

**Riigikogu otsuse  
„Õiguspoliitika põhialused aastani 2030”  
eelnõu seletuskiri**

**Sisukord**

<b>I. Sissejuhatus .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Õiguspoliitika põhialuste koostamine.....</b>	<b>4</b>
<b>III. Õiguspoliitika põhialuste vajalikkus.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. Visioon ja üleriigiline eesmärk.....</b>	<b>7</b>
<b>PÕHISEADUSEST LÄHTUV ÕIGUSLOOME .....</b>	<b>7</b>
<b>VÄHEM ÕIGUSLOOMET .....</b>	<b>8</b>
<b>HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE .....</b>	<b>10</b>
<b>ÕIGUSE SÜSTEEMNE ARENDAMINE .....</b>	<b>13</b>
<b>KONKURENTSIVÕIMELINE ÕIGUSKESKKOND .....</b>	<b>17</b>
<b>PAREM ÕIGUSLOOME EUROOPA LIIDUS .....</b>	<b>21</b>
<b>V. Valdkondlikud arengusuunad.....</b>	<b>24</b>
<b>SEADUSEELNÕUDE MENETLUS .....</b>	<b>24</b>
<i>Hetkeolukord .....</i>	<i>24</i>
<i>Arengusuunad.....</i>	<i>29</i>
<b>VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS .....</b>	<b>29</b>
<i>Arengusuunad.....</i>	<i>32</i>
<b>ÕIGUSLOOME MAHT .....</b>	<b>32</b>
<i>Hetkeolukord ja arengusuunad .....</i>	<i>32</i>
<b>KAASAMINE .....</b>	<b>38</b>
<i>Hetkeolukord .....</i>	<i>38</i>
<i>Arengusuunad.....</i>	<i>39</i>
<b>MÕJUANALÜÜS .....</b>	<b>40</b>
<i>Hetkeolukord .....</i>	<i>40</i>
<i>Arengusuunad.....</i>	<i>50</i>
<b>JÄRELHINDAMINE.....</b>	<b>52</b>
<i>Hetkeolukord .....</i>	<i>52</i>
<i>Arengusuunad.....</i>	<i>54</i>
<b>ÕIGUSKEEL.....</b>	<b>55</b>
<i>Hetkeolukord .....</i>	<i>55</i>

<i>Arengusuunad</i> .....	56
<b>ÕIGUSLOOME KORRALDUS</b> .....	58
<i>Hetkeolukord</i> .....	58
<i>Arengusuunad</i> .....	59
<b>VI. Aruandlus ja ajakohastamine</b> .....	61
<b>VII. Õiguspoliitika põhialustega kaasnevad mõjud</b> .....	62
<b>VIII. Jõustumine</b> .....	74

## I. Sissejuhatus

Õiguspoliitika põhialuste ülesandeks on seada hea õigusloome standard ja olla pikaajaliseks poliitiliseks suunanäitajaks, millest õigusloomes lähtuda.

Seeläbi peaks olema võimalik tagada suurem stabiilsus ja ettenähtavus õiguspoliitilistes valikutes. Samas ei saa põhialused ette näha väga konkreetseid tegevusi, mis lõppastmes sõltuvad ikkagi võimul oleva valitsuse ja Riigikogu enamuse poliitilistest otsustest üksikküsimustes. See tähendab, et põhialustes sätestatu on küllaltki üldine, kuid seejuures peab olema võimalikult laialt läbi arutatud, toetust leidnud ning kokku lepitud. Õiguspoliitika põhialused aastani 2030 on ideaalselt toimiva õigusloome mõõdupuu, mis peab vastu pidama võimalikule valitsuse vahetumisele ja Riigikogu koosseisu muutumisele põhialuste kehtivusaajal. Poliitika põhialused, mida toetab ainult valitsuskoalitsioon ja mis ei leia Riigikogu opositsiooni osalistki toetust, ei saa olla üleriigiliseks visiooniks ja nende pikaajaline kestus oleks kaheldav.

Arengudokumendi koostamiseks korraldati arvukalt kohtumisi sidusrühmade esindajatega, arutamaks seniste õiguspoliitika arengusuundade rakendumist, hetkeolukorda ja arenguvajadusi. Kõik need kohtumised olid olulised ja väärtuslikud, leidmaks vajalikku tasakaalupunkti selle vahel, mis õiguspoliitikas vajab jätkamist ja mis uuendamist, arendamist.

**Õiguspoliitika põhialustega on võimalik kokku leppida Eesti õiguspoliitika pikaajalises visioonis ning üldistes õigusloomepoliitika suundades, mis on aluseks seaduseelnõude menetlemisel, õiguskeele arendamisel ja õigusloome korraldamisel järgneva kümmeaasta jooksul. Poliitikasuundade selge sõnastamine ja jõustamine on oluline ka huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt, tagamaks õiguspoliitika ettenähtavuse ja avatuse.**

Võrreldes õiguspoliitika arengusuundadega aastani 2018 ei muuda õiguspoliitika põhialused aastani 2030 olulisel määral juba võetud suunda. Jätkuvalt on keskne kaasava ja tõendusel põhineva hea õigusloome põhimõttest lähtuva õigusloome saavutamine. Varasemast selgemalt on rõhutatud põhimõtet, mille kohaselt õigusloome pole mitte esimene, vaid viimane abinõu probleemi lahendamisel. Samuti on uutes põhialustes erinevalt senistest seatud eesmärgiks, et õigusloome maht peab vähenema. Kui aga õiguslikke meetmeid eelistatakse, suunatakse õigusloojad kaaluma valikuid muu hulgas uuenduslikke meetodeid kasutades. Õigusloomele esitatavad nõuded peavad tagama selle, et loodavad seadused on põhiseaduspärased, suurendavad konkurentsivõimet, heaolu ja turvalisust. Seejuures on oluline märkida, et nende valdkondlike eesmärkide sõnastamise mõte ei ole asendada koalitsioonilepingut, vaid märksa üldisemal tasandil ja konsensuslikult seada suuremad, koalitsioonide ülesed sihid riigi õiguspoliitikas.

Õiguspoliitika kujundamisel tuleb kõigis valdkondades ja kõigil tasanditel edaspidi lähtuda õiguspoliitika põhialustega seatud eesmärkidest.

## II. Õiguspoliitika põhialuste koostamine

Õiguspoliitika põhialuste aastani 2030 (edaspidi *ÕPPA 2030*) koostamine algatati Vabariigi Valitsuses Justiitsministeeriumi eestvedamisel 2017. a sügisel loogilise jätkuna Riigikogu otsusele „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ (edaspidi *ÕPAS 2018*). Õiguspoliitika põhialuste koostamist koordineeris Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse juhataja Karmen Vilms (karmen.vilms@just.ee), ettevalmistusprotsessi juhtis õiguspoliitika asekanstler Kai Härmand (kai.harmand@just.ee). Õiguspoliitika põhialuste eelnõu ja seletuskirja on koostanud Karmen Vilms, selle eri osade koostamisse on panustanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika asekanstler Kai Härmand, õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse juhataja Illimar Pärnamägi, eraõiguse talituse juhataja Indrek Niklus, õiguspoliitika osakonna nõunikud Annika Leevand ja Kärt Merilain, õigusloome korralduse talituse nõunikud Külvi Noor, Merit Valge, Pilleriin Lindsalu, Uku-Mats Peedok, Joel Kook ja Margit Juhkam, keeleteimetaja Mari Koik, justiitshalduspoliitika osakonna Riigi Teataja talituse juhataja Jüri Heinla ning kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse juhataja Tanel Kalmet. Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse keeleteimetaja Mari Koik.

Õiguspoliitika põhialuste koostamisel andis nõu ja arutas oma kolmel kohtumisel põhialustega seatavaid eesmärgi 2015. aastal loodud justiitsministri õigusloome nõukoda, mille ülesannete hulka kuulub esitada omapoolsed seisukohad justiitsministri iga-aastase Eesti õiguspoliitika arengusuundade täitmise ettekande kohta, arutada justiitsministri või nõukoja liikmete ettepanekul konkreetsete õiguspoliitiliste või seadusandlike algatuste üle ja võtta nende suhtes seisukoht, anda soovitusi hea õigusloome arendamiseks. Justiitsministri õigusloome nõukoja esimees on vandeadvokaat Jüri Raidla. Nõukotta kuuluvad Allar Jõks, Lauri Mälksoo, Jaan Ginter, Mihkel Oviir, Toomas Luman, Lasse Lehis, Priidu Pärna, Annika Uudelepp ja Ülle Madise. Lisaks saadeti nõukoja liikmetele eelnõu ja seletuskirja tööversioonid kirjalikuks arvamuse avaldamiseks enne ametliku kooskõlastusringi ja avaliku arutelu toimumist.

Huvirühmade kaasamiseks kõigis etappides, alustades probleemi püstitamisest ja eesmärkide määratlemisest, korraldas Justiitsministeerium 2017. aasta lõpus ja 2018. aasta alguses kümnekond huvirühmadele ning riigi- ja teadusasutustele suunatud aruteluringi, keskendudes neis eraldiseisvatele teemadele, nagu kaasamine, õiguskeel, mõjude hindamine, mõju ettevõtjatele, järelhindamine, innovatsioon, õigusloome korraldus jne.

Kaasamist puudutaval kohtumisel osalesid: Liia Hänni (E-riigi Akadeemia), Alari Rammo (Vabaihenduste Liit), Henry Kattago (Riigikantselei), Merilin Truuväart (Riigikantselei), Elo Tuppits (Maaeluministeerium), Teele Pehk (Koostöö Kogu) ja Justiitsministeeriumi esindajad.

Õiguskeele teemadel toimunud aruteluringis osalesid: Maire Raadik (EKI vanemkeelekorraldaja), Katrin Hallik (EKI vanemkeelekorraldaja; eurokeel + selge keel), Helen Kranich (Õiguskantsleri Kantselei õiguskorra kaitse osakonna vanemnõunik), Katrin Pever (Riigikogu stenogrammi- ja tõlkeosakonna juhataja), Riste Uuesoo (Õiguskantsleri Kantselei keeleteimetaja) ja Justiitsministeeriumi esindajad.

Mõjuanalüüside kitsaskohti arutasid Justiitministeeriumi ametnikud Janno Järve (Centar), Rauno Vinni (Praxis) ja Hede Sinisaarega (SoM).

Õigusloome ettevõtjatele avaldatava mõju hindamise ja ettevõtjate kaasamise arutelul osalesid Piia Zimmermann (Eesti Tööandjate Keskliit), Nele Peil (Eesti Kaupmeeste Liit), Roomet Sõrmus (Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda), Evelyn Sepp (Teenusmajanduse Koda) ja Justiitsministeeriumi ametnikud.

Õigushariduse ja teaduskoostöö teemadel kohtusid Justiitsministeeriumi ametnikud Peep Pruksi (TÜ õigusteaduskonna direktor), Age Värvi (TÜ õigusteaduskonna asedirektor), Krista Paali (Eesti Juristide Liidu direktor), Indrek Reimandi (Haridus- ja Teadusministeeriumi asekancler; kõrgharidus, teadus ja keelepoliitika) ja Tanel Kerikmäega (Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudi direktor).

Innovatiivsete lahenduste kasutuselevõttu õigusloomes arutati 2016. aastal Vabariigi Valitsuse loodud avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühma<sup>1</sup> juhi Maarjo Mändmaaga. Halduskoormuse mõõtmise teemadel vahetati mõtteid bürokraatia vähendamise rakkerühma<sup>2</sup> juhi Liis Kasemetsaga. Kohtuti Riigikogu Kantselei, Riigikontrolli ja Riigikantselei ametnikega.

Õiguspoliitika arengusuunad on olnud teemaks kahel (2017. aasta detsembris ja 2018. aasta märtsis) õigusloomejuhtide ümarlinal, kus osalevad kõigi ministeeriumide ja Riigikantselei ning põhiseaduslike institutsioonide (Riigikogu Kantselei, Õiguskantseleri Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei) õigusosakondade juhid.

### **III. Õiguspoliitika põhialuste vajalikkus**

Selgesõnaliste poliitikasuuniste jõustamine on vajalik, sest annab ühtse aluse, millest õigusloomes lähtuda. Kokkulepitud raamistik annab huvirühmadele ja ühiskonnale laiemalt kindluse ja selged ootused, millele tugineda õigusloomes osalemisel.

Õiguspoliitika põhialuste vajalikkust rõhutati peaaegu kõigil eelnõu ettevalmistavatel kohtumistel. Arvestades, et põhialustega seatakse õigusloome standard ja suund, mille poole püüelda, on need oluliseks allikaks nii poliitikutele, ametnikele kui ka huvirühmadele. Huvirühmadel, aga ka näiteks parlamendi opositsioonil oleks põhialuste näol – nagu siiani on olnud ÕPAS 2018 – allikas, millele viidata või mille alusel nõuda õiguspoliitika kujundamist selgete, demokraatlikule riigile kohaste ja rahvusvaheliselt tunnustatud reeglite alusel. Selline allikas osutub vajalikuks eriti olukordades, kus kiputakse heast praktikast kõrvale kalduma.

Ka Euroopa Liidu tasandil, kus õigusloome kvaliteet on prioriteetne teema, on sellised alusdokumendid olemas. Olulisima õigusloomepoliitika alusdokumendiga EL-s, Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud

<sup>1</sup> <https://riigikantselei.ee/et/avaliku-sektori-ja-sotsiaalse-innovatsiooni-rakkeruhm>

<sup>2</sup> <https://www.mkm.ee/et/nullburokraatia>

institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppega<sup>3</sup> on paika pandud parema õigusloome tava, millest kolm institutsiooni sellesamas kokkuleppes lubavad kinni pidada. Kolm institutsiooni tunnistavad oma ühist vastutust kvaliteetsete EL õigusaktide koostamise eest ja selle tagamise eest, et õigusaktid keskenduksid valdkondadele, kus neil on kõige suurem lisaväärtus Euroopa kodanike jaoks, et õigusaktid oleksid liidu ühiste poliitikaeesmärkide saavutamiseks võimalikult tõhusad, lihtsad ja selged, väldiks ülereguleerimist ning kodanikele, haldusametitele ja ettevõtjatele, eelkõige väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE-d) tulenevat halduskoormust ning et need koostataks viisil, mis võimaldaks neid hõlpsalt üle võtta ja praktikas kohaldada ning tugevdada liidu majanduse konkurentsivõimet ja jätkusuutlikkust<sup>4</sup>. Nimelt sedalaadi alusdokumentidele viidates ja nende järgimist tähtsustades<sup>5</sup> on võimalik saavutada edasine areng.

OECD põhialused õiguspoliitikas on koondatud soovitusteks<sup>6</sup> hea õigusloome kohta, mis pärinevad aastast 2012. Soovituste punkt 1.2 rõhutab sõnaselgelt vajadust kehtestada õigusloome kvaliteedi parandamiseks kõigil tasanditel – nii valitsuse kui ka seadusandja tasandil – valdkondadeülene integreeritud lähenemine, mis hõlmaks erinevaid poliitikasuundi (ingl *policies*), tööriistu ja institutsioone. ÖPAS 2018 täidab seda soovitusi ja selle kehtivuse lõppemisel oleks sama eesmärk täita ÖPPA 2030-1. OECD 2015. aasta ülevaate<sup>7</sup> kohaselt on enamik riike seda soovitusi täitnud.

Õigusel (nii õigusloome kui ka konkreetse õigusvaldkonna õigusnormide sisuline kvaliteet), millele põhialused keskenduvad, on rahvusvaheliselt tunnustatud seisukohtade kohaselt mõju riigi konkurentsivõimele. Regulatsioonide mõju majanduskasvule tunnistavad nii EL, OECD kui ka Maailma Pank. Nii toonitab Maailma Pank ühes oma paljudest raportitest<sup>8</sup>, et nimelt õigusloomemenetluse ja nõuete reformid, mis parandavad õigusloome kvaliteeti, aitavad samas parandada üldist heaolu ja loovad paremad tingimused ettevõtlusele. Seejuures viitab Maailma Panga raport ka mitmetele uuringutele, mis on kinnitanud regulatsioonide kvaliteedi ja majanduskasvu omavahelist seost, selgitades, et hea õigusloome elementide kasutamise mõju võib olla nii mikro- kui makromajanduslik<sup>9</sup>. Õigusaktide kvaliteeti ja selle seost riigi

---

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe „Institutsioonidevaheline kokkulepe, 13. aprill 2016, parema õigusloome kohta“, Euroopa Liidu Teataja, L 123, 12. mai 2016: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

<sup>4</sup> Institutsioonidevaheline kokkulepe parema õigusloome kohta, selgituspunkt 2.

<sup>5</sup> Eesti eesistumise ajal oli hea õigusloome vallas olulisim ülesanne töötada välja EL Nõukogu mõjuhinnangute lähteülesande standarditud vorm, millest edaspidi olenevad nii tellitavate mõjuhinnangute kvaliteet kui ka eeldused, et nõukogu mõjuhinnangute süsteem kujuneks edukaks. Erinevalt Euroopa Komisjonist ja Euroopa Parlamendist ei ole Euroopa Liidu Nõukogus mõjuanalüüsi süsteem veel välja arendatud selliseks, nagu see institutsioonidevahelise kokkuleppe kohaselt olema peaks.

<sup>6</sup> Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

<sup>7</sup> OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>, p 26.

<sup>8</sup> Jacobs, Scott; Ladegaard, Peter. 2010. *Better regulation for growth : governance frameworks and tools for effective regulatory reform - regulatory governance in developing countries (English)*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/543401468176979961/Better-regulation-for-growth-governance-frameworks-and-tools-for-effective-regulatory-reform-regulatory-governance-in-developing-countries>, p 1

<sup>9</sup> Samas lk 9

majanduskeskkonnaga rõhutab näiteks raport *Doing Business 2018*<sup>10</sup>. Ka EL Nõukogus arutatakse parema õigusloome teemasid just konkurentsivõime nõukogu all korraldatavas konkurentsivõime ja kasvu töörühmas.

See tähendab, et hea õigusloome ei ole asi iseeneses, vaid kindlate põhimõtete järgmine aitab tagada laiemat heaolu. Põhialused suunavad looma sellist õiguskeskkonda, milles kehtivaid norme õiguse adreassaadid mõistavad ja tahavad järgida, kuna on saanud osaleda normide kujunemises. Tuleb teadvustada, et pingutusi hea õiguskeskkonna nimel teevad paljud riigid, st riikide vahel on konkurents. On selge, et edu saab tagada üksnes läbimõeldud, süstemaatiline ja kavakindel õigusloome juhtimine.

#### IV. Visioon ja üleriigiline eesmärk PÕHISEADUSEST LÄHTUV ÕIGUSLOOME

Õiguspoliitika põhialuste **visioonina** tagatakse aastaks 2030 Eestis põhiseadusest lähtuva hea õigusloome põhimõtte rakendamine kõigil tasanditel: nii Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikogu tasandil.

Sarnaselt ÕPAS 2018 tekstiga rõhutab kõnesolev eelnõu õiguspoliitika tuginemist põhiseadusele. Õiguspoliitika saab tugineda üksnes sellele, mis on põhiseaduse kohaselt võimalik. Nii on asjakohane korrata ÕPAS 2018 seletuskirjas<sup>11</sup> esitatut: „Eesti Vabariigi õiguspoliitika kontseptsiooni ja õigusliku mõtte alusdokument on põhiseadus, mis määrab kindlaks riigi poliitilised põhijooned ja eesmärgid. Seetõttu tuleb õiguspoliitika kujundamisel esmajoonel 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 eesmärgi ellu eesmärgistataval ja efektiivsemal viisil ning hoida reaalselt kokku nii riigi kui ka erasektori kulud, suurendades seeläbi ühiskonna üldist efektiivsust.“

Põhiseadusest tuletatud olulistel õiguse üldpõhimõtetel, nagu proportsionaalsusel, õiguskindlusel, õigusselgusel jne on oluline osa üldises raamistikus, mille alusel üldse uut õigust luua saab. Samas vajab üldine raamistik nüüdisajast lähtuvat sisustamist ja arendamist, millele põhialused saavad kaasa aidata.

---

<sup>10</sup> *Doing Business 2018, a World Bank Group Flagship Report*, p 3, <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

<sup>11</sup> [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20\\_\\_Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018\\_%20heakskiitmine\\_\\_lk%201](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20__Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018_%20heakskiitmine__lk%201)

ÕPPA 2030 on mõeldud täitmiseks eeskätt Vabariigi Valitsusele, kuid osades, kus on eraldi nimetatud Riigikogu või ei ole kohustatud subjekti üldse nimetatud, on need täitmiseks siduvad ka Riigikogule. Näiteks peab Riigikogu tagama, et seaduseelnõu menetluse käigus tehtud oluliste muudatuste panekute mõjusid analüüsitaks (ÕPPA 2030 nimetab ülesande täitjana Riigikogu), kuid Riigikogu peab sarnaselt valitsusega tagama ka õiguskeele selguse ja huvirühmade kaasamise õigusloomesse (ÕPPA 2030 ei nimeta konkreetset kohustatud subjekti).

## VÄHEM ÕIGUSLOOMET

Õigusnormide hulk on pidevas kasvus. Koos normide lisandumisega muutub keerulisemaks ja detailsemaks normide sisu. Vajadusele õigusloome mahule piir panna on tähelepanu juhitud korduvalt.<sup>12</sup>

Et õigusloomes tehtavad muudatused ja nende hulk peavad olema mõistlikus tasakaalus, rõhutas justiitsminister ka 2015. aastal, kui valitsuse liikmetele õigusloome mahu vähendamise kava<sup>13</sup> tutvustas. Ometi ei ole ministriumide õigusloomeplaanide ülevaatest, mida Justiitsministeeriumi eestvedamisel kokku pannakse,<sup>14</sup> ega menetletud eelnõude arvu järgi võimalik tõdeda, et õigusloome maht oleks tuntavalt vähenenud ja tempo aeglustunud.

2017. aasta 1. jaanuaril jõus olnud seadustest muudeti aasta jooksul rohkem kui pooli, mõnda neist seejuures korduvalt.

Seejuures väärib esile tõstmist asjaolu, et peamine osa õigusloomest tuleneb riigisisest vajadusest, mitte EL õiguse rakendamise kohustusest, nagu ekslikult sageli arvatakse. Näiteks kõigist 2017. aastal Justiitsministeeriumis läbi vaadatud õigusloomealgatustest (VTK-d ja seaduseelnõud kokku) tuleneb EL õigusega ühtlustamise vajadusest umbes neljandik. Ülejäänud 75% ei olnud EL õiguse ülevõtmise kohustusega seotud. EL õigusloome osakaal Eesti õigusloomealgatuste seas on võrreldes varasemaga isegi veidi vähenenud. Uue Euroopa Komisjoni parema õigusloome tegevuskava annab alust arvata, et sarnaselt käimasoleva arutelu eesmärkidega Eestis väheneb lähitulevikus ka vastu võetavate EL õigusaktide arv.

Nimelt on Euroopa Komisjon õigusloome mahu ohjeldamise endale prioriteediks seadnud ja sel eesmärgil asutas Euroopa Komisjoni president Jean-Claude Juncker 14. novembril 2017 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma juhtlausega „Teeme vähem, aga paremini“. Rakkerühm annab presidendile oma tulemustest aru 15. juuliks 2018. Seejuures esitab ta soovitusel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte paremaks kohaldamiseks, osutab poliitikavaldkondadele, kus pädevuse võiks tagasi delegeerida või lõplikult tagasi anda

---

<sup>12</sup> <https://arvamus.postimees.ee/3379225/urmas-reinsalu-10-ettepanekut-kuidas-tommata-seaduste-masstootmisele-pidurit>, <https://arvamus.postimees.ee/4106309/hanno-pevkur-seadused-ei-tohi-takistada-majanduse-arengut>, Indrek Neivelt ETV „Foorumi“ saates 09.01.2018, <https://etv.err.ee/v/9895d47b-df22-40c0-82eb-942a5fad69ff> jne.

<sup>13</sup> <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusloome-mahu-vahendamise-kava>

<sup>14</sup> [www.just.ee/oma](http://www.just.ee/oma)



liikmesriikidele, ning pakub välja, kuidas piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi saaks paremini kaasata EL poliitika kujundamisse ja elluviimisse.<sup>15</sup>

Rakkerühm alustas tööd 1. jaanuaril 2018. Seda asus juhtima parema õigusloome, institutsioonidevaheliste suhete, õigusriigi põhimõtete ja põhiõiguste harta eest vastutav komisjoni esimene asepresident Frans Timmermans.

Vähem õigusloomet tähendab ka vähem kordi otsust, et probleemi lahendab seaduse muutmine või uus seadus. Oluline on mõista eeskätt poliitilisel tasandil, et seaduse muutmise kõrval eksisteerib muid, mitteregulatiivseid probleemi lahendamise viise, kusjuures seaduse muutmine ei pruugi olla valikutest parim. Vaid õiguslikele lahendustele keskenduv mõtteviis sünnitabki üha uusi ja uusi eelnõusid. ÖPPA 2030 suunab õigusloojaid, aga ka otsusetegijaid ehk poliitikuid kaaluma ja valima ka muid lahendusi peale õiguslike. Eelnõu läheb veel kaugemale, toonitades, et õiguslik lahendus on viimane abinõu.

On selge, et just väljatöötamiskavatsuse etapis tuleks muude kaalutud lahenduste võimalikkusele suurimat tähelepanu pöörata, kuna eelnõu täpse sõnastuse väljatöötamise etapis poleks sellest tõesti enam kasu. Ei tohiks unustada, et üldine põhimõte peaks olema nimelt selles, et regulatiivse lahenduse kasuks võib otsustada alles siis, kui muul viisil probleemi lahendada ei saa. Seega tuleks regulatiivset sekkumist näha kui viimast ja mitte esimest võimalust asja lahendada. Selline mõtteviis peab alguse saama juba poliitikakujundamise algetapist. Kui valitsuse tegevusprogramm või ministriumide tööplaanid näevad esimese tegevusena ette seaduse muutmise, on ennatlikult määratud kindel viis, kuidas probleemi lahendada, jättes kõrvale varajase kaasamise ja mõjude hindamise. Nii muutub kogu edasine tegevus valmislahenduse õigustamiseks ja lahendusele probleemi otsimiseks. Ja lõppastmes küsitakse otsustajatelt ikkagi, millest nad otsuse tegemisel lähtusid, milline oli huvirühmade tagasiside ning millist mõju otsus eeldatavasti avaldaks. Nii poliitiline juhtkond kui ka ametnikkond peavad seisma selle eest, et valitsuse tegevusprogrammi ega muudesse töö planeerimise dokumentidesse ei satuks esimese tegevusena konkreetne õiguslik lahendus, vaid et eelistataks probleemi- ja analüüsipõhist planeerimist, mis jätkaks valitsusele aega sisuliseks kaasamiseks ja mõjude hindamiseks.

See ei tähenda, et loobuda tuleks poliitiliste ja õiguslike valikute eristamise ja koos käsitlemise põhimõttest. Vastupidi, see on jätkuvalt ÖPPA 2030 eelnõus sätestatud. Tõenduspõhised analüüsid ja kaasamine ei asenda lõppastmes poliitilist otsustust, mis tehakse lähtuvalt poliitilistest argumentidest. Ja kuna õiguslik lahendus ei ole ainus võimalikest, ei ole poliitilise valiku analüüsita äratagemine mõistlik ega ettenägelik. Ka ÖPAS 2018 seletuskirjas on rõhutatud, et poliitiliste valikute hindamiseks saab kasutada poliitilisi kriteeriume, õiguslike valikute hindamiseks õiguslike kriteeriume: „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. [...]“

---

<sup>15</sup> Vt [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_et#objectives](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_et#objectives) ; vt ka otsust rakkerühma loomise kohta: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision_en_1.pdf)

Õigusloomeprotsessi jaoks saab siit järeldada ühte: poliitikavalikute ja õigustechniliste lahenduste üle otsustamine tuleks võimaluse korral seaduse ettevalmistamise käigus lahutada. Samuti tuleks seaduse õigustechnilise 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.<sup>16</sup>

Lisaks liiga konkreetsele planeerimisele on viimased valitsused oma tegevusprogrammides ette näinud n-ö 100 päeva ülesanded, mille kõigi puhul, juhul kui need tavaolukorras nõuaks väljatöötamiskavatsust õigusloome algetapina, on sellest kiireloomulisuse argumenti kasutades loobunud. Kiirustamise juures jäetakse kõrvale alternatiivide analüüs, mistõttu sisuliselt tekitatakse juurde õigusloomet, mille vajalikkuses ei ole kitsa ajaraami tõttu jõutud veenduda. Mõjuanalüüs, aga ka eelnõude kvaliteet tervikuna on sellistes olukordades tavaliselt puudulik. ÕPPA 2030 eelnõu ettepanek on seetõttu loobuda edaspidi nn 100 päeva reeglist, mille tegelikult mingit õiguslikku alust kehtivas õiguses ei ole. Ka õiguskantsler on kritiseerinud 100 päeva kasutamist kiireloomuliste eelnõude menetlemiseks, öeldes oma 2016/2017 aastaülevaates järgmist: „Uue valitsuskoalitsiooni esimesed sada päeva on omandanud tähenduse, mida Põhiseaduse kohaselt neil olema ei peaks. Sada päeva on ette nähtud sisseelamiseks, töö alustamiseks, juhtimise ülevõtmiseks ning ehk ka uue koalitsiooni prioriteete kajastavate seadusemuudatuste ettevalmistamiseks, aga mitte nende kiireloomuliseks menetlemiseks parlamendis.“<sup>17</sup>

## HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE

Kui olemasolevat menetlust järgides on jõutud selleni, et probleemi lahendamiseks valitakse õiguslik meede, on ametnikkonna ülesanne tagada selle õigusliku lahenduse kvaliteet. Praegu ametis olev Euroopa Komisjon on rõhutanud, et parem õigusloome on tähtis teema. Õigusloome ei ole eesmärk omaette – see peab tooma Euroopa kodanikele märgatavat kasu ja aitama lahendada ühiseid probleeme. Täpselt suunatud, tõenditel põhinevaid ja lihtsas stiilis kirjutatud õigusnorme rakendatakse suurema tõenäosusega nõuetekohaselt ning nendega saavutatakse seatud eesmärgid, olgu siis majanduse, sotsiaal- või keskkonna valdkonnas. Ajakohased, proportsionaalsed ja eesmärgile vastavad õigusnormid on äärmiselt olulised õigusriigi

---

<sup>16</sup> [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20%20Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018%20%20heakskiitmine\\_ik\\_7](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20%20Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018%20%20heakskiitmine_ik_7).

<sup>17</sup> Õiguskantsleri aastaülevaade 2016/2017, õigusloome osa: <http://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2017/oigusloome>

põhimõtte tagamise ja ühiste väärtuste toetamise, aga ka ametiasutuste ja äriühingute tegevuse tulemuslikkuse seisukohast.<sup>18</sup>

Parema (või eestipärasemalt hea) õigusloome (ingl *Better Regulation*) all mõistetakse OECD riikides, sealhulgas Euroopa Liidus, sellist õiguse loomist ja rakendamist, mis on hästi planeeritud, kaasav ja tõendusel põhinev. OECD on eriti rõhutanud kõrgeima taseme poliitilise toetuse olemasolu ning sobivat ja tõenduspõhist poliitikat soosivate struktuuride ja institutsioonide olemasolu vajalikkust.<sup>19</sup>

2014. aastal ametisse astunud Euroopa Komisjon seadis parema õigusloome oma ametiaja üheks prioriteediks. Paremale õigusloomele määrati esmakordselt kõrgetasemeline poliitiline vastutaja komisjoni esimese asepresidendi Frans Timmermansi näol.

Eesti ei erine siin teistest EL ega OECD liikmesriikidest, kus kaasavat, ettenähtavat ja tõenduspõhist õigusloomet tähtsustatakse. Tõuke hea õigusloome poliitika rakendamiseks andis suurel määral kehtiv ÕPAS 2018. Nii võibki öelda, et hea õigusloome põhimõtted sisalduvad Eesti kontekstis ÕPAS 2018-s ja selle rakendusaktides ning edaspidi edasiarendatud kujul muu hulgas ÕPPA 2030 tekstis.

ÕPAS 2018 rakendamise tulemusena uuendas Vabariigi Valitsus ulatuslikult seniseid normitehnika eeskirju<sup>20</sup>, täiendas õigusloomemenetlust väljatöötamiskavatsuse ja järeelhindamise etappidega ning töötas välja ühtsed nõuded mõjuanalüüsile ja kaasamise hea tava. Riigikogu on ÕPAS 2018 rakendaja, kui koostöös valitsusega ühtlustati normitehnika reeglid. ÕPAS 2018 rakendamisega seotuks võib pidada ka 2016. aastal vastu võetud ja jõustunud<sup>21</sup> Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 36 täiendamist nõudega, mille kohaselt Riigikogu komisjon kaasab eelnõu arutellu need asjassepuutuvad huvirühmad, kes olid kaasatud eelnõu ettevalmistamisse ja soovivad osaleda eelnõu arutelul. Kuigi eelnõu 2. lugemise seletuskiri, millega eelnimetatud muudatusettepanek esitati, ei sisaldanud viidet ÕPAS-ele, põhjendab see muudatust sooviga muuta Riigikogu töö kaasavamaks ja avatumaks.<sup>22</sup> Küll aga ei ole rakendatud ÕPAS 2018 punkte 6.1–7.1 Riigikogu juhatuse 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas“.

