

*Kuuldes sõna probleem, istub eestlane laua taha ja hakkab seadust kirjutama.<sup>1</sup>*

## **EKSPERTARVAMUS ÕIGUSLOOMEPOLIITIKA PÕHIALUSTE (ÕPPA)<sup>2</sup> JÄRGIMISE KOHTA 2025. AASTAL**

Käesolev arvamus on koostatud Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali ülesandel esitamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile ja soovitatavalt Riigikogule. Kokkuleppel Justiits- ja Digiministeeriumiga on esitatav analüüs väiksema mahuga konkreetsete eelnõude osas kui varasemad analoogsed arvamused.

### **Hinnang õigusloomele<sup>3</sup>**

Õigusel on demokraatlikus õigusriigis lisaks põhiseaduse normide sisustamisele veel olulisi sotsiaalseid, majanduslikke ja ühiskondlikke mõjureid. See selgitab alljärgneva hinnangu tavapärasemast erinevat ja laiemat käsitlust.

### **Kaasaegset ühiskonda arendava ja toetava õigusloome lähtekohad**

Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali nõukoda on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumi palvel viimasel neljal aastal ekspertarvamusi õigusloome olukorrale. Nõukoja vahendusel on arvamusi esitanud erinevad eksperdid ning nendes on analüüsitud eelnõude põhiseaduspärasust, väljatöötamiskavatsusi, õigusaktide arusaadavust ning hinnatud ÕPPA eesmärkide saavutamist.<sup>4</sup>

On raske hinnata, kuivõrd on varasemates arvamustes esitatud pisteliselt valitud eelnõude hindamisest õigusloomele kasu tõusnud. Tuleb eeldada, et see on olnud vajalik ja kasulik, sest muidu poleks seda mitmete aastate jooksul tehtud. Samas võib konstateerida, et õigusloome üldine olukord Eestis ega laiemalt Euroopa Liidus pole märgatavalt paranenud. Pigem vastupidi. Vohab ülereguleerimine, sellega kaasnev bürokraatia ja ebaefektiivsus. Nendele probleemidele

---

<sup>1</sup> R. Maruste. Eesti uusaegne vanasõna. Vt Riigireformi kontseptsioon. Riigireformi Sihtasutus, 2018, lk 38.

<sup>2</sup> Vt Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ – RT III, 17.11.2020.

<sup>3</sup> Õiendus – lähtuvalt tõdemusest, et Eesti õigusloomes on probleemiks ülereguleerimine, sellega kaasnev bürokraatia ja suurenev halduskoormus, on hinnangus esitatud üldistatum vaade õigusloomele ja -rakendusele. Arvamuses esitatud kriitika EL-i õigusloomele ei tähenda autorite vastuseisu Euroopa Liidule, vaid vastupidi – peegeldab autorite soovi muuta Euroopa Liit ja selle liikmesriigid paremini toimivaks.

<sup>4</sup> Varasemad ekspertarvamused on leitavad: <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/analused-uuringud-ja-ekspertarvamused/>.

õigusloomes viitavad arvukad uurimused ja avaldused ning tegevused nii Euroopa Liidus kui ka Eestis<sup>5</sup>.

Eesti õigusloome ja kehtiv õiguskord tuleneb laias plaanis kahest allikast: rahvusvahelisest õigusest (sh Euroopa Liidu õigusest) ja Eesti riikluse sisemistest vajadustest, ehk Eesti enda ametkondadest, ministeeriumitest või parlamendist. Sestap on käesolevas arvamuses võetud hinnata olukorda laiemalt, sealhulgas Euroopa Liidu (EL) kontekstis. Kaalukas osa Eesti õigusloomest tuleneb vahetult EL-i õiguse ülevõtmisest või saab alguse EL-i õiguses sisalduvatest eesmärkidest.

Demokraatlikus riigikorralduses, mis rajaneb võimude lahususele ja vastastikusele kontrollile (PS § 4) loob õigust rahvaesindus ehk parlament. Õigust rakendab täitevvõim ehk valitsus ning õiguskorra rakendamisel tekkivaid vaidlusi ja konflikte, sealhulgas rakendatava õiguse põhiseaduspärasust, hindab kohus.

Õigusloome olemuslik eesmärk on reguleerida nii ühes õigusruumis olevate inimeste, nende gruppide kui ka ühiskonna kui terviku käitumist ja tegevust ühiskonnale maksimaalselt kasutoovas suunas minimaalse sekkumisega isikute õigustesse, vabadusse, tegevusse ja vastutusse.

Eeltoodu valguses on termin „õigusloome“ meie tänases praktikas mõneti eksitav, sest rangelt võttes täitevvõim (valitsus) korraldab/rakendab õigust, mida parlament on loonud ja/või valitsust vastavalt volitanud. Mõistagi peavad nii parlamendi juhised kui ka neist lähtuvad valitsuse aktid olema kooskõlas Põhiseaduse ning hea õigusloome standarditega.

## Parlamendi roll

Eesti õigusloome ja poliitika kujundamise raskuskese on samm-sammult üle kandunud parlamendilt valitsusele. See on olnud pikaajaline ja tänaseni jätkuv protsess. Paraku ei ole see trend kooskõlas meie Põhiseaduses sätestatud parlamentaarse riigikorraldusega ning vajaks kriitilist ülevaatamist ja korrigeerimist. Parlamendi osatähtsuse taastamine Eesti õigusraamistiku kujundamisel on hädavajalik.

