseid eelnõuga seotud teateid. Teate avaldamine võib olla vajalik näiteks juhul, kui ministeerium asub koostama eelnõu või muud dokumenti ning tahab sellest teavitada avalikkust ja teisi asutusi, ministeerium lõpetab eelnõu või muu küsimusega tegelemise (ministeeriumi soovil avaldatakse selle kohta teade koos põhjendusega) või Riigikantselei lõpetab valitsusele esitatud eelnõu ettevalmistamise valitsuse istungi jaoks (EIS-i lisatakse sellekohane resolutsioon). Poliitikakujundamise paremaks planeerimiseks ning nii kodanike kui ka ametnike teadlikkuse parandamiseks poliitikakujundamise protsessi etappidest on töös ka seda protsessi tutvustava veebikeskkonna loomine, mis kirjeldab eri etappide sisu ja tegevusi.

3. Ettevõtjatele ja kodanikele halduskoormust lisades seame eesmärgiks vähendada nende halduskoormust mõnes teises valdkonnas.

OECD riigivalitsemise raporti soovitude kohaselt (soovitus 6) tuleks Eesti valitsusel tagada, et õigusaktide hindamisel võetakse piisavalt arvesse nende mõju väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE). VKE-dele sobivuse katse saaks hõlpsasti korraldada näiteks Šveitsi eeskujul, kasutades fookusgrupe ja hindamiskomisjone, et kontrollida kõiki

võimalikke VKE-dele avalduvaid mõjusid, eesmärgiga vähendada regulatiivset koormust ja soodustada VKE-de kasvu.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punkti 8.15 kohaselt tuleks ettevõtluskeskkonda puudutavate seaduseelnõude menetlemisel kaasata ettevõtlusorganisatsioone ja teha mõjuanalüüse, et hinnata muudatuse mõju ettevõtjate halduskoormusele ja ettevõtluskeskkonnale. Eesti peaks püstitama selge eesmärgi halduskoormuse vähendamiseks ning nõudma ranget halduskoormuse analüüsi nii uue õiguse loomisel kui ka kehtiva õiguse rakendamise hindamisel. Mitmes riigis on kehtestatud ettevõtjate ja kodanike halduskoormuse vähendamise programm, mille sarnast Eestis ei ole. Siiski ei saa väita, et selle teemaga Eestis üldse ei tegeleta. Halduskoormuse vähendamise eesmärgil on tehtud mitmetes sektorites erinevaid arendusi – nt maksudeklaratsioonide automaatseks muutmine, e-teenused, ühtsed kontaktpunktid. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on välja töötanud ja arendab edasi halduskoormuse hindamise kalkulaatorit. Eesmärgiks on teha kalkulaatorist parem tööriist, millega on halduskoormust mugav hinnata, mis läbi suureneks ka tööriista kasutatavus.

Võttes eesmärgiks ettevõtjatele ja kodanikele halduskoormuse lisamise korral vähendada nende muid kohustusi, toetame lahendusi, kus õigusloome kvaliteet säilib, kuid ettevõtjatele ja kodanikele tekib vähem bürokraatlikke kohustusi. Näiteks võib kasutada rohkem elektroonilisi lahendusi, ühtlustada nõudeid, lihtsustada aruandekohustusi jne.

4. Valitsuse poliitika kujundamisel Euroopa Liidu õiguses ning selle ülevõtmisel arvestame õigusloome kvaliteedi parandamise ja mahu vähendamise põhimõtet.

Komisjoni teatises COM(2015) 216 „Ettepanek institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe kohta“ punktis 31 märgitakse, et kui liikmesriigid võtavad meetmeid liidu õigusaktide ülevõtmiseks või liidu eelarve täitmiseks, kutsuvad kolm institutsiooni liikmesriike üles avalikus suhtluses selgelt eristama riiklikke meetmeid. Eelkõige tuleb võimaluse korral kõnealuseid meetmeid käsitletavas tekstis eraldi välja tuua need aspektid, mis on liidu õigusaktide või eelarve täitmise eeskirjade paratamatu tagajärg, ning mis tahes muud sisulised ja menetluslikud aspektid, mida nad otsustavad lisada riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil. Enne selliste täiendavate sisuliste või menetluslike eeskirjade vastuvõtmist peaksid liikmesriigid hindama nende mõju eeskätt ettevõtjate, haldusasutuste ja kodanike halduskoormusele ning esitama põhjenduse selliste täienduste kohta. Liikmesriigid peaksid eraldi välja tooma direktiivi ülevõtmiseks ette nähtud eeskirjad ja menetlused ning täiendavad eeskirjad ja suunised.