Kuigi ÕPAS 2018 preambul rõhutab, et heakskiidetud arengusuundi tuleb järgida kõigil tasanditel kavandatavate õiguslike vahendite abil elluviidavate poliitikaotsuste ettevalmistamisel, ei ole Riigikogu rakendanud ÕPAS-t tervikuna. Näiteks väljatöötamiskavatsuse koostamine on Vabariigi Valitsuse kehtestatud HÕNTE-st tulenev

---

<sup>18</sup> Komisjoni teatis „Parem õigusloome: paremad tulemused – tugevam liit“, Brüssel, 14.9.2016, COM(2016) 615 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=ET>

<sup>19</sup> Soovitused 1 ja 3: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

<sup>20</sup> Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE), RT I, 29.12.2011, 228, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

<sup>21</sup> Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus, RT I, 03.05.2016, 2, <https://www.riigiteataja.ee/akt/103052016002>

<sup>22</sup> 175SE II seletuskiri, lk 1, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/74175104-bd2d-4f43-8f2e-4a28202be242>.

nõue, mis Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ei sisaldu. Seega kui seaduse algatab muu selleks õigustatud isik (PS § 103) peale valitsuse, siis temale VTK koostamise kohustus ei laiene. Erinevalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest ning Riigikogu juhatause 2011. aasta 27. detsembri otsusega nr 136 kinnitatud „Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjast“ näeb Vabariigi Valitsuse kehtestatud HÕNTE ette seadusloome kohustusliku algetapina väljatöötamiskavatsuse koostamise. Selle dokumendi koostamise nõude on valitsus kehtestanud Riigikogu ülesandel lähtuvalt ÕPAS-est.

Ka mõjuanalüüsile ja järelhindamisele ettenähtud detailsemad nõuded on välja töötatud üksnes valitsuse tasandil. Nii on tekkinud olukord, kus Riigikogus algatatud eelnõudele kehtivad jätkuvalt teistsugused nõuded kui valitsuses algatatutele, kuigi ÕPAS 2018 eesmärk oli nõuded täielikult ühtlustada.

Nõuete erinevus kerkis ühe küsimusena ka nn haldusreformi põhiseaduslikkuse järelevalve asjas Riigikohtus.<sup>23</sup>

Väljatöötamiskavatsusel on oluline ülesanne nii proportsionaalsuse kui hea halduse põhimõttega kooskõla tagamise seisukohast. VTK koostamise nõue seadusloome esimese etapina on loodud tagama suuremat sidusust ja õiguslike lahenduste efektiivsust. VTK peab andma vastuse, kas probleemi lahendamiseks on vaja seadust. Sellest lähtuvalt võib VTK koostamata jätmine ja sellele järgnev, kõigis järgmistes menetlusetappides puudulik mõjude hindamine ja kaasamine lõppastmes hüpoteetiliselt tuua kaasa Riigikogus vastu võetava seaduse konkreetsete normide vastuolu proportsionaalsuse põhimõttega (kavandatud meede ei pruugi olla sobiv, vajalik ega mõõdukas). Nimelt peaks just VTK-st algav õigusloomeprotsess tagama parimal viisil selle, et seaduseelnõus pakutavad lahendused on läbi mõeldud ja toimivad ning nende mõjud tänu varajasele kaasamisele hästi prognoositavad. Samas tuleks mõjuanalüüsi puudulikkuse ja sellest tingitud seaduse regulatsiooni hindamisel alati lähtuda konkreetsest olukorrast. Ka juhul, kui läbitud on kõik menetlusetapid ja tehtud põhjalikud analüüsid, jääb alati risk, et kõike ei suudeta prognoosida või tegelikkuses rakendumist igas detailis ette näha. Seega võib VTK koostamata jätmine olla üks teguritest, mis lõppastmes võib kaasa aidata sellele, et norm Riigikogu vastu võetud seaduses ei ole proportsionaalne ehk on materiaalselt põhiseadusega vastuolus.

Lühidalt, väljatöötamiskavatsuse instituut on loodud selleks, et toimuks avatud arutelu selle üle, milles on probleem ja kas sekkumist on üldse vaja, ning et aidata tagada seda, et loodav seadus oleks proportsionaalne ja sellest tulenevalt põhiseaduspärane. Seetõttu on õigusloomele kehtivate nõuete samasus kõigil tasanditel jätkuvalt eesmärk ka ÕPPA 2030-s. OECD hinnangul on märgata parlamentide kasvavat rolli hea õigusloome põhimõtete rakendajate ja edendajatena, tuues hea praktika näidetena välja Suurbritannia, Šveitsi, Rootsi, Tšiili ja Euroopa Parlamendi<sup>24</sup>. Kui sageli on parlamendile kehtestatud mõjuanalüüsi kohustuses nähtud põhjendamatu, sealhulgas põhiseadusevastast parlamendiliikme algatusõiguse piiramist, on

<sup>23</sup> Riigikohtu 20.12.2016 otsus nr 3-4-1-3-16, p 110.

<sup>24</sup> Law Evaluation and Better Regulation: The Role for Parliaments. Joint meeting of the OECD and the Scrutiny Committee on Law Implementation of the French Senate, 5 December 2013. Kättesaadav: [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Concept%20note\\_role%20for%20parliaments.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Concept%20note_role%20for%20parliaments.pdf)

teisalt rõhutatud ka seda, et parlamentide aktiivsem roll mõjuanalüüside koostajate või kontrollijatena võimaldab neil taastada oma algset võimu seadusandjana<sup>25</sup>.

Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 92 lõikel kohaselt peab eelnõu vormistuselt vastama Riigikogu juhatuse kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele. Arvestades, et Riigikogu normitehnilised eeskirjad sisaldavad HÕNTE-ga identseid nõudeid mõjuanalüüsi kohta, on põhjust küsida, miks on seaduse kohaselt vaja piirduda nende nõuete vormistusliku, mitte aga sisulise täitmisega. ÖPPA 2030 seab eesmärgiks, et nii kaasamiseks kui ka mõjuanalüüsi koostamiseks kehtestatud nõuete täitmist kontrollitaks sisuliselt. Ainult juhul, kui need on täidetud, oleks lubatav eelnõu menetlusse võtta. Mõjude kontrolli saavad seejuures teha Riigikogu Kantselei mõjuanalüüsiüksused: õigus- ja analüüsiosakond ning Arenguseire Keskus. Silmas pidades seaduseelnõude menetlemist Riigikogus, on oluline tagada töökorralduslikult ka see, et Riigikogu menetluse käigus tehtud olulisematele muudatusettepanekutele tehtaks mõjuanalüüs.

Nii väljatöötamiskavatsused kui ka järeelhindamise tulemused peavad jõudma ka Riigikogu liikmete kätte aruteluks. Väljatöötamiskavatsuste arutelu Riigikogus tagaks selle, et Riigikogu liikmed saaksid kavandatava kohta teavet ajal, kui olulisi otsuseid langetatakse, mis omakorda võimaldaks muuta tulemuslikumaks hilisema huvirühmade kaasamise Riigikogu komisjonide töösse. Järeelhindamise aruannete arutelu Riigikogus võimaldaks aga Riigikogu liikmetel saada vahetut tagasisidet selle kohta, kas vastuvõetud ja jõustunud seadused praktikas soovitud viisil rakendusid ning milliseid mõjusid tegelikult endaga kaasa tõid.

Selge, täpne ja võimalikult lihtne õiguskeel on hea õigusloome põhimõtte lahutamatu osa. Hea õiguskeel võimaldab õiguse adressaatidel õigusnormides sisalduvast paremini aru saada. Selleks, et õigust luues tekiks veendumus, kas loodav tekst on ikka arusaadav, võiks menetluse käigus tekstide arusaadavust nende kasutajate peal testida. Õiguse kasutaja on ÖPPA 2030 kohaselt üldmõiste, mis hõlmab nii õiguse adressaate, huvirühmi, rakendajaid kui ka laiemalt inimesi, kes potentsiaalselt konkreetse õigusnormi ja õiguse valdkonnaga võivad kokku puutuda ja peaksid sellest seetõttu ka aru saama. Õiguskeele teemaline järjepidev koolitamine ja nii õigusloomejuristide koostöö keeleteoimetajatega kui ka keeleteoimetajate omavaheline koostöö on mõlemad ühtviisi vajalikud õigusaktide keele kvaliteedi paremaks muutmiseks.

## **ÕIGUSE SÜSTEEMNE ARENDAMINE**

Võib öelda, et peamised alused õigusliku kvaliteedi tagamiseks on paigas ja nendega arvestatakse õigusloomes. Tuleb tõdeda, et võrreldes ÖPAS 2018-ga olulisi muudatusi eelnõus ei ole, küll aga leidub täpsustusi ja uusi rõhuasetusi. Seadus peab sobima Eesti õigussüsteemi ja sobiva lahenduse väljatöötamise käigus on hea õigusloome tunnuseks tutvumine õiguslike lahendustega ka teistes riikides. Võrdlev õigus mitte ainult ei võimalda teada saada, kuidas

---

<sup>25</sup> L'étude d'impact au Parlement français : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?, Bertrand Léo Combrade. Revue française d'administration publique 2014/1 (N° 149): <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2014-1-page-195.htm>

teised riigid sama probleemi on lahendanud, vaid see võimaldab võrdleva kogemuse kaudu paremini mõista oma riigi õigust.<sup>26</sup>

Võrdlev-õigusliku analüüsi tähtsustamise kõrval on ÖPPA 2030 eelnõus sõnaselgelt rõhutatud pakutud lahenduste põhiseaduspärasuse tagamise vajalikkust. Praktika on näidanud, et kuigi nõue analüüsida eelnõu seletuskirjas kooskõla põhiseadusega sisaldub HÕNTE-s, tehakse selliseid analüüse harva või piirduakse formaalse konstateeringuga, et eelnõu on kooskõlas põhiseadusega. On rohkelt näiteid, kus analüüsi ei ole tehtud, kuigi on enam kui selge, et tegemist on olukorraga, kus see peaks olema tehtud.<sup>27</sup> Kohtab siiski ka näiteid, kus põhiseadusega kooskõla analüüs on seletuskirjas esitatud. Paraku mitmete selliste analüüside puhul on suureks probleemiks analüüsi enda kvaliteet. Sagedaseks puuduseks näiteks proportsionaalsuse põhimõttega kooskõla analüüsimisel on see, et jäetakse tõendamata valitud meetmete vajalikkus, st miks leitakse, et samu eesmärged ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui valitud meede.<sup>28</sup>

Õigusnormi looja peab põhjalikult tundma reguleeritavat valdkonda, selle õigusliku reguleerimise võimalusi (koos kaasnevate mõjudega) Eestis ja kasutatud lahendusi mujal riikides. Normi mõjusa rakenduse eelduseks on selle sobivus Eesti õigusesse. Seejuures ei tohi unustada, et lahenduste leidmisel on üleriigiline eesmärk otsida kõige konkurentsivõimelisemaid lahendusi, mis ei koormaks õiguse adressaate ülemäära ja mille täitmise tagamiseks kaasataks osapooli lahenduste väljatöötamise võimalikult varases staadiumis. Teaduslikult on uuritud ja kinnitust leidnud<sup>29</sup>, et inimesed aktsepteerivad norme – isegi neid, mille vastu nad algselt olid – ja täidavad neid vabatahtlikult märksa suurema tõenäosusega siis, kui eelnev menetlus on nende jaoks tundunud õiglane (ingl *perceived procedural justice*). Seejuures on väljakutseks tagada õigusnormi selgus nii, et selle sisu oleks adressaadile kerge vaevaga mõistetav. Kui tekstist arusaamine nõuab erilisi ponnistusi, ei pruugi õiglasest menetlusest saadav positiivne tõuge kauaks kestma jääda.

Eelneva võtab kenasti kokku professor Raul Narits juba oma 1998. aastal ilmunud artiklis: „Seadused on mõeldud inimekäitumise korrastamiseks, kindlustunde loomiseks. Nad on ka ainsaks vahendiks riigi käes meie kõigi käitumise reguleerimiseks. Et aga seaduste regulatiivne toime ei jääks ainult vastu vaatama õigusnormi tekstist, vaid et õigus tegelikult toimiks, on vaja, et seadustes sisalduvad lahendused tuleneksid reaalsest suhetest, tegelikust elust. Nii ma arvangi, et ühe hea seaduse sünniks oleks vaja väga täpselt ja ammendavalt tunda seda elu, mida seaduse abil püütakse korrastada. Teiseks on vaja see transformeerida õiguse keelde ning

---

<sup>26</sup> R. David, C. Jauffret-Spinosi, „*Les grands systèmes de droit contemporains*“, Dalloz 2002, lk 9.

<sup>27</sup> <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/rahanduskomisjon-saatis-allar-joksi-ogusliku-analuusi-ekspertiisi?id=67100690>

<sup>28</sup> Nt alkoholi- ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu, <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5e413a00-8cd4-4c61-bd42-81ad405ee80b>

<sup>29</sup> Kees van den Bos, Lynn van der Velden, E. Allan Lind, „*On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts*“, *Utrecht Law Review*, <http://www.utrechtlawreview.org> | Volume 10, Issue 4 (November) 2014 | URN:NBN:NL:UI:10-1-115837 |

kolmandaks on vaja seadusele leida võimalikult adekvaatne koht õigustloovate aktide süsteemis.<sup>30</sup>

Eesti kuulub Mandri-Euroopa õigussüsteemi. Eraõigus, olles võtnud omaks pandektilise süsteemi, lähtub üld- ja eriosa loogikast. Ka avalikus õiguses on see osaliselt realiseerunud. Just osaline realiseeritus nõuabki iga kord avaliku õiguse valdkonna seaduste loomisel või muutmisel otsima ja looma seoseid kehtivate seadustega ning andma uuele seadusele süsteemis õige koht. Lähtudes eesmärgist süsteemsuse kaudu suurendada õiguse arusaadavust, on ka avaliku õiguse valdkonna õigusloomes põhjendatud seaduste vaheliste seoste loomisel, aga ka ühe seaduse sees võtta ülesehituses aluseks üld- ja eriosa jaotus niivõrd, kuivõrd see on võimalik. Haldusõiguse üldosa moodustavad muu haldusõiguse ehk haldusõiguse eriosa suhtes üldised ehk nn sulgude ette toodud normid. Praeguseks on välja kujunenud olukord, milles kehtivad seadused reguleerivad haldusmenetluse ning haldusorganisatsiooni küsimusi erinevalt, kusjuures erinevused on sageli põhjendamatud. Seetõttu on nn sulgude ette toodud osa napp. Haldusõiguse üldosa täiustamise eesmärk on see tühik täita. Haldusõiguse üldosas selgelt reguleeritud haldusorganisatsioon võimaldab ka saada selgema ülevaate riigist tervikuna, esindades halduse ühtsuse ideed vastukaaluks üha suuremale halduse killustumisele. Haldusorganisatsiooni ühtne regulatsioon tagab selle, et riigi täidetavad haldusülesanded korraldatakse ja täidetakse kodaniku jaoks efektiivselt ja riigi jaoks optimaalselt, samuti võimaldab see vältida tegevuste kattuvust, soodustab andmete ühekordset kogumist ja väldib liigset halduskoormust.

Ulatuslikumaks viisiks õiguskorras korda ja süsteemsust luua on senise seaduse asemel uue tervikteksti eelnõu koostamine või veel laiemalt valdkonna õiguse kodifitseerimine. Uue seaduse, veelgi enam terve valdkonna kodifitseerimine ei tohiks toimuda kergekäeliselt. Arvestada tuleb, et uue seaduse tervikteksti loomisega saab õiguskorras olulisel määral kahjustada õiguse stabiilsus. Samuti kaotab aktuaalsuse senine kohtupraktika ja uuendamist vajaksid ka kõik seonduvad õigusaktid, dokumendid, lepingud jne.

Teisalt, kehtiva õiguse analüüsi ja ajakohastamist käsitletakse samuti parema õigusloome osana olukorras, kus selle eesmärgiks on muuta õigus selle kasutajatele paremini ligipääsetavaks. Suurema selguse ja süsteemsuse loomiseks õiguskorras on Mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvates riikides ajalooliselt kasutatud kodifitseerimist. 2001. aastal avaldatud Mandelkerni raport<sup>31</sup>, mis on hea õigusloome poliitika üks alusdokumente, nimetas õiguse kodifitseerimist üheks oluliseks viisiks, kuidas sama valdkonna õigusakte omavahel ühtlustada ja seeläbi kehtiva õiguse kättesaadavust parandada.

Erinevalt mitmetest vana õiguskorraga riikidest on Eestis olemas lihtne ligipääs kehtivale õigusele. Täpne ülevaade on meil olemas tänu sellele, et Eesti Riigi Teatajas ilmuvad kõik õigustloovad aktid elektrooniliselt, neist koostatakse kohe avaldamisel terviktekstid ja ka õigusloome on lähtuv tervikteksti loogikast. Selline taristu muudab õiguse oluliselt paremini

---

<sup>30</sup> R. Narits „Eesti õiguskord ja väärtusjurisprudents“, Juridica 1998/1, lk 2–6

<sup>31</sup> Nn Mandelkerni grupi lõppraport parema õigusloome kohta, 13. november 2001, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)

kättesaadavaks, võrreldes mitmete vanade demokraatiatega, kus mõnesaja aasta taguseid, kuid siiski kehtivaid seadusi tuleb ka 21. sajandil otsida paberkanjalt.

Kodifitseerimise vajaduse tingisid Eestis valdkonna seaduste vahelised ebakõlad, vasturääkivused ja süsteemitus, mis tähendab, et Eestis on kodifitseerimise abil soovitud muuta õigust selgemaks, kõrvaldades seejuures sama valdkonna seaduste omavahelised vastuolud. Valdkonniti on kodifitseerimise põhjused varieerunud, kuid üldistatult oli Eesti kontekstis kodifitseerimisprojektide algatamise taga kaks peamist põhjust: 1) 90-ndatel õiguskorras toimunud muudatuste rohkus, mille tulemusena kõigi loodud seaduste kvaliteet polnud sugugi hea ega ühtlane; 2) kohe sellele järgnenud uued kiirkorras tehtud muudatused, ühtlustamaks meie õigust Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega, mis omakorda paiskas segi õigusaktide ja -normide esialgse süsteemi. Nii seadis 2007. aastal valitsuse moodustanud koalitsioon eesmärgiks kodifitseerida mitmed õiguse valdkonnad<sup>32</sup>.

Praeguseks on kodifitseerimisprojektide olemus mõneti muutunud, hõlmates ka kehtiva seadustiku või seaduste põhjalikku, sisulist ja süsteemset analüüsi, ühtlustamist ja ajakohastamist ehk revisjoni, mis võib, aga ei pruugi kaasa tuua uue tervikseaduse loomist. Nii ongi 2014–2020 rahastamisperioodil keskendutud esmajoones revisjonidele ja revisjoni etappi on jõudnud järgmised õigusvaldkonnad: ühinguõigus, maksejõuetusõigus, mereõigus, riigikaitseõigus ja kriminaalmenetlusõigus.

On fakt, et õiguse kodifitseerimine kui väga ressursimahukas ettevõtmine on Eestis saanud ka tugevat kriitikat<sup>33</sup>. Praktika on näidanud, et ka seaduse uue tervikteksti koostamise otsus langetatakse tihti liiga kergelt. Näiteks 2015. aastal esitati uus seaduse terviktekst või soov koostada uus terviktekst kokku 20 eelnõu ja 6 VTK-ga. Uue tervikteksti koostamine ei ole õigustatav üksnes sellega, et kehtiv seadus on juba 10 aastat vana. 10 aastat ei pruugi seaduse puhul olla sugugi palju. Hea seadus võib kesta märksa kauem. Uue seaduse loomist peavad õigustama sisulised argumendid ja kindlasti mitte formaalne väide, et muudetakse üle poole seaduse tekstist. Kuna õiguskorra stabiilsust tuleb säilitada niivõrd, kuivõrd see on võimalik, kaaludes seejuures, kas õigusselgus ei vähene, tuleb esimese valikuna alati eelistada muutmise

---

<sup>32</sup> Euroopa Sotsiaalfondi rahastuse toel alustati 2007–2013 rahastamisperioodil seitsme õigusvaldkonna kodifitseerimist: majandushaldusõigus, väärteomenetlus, karistusõigus, ehitus- ja planeerimisõigus, keskkonnaõigus, sotsiaalõigus ja intellektuaalse omandi õigus.

Esimese alustatud kodifitseerimisprojekti – keskkonnaõiguse kodifitseerimise käigus loodi keskkonnaseadustiku üldosa seadus ja uuendati täielikult kõiki eriosa seadusi. Protsess on olnud väga aja- ja töömahukas, mistõttu viimased eriosa seaduseelnõud (veeseaduse eelnõu ja jäätmeseaduse eelnõu) on alles menetluses.

Majandushaldusõiguse kodifitseerimise käigus töötati välja majandustegevuse seadustiku üldosa.

Väärteomenetluse kodifitseerimise käigus töötati välja väärteomenetluse seadustik. Karistusõiguse

kodifitseerimise käigus töötati välja karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise käigus töötati välja ehitusseadustik ja planeerimisseadus ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus.

Sotsiaalõiguse kodifitseerimise käigus töötati välja järgmised seadused: 1) sotsiaalseadustiku üldosa seadus; 2) sotsiaalhoolekande seadus; 3) pereküvitiste seadus. Tööseaduse eelnõu koostamine ei ole aga läinud, nagu esialgu plaaniti, ja mitmetel põhjustel selle menetlemine praegu seisab.

Intellektuaalse omandi õiguse kodifitseerimise käigus töötati välja autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste seaduse eelnõu ja tööstusomandiseadustiku eelnõu.

<sup>33</sup> Nt õiguskantsleri aastaülevaade 2016/2017



seaduse eelnõu koostamist. Nii peabki õiguspoliitika põhialustes olema eelseisva 10 aasta perspektiivis selgelt rõhutatud, et uute seaduste loomine ei peaks toimuma kergekäeliselt.

Eesti eraõiguse valdkonna seaduste ajakohastamine toimus üldistatult kahes etapis – esiteks loodi 90-ndate alguses n-õ üleminekuseadused ja seejärel, pärast sajandivahetust, juba uued ja modernsed seadused. Musternäide on kindlasti võlaõigusseadus, aga ka perekonnaseadus või pärimisseadus või tsiviilkohtumenetluse seadustik. Üks väheseid erandeid, kus seni kehtib 1995. aastal jõustunud seadus, on äriühinguõigus (muud ühinguõigust reguleerivad seadused on jõustunud hiljem). See, et äriseadustik jõustus juba enam kui 20 aastat tagasi, ei tähenda, et äriseadustikku ei oleks vahepeal muudetud, vastupidi – seda on muudetud väga palju kordi.

Õigusloome korraldus peab toetama kvaliteetse õiguse loomist. Seepärast on oluline õigusloomejuristide pädevuse pidev ja jätkuv arendamine. Samuti tuleb järjepidevalt analüüsida uusi tehnilisi võimalusi ja koostöövorme, mille abil õigusloome kvaliteeti ja selle läbipaistvust parandada. Lisaks õigusloomejuristide taseme tõstmisele on vaja panustada ka analüütilisse võimekusse ja riigi käsutuses oleva statistika ning muude andmete kasutamisse kvaliteetsete ja adekvaatsete mõjuhindangute koostamisel.

## **KONKURENTSIVÕIMELINE ÕIGUSKESKKOND**

Riigid on omavahelises tugevas konkurentsisis nii majanduse, elukeskkonna kui ka õiguskorra poolest. Õiguskord ja selle tulemuslik rakendamine peab tagama Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime ning võtma arvesse hoogustuvat üleilmastumist ja teadmistepõhist majandust. Selleks peab seadus tagama inimeste heaolu, majanduse konkurentsivõime ja ühiskonna turvalisuse ning riik peab selleks välja pakkuma uuenduslikke ja ettevaatavaid lahendusi.

Riigi õiguspoliitiline suund peab olema püüelda selle poole, et Eesti õiguskeskkond oleks nüüdisaegne, atraktiivne ja majanduse konkurentsivõimet tagav. Sellest aspektist vajab näiteks ühinguõiguse valdkond kindlasti süsteemset ülevaatamist, korrastamist ja ajakohastamist, et käia kaasas uute ärimudelitega. Kindlasti ei ole kõik kehtiva äriseadustiku aluseks olevad põhimõtted valed (pigem on ikka õiged), kuid näiteks osaühingu kapitaliseerituse reeglite kohta esitatavad nõudmised on tänapäeval mõnevõrra teistsugused, kui need oli 90-ndate keskel. Sama saab öelda ka osanike suhtlemise kohta ühinguga või erinevate piiriülese mobiilsusreeglite kohta, mis on eriti oluliseks muutunud just Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste ärisuhete tihenemise tõttu.

Kuid praegune aeg esitab riigile õiguse arendamisel täiendavaid väljakutseid ka ainuüksi sellest tulenevalt, et inimesed saavad palju vabamalt ja kiiremini riikide vahel liikuda, luues niiviisi õigussuhteid muu hulgas selliste õiguskordadega, mille aluseks olevad väärtused või põhimõtteid ei ühildu väga hästi näiteks Eesti enda õiguskorraga. Klassikaline näide on perekonnaõigus, kus tuleb tegeleda võõras kultuuris sõlmitud abielu tunnustamisega või laste õiguste kaitsmisega. Meie ühiskonna jaoks harjumatu peresuhete kõrval võiks näitena tuua *common law* süsteemist pärit kohtulahendid karistavate kahjuhüvitistega ja nende täitmise

seotud probleemid. Need on üksnes mõned näited küsimustest, mida üleilmastumine meie õigussüsteemile esitab. Oma kodanikest hooliva riigina ei saa Eesti neist küsimustest kõrvale vaadata. Seetõttu tuleb järjest enam ja põhjalikumalt tegeleda rahvusvahelise eraõiguse normidega, mis reguleerivad õigusküsimusi seoses teiste riikide seaduste rakendamisega, teistest riikidest pärit kohtumenetluse osalistega või kohtulahenditega, mida Eestis soovitakse täita. Ühelt poolt aitab meid selles väga palju Euroopa Liit, kes on liikmesriikide ülese selguse ja õiguskindluse tagamiseks kujundanud paljudes küsimustes ühtsed õiguslikud raamid, kuid ikka veel on väga palju teha ka Eestil endal. Lisaks Euroopa Liidu õigusloomes osalemisele on meie enda kujundada näiteks rahvusvahelise pankrotimenetluse alased suhted EL väliste riikidega (majanduslikult esikohal on kindlasti suhted Venemaaga, aga ka Norraga, USA-ga).

Äriühingute tegevust ja elukaart reguleeriv õigusraamistik peab vastama nüüdisaegsetele majanduse suundumustele. Kui ühinguõiguse peamine küsimus ja väljakutse seondub piiriüleselt tegutsevate ühingute asutamise ja igapäevase tegevusega, siis samavõrra tuleb mõelda ka sellele, mis saab siis, kui ühingu majandusnäitajad ei võimalda tal enam turul toimida ja endale õigusi ning kohustusi võtta. Kuigi Eesti pankrotiseadust on korduvalt muudetud ja loodud ka täiesti uusi seadusi (näiteks saneerimisseadus ning võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus), siis tuleb tõdeda, et ka selles valdkonnas on märgata kogu maailmas teatud paradigmaatilist nihet. Kui varem oli peamiseks küsimuseks see, kuidas jagada vara, mis maksejõuetust ühingust maha jääb, siis nüüd ollakse jõutud tõdemuseni, et see on üksnes väga viimaste tagajärgedega tegelemine. Pigem tuleks pöörata tähelepanu just sellele, et õigel ajal oleks võimalik maksejõuetust ära tunda, võtta kasutusele sobivad abinõud ja pakkuda ettevõtjale uut võimalust oma majandustegevus enne pankrotti ümber korraldada ja taas õitsele saada.

Ilmselt on omandisuhted läbinud pärast Eesti taasiseseisvumist kõige suuremad ja põhimõttelisemad muudatused. Omandit kui ühte põhiõigust ja vabadust tunnustab ka meie põhiseadus, olemas on asjaõigusseadus, mis reguleerib omaniku suhet tema omandiga. See on valdkond, mis vajab järjepidevat õigushoole, et põhiseadusega pandud raamid püsiks ka järgmised aastakümned. Kuid koos ühiskonna pideva muutumisega on järjepidevalt muutunud ja kasvanud ka immateriaalse vara osatähtsus meie igapäevaelus. Olgu näideteks infotehnoloogia areng või interneti vahendusel tarbitav loominguline sisu, valdkond, mille osakaal majanduses kasvab väga kiiresti. Kõik see – leiutised, ärisaladused, kaubamärgid, autoriõigusega kaitstud teosed – vajavad järjepidevat kaitset. Intellektuaalne omand muutub järjest tähtsamaks tänu infotehnoloogia arengule, kuid samas ka järjest ohustatumaks just tänu infotehnoloogia arengule. Selle koosluse õige tasakaalu leidmine ongi tänapäeva õiguskorra suur väljakutse.

Viimaste aastate areng on näidanud, et õiglane, kiire ja kulutõhus kohtumõistmine on omaette väärtus, mille arendamisse tuleb pidevalt panustada, sest ühiskonna muutumisega muutuvad ka ootused kohtumõistmisele ja muutub kohtumõistmine ise. Kohtupidamise ja -korralduse tehnilises pooles tuleb järjest enam pöörata tähelepanu digilahenduste kasutamisele, mis aitab kokku hoida kohtutele eraldatud ressursi, kasutada seda just õigusemõistmise läbiviimiseks ja vähendada seeläbi toetavate tegevuste peale kulutamist. Ning kindlasti tuleb järjepidevalt

analüüsida menetlusõigusi, et veelgi paremini tagada poolte õigusi ja huve kohtumenetluses, kuid seda tuleb teha tõhusalt ja kohaselt, arvestades kaitstavate õiguste kaalu ühiskonnas.

Lisaks kohtumenetlusele peab jätkuvalt panustama kohtulahendite sundtäitmisse, sest üksnes seeläbi kõrvaldatakse paljudel juhtudel tegelikult valitsev ebaõiglus – võlgnikult saadakse kätte aastaid tasumata võlg või veekaitsevõõndist kõrvaldatakse keskkonnale ohtlikud rajatised. Ka selles valdkonnas on õiguskorral vaja muutuda, et arvestada ühiskonna arengut ja rõhuasetuste muutumist. Kohtulahendite sundtäitmise kujundamisel peab kaaluma läbiviidava menetluse kulutõhusust, osapoolte õigusi õiglasele menetlusele ja kiirust ning leidma nende põhiväärtuste vahel tasakaalu, mis võib sõltuda ka täidetavate lahendite olemusest ja õigushüvest.

Vaidluste lahendamine ja õiguste jõustamine sundtäitmise kaudu ei hõlma üksnes riigisisest kohtumenetlust või täitemenetlust, vaid peab hoogustuva üleilmastumise tingimustes arvestama järjest enam ka sellega, et Eestis tuleb selgeks vaielda õiguslikke küsimusi, mis seonduvad teiste riikide õiguskordadega, või täita lahendeid, mis on tehtud teistes riikides. Sest inimese või ettevõtja jaoks on poolik lahendus see, kui tema õiguste maksmapanemine pahatahtliku võlgniku suhtes lõppeb Eesti riigipiiril, olgu siis tegu kohtumenetluse või lahendi sundtäimisega. Nii peab riik järjest enam panustama koostöösse teiste riikidega, olgu see siis Euroopa Liidu tasandil, panustades muude rahvusvaheliste organisatsioonide töösse (Haagi Rahvusvaheline Eraõiguse Konverents, WIPO, EPO) või arendades kahepoolseid suhteid.

Kohtu vahendusel vaidluste lahendamine, olgu need siis kodaniku ja riigi vahelised vaidlused või ettevõtja ja ettevõtja vahelised vaidlused, on möödapääsmatu ja vajalik eelkõige siis, kui osapooled ei soovi oma seisukohtadest taganeda ega ole valmis ilma erapooletu kohtuniku otsuseta vaidlust lõpetama. Kuid mitte alati ei ole osapoolte seisukohad „kivisse raiutud“. Kui ei ole, saavad pooled kasutada lepitus- või vahendusmenetlust, mis ühelt poolt aitab vähendada riiklike kohtute töökoormust, teisalt tagab eri meelt olevate poolte rahumeelsema kooseksisteerimise pärast vaidluse lahendamist. Sellest tulenevalt on järjepidevalt vaja arendada kohtuväliseid vaidluste lahendamise mehhanisme – lepitus, vahendamine, asjatundja arvamus, aga ka vahekohtud. Teatud valdkondades, kus võib eeldada, et poolte vaidluse aluseks on eelkõige emotsioonid, võiks kohtuvälised vaidluste lahendamise võimalused ühendada kohtumenetlusega, et seeläbi eristada emotsioonid ja õiguslikud probleemid. Ja just viimastega peaks tegelema kohus.

Elukeskkonda kujundav õiguslik raamistik peab väärtustama neid tegevusi, mille tagamiseks normid on loodud, mitte muutuma kadalipuks. Seepärast tuleb näiteks majandushaldusõiguse valdkonnas järgida sellist õigusloomelist suunda, mille tulemusena õiguskeskkond muutuks ettevõtjale arusaadavamaks ja lihtsamaks. Majandushaldusõiguses ei tohiks seada ülemääraseid ettevõtluspiirangud väheohtliku iseloomuga tegevustes, näiteks kaubandustegevuses, samuti ei tohi need olla ebaproportsionaalselt koormavad. Samas peavad riigil säilima tõhusad võimalused kontrollida ohtliku tegevusala ettevõtjaid. Jätkuvalt on küsitav loakohustuse vajalikkus mitmetel tegevusaladel, samuti on kohati ebaselged loakohustuste piirid ning menetlus on ebamõistlikult keeruline. Tuleb kaaluda reguleerimata majandustegevuse valdkondade osakaalu suurendamist või vähemalt asendada loakohustus vähem koormava

teatamiskohustusega. Samuti tuleb kaaluda eri valdkondade tegevuslube sisaldavate regulatsioonide suuremat ühtlustamist ning koondamist ühte seadustikku.