Esinduskogu on ja peabki olema läbilõige ühiskonnast, pakkudes areeni erinevate ideede ja arvamuste võitluseks. Eelöeldu ei tähenda aga seda, et parlamendi õigusteenistus peaks olema taandatud ainult rahvaesindust teenindavaks personaliks. **Parlament vajab head ja kõrgelt kvalifitseeritud õigusteenistust, millel on võimekus ja valmidus esindada professionaalset õiguslikku positsiooni mistahes riigielu küsimuses ning seda rahvaesindajatele edastada.**

---

<sup>5</sup> Ülereguleerimisele ja sellega kaasnevale tarbetule bürokraatialle Eestis viitab ka efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja loomine, selle tegevus ja ettepanekud üleliigsete nõuete ja regulatsioonide osas.

Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul tuleb *ca* 2/3 eesti õigusloomest harukondlikest ministeeriumitest. Sealne eelnõude koostamine on paljudel juhtudel saanud alguse EL-i õigusest. Arvamuse koostajatele näib, et heaks õigusloomeks vajalik erialane tase, eriti Põhiseaduse aluspõhimõtete tundmisel, riiklike huvide tunnetamisel ja suurema pildi nägemisel ei pruugi eelnõude ettevalmistajatel olla alati ootuste- ja nõuetekohane. Eelnevast lähtudes tuleb õigusloome kujundamises pöörata eelöeldule senisest suuremat ja kriitilisemat tähelepanu.

Vabariigi Valitsuse määrus „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE) aastast 2011 oli kindlasti omas ajas vajalik dokument ja on aidanud õigusloomet ning eriti selle korralduslik-tehnilist osa edendada ja korrastada. Siiski on vaid *ca* 14 määruse/eeskirja 69-st paragrahvist pühendatud õigusloome üldisematele küsimustele ja õiguskeskonna kujundamisele. Ülejäänud *ca* 55 paragrahvi, ehk siis ligi 4/5 eeskirjast, käsitlevad õigusloome vormistuslik-tehnilist osa.

**Kehtiva HÕNTE järgi avatakse eelnõu mõjud ja kulud alles seletuskirjas ehk siis, kui eelnõu on juba kokku seatud. Paraku peaks eelnõu eesmärk, mõjud ja kulud olema hinnatud juba väljatöötamise kavatsuses (*ex-ante*). See peaks olema õigusriikluses hea õigusloome lähtepunktiks.**

Arvamuse koostajad on seisukohal, et **HÕNTE vajab kaasajastamist ning peaks olema tehtud seaduse ning mitte valitsuse määrusega**<sup>6</sup>. Parlamentaarses riigis ei saa täitevvõim (võimude lahusust ja tasakaalustatust järgides) olla seadusandjale õigusloome reeglite koostaja. Õigusloome reeglite uuendamise, aga ka uute seaduste väljatöötamise otsuse peaks tegema parlament, mis annab sellekohase poliitilise sisendi ja eesmärgiseade omakorda valitsusele ning valitsuses koostatu hiljem läbi arutab ning vastu võtab.

Õigusloome standardid ja nõuded peaksid olema ühtsed nii parlamendile (Riigikogule) kui täitevvõimule (Vabariigi Valitsusele). Asjakohane oleks, kui seadusloome ja täitevvõimu aktide (määruste) loome ja nende reeglid on eraldi reguleeritud.

Eeltooduga on vastuolus mõningad ÖPPA ja HÕNTE sätted. ÖPPA punktis 12.3 on ette nähtud, et „Seadus peab olema mõjus.“ Õige. Seaduste vastuvõtmise eelduseks tuleb pidada vajadust oluliste õiguslike muudatuste tegemiseks, mis omakorda toovad kaasa muutuse ühiskondlikes suhetes. HÕNTE § 1 lg 2 p 5 kohaselt aga ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui „seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.“ Samasugune põhimõte on sätestatud ÖPPA punkti 12.1.3 alapunktis 4.

**HÕNTE § 1 lg 2 p 5 ja ÖPPA punkti 12.1.3 alapunkti 4 sätted on vastuolus ÖPPA punktiga 12.3 ning need tuleb ära muuta. Eelviidatud sätted eeldavad ja möönavad, et Eestis on**

---

<sup>6</sup> Justiits- ja Digiministeerium on algatanud kõnesoleva akti muutmise eelnõu ja esitanud asjakohase väljatöötamise kavatsuse. HÕNTE ajakohastamine on ette nähtud ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis.

lubatavad ka sellised seaduseelnõud, mis seadusena vastuvõtmise korral ei too kaasa olulisi õiguslikke muudatusi või muud olulist mõju, ehk siis Eestis on sellega praegu lubatav mõjutühjade seaduste loome. Tegemist on õigusloomelise jaburusega. Taoline osundus õigusloome regulatsioonis on kahetsusväärseks heaks kasvupinnaseks asendustegevuslikule õigusloomele, ülereguleerimisele ja bürokraatia vohamisele ning koormab tarbetult riigiparaati ja ühiskonda.