Selle eesmärgi raames tuleb arvesse võtta nõuet, et Eesti ei kehtestaks EL-i õiguse ülevõtmisel põhjendamatult rangemaid nõudeid kui on EL-i õigusaktis ette nähtud. See põhjustab tarbetult suurenevaid kulusid ametiasutustele, ettevõtjatele ja kodanikele (ülereguleerimine). Kui aga rangemad nõuded kehtestatakse, peab ülevõtva eelnõu seletuskirja mõjude osas tõendus põhjendatult selgitama, mis on rangemate nõuete kehtestamise põhjuseks (nt Vabariigi Valitsuse soov hoida kõrgemaid sotsiaal- või keskkonnastandardeid). Samuti peab ülevõtva eelnõu seletuskirja mõjude osas välja tooma, et rangem nõue ei tule mitte EL-i õigusest, vaid Eesti otsusest EL-i õigust rangemalt rakendada. Viimane võib olla edaspidi vajalik ka Euroopa Komisjoni EL-i õigusakti ülevõtmisest teavitamisel.

Peame oluliseks, et õigusloome mahu vähendamise kava põhimõtteid arvestatakse EL-i asjades Eesti seisukohtade kujundamise ja EL-i õigusakti menetlemise käigus. Taotleme liikumist selle poole, et (olulise mõjuga) EL-i õigusloomealgatused sisaldaksid analüüsi mõjust kõikidele EL-i riikidele ja pööraksid enam tähelepanu algatuste mõjule väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele ning uutele ärimudelitele.

Valitsuse seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidu õigusaktide väljatöötamisel tuleb läbivalt tähelepanu pöörata Eesti jaoks olulistele küsimustele nagu näiteks sanktsioonide kohaldamine ja riikliku järelevalve küsimused. Euroopa Liidu toimimine ei tohiks tekitada juurde halduskoormust ettevõtjatele ja kodanikele ega paisutada riigiparaati.

5. Suurendame Justiitsministeeriumi vastutust õigusloome kvaliteedi tagamisel ning sellega tegelevate ametnike ettevalmistamisel ja arendamisel ning õigusloome tööplaanide ühtlustamisel. Justiitsminister teeb ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta juba aasta alguses.

ÕPAS on seadnud üldiseks eesmärgiks õigusloome kvaliteedi parandamise. Õigusaktide kvaliteet sõltub lisaks muudele teguritele märkimisväärses ulatuses ka õigusakti ettevalmistaja erialasest kompetentsusest. Alates taasiseseisvumisest on õigustloovate aktide kvaliteet oluliselt paranenud, kuid esinevad puudused viitavad muu hulgas õigusloomejuristide ühtse värbamise ja arendamise vajadusele. Kvaliteetsema õigusloome tagamiseks on juba päris palju tehtud ja selle nimel tegutsetakse edasi: hea õigusloome põhimõtetega on oluliselt täiendatud õigusloomemenetluse reegleid, regulaarselt käib koos õigusloomejuhtide koostöövõrgustik (ümarlaud), käivitunud on õigusloomejuristidele mõeldud koolitused, õigusloomejuristide järelkasvu eest hoolitsemiseks on alustatud juhtprojektiga. Praegu tegelevad Justiitsministeerium ja Riigikantselei õigusloomejuristidele kavandatud konverentsi korraldamisega. Ministeeriumide õigusloome koordineerimine ning õigusloomejuristide värbamine ja arendamine ühtsete põhimõtete alusel vajaks ka edaspidi olulist tähelepanu ja toetust.

Õigusloome kvaliteedi parandamiseks ning ministeeriumide vahelise koostöö edendamiseks tuleks käivitada õigusloomejuristide rotatsioon. See pakuks õigusloomejuristidele nii kasulikku kogemust kui ka lisamotivatsiooni. Sellise süsteemi rakendamine järgiks ÕPAS lisa punktis 21.2 märgitud eesmärki, mille kohaselt tuleb kaaluda õigusloomega tegelevate juristide koolituse eesmärgil selliste roteerumisprogrammide rakendamist, mille kohaselt oleks õigusloome eest vastutavatel ametnikel võimalik stažeerida Justiitsministeeriumi õigusaktide kvaliteedi eest vastutavas üksuses ja Justiitsministeeriumi õigusloomega tegelevatel juristidel teiste ministeeriumide eelnõude juriidilise kvaliteedi eest vastutavas üksuses ning teiste juriidilisi eriteadmisi nõudvate elukutsete ja ametite esindajate juures (notarid, prokurörid, advokaadid, pankrotihaldurid, kohtud jne).