Niisamuti on asjakohane seada samad ootused ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas, kus olulisim väljakutse on vähendada regulatsioonidest tulenevat tarbetut koormust kodanikele, sealhulgas ehitusettevõtjatele ja arendajatele. Teisest küljest tuleb senisest enam kaitsta avalikku huvi, mis seisneb eeskätt üldiseid huve arvestava ja inimsõbraliku elukeskkonna planeerimises ning väljaarendamises.

Õiguskeskkond peab püüdma tagada ühiskonna turvalisuse. Haldustegevus peab olema efektiivne, paindlik ja vastutustundlik. Haldusõiguse eesmärk on õigusriikliku haldustegevuse juurutamine, piisava õiguskaitse tagamine õiguste piirangute korral ning toimiv haldustäitemenetlus. Halduse toimepidevus peab olema tagatud ka kriisisituatsioonides.

Nagu märgitakse karistusõiguse revisjoni eelnõu seletuskirjas<sup>34</sup>, saab karistusõigus *ultima ratio* kui riikliku sunni ökonoomsuse põhimõttest lähtudes sekkuda üksnes siis, kui õigusliku regulatsiooni muud vahendid – tsiviilõiguslik hüvitamine ja haldussund – ei ole rakendatavad. Näib, et Eesti õiguskord on muret tekitavalt arenenud vastupidises suunas: esmase õigusliku regulatsiooni vahendina ei nähta mitte tsiviil- ja haldusõigust, vaid karistusõigust oma repressiivset laadi normidega. Selline areng pärsib ühiskonna iseregulatsiooni ning lisab indiviidi ja riigi vahelistesse suhetesse üha enam konfliktsust. Teisisõnu, karistusõiguslikku repressiooni on pahatihti nähtud ravimina igale ühiskondlikule pahele. See aga ei ole soovitatav valik.

Karistusõiguse valik äärmise abinõuna on esmalt õiguspoliitiliste valikute tasandi küsimus: kui soovitakse millegagi tagada õiguspärast käitumist või õiguspärast olukorda hoida või taastada, tuleb esiteks analüüsida seda, kas soovitav tagajärg on saavutatav tsiviil- ja/või haldusõiguslike abinõudega. Alles siis, kui see ei ole õiguserikkumise või selle ohu tõsidust arvestades küllalt tõhus või üldse võimalik, on kohane pöörduda karistusõiguse poole. Üheselt tuleb hoiduda kriminaliseerivatest või karistusi raskendavatest seadusemuudatustest juhul, kui need on kehtiva õiguse tõlgendamise ja kohaldamise võimalusi arvestades ebavajalikud või ajendatud üksikutest õiglustunnet riivavatest juhtumitest ja tehakse ilma muudatuse hädavajalikkust tuvastava põhjaliku analüüsita – karistusõigus kui riikliku sunni äärmise abinõu peab jääma süsteemseks, et säilitada oma tõsiseltvõetavus. Teiseks tuleb normikujundamise tasandil *ultima ratio* põhimõttest tulenevalt valida karistatavale teole proportsionaalne karistumäär, mis tähendab raskemale karistusele kergema eelistamist igal juhul, kui see on tõhus. Samuti tuleb võimaldada karistusest erinevate meetmete kohaldamist, kui need võimaldavad süütegusid ära hoida ja õiguspärast olukorda taastada.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Riigikogu XII koosseisu eelnõu 554SE

<sup>35</sup> Õeldu kaalu vähendab asjaolu, et Eestil EL liikmena tuleb nõuetekohaselt kohaldada EL õigusest tulenevad kriminaliseerimiskohustused, samuti endale võetud rahvusvahelised kriminaliseerimiskohustused. Samas peaks Eesti esindajatel nii EL õigusloomemenetluses kui ka rahvusvahelise õiguse kujundamisel olema eesmärgiks võimaluse korral vähendada põhjendamatute kriminaliseerimiskohustuste lisandumist EL ja rahvusvahelisse õigusse.

## PAREM ÕIGUSLOOME EUROOPA LIIDUS

Euroopa Liidu õigusloome tähtsus on aasta-aastalt kasvanud ja mõjutab juba märkimisväärselt teatud õigusharude arengut. Tsiviilõiguses on EL õigusaktid loonud või loomas uut õigust lisaks traditsioonilistele valdkondadele nagu erinevates õigusküsimustes tehtud kohtulahendite tunnustamine ja täitmine, ka sellistes uutes valdkondades nagu ärisaladus või riigisisene pankroti- ja saneerimismenetlus. Seejuures sulavad „Euroopa Liidu katlas“ kokku väga eripalgelised väärtushinnangud, õiguskultuurid ja -süsteemid. Eesti jaoks toob see endaga kaasa uusi väljakutseid, sest vaatamata EL õigusnormide olemusele peavad uued reeglid saama Eestis üle võetud või rakendatud. Seda tööd ei saa teha teadmata, mis on õigusaktide tekkelugu, millised olid vaidlused ühes või teises õiguslikus küsimuses või mida tähendab Euroopa Liidu õigusaktis mõni uus erialatermin. Just sel põhjusel peabki järjest enam ja järjest tõsisemalt panustama Euroopa tasandi õigusloomemenetlusse, sest Eesti inimese, ettevõtja ja riigiasutuse jaoks ei ole väga tähtis, kas õigusnorm pärineb Euroopa Liidu seadusandjalt või on tegemist Eesti riigisisese otsusega luua uus õigusnorm – õigust tuleb mõista ja sellele vastavalt toimida ikka ühtmoodi, sõltumata sellest, millisest allikast see pärineb. EL õiguse mõistmise kõrval on väga tähtis ka see, et koos teiste liikmesriikidega on ju Eesti ka ise üks neid otsustajaid, kelle vajadusi ja soove arvestades uued reeglid meie ühiskonda tekivad. Me ei saa ega tohi end selles protsessis taandada üksnes kõrvaltvaataja rolli, kes võtab vastu kõik, mis teised soovivad. Eesti peab oma arvamused välja ütlema, seda eriti valdkondades, kus Eestil endal on väga häid kogemusi ja teadmisi, mida vajavad ka teised riigid, et teha tarku ja põhjendatud otsuseid.

Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi ülesanne on EL õigus korrektselt ja õigeaegselt riigisiseses õiguses rakendada. Seejuures on oluline, et EL õigusakti ei rakendataks Eesti õiguses mehaaniliselt. Analüüsida ja mõista tuleb nii seda, mis on ülevõetava EL õigusakti mõte ja eesmärk, kui ka seda, milline saaks Eesti riigisisest kehtivat õigust arvesse võttes olla rakendatava regulatsiooni loogiline ja sobiv koht meie õiguses. Kuivõrd direktiiv võetakse Eesti õiguskorda üle riigisisese õigusaktiga, peab väljatöötatav õiguslik muudatus sobituma kogu olemasoleva õigusega. Lähtuda tuleb riigisisestest õigusest – eeskätt Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud nõuetest ja õigusloome põhimõtetest.<sup>36</sup> Direktiivide ülevõtmisel, aga ka EL määruste rakendamisel tuleb tagada Eesti õigussüsteemi terviklikkus ja tasakaalustatus.

Euroopa Liidu õigusloome ei ole üksnes direktiivid, määrused või soovitused. Väga suur osa Euroopa Liidu õiguse arengus on ka Euroopa Kohtul, kellel on ainupädevus tõlgendada EL õigusakte ja anda nende siduvaid tõlgendusi. Arvestades, et kohtute tähtsus õiguskorra kujunemisel on ajas kasvanud ja jätkuvalt kasvab, kasvab ka Euroopa Kohtu lahendite tähtsus. Järjest sagedamini jõuab Euroopa Kohtusse ka õigusküsimusi, mis on seotud Eestiga või mis on püstitatud Eesti kohtute poolt. Euroopa Kohtule Eesti seisukohtade esitamise vajalikkuse hindamisel on aluseks võimaliku otsuse mõju Eestile ehk kas see otsus võib tingida vajaduse muuta Eesti õigusakte või rakenduspraktikat. 2015. aastal osales Eesti kümnes ning 2016. aastal

---

<sup>36</sup> Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat: [https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/otsuste-tegemine-euroopa-liidus/ametnike-euroopa-liidu-kasiraamat/EL\\_Kasiraamat\\_2009.pdf](https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/otsuste-tegemine-euroopa-liidus/ametnike-euroopa-liidu-kasiraamat/EL_Kasiraamat_2009.pdf)

15 uues eelotsusemenetluses.<sup>37</sup> 2017. aastal esitas Eesti seisukoha 13 uues eelotsuseasjas, neist viis tuli Eesti kohtutest. Lisaks on Eesti menetlusosaliseks seitsmes otsese hagi asjas, seejuures hagejaks kolmel ja menetlusse astujaks neljal juhul. Aastatel 2004–2017 on Eesti kohtud esitanud kokku 25 eelotsusetaotlust, seisuga 31.01.2018 on menetluses seitse.<sup>38</sup> Seetõttu peavad muu hulgas Eesti valitsusasutused olema valmis aina enam panustama Euroopa Kohtu eelotsustusmenetlusse, et kujundada riigi arvamus eelotsustusmenetluses ja seeläbi kaasa rääkida kohtupraktika kujunemisel ja õigusaktide rakendamise praktikas.

Euroopa Liidu õigusloomemenetluse üheks eripäraks saab pidada ka eri valdkondade ekspertide regulaarseid arutelusid, kuhu kaasatakse sageli huvirühmad. Sellistel aruteludel, mis näiteks ühinguõiguses või intellektuaalse õiguse valdkonnas toimuvad regulaarselt, on mõnevõrra erinevad eesmärgid, kuid samas mõjutavad nad otseselt ka Euroopa Komisjoni tegevust õigusaktide ettevalmistamisel või olemasolevate õigusaktide muudatuste väljatöötamisel. Sellistes töörühmades, komisjonides või koosolekutel osalemata jätmisega annaks Eesti käest võimaluse mõjutada varakult EL õiguse arengut just selles suunas, mida Eesti ühiskond ootab ja vajab.

Kuna üks Eesti eesistumise prioriteete oli parem õigusloome, oli eesmärgiks, et hea õigusloome põhimõtetest lähtuks kõikide Euroopa Liidu Nõukogu töörühmade juhid. Selleks koostas Justiitsministeerium juhise<sup>39</sup>, mis tõlgiti inglise keelde, et seda saaksid kasutada järgmisedki eesistujad. Juhis annab üldsuunised Euroopa Komisjoni mõjuanalüüside kvaliteedi hindamiseks. Õigusloome lihtsustamise huvides suunab juhis otsima võimalusi eelistada ja võtta kasutusele digilahendusi.

Digilahendustega peaks arvestama ka meie enda õigusloome. Praegu ei ole Eestis veel suuniseid võtta riigisiseses õiguses arvesse digitaalset mõõdet. Küll aga annab õiguse revisjoni projektideks kehtestatud kodifitseerimismetoodika<sup>40</sup> suunise võimaluse korral luua elektrooniline menetlus.

Euroopa Komisjoni parema õigusloome vahendite<sup>41</sup> hulgas on eraldi tööriist ([#27](#)) digitaalse majanduse ja ühiskonna ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) teemade mõjude tuvastamiseks ning analüüsimiseks. Kuigi see ei ole kohustuslik, annab see raamistiku, kuidas

---

<sup>37</sup> Välisministeeriumi koostatud „Ülevaade Eesti osalemisest Euroopa Liidu Kohtu ja EFTA Kohtu menetlustes, Eesti vastu algatatud rikkumismenetlustest ja projekti „EU Pilot“ päringutest aastal 2016“. Kättesaadav arvutivõrgust: [http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/legal/2016\\_ulevaade\\_loplik.pdf](http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/legal/2016_ulevaade_loplik.pdf) (23.02.2018).

<sup>38</sup> Välisministeeriumi kogutud andmed.

<sup>39</sup> Kättesaadav Eesti EL Nõukogu eesistumise veebilehelt:

[https://www.eesistumine.ee/sites/el\\_veeb/files/avalikud\\_failid/parema\\_oigusloome\\_juhised\\_toogrupi\\_juhtidele.docx](https://www.eesistumine.ee/sites/el_veeb/files/avalikud_failid/parema_oigusloome_juhised_toogrupi_juhtidele.docx)

<sup>40</sup> Riigisekretäri kk RS1622, 18.03.2016 "Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine" meetme käskkirja lisa <http://195.80.113.140/haldusvoimekus>

<sup>41</sup> *Better Regulation: Guidelines and Toolbox*, esmatuvustus 19. mai 2015. a, viimati uuendatud 2017. a septembris [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_et](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_et). Selgituseks: Komisjoni parema õigusloome suunised ja vahendid kehtestavad reeglid, millest Euroopa Komisjon juhindub uute poliitikasuundade ja seadusandlike algatuste väljatöötamisel. Parema õigusloome suunised sisaldavad kohustuslikke nõudeid, seda toetavad vahendid annavad aga täiendavaid juhiseid ja nõuandeid, mis on kohustuslikud üksnes siis, kui see on sõnaselgelt väljendatud, muidu on need soovitusliku ja abistava iseloomuga meetodite kogumiks.

EL eelnõude koostamisel analüüsida digitaalseid ja IKT-alaseid mõjusid ja võimalusi ehk kokkuvõtvalt kuidas teha digitesti. Digitesti alustatakse esmalt digitaalse mõõtme olemasolu tuvastamisega, vastates küsimustele, mis puudutavad seadusandliku algatuse digitaalseid ja IKT-seoseid, misjärel antakse igaks konkreetseks juhiks suunised komisjoni vastavate teenistustega konsulteerimiseks. Samuti tuletatakse näidete varal meelde, et digitaalsed lahendused pakuvad küll võimalusi (järelevalve lihtsustamine, konkurentsi ja koostöö parandamine jne), aga võivad rakendamisel põrkuda ka piirangutega (regioonipiirangud, vaid ühekordselt kasutatavad lahendused jne).

Euroopa Liidu Nõukogu Eesti eesistumise üheks prioriteediks oli digitaalne Euroopa. Parem õigusloome oli eesistumise ajal määratletud horisontaalselt prioriteetse valdkonnana. Õigusloome digitaalse mõõtmega tegeles Eesti eesistujana ka 26.–28. juunil 2017. a Tallinnas toimunud konverentsil „Directors and Experts of Better Regulation“, kus arutati muu hulgas, kuidas kasutada e-lahendusi õigusloome lihtsustamiseks ja huvirühmade kaasamise korraldamiseks ning kuidas reguleerida moodsaid tehnoloogiapõhiseid teenuseid.

EL Nõukogu konkurentsivõime ja kasvu (COMPCRO) töögrupis esitleti Eesti eestvõttel komisjoni digitaalse tööriista kasutatavust käsitletud uuringut<sup>42</sup>, milles juhiti tähelepanu ka selle puudustele ja esitati soovitusi. Digitesti uuringu eesmärk oli analüüsida Euroopa Komisjoni digitaalse tööriista vormi ja rakendamist uute algatuste väljatöötamisel. Vaatluse all olid 2016. a jaanuarist kuni 2017. a juulini EL õigusloomealgatuste kohta koostatud mõjuhinnangud ning eelkõige digitaalse mõõtmega arvestamine neis analüüsides. Tulemustest selgus, et digitesti vajalikkust oli kaalutud ebaühtlaselt, seda nii algatuste puhul, kus digitaalne mõõde oli lisaväärtust andev, kui ka algatuste puhul, kus digitaalne käsitus oli põhisisuks ja kus seetõttu oleks digitesti kindlasti pidanud tegema.

Analüüsi käigus tuvastati ka algatusi, kus lähtudes sisust ei olnud peetud digitesti tegemist vajalikuks ega asjakohaseks, kuna seos digitaalse valdkonnaga oli nõrk, kuid teemale avaramalt lähenemise korral oleks ka nendel juhtudel tuvastatud, kuidas IKT-võimalustest oleks tulu tõusnud. Üheks järelduseks oligi, et digitaalsete ja IKT-võimaluste ärakasutamiseks on soovituslik teha arvestatavat kaalu omav lihtsustatud digitaalne skriining kõikide algatuste kohta õigusloomeprotsessi võimalikult varajases järgus.<sup>43</sup>

Arvestades Eesti kui e-riigi kuvandit, oleks põhjendatud ka Eesti õigusloome juhiseid täiendada suunisega alati kaaluda infotehnoloogiliste lahenduste loomist (koos tähelepanu juhtimisega kõigile võimalikele analüüsi vajavatele aspektidele) ja hinnata olemasolevate lahenduste omavahelist koostoimet.

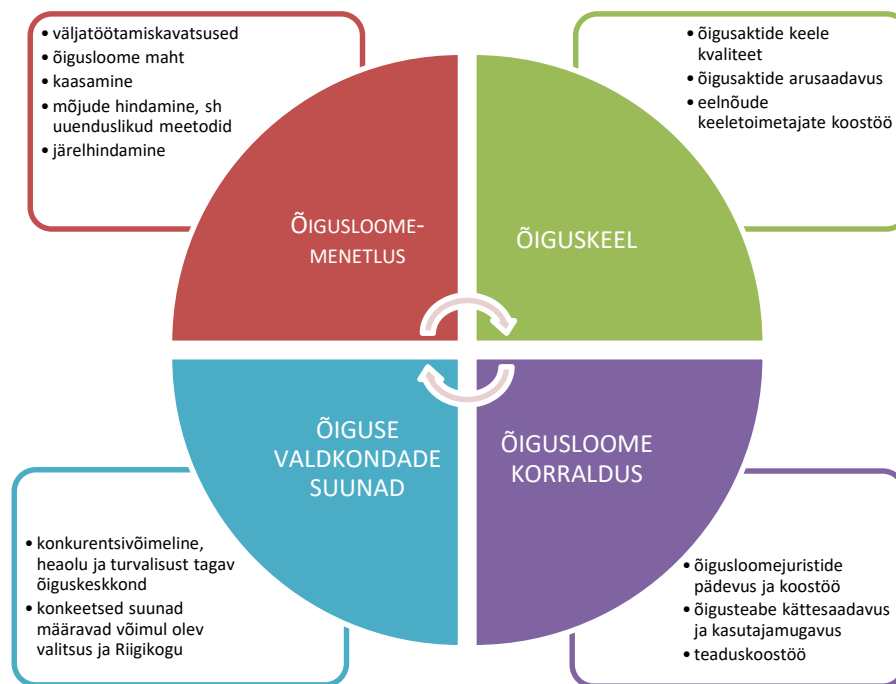
---

<sup>42</sup> Impact Assessment Instituudi koostatud analüüs [„KOM mõjuanalüüsides digitaalse tööriista rakendamise kohta“ \(19. detsember 2017\)](#).

<sup>43</sup> 2017. aasta septembris avalikustatud komisjoni uuendatud parema õigusloome vahendi kohta leidsid uuringu autorid aga, et see ei ole kasutajasõbralik ning selle kompleksus võib takistada ka selle sammhaaval rakendamist.

## V. Valdkondlikud arengusuunad

Skemaatiliselt esitatuna kujuneb riigi õiguspoliitika järgmiste tegurite koosmõjus:



## SEADUSEELNÕUDE MENETLUS

### Hetkeolukord

ÕPAS-t 2018 rakendav hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE) jõustus 2012. aastal. Selles ettenähtud väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni, mõjuanalüüsi ja mõjude järeelhindamise uuendatud nõuetele kehtis kaheaastane üleminekuaeg. Alles 2014. aastal rakendati uusi nõudeid täies mahus. Allpool on kirjeldatud ÕPAS 2018 alusel kehtestatud õigusloomemenetlust valitsuse tasandil.

Nagu eespool märgitud, valitsuse ja Riigikogu normitehnilised juhised ühtlustati ühe erandiga: Riigikogus algatatud seaduseelnõu puhul ei ole ette nähtud väljatöötamiskavatsuse ega kontseptsiooni etappi. Valitsuse algatatud seaduseelnõude puhul on teatud juhtudel<sup>44</sup> väljatöötamiskavatsuse etapp kohustuslik.

Kontseptsioon ei ole HÕNTE-s ette nähtud tavapärase õigusloomemenetluse etapina. Praktikas koostatakse seda pigem harva ja selle koostamise vajadust hindab eelnõu koostaja (vastutav ministerium). HÕNTE kohaselt on selle koostamine ette nähtud olukordades, kus kavandatava seaduseelnõu sisul on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus ja VTK etapp ei võimalda küsimust piisaval määral avada. HÕNTE tähenduses kontseptsiooni koostamise ajal on üldjuhul juba tehtud valik, et seadust on vaja muuta või on vaja töötada välja täiesti uus seadus, kuid seejärel on vaja otsustada ja analüüsida, milline tee seaduse muutmiseks valida.

<sup>44</sup> Erandid tulenevad ÕPAS 2018 p-st 6.2.2.



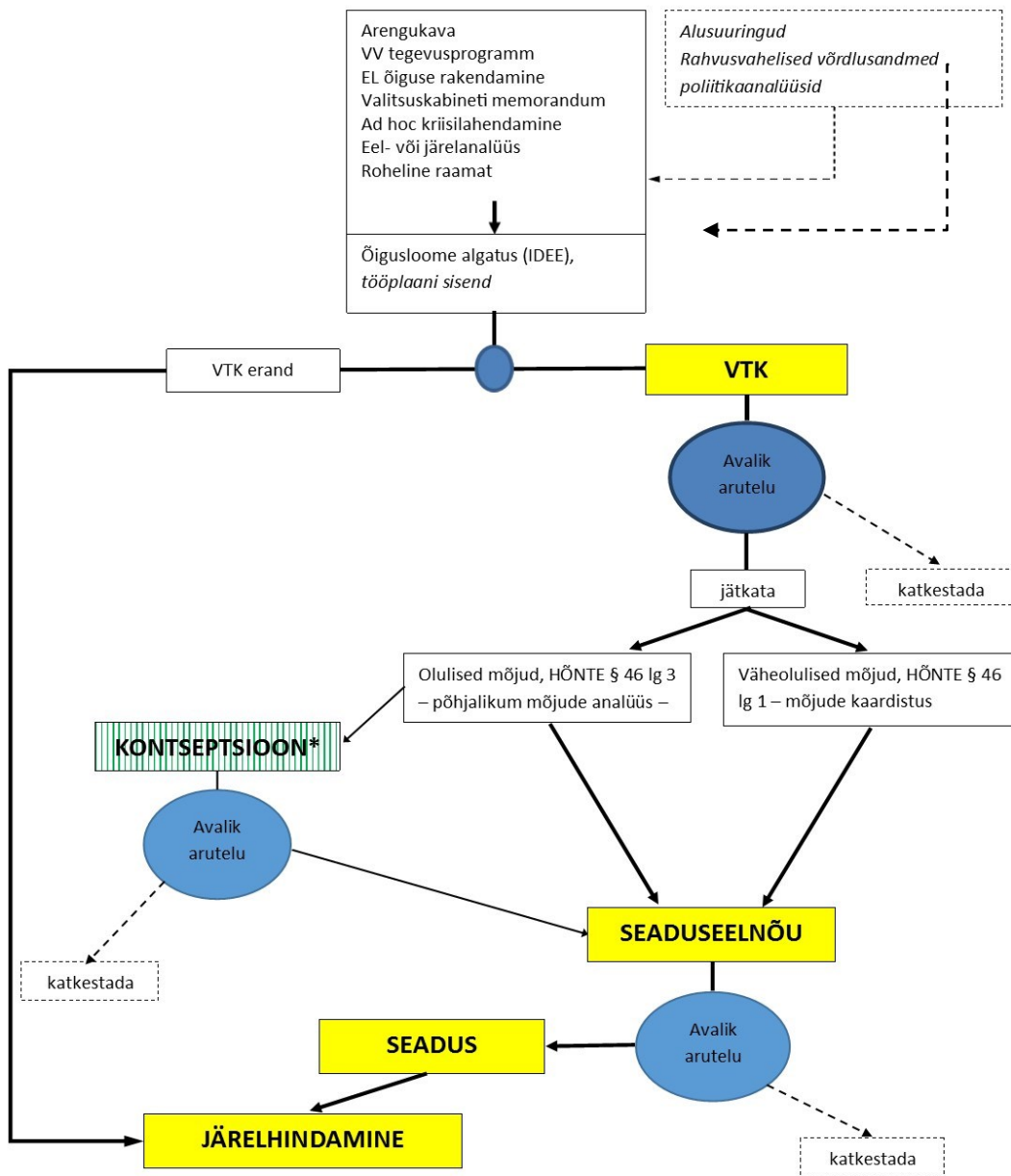
Kontseptsiooni kohta eraldi vorminõudeid kehtestatud ei ole. HÕNTE kohaselt järgib kontseptsioon seletuskirja kohta sätestatud nõudeid niivõrd, kuivõrd see on nimetatud menetluse etapis võimalik. Seega kontseptsioon võib sisaldada tulevase seletuskirja erinevaid osi. Täpsemaid nõudeid kontseptsiooni sisule ega vormile ei ole ja see on lähtuvalt vajadusest paljuski koostaja enda kujundada. Seletuskirja ülesehitusest lähtumine on ette nähtud selleks, et loodav dokument oleks võimalikult väikese lisatööga kasutatav õigusloome järgmises etapis. Oluline erinevus seaduseelnõu seletuskirjast seisneb aga selles, et kui seaduseelnõu seletuskiri selgitab eelnõus kavandatud lahendusi, siis kontseptsiooni etapis eelnõu veel ei ole ja valikuvariante on rohkem. Vajadus eri valikuvariantide üle avalikult arutleda ja neid detailsemalt analüüsida võib olla ka üks põhjuseid, miks kontseptsiooni etapp eraldi kavandatakse. Valikud võivad olla esitatud võrdsete alternatiividena või selliselt, et ühe lahenduse eelistatus on selgelt välja toodud ja seda on põhjendatud.

Kui aga VTK on olnud põhjalik ja juba selles etapis (või ka enne VTK-d tehtud alusuuringute vms järgi) on alternatiivide analüüs tehtud nii, et kohe pärast VTK-d saab alustada seaduseelnõu väljatöötamist ja selles väljapakutud lahenduse mõjuanalüüsi, ei pruugi kontseptsioon kui vaheetapp olla otstarbekas. Nii on praktikas pigem kontseptsioon ja VTK ühendatud ning valitud õigusloome algetapina üks või teine<sup>45</sup>. ÕPAS-e rakendamise jooksul on tehtud HÕNTE alusel vaid mõned üksikud kontseptsioonid.

---

<sup>45</sup> Nt isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsioonile <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/db80bf57-35ca-41e3-be15-827a2f056fdd> VTK-d ei eelnenud.

Lihtsustatult on HÕNTE kohane valitsusest algav seadusloome skeem järgmine:



\* Kontseptsioon on skeemil kajastatud vabatahtliku etapina, nagu see on praktikas kujunenud.

Sõltumata sellest, kas tegu on olulise muudatusega või mitte, on kaasamine ja mõjude hindamine õigusloomemenetluse osad kogu aeg. Mõjude hindamine lähtub proportsionaalsuse põhimõttest, s.o suurema ja olulisema mõjuga muudatuste väljatöötamisele tuleb planeerida rohkem ressursi, mis väljendub nii rohkemates kohustuslikes menetlustappides kui ka mõjuanalüüsile esitatud nõuetes.

**Tabel 1.** Nõuded mõjuanalüüsile, lähtudes muudatuste mõju olulisusest

<b>Tehnilised, täpsustavad muudatused (HÕNTE § 1 lg 2 p 5)</b>	<b>Väheolulise mõjuga muudatused</b>	<b>Olulise mõjuga muudatused</b>
Seletuskiri (HÕNTE § 46 lg-d 1 ja 2)	VTK (HÕNTE § 1)	VTK (HÕNTE § 1)
	Seletuskiri (HÕNTE § 46 lg-d 1 ja 2)	(kontseptsioon – vabatahtlik etapp – samad nõuded mis SK-le)
		Seletuskiri ( HÕNTE § 46 lg-d 1–3)

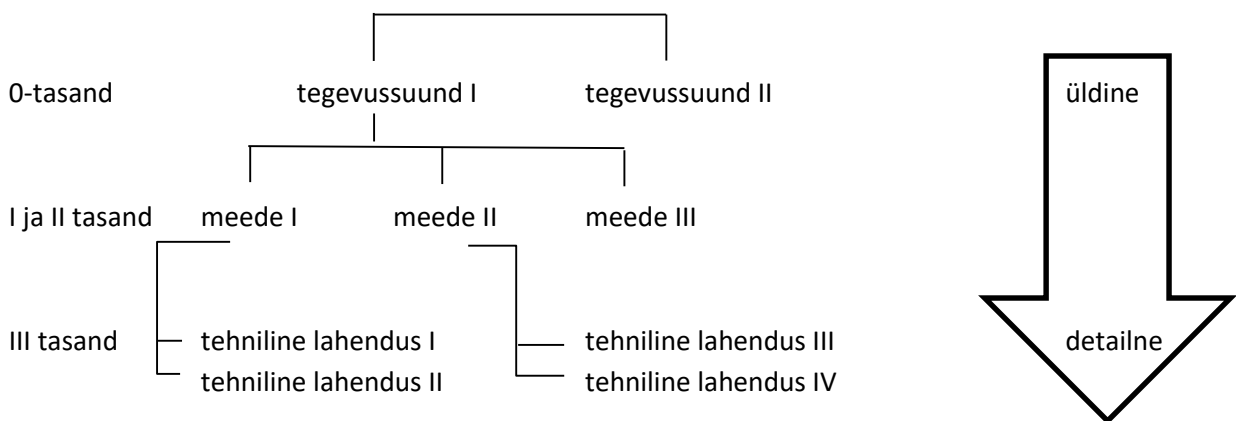
Peamine erinevus olulise mõjuga muudatuste kavandamisel on vajadus menetluse käigus põhjalikumalt analüüsida erinevaid lahendusi, mille abil eesmärki saavutada. Mida olulisem on muudatusega kaasnev mõju, seda enam on põhjust küsida, kas ja kuidas saab sama eesmärki saavutada muul viisil. Alternatiivide analüüsi tehes on oluline teadvustada, et menetluse käigus muutub lahendus aina konkreetsemaks (kuni konkreetse normi sõnastusettepanekuni välja) ja sellest tulenevalt lisandub pidevalt alternatiive, mida analüüsida. HÕNTE § 46 lg 3 kohaselt peab piisav alternatiivide analüüs toimuma kõigis etappides.

Erinevates poliitikakujundamise ja õigusloome etappides tehakse erinevaid otsustusi, valides erinevate alternatiivsete tegutsemisvõimaluste vahel (ka tegevusetus e *status quo* säilitamine vs üks tegutsemismoodus liigitub alternatiivide paariks, enamasti ongi võimalik kõik valikud sellisteks otsustusteks lahutada). Valikud muutuvad tasandite kasvades üldisest detailsemaks – kui õigusloome-eelsel tasandil otsustatakse poliitika (ingl *policy*) valiku üle ja määratakse ära valdkondlikud tegevussuunad, siis seaduseelnõu koostamise etapis valitakse alternatiivsete õigustehniliste lahenduste vahel. Üldistatult võib õigusloomemenetluses eristada kolme alternatiivide tasandit (otsustushetke) ning ühte eelnevat tasandit (vt järgnev tabel).

**Tabel 2.** Alternatiivide tasandid

Tasand	Valitakse:	Probleem lahendatakse läbi:	Kirjeldatakse dokumendis:
0-tasand	Poliitika, valdkondlikud tegevussuunad	programmi projekti eelarve SEADUSE	Arengukava VV tegevusprogramm Roheline raamat (poliitika analüüs, alusuuring)
I tasand	Õigusloomemeede, üldine lahendus	seaduse (uue loomine või olemasoleva muutmine, sh deregulatsioon)	VTK
II tasand	Õigusloomemeede, detailne lahendus	seaduse	Mõjuanalüüs seaduseelnõu ettevalmistamise käigus (või kontseptsioon)
III tasand	Tehniline õiguslik lahendus	seaduse	Seaduseelnõu

Iga etappi iseloomustab valikute paljusus.



**Joonis 1.** Valikute paljusus

Alternatiivide vahel teeb lõpliku valiku poliitik (mitte ametnik), tuginedes seejuures nii varasemale kogemusele, eksperdiarvamustele, poliitilistele eelistustele kui ka olemasolevale analüütilisele teabele. Et valik oleks võimalikult teaduspõhine, on igal tasandil tarvis analüüsida võimalikke kaasnevaid mõjusid, muutmaks otsustusprotsessi valikud (arvuliselt võrreldavaks (alates poliitikakujundamisel tehtavatest otsustest kuni normide tõhusust puudutavate tehniliste otsusteni). Mida mõõdetavamad (ja mõõdetumad) on alternatiivid, seda lihtsam on nende võrdlemine, kuna sisendid ja väljundid paigutuvad ühtsele mõõtskaalale.

Mõjuanalüüs ei asenda ega pruugi muuta poliitikakujundaja otsust, kuid annab selge arusaama iga otsusega kaasnevatest soovitud positiivsetest ja tahtmatutest negatiivsetest tagajärgedest. Teadlikkus tagajärgedest loob võimaluse kõrvaldada kaasnevaid riske või pehmenendada lisategevustega negatiivseid tagajärgi, samuti võimaluse võimendada positiivset väljundit.

### *Arengusuunad*

Hea õigusloome peab kaasama huvirühmi ja otsuste tegemine selles peab eeskätt mõjuanalüüsi abil olema teadmuspõhine.

ÕPPA 2030 eelnõu kohaselt peab õigusloomemenetlus olema ka edaspidi ettenähtav ja avatud, otsuste tegemine selles läbipaistev. Ettenähtav on selline menetlus, mis ka praktikas lähtub kokkulepitud reeglitest. ÕPPA 2030 ei paku välja uusi õigusloomemenetluse etappe, sest juba ÕPAS 2018 kohane menetlus vastab rahvusvahelisele standardile. Samas alati neid nõudeid veel täies ulatuses ei täideta, mis tähendab, et uute põhialuste eesmärgiks oleks muuta nõuetelevastavus õigusloomemenetluses reegliks ja harjumuspäraseks. Nii EL kui OECD arenguid tuleb ÕPPA 2030 rakendamise jooksul jälgida ja arvesse võtta.