Õiguslik regulatsioon, sh EL-i õiguse ülevõtmisel, ei tohiks olla kunagi eesmärk omaette, vaid üksnes vahend õiguste ja vabaduste, üldise hüvangu ning sotsiaalmajandusliku arengu tagamiseks.

Eeltoodust lähtuvalt ei ole õigusloome lahutamine selle rakendamisest õigustatud. Tõenduspõhine olukorra kaalumine ning asjatundjate poolne mõjude ja kulude hinnang peab olema õigusloome lähtekohaks. Vastuse, kas eesmärgid on saavutatud, saab anda vaid praktika. Need kaks – seaduse loomine ja selle rakendamisel saavutatu – on riigiõiguslikust vaatepunktist ühe protsessi erinevad, kuid võrdselt olulised küljed.

Õigusriikluses on üldtunnustatud riigiõiguslikuks printsibiiks põhiseaduspärasuse eeldamine (*presumption of constitutionality*). Selle põhimõtte kohaselt eeldavad õiguse rakendajad (sh valitsusasutused ja kohtud) õiguse põhiseaduspärasust, kuni ei ole leitud rakendatava õiguse ja faktide põhjal vastupidist ehk ilmset vastuolu Põhiseadusega. Siinkohal peetakse silmas eeskätt Põhiseaduse aluspõhimõtteid ja Põhiseadusega kaitstud õiguseid ja vabadusi. Sellest põhimõttest juhendumist saab ja tuleb parandada.

### Lühivaade Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega kaasnevale õigusloomele

Euroopa Liidu regulatsioonide massiivne loomine, selle kontroll ja järelevalve on toonud kaasa paratamatud ja soovimatud tagajärjed nii Euroopa Liidule endale kui ka liikmesriikidele. Bürokraatlikud ja administratiivsed kulud on oluliselt suurenenud. Ühetaolisuse pealesurumine on toonud EL-is kaasa ilmse initsiatiivi ja innovatsiooni hääbumise, bürokraatia kasvu ja konkurentsivõime vähenemise.

Selle asemel, et regulatsioonid toetaksid ja aitaksid suurendada initsiatiivi, leidlikkust, tootlikkust ja arengut, on nii EL-i vaates kui regionaalselt täheldada piirangute kasvu, selget mahajäämust konkurentsivõimes ja takerdumist enda loodud tõketesse. Pikas perspektiivis võib see probleem saada Euroopa Liidule eksistentsiaalseks. Majandusanalüütiku Heido Vitsuri informatsiooni kohaselt on Euroopa Liidu maade osa maailma SKT-s langenud ca 28-lt protsendilt 1980. aastal ca 14-le protsendile 2025. aastal.<sup>7</sup> Tegemist on drastilise taandarenguga.

---

<sup>7</sup> Vt H. Vitsur. Kibestunult uude aastasse. Postimees, 07.01.2026. Artikkel on leitav: <https://arvamus.postimees.ee/8391498/heido-vitsur-kibestunult-uude-aastasse>.

Euroopa Liit on aastaid kasutanud oma eesmärkide elluviimiseks regulatiivset lähenemist (*regulatory approach*). See ilmneb eriliselt pühendumises ohutusele, jätkusuutlikkusele, keskkonna- ja tarbijakaitsele jmt. Selline tegevus- ja otsustusvälja jätkuv laiendamine on küsitavas kooskõlas EL-i loomise algsete ideedega.

Paraku on eelosundatud suundumist saatnud massiivne ja detailne uute reeglite kehtestamine ning jäik institutsionaalne järelevalve. Ebasoodsat arengut on ammu märganud EL-i kriitikud, ettevõtlus, teadlased ja uurimiskeskused<sup>8</sup> ning ka EL-i enda raportöörid. Neid kriitilisi arenguid on arvestatud ka käesoleva arvamuse koostamisel ning püütakse osundada Eesti õiguskeskkonda ebasoodsalt kujundanud teguritele, mis vajaksid seetõttu kriitilist hindamist ja korrigeerimist.

Senised riigisisese õigusloome ja õigusreguleerimise arutlused, arvamused ja juhised on valdavalt suunatud sellele, kuidas edendada ja lihvida juba olemasolevat süsteemi ning praktikat. Vähem on analüüsitud aga seda, kas kõike seni tehtut on üldse sellises vormis vaja ning milline on olnud regulatsioonide reaalne mõju ja hind ühiskondlikule arengule.

Arvamuse autorid nendivad, et Eesti Vabariigi elulistes huvides on Euroopa Liidu säilimine ja tugevnemine nii poliitiliselt, majanduslikult kui ka sõjaliselt. On ütlematagi selge, et Eesti huvides on ka Euroopa Liidu usalduskrediidi kasv, mitte kahanemine. Keskse tähendusega selle eesmärgi saavutamisel on liikmesriikide suurem tegevusvabadus, olude ja võimalustega arvestamine ning bürokraatlike tõkete vähendamine.