ÕPAS seab üheks eesmärgiks õigusloomeprotsessi ettenähtavuse ja avatuse. Üks infoallikaid valitsuse eelseisvate õigusloomealgatuste tuvastamiseks on ministeeriumide tööplaanid. Samas tuleb tõdeda, et paljude ministeeriumide veebilehtedel puudub viide ministeeriumi tööplaanile. Juhul kui tööplaanid on avalikuks tehtud, on need raskesti leitavad, erineva struktuuri ja infomahuga, mistõttu ministeeriumide tööplaanidest õigusloomealgatuste otsimine võtab palju aega.

Samas on Justiitsministeeriumil ülesanne koguda ministeeriumide seadusloome tööplaanid ja teha valitsuse seadusloome koondtööplaani kättesaadavaks oma kodulehel. Valitsuse seadusloome koondtööplaani on väga hea informatiivne dokument, kust selgub oluline osa valitsuse seadusloometegevusest järgmisel aastal (loomulikult ei kajastu selles kõik seadusloomealgatused, kuid kajastamata jäävate hulk ei tohiks olla väga suur). Seega oleks vaja seda dokumenti õigusloomeprotsessis laialdasemalt kasutada. Seadusloome koondtööplaani aastate kaupa peaks sisaldama sellist teavet, et valdkonnast huvitatud kodanik, huvirühm või institutsioon saaks sealt seadusloometegevuse kohta esmase ülevaate järgmisest: 1) ministeerium; 2) seadusloomealgatuse pealkiri; 3) poliitikakujundamise/õigusloome protsessi ajakava; 4) sisu lühikirjeldus; 5) kellega plaanitakse koostööd teha / keda kaasatakse; 6) kontaktisik, kellega huvi korral ühendust võtta. Seadusloome koondtööplaani peaks olema lihtsalt kättesaadav ja kasutatav.

Seadusloome koondtööplaani peaks avalikkusele olema kättesaadav juba aasta alguses. Valitsuse järgmise aasta seadusloomealgatustest peaks Riigikogule andma ülevaate justiitsminister oma ettekandes õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta (ÕPAS punkti 2 kohane kohustus). Praeguse praktika kohaselt saadakse koondtööplaani kokku alles märtsi lõpuks, aprilli alguseks. Justiitsministeeriumil puudub võimalus teha teistele ministeeriumidele siduvaid ettepanekuid plaaniliste tegevuste järjestamiseks, kui tegevused hõlmavad mitme ministeeriumi valitsemisala. Justiitsminister teeb Riigikogule ettekande sügisel, kui järgmise aasta tööplaanid ei ole veel kindlad, mistõttu on see ettekanne olnud pigem tagasivaatav kui tulevikku suunatud. Pealegi saab sügisel täisaasta ülevaate teha üksnes eelmise aasta kohta, st et kõnes edastatakse juba vananenud infot. Jooksva aasta kokkuvõtete tegemiseks ei ole aga tervikpilt koos. Eelnevat arvestades tuleks justiitsministri kõne pidada aasta alguses (nt veebruaris). Justiitsministeeriumile tuleks anda pädevus anda koondplaani koostamisel suuniseid, teha ettepanekuid õigusloomeprotsessi tähtaegade ning eelnõude koondamise ja vajalikkuse kohta. Suuniste andmisel tuleks kindlasti hinnata algatuste olulisust valitsuse tegevusprioriteete arvestades. Justiitsministeerium peaks ka koguma statistikat selle kohta, kui palju eelnõusid esitatakse igal aastal tööplaani kohaselt ja tööplaanis märgitud ajal ning kui palju on neid eelnõusid, mis esitatakse väljaspool tööplaani.

Ministeeriumide seadusloome tööplaanide koondamisel saab muu hulgas seada eesmärgiks vähendada õigusloomega kaasnevat ebavajalikku koormust ehk teha vähem ja sidusamalt.

6. Töötame läbi võimalikud alternatiivid ühise õigusteenistuse loomiseks ministeeriumide ühismajas.

Praeguste plaanide kohaselt valmib 2017. aastal nelja ministeeriumi ühishoone, kus hakkavad tööle Rahandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Justiitsministeeriumi ametnikud. Ministeeriumide koondamine ühte hoonesse loob hea baasi, et ühendada nelja ministeeriumi õigusloome korraldus ning viia see ühtsetele alustele. Ühise õigusteenistuse loomine võimaldab ühelt poolt tagada eelnõude parema õigusliku ja normitehnilise kvaliteedi, kuna eelnõude koostamisel ja kontrollimisel osalevad ühtsete põhimõtete alusel värvatud ja arendatud õigusloomejuristid (selline ühine õigusteenistus aitab kaasa ka kontseptsiooni punkti 5 eesmärkide täitmisele). Teiseks tihendab see koostööd poliitikat kujundava ministeeriumi ja õigusloomespetsialistide vahel.