Erinevalt ÕPAS 2018-st ei näe ÕPPA 2030 eelnõu ettevalmistamisel kohustuslikuna ette kontseptsiooni etappi, sest see ei ole praktikas plaanitud kujul rakendunud. Küll aga on edaspidi võimalik seda vabatahtlikult kasutada vastavalt vajadusele.

## **VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS**

### *Hetkeolukord*

Väljatöötamiskavatsus peab HÕNTE § 1 lõike 1 kohaselt käsitlema järgmist teavet ja põhjendusi: 1) valdkond või lahendamist vajav probleem (edaspidi ka küsimus) ja sihtrühm; 2) eesmärk; 3) küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus; 4) valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda; 5) küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides; 6) kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja ülesehitus, sealhulgas regulatsiooni tasandi kindlaksmääramine, eelnõu eeldatav valmimise aeg ja regulatsiooni soovitatav kehtivusaeg; 7) millised olulised mõjud lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suuruselt ja ebasoovitavate mõjude riskist võivad seaduse rakendamisega kaasneda; 8) kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita; 9) seaduseelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava; 10) küsimuse lahendamisel tähtsust omav muu asjaolu.

Väljatöötamiskavatsust ei pea HÕNTE § 1 lg 2 kohaselt esitama viiel erandlikul juhul: 1) kiireloomulisus; 2) EL õiguse rakendamine, kui sellega kaasnev mõju on juba hinnatud; 3) välislepingu menetlemine; 4) iga-aastase riigieelarve seaduse menetlemine; 5) ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

VTK-s esitatakse probleemi lahendamise võimalikud lahendused. Sõltuvalt olukorrast ja eeltööst (valdkondlikud alusuuringud, eelanalüüsid jne) võivad alternatiivid olla esitatud kas võrdsetena või selliselt, et üht neist esitletakse eelistatud variandina. Eelistus peaks tuginema

tõenduspõhisetele andmetele. VTK loomine ja selle avalik arutelu on protsess, mille raames arutleda selle üle, millised on ühe probleemi võimalikud sisulised lahendusteed ning millised positiivsed ja negatiivsed mõjud nende lahendustega Eestile eeldatavasti kaasneksid. VTK etapi mõte on tekitada diskussioon selle üle, milline võiks olla Eesti arengu seisukohast mingile probleemile kõige parem lahendus. Siin peaksid saama kokku huvirühmade, ekspertide, akadeemikute, ametnikkonna, välisriikide ja teiste asjakohaste isikute teadmine ja kogemus. VTK-s sisalduv teave ja sellele järgnenud avaliku arutelu tulemus peaks võimaldama poliitilistel juhtidel otsustada, kas küsimus on sedavõrd oluline, et peaks aja maha võtma ja koostama põhjalikuma mõjuanalüüsi, või piisab VTK-s sisalduvast teabest selleks, et otsustada, milline lahendus oleks Eesti jaoks parim, millega edasi minna.

Väljatöötamiskavatsuse koostamise statistika aastate jooksul on nähtav allolevas tabelis (3).

**Tabel 3.** Aastatel 2014–2017 kooskõlastamisele esitatud eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste arv

Aasta	Eelnõud	VTK-d	Kokku
2014	137	22	159
2015	101	41	142
2016	107	45	152
2017	119	39	158

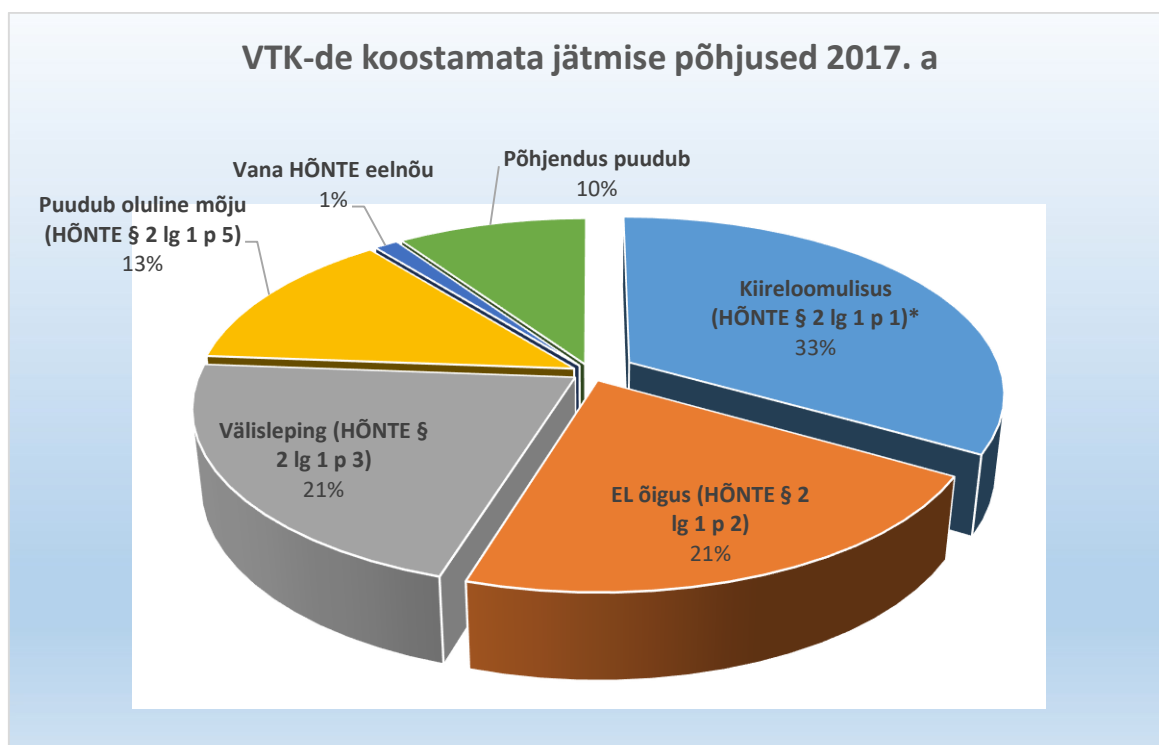
VTK-de koostamise arv oli alates 2014. aastast tõusutrendis, jõudes 2016. aastaks 45 VTK-ni aastas. 2017. aastal langes VTK-de arv taas 39-ni. Oluline on seejuures fakt, et kooskõlastamisele esitatud seaduseelnõude arv valitsuses oli 2017. aastal suurem võrreldes 2016. aastaga. Informatiivne on ka see, kui paljudele Justiitsministeeriumile esitatud eelnõudele on VTK eelnenud.

**Tabel 4.** Eelnõud väljatöötamiskavatsuse eelnemise järgi 2016. ja 2017. aastal

	2016		2017	
	Arv	Protsent	Arv	Protsent
VTK eelnes	46	45%	35	29%
VTK ei eelnenud	57	55%	84	71%
Kokku	103	100%	119	100%

2017. aastal kasutati VTK erandeid sagedamini kui sellele eelneval aastal, mis näitab, et 2017. aastal olid rohkem kui kaks kolmandikku seaduseelnõudest sellised, millele VTK-d ei olnud koostatud.

Millistel põhjustel VTK-sid ei koostatud, on nähtav VTK-de erandite kasutamise statistikast (joonis 2).



**Joonis 2.** Väljatöötamiskavatsuste koostamata jätmise põhjused 2017. aastal

Alla poolel juhtudest ei koostatud VTK-d objektiivsete asjaolude tõttu: tegu oli EL õiguse ülevõtmise või välislepinguga (kokku 42%-l juhtudest, kui erandit kasutati), mil VTK ei ole alati nõutav. 33%-l juhtudest, kui VTK-d ei koostatud, selgitati seda eelnõu kiireloomulisusega – see on subjektiivsem põhjendus, mille kasutamine on aastate jooksul ka kõige enam küsitavusi tekitanud. Ka eelmise aasta ÕPAS 2018 ülevaates Riigikogule on kiirustamisega seondud leidnud käsitlust: „Praktika on näidanud, et kui kiirustamise tõttu pole VTK-d koostatud ja selle juurde kuuluv avalik arutelu on ära jäänud, ei pruugi edasine menetlus just esimese etapi ärajätmise tõttu hästi sujuda: huvirühmad ei mõista, kust ilmuvad välja lahendused, mida ei ole nendega läbi arutatud; avaliku arutelu ärajätmise ei võimalda õigusloojatel koguda hädavaajalikku teavet mõjude kohta; pakutud lahendused on laiemalt juristidega läbi arutamata ega ole juriidiliselt pädevad; keeleteimetajad ei ole saanud teha küllalt tööd, et tagada selge, täpne ja korrektne õiguskeel jne. Teisisõnu kulutatakse aega eelnõule, mida tuleb kooskõlastamise käigus hakata ulatuslikult ja sageli kiirkorras muutma. [...] Varasemast märksa vähem oli juhtumeid, kus kiireloomulisuse argument esitati tagantjärele. Tänavu on kiiret menetlemist nõudvad küsimused saanud enamjaolt valitsuskabineti varasema heakskiidu. Nii ei ole tarvisenud pärast eelnõu teksti kirjapanekut vaielda selle üle, kas küsimust üldse reguleerida. Samas on neil juhtudel vajaka jäänud avalikust arutelust. Kui kord juba on valitud regulatiivne lahendus, ei kiputa sellest enam loobuma.“<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 3-4, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_taitmine\\_2017.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf)

Iseenesest on vaja säilitada õigusloomemenetluses paindlikkus kiiret lahendamist vajavate probleemide või kriisidega tegelemiseks, kuid kiireloomulisuse erandi kasutamine muudel juhtudel ehk liiga sageli paraku devalveerib väljatöötamiskavatsuse instituuti tervikuna.

### *Arengusuunad*

Väljatöötamiskavatsusi silmas pidades on ÖPPA 2030 selge eesmärk, et VTK-d muutuks õigusloomes reegliks, mida nad praegu veel ei ole. See oli ka ÖPAS 2018 eesmärk, mis täiel määral ei realiseerunud, kuid millel on oluline roll hea õigusloome põhimõtete rakendamisel.

Arvestades, et VTK-de koostamise etapis tehakse olulised poliitikavalikud, võiks parlamendil kui seadusandjal olla selles etapis oma roll. Juba ÖPAS 2018 seletuskirjas on välja pakutud, et Riigikogu võiks VTK-sid arutada<sup>47</sup>. VTK-de Riigikogule teadmiseks esitamise korral oleks Riigikogul hea võimalus saada ülevaade eelnõu ettevalmistamise käigus kerkinud probleemidest, võttes teema arutelu näiteks valdkonna komisjoni päevakavva. Riigikogu varajasem kaasamine menetlusse võiks olla kasulik eeskätt Riigikogu liikmetele endile, samuti menetluse edasisele sujuvama kulgemise huvides. Nii saaksid Riigikogu liikmed kavandatava eelnõu kohta teavet juba varem ja hilisem huvirühmade kaasamine Riigikogu komisjonide töösse võiks seeläbi olla veelgi tulemuslikum.

VTK-de vormistamisega seoses on tulevikku silmas pidades oluline märkida ka, et tähtis ei ole VTK pikkus, vaid see, et oleks selgelt kirjeldatud, millist probleemi lahendatakse, millist eesmärki soovitakse saavutada ning mis on võimalikud lahendused ja nendega kaasnev mõju. Tuleks keskenduda sellele, et oluline saaks kirja ja teksti ülemäära koormav ja vähem oluline oleks viidete kaudu leitav. Arutamist on leidnud ka mõte, et pika VTK sisukokkuvõtte võiks olla mahutatav ühele leheküljele. Kui VTK avaliku arutelu jooksul oodatakse tagasisidet konkreetsele esitatud küsimusele<sup>48</sup>, võiks olla läbi mõeldud, kuidas kaasatavate jaoks see küsimus paremini nähtavaks ja leitavaks teha.

## **ÕIGUSLOOME MAHT**

### *Hetkeolukord ja arengusuunad*

ÖPAS 2018 õigusloome mahu teemat otsesõnu ei käsitle, kuigi sellega reformitud VTK etapi kaudne eesmärk on samuti õigusloome mahtu vähendada. Küll on vajadusele õigusloome vohamisele piir panna tähelepanu juhtinud viimased valitsused justiitsministri juhtimisel<sup>49</sup> ja Jüri Raidla juhitud justiitsministri nõukoda<sup>50</sup>. 2016. aasta kevadel tutvustas justiitsminister Urmas Reinsalu Riigikogule ülevaadet õigusloome mahu vähendamise kavast ja ütles, et seaduste kiirkorras masstootmise peatamiseks on vaja parlamendi toetust ja koostööd<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20\\_\\_Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018\\_%20heakskiitmine](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f0c061f0-ec2c-001e-62ab-b19ab878c7f5/Riigikogu%20otsus%20__Õiguspoliitika%20arengusuunad%20aastani%202018_%20heakskiitmine) lk 9

<sup>48</sup> Näide avalikule arutelule esitatud VTK-st, kust leiab nii lühikokkuvõtte teemadest, kaasatavatele esitatud küsimused kui ka muu olulise asjassepuutuva teabe: <https://www.just.ee/et/uurioiguse-muudatused>

<sup>49</sup> <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusloome-mahu-vahendamise-kava>

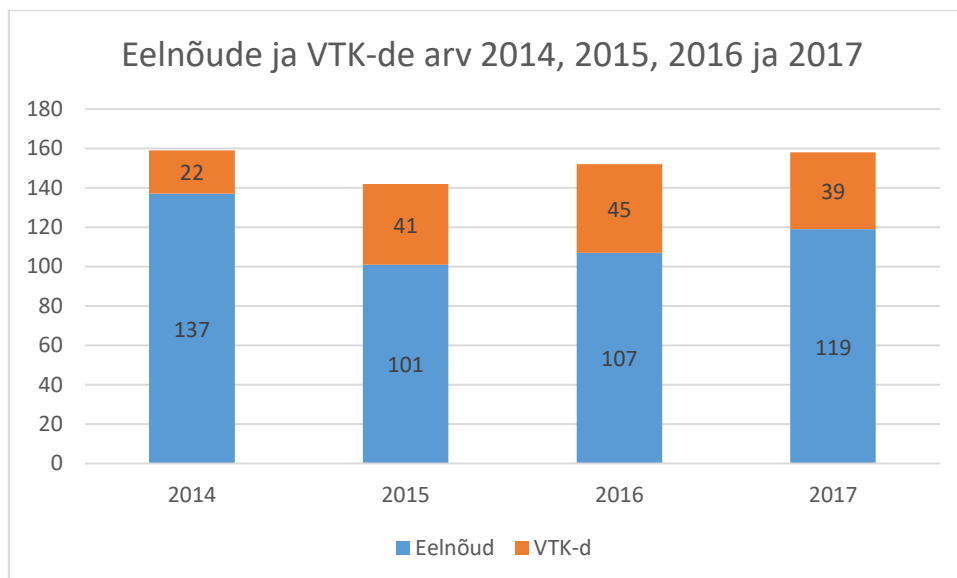
<sup>50</sup> <https://www.just.ee/et/uudised/justiitsministri-noukoda-seaduste-masstootmisele-tuleb-pidurit-tommata>

<sup>51</sup> <https://www.just.ee/et/uudised/reinsalu-seaduste-kiirkorras-tootmise-lopetamiseks-vaja-riigikogu-toetust>



Õigusloome mahtu võib mõõta erinevate näitajate alusel. Indikaatoriks saab näiteks võtta: 1) kooskõlastamisele esitatud eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste arv; 2) vastuvõetud ja väljakuulutatud seaduste arv kindlal ajavahemikul, nt aasta või Riigikogu koosseisu jooksul; 3) kindla ajavahemiku jooksul muudetud seaduste arv. Järgnevalt on esitatud eeltoodud kolmest indikaatorist lähtuvad trendid õigusloomes viimastel aastatel.

### *KOOSKÕLASTAMISELE ESITATUD EELNÕUDE JA VTK-de ARV*



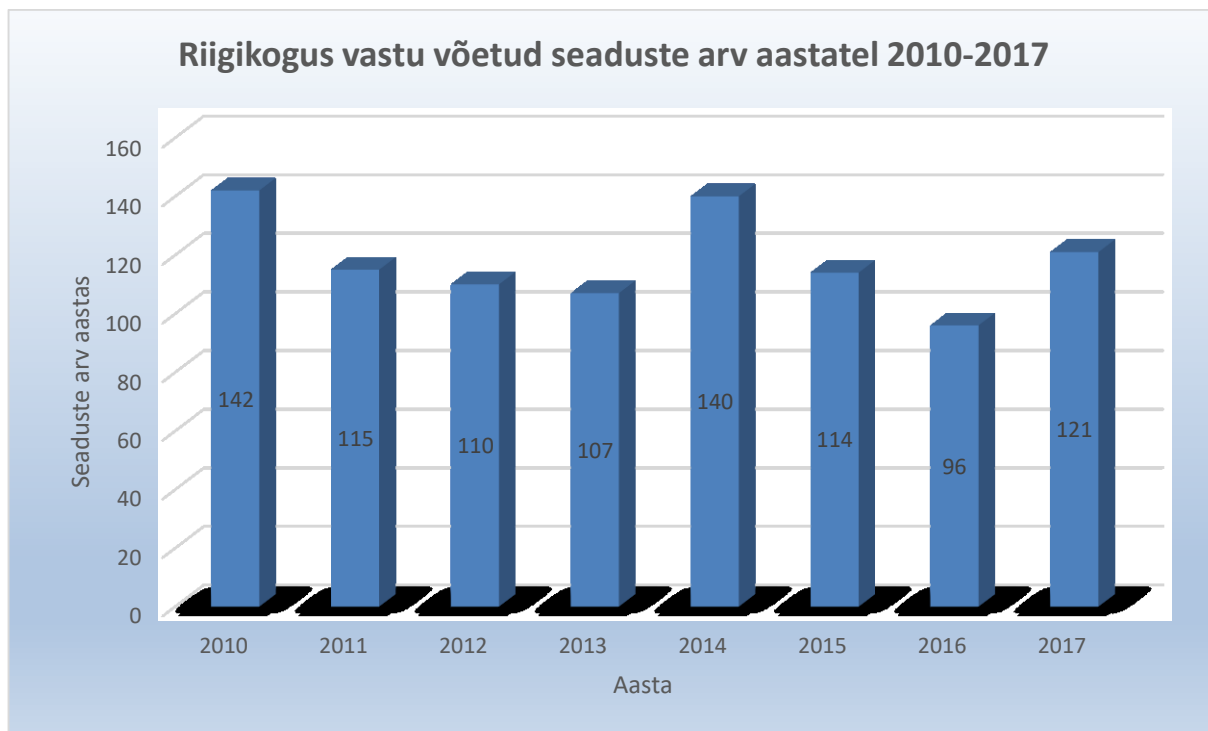
**Joonis 3.** Aastatel 2014–2017 kooskõlastamisele esitatud eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste arv

Nelja aasta trende jälgides on tähelepanuväärne, et kuigi eelnõude arv on veidi vähenenud ja VTK-de arv kasvanud, ei ole õigusloome maht viimastel aastatel siiski märkimisväärselt vähenenud. Vaatamata sellele, et 2017 oli suur osa riigiametnikest hõivatud Eesti eesistumistega EL Nõukogus, oli õigusloome maht 2016. aastaga võrreldes isegi suurem. Paraku on 2017. aastal võrreldes sellele eelnevaga vähenenud väljatöötamiskavatsuste arv.

Mida enam algab õigusloome VTK-st, seda suurem on tõenäosus, et õigusnorme luuakse siis, kui neid on tõesti vaja. VTK-de kooskõlastamiselt on mitmeid näiteid, kus eelnõu VTK-le ei järgne või järgneb üksnes osalises mahus võrreldes esialgu planeerituga. Valminud eelnõust aga reeglina enam loobuda ei taheta. Nii annabki VTK-de arv muu hulgas teavet selle kohta, kui paljudel juhtudel jäi enne normide kirjapanekut alles reaalne võimalus vähendada õigusloome mahtu.

### *VASTUVÕETUD JA VÄLJAKUULUTATUD SEADUSTE ARV KINDLAL AJAVAHEMIKUL*

Valitsuses kooskõlastamisel käinud eelnõude arv korreleerub hästi Riigikogus vastuvõetud seaduste arvuga.



**Joonis 4.** Riigikogus vastu võetud seaduste arv 2010–2017

Riigikogu koosseisude kaupa vastuvõetud seaduste arvu võrreldes on näha, et õigusloomes on olnud tormilisemaid aegu ja viimaste Riigikogu koosseisudega on vastuvõetud seaduste arv mõneti vähenenud. Samas kui lähtuda sellest, et suurte reformide aeg on möödas, peaks õigusloome rahunemine olema märkimisväärsem, kui numbrid praegu näitavad.

**Tabel 5.** Seaduseelnõud: VII–XII Riigikogu<sup>52</sup>

Algataja	Kosseis algatatud/vastu võetud					
	VII	VIII	IX	X	XI	XII
RK liige*	248/79	219/91	234/96	106/33	25/5	34/7
Fraktsioon	52/8	189/60	137/41	217/62	216/37	159/22
Komisjon	74/52	88/69	106/96	48/38	69/59	43/39
Vabariigi Valitsus	345/285	513/435	646/555	561/531	489/461	432/413
RK juhatus	21/18	–	–	–	–	–
Vabariigi President	–	–	1/–	–	1/1	–
Valimisõiguslikud kodanikud**	1/–	–	–	–	–	–
Kokku	741/442	1009/655	1124/788	932/664	800/563	668/481

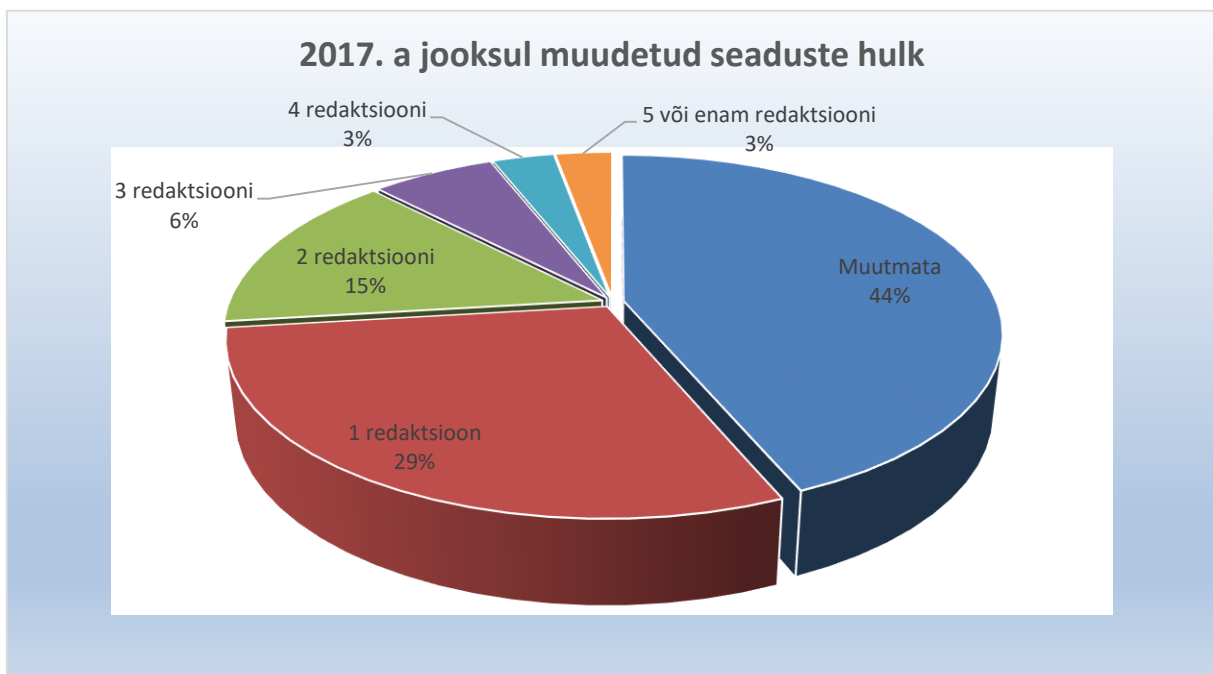
\* Riigikogu liikmete algatatud eelnõude hulka on arvatud ka need, mille algatasid ühiselt fraktsioon ja teised Riigikogu liikmed.

\*\* Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 8 lg 2 alusel, mis võimaldas vähemalt 10 000 valimisõiguslikul kodanikul algatada põhiseaduse muutmise rahvaalgatuse korras. See õigus kehtis 28. juunini 1995.

## *KINDLA AJAVAHEMIKU JOOKSUL MUUDETUD SEADUSTE ARV*

<sup>52</sup> Allikas: Riigikogu XII koosseis. Statistikat ja ülevaateid. Riigikogu Kantselei. Eesti Rahvusraamatukogu. Tallinn 2015.

Eestis oli 2018. a 1. jaanuari seisuga 376 kehtivat seadust, kuhu hulka ei ole loetud põhiseadust ega selle rakendamise ega täiendamise seadust. 2018. a esimese kuuga oli tol hetkel kehtinuist 30 ehk 8% juba muudetud ning täiendavalt oli 23 seaduse kohta teada lähitulevikus (2018-2019) kehtima hakkav uus redaktsioon. 2017. aasta jooksul muudeti vähemalt ühel korral kokku 216 seadust, mis moodustab 56% kõigist seadustest, neist omakorda 103 seadust sai 2017. a jooksul vähemalt kaks uut redaktsiooni<sup>53</sup>. Uute redaktsioonide arvu poolest olid 2017. a eesotsas riigilõivuseadus (11 uut redaktsiooni), kriminaalmenetluse seadustik (8), liiklusseadus (7) ning väärteomenetluse seadustik, välismaalaste seadus, väärtpaberituruseadus, isikut tõendavate dokumentide seadus ja maksukorralduse seadus (kõik viimati nimetatud 6 redaktsiooniga). Viie redaktsiooniga aasta jooksul olid 3, nelja redaktsiooniga 12, kolme redaktsiooniga 24 ja kahe redaktsiooniga 56 seadust (vt joonis 5). Lugesdes kokku kõigi seaduste aasta jooksul kehtinud redaktsioonid, saame 416 uut seaduseredaktsiooni, mis on veidi rohkem, kui oli kehtivate seaduste arv kokku ehk iga seaduse kohta tuleb keskmiselt veidi rohkem kui üks redaktsioon 2017. aasta kohta.



**Joonis 5.** 2017. a jooksul muudetud seaduste arv

Siiski ei ole 2017. a seaduste muutmise hulgalt viimaste aastate arvestuses eesotsas. Vähemalt ühe uue redaktsiooni said nt 2010., 2011., 2014. ja 2015. aastal 70% või rohkem tol ajal kehtinud seadustest. Muudatuste arvu tipp jääb käimasoleval kümnendil aastasse 2014, kui muudeti 75% seadustest. Viimase kaheksa aasta põhjal võib täheldada, et peaaegu pooled seadustest muudetakse aasta jooksul alati. Väikseim oli vastav näitaja aastal 2012, mil muutmisele läks 49% kehtinud seadustest. Viimasel paaril aastal on vastav näitaja jäänud vahemikku 54–56%.

<sup>53</sup> Redaktsioonina on arvestatud ka neid, kus seadus tunnistati kehtetuks või hakkas kehtima täiesti uus seadus.

Kui vaadata aga veelgi laiemalt, siis 1. veebruaril 2018 kehtinud seadustest ei olnud viimase viie aasta jooksul kordagi muudetud 30 seadust 401-st sellel perioodil kehtinud seadusest, mis moodustab 7,5% seaduste koguhulgast. Viimase 10 aasta kohta on aga vaid 13 seadust, mida polnud 1. veebruariks 2018 kordagi muudetud.

Nende indikaatorite põhjal ei saa järeldada, et õigusloome mahtu oleks siiani suudetud oluliselt vähendada. Ometi võimalusi, kuidas õigusloomest tulenevat koormust vähendada, on maailmas olemas. Mitmete riikide valitsused on viimasel kümnendil asunud seadusloomega tekkinud koormust hoogsalt vähendama, millest üks enim tähelepanu pälvinuid on ilmselt reegel, mis sunnib valitsusi uute seaduste vastuvõtmisel olemasolevaid mittevajalikke vähemalt samas mahus tühistama.

### *TEISTE RIIKIDE KOGEMUS ÕIGUSLOOME MAHU VÄHENDAMISEL*

Suurbritannia valitsus, mis oli võimul aastatel 2010–2015, kehtestas uudse põhimõtte<sup>54</sup> alates 2011. aastast, nähes ette, et iga uue seaduse kehtestamisel, mis suurendab ettevõtjate ja vabatahtlike organisatsioonide kulu, tuleb riigil kas tühistada või muuta olemasolevaid nii, et kulu ettevõtjaile väheneks samavõrra. 2013. aastal astuti samm edasi ja hakati rakendama reeglit „üks sisse, kaks välja“, mis sisuliselt tähendas seda, et ühe uue seaduse kehtestamisel tuli leida vähemalt kahekordses kulu määras olemasolevaid reegleid, mida tühistada või muuta. Need pingutused said alguse ettevõtjate kriitikast, kus märgiti, et suurimaks probleemiks on uute seadusloomealgatuste hulk, millega tuleb arvestada ja mis läheb nii rahas kui ajas kalliks maksma. 2014. a kokkuvõtvas aruandes on leitud, et uue põhimõtte rakendamine on taganud selle, et seadusloomelist algatust nähakse nüüd „viimase võimalusena, mitte esimese lahendusena“<sup>55</sup>. 2016. aastal kehtestas uus valitsus uueks eesmärgiks juba „üks sisse, kolm välja“<sup>56</sup>.

Kanada valitsus tutvustas 2012. aastal tarbetu bürokraatia vähendamise plaani, mille üheks osaks oli iga lisanduva seaduse korral, mis ettevõtjatele koormust tekitab, leida samas mahus seadusi, mida saaks tühistada ja mis vähendaksid koormust<sup>57</sup>. Halduskoormuse mõõtmiseks võeti kasutusele ühtne standardkulu mudel.

Austraalia valitsus on pärast 2013. a alguse saanud reformi kehtestanud seadusloojatele 10 põhimõtet<sup>58</sup>, millest kinni pidada, et luua paremaid seadusi selle asemel, et neid rohkem toota. Neist üks märgib, et iga uue seadusandliku algatusega kaasneva koormuse peab täielikult tasakaalustama olemasolevate seaduste tekitatava koormuse vähendamisega. Plaan hõlmas muu hulgas eraisikutele tekitatava koormuse vähendamist ning lisaks said kodanikud võimaluse anda tagasisidet, kui nad nägid võimalusi bürokraatiat kuskil vähendada<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation#appendix-4-operating-a-one-in-two-out-rule-for-business-regulation>

<sup>55</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf)

<sup>56</sup> <https://www.gov.uk/government/news/government-going-further-to-cut-red-tape-by-10-billion>

<sup>57</sup> <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/one-for-one-rule.html>

<sup>58</sup> <https://www.cuttingredtape.gov.au/handbook/ten-principles-australian-government-policy-makers>

<sup>59</sup> <https://www.cuttingredtape.gov.au/form/tell-us>

Viimase USA valitsuse ja presidendi (Trump) ametisse asumisega kaasnes presidendi määrus 30. jaanuarist 2017<sup>60</sup>, mis kehtestab üldise põhimõtte, et iga uue seadusandliku algatuse kehtestamisel tuleb vähemalt kaks varasemat tühistada, mis oli olnud ka üks valimislubadustest. Varem on USA presidendid pööranud tähelepanu pigem uutest seadustest tõusva tulu ja kaasneva kulu võrdlemisele (Clinton) või ebavajalike ja aegunud seaduste tühistamisele (Obama)<sup>61</sup>.

Samas on „üks sisse, *n*-arv välja“ lähenemise suhtes ilmunud ka põhjendatud kriitikat. Kuigi mitmetes riikides ehk lisaks Suurbritanniale, USA-le, Austraaliale ja Kanadale Prantsusmaal (2015. aastast), Saksamaal (2015. aastast), Hollandis (2003. aastast)<sup>62</sup> ja Portugalis (2014. aastast) on põhimõtte erinevates variatsioonides juba juurutatud, ei pruugi see suurt majanduslikku kokkuvõtet anda, kandes endas selle asemel pigem poliitilist sõnumit. Nii väidavad valdkonda põhjalikult uurinud teadlased Robert Hahn ja Andrea Renda<sup>63</sup>. Tuleb arvestada, et enamik nimetatud riikidest on kehtestanud reegli, kus ühe uue akti jõustamisel nõutakse ühe kehtiva kehtetuks tunnistamist. „Üks sisse, *n*-arv välja“ reegli juures on määrava tähtsusega, et selle näiline lihtsus peab tagama, et uue seaduse rakendamisel kogukulu võrrelduna tühistatavate õigusaktide kogukuluga ei kasvaks. Selle põhimõtte tegelik efekt sõltub riigiti suuresti aga sellest, millised seadused jäetakse reeglist puutumata. Nt USA-s kehtib see vaid olulisematele seaduseelnõudele<sup>64</sup>, kuid välja jäetakse teatud strateegilised valdkonnad (nt finantsala ja julgeolek), Suurbritannias jäeti reeglist muu hulgas välja EL algatused, kuhu riigisiselt midagi ei lisata. Lisaks on oluline, kuidas üldse seaduste tekitatavat kulu arvutatakse. On tõsiasi, et sageli võetakse arvesse vaid halduskoormuse ehk asjaajamisega seotud kulu, mis aga ei hõlma endas seaduse rakendamise ja jõustamisega seotud kulu. Siiski on viimasega rohkem arvestama hakatud ning nt seadustega vastavusse viimise kulud ettevõtjate jaoks on arvesse võetud nii Saksamaal, Hollandis kui ka hiljajärgu Portugalis.