Kuigi erineva taseme aruteludes püütakse tänasele Euroopa Liidule omistada ennenägematut ja kordumatut õiguslikku ning organisatsioonilist olemust, on tegemist siiski konföderatsiooni põhimõtete alusel tegutseva *quasi*-riikliku organisatsiooniga. Ajalugu ei tunne pikka aega edukana säilinud konföderatsioone.

Mario Draghi poolt esitatud põhjalik käsitus Euroopa Liidu toimimisest ja ettepanekud selle parandamiseks on oluline visioonidokument, kus otseselt föderalismi kategooriat küll ei käsitleta,<sup>9</sup> kuid tema kokkuvõtte Euroopa Liidu „pragmaatilisest föderalismist“ on silmi avav ja teedrajav.

Konföderatsioonid kas föderaliseeruvad või lagunevad. Euroopa Liidu lagunemine ei ole Eesti taolisele väikeriigile valik. Euroopa ja ka Eesti vajavad edasiseks pragmaatilist ja emotsioonivaba arutelu Euroopa föderaliseerumise teemal.<sup>10</sup> Föderatsiooni on võimalik üles ehitada viisil, kus

---

<sup>8</sup> Vt näiteks European Policy Information Center (EPiCENTER). Overregulation is the Enemy of Freedom: GDPR Under Review. 2024. Hinnang Letta ja Draghi ettekandele – Assessment of the Letta and Draghi reports on the functioning and competitiveness of the EU's single market.

<sup>9</sup> Vt The future of European competitiveness. September 2024, lk 67–69. Raport on leitav ka: [https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report/one-year-after\\_en?utm\\_source=chatgpt.com](https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report/one-year-after_en?utm_source=chatgpt.com).

<sup>10</sup> Vt T. H. Ilves. „Uut Euroopat ehitades.“ Eesti välisminister Toomas Hendrik Ilvese loeng Berliinis, Humboldti Ülikoolis 5. veebruaril 2001. a. Loeng on leitav: <https://vm.ee/uudised/valisminister-ilves-uut-euroopat-ehitades>.

föderatsiooni väiksemate liikmete huvid on märksa paremini kaitstud kui konföderatsioonis, mistõttu Eesti suveräänsuse liigse loovutamise mure on pigem emotsionaalne kui praktilist laadi.

Föderatiivse Euroopa diskussiooni ei peaks tõrjuma või seda ketserluseks pidama. Samas, kui see kunagi teostuks, oleks möödapääsmatult tarvilik Eesti Põhiseaduse oluline korrigeerimine ning poleks välistatud ka uue põhiseaduse rahvahääletusele panek.<sup>11</sup> Lähtekoht peab olema see, et liikmesriigid otsustavad ise, mis on nende ühiskondadele EL-i üldist poliitilist väärtusruumi ja aluslepingutes väljendatud suundumust arvestades vajalik ja sobiv.

Draghi tõdemuse sügav tarkus on selles, et ühe ajaskaalas lühikese poliitilise projektiga ei saa olematuks muuta või radikaalselt ümber kujundada sajandite jooksul erinevates riikides loodud praktikaid, tavasid ja norme, arvestamata liikmesriikide objektiivseid ajaloolisi, geograafilisi ja geopoliitilisi olusid ning riigiõiguslikku korraldust ja praktikat.

**Euroopa Liit loodi liikmesriikide poolt, mitte vastupidi. Taolist arusaama ja mõtteviisi võiks ja peaks kandma ka Eesti ametnikud, osaledes EL-i teisese õiguse väljatöötamisel ja ülevõtmisel.** See positiivne-ratsionaalne hoiak sobib Eestile kui piiratud ressurssidega väikeriigile, kes soovib olla arenev, efektiivne ja uuenduslik. Mõistlik, ratsionaalne ja põhjendatav erinevus ei löhu ega koorma, vaid rikastab. Tervemõistuslik lähenemisviis aitaks Eestit ja päästaks Euroopa Liitu uppumast ülereguleerimisse, lämmatavasse bürokraatiasse, efektiivsuse kadumisse ja ressursside raiskamisse.

Regulatsioonide massiivne tootmine saab alguse Euroopa Komisjonis, kus demokraatliku legitimatsiooni ja sellest lähtuva vastutusega ametnikkond loob pühendunult liikmesriikidele siduvaid regulatsioone ja norme ning ei pea mõtlema selle kohaliku rakendamise tagajärgedele ega selle eest vastutama. Paraku on selline lähenemine ja suhtumine üle kandunud ka liikmesriikide asjakohastesse ametkondadesse.

**Väärrib osundamist, et Euroopa Põhiõiguste Harta, mis peaks ideelt olema universaalne ja kõikidele osalistele ühetaoliselt siduv, rakendub subsidiaarsuse ehk lähimuse põhimõtte alusel. Ehk siis Harta kohaldub vastavalt liikmesriikide sisesele õiguskorrale. Miks ei kohaldata seda põhimõtet ka EL-i teisese õiguse rakendamisel?**

Euroopa Liidu teisene ja liikmesriikidele siduv õigus – määrused ja direktiivid – on väga mitmekesine ja mahukas. Nendes orienteerumine ja ülevõtmine toimub reeglina harukondlike ministeeriumite esindajate vahendusel ning eeldab mitte ainult heal tasemel valdkonna tundmist, vaid ka süvateadmisi õigusloost, Eesti ühiskonnast ja riigiõiguslikust ülesehitusest.