Ühise õigusteenistuse loomine eeldab esmalt ministeeriumide õigusosakondade ülesannete kaardistamist ning seejärel uue süsteemi väljatöötamist. Üheks võimalikuks lahenduseks on

õigusloomejuristide spetsialiseerumine äriõigusele (ühinguõigus, maksuõigus), avalikule õigusele (riigi- ja haldusõigus, karistusõigus), sotsiaalküsimustele (perekonnaõigus, tööõigus) jne. Ühise õigusteenistuse toimetud peab võimaldama kõikidel asjaomastel ministriumidel selle juhtimisel piisavalt kaasa rääkida.

7. Suurendame seaduseelnõu pealkirja informatiivsust poliitiliselt oluliste eelnõude puhul.

HÕNTE § 35 lõike 1 järgi peab seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduseelnõu pealkiri sisaldama muudetava või kehtetuks tunnistatava seaduse pealkirja, millele võib vajaduse korral lisada eelnõu sisu avava teabe. Sama paragrahvi lõike 2 järgi nimetatakse juhul, kui seaduste muutmise või kehtetuks tunnistamise seaduseelnõus kavandatakse rohkem kui kolme seaduse muutmise või kehtetuks tunnistamine, eelnõu pealkirjas selle muudetava seaduse pealkiri, mille muutmise tuleneb eelnõu peaesmärgist ja millega seondub teiste seaduste muutmise või kehtetuks tunnistamine. Viidatud lõikes nimetatud juhul peab pealkirjast nähtuma, et kavandatud on muutmise seadus ja et muudetakse rohkem kui ühte seadust, näiteks kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.

Õigusloome läbipaistvuse suurendamise üheks võimaluseks on poliitiliselt olulise eelnõu pealkirjale sisu avava teabe lisamine. Näiteks pealkirjastada eelnõu: kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus kohtute töökoormuse vähendamiseks. Või lisada eelnõule töönimetus: kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohtute töökoormuse vähendamine).

Eelnõu töönimetus näitab, missuguseid elulisi probleeme eelnõuga soovitakse lahendada. Töönimetuse andmine aitab saavutada muu hulgas eesmärgi, et eelnõu ei sisaldaks nii-öelda peidetud eelnõu, kus eelnõu nimetus on küll üks, kuid tegelikult tehakse teises seaduses olulisi ja sisulisi muudatusi. Selline võte on lubamatu ja vastuolus HÕNTE § 32 lõikega 3, mille kohaselt seaduseelnõusse ei kavandata erinevate seaduste muutmise sätteid, mis ei ole seotud ühise reguleerimisobjekti või ühise eesmärgi saavutamiseks. Teiste seaduste muudatused peavad olema nn teisesed muudatused, mis tehakse seonduvates seadustes põhimuudatustest tulenevalt ebaselguse ja vastuolude vältimiseks.

Sisu avava teabe või töönimetuse lisamine osutub aga probleemseks juhul, kui eesmärgi on mitu ja neid ei ole võimalik loetleda või üldistav töönimetus ei oleks sel juhul kuigi informatiivne. Vajalik info eelnõu eesmärkide kohta peab sisalduma ka eelnõule lisatavas seletuskirjas.

8. Muudame ühtsemaks valitsuse seisukohtade esindamise eelnõude menetlemisel Riigikogus.

Üheks valitsuse ja parlamendi vahelist töökorraldust puudutavaks probleemiks on kujunenud praktika, et valitsusesiseses kooskõlastusringi käigus või valitsuses juba otsustatud küsimuste juurde pööratakse Riigikogu menetluses ministriumide algatusel tagasi. Seega tuleb tagada, et ministriumid ei esita Riigikogu menetluse käigus ilma valitsuse heakskiiduta ettepanekuid küsimustes, mille kohta valitsus on varem negatiivse seisukoha kujundanud või mille suhtes ei ole saavutatud konsensust.

9. Arvestame haldusreformi elluviimisel ka õigusloome mahu vähendamise kava.

Lähtudes ÕPAS-s seatud rõhuasetusest, et arengusuundi tuleb järgida kõigil tasanditel kavandatavate õiguslike vahendite abil elluviidavate poliitikaotsuste ettevalmistamisel, peame oluliseks õigusloome mahu vähendamise kava põhimõtete arvestamist ka haldusreformi elluviimisel. Valitsusliidu tegevusprogrammis on märgitud, et haldusreformi eesmärk on, et iga omavalitsus suudaks pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt temale seadusega pandud ülesandeid. Seega tuleks võtta eesmärgiks, et omavalitsuste ühinemise korral toetab valitsus omavalitsuste õigusloome parandamist ning regulatsioonide ülevaatamist, lähtudes käesoleva kava põhimõtetest.