Euroopa Komisjon on Euroopa Liidus aga mitu aastat rakendanud olemasoleva EL õiguse läbivaatamiseks REFIT-platvormi<sup>65</sup>, mis kujutab endast huvirühmadelt ja teistelt saadud tagasisidel põhinevat õigusaktide tulemuslikumaks ja kvaliteetsemaks muutmise algatustega tegelevat sõltumatut ekspertide ja riikide esindajate kooslust. Lisaks on loodud ka eraldi veebirakendus, kus igaühel on võimalus sõna sekka öelda ja ettepanekuid teha<sup>66</sup>. Oma hiljutises teatises<sup>67</sup> on Euroopa Komisjon informeerinud kõiki liikmesriike, et ei kavatse halduskoormuse vähendamisel siiski lähtuda otsestest arvulistest eesmärkidest, sh sektoripõhistest. Seisukoht lähtub sellest, et parem õigusloome ei võrdu õigusliku reguleerimise vähenemisega. Edaspidi tuleb aga iga uue EL algatuse väljatöötamisel huvirühmi ja eksperte kaasates leida kokkuvõimeetmed, mille käigus vaadatakse esmalt otsa olemasolevale (valdkonda

<sup>60</sup> [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2c/Executive\\_Order\\_13771.pdf](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2c/Executive_Order_13771.pdf)

<sup>61</sup> <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/02/24/trump-executive-order-builds-regulatory-reform-efforts-clinton-obama/98353210/>

<sup>62</sup> Hollandis on reegel taandatud seadustega kooskõlla viimise kulude vähendamise eesmärgile (500 miljonit eurot aastas viieaastase perioodi jooksul).

<sup>63</sup> [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3022552](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3022552)

<sup>64</sup> [https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/briefing-room/presidential-actions/related-omb-material/eo\\_iterim\\_guidance\\_reducing\\_regulations\\_controlling\\_regulatory\\_costs.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/briefing-room/presidential-actions/related-omb-material/eo_iterim_guidance_reducing_regulations_controlling_regulatory_costs.pdf)

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform\\_et](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_et)

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/lighten-load\\_et](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/lighten-load_et)

<sup>67</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf)

reguleerivale) õigusele, leidmaks sealt lihtsustamise ja kulude vähendamise võimalusi. Selleks plaanitakse kasutada mh eelnimetatud REFIT-platvormi ja veebirakenduse kaudu saadavat infot.

ÕPPA 2030 rakendamise käigus on vaja hinnata, kas lähtuda õigusloome mahu vähendamiseks ÕPPA-s sisalduvast kui mõtteviisi suunavast juhisest või luua mitmete eespool käsitletud riikide eeskujul ja nende kogemust arvesse võttes sarnane rakendusmehhanism, mis näeks ette selge arvepidamise uute loodavate koormust tekitavate kohustuste ja kehtetuks tunnistatavate normide üle.

## **KAASAMINE**

### *Hetkeolukord*

Hea poliitikakujundamise ja õigusloome protsessi juurde käib lahutamatu arusaam, et selles on võimalik kaasa rääkida kõigil, keda muudatus puudutab: kodanikul, valitsusvälisel partneril ja eksperdil, samuti nõuab poliitikakujundamine mitme valitsusosapoole koostööd. ÕPAS 2018 tulemusel kehtestati 2011. aastal Vabariigi Valitsuse reglemendi § 4 lõike 2 alusel uuendatud kaasamise hea tava.<sup>68</sup> Riigikantselei on aastaid toetanud kaasamist edendavaid tegevusi. Kaasamise põhimõtete tutvustamine kuulub Rahandusministeeriumi korraldatava avalike teenistujate täienduskoolituse õppekavasse. Kaasamise hea tava seletuskirja järgi peab iga ministeeriumis olema nimetatud kaasamist toetav ametnik. Osas ministeeriumides seda tehtud pole.

Võib öelda, et avalikkuse kaasamine õigusloomesse on laialt levinud, sest kõik seaduseelnõud on avaliku konsulteerimise ajal eelnõude infosüsteemis (EIS). Kuid see on passiivne miinimumvariant, mis annab eelnõu koostajale harva kvaliteetset ja kasutatavat sisendit. Vähemalt kolmandikul juhtudel kasutavad ministeeriumid aktiivsemaid ja põhjalikumaid kaasamise meetodeid ning eesmärk ongi vähem passiivset ning rohkem aktiivset ja sisukat kaasamist. VTK-del on avalikkuse kaasamisele oluline positiivne mõju. Umbes 75% Justiitsministeeriumile esitatud VTK-de puhul on kaasamine alanud juba koostamise ajal (Justiitsministeeriumi kogutud statistika 2017. aasta kohta). Varane kaasamine saab alati huvirühmadelt positiivset tagasisidet. Ometi on ülevaade kaasamise olukorrast ja probleemidest koostatud pigem tunnetuse põhjal, sest viimastel aastatel ei ole kaasamispraktikaid süvitsi uuritud. Viimane Siseministeeriumi tellitud ja Praxis teostatud põhjalikum uuring valitsusasutuste kaasamispraktikatest<sup>69</sup> valmis 2010. aastal. Uuring andis oma soovitusel kaasamispraktika parandamiseks nii kogu riigis kui ka valitsusasutustes. Üks oluline soovitus oli korrata kaasamispraktikate analüüsi vastavalt vajadusele kohandatud versioonis iga viie aasta tagant. Valdkonna seire peab olema regulaarne ja piisavalt põhjalik, et anda sisukat tagasisidet. Praegu on see puudu.

---

<sup>68</sup> <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

<sup>69</sup> <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010-Valitsusasutuste-kaasamispraktikad.pdf>

Eelnõude infosüsteemist, mis kavandati esialgu ametnike töövahendiks, on kujunenud valitsuse keskne infokanal, mille kaudu saavad kõik huvilised jälgida valitsuse eelnõude menetlemist ja osaleda nende ettevalmistamisel. Selline asjade käik nõuab suuremat tähelepanu keskse infokanali arendamisele, et muuta see kasutajasõbralikumaks ja ülevaatlikumaks. Kui eelnõu menetlus jõuab Riigikogu etappi, tuleb asjast huvitatul teavet otsida Riigikogu menetlusinfo süsteemist. Mõlemad eelnõude infosüsteemid on oma olemuselt dokumendihaldussüsteemid, mitte aga kaasamist ja osalemist soosivad keskkonnad. Ainuüksi õige info leidmine neist nõuab eelteadmisi.

Teavet kehtiva õiguse kohta tuleb otsida Riigi Teatajast. Aastatel 2011–2017 koondati Riigi Teatajasse kogu oluline õigusteave: peale riigi õigusaktide kõik omavalitsuste ajakohases seisus määrused, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu menetluses olevad eelnõud, Riigikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite kokkuvõtted, seaduste tõlked inglise ja vene keeles ning kõigi kohtuastmete jõustunud lahendid. 2017. aasta juulis, kui Riigikohus hakkas avaldama oma lahendeid kohtute infosüsteemi kaudu, lisandus Riigi Teatajasse võimalus ka neid otsida ja õigusaktidega seostada. Nii on iga kehtiva seaduse ja määruse ning seadusesätte juurest võimalik leida seda selgitavad või tõlgendavad Riigikohtu lahendid. Seaduse ja nende sätetega on kavas siduda kõik lahendid alates sellest, kui Riigikohus tööd alustas 1993. aastal. Riigikohtu ligi 10 000 lahendist on enamik õigusaktidega seostatud.

Paremaks leidmiseks on õigusteave suures osas süstematiseeritud ja seostatud. Nii on loodud seaduste süstemaatiline liigitus, välislepingute liigitus poolte alusel, omavalitsuste määruste valdkondlik liigitus, Euroopa Inimõiguste Kohtu konventsiooni artiklite ja märksõnade liigitus, kohtulahendite märksõnade liigitus. Vastuvõetud õigusaktide juures on leitav kogu avaldamisele eelnev menetlusteave koos etappide läbimise aegade ja menetlusinfosüsteemides oleva teabega (seletuskirjad jm).<sup>70</sup>

### *Arengusuunad*

Eelnõu kaasamist puudutav osa pöörab tähelepanu kolmele tegevussuunale. Esiteks, kaasamist toetav riigiasutuste töökorraldus ja õigusloomemenetlus. Poliitikakujundamine ja õigusloome peavad olema senisest enam koosloomelised. Käimasoleva riigireformi ja teiste arendustegevuste eesmärke on võimalik saavutada ainult tõeliselt hästi kaasates.

Teiseks, kaasamise hindamiseks ja edasiarendamiseks on vajalik regulaarne seire. Kaasamise heas tavas on kirjas põhimõtted, mille realiseerumine ei ole iseeneslik. Kogudes ja võrreldes vajalikke andmeid, on võimalik saada juhatust, mida ja kuidas teha, et kaasamine teeniks kõiki osapooli.

Kaasamist peab toetama läbimõeldud töökorraldus, mis võimaldaks huvirühmadel reaalselt õigusloomes osaleda. Kaasamist soosiva töökorralduse tekitamiseks oleks kasulik head praktikat levitada. Näiteks on ettevõtjate esindajad märkinud positiivse kaasamisolukorrana ära sellised juhud, kus osapooltega kohtuti kaasnevate mõjude väljaselgitamise eesmärgil juba

---

<sup>70</sup> Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 10, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_taitmine\\_2017.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf)

enne, kui eelnõu väljatöötamiskavatsust asuti koostama, aga ka olukorda, kus mahuka VTK puhul korraldati ühisarutelu, mille käigus tehti muu hulgas VTK sisututvustus. Arvestada tuleb, et esindusorganisatsioonide võimekus on jätkuvalt üpris piiratud, mistõttu ei jõuta mahukaid materjale läbi töötada. Kasuks võiks tulla, kui koostada VTK-dest üheleheküljelised lühikokkuvõtted, kus kõik oluline teave on lühidalt ja ülevaatlikult koos.

Kolmandaks, vajadus arendada IT-süsteeme kodanikeskselt ja terviklikult. Eelnõude infosüsteemi kui valitsuse kesket infokanalit tuleb edasi arendada eelkõige kodanikuvaadet silmas pidades. Selleks saab kasutada juba olemasolevat analüüsiinfot.<sup>71</sup> Õigusteadlikkusele aitaks kaasa see, kui teha seadustest tulenev kodanikule märgatavaks ja inimkeelseks, isegi huvitavaks.

Kasutajasõbralikkusele keskendub edaspidi ka Riigi Teataja, luues lisavõimalusi erivajadustega inimestele, parandades otsingu- ja muude kasutusvõimaluste mugavust ning luues avaldatavale teabele lisaseoseid, mis aitavad infot paremini üles leida. Minu RT teenuse abil on võimalik tellida kogu Riigi Teatajas kättesaadav õigusteave oma e-posti aadressile. Kogu olulise õigusteabe koondamine Riigi Teatajasse ja selle hõlbus kättesaadavus suurendab õigusteadlikkust, sest kõigil õiguse rakendajatel ja huvilistel – avaliku võimu teostajatest eraisikuteni – on tagatud ühest kohast lihtne ja kiire juurdepääs kehtivale õigusele ning olulisele õigusteabele.<sup>72</sup> Jätkuvalt ja järjepidevalt peavad seaduste tõlked olema ajakohases seisus, avades meie õiguskorra ka neile, kes eesti keelest aru ei saa: mujalt tulnud töötajatele, potentsiaalsetele välisinvestoritele, teadlastele jne.

## MÕJUANALÜÜS

### *Hetkeolukord*

ÕPAS 2018 järgi peab kavandatav seadus olema mõjus ja selleks tuleb mõjusid hinnata. Mõjude hindamise eesmärk on: 1) tagada läbipaistev ja teadmuspõhine õigusloome; 2) veenduda, et regulatiivne meede on probleemi lahendamiseks mõödapääsmatu; 3) informeerida otsustajaid, huvirühmi ja avalikkust seaduse mõjudest juba selle väljatöötamise käigus; 4) vältida otsuseid, mille tagajärjed on prognoosimata ja ebaselged; 5) hinnata, kas seadusemuudatus täitis püstitatud eesmärgid (*ex-post* hindamine ehk järelhindamine).<sup>73</sup>

Õigusaktide mõjuanalüüsi korraldust reguleerib valitsuse tasandil HÕNTE, kus seadusloojaid kohustatakse: 1) mõjusid hindama õigusakti koostamise eel, esitades vastava analüüsi tulemused seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuses (HÕNTE § 1 lg 7 ja 8); 2) mõjusid hindama õigusakti koostamise käigus, kajastades hindamise tulemusi seaduseelnõu seletuskirjas (§ 46 lg 1 ja samuti § 47). Kui põhimõtteliselt peab mõjuanalüüs kulgema paralleelselt poliitikakujundamise ja õigusloomemenetlusega algusest lõpuni, siis nendes kahes dokumendis antakse analüüsile selge kirjalik ja avalik kuju. Riigikogus algatatud seaduseelnõude

<sup>71</sup> EIS-i ja osalusveebi kasutajakogemuse analüüs, Praxis, 2015 [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/Osalusveeb%2C%20EIS%20lopparuanne\\_8-05-15.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/Osalusveeb%2C%20EIS%20lopparuanne_8-05-15.pdf)

<sup>72</sup> Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 10-11, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_taitmine\\_2017.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf)

<sup>73</sup> Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 4, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_taitmine\\_2017.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf)



seletuskirjale esitatavad nõuded on Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas valitsuse omadega identsed. Õigusakti mõju analüüsimiseks on koostatud ja valitsuses heaks kiidetud mõjude hindamise meetodika<sup>74</sup> (HÕNTE § 1 lg 4). Mõjude hindamiseks on koostatud mitmeid koolitustel põhinevaid juhendmaterjale, samuti on loodud valdkondlike mõjude hindamise juhendeid.

Selleks et mõjuanalüüsis keskenduda (piiratud ressursside tingimustes) prioriteetsele, on oluline eristada olulisi mõjusid väheolulistest. Selleks on loodud filtersüsteem ning oluliste mõjude määratlemiseks kasutatakse nelja kriteeriumi – mõjutatud sihtrühma suurust, mõju ulatust, avaldumise sagedust ning soovimatute kõrvalmõjude ilmnemise tõenäosust. Kriteeriumid on küll kvantifitseeritavad, kuid sageli jääb hinnang siiski tunnetuslikuks (nt kui suur sihtrühm on suur). Olulise mõjuga muudatusi tuleb põhjalikumalt analüüsida ja analüüsitulemused fikseerida mõjuanalüüsi aruandes.

Mõjuanalüüsi aruandeid eraldi dokumendina vormistatuna praktikas koostatud ei ole, samas iga seletuskirja mõjude osa, mis on koostatud hõlmama ja grupeerima eelnõus sisalduvaid muudatusi ja nendega kaasnevaid mõjusid, ongi sisuliselt selle eelnõu mõjuanalüüsi aruanne. Seletuskirja mõjuanalüüsi osa peab andma muudatustest ja nende mõjudest sellise ülevaate, et seda oleks võimalik seletuskirjast eraldada ja ka sel moel mõista.

2017. aastal on ligi kolmandik VTK-de ja eelnõude mõjuanalüüsides olnud kvaliteetsed (neid ei pidanud oluliselt täiendada või uuesti esitama). Võrdluseks: 2014. aastal hindas Justiitsministeerium piisavaks vaid 15% mõjuanalüüsides ehk praegusest poole vähem. Varasemaga võrreldes on kaasatud enam ja kvaliteetsemaid arvandmeid ning vaadeldud laiemat mõjude ringi – ka neid, mida muudatused tingivad kaudselt.

Kuigi mõjude hindamise võimekus paraneb iga aastaga, on veel parandamisruumi. Seadusemuudatust välja töötades jäetakse sageli kaalumata alternatiivid või võrreldakse alternatiive nii üldsõnaliselt, et otsustusprotsess on läbipaistmatu.<sup>75</sup> Eriti torkab alternatiivide analüüsi puudulikkus silma nn kiireloomuliste eelnõude puhul. Seejuures on kiireloomulised eelnõud sageli väga olulise mõjuga eelnõud<sup>76</sup>, millele tuleks pigem eraldada rohkem analüüsiresurssi kui vähem. Kui alternatiive ei kaaluta, ei saa sel moel tehtud otsuseid pidada teaduspõhisteks, samuti jäävad otsustajad, huvirühmad ja mõjutatud isikud ilma infost, mis võiks viia valitud lahenduse muutmise või isegi regulatiivsest lahendusest loobumiseni. Praktikute sõnul on alternatiivide teaduspõhine analüüsimine kallis ja ajamahukas, mis on sageli põhjuseks, miks seaduslooja valib lihtsama tee ning tegutseb pigem sisetundest kui tõendusmaterjalist lähtudes.

---

<sup>74</sup> Mõjude hindamise meetodika, kinnitatud Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement” § 5 lg 2 alusel,

[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/mojude\\_hindamise\\_meetodika.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_meetodika.pdf)

<sup>75</sup> Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 5,

[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_taitmine\\_2017.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf)

<sup>76</sup> Mõned näited 2017. a kiireloomulistest eelnõudest: maksumuudatused, riigieelarve baasseaduse põhimõttelised muudatused, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused seoses hariduslike erivajadustega lastega, mittetöötavate noorte tööhõive suurendamist ja tööturule kaasamist käsitlev eelnõu jne.

Samuti on probleemiks keeruline ligipääs andmebaasidele, kus säilitatakse riiklikult kogutud andmeid. Samuti on praktikute jaoks keeruline ja ajamahukas eri andmebaasides olevate andmete sidumine ja ristkasutamine. Probleem on põhjustatud andmekaitsega seotud kitsendustest ja pikkadest menetlusaegadest, mis muudavad praktikas andmed analüüsiprotsessis kättesaamatuks ja mille tõttu jäävad sageli olemasolevad andmed kasutamata ning ressursid kulub vajalike andmete kogumisele keerulisemaid meetodeid kasutades. Samuti on osutunud andmete kasutamisel takistuseks andmebaase valdavate asutuste ametnike kimbatus uuringuteks või andmeanalüüsiks loa andmisel – puudub ühtne standard, kuidas ja kellele luba anda.

Viimaste aastakümnete vältel on Eestis tehtud palju erineva põhjalikkusastmega uuringuid erinevates valdkondades. Võimalik, et paljudele mõjuanalüüsi käigus kerkivatele küsimustele on kunagi juba vastust otsitud ja ka leitud ning selline teave oleks uue analüüsi koostamisel suure väärtusega ja aitaks mõjuanalüüsi koostajal õppida varasemast kogemusest. Samas puudub ühtne ja terviklik ülevaade tehtud uuringutest, sellist uuringute andmebaasi ei ole loodud. Analüüside ja uuringute andmebaas oleks tulevaste mõjuanalüüside koostamisel väärtuslik abivahend. Ka ei ole terviklikku ülevaadet riigi peetavatest registritest ja hoitavatest andmekogudest ning andmetest, mis sinna on paigutatud. See tähendab, et iga analüüsiülesande puhul peab mõjuhinnangu koostaja alustama ajamahukat andmeotsingut, mis sageli jääb tulemusetuks tülika menetluse tõttu.

Ka õigusaktidest tulenev halduskoormuse hindamine ei toimu süsteemselt. Kuigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on välja töötanud halduskoormuse mõõtmise kalkulaatori<sup>77</sup>, ei ole see töövahend praktikas kasutusse võetud. Nii ongi halduskoormust puudutav teave väljatöötamiskavatsustes ja eelnõude seletuskirjades esitatud lähtuvalt sellest, mis igale õigusloojale jõukohane, mistõttu kokkuvõttes ei ole õigusloome halduskoormuse kohta kogutav teave võrreldav ega kvantitatiivne. Kuigi tuleb tõdeda, et ka saadav hinnanguline teave seadustest tuleneva halduskoormuse kohta on kõnekas.

Nii võib öelda, et iga viies 2017. aastal menetletud seaduseelnõu suurendab enamal või vähemal määral ettevõtjate halduskoormust, samal ajal kui koormust vähendab üksnes iga seitsmes eelnõu. Inimestele lisatava halduskoormusega on lood paremad: vaid 4% uutest eelnõudest lisab kodanikele uusi kohustusi riigiga suhtlemisel, samal ajal kui 15% lihtsustab suhtlust. Statistikast ilmneb ka vähem käsitletud, kuid muret tekitav suundumus: iga kolmas seaduseelnõu suurendab avaliku sektori töökoormust, iga neljas eelnõu vähendab seda. Kuivõrd Eestis otsitakse pidevalt võimalusi avaliku sektori kulusid kokku hoida, peaks seadusloome avaliku sektori töökoormust või vähemalt administreerimist pigem vähendama. Muidu võib kergesti tekkida olukord, kus ametnikud ei tule tökohustustega toime ja avalik sektor ei suuda talle pandud ülesandeid füüsiliselt täita.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> <https://hkm.mkm.ee/>

<sup>78</sup> Õiguspoliitika arengusuundade aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 5, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_taitmine\\_2017.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutsev bürokraatia vähendamise ehk nn nullbürokraatia rakkerühm<sup>79</sup> on võtnud eesmärgiks korrastada valitsuse tasandil halduskoormuse mõõtmise süsteem, keskendudes aruandluskohustuste mõõtmisele standardkulumudeliga. Koostatud standardkulu mudeli kokkuvõttes rõhutatakse, et võttes arvesse nullbürokraatia projekti raames läbi viidud analüüsi<sup>80</sup> ning mõjude hindamise meetodikas<sup>81</sup> esitatut, on standardkulu mudelis kirjeldatud meetod halduskoormuse kulude arvestamiseks tehniliselt kergesti rakendatav ning annab seega õigete alusandmete kasutamise korral lihtsalt teostatava viisi halduskoormuse suuruse hindamiseks ja probleemide tuvastamiseks. Nullbürokraatia rakkerühm plaanib oma töö kestel korraldada nii, et iga ministeerium teeks projekti raames kogutud bürokraatiat vähendavate ettepanekute seast ühe ettepaneku halduskoormuse hindamise standardkulu mudelit kasutades.

### *MÕJUANALÜÜS UUENDUSLIKE MEETODITE ABIL*

Hea õigusloome peab toetama, mitte pidurdama ega takistama innovatsiooni, olema ka ise lihtne ja tõhus. Selleks kasutatakse paljudes arenenud riikides ja rahvusvahelistes institutsioonides lisaks traditsioonilistele vahenditele aina enam ka uusi, eksperimentaalseid vahendeid. Ka nii on võimalik vähendada õigusaktidest tulenevat koormust. Analoogete vahendite – miks mitte Eesti jaoks spetsiaalselt disainituna – kasutamist võiks ka Eesti õigusloomes kaaluda. Eraldi võiks esile tuua „nügimise“ (ingl *nudging*), „regulatiivsed liivakastid“ (ingl *regulatory sandboxes*) ja sotsiaalsed katsetused. Loomulikult tuleb arvestada, et selliste vahendite kasutamine on üpris ressursimahukas (nii aja- kui rahalise kulu poolest), mistõttu saavad need olla üksnes täienduseks tavapärastele õiguslooja tööriistadele.

Nügimise kontseptsioon ammutab inspiratsiooni käitumisteadustest ja toetub uurimustele, mis kinnitavad, et inimeste otsuseid on võimalik mõjutada valikute erineva esitamise kaudu<sup>82</sup>. Mõningatel puhkudel võib nügimine mingi tulemuse saavutamiseks olla kordades efektiivsem lahendus kui konkreetsed käsud ja piirangud. Inimeste käitumise testimise ja jälgimise kaudu on leitud väga lihtsaid ja odavaid lahendusi suurte probleemide lahendamiseks – näiteks leiti Jaapanis, et vähendamaks inimeste rongi alla jäämist piisab sellest, et muuta raudteejaamade ootepinkide asetust 90 kraadi võrra<sup>83</sup>, taanlased on näidanud, et „õige“ suurusega tükide lõikamine paneb inimesi tegema söögi suhtes märkimisväärselt tervislikumaid valikuid<sup>84</sup> ja käte desinfitseerija õige asetuse haiglas ja sobiv sõnum selle kõrval võib suurendada selle kasutajate arvu 3%-lt külastajatest 67%-ni külastajatest<sup>85</sup> ning britid leidsid, et läbimõeldud sõnastus meeldetuletuskirjal suurendab automaksu õigeaegset tasumist poole võrra<sup>86</sup>. Nügimisega tegelevaid üksuseid on viimase kümne aasta jooksul üle maailma loodud nii riiklikul (USA,

<sup>79</sup> <https://www.mkm.ee/et/nullburokraatia>

<sup>80</sup> Halduskoormuse monitoorimise eelanalüüs. Lõpparuanne. AS PricewaterhouseCoopers Advisors (PwC), 2012, lk 17 jj.

<sup>81</sup> Mõjude hindamise meetodika. Justiitsministeerium ja Riigikantselei

[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/mojude\\_hindamise\\_meetodika.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_meetodika.pdf)

<sup>82</sup> <http://www.economist.com/node/21551032>

<sup>83</sup> <http://inudgyou.com/en/could-a-nudge-improve-safety-at-railway-platforms/>

<sup>84</sup> <http://inudgyou.com/en/new-experiment-just-a-simple-trick-can-nudge-you-to-eat-healthier/>

<sup>85</sup> <http://inudgyou.com/en/nudging-hospital-visitors-hand-hygiene-compliance/>

<sup>86</sup> <http://www.economist.com/node/21551032>

Ühendkuningriik, Austraalia, Kanada, Saksamaa, Holland, Jaapan, Indoneesia, Peruu, Singapur jne) kui ka rahvusvahelisel tasandil (OECD, Maailmapank, ÜRO, EL)<sup>87</sup> ning kuigi oleks ennatlik uskuda, et nügimine võiks täielikult asendada traditsioonilised regulatsioonid, võime siiski eeldada, et selliste võtete kasutamine võib tulevikus muutuda valitsuste jaoks elementaarseks.<sup>88</sup> Kuna ÖPPA 2030 suunab poliitikakujundajaid kasutama õiguslikku meetet alles viimases järjekorras, võiks tulevikus kasutada muu hulgas nügimist mitteregulatiivsete lahenduste väljatöötamisel.

Regulatiivse liivakasti ideed tutvustas esmakordselt 2015. aastal Briti finantsinspeksioon FCA (*Financial Conduct Authority*) ning selle katsetamist alustati 2016. Liivakastid on loodud toetama uudseid lahendusi (peamiselt) finantstehnoloogia sektoris, luues innovatiivsete ideede testimiseks piiratud aja jooksul ning piiratud arvu kasutajate peal turvalise keskkonna ilma, et ettevõtja peaks kohe kinni pidama kõikidest regulatsioonidest. Liivakastide idee on levinud kiiresti ning sellega katsetavad üle maailma juba umbes kakskümmend riiki<sup>89</sup>, mille hulka kuuluvad näiteks USA, Kanada, Taani, Iirimaa, Holland, Šveits, Austraalia ning ka mitmed Aasia ja Lähis-Ida riigid, nagu näiteks Jaapan, India, Singapur, Araabia Ühendemiraadid. 2017. aastal, pärast aastast regulatiivsete liivakastide testimise projekti Ühendkuningriigis, millest võttis osa 41 ettevõtjat, avaldas FCA ka kokkuvõtte katsetuse tulemustest ning järeldas, et liivakastide kasutamine on tõepoolest vähendanud märkimisväärselt aega ja väljaminekuid, mis kuluvad innovatiivsete ideede turule toomiseks<sup>90</sup>.

Mitmete teiste riikide kõrval panevad Soome ja Taani valitsused suurt rõhku katsetamisele uute, innovatiivsete ja tõhusate vahendite väljatöötamiseks, et ühiskond saaks jõuliselt edasi areneda. Mõlemas riigis on katsetamiseks asutatud ka eraldi internetiplatvormid – Soomes <http://kokeilevasuomi.fi/en/frontpage>, mille keskseteks teemadeks on ringmajandus, tehisintellekt ja tööhõive. Lehekülje vahendusel saab jälgida mitmete katsetuste käiku ja tulemusi – märgiliseks võib pidada näiteks käimasolevat kodanikupalga katsetust, mis on palju tähelepanu pälvinud nii rahvusvaheliselt kui ka Eesti meedias<sup>91</sup>. Taanlaste Mindlab testib samuti väikeste gruppide peal eri poliitikasuundade tulemuslikkust<sup>92</sup>.

## MÕJU ANALÜÜSI ÜKSUSED

ÕPAS 2018 nägi ette, et Vabariigi Valitsuse sees peab olema üks õigusaktide ja õigusloomeprotsessi eest vastutav institutsioon, täpsustades, et seni on selleks olnud Justiitsministeerium. Nii on Eesti näite puhul õigusakti mõjuanalüüsi süsteemi koordineerimise ülesanne tuletatud õigusloome koordineerimise ülesandest ja sellega ühendatud.

---

87 <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/nudge-units-where-they-came-and-what-they-can-do>

88 <https://themarketmogul.com/nudge-theory/>

89 <http://industrysandbox.org/regulatory-sandboxes/>

90 <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>

91 <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/01/01/kuidas-laheb-soome-kodanikupalga-eksperiment>

92 <http://mind-lab.dk/en>

Õigusloome arendamine ning kvaliteedikontroll toimub riigiti väga erinevalt ning kohati on funktsioonid jaotatud mitme asutuse või üksuse vahel. Mitme riigi puhul on kasutusel mudel, kus valitsusesiseseid üksusi täiendavad valitsusvälised, suuremal või väiksemal määral sõltumatud üksused. Nende üksuste (*õigusloome kvaliteedi järelevalve üksuste*; ingl *regulatory oversight body*) struktuur, funktsioonid, institutsionaalne paigutus, mandaat, õigused ja juhtimine varieeruvad riigiti suures ulatuses. Enamasti peetakse selliste üksuste puhul silmas nn mõjuanalüüsiüksusi, millel kas on lisafunktsioone ja -ülesandeid või mitte. OECD on koostanud loetelu funktsioonidest ja ülesannetest, mida mõjuanalüüsiüksused eri riikides täidavad (tabel 6).

**Tabel 6.** Õigusloome kvaliteedi järelevalve üksuste funktsioonide liigitus OECD liikmesriikide andmete põhjal

Funktsioon	Ülesanded
Kontrollimine	<ul style="list-style-type: none"> <li>kontrollimine, et järgitud oleks korrektset õigusloomemenetlust;</li> <li>normitehniline kontroll;</li> <li>mõjuanalüüside kvaliteedi hindamine;</li> <li>kasutatud õigusloometööriistade asjakohasuse ja piisavuse hindamine</li> </ul>
Probleemsete valdkondade tuvastamine, kus saaks regulatsioone muuta tõhusamaks	<ul style="list-style-type: none"> <li>sisendi kogumine huvirühmadelt valdkondade kohta, kus ilmnevad suured kulud seoses seadusest tulenevate nõuete täitmisega või kus olemasolevad normid ei täida eesmärki;</li> <li>õigusvaldkondade revisjonid;</li> <li>reformimist vajavate valdkondade propageerimine</li> </ul>
Õiguspoliitika arendamine	<ul style="list-style-type: none"> <li>ettepanekute tegemine parandamiseks õigusloomemenetlust;</li> <li>rahvusvaheline õigusloomealane koostöö;</li> <li>kontrollifunktsiooni koordineerimine erinevate asutuste/üksuste vahel;</li> <li>õigusloome kvaliteedi seiramine ning raporteerimine parlamendile/valitsusele</li> </ul>
Valitsusesisene koordineerimine	<ul style="list-style-type: none"> <li>ühtsete õigusloomealaste põhimõtete järgimise tagamine valitsuses;</li> <li>õigusloometööriistade juurutamine valitsuses;</li> <li>ministeeriumidevahelise õigusloomealase koostöö edendamine</li> </ul>
Tugi- ja nõustamisfunktsioon	<ul style="list-style-type: none"> <li>juhendite koostamine;</li> <li>abi osutamine ja koolituste läbiviimine õigusloome valdkonnas.</li> </ul>

Allikas: OECD

Allpool antakse võrdlev ülevaade mõjuanalüüsiüksustest mõnedes riikides: Eestis, Soomes, Saksamaal, Ameerika Ühendriikides, Suurbritannias, Taanis ja Hollandis<sup>93</sup>. Ülevaate eesmärk on näidete varal tuua esile võimalused, kuidas on eri viisidel võimalik mõjuanalüüsi süsteemi koordineerida. Sellised mõjuanalüüsiüksused annavad arvamuse õigusloomealgatuste kohta ajal, kui algatust menetletakse valitsuse tasandil. Parlamentide analüüsiüksusi OECD jaotuses kajastatud ei ole ja need tegelevad tavapäraselt eelnõude mõjuanalüüsidega etapis, kui eelnõu on jõudnud parlamenti arutamisele.

### EESTI

Eesti kontekstis võib õigusloome kvaliteedi järelevalve üksuseks pidada Justiitsministeeriumi struktuuri kuuluvat õigusloome korralduse talitust, kes teostab eelnõude juriidilist,

<sup>93</sup> Näited valiti selle põhjal, millised riigid on õiguslikult või kultuuriliselt Eestile sarnased ja/või mille mõjuanalüüsiüksused on oma tegevuse tõttu huvipakkuvad. Näidete valimisel kasutati OECD uuringu *Regulatory Policy Outlook 2018* esialgseid tulemusi (uuring avaldatakse 2018. aasta esimeses pooles).

normitehnilist, keelelist ja mõjude kontrolli. Üksuses on 7 juristi, 4 mõjuanalüütikut ja 2 keeleteimetajat.