---

<sup>11</sup> Vt J. Raidla. Põhiseadus ja Eesti rahvuslikud huvid vs Euroopa föderalism. Juridica, 2013/8, lk 539–545. Artikkel on leitav ka: <https://www.juridica.ee/author.php?id=507>.

On väga oluline toimida teadmises, et **liikmesriik on kohustatud üle võtma direktiivi eesmärgid. Eesmärgi saavutamise vahendid, vormi ja meetodid saab ja peab aga otsustama liikmesriik ise.**

Eesti iseotsustamise riigiõiguslik alus on esitatud Põhiseaduse täiendamise seaduses, mille § 1 seab EL-i õiguse kohaldamise tingimuseks Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted. Aluspõhimõtete ringi fikseerib Põhiseaduse preambul ning esimene ja teine peatükk.

**Aluspõhimõtete ring, dogmaatika ja praktika peab olema EL-i õiguse ülevõtjatele siduvaks juhiseks. Riigiõiguslikult ei ole aktsepteeritav, kui EL-i (täitev)aktidega sõidetakse üle (või lastakse sel juhtuda) Eesti rahvahääletusega heaks kiidetud Põhiseaduse aluspõhimõtetest.**

Kasuism EL-i õiguse rakendamisel on kahetsusväärset tingitud nii Eesti asjaosaliste a(o)garusest kui ka EL-i institutsioonide survest EL-i õiguse normide sõna-sõnalt või sellest veelgi rangemale ja piiravamale ülevõtmisele. Arvamuse koostajate ning efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja hinnangul on Eesti esindajad paljudel juhtudel võtnud EL-i õigust üle kriitikameeleta ning tunduvalt suuremas mahus, kui EL-i asjakohane akt nõudis ja Eestile vajalik oli.

EL-i õiguse ülevõtmine toimub meil paljuski n-ö „ülekattega“ ehk viisil, mida EL-i slängis nimetatakse *goldplating*’uks. Iseenesest ei ole välistatud, et teatud juhul võib ülekate olla isegi vajalik ja õigustatud, kuid selliseks käiguks on vaja veenvat põhjendust ja selget poliitilist mandaati parlamendilt<sup>12</sup>.

Ülekate tagajärgi saab soovi ja vajaduse korral tasakaalustada siseriikliku õiguse ja halduspraktika korrigeerimisega. Poliitilistes aruteludes on viidatud ka nn itaalia streigile ehk ignoreerimisele. Õigusprofessionaalidena ei saa me itaalia streigi ideed toetada, kuigi meile on mõistetav poliitilisest frustratsioonist tekkiv argumentatsioon. Tarbetu ülereguleerimine loob ühetaolisust, samas kui Euroopa rikkuseks ja võimaluseks peaks olema mitte bürokraatlik ühenäolisus, vaid võimestav variatiivsus, erinevus ja loovus.

Eesti esindajad võiksid Brüsselisse viia järjepidevalt ja valjuhäälselt sõnumit, et liikmesriikidele pealesunnitud lahenduste majanduslikust kahjust, elukorralduslikust häirest, halduskoormuse ja tarbetu bürokraatia vohamisest veelgi olulisem on sellega kaasnev poliitiline kahju. Teisisõnu: elanike ja poliitiliste grupeeringute suhtumine Euroopa Liitu kui üldkasulikku institutsiooni halveneb.

---

<sup>12</sup> Oleks asjakohane, kui ülekattega ülevõtmise kavatsused ja nende põhjendused oleksid avalikkusele kättesaadavad nii ülevõtmise eelselt kui järgselt. Ülevõtmise põhjendus valdkonna ekspertidelt võib kaasa tuua pika ahela tagajärgi, sh näiteks omandi kasutamisel, enesemääramisel, sõnavabadusel jmt.

Lootus, et Eesti läbirääkijad suudavad EL-i õiguse loomisel seda õigust Eesti Põhiseadusega ühtivaks kujundada, on vähetõenäoline. **Küll aga võib Eesti huvide lahknemisel esitada euronormi(de) vastuvõtmisel Põhiseadusele toetuva argumenteeritud klausli või Riigikogu parlamendi komisjoni eelotsustuse/soovituse, mida saaks kasutada võimalikes hilisemates vaidlustes.**

Soovime esile tõsta ka seda, et ametkondades on riigiõigust põhjalikult tundvate juristide puudus süsteemne probleem ja vajaks adresseerimist nii ülikoolis hariduse andmisel kui ka ministeeriumite personalipoliitikas.