Üksuse peamine ülesanne on VTK-de ja seaduseelnõude kooskõlastamise koordineerimine Justiitsministeeriumis. Märkused eelnõude ja VTK-de kohta koondatakse Justiitsministeeriumi kooskõlastuskirja, mille allkirjastab minister. Kooskõlastuskirjad on avalikud ja veebis kättesaadavad. Lisaks kontrollile teevad üksuse mõjuanalüütikud mõjuanalüüse Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloomealgatuste jaoks ja keeleteimetajad toimetavad keeleliselt Justiitsministeeriumi kõikide õigustloovate aktide eelnõusid.

Üksus tegeleb suuremal või vähemal määral kõikide tabelis 6 nimetatud funktsioonidega, mistõttu ressursid mõjuanalüüside süsteemi arendamiseks on üpris piiratud.

Strateegiliste arengukavade ja EL õigusaktide mõjude hindamist koordineerib Eestis Riigikantselei. Konkreetsete valdkondlike mudelite ja meetodite kasutamise kontroll on valdkonna ministeeriumi ülesanne, nt halduskoormuse mõõtmise tervikliku süsteemi peaks tagama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sotsiaalsete mõjude analüüsi adekvaatsuse hindamine on Sotsiaalministeeriumi ülesanne jne. Riigikogu juurde on loodud Arenguseire Keskus<sup>94</sup>, mille peamine ülesanne on tulevikustsenaariumide analüüs.

Sõltumatu mõjuanalüüsi üksusena võib Eesti kontekstis käsitada justiitsministri õigusloome nõukoda, millel on nõustamisfunktsioon, kuid mis erinevalt mitmete teiste riikide sõltumatutest üksustest ei nõusta valitsust tervikuna, vaid ainult justiitsministrit.

## SOOME

### Mõjuanalüüsi nõukogu – *Finnish Council of Regulatory Impact Analysis*

Soome peaministri büroo juures tegutsev sõltumatu nõukogu analüüsib valitsuse seaduseelnõusid, sh hindab mõjuanalüüside kvaliteeti, ning kujundab ja avaldab seisukoha valitsuse ettepanekute kohta. Nõukogu ise mõjuanalüüse ei koosta. Nõukogu eesmärgiks on parandada valitsuse seaduseelnõude kvaliteeti, seejuures eriti mõjuanalüüside kvaliteeti. Lisaks soovitakse kujundada ühtne, tervet valitsust hõlmav õigusloomemenetlus, mis sisaldaks ka õigusloomealgatuste senisest varasemat planeerimist. Kuigi nõukogu tegutseb valitsuse juures, on tegu sõltumatu üksusega, mis valib ise valitsuse algatused, mida analüüsida ja kontrollida.

Nõukokku kuuluvad eesistuja ja kaheksa liiget, kelle valib valitsus lähtuvalt nende kompetentsist (näiteks akadeemikud, ettevõtjad, kolmanda sektori esindajad). Tegemist on suhteliselt noore üksusega, mis asutati 2015. aastal ning mille esimese koosseisu ametiaeg lõpeb 2019. aastal.<sup>95</sup>

## SAKSAMAA

<sup>94</sup> <https://www.riigikogu.ee/arenguseire/>

<sup>95</sup> *Finnish Council of Regulatory Impact Analysis*: <http://vnk.fi/en/council-of-regulatory-impact-analysis>.

Liiduvalitsuse juures tegutsev parema õigusloome üksus.

Parema õigusloome üksus täidab föderaalset tasandil mitmeid õigusloomefunktsioone: kvaliteedikontrolli- ja nõustamisfunktsioon, õigusloome arendamine ja valitsusesisene koordineerimine. Üksuse üheks peamiseks eesmärgiks on vähendada regulatsioonidest tulenevaid kulusid ettevõtjatele. Muu hulgas rakendatakse „Bürokraatia vähendamise ja parema õigusloome programmi“ ning toetatakse ministeeriume ja teisi asutusi bürokraatia vähendamisel. Nimetatud programmi tulemusel on ettevõtjate halduskoormus Saksamaal alates 2006. aastast vähenenud umbes 25%<sup>96</sup>.

#### *Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*

NKR näol on tegemist föderaalset tasandil tegutseva õigusloome nõukoguga, kuhu kuulub 10 liiget, keda abistab 15-liikmeline sekretariaat. Kuigi nõukogu liikmed nimetab ametisse Saksamaa president föderaalvalitsuse soovitusel, on NKR oma tegevuses sõltumatu, tegutsedes seadusest tuleneva mandaadi alusel<sup>97</sup>. NKR loodi 2006. aastal vahetult pärast „Bürokraatia vähendamise ja parema õigusloome programmi“ tutvustamist, mida on nüüdseks ellu viidud üle kümne aasta<sup>98</sup>.

NKR-i ülesanded jagunevad neljaks: õigusakti *ex-ante* mõjude hindamise kontrollimine, bürokraatia vähendamine olemasolevate regulatsioonide lihtsustamise kaudu, halduskoormuse ja bürokraatia mõõtmise meetodikate arendamine ning rahvusvaheline koostöö eri institutsioonidega parema õigusloome saavutamiseks. Koostöös NKR-iga on Saksamaa valitsus rakendanud ja juurutanud selliseid parema õigusloome meetmeid nagu järelhindamine, halduskoormuse mõõtmine ja vähendamine (seejuures on halduskoormuse mõiste aastate jooksul muutunud laiemaks), „üks sisse, üks välja“ reegli kasutamine, Euroopa Liidu õigusest tuleneva halduskoormuse hindamine ning õigusaktist tulenevate tulude kvantifitseerimine (siiani on rõhk olnud eelkõige kuludel).<sup>99</sup> NKR nõustab vajaduse korral ka mõlemat parlamendi koda mõjuanalüüsi küsimustes.

#### *AMEERIKA ÜHENDRIIGID*

##### *Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)*

USA keskvalitsuse juures asuv OIRA vastutab valitsuse infotehnoloogia-, privaatsus- ja statistikapoliitika rakendamise eest, samuti analüüsib olemasolevaid ja kavandatavaid regulatsioone, jälgib valitsuse strateegiate elluviimist ning kontrollib seaduseelnõusid (sh

---

<sup>96</sup> *Federal Government's programme for Bureaucracy Reduction and Better Regulation:* [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Buerokratieabbau\\_en/2015-07-28-programme-in-brief.html?jsessionid=4C00FE4C3E6A06FA6FB7030A9DD6AB35.s7t1?nn=1404832](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Buerokratieabbau_en/2015-07-28-programme-in-brief.html?jsessionid=4C00FE4C3E6A06FA6FB7030A9DD6AB35.s7t1?nn=1404832).

<sup>97</sup> *Act on the Establishment of a National Regulatory Control Council:* [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best\\_practices\\_examples/docs/de/act\\_on\\_regulatory\\_control\\_council.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/docs/de/act_on_regulatory_control_council.pdf)

<sup>98</sup> Programmi tulemuste ja meetmete kohta on võimalik lugeda föderaalvalitsuse iga-aastasest ülevaatest parlamendile: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/2017-11-06-jahresbericht-2016-englisch.pdf?blob=publicationFile&v=4>

<sup>99</sup> *Nationaler Normenkontrollrat:* [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/About\\_Us/Overall\\_Concept/\\_node.html](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/About_Us/Overall_Concept/_node.html)

mõjuanalüüse). Erinevalt näiteks Saksamaast või paljudest teistest riikidest ei ole õigusloomefunktsioonid USA-s väga killustunud ning vähemalt föderaalasel tasandil täidab kõiki funktsioone OIRA. Mõjuanalüüside kontrollimisel lähtutakse mõju olulisusest – OIRA otsustab regulatsiooni põhjaliku läbivaatamise ja hindamise sõltuvalt sellest, kas muudatus(t)ega kaasneb oluline majanduslik mõju<sup>100</sup>.

OIRA loodi juba 1980. aastal seoses eesmärgiga vähendada valitsusasutuste paberitööd. Läbi aastate on ametit kritiseeritud nii ülemäärase sekkumise kui liigse passiivsuse tõttu<sup>101</sup>, praegusel ajal on viidatud asutuse liigsele politiseeritusele<sup>102</sup>.

## SUURBRITANNIA

### Õiguspoliitika komitee – *Regulatory Policy Committee (RPC)*

RPC näol on tegemist kitsalt mõjuanalüüside kvaliteeti hindava üksusega. RPC kontrollib, kas valitsuse algatuse puhul on järgitud parema õigusloome põhimõtteid, kas mõjuanalüüsid kasutatud allikad ja tõendusmaterjalid on piisavad ja asjakohased ning kas kaasatud on kõik huvirühmad. Suuremat tähelepanu pööratakse ettevõtjatele kaasnevate kulude ja tulude hindamisele. RPC annab hinnangu, kas kavandatav meede on sobiv probleemi lahendamiseks (ingl *fit for purpose*), ning teeb ettepanekuid mõjuanalüüsi täiendamiseks. RPC arvamus meetme mitesobivuse kohta ei ole ministriumile küll õiguslikult siduv, st minister võib negatiivsest arvamusest hoolimata jätkata seaduseelnõu menetlemist, kuid praktikas esineb selliseid olukordi harva<sup>103</sup>.

RPC on sõltumatu ja nõuandev valitsusväline komitee, kuhu kuulub kaheksa sõltumatut eksperti eri valdkondadest (lisaks 15 töötajast koosnev sekretariaat). Komitee on ka n-ö vahekohtunikuks ettevõtjate ja valitsuse vahel, kui tekkinud on lahkarvamused plaanitava regulatsiooniga kaasnevate kulude küsimuses.

## TAANI

### Taani ettevõtlusameti juures asuv parema õigusloome töörühm – *Team Effective Regulation at the Danish Business Authority*

Taani ettevõtlusameti juures asuv parema õigusloome töörühm nõustab riigiasutusi mõjuanalüüside teostamisel, hindab ja mõõdab ettevõtjate halduskoormust ning koostöös ettevõtjatega otsib võimalusi, kuidas muuta seadusest tulenevate nõuete järgimine vähem koormavaks (ingl *simplification*). Lisaks riigisisesele tasandile teeb asutus koostööd ka Euroopa Komisjoni, EL-i liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja väliste sidusrühmadega, eesmärgiga

---

<sup>100</sup> Copeland, C. W., *Federal Rulemaking: The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs* <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32397.pdf>.

<sup>101</sup> Copeland, C. W., *Federal Rulemaking: The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs* <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32397.pdf>.

<sup>102</sup> *The Washington Post* [https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2017/09/28/the-federal-agency-that-few-americans-have-heard-of-and-which-we-all-need-to-know/?utm\\_term=.e09d14f25ce7](https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2017/09/28/the-federal-agency-that-few-americans-have-heard-of-and-which-we-all-need-to-know/?utm_term=.e09d14f25ce7).

<sup>103</sup> Allikana on kasutatud OECD ülevaadet *Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board*, 2017, 95:75



lihtsustada regulatsioone ning muuta EL-i regulatiivne raamistik paindlikumaks ning ettevõtjate igapäevast töökorraldust rohkem arvestavaks. EL-i õigusest tuleneva halduskoormuse vähendamiseks koondab tööriühm teavet ettevõtjatelt ning koostab arvutusi ja ettepanekuid, mida riigiasutused saavad seejärel kasutada läbirääkimistel EL-i institutsioonidega.<sup>104</sup>

Tegemist on mõjuanalüüsiüksusega, mis on keskendunud ettevõtjate halduskoormuse vähendamisele. Kokku on Taani teatanud seitsmest üksusest, mis täidavad riigis mõnda õigusloomefunktsiooni. Seaduseelnõude normitehnilise kontrolli ja valitsusesisesse õigusloomealase koordineerimisega tegeleb sealgi sarnaselt Eestiga Justiitsministeeriumi juures asuv õigusloome kvaliteedi osakond.<sup>105</sup>

## HOLLAND

Hollandi õigusloomereform, millega alustati aastal 1994, on rahvusvaheliselt tuntud kui kõige tulemuslikum ja innovaativsem bürokraatia vähendamise programm. Maailmapank on analüüsinud Hollandi edu ning toonud välja neli peamist edu põhjust<sup>106</sup>.

- Seati konkreetne eesmärk – halduskoormuse 25-protsendiline vähendamine. Tänu sellele tõmbas reform tähelepanu ning lihtsustus reformi kommunikeerimine.
- Reformi koordineeris Rahandusministeerium, mis tagas ministri pühendumise eesmärkidele ja mõju valitsuses. Ministeeriumidel on kohustus igal aastal raporteerida Rahandusministeeriumile halduskoormuse vähendamisest oma haldusalas ja seatud eesmärkide saavutamisest. Ministeeriumide tulemuslikkus selles vallas mängib rolli eelarveläbirääkimistel.
- Loodi iseseisev mõjuanalüüsiüksus – halduskoormuse nõukogu (*the Dutch Advisory Board on Regulatory Burden*), mis on oma hinnangutes ministeeriumidest sõltumatu.
- Kõik poliitilised parteid toetavad seaduse järgimisega ettevõtjatele kaasnevate kulude vähendamist. Selle saavutamiseks teeb halduskoormuse nõukogu koostööd parlamendiga, suheldes parlamendiliikmetega ning esitades aruandeid ja raporteid.

Hollandi halduskoormuse nõukogu – *the Dutch Advisory Board on Regulatory Burden*

Nõukogu on sõltumatu, valitsusväline kogu, mis annab nõu valitsusele ja parlamendile eesmärgiga vähendada ettevõtjate ja kodanike halduskoormust. Ministeeriumid konsulteerivad nõukoguga õigusloomeprotsessi varases etapis, kuid lisaks võib asutus kontrollida seaduseelnõusid ka valitsuse õigusloomeprotsessi viimastes etappides. Samuti võib nõukogu

---

<sup>104</sup> Taani ettevõtlusameti koduleht: <https://danishbusinessauthority.dk/preventing-burdens>.

<sup>105</sup> Andmed põhinevad OECD 2018 *Regulatory Policy Outlook* esialgsetel tulemustel (avaldamata).

<sup>106</sup> *Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme*, Maailmapank, 2007  
<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf>.

avaldada arvamust olemasolevate seaduste ja regulatsioonide kohta. Nõukogusse kuuluvad esimees ja kaks liiget ning nõukogu tegevust toetavad 10 ametnikku.<sup>107</sup>

### *Arengusuunad*

ÕPPA 2030 eesmärk on saavutada olukord, kus probleemipõhine lähenemine koos tõsiseltvõetavate alternatiivide võrdlemisega on õigusloomemenetluse lahutamatu, läbipaistev ja valitsusväliseid huvirühmi kaasav osa.

Ühtlustamaks mõjuanalüüside taset, on hindajatele tarvis jätkuvaid selgitusi ning näiteid praktikast. Põhjendatud on jätkata ÕPAS 2018 lähenemisega, mille kohaselt olulise mõjuga muudatuste analüüsiks planeeritakse enam ressursi. See on tunnustatud lähenemine nii OECD<sup>108</sup> kui EL<sup>109</sup> mõjuanalüüside põhimõtetes. Ka on oluline tagada, et kord oluliseks tunnistatud mõjud saaksid igakülgset hinnatud – levimas on trend, et oluliseks tunnistatud mõjudega eelnõud tunnistatakse valitsuse otsusega kiireloomuliseks ning menetletakse eranditena, kaldudes kõrvale kehtestatud mõjuanalüüsi korrast. Selline olukord on taunimisväärne ning sellist menetlusreeglite väänamist tuleks vältida. Üheks võimaluseks mõjuhinnangu olulisust rõhutada on koguda ja levitada edulugude kõrval ka näiteid suurtest äpardustest, mis õnnestunuks mõjuanalüüsi abil ära hoida. Võibolla tekib ÕPPA 2030 rakendamise käigus tänu järeelhindamisele muu hulgas selliseid negatiivseid näiteid, millest õppida. Tugevnema peab Riigikogu roll mõjuanalüüside kontrollijana Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatavate seaduseelnõude puhul ja koostajana Riigikogu menetluses tehtavate olulise mõjuga muudatustepanekute puhul.

Mõjuanalüüs – ka kvantitatiivne ja üksikasjalik – üksi ei anna teadmispõhist õigusloomet, kui loobutakse alternatiivide võrdlemisest. Poliitikakujundamises tehakse valikuid kogu aeg – alates strateegilisest poliitikakujundamisest kuni akti praktilise jõustamiseni. Saavutamaks teadmispõhist otsustusprotsessi, tuleb kõigis etappides võrrelda võimalikke alternatiive, kasutades selleks võimalikult suurel määral üheselt arusaadavat ja võrreldavat kvantitatiivset analüüsi. Õigusloomes on jõutud olukorda, kus õigusaktide koostamise lõppjärgus suudetakse tehtud praktilisi valikuid arvuliselt põhjendada ja alternatiive omavahel võrrelda. Samas on strateegilisel, poliitikakujundamise tasandil alternatiive harva võrreldud ning koostatud mõjuanalüüsid täidavad pigem õigustuse rolli kui annavad otsustajale teavet valikutega kaasnevate tagajärgede kohta. Eesmärgiks peaks olema juurutada alternatiivide võrdlemine kõigil tasanditel. Alternatiivide võrdlemine ja mõjuanalüüs ei asenda seejuures poliitilist otsustust, pigem loob see selguse valikutega kaasnevate tegelike tagajärgede suhtes ja muudab õigusloome läbipaistvaks.

---

<sup>107</sup> *The Dutch Advisory Board on Regulatory Burden* <https://www.atr-regeldruk.nl/english/about-atr/>.

<sup>108</sup> Soovitus 4, selgituspunkt 4.1: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

<sup>109</sup> Komisjoni teatis „Parem õigusloome: paremad tulemused – tugevam liit“, Brüssel, 14.9.2016, COM(2016) 615 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=ET>

Üheks alternatiivide võrdlemise võimaluseks empiiriliste analüüside kõrval on katsetuste tegemine, samuti saab rakendada praktikat, kus seaduseelnõu kutsutakse ellu piiratud ulatuses<sup>110</sup>.

Õigusaktide mõjuanalüüsi jaoks on keeruline kehtestada ühte analüüsimeetodit, mis hõlmaks nii andmete korjet kui ka töötlemist. Iga mõjuanalüüs vajab erinevaid sisendandmeid ja statistilist analüüsi. Erinevalt õigusloome ja mõjuanalüüsi protseduurilisest juhendist ei saa detailselt fikseerida analüüsi meetodilist poolt. Meetodilised juhendmaterjalid saavad seega pakkuda pigem ideelist tuge ja inspireerida, aga ei vii lõpliku tõe avamiseni ega analüüsimeetodite selgeksõpetamiseni. Seega on kasulikum õigusloome kvaliteedi parandamiseks jagada parimaid kogemusi, hõlbustamaks järgmiste mõjuhinnangute teostamist.

Toimivaid ja bürokraatiat vähendavaid lahendusi tuleks otsida andmete riskisutusest. Tuleb ühtlustada menetlused, mis on vajalikud andmete statistiliseks kasutamiseks andmiseks. Kehtestada tuleks ühtne juhend ametnikele, kuidas käituda, kui on esitatud taotlus saada ligipääs andmebaasidele, millistel tingimustel nõustuda või keelduda. Ligipääs olemasolevatele andmetele hõlbustab praktikute tööd hea mõjuanalüüsi koostamisel märkimisväärselt. Statistikaameti arengukava aastateks 2018–2022 eesmärgiks on kujundada Statistikaamet uuel strateegiaperioodil riiklikuks andmeagentuuriks – ametiks, kes pakub tarbijatele nii andmeid eri allikatest, tuge andmete kasutamisel kui ka klassikalist riiklikku statistikat<sup>111</sup>.

Mõjuanalüüsi tööriistakast vajab täiustamist ka teistes riikides kasutusel olevate analüüsi meetodite ja tehnikatega. Kuigi mujal kasutusel olevate tehnikate automaatne ülevõtmine ei pruugi olla põhjendatud, saab teiste kogemustest siiski õppida või ammutada ideid, kuidas analüüsimeetodeid parandada. Olgu märgitud kas või Suurbritannia avatud poliitikakujundamise tööriistakast<sup>112</sup>, kust leiab laia valiku töövahendeid alates põhjalikku analüüsi nõudvatest probleemi defineerimist toetavatest tehnikatest kuni juhiseni, mida teha olukorras, kus lahenduste väljatöötamiseks on aega ainult 24 tundi.

2017. aastal valmisid Euroopa Komisjoni parema õigusloome suunised<sup>113</sup> ja sellega seonduvalt parema õigusloome vahendid (ingl *toolbox*)<sup>114</sup>. Näiteks sisaldub selles töövahend, mis on suunatud väikestele ja keskmistele ettevõtjatele (edaspidi *VKE*) tekkiva mõju hindamiseks. Nn *VKE* test koosneb neljast sammust/etapist: 1) mõjutatud ettevõtjate tuvastamine; 2) *VKE* sidusrühmadega konsulteerimine; 3) *VKE*-dele avalduva mõju mõõtmine; 4) võimalike alternatiivsete mehhanismide ja leevendavate meetmete hindamine.

Näiteks taanlased on otsinud võimalusi, kuidas standardkulumudeli kasutamisest saadavat teavet täiustada kvalitatiivse infoga. Selleks on loodud nn koormusepüüdjate projekt, mis on oluline osa Taani parema õigusloome tegevusest. See täiendab olemasolevaid bürokraatia

---

<sup>110</sup> Vt eespool käsitletud uuenduslikke meetmeid

<sup>111</sup> <http://www.stat.ec/pressteade-2018-036>

<sup>112</sup> <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>

<sup>113</sup> [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_et](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_et)

<sup>114</sup> [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox\\_et](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_et)

vähendamise pingutusi ning keskendub ettevõtja tajutavale koormusele ja sellele, mida lisaks ajakulule tajutakse regulatsioonide täitmise juures koormavana.<sup>115</sup>

Koormusepüüdjad keskenduvad kvalitatiivsetele meetoditele<sup>116</sup> ja eesmärk on vahetult kaasata ettevõtjad arukasse õigusloomesse (ingl *smart regulation*). Koormusepüüdjate tehnika<sup>117</sup> võimaldab tuvastada bürokraatlikud kohustused, mida ettevõtjad tajuvad kõige koormavamadena, ja keskenduda nendele. Seda kasutajakeskset innovatsiooniprotsessi saab kasutada uurivates projektides, mis aitavad tuvastada koormust mingis valdkonnas või kindlast seadusest tulenevat koormust. See aitab teada saada, mis on ettevõtjate tegelikud probleemid. Täpsemalt sihitud projektid pakuvad lahendusi konkreetsetele probleemidele, näiteks annavad sisendit töökorraldust puudutavateks otsusteks, sisendit digitaalsete lahenduste loomiseks või ümberkujundamiseks.

Halduskoormuse mõõtmine tuleb muuta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures toimiva nullbürokratia rakkerühma töö lõppemise järel süsteemseks ja keskselt koordineerituks. Vastasel juhul ei ole võimalik selgelt vastata küsimusele, kas õigusloome tõstab või vähendab õiguse adressaatide halduskoormust, rääkimata sellest, et töötada selle nimel, et põhjendamatut halduskoormust üldse ei tekiks. Nullbürokratia rakkerühma töö koos praktiliste näidetega halduskoormuse mõõtmisest ühtse standardkulumudeli alusel saab olla heaks sisendiks edasisele, ent projektipõhiselt lähenemiselt tuleb edasi liikuda kõikehõlmavale halduskoormuse seiramisele õigusloomes. Arvestades, et ka Statistikaameti uus arengukava sisaldab eesmärki tagada väike halduskoormus, tuleb erinevate asutuste vahel leida sobiv koostöömudel halduskoormuse mõõtmise ja seiramise korraldamiseks.

Seaduseelnõude mõjuanalüüsi süsteemi koordineerib Eestis jätkuvalt Justiitsministeerium. Riigikogu tasandil tuleks töökorralduslikult tagada, et ka Riigikogu menetluses olevate seaduseelnõude muudatusettepanekute mõjusid hinnataks.

## JÄRELHINDAMINE

### *Hetkeolukord*

ÕPAS 2018 rakendamiseks kehtestas Vabariigi Valitsus HÕNTE-s järelhindamise instituudi. HÕNTE § 1 lg 6 kohaselt: olukorras, kus seaduseelnõus on § 46 lõike 2 punkti 7 kohaselt ette nähtud seaduse mõjude järelhindamise aruande esitamine, juhendatakse selle koostamisel järelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse: 1) seaduse eesmärk ja selle saavutamise hindamise kriteeriumid; 2) mõjuanalüüs ja hinnang eesmärkide saavutamisele; 3) huvirühma tagasiside; 4) edasine tegevuskava. Sama paragrahvi lõige 7 sätestab, et pärast lõikes 6 nimetatud mõjude järelhindamise aruande koostamist esitatakse see Vabariigi Valitsusele ja

---

<sup>115</sup> OECD Regulatory Policy Outlook 2015 lk 84 <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

<sup>116</sup> Näiteks vaatlus, tegevusprotsesside kaardistamine, eksperdiintervjuud, fookusgrupid, koosloome, nügimine (ingl *nudging*), teenusdisain ja kasutajakeskne innovatsioon.

<sup>117</sup> Vt lähemalt: The Burden-Hunter technique <https://opi-lab.regionsyddanmark.dk/dwn246869>

reglemendi § 21 lõikes 1 sätestatud korras Riigikogule. Aruande koostanud ministeerium saadab nimetatud aruande ka puudutatud huvirühma esindajale ja Justiitsministeeriumile.

Kuigi HÕNTE näeb ette õigusakti *ex-post* hindamise regulatsiooni, tuleb praktikat silmas pidades nentida, et järelhindamist võib pidada Eesti mõjude hindamise süsteemi toimimise ja arengu nõrgimaks kohaks – ühtsete reeglite järgi planeeritud järelhindamisi siiani veel tehtud ei ole, nii meetodika kui ka järelevalve on nõrgad ja vajavad süsteemset arendamist. Ebaselge on poliitilise tasandi huvi järeleanalüüside tegemise vastu, isegi kui seadusega selline kohustus on pandud. Küll aga on praeguseks nii õigusloojad kui ka huvirühmad märksa teadlikumad *ex-post* hindamise rollist õigusloomeprotsessis ning seaduste rakendussätetes on hakatud tulevikku määrama aina enam järelhindamisi<sup>118</sup>.

Õigusakti mõjude järelhindamist võib pidada õigusloometsükli viimaseks etapiks. Samas võib see ka olla uue tsükli alguseks – tuvastatud on konkreetse õigusakti puudused ja tugevused ning kasutades seda tagasisidet, saab regulatsiooni parandada ning tulevikus luua paremaid regulatsioone. Mõjususe ja tõhususe kontrollimise kõrval aitab süstemaatiline järelhindamine ära hoida olukorda, kus kodanike ja ettevõtjate halduskoormus uute õigusaktide tulemusel aina kasvab. Kui õigusakti *ex-ante* mõjude hindamine keskendub konkreetse õigusakti potentsiaalsetele mõjudele, siis hea järelhindamine katab üldjuhul ka natuke laiemat probleemistikku – meetodite asjakohasus, tõhusus, ebasoovitavad mõjud ning mida saadud kogemusest õppida.

Järelhindamise vajalikkusele tuleb hakata mõtlema juba eelnõu ette valmistades ning varakult peab planeerima ka seda, milline peaks olema seaduse edukat toimimist kontrolliv uuring. Selleks tuleb eelnõu koostades võimalikult täpselt paika panna, mis on muudatuste eesmärgid ja kuidas nende täitumist hinnata. Praegu on eelnõu eesmärgid seletuskirjades sõnastatud väga erinevalt – on eesmäärke, mis on pandud paika täpselt, kindlate ühikute ja ajaraamiga, ent leidub ka väga üldsõnalisi eesmäärke, mille täitumist tulevikus kontrollida ei ole võimalik.

Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse kogutud andmete alusel on praeguse seisuga tulevikku määratud 15 järelhindamise aruannet<sup>119</sup>. Praktika on erinev – järelhindamise kohustus on kirjutatud kas eelnõu rakendussätetesse või vaid eelnõu seletuskirja. Kuna järelhindamine võib toimuda eelnõu vastuvõtmisest aastaid hiljem, on seletuskirjas sätestamise puhul oht, et võetud kohustus ununeb ja planeeritud järelhindamist määratud ajal ei toimu. Seega on tähtis, et järelhindamise kohustuse määramine toimuks selge süsteemi alusel. Kuna muudatused on eriilmelised, ei ole mõttekas luua ühtset järelhindamise meetodikat, ent vaja on süsteemset teadmist, milliseid muudatusi millal hinnatakse ja kes seda tegema hakkab. Kindla

---

<sup>118</sup> Näiteks, investeerimisfondide seaduse § 527 kohaselt analüüsib Rahandusministeerium 2020. aasta 1. oktoobriks seaduse §-des 121–133 sätestatud pensionifondide vara investeerimise ja riskide hajutamise nõuete rakendamise otstarbekust ja eesmärgipärasust ning vajaduse korral esitab ettepanekud õigusaktide muutmiseks.

<sup>119</sup> Neist viis on planeeritud seaduste rakendussätetes, ülejäänud kohustused on võetud seletuskirja kaudu. Näiteks, pakendiseaduse § 393 kohaselt analüüsib Keskkonnaministeerium 2018. aasta 31. märtsiks seaduse § 5 lõikes 2 sätestatud meetmete tõhusust ja eesmärgipärasust arvestades, et õhukese plastkandekoti tarbimine peab jääma 2019. aasta 31. detsembriks alla 90 õhukese plastkandekoti inimese kohta aastas ja 2025. aasta 31. detsembriks alla 40 õhukese plastkandekoti inimese kohta aastas, ning vajaduse korral esitab ettepanekud õigusakti muutmiseks.

ülevaate saamiseks oleks aga vajalik ühtne seire, et järke saaks pidada kõigi kehtivas õiguses sisalduvate järeldamiskohustuste täitmise üle.

Head õigusloomet pärssivaks probleemiks võib pidada ka seda, et on palju eelnõusid, millel on olulised mõjud, aga mis menetletakse kiireloomuliselt ilma neile VTK-d koostamata ning nende mõjusid korralikult hindamata. Enamasti läbivad kiireloomuliselt menetluse just sellised eelnõud, millega kaasneb eeldatavasti ka oluline mõju. 2017. aasta esimesel poolel [...] loobuti kiireloomulisuse tõttu just mitme olulist mõju ja ulatuslikke muutusi kaasa toova eelnõu VTK-st<sup>120</sup>.

Järeldamist peab prioriteetseks ka Euroopa Komisjon, kes rõhutab seda õigusloome mahu vähendamise eesmärgi kõrval ühe olulise tegevussuunana. Nimelt on Junckeri juhitud Euroopa Komisjon ametiaja algusest alates toonitanud, et olemasoleva õiguse toimimise hindamine on vähemalt sama oluline (kui mitte olulisem) kui uue õiguse loomine. Sellest tulenevalt lubas komisjon panna õigusaktide järeldamisele sama palju rõhku kui uutele algatustele<sup>121</sup>. Komisjoni tööplaanis ongi uute algatustega võrdsel arvul kehtiva õiguse järeldamise ülesandeid.

### *Arengusuunad*

Põhiline eesmärk seoses järeldamisega on asjatundliku ja proportsionaalse õigusaktide järeldanalüüsi põhistamine ja muutmine õigusloomeprotsessi lahutamatuks osaks. Selle eesmärgi saavutamiseks saab ÖPPA 2030 nimetada mitmeid arengukohti järeldamise kavandamisel.

Järeldamise kavandamine peab muutuma senisest läbimõeldumaks. Õigusakti oodatavad mõjud ja eesmärgid peavad eelnõu esmase mõju hindamise käigus olema sõnastatud konkreetset ja mõõdetavalt ning ajaliselt määratletult. Järeldamise kohustus peab olema määratud eelnõu rakendussätetes ning vormistatud eelnõude lõikes sarnase sõnastuse ning täpsusega.

Oluline on märkida ka seda, et järeldamine nõuab märkimisväärset ressursi. Sestap tuleb sedalaadi kohustuste sätestamist hoolega planeerida ja mõistlik on neid proportsionaalsuse tagamiseks võtta ikkagi olulise mõjuga muudatuste eesmärkide täitmise kontrollimiseks. Lisaks sellele näeb ÖPPA 2030 eelnõu ette, et kõikidele sellistele eelnõudele, millele on erandlikult jäetud koostamata väljatöötamiskavatsus, tuleb alati planeerida järeldamiskohustus. Selline täiendus järeldamissüsteemi on vajalik, sest paraku on praktika näidanud, et nn kiireloomulised eelnõud on kõige puudulikumalt ette valmistatud. Mainimata ei saa jätta ka sellise täienduse pedagoogilist aspekti – kiirustades ettevalmistatud muudatustega seatud eesmärkide saavutamata jäämine ja selle analüüs võiks osutada kasulikuks õppetunniks, et edaspidi põhjendamatut kiirustamist vältida.

---

<sup>120</sup> Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2017. aastal, lk 3, [https://www.just.eu/sites/www.just.eu/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_taitmine\\_2017.pdf](https://www.just.eu/sites/www.just.eu/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf)

<sup>121</sup> Komisjoni teatis „Parem õigusloome: paremad tulemused – tugevam liit“, Brüssel, 14.9.2016, COM(2016) 615 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=ET>

Poliitika kujundajate informeerimise kõrval on järelhindamise puhul oluline ka avalikkuse kontroll. Selleks peab ÕPPA 2030 kohaselt teave planeeritud järelhindamiste kohta olema kompaktne ning kodanikule ja huvirühmadele lihtsasti leitav. Mõistagi peab seda infot valdama õiguslooja. Sisse on võimalik seada järelhindamist puudutav töökorraldus ja infovahetus eri üksuste vahel, kes oma töös puutuvad kokku seaduseelnõuga selle eri menetlusetappides.