Kokkuvõtvalt: EL-ist lähtuva õigusloome põhiseaduspärasuse kontrollis toetutakse lubamatult vähe või üldse mitte Euroopa Liiduga ühinemise klauslile, ehk siis Põhiseaduse aluspõhimõtetele. **Parlamentaarseks kontrolliks võiks kaaluda EL-i õiguse ülevõtmise eelkooskõlastust (mandaati) Riigikogu asjakohaselt komisjonilt, sh näiteks kas Euroopa Liidu asjade komisjonilt või põhiseaduskomisjonilt koostöös valdkonna komisjoniga.**

### **Õiguse põhiseaduslikkuse ja kvaliteedi kontroll**

Eestis väljatöötamisel olevate õigusaktide põhiseaduslikkuse hindamine enne nende väljakuulutamist ja jõustumist on kindlasti vajalik. Sellise kontrolli sisukuse tagab teatud põhiseaduslikkuse eelduste täitmine. On aga küsitav, kas meie ametkondades on piisavalt kvalifitseeritud spetsialiste, kes lisaks ülevõetava õiguse sisu ja võimaliku mõju tundmisele oleksid põhjalikult kursis ka Põhiseaduse, selle dogmaatika ja kohaldamispraktikaga ning oskaksid piisava põhjalikkusega hinnata loodava õiguse kooskõla Põhiseadusega.

Õigusakti põhiseaduslikkuse kontrollis eristatakse abstraktset ja konkreetset normikontrolli. Esimesel juhul hinnatakse akti või selle normi põhiseaduspärasust teoreetiliselt, asjakohaste teadmiste, analüüsi ja argumenteerimise abil enne akti jõustumist ning rakendamist konkreetse kohtuasja lahendamisel. Põhiseaduses on abstraktseks kontrolliks volitatud õiguskantsler ja Vabariigi President. Mõlemad on seda ka teinud.

Eestis on senini domineerinud abstraktne kontroll, millel on aga selle olemusest tulenevad piirid. Ta on spekulatiivne-argumenteeriv. Seda kontrollivormi võib võrrelda musta kassi otsimisega pimedast toast – me kahtlustame, et ta on seal, oletame ja arutame, kus ta võiks olla jne. Aga seda, kus kass on ja mida peame tegema, et ta kätte saada, saame teada alles siis, kui paneme tule põlema. Ehk rakendame konkreetset, asjaoludega seostatud faktipõhist lähenemist kohtuvaidluses. Harvad pole olukorrad, kus selgub, et kassi ei olnudki seal, kus teda otsiti ja arvati olevat.

Nii nagu abstraktses normikontrollis, toetutakse ka konkreetse normikontrollis argumentatsioonile. Kuid lisaks hinnatakse õigusnormi põhiseaduspärasust kohtuasja faktide ja



Põhiseaduse ja riigiõiguse dogmaatika seostamise teel. Faktid ja sageli pörkuva-võistleva põhiseaduslikkuse argumentatsiooni toovad kohtu ette vaidlevad pooled. Põhiseaduslikkuse hinnang saab faktipõhise analüüsi, poolte argumendid ja kohtu asjakohase hinnangu. Seega tuleb konkreetset normikontrolli pidada mitmekülgsemaks ja elulähedasemaks.

Kahjuks eelistatakse Eestis põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli süsteemis abstraktset kontrolli. Samuti valitseb tõrjuv hoiak individuaalkaebuse lubatavuse suhtes. **Samas oleks just individuaalkaebus asjakohane ja tugev meetod õiguste ja vabaduste kaitsel ning meie konstitutsionalismi ja EL-i õiguse toomisel elule ja vajadustele lähemale.**

### **Soovitused heaks õigusloomeks**

Erialakirjandusest leiab hulgaliselt kirjutisi soovitustega heaks õigusloomeks.<sup>13</sup> Need rõhutavad, et hea õigusloome eeldab sügavat õigusprintsipiide ja sotsiaalsete vajaduste ning ühiskonna arenguprotsesside tundmist. Põhjalikke ja argumenteeritud arvamusi selles osas on esitanud nii teadlased kui rahvusvahelised institutsioonid. Justiits- ja Digiministeerium on viidanud peamiselt OECD asjakohastele soovitustele.

Teadlaste poolt on andnud hulgaliselt asjakohaseid soovitusi näiteks professor Karpen<sup>14</sup>. Ta rõhutab, et tavapäraselt pööratakse põhjendamatult vähe tähelepanu ratsionaalsele ja igakülgsele läbimõeldud esimesele sammule ehk õigusakti eesmärgile. Ta toob esile, et õigusloome algab hästi läbimõeldud ja argumenteeritud eesmärgi määratlemisest. Sellest omakorda tuleneb ülesannete püstitamine eelnõu koostajatele.

Seaduse loomise puhul on iseenesestmõistetav, et parlamentaarses demokraatias annab eelnõu väljatöötamise ideelise sisendi seadusandja ehk Riigikogu, määrusandluses aga Vabariigi Valitsus. Parlamentarises demokraatias puudub riigiparaadi ametnikel seaduste algamiseks-loomiseks demokraatlik legitimatsioon.

Õigusloome algstaadiumis pole väheoluline kaaluda ka seda, kas peab tingimata ette võtma uue seaduse või määruse loomise. Ehk piisab olemasoleva seaduse kohendamisest või on hoopis sobiv reageerida halduspraktika muutmise, korrigeerimise või asjakohase täitevakti väljaandmisega. Võimalik, et hoopis asjakohasem on juba olemasoleva seadus(t)e täpsustamine, tõlgendamise ja kohaldamise korrigeerimine, kohtupraktika muutmise või Põhiseaduse printsipiide ja õigusdogmaatikale toetudes uue tõlgendussuuna andmine. Probleemide lahendamine läbi õigusliku reguleerimise, eriti seaduse-määruse abil peaks olema tänapäeval viimane abinõu pärast kõikide teiste võimaluste kaalumist.