Järelhindamise puhul on oluline tagada analüüsitulemuste avalikustamine ja sellele järgnev arutelu. Vastasel juhul puudub seadusandjal võimalus teha järeldusi seaduses sätestatud regulatsiooni adekvaatsuse kohta. Samuti on huvirühmadel õigustatud huvi tutvuda järelhinnangute tulemustega. Järelhindamiskohustusest kinnipidamist saab omal moel kontrollida ka Riigikontroll, näiteks saab ta regulaarselt oma töös olevates auditites kontrollida, kas seaduses ettenähtud järelhindamiskohustus on tähtaegselt valitsusele ja valitsusel omakorda Riigikogule esitatud. Samuti ei saa välistada, et Riigikontroll sõltumatult ja omal algatusel oma tööplaaniliste auditite käigus muu hulgas hindab mõjude avaldumist mõnes valdkonnas, mida ka valdkonna ministeerium peab seadusest tulenevalt järelhindama. Sellises olukorras oleks positiivne saada Riigikontrolli auditil põhinev sõltumatu hinnang järelhinnatavale küsimusele ja ministeeriumi koostatud järelhindamisaruannet oleks lõppastmes võimalik Riigikontrolli audititulemustega kõrvutada ning järelduste üle Riigikogus debateerida.

## ÕIGUSKEEL

### *Hetkeolukord*

Valitsuse ja Riigikogu normitehnika reeglid on õiguskeele kvaliteedile esitatavate nõuete poolest identsed. Seaduseelnõu keelekasutus peab vastama eesti kirjakeele normile ning olema seejuures selge, ühetähenduslik ja täpne. Eelnõu seletuskirja sissejuhatavas osas peab olema märgitud eelnõu keeletoimetaja.

Praegu on keeletoimetajad ametis 11-st ministeeriumist 8-s. Keeletoimetajat ei ole Kaitseministeeriumis, Kultuuriministeeriumis ning Haridus- ja Teadusministeeriumis. Keeletoimetajate omavaheliseks suhtluseks ja kogemuste vahetamiseks on loodud eelnõude keeletoimetajate list, mis paraku aktiivses kasutuses ei ole olnud. Regulaarselt kohtuvad eelnõude keeletoimetajad (valitsuse, Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide keeletoimetajad) kord aastas Justiitsministeeriumi korraldataval õiguskeelepäeval.

Kuna 2017. aasta oli Eesti EL Nõukogu eesistumise aasta ja konverentse toimus niigi palju, toimus viimane õiguskeelepäev 2016. aastal. Üritus oli pühendatud õiguskeele selgusele ja arusaadavusele kui aktuaalsele temale kogu maailmas. Traditsiooniliselt on õiguskeelepäev kohaks, kus osalevad ja kohtuvad omavahel keeleinimesed ja õigusloomejuristid. Keeletemade fookuses hoidmiseks annab Justiitsministeerium välja ajakirja Õiguskeel<sup>122</sup>, millel sel kevadel ilmub 100. number. Arvestades asjaolu, et ajakiri ilmub veebis ja tasuta, on see ühtviisi ligipääsetav kõigile keeletoimetajatele ja õigusloomejuristide. Ajakirja olulisust on

---

<sup>122</sup> <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/ajakiri-oiguskeel>

toonitanud ka Euroopa Liidu institutsioonide juures töötavad eesti keele tõlkijad, kes samuti kujundavad oma tööga eesti õiguskeelt. Seetõttu on väga tähtis, et neil oleks võimalik kursis olla eesti õiguskeele arenguga ning sellega seotud teoreetiliste ja praktiliste käsitlustega.

2015. aasta ülevaates Riigikogule on märgitud, et seaduseelnõude vastavus normitehnika reeglitele on viimastel aastatel paranenud, sealhulgas on keelekasutus muutunud ühtlasemaks ja seadusele sobivamaks, kuid ka adressaadile keerulisemaks.<sup>123</sup>

Riigikogu 2017. a ettekandes ÕPAS 2018 täitmise kohta leidis õiguskeel äramärkimist muu hulgas järgmiselt: „Kolmandikus eelnõudes, mille Justiitsministeerium 2017. aasta seitsme kuu jooksul kooskõlastamisel läbi vaatas, esines ulatuslikke keeleprobleeme. Eriti taunimisväärne on, et nende seas oli ka kaks uut tervikteksti eelnõu, mis nõuavad keeletoimetajatelt iseäranis põhjalikku tööd. Tuleb rõhutada, et probleem ei ole keeletoimetajate pädevuses, vaid eeskätt selles, et eelnõu menetlust kavandades ei arvestata keeletöoga. Õigusnormi selgus ja lihtsus pelga keelelise korrektsuse kõrval nõuab aega ning keeletoimetaja ja õiguslooja tihedat koostööd.“<sup>124</sup>

### *Arengusuunad*

Olemasolevad nõuded õiguskeele kvaliteedile on piisavad ega vaja muutmist. ÕPPA 2030 eelnõuga soovitakse õiguskeele standardit – selge, täpne ja võimalikult lihtne keelekasutus – uuesti rõhutada. Loomulikult peab jätkuma muu, juba toimuv õiguskeele arengut soosiv tegevus, nt ajakirja ilmumine, jooksvate koolituste, temaatiliste seminaride ja õiguskeelepäevade korraldus jne. Eraldi väärib aga märkimist see, et keele kvaliteedi saab tagada üksnes pädev keeletoimetaja. Pädev õiguskeele toimetaja peab lisaks sellele, et tal on filoloogi haridus, tegelema põhitööna eelnõude toimetamisega või omama kogemust õigusaktide tekstidega, sest õigusakti ja ilukirjandusliku või ajakirjandusliku teksti toimetamine on mitmes mõttes erinevad. Seepärast on vaja analüüsida, milline töökorraldus võiks tagada, et ka sellised väiksema õigusloome mahuga ministeeriumid, kus ei ole keeletoimetajat ametis, saaksid eelnõude keeletoimetamisel kasutada pädevaid keeletoimetajaid.

Arvestades asjaolu, et jätkuvalt esineb eelnõudes ulatuslikke keeleprobleeme ja nende parandamist ei peeta oluliseks või ei osatagi neid märgata, veel vähem teha ettepanekuid, kuidas saaks paremini (õigemini ja selgemalt) väljenduda, on kohane arutelda selle üle, kuidas olukorda parandada. Selleks on ÕPPA 2030 välja pakkunud asjakohase koolitusprogrammi koostamise. Kuigi jooksvaid koolitusi oma praktika põhjal on Justiitsministeeriumi keeletoimetajad aeg-ajalt ministeeriumidele, aga ka õigusloomejuristide järelkasvuprogrammile teinud, ei ole neil oma tavatöö kõrvalt võimalik väga suures mahus koolitusi pakkuda. Koostatud koolitusmaterjalid ei pretendeeri terviklikule temakäsitlusele, vaid on lähtunud pigem hetkevajadustest ja käepärastest näidetest. Lähtuvalt sellest, et suunised eelnõude menetlemise ajakava kohta tulevad enamasti juhtkondadest, kes viimases etapis

<sup>123</sup> „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“: ülevaade elluviimise kohta 2015. aastal, lk 3, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_elluviimine\\_2015\\_ulevaade.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_elluviimine_2015_ulevaade.pdf)

<sup>124</sup> „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“: ülevaade elluviimise kohta 2017. aastal, lk 8, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika\\_arengusuundade\\_taitmine\\_2017.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2017.pdf)



eelnõude keelekvaliteedi lihvimiseks enam aega ei eralda, näeb ÕPPA 2030 ette, et hea õigusloome põhimõtete koolitusi, sealhulgas keelekoolitusi tuleks teadlikkuse tõstmiseks teha ka avaliku teenistuse tippjuhtidele.

Koostöö keeleteoimetajaga peab algama enne normide kirjapanekut, eelistatult juba VTK etapis või isegi enne seda. On tõsisasi, et sageli võetakse eelnõu ettevalmistavates etappides kasutusele termineid või keelendeid, mis ei vasta õiguskeele standardile. Hiljem, kui halba terminit<sup>125</sup> on juba kasutatud mitmetes materjalides, see on sisse lipsanud mõnda dokumenti ja võetud omaks ka nt meedia poolt, on eelnõu toimetades väga keeruline eelnõu autorit sellest loobuma sundida. Siis on juba hilja. Seepärast ongi oluline, et koostöö keeleteoimetajaga toimiks kogu protsessi vältel: varasemas etapis saaks toimuda arutelu kasutatavate terminite üle, hilisemas aga juba konkreetse eelnõu keelekasutuse põhjal. Kui juba on jõutud eelnõuni, siis on oluline märkida, et ei piisa, kui toimetamiseks esitatakse üksnes eelnõu alg- või mõni vaheversioon. Alati peab olema toimetatud eelnõu lõppversioon – olgu selleks lõppversioon eelnõust, mille Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule arutamiseks või lõppversioon, mille Riigikogu vastu võtab. Kooskõlastamise (nii ametkondliku kui ka ministriumide vahelise) ja avaliku arutelu tulemusena eelnõu muudetakse ja ka muudatused tuleks eelnõu keeleteoimetajal üle vaadata. Sageli on just viimases etapis tehtud muudatused oma sisult väga olulised ja kui neis sisalduv on keeleliselt korda tegemata, ei pruugi sisu olla mõistetav ega lõppastmes õigusnorm ise rakendatav. Seepärast ongi ÕPPA 2030 eelnõus eraldi rõhutatud seda, et töökorralduslikult tuleb tagada, et valituselt Riigikogule esitatav versioon oleks tervikuna keeleliselt toimetatud.

Õiguskeele, aga ka reguleeritava valdkonna erialakeele keerukuse ja õigusakti kasutaja jaoks arusaadavuse vahel tasakaalu leidmine ongi keelelise korrektsuse tagamise kõrval peamine ülesanne, millega keeleteoimetajad igapäevalt kokku puutuvad. Seejuures ei ole tegemist üksnes Eesti-spetsiifilise probleemiga, vaid selge keele teema on päevakorral nii Eestis<sup>126</sup> kui ka mujal<sup>127</sup>. Nii näiteks on Norra algatanud eelnõude keele kvaliteedi parandamiseks mudelseaduste projekti<sup>128</sup>, kus kasutajatestide abil püüti välja selgitada, kas kasutaja, õiguse adressaat saab õigusnormist aru, mis arusaadavust takistab, milliseid küsimusi tekib ja kas sellest aru saadakse õigesti. Mudelseaduste eelnõude menetlemise käigus tehti Norras

---

<sup>125</sup> Näiteks on juba aastaid kasutusel termin *rahvatervis*, kuigi ei Eesti Keele Instituudi keelekorraldajad ega ülikooli keeleteadlased ei ole seda algusest peale heaks kiitnud: <http://kn.eki.ee/?Q=rahvatervis>. *Rahvatervise* eeskujul soovitakse rahvatervise seaduse uue tervikteksti eelnõus kasutusele võtta muidki samalaadseid termineid. Näiteks kasutatakse eelnõus terminit *keskkonnatervis*. See termin on veelgi ebaõnnestunud kui *rahvatervis*, sest on ka eksitava tähendusega. Nimelt ei ole siin silmas peetud mitte keskkonna seisundit, vaid inimese terviseseisundit keskkonnateguritest mõjutatuna.

<sup>126</sup> Vt Mari Koik „Õigus- ja ametikeele arusaadavus. Ülevaade 24. õiguskeelepäevast“, ajakiri Õiguskeel 1/2017, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/mari\\_koik\\_oigus- ja ametikeele\\_arusaadavus.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/mari_koik_oigus- ja ametikeele_arusaadavus.pdf); Helen Kranich „Lihtsus, hea sõna ja siiras toon asjaajamiskeeles“, ajakiri Õiguskeel 1/2017, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/lihtsus\\_sona\\_he\\_a\\_mote\\_ja\\_siiras\\_toon\\_oiguskeele\\_elitaarsusena\\_2.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/lihtsus_sona_he_a_mote_ja_siiras_toon_oiguskeele_elitaarsusena_2.pdf); Triin Raaper „Selge suhtlus Maksu- ja Tolliametis“, ajakiri Õiguskeel 4/2017, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/triin\\_raaper\\_selge\\_suhtlus\\_maksu- ja tolliametis.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/triin_raaper_selge_suhtlus_maksu- ja tolliametis.pdf), samuti teemat laiemalt käsitlev veebileht <http://selgesonum.ee/>

<sup>127</sup> Vt Katariina Kärsten „Õigusselgusele pühendatud sümposium Berliinis“, ajakiri Õiguskeel 2/2017, [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/katariina\\_karsten\\_oigusselgusele\\_puhendatud\\_sumpoosioon\\_berliinis.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/katariina_karsten_oigusselgusele_puhendatud_sumpoosioon_berliinis.pdf);

<sup>128</sup> <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/klart-lovsprak>

kvalitatiivne uuring kasutajate peal, selgitamaks välja eelnõu keele puudused arusaadavuse aspektist. Pidamata vajalikuks mudelseaduste väljatöötamist, tasuks järgvatel aastatel ka Eestis kaaluda, mil moel eelnõude arusaadavust nende menetlemise käigus katsetada lisaks tavapärasele keelekontrollile, mida teevad keeleteimetajad, kes on paraku juba harjunud õigusaktide keerukaid tekste oma töö käigus palju lugema.

Oluline on tagada ka see, et õiguse kasutaja üldse õige tekstini jõuaks. Kehtiva õiguse puhul on see tänu terviktekstisüsteemis elektroonilisele Riigi Teatajale väga hõlpsaks tehtud. Märksa keerulisem on leida aga menetluses olevate eelnõude seast üles see õige. Üks hea moodus juhtida lugeja õige tekstini on sõnastada muutmisseaduse pealkiri arusaadavalt nii, et lisaks muudetavate seaduste pealkirjale kajastub selles ka muudatuse sisu<sup>129</sup>. Valitsus on seda viimasel ajal praktiseerinud.

Õiguskeele kvaliteedi parandamist võib toetada ka eelnõude keeleteimetajate tihedam suhtlus. Praktikas esinevate korduvate küsimuste arutelu ja infovahetus võiks aidata keele taset ühtlustada. Luua tuleks õigusloomejuristide eeskujul koostöövorm, mis võimaldab eelnõude keeleteimetajatel regulaarselt omavahel kohtuda. Lisaks ministriumide keeleteimetajatele peaksid sellisesse koostöövormi olema kaasatud ka Riigikogu Kantselei ja Riigikantselei keeleteimetajad.

## **ÕIGUSLOOME KORRALDUS**

### *Hetkeolukord*

Riigikogus heaks kiidetud ÕPAS 2018 ja ka valitsuse õigusloome vähendamise kava eesmärkide elluviimisel on oluline roll täita õigusloomejuristidel. ÕPAS 2018 järgi tuleb pöörata süsteemset tähelepanu õigusaktide koostamise eest vastutavate ametnike õigusteaduslikule ettevalmistusele. Ühtlustada tuleb õigusloomejuristide taset, mis on erinev nii seetõttu, et õigusloome korraldus erineb ministriumiti, kui ka põhjusel, et pole selgeid nõudeid, mida õigusloomejuristilt oodatakse. Selle eesmärgi täitmiseks on käimas mitu projekti. Allpool on esitatud olulisemad tegevused.

Justiitsministriumide eestvedamisel on käima lükatud õigusloomejuristide keskne koolitusprojekt kuni aastani 2020. Eesmärk on olnud ühtlustada õigusloomejuristide ettevalmistust, pakkudes neile õigusloome valdkonnaga seotud teemakoolitusi. Koolitusi on toimunud seitsmel teemal ja käesoleval aastal on plaanis koolitused kolmel teemal.

Selleks et ülikooli lõpetavad parimad juuratudengid kaaluksid karjääri alustades ühe hea võimalusena ka õigusloomejuristi ametit, on ellu kutsutud õigusloomejuristide järelkasvu programm. Alates 2015. aastast on järelkasvuprogrammi läbinud seitse noort juristi, kes

---

<sup>129</sup> Näiteks: Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisest tulenev avaliku teenistuse seaduse muutmise seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/106102016001>; Karistusseadustiku muutmise seadus (turukuritarvituse direktiivi ülevõtmine), <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016015>; Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (suhtumise karmistamine sõiduki joobes juhtimisse), <https://www.riigiteataja.ee/akt/107072017001>.

projekti vältel viibisid praktiliselt eri asutustes, alustades seaduseelnõusid ettevalmistavatest ministereid ja Riigikantseleist ning lõpetades Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantselei Kantselei ja Riigikohtuga. 2017. aastal lõppenud programmis osalenutel oli võimalik programmi raames osaleda õigusloomes ka erasektori poolel, stažeerides nt poliitikauuringute keskuses PRAXIS ja ettevõtjaid esindavas Kaubandus-Tööstuskojas.

Kõiki õigusloomejuristide arendamiseks kavandatud projekte rahastab Euroopa Sotsiaalfond<sup>130</sup>.

Hea koostööplatvorm õigusloomejuristide on olnud ka Justiitsministeeriumi juhitud õigusloomejuhtide ümarlaud. Regulaarselt (enamasti kord kuus) toimuvad ümarlaud võimaldavad õigusloomes aktuaalsete teemade arutelu kaudu ühtlustada õigusloome taset ja soodustavad häid koostöösuhteid asutuste vahel. Õigusloomejuhtide ümarlaual osalevad ministereid õiguskantselei juhitud, esindajad Riigikogu Kantseleist, Õiguskantsleri Kantseleist, Vabariigi Presidendi Kantseleist ja Riigikantseleist.

Teaduskoostöö ei ole keskselt koordineeritud ning partnerid on olnud erinevad sõltuvalt valdkonnast. Uurimine konkreetsetes valdkondades on vastavate ministereid vastutusala. Seda teevad erineval määral oma valdkondades Maaelu-, Kaitse-, Sise- ja Keskkonnaministeerium, samuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium. Valdkondlikult on toetatud ka õigusteadust, nt IT-õiguse doktoriõpet toetab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Justiitsministeeriumil on erinevad koostöövormid mitme Eesti kõrgkooliga õigusteaduse arendamiseks. Samas on tavaks sõlmida lepinguid konkreetsete isikutega, mitte ülikoolidega, sest esimene variant on tellijale soodsam. See mõjub aga negatiivselt ülikooli kui institutsiooni püsimisele ja tugevdamisele.

Ülikoolid otsivad aktiivselt teadustöö rahastamise võimalusi ning kasutavad välisriikidest või institutsioonidest saadavaid toetusi, kuid selle varjukülge on, et Eesti-spetsiifilised teemad ning õigusvaldkonnad, millel pole lootust välist toetust saada, jäävad tagaplaanile. Nii puudub riigil mitmes olulises valdkonnas kvaliteetne sisend, et kujundada poliitikat teaduspõhiselt. Selliste valdkondade uurimist saab edendada ainult riikliku toetusega.

### *Arengusuunad*

Õigusloome kvaliteedi parandamiseks tuleb jätkuvalt ka uue ÖPPA 2030 alusel süsteemselt tegeleda õigusloomejuristide oskuste arendamise, taseme ühtlustamise ja järelkasvu tagamisega. Õigusteadust õpetavate ülikoolide õppekavad ei paku õigusloome perspektiivist piisavalt valikuvõimalusi, koolitusturul pakutav on mõeldud eelkõige õigust rakendavatele juristidele ega kata õigusloomejuristide vajadusi. Spetsiaalselt õigusloomejuristidele mõeldud koolitusi toimub harva, asutused korraldavad neid eraldi, kuid üldine koolitussüsteem praegu puudub ja järelkasvu ei arendata. Seda tühimikku tuleb täita õigusloomejuristidele kesksete koolituste korraldamise ja järelkasvu arendamisega – nii tagatakse parem tulemus, väärtustades

---

<sup>130</sup> Vt lähemalt <https://www.just.ee/et/oiguspoliitika/parem-oigusloome/projektide-oiguse-kodifitseerimine-ja-oigusloome-arendamine>

ühist tööpraktikat ja koostöökogemust ning seades suuremaid nõudmisi kompetentsusele. Koolituste vahetu tulemus on õigusloomejuristide õiguslaste teadmiste ajakohastumine ja kinnistumine ning järelkasvuprogrammi vahetu tulemus õigusloomejuristide järelkasvu tagamine.

Õigusloomejuristide õppevisiidid annavad lisavõimaluse suurendada õigusloomejuristide ja teiste õigusloomega tegelevate isikute pädevust ja üldisemalt Eesti õigusloome kvaliteeti. Nii ÖPAS 2018 kui ka ÖPPA 2030 eelnõu näevad ette, et õigusliku lahenduse väljatöötamisel tuleb võrrelda, kuidas sarnaseid probleeme teistes riikides lahendatakse. Võimalus tutvuda teiste riikide õiguslike lahendustega ja vahetada teiste riikide ekspertidega kogemusi annab meile läbimõelduma ja kaalutletuma õigusloome. Seejuures tuleb rõhutada, et võrdlemine ei tähenda automaatselt teiste riikide õigusnormide ülevõtmist, vaid õpitu ja kogetu tuleb ümber panna just Eesti konteksti. Ka see on väärtus, kui mujal nähtu tulemusena kinnistub arusaam, et konkreetse riigi valitud lahendused ei pruugi Eestile sobida. Iga ühiskond on ainulaadne ja ühes toimivad lahendused ei pruugi teises sugugi sobivad olla.

Nii õigusloomejuristide regulaarsed koolitused, järelkasvuprogramm kui ka õppevisiidid saavad Euroopa Sotsiaalfondi toel jätkuda 2020. aasta lõpuni, kuid edasi peab Eesti riik ise nende tegevuste rahastamiseks vahendid leidma. Seepärast tuleb leida lahendus, kuidas koolitusi pärast EL rahastuse lõppu jätkata. Kuna õigusloomejuristide keskne arendamine on kokkuvõttes siiski säästlikum kui igas asutuses selle eraldi korraldamine või üldse tegemata jätmine, mis pikas perspektiivis võib halvendada õigusloome kvaliteeti, tuleks küsimus lahendada õigusloomeüksuste omavahelises koostöös.

Hea õigusloome põhimõtete rakendamises on oluline roll tippjuhtidel. Selleks nimetab ÖPPA 2030 sõnaselgelt ära tippjuhtide koolitamise vajaduse nende teadlikkuse tõstmiseks. Koolitusprogrammi koostamine ja koolitamine on võimalik tellida teadusasutustelt, kuid programmi koostamine peaks toimuma Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse juhtimisel, kaasates eri teemade koolitusplakkide loomisse asjaomased asutused (nt õiguskeele puhul Justiitsministeeriumi ja Riigikogu Kantselei keeleteimetajad ning Eesti Keele Instituudi; mõjuanalüüsi puhul Justiitsministeeriumi mõjuanalüütikud, Riigikantselei strateegiabüroo, Riigikontrolli, Riigikogu Kantselei jne).

Õigusloojate töö kvaliteeti mõjutab ka see, kui hästi nende töövahendid nende tööd toetavad. Töövahendite all on siinkohal mõeldud võimalusi, mida infotehnoloogia saaks õigusloojate töö kergendamiseks ja töö kvaliteedi parandamiseks pakkuda. Õigusloojate peamine töövahend on Word, kuid selles puuduvad eraldi õiguslooja vajadusi arvesse võtvad võimalused. Loodavad dokumendid ei ole andmetöötlaste mõttes töödeldavad. Puuduvad automatiseeritud tegevused ja võimalused. Igas menetlusetapis luuakse uued dokumendid, mis on avalikkusele nähtavad sama dokumendihaldussüsteemi erinevates vaadetes või erinevates dokumendihalduse süsteemides. Arvestades olemasolevaid infotehnoloogilisi võimalusi, peaks õiguslooja töövahend täitma järgmisi eesmärke: 1) parandab ja ühtlustab õigusloome kvaliteeti; 2) võimaldab kasutusmugavust õigusloojale; 3) vähendab tehnilise töö mahtu; 4) muudab õigusloome läbipaistvamaks. Seetõttu näeb ÖPPA 2030 eelnõu ette, et tuleb analüüsida ja arendada uusi tehnilisi võimalusi ja koostöövorme, mis toetaks hea ja kvaliteetse õiguse

loomist. Õigusloomemenetlust silmas pidades peaks õigusloojate töövahendi parendamine toimuma kõigi nende asutuste omavahelises koostöös, kes menetlusega seotud on.

Jätakuvalt on õigusteaduses kõige olulisem kvaliteetse eestikeelse õigushariduse tagamine, mis annaks tudengitele põhjaliku ülevaate Eesti õigussüsteemist ning valmistaks nad ette ka ise Eestis õigust praktiseerima. Rahvusvaheline õpe on sellisele haridusele kasulik täiendus, kuid ei suuda seda asendada. Tulevikku vaadates on õigusteaduses nagu paljudel teistelgi aladel kvaliteetse järelkasvu saamiseks vajalik senisest suurem interdistsiplinaarsus ning eri valdkondade tihedam sidumine. Teine oluline asi, millele tuleb õigusõppes senisest rohkem tähelepanu pöörata, on võrdleva komponendi suurendamine (selle sissetoomine erinevatesse õigusainetesse). Seejuures on olulised nii teadmised kui ka meetodika erinevate süsteemide võrdlemiseks. Tudengite paremaks ettevalmistamiseks on oluline tõsta ka nende üldoskusi – sellele aitavad suuresti kaasa praktikavõimalused.

Nii kvaliteetse õigusõppe kui ka teaduspõhise poliitikakujundamise seisukohast on oluline leida ülikoolidele ja eeskätt teadusele jätkusuutlik rahastamismudel. Selleks saab riik toetada mõne valdkonna doktoriõpet, tellides ülikoolidelt nii konkreetseid uuringuid kui ka akadeemilist kompetentsi mingis valdkonnas, pakkuda välja ühiskonnale huvi pakkuvaid teadustööde teemasid, sõlmida institutsionaalseid lepinguid, toetada valdkonna konverentse, trükiseid jne. Oluline on riiklik rahastus eelkõige selliste õigusteaduse valdkondade uurimiseks, mis mujalt toetust ei saa, aga on ühiskonna ja Eesti õigusteaduse arengu seisukohast siiski olulised.

## **VI. Aruandlus ja ajakohastamine**

Regulaarse aruandmise tagamiseks on sätestatud peaministrile kohustus esitada alates 2019. aastast igal aastal Riigikogule aruanne õiguspoliitika põhialuste arvestamise kohta õiguspoliitika kujundamisel ja otsuste elluviimisel. Lisaks ettekandele põhialuste rakendamise kohta annab peaminister ülevaate eelseisval perioodil planeeritavatest õigusloomealgatustest.

ÕPAS 2018 aruandlus on toimunud samuti ettekande vormis Riigikogu täiskogule. Ettekande on valitsuse nimel teinud justiitsminister. Mitmetes riikides teeb parlamendi ees eelseisva perioodi õigusloomeplaanidest ülevaate peaminister<sup>131</sup>. Valitsuse peamine poliitika kujundamise vahend on õigus, mistõttu on põhjendatud, et selle rakendamise kohta annab aru nimelt peaminister, kes valituse juhina on paremal positsioonil rääkima kogu valitsuse nimel. Aasta-aastalt on Riigikogu liikmete huvi ettekande vastu suurenenud, mida näitab näiteks ettekande järel esitatavate küsimuste arvu kasv. Samas tuleb tunnistada, et täiskogu ettevalmistav komisjoni istung (siiani õiguskomisjon) võiks kasutada võimalust arutleda õiguspoliitika arengu üle nii heade kui ka halbade näidete kaudu, laiemas ringis ja põhjalikumalt kui seni. Arvestades, et õiguspoliitika on olemuselt väga horisontaalne ja igal valdkonna eest vastutaval ministril on oma valitsemisala küsimused, millele teistel on vastust anda keeruline, võiks kaaluda, kas kutsuda Riigikogu komisjoni arutelule osalema ja aru andma ka nende

---

<sup>131</sup> Nt Taanis. Nii Norras kui Suurbritannias peab valitsuse poliitikat tutvustava kõne parlamendi istungjärgu alguses riigi kroonitud pea.

valdkondade ministrid, kelle valitsemisala õiguspoliitika kujundamisel kuidagi eriliselt eelmise perioodi jooksul silma on jäänud. Laiema ringi ministrite, aga ka näiteks mõnede tippametnike (kantslerite, asekanclerite) kaasamine võiks anda märku, et õigusaktide kvaliteet ei ole ainult justiitsministri mure ja vastutus. Reaalne kohustus hea õigusloome põhimõtete järgimata jätmisest parlamendis aru anda võiks õigusloomepraktikat positiivselt mõjutada. Samuti võiks kaaluda kõlapinna ja aruteluteemade avardamiseks Riigikogu komisjonide ühisistungite korraldamist, kuivõrd ka teistes Riigikogu komisjonides menetletakse seaduseelnõusid.

Õigusloomeplaanide tutvustamine Riigikogule võimaldaks anda selgema ülevaate valitsuse plaanidest. Praegu üldjuhul ministriumid küll käivad valdkonna komisjonides oma õigusloomeplaanide tutvustamas, kuid tervikpilti Riigikogu liikmetele ei esitata. Õigusloomeplaanide selline tutvustamine Riigikogule nõuaks mõningaid muudatusi praeguses õigusloomeplaanide kogumise protsessis, mis paraku käib aeglaselt ega pruugi alati sisaldada kõiki kavatsusi, mis ministriumide tööplaanides sees.

Arengudokumendi ajakohasuse ja aktuaalsuse tagamiseks vaadatakse see üle üks kord kehtivusaajal, s.o viie aasta järel alates kehtima hakkamisest. See on oluline, et niivõrd pikaajalise, aastani 2030 kavandatud arengudokumendi sisus saaks arvesse võtta olulisi muutusi ja arengut õiguspoliitika kujundamises.

## **VII. Õiguspoliitika põhialustega kaasnevad mõjud**

Õigusloome põhisuundades on väljendatud 11 olulisemat praktilist eesmärki:

1. Vähendada õigusloome mahtu.
2. Vähendada olemasolevat halduskoormust ja vältida uue teket.
3. Suurendada väljatöötamiskavatsuste rolli seaduseelnõude menetluses.
4. Koondada mõjuanalüüsi vahendid oluliste mõjude analüüsimiseks.
5. Muuta mõjuanalüüsid alternatiivide (võrdlemise) põhiseks.
6. Suurendada kvantitatiivsete andmete osa mõjuanalüüsis.
7. Suurendada järelhindamiste hulka.
8. Parandada õiguskeele taset.
9. Parandada õigusloomejuristide pädevust.
10. Parandada olulise õigusteabe kättesaadavust ja suurendada õigusloomemenetluse läbipaistvust.
11. Teavitada Riigikogu ja laiemat avalikkust põhialuste rakendamisesest.

Eesmärkidega kaasnevad vahetud mõjud valitsussektorile (riigiasutuste korraldusele ja igapäevatoole), samuti majanduslikud mõjud ettevõtluskeskkonnale ning sotsiaalsed mõjud kodanikuühiskonnale. Järgnevalt on üksikasjalikumalt vaadeldud kõiki eesmärke eraldi.

**Eesmärk I. Vähendatakse õigusloome mahtu.** Mahu vähendamiseks lepitakse valitsuse tasandil kokku ühtses lähenemisviisis, kuidas mahtu vähendatakse.

Sihtrühm I-I: valitsusasutused, laiemalt avaliku sektori asutused

Soovitud mõju I-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärgiks on ümberkorraldused valitsusasutuste töös. Senisest enam ressursi suunatakse õigusloome planeerimisele, alternatiivide otsimisele ja probleemide sisulisele lahendamisele ning piiratakse ressursi, mis kulub eelnõude õigustehnilisele valmistamisele. Muudatustega taotletavaks eesmärgiks on õigusloome kõrgem kvaliteet vähema mahu juures ning seeläbi aktide parem püsivus ajas – läbimõeldud seadust ei ole põhjust hooajaliselt muuta. Eesmärk on saavutatud, kui toimub ka nihe valitsusasutuste organisatsioonikultuuris ning õigusaktide loomisele suunatud planeerimine ja käitumine asendub probleemide lahendamisele suunatud tegutsemisega.

Teatud määral kaasneb tõhusama planeerimisega juba iseeneslik seadusloome mahu vähenemine, kuna aktid on põhjendatumad ja läbimõeldumad (mõju toetavad eesmärgid III, IV ja V, mis kõik on mõeldud planeerimisetapi tõhustamiseks). Valitsusasutuste töökoormus seejuures ei suurene ega vähene, muutuvad osategevuste töömahud – osa õigusloomele kulunud ressursist (eeskätt ametnike tööajast) liigub tehnilisest õigusloomest planeerimis- ja ettevalmistusetappi.

Kui eesmärgi saavutamiseks rakendatakse teiste riikide eeskujul „üks sisse,  $n$ -arv välja“ lähenemist, tähendaks see selget arvepidamist lisanduvate koormust tekitavate normide üle. Kuna enamasti on teistes riikides sellisel juhul kasutatud just lisanduva koormuse seiramist standardkulu mudeli rakendamise kaudu, siis juhul kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koordineerimisel halduskoormuse mõõtmine viidaks ühtsetele alustele valitsuses, ei tooks lisanduva koormuse üle arvestuse pidamine enam iseenesest täiendavat töökoormust.

Sihtrühm I-II: kodanikud

Soovitud mõju I-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Muudatus tugevdab kodanikuühiskonda ja lihtsustab selle toimimist. Stabiilne õiguskeskkond suurendab usku püsivasse kodanikuühiskonda, muudab hõlpsamaks valitsemise mõistmise, samuti võimaldab arusaadav õiguskeskkond kodanikel kergemalt osaleda ja kaasa rääkida. Ajas püsiva õigusloome korral väheneb inimeste ajakulu ja vajadus tähele panna, mis muidu kaasneb pidevalt muutuvate seadustega kursis olemiseks, nende järgimiseks ja ümberkohanemiseks. Stabiilne õiguskeskkond muudab kodanikuks olemise ja kodanikukohuse täitmise hõlpsamaks – ajas stabiilsed riigipoolsed ootused hõlbustavad nendele ootustele vastamist.

Sihtrühm I-III: ettevõtjad

Mõju I-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Püsiv õiguskeskkond vähendab ettevõtjate halduskoormust, mis kaasneb uute regulatsioonide tundmaõppimisega, ettevõtja protsesside ümberkujundamisega ning seaduse järgimisega. Mida lihtsam ja üheselt mõistetavam on õiguskeskkond, seda turvalisem on ka ettevõtluskeskkond ja vastupidi – pidevalt muudetav õiguskord kahjustab ettevõtluse jätkusuutlikkust, muudab ettevõtjate majandustegevuse keerukaks ning tuleviku ettearvamatuks. Majandusarengu soodustamiseks ja riigi konkurentsivõime parandamiseks on tarvilik stabiilne ja mõistetav õiguskeskkond, millele eesmärk suunatud ongi.

## **Eesmärk II. Vähendatakse olemasolevat halduskoormust ja välditakse uue teket.**

Sihtrühm II-I: valitsusasutused

Soovitud mõju II-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Bürokraatia ohjeldamine ei ole üksnes ettevõtjate huvides, vähene bürokraatia parandab ka valitsusaparaadi toimimist. Kui nähtav osa bürokraatiast on suunatud avalikust sektorist välja, siis ka valitsusasutuste sees ja vahel on vaja ohjeldada asjaajamiskohustuste hulka, vähendada funktsioonide dubleerimist ja teabe kadumist süsteemi. Tarbetust asjaajamisest vabanev ressurss on võimalik suunata valitsusasutuste põhifunktsioonide täitmisesse. Eesmärgiks on ohjeldada bürokraatiat, et vähendada asjatut kommunikatsiooni ning eesmärgitult toodetud (kasutuseta) teabe hulka. Tehniliselt toob bürokraatia vähendamine endaga kaasa töökorralduse muutmise valitsusasutustes – vähem asjatuid ja dubleerivaid protseduure ning tühje kohustusi. Halduskoormuse mõõtmise koordineerimisega seotud ülesanded on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, kuid oluline roll on selles ka Statistikaametil.

Sihtrühm II-II: kodanikud

Soovitud mõju II-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Kui riigiga suhtlemine on ajamahukas, keerukas või segane, kaob usaldus süsteemi vastu. Kodanikuühiskonna toimimiseks peab riik olema kodanike teenistuses, mitte vastupidi – koormaks kodanikele nende asjade ajamisel. Eesmärgiks on vähendada bürokraatiat ning ühtlasi kodanike halduskoormust ning hõlbustada inimeste suhtlemist riigiga. Seeläbi paraneb inimeste sidusus riigiga ning tugevneb kodanikuühiskond.

Sihtrühm II-III: ettevõtjad

Soovitud mõju II-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Vähem bürokraatiat tähendab üheselt vähemat halduskoormust – ettevõtjate kulu riigiga suhtlemisel. Halduskoormus on töötajate tööaja kaudu ettevõtjate jaoks otseselt väljendatav rahas. Eesmärgiks on hõlbustada ettevõtjate lävimist riigiga, vähendada nende halduskoormust



ning seeläbi otseselt ettevõtluse põhiülesandega mitte seotud kulusid. Vabaneva ressursi saavad ettevõtjad oma äranägemise järgi suunata põhitegevusse, innovatsiooni või investeringuteks.

**Eesmärk III. Suurendatakse VTK rolli seaduseelnõude menetlemisel.** VTK rolli suurendamiseks a) vähendatakse seaduseelnõude hulka, mis on valminud ilma eelneva VTK-ta ja b) VTK-s planeeritud muudatuste arutelu toimub Riigikogus.

Sihtrühm III-I: Riigikogu

Soovitud mõju III-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk on VTK-de Riigikogusse (valdkonna komisjoni) arutamiseks esitamise kaudu kaasata Riigikogu juba võimalikult varases faasis – eesmärgiga tagada VTK-le järgneva võimaliku eelnõu sujuvam menetlus hilisemas faasis Riigikogus. Aastal 2017 koostati valitsuses kokku 39 VTK-d. Arvestades, et ÖPPA 2030 eesmärk on vähendada selliste seaduseelnõude hulka, mis on valminud ilma VTK-ta, võiks reaalseks pidada VTK-de arvu kasvu u 75-ni aastas. Neist igaühe puhul selle ühekordne arutamine Riigikogu komisjonis ei mõjutaks oluliselt Riigikogu töökoormust. Arvestades, et Riigikogu asjaomane komisjon saab ise otsustada, milliste VTK-de arutelu ta soovib komisjonis pidada, ei pruugi arutelu hõlmata kõiki VTK-sid, mille valitsus Riigikogule esitab.

Sihtrühm III-II: valitsusasutused

Soovitud mõju III-II: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk on jätkata õigusloomemenetluse kujundamist, suurendades planeerimisfaasi olulisust õigusloomes. Selleks jätkatakse valitsusasutuste töökorralduse ja menetluste suunamist ning suurendatakse väljatöötamiskavatsuste rolli – nii üldist koostamise sagedust, sisukust kui ka mõjukust. Soovitud mõjuks on muudatused valitsusasutuste töökorralduses, kus alati, kui kavandatakse oluliste mõjudega muudatusi, koostatakse esmalt väljatöötamiskavatsus. Seeläbi on võimalik vältida tulevasi vigu seaduste kujundamisel (eesmärki toetavad ka eesmärgid V ja VII – õiguslike lahenduste töökindluse eelnev ja järgnev kontroll).

Väljatöötamiskavatsus ei ole mõeldud üksnes õigusloome koordineerimiseks valitsusasutuste väliste partneritega, vaid ka teiste valitsusasutustega, samuti on see organisatsioonisiseks alusdokumendiks õigusloomeinitsiatiivide kooskõlastamisel. Seega hõlbustab VTK kommunikatsiooni mitmel tasandil ning aitab jagatud teadmise kaudu vältida võimalikke vigu, kontrollida muudatuste vajalikkust ja teostatavust ning vältida olukordi, kus konkureerivad valitsusasutuste paralleelsed õigusloomeinitsiatiivid ühe ja sama probleemi lahendamiseks. Eesmärgi täitmine ei too kaasneva mõjuna kaasa valitsusasutuste töökoormuse pikaajalist kasvu. VTK avaliku arutelu tulemuste arutelu plaanimine pikendab mõneti õigusloomemenetlust – esmajoonel sõltub see ajast, millal Riigikogu asjaomane komisjon otsustab teema komisjoni istungi päevakorda arvata. Kui aga VTK esitada Riigikogule paralleelselt avalikule arutelule esitamisega ja komisjonis teema arutamise aeg leppida Riigikoguga jooksvalt kokku (sõltuvalt VTK kohta tagasiside laekumisest), ei pruugi menetlus pikeneda märkimisväärselt. Lisaks on Riigikogul võimalik valida, millistel teemadel ta soovib

valitsuse esindajatega VTK-sid arutada ja millistel mitte. Mõju väljendub ressursi ümbersuunamises ning tulemuseks on organisatsioonide tõhusam probleemide lahendamine kvaliteetse õigusloome abil.

Sihtrühm III-III: kodanikuühendused, kodanikud

Soovitud mõju III-III: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Väljatöötamiskavatsus on avalik dokument ning annab kodanikuühendustele võimaluse saada kaasatud õigusloome planeerimisse. Õigusloomes osalemine, selle kaudu ühiskonna korraldamises kaasaraäkimine, ideede pakkumine probleemide lahendamiseks ning asjakohane diskursus on kodanikuühiskonda kujundavateks peamisteks elementideks. Seetõttu on eesmärgi täitmiseks kaasnevaks mõjuks kodanikuühiskonna tugevnemine ning riigi, kodanike ning kodanikuühenduste tugev sidusus.

Sihtrühm III-IV: ettevõtjad, ettevõtjaid ühendavad erialaliidud

Soovitud mõju III-IV: mõju majanduskeskkonnale (majanduslik mõju)

Sarnaselt ühendustega avaneb ka ettevõtjatele ning neid esindavatele organisatsioonidele võimalus saada kavandatavatest seadusemuudatustest varakult informeeritud. VTK loob võimaluse kavandatud muudatuste planeerimises osaleda, juhtida tähelepanu võimalikele riskidele, täpsustada kaasnevat kulu ja tulu ettevõtjatele ning majandusele ja pakkuda alternatiivseid ideid probleemide lahendamiseks. Läbipaistev ja avatud õigusloomeprotsess loob vähemalt osalise kindluse seadusemuudatuste põhjendatuses, aitab vältida vigu ja maandada riske ning seeläbi parandab majandus- (ja õigus-)keskkonda.

**Eesmärk IV: Mõjuanalüüsi vahendid suunatakse oluliste mõjudega eelnõude jaoks.** Selleks tõhustatakse filtersüsteemi olulisuse määramiseks.

Sihtrühm IV-I: valitsusasutused ja Riigikogu

Soovitud mõju IV-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Mõjuanalüüside teostamiseks vajalik ressurss (nii töötundide kui ka raha näol) on valitsusasutustes piiratud. Eesmärgiks on koondada kriitiline kogus eksperditeavet ning aega kõige olulisemate alternatiivide võrdlemiseks. See eeldab omakorda tõhusa selektsioonisüsteemi olemasolu, mille abil eristada kõige olulisemaid muudatusi. Eesmärgiga kaasneb valitsusasutuste töökorralduse muutus ning soovitud mõjuks on tõhusam ressursikasutus mõjuanalüüsis, kus vahendite killustamise asemel on need koondatud. See tähendab senisest põhjalikumaid mõjuanalüüsi põhimõttelisemate alternatiivide võrdlemiseks. Kaudseks soovitud mõjuks on see, et enim vahendeid kasutatakse kohtades, kus otsustajad vajavad teadmispõhiste otsuste tegemiseks võrdlusinfot. Seeläbi paraneb õigusloome kvaliteet ning omakorda muutub tõhusamaks riigivalitsemine. Riigikogu peab tagama selle, et menetlusse võetud eelnõude olulistele muudatusettepanekutele oleks lisatud mõjuanalüüs. Arvestades, et Riigikogu Kantselei juures on olemas nii analüüsiüksus kui ka Arenguseire

Keskus ja võimalik on teavet küsida ka valdkonna ekspertidelt ministeeriumides, ei näi põhjendatud selle ülesande täitmiseks lisavahendeid planeerida.

Sihtrühm IV-II: kodanikud

Soovitud mõju IV-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Ühiskonna jaoks muutuvad poliitiliste ja õiguslike valikute tegemise süsteem ja valikute tagamaad senisest selgemaks. Eristatud on prioriteetne ja sekundaarne teave, olulised otsused on põhjendatud ja valikute tegemise loogika arusaadav. Arvestades, et ka ühiskonna üldine tähelepanuvõime on piiratud, koondub avalik diskursus põhimõttelisematele valikukohtadele. See loob eeldused paremaks ühiskonna ja valitsusaparaadi dialoogiks ja koostööks, kodanikud ei võõrandu riigist ja kaudselt paraneb kodanikuühiskonna toimimine tervikuna.

**Eesmärk V. Mõjuanalüüsid muudetakse alternatiivide põhiseks.** Selleks a) kontrollitakse lahendusvariantide mõju ja b) avardatakse seaduslooja võimalusi teha katsetusi ja viia ellu katseprojekte, näiteks, kutsudes seadus ellu piiratud perioodiks või üksnes piiritletud sihtrühma peal lahenduse katsetamiseks.

Sihtrühm V-I: valitsusasutused

Soovitud mõju V-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärgiks on tekitada valikute paljusus õiguslike otsuste vastuvõtmisel. Kui langetatud on põhimõtteline poliitiline otsus, siis ka selle raames on võimalik mitu õiguslikku valikut, rääkimata paljudest tehnilistest lahendustest. Kõik valikud ei ole omavahel võrdsed ning alternatiivid toovad enestega kaasa erinevaid positiivseid ja negatiivseid mõjusid. Olukorras, kus ühe ainuvõimaliku lahendi asemel vaadeldakse mitut alternatiivi, tekib võimalus valida võimalikult positiivsete mõjudega alternatiiv ja neutraliseerida võimalusel negatiivsed mõjud. Õiguslikud otsused muutuvad seeläbi teadmuspõhiseks. Valitsusasutustes toob see endaga kaasa eeskätt mõtlemismudeli muutuse – ühe ainuõige valiku asemel on tarvis kaaluda mitut alternatiivi. Paljuski toimub alternatiivide üle otsustamine väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus, seega on antud eesmärk ja tulenevad mõjud seotud III eesmärgi saavutamise (suurenenud VTK-de roll).

Eesmärgiks on laiendada õigusloojate võimalusi kontrollida lahenduste mõju piiratud sihtrühmale suunatud seaduste, katseprojektide ning ajutise kehtivusega seaduste abil. See loob valitsusasutuste õigusloojatele senisest oluliselt laiema vahendite ringi, millega enne õigusakti lõplikku koostamist kontrollida kavandatud muudatuste toimet. Kontrolli tulemusel omakorda väheneb eksimuste ja mitte toimivate lahenduste hulk. See tähendab kaudselt tõhusamat õigusloomet ja hiljem väiksemat ajakulu vigade parandamisel. Üldiseks eesmärgiks on kvaliteetsem ja töökindlam õigusloome, mille kohendamise, parandamise ja ümbertegemisega hiljem pidevalt tegelema ei pea – lahenduste kontroll tagab senisest töökindlama regulatsiooni.

Varase testimise eesmärgiks on vähendada uute õigusaktide kehtestamisel tekkida võivaid vigu, kontrollida regulatsioonide eesmärgipärasust ja tõhusust ning testida neid võimalike vigade ja vastuolude suhtes.

Sihtrühm V-II: kodanikud

Soovitud mõju V-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Kodanikud mõistavad mõjuanalüüsis kajastatud probleemide põhjusi ja tagajärgi ning võimalikke lahendusvariante koos positiivsete ja negatiivsete järeldustega. See loob tugevama sidususe ja eeldused seaduste järgimiseks, eeldusel, et need seadused põhinevad otsustel, mis on tehtud arusaadavatel põhjustel (nõustatakse siis nende põhjuste ja poliitiliste otsustega või mitte). Eesmärgiks on saavutada läbipaistvam ja põhjendatum õigusloome, mis omakorda parandab ühiskonna sidusust ja kodanikuühiskonna toimimist.

Sihtrühm V-III: ettevõtjad

Soovitud mõju V-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Läbi lahenduste katsetamise antakse ettevõtjatele praktiline võimalus õppida esmastest näidetest, seada ettevõtja valmis seadusemuudatuseks ja katsetada lühiajaliselt uut õigust. See annab ettevõtjatele esmase kogemuse ja seab nad paremini valmis muudatusteks, mis läbi uus regulatsioon ei tule üllatusena ega tundu keeruline ega põhjendamatu. Kaasatus ja varane teavitamine muudavad ettevõtjad koostöövalmimaks ning seeläbi paraneb kaudselt majanduskliima ning võib-olla ka ettevõtjate käitumine maksumaksjatena. Teiseks annab praktilises katses osalemine ettevõtjale vahetu kogemuse, et anda tulevase regulatsiooni kohta tagasisidet riigile – isegi kui on vastu võetud poliitiline otsus regulatsiooni vajalikkuse kohta, on selle kehtestamisel reeglina palju nüansse ning tehnilisi detaile, mis võivad ettevõtjat mõjutada enam kui planeeritavate muudatuste keskne eesmärk. Õigusaktide tõhususe kontroll planeerimisfaasis loob võimaluse kõrvaldada seaduse mõtte jaoks kõrvalised tehnilised detailid, mis on ettevõtjate jaoks tülikad. Nii on võimalik vältida olukorda, kus ettevõtjate protest ei ole suunatud planeeritud muudatuse, vaid selle rakendamise viisi vastu.

**Eesmärk VI. Suurendatakse kvantitatiivsete andmete osa mõjuanalüüsis.** Kvantitatiivsete andmete laialdasemaks kasutamiseks levitatakse tunnustatud analüüsimeetodeid. Selleks a) hõlbustatakse ligipääsu olemasolevatele andmetele ja b) luuakse mõjuanalüüsi tööriistakast.

Sihtrühm VI-I: valitsusasutused

Soovitud mõju VI-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk hõlbustab valitsusasutustes mõjuanalüüsiga tegelevate üksuste ja ametnike tööd. Arvestades, et andmete hankimine on üks komplitseeritumaid osasid kvantitatiivse analüüsi teostamisel, annab eesmärgi saavutamise nii töökoormuse languse andmete hankimisel kui ka kvaliteetsematele andmetele rajatud analüüsid. Andmete hankimine on ka väga ajamahukas,

mis tähendab, et lüheneb korraliku mõjuanalüüsi tegemiseks vajalik periood – esimene ja tülikas etapp õnnestub kokku suruda.

Sarnaselt andmetele ligipääsu loomisega hõlbustavad valitsusasutustes mõjuanalüüside tegemist ka analüüsimeetodite tööriistakasti koostamine ja halduskoormuse töövahendi loomine. Tulemus on sama – lühema perioodi jooksul on tänu ligipääsetavale ja avalikult kasutatavale töövahendile võimalik saavutada parem tulemus. Lisaks tekib võimalus kasutada analüüsimeetodeid kohtades, kus varem teadmiste või vahendite puudumise tõttu seda teha ei saanud, see tähendab võimalust varustada mõjuanalüüsiga enam olulisi otsuseid.

Suurem kvantitatiivsete andmete maht toetab omakorda V eesmärgi täitmist – alternatiivide võrdlemist mõjuanalüüsis. Ilma kvantitatiivsete andmeteta, millega kirjeldatakse alternatiivide mõjusid, on keeruline neid mõjusid omavahel võrrelda. Arvandmete olemasolu loob eelduse selgeteks ja üheselt mõistetavateks võrdlusteks.

Eesmärgi saavutamine nõuab koordineerivat tööd Statistikaametilt (andmete kättesaadavus) ja Justiitsministeeriumilt (mõjuanalüüsi tööriistakasti loomine).

Sihtrühm VI-II: kodanikud

Soovitud mõju VI-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju)

Eesmärgi täitmisel on kodanikuühiskonnale positiivne mõju – kodanike jaoks asetuvad prognoositavad seadusemuudatuste tulemused tunnetuslikku perspektiivi, eesmärgid ja nende tagajärjed muutuvad arvuliselt võrreldavaks ja arusaadavaks. Seeläbi on kodanikel lihtsam kujundada oma isiklikku arvamust ja jälgida poliitilist debatti, teades valikutega kaasnevat arvulist tulu ja kulu. See omakorda elavdab kodanikuühiskonda, annab võimaluse kaasa mõelda ja kaasa rääkida.

Sihtrühm VI-III: ettevõtjad

Soovitud mõju VI-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Ettevõtjatel on kvantitatiivsete mõjuanalüüsi andmete olemasolul lihtsam teha äriarvestusi prognoosimaks majandus- ja ärikeskkonna tulevikku ning seeläbi võtta vastu äritegevuseks vajalikke otsuseid, tehes seda samuti kvantitatiivsetele andmetele tuginedes. Kvantitatiivsete andmete laiem kasutus toob kaasa ettevõtluskeskkonna parema prognoositavuse, mis omakorda elavdab majandust tervikuna. Tehnilise ja majandusliku innovatsiooni üheks eelduseks on piisav arvandmete olemasolu ja kättesaadavus.

**Eesmärk VII. Suurendatakse järelhindamiste hulka.** a) Järelhindamise koordineerimiseks luuakse vastav seirevahend; b) järelhindamisaruanded esitatakse Riigikogule.

Sihtrühm VII-I: Riigikogu

Soovitud mõju VII-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Valitsus esitab järeldamisaruanded seaduses ettenähtud tähtpäevaks Riigikogule. Järeldamisaruannet arutatakse Riigikogu asjaomases komisjonis, misjärel saab teha järeldusi, kas kehtiv regulatsioon vajab täiendamist, muutmist, kehtetuks tunnistamist või mitte. Mõistagi on järeldamisaruandeid võimalik arutada Riigikogu komisjoni või fraktsiooni algatusel olulise tähtsusega riikliku küsimusena Riigikogu istungil.

Sihtrühm VII-II: valitsusasutused

Soovitud mõju VII-II: mõju riigiasutuste korraldusele

Suurema järeldamiste arvuga kaasneb valitsusasutustele ka suurem töökoormus ja vajadus lisaressursi järele – seda nii töötundidena kui ka mõjuanalüüsi ekspertidena. Vajalik ressurss tekib eesmärgi I (vähem regulatsiooni) realiseerumisel – väiksem arv seaduseelnõusid tähendab vähem juriidilise teksti kirjutamist ja vähem mõjuanalüüse. Tööjõud ja ajakulu liiguvad tööprotsessis eri etappide vahel ja kokkuvõttes töökoormus tervikuna ei suurene.

Eesmärgiga tagatakse, et kavandatud ja jõustatud regulatsioon on töökindel ja tõhus. Kui eesmärk V aitab kaasa esmase töökindluse hindamisele varases planeerimisetapis (eesmärk V – kontrollitakse lahenduste mõjusid), siis teine hindamine toimub jõustumise järel ja annab tagasisidet, kas jõustatud seadusemuudatus ka tegelikult praktikas toimis ja oma sihte täitis. Suurem järeldamiste hulk võimaldab valitsusasutustel teostada õigusloomes tehtud vigade kontrolli ja tõsta tõhusust, samuti mõista selgemalt sündmuste põhjusi ja tagajärgi ning leida varasemates mõjuanalüüsides tehtud vigasid – järeldamine on tagasisidesüsteem ka *ex-ante* mõjuanalüüsides kohta. Üldiseks eesmärgiks ja soovitud tulemiks on eesmärgipärasem õigusloome.

Sihtrühm VII-III: kodanikud ja ettevõtjad

Soovitud mõju VII-III: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju), mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Kodanikel ja ettevõtjatel tekib kindlus nii uute kui ka vanade seaduste eesmärgipärasuses, samuti muutub nähtavaks ja arusaadavaks tagasiside varasematele otsustele. See võimaldab vastavalt järeldamise tulemustele ümber kujundada oma arvamusi ja veendumusi ühiskonda mõjutavate õigusmeetmete kohta. Tekib ka parem arusaamine põhjuse-tagajärje ahelast. Sellised mõjud loovad parema aluse ühiskondlikus elus osalemiseks ning muudavad avalikku ühiskonnakorraldust puudutava diskursuse sisukamaks ja konstruktiivsemaks.

**Eesmärk VIII. Parandatakse õiguskeele kvaliteeti,** a) katsetades õigustekste lugejate peal ja b) soodustatakse keeleteimetajate koostööd.

Sihtrühm VIII-I: valitsusasutused ja Riigikogu

Soovitud mõju VIII-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärgiks on parem õiguskeel ja keeleliselt asjatundlikumad õigusloojad. Valitsusasutuste jaoks tähendab see õiguskeele alase kompetentsi koondamist, tunnustamist ja arendamist. Mõju avaldub toetavate tegevuste kaudu, nagu koolitused, teabepäevad, hea praktika levitamine ja ekspertidevahelise arutelu soodustamine parimate otsuste vastuvõtmiseks. Ka katsetatakse uut terminoloogiat ja õigusteksti tervikuna tulevase lugeja peal. Eesmärgi saavutamiseks on olulised organisatsioonikultuuri puudutavad muudatused, kus senisest enam hinnatakse korrektset õigusteksti ning soodustatakse õiguskeele arendamist organisatsiooni sees.

Sihtrühm VIII-II: kodanikud ja ettevõtjad

Soovitud mõju VIII-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju), mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Selgem seaduse tekst, sealhulgas läbimõeldud terminoloogia, arusaadav struktuur, selge ja ühene väljenduslaad aitavad seadusest lihtsamini aru saada. Paremini mõistetav õigustekst jääb lihtsamalt meelde, vastav teadmine juurdub inimestes sügavamalt ja soodustab seeläbi ka seaduste järgimist – kodanik käitub talle seatud ootustele vastavalt, kui need ootused on selgelt väljendatud, tema jaoks arusaadavad ja täidetavad.

Ka aitab selge ja üheselt mõistetav keelekasutus vähendada võimalike (kohtu)vaidluste hulka, mis on tingitud seadusandja sõnadele omistatud erinevatest tõlgendustest. Seega on kaugemaks eesmärgiks ka vähem seaduse sõnastusest otseselt või kaudselt tingitud kohtuvaidlusi.

**Eesmärk IX. Tõstetakse õigusloomejuristide taset.** Taseme ühtlustamiseks ja soorituse parandamiseks korraldatakse õigusloomejuristidele a) koolitusi, b) arendatakse järelkasvu programmi, lisaks c) avardatakse praktika- ning ametikohtade vahelise rotatsiooni võimalusi.

Sihtrühm IX-I: valitsusasutused ja põhiseaduslikud institutsioonid

Soovitud mõju IX-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk on parandada õigusloomejuristide pädevust, samuti tõsta huvi avalikus teenistuses õigusloojana töötamise vastu. Laiem teadmistering, rohkem erialaseid kogemusi erinevates valdkondades ja praktika valitsusasutustes ei tähenda pelgalt kompetentsi kasvu eksimuste vähendamise ja eesmärgipärase korrektse töösoorituse tähenduses, vaid ka paremat oskust luua seoseid, analüüsida nähtusi ning mõista sündmuste põhjusi. Rotatsiooni abil paraneb vahetult ka valitsusasutuste vaheline kommunikatsioon. Samuti toimivad organisatsioonisiseseid koolitused, kus lisaks kogemuste ja teadmiste edasiandmisele tekivad eeldused edasiseks suhtluseks ja koostööks.

Koolitusi ja järelkasvuprogrammi rahastatakse kuni 2020 Euroopa Sotsiaalfondi toel. Sellest edasi tuleb analüüsida ka võimalust, et edaspidi tuleb koolitusi rahastada Eesti riigi vahenditest. Praeguste koolituste puhul on keskmine ühe teemakoolituse (kolmel korral korratav ühepäevane koolitus) eelarve koos õppematerjalide valmistamisega olnud u 10 000 eurot. Seejuures on juba praegu hoitud kokku ruumide rendilt, kuivõrd koolitusi on viimastel aastatel korraldatud riigiasutuste ruumides. Järelkasvuprogrammi raames on praktikandid üheksa kuu

jooksul viibinud tasustatud praktikal mitmes riigiasutuses. Pärast EL vahendite kasutuse lõppemist tuleb nii koolituste korraldus kui ka järelkasvuprogramm ümber kujundada nii, et neid suudetaks rahastada olemasolevate vahenditega. Õigusloomejuristidele mõeldud koolitusi on põhimõtteliselt mõeldav korraldada kõigi osalejate omaosalusel, kui tuvastatakse kesket koolitust vajavad teemad. Kõigis asutustes, kus on ametis õigusloomejuristid, on olemas koolituseelarve. Järelkasvuprogramm tuleb tõenäoliselt osaliselt ümber sisustada, lähtudes olemasolevatest rahalistest võimalustest. Näiteks on mõeldav Justiitsministeeriumi juhtimisel ja partnerministeeriumidega koostöös jätkata programmi küll pikaajaliste praktikatena, kuid siiski väiksemas mahus või tasustamata, püüdes leida muid motivaatoreid programmis osalemiseks.

Sihtrühm IX-II: kodanikud ja ettevõtjad

Soovitud mõju IX-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju), mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Eesmärgi täitumine avaldab avalikkusele kaudset mõju, kompetentsi paranedes paraneb ka õigusloome üldine kvaliteet. Mida enam mõistetakse õigusloojate igapäevast tööd, mida läbipaistvam on seaduse kirjutamise protsess, seda enam suudavad kodanikud sellega suhestuda. Üksteise mõistmine on eelduseks konstruktiivsele arutelule ja positiivsele hoiakule.

**Eesmärk X. Olulise õigusteabe kättesaadavuse parandamine ja õigusloomemenetluse läbipaistvuse suurendamine**, arendades ja täiustades a) Riigi Teatajat; b) eelnõude menetluse infosüsteeme ning luues c) nüüdisaegseid tehnilisi võimalusi arvestavad töövahendid õigusloomejuristidele.

Sihtrühm X-I: valitsusasutused ja Riigikogu

Soovitud mõju X-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Algatuse keskne eesmärk on läbipaistvuse ja õigusinfo kättesaadavuse suurendamine, millega avaldub otsene soovitud mõju just riigiasutustele. Teabe kättesaadavuse parandamine sõltub eeskätt infosüsteemide arhitektuurist ja neis sisalduva teabe avatusest kodanikele. Kuna infosüsteemid on üles ehitatud elektrooniliselt (ja ligipääsetavad elektrooniliselt), siis neis arenduste tegemine toob endaga kaasa mitmeid infotehnoloogilisi uuendusi ja ümberehitusi.

Infotehnoloogilised vahendid on samas pool lahendusest. Teave ei teki pelgalt tehnilistest lahendustest, selleks on tarvis valitsusasutuste ametnike sisendit. Valitsusasutustele tähendab see tööprotsesside analüüsi, selle võimalikku mõningast ümberkujundamist. Läbipaistvus, avatus ja teabe kättesaadavus realiseeritakse läbi tehniliste vahendite, kuid teabe saab luua ja avada ikkagi ametnik, kes peab vajalikud tegevused oma rutiini lülitama. See võib tähendada Justiitsministeeriumile, Riigikantseleile ja Riigikogu Kantseleile nii sisulisi kui ka tehnilisi arendustöid ning valitsusasutustele (ja Riigikogule) vajadust uuendused oma tööprotsessi sisse tuua.

Sihtrühm X-II: kodanikud



Soovitud mõju X-II: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju),

Eesmärgi täitmine toob endaga kaasa inimeste ligipääsu õigusloomet puudutavale olulisele informatsioonile kogu õigusloomemenetluse vältel. Teabe omamine on eelduseks igasuguse kaasamisele ja kaasarääkimisele ning -mõtlemisele. Teadlikud kodanikud, tunnetades enda osalust, aktsepteerivad õigust enam kui õigussüsteemist irdunud kodanikud, on seaduskuulekamad ja suhtuvad riigivalitsemisse konstruktiivsemalt ning toetavamalt. Avatum õigusloomesüsteem annab seega tõuke kodanikuühiskonna tugevnemiseks ja vähendab inimeste kaugenemist riigist. Ligipääsetavuse suurendamine võimaldab ka erivajadustega inimestel mugavalt olulist õigusteavet leida.

Sihtrühm X-III: ettevõtjad

Soovitud mõju X-III: mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Eesmärgi mõju ettevõtjatele on sarnane sotsiaalse mõjuga kodanikele – teabe omamine annab võimaluse olla kaasatud ning aktiivselt kaasa rääkida ja mõelda. Lisaks annab varane teavituse võimalikest muudatustest ettevõtjatele vajaliku aja algatustega harjumiseks ja hiljem äritegevuse kohandamiseks muutuva õigusega. See parandab ettevõtjate turvatunnet – ennustatav õiguskeskkond annab võimaluse planeerida oma äritegevust, investeerida ja ettevõtet arendada (erinevalt ebaselgest ja ennustamatust õiguskeskkonnast, mis tulevikuootusi ähmastab ja arengut ning investeringuid pärsib). Seaduste tõlked võimaldavad Eesti õigusega tutvuda ka neil, kes eesti keelest aru ei saa. Seega parandab eesmärgi täitmine ettevõtjate õiguskeskkonda ja seeläbi majanduskeskkonda tervikuna.

**Eesmärk XI. Teavitatakse Riigikogu ja avalikkust laiemalt põhialuste rakendamisest, andes a) regulaarselt Riigikogule aru ÖPPA 2030 elluviimisest ja b) esitades ülevaate eelseisval perioodil kavandatavatest seadusloomealgatustest.**

Sihtrühm XI-I: valitsusasutused

Soovitud mõju XI-I: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk avaldab mõju eeskätt nende valitsusasutuste (peamiselt Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Riigikantselei) ametnike tööle, kes peavad ülevaadet koostama; olulisemate seadusloomealgatuste kohta Riigikogule ülevaate koostamise kaudu Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi ametnike tööle; peaministrile kui Riigikogu ees ettekandjale; samuti asjaomaste ministrite ja ametnike töökorraldusele juhul, kui neid kutsutakse Riigikogu komisjoni või komisjonide ühisistungile ettekannet ettevalmistavale arutelule.

Sihtrühm XI-II: Riigikogu

Soovitud mõju XI-II: mõju riigiasutuste korraldusele

Eesmärk avaldab mõju Riigikogu töö korraldusele. Pärast seda, kui Vabariigi Valitsus on ÖPPA 2030 elluviimise ülevaate esitanud Riigikogule, on Riigikogul võimalus arutada Vabariigi Valitsuse ülevaadet kas juhtiva komisjoni istungil või komisjonide ühisistungil. Samuti peetakse ÖPPA 2030 elluviimise kohta ettekanne Riigikogu täiskogu istungil.

Sihtrühm XI-III: kodanikud ja ettevõtjad

Soovitud mõju XI-III: mõju kodanikuühiskonnale (sotsiaalne mõju), mõju ettevõtjate õiguskeskkonnale (majanduslik mõju)

Avalik aruandlus põhialuste elluviimisest võimaldab avalikkusel saada vahetut tagasisidet nõutava täitmisest. Kavandatavate õigusloomealgatuste tutvustus loob eeldused ettenähtavaks ja avatud õigusloomeks.

### **VIII. Jõustumine**

Otsus jõustub selle allakirjutamisel.