---

<sup>13</sup> Vt näiteks Principles and Methods of Preparing Legal Rules. Council of Europe, 1983.

<sup>14</sup> Vt näiteks Ulrich Karpen. Instructions for Law Drafting jt U. Karpeni teemakohased kirjutised.

On mõistlik silmas pidada, et mida detailsem on õigustekst ja selles antud regulatsioon, seda lühem on akti kestus, adekvaatsus oludele, paindlikkus kohaldamises ning sellest lähtuvalt on ka suurem oht akti võimalikuks vastuoluks ühiskondlike eluliste vajadustega.

Ülereguleerimine toob vältimatult kaasa õigusnormide ja -menetluste paljususe, õigusliku regulatsiooni võõrandumise tavaelust (rahvast) ja muutumise asjaks iseeneses, erikeeleks, mida valdavad (kui valdavad) ainult juristid. **Eelöeldu valguses on asjakohane õigusaktide koostamine heas, üheselt mõistetavas eesti keeles ning seaduseelnõude seletuskirjade tõlkimine inimkeelde, vältides seejuures juriidilist žargooni.**

On mõistetav, et erialane ja tavapärane keel teineteisest erinevad. Samas ei tohiks see erinevus saavutada taset, kus tavapärase ettevalmistusega Riigikogu liige, rääkimata tavakodanikust, ei saa ega saagi aru saada, mida õigusaktis püütakse sätestada ja selle seletuskirjas selgitada.

Kaasaegne elu on dünaamiline ja kiirelt muutuv. On võimalik, et enne, kui eelnõu on läbinud väljatöötamise, kooskõlastamise ja vastuvõtmise pika ahela, on ta juba ajast maha jäänud ja ebaadekvaatne. Seepärast on mõistlik, ja seda on ka erialakirjanduses rõhutatud, et **seaduste loomisel on eriliselt oluline tunda ja toetuda õiguse üldprintsiipidele**. Vastavalt tuleb sõnastada ka loodava akti eesmärgid, ehk siis lähtuda õiguse (sh Põhiseaduse) üldtuntud printsiipidest, ideaalidest, eesmärkidest ja dogmaatikast. Samamoodi peab arvestama ka kohtupraktikat, millele eelnõu toetub ja millele saavad edaspidiselt tugineda õiguse loojad, kohaldajad, kohtud ja tavainimesed.

**Dünaamilises ja kiiresti muutuvas maailmas ning ülaltoodu valguses võib olla mõistlik jätta detailid üldse reguleerimata ja jätta lahenduse leidmine tervele mõistusele (*common sense*), headele kommetele (*bonus mores*), õiglustundele ning põhiõiguste, vabaduste ja väärtuste kaitsele toetuvatele rakendus-, sh haldusotsustele.**

Eestis sügavalt juurdunud normativistlikus õiguskäsitluses võib see soovitus esile kutsuda hämmeldust ja vastuseisu. Samas on sellisest lahendusest tekkivad kõhklused ja raskused, võrreldes ülereguleerimisest lähtuva stagneerumisega, kordades väiksemaks koormaks. Ka võimaldab eelosundatud lähenemisviis leida ühiskonnale sobivaid lahendusi ja regulatsioone, mille peale õiguse loojad ei tulnud.

**Efektiivse õigusliku reguleerimise kohustuslikuks osaks peaks olema jõustunud õigusakti *ex-post* hindamine.** Järelhindamine on käibel mitmetes riikides ning on olemasoleva teabe pinnal plaanis jõulisemalt sisse viia ka Eesti õigusloomes ja -praktikas. Järelhindamine võimaldab tuvastada praktilisi probleeme, need kaardistada ja kavandada meetmeid olukorra parendamiseks. Ühtlasi saab seda kasutada tulevaste regulatsioonide vajaduse hindamiseks.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> On hea täheldada, et ÖPPA-s on sellele pühendatud ka asjakohast tähelepanu.

## 2025. aasta eelnõude seletuskirjad

Kvaliteetse õigusloome taotluseks ja tunnuseks on õigustekstide selgus, loogilisus ja süsteemsus. On mõistetav, et õigusakti loomist ja selle taotlusi põhjendatakse ka akti seletuskirjas. Seejuures tuleb silmas pidada kolme olulist asjaolu.

- Esiteks seda, et õiguse kohtus rakendamisel kohaldab kohus akti (seaduse/määruse) norme, mitte selle seletuskirja. Eelõeldu ei tühista seletuskirjade tähtsust. Seletuskirjad, nagu ka eelnõude Riigikogus arutamise stenogrammid, on õigusnormide ebaselguse korral seaduste tõlgendamisel abimaterjaliks, kuid siiski ainult abimaterjaliks.
- Teiseks ei tohi seletuskiri saada halvasti koostatud, sõnastatud ning vastuoluliste ja ebaselgete õigusnormide silumise vahendiks. Lisaks on seletuskirjade maht akti endaga võrreldes kasvanud tihti ülemääraseks, ulatudes mõnel juhul üle 1000 lehekülje. See on administratiivse ressursi raiskamine.
- Kolmandaks on tarbetult pika ja detailse seletuskirja kokku seadmine aja- ja töömahukas. Viimase markantseks näiteks on enam kui tuhandeleheküljeline seletuskiri nn Valmisoleku seadusele (tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus), mis sisult on üksnes olemasolevate regulatsioonide kodifitseerimine.

Eelnevast lähtuvalt **peaks õigusloomes korrigeerima seletuskirjade koostamise nõudeid ja mahtu nende vähendamise suunas.**

Konkreetsete eelnõude ja nende seletuskirjade osas on alljärgnevalt valikuliselt vaadeldud 2025. aasta teisel poolaastal Riigikogu menetlusse esitatud eelnõude seletuskirjasid. Ajaline valik põhineb eeldusel, et käesoleva aasta teises pooles pidanuksid õigusloomes olema rakendatud HÕNTE muudatused, mis on suunatud halduskoormuse vähendamisele.

Fookus on kahel põhiküsimusel.

Analoogselt varasematel aastatel antud arvamustele on prioriteetsena tähelepanu keskmes eelnõude seletuskirjades esitatud eelnõude põhiseaduspärasuse analüüs. Vaatamata varasemalt esitatud ja poliitilisel tasandil verbaalse poolehoiuga vastu võetud õigusloome põhiseaduspärasuse analüüside tähtsuse rõhutamisele, ei ole märkimisväärset edasiminekut siiski veel saavutatud. Enesestmõistetavalt on tegu olnud soovitustega, kuid oleks asjakohane, kui järelduste ja ettepanekute ignoreerimise korral selgitataks avalikkusele selle põhjuseid.

Positiivne on, et vaatamata varasemalt antud konkreetsete parendusettepanekute rakendamata jätmisele eelnõude põhiseaduspärasuse analüüsi küsimuses, on mitmete eelnõude koostajad siiski

eelnõude seletuskirjades pidanud vajalikuks temaatilise analüüsi esitamist eraldiseisva jaotisena. Näiteks, Atmosfääriõhu kaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (bürokratia vähendamise) eelnõu seletuskiri<sup>16</sup>, Karistusseadustiku muutmise seaduse (nõusolekupõhine seksuaalvägivalla käsitus) eelnõu seletuskiri<sup>17</sup> ja Meretöö seaduse muutmise seaduse seletuskiri.<sup>18</sup> Sellist praktikat tuleb tervitada ja tunnustada.

Mõnevõrra uudseks fookusteemaks on mõju halduskoormusele, kuigi selle küsimuse aktuaalsus on kodanikuühiskonna institutsioonide poolt tõstatatuna päevakorras olnud juba pikki aastaid. 25. mail 2025 jõustusid HÕNTE kaks olulist muudatust. HÕNTE §-s 1 p 7<sup>1</sup> on ette nähtud, et väljatöötamiskavatus peab sisaldama teavet ja põhjendusi küsimustes „kas kavandatud muudatusega kasvab halduskoormus ning mille võrra on kavas olemasolevat halduskoormust vähendada“. HÕNTE §-s 1 lg 4<sup>1</sup> on sätestatud: „Kui seaduseelnõuga kavandatavate nõuete tõttu kasvab ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormus, nähakse ette muudatused ka halduskoormuse vähendamiseks.“ Igati mõistlik põhimõte ja jääb loota, et sellest ka kinni peetakse.

Praegune valitsuskoalitsioon on seadnud oma tegevuse üheks keskseks eesmärgiks halduskoormuse vähendamise, sealhulgas dereguleerimise. Õiguslikul reguleerimisel peetakse vajalikuks ja võimalikuks rakendada põhimõtet „üks sisse, üks välja“. Tegemist on ÖPPA sätete täitmise ja mõtte järgimise meetmega. Vabariigi Valitsus kutsus möödunud aasta varakevadel kokku ettevõtjatest koosneva efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja, mille üheks põhiülesandeks on teha ettepanekuid bürokratia vähendamiseks ja põhjendamatult koormavate õigusnormide tühistamiseks või muutmiseks (dereguleerimiseks). Nõukoja kokku kutsumine on tervitatav. Samas annab nõukoja moodustamine ainekult järelmaks, et riik on ÖPPA punktide 6 ja 12.3.5 sätete järgimisel seni ebaõnnestunud, sest õnnestumise korral poleks nõukoja kokkukutsumiseks üldse vajadustki.

Korrektuse huvides tuleb märkida, et konkreetsete eelnõude suhtes tehtavad kriitilised märkused on teatavas ulatuses tingitud HÕNTE ebaselgest regulatiivsest mõjust ja ebakohasest õigusloomelisi hoiakuid kujundavast toimest. HÕNTE §-s 40 on sätestatud eelnõude seletuskirjade ülesehitus. Eelnõude struktuuri kirjeldusest leiab 10 jaotist, sealhulgas eelnõu vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusele (HÕNTE § 40 p 5).

**Puudub aga kõige tähtsam ja olulisem jaotis – eelnõu vastavus Eesti Vabariigi Põhiseadusele.** Analüüs eelnõu kooskõlast Põhiseadusega on ette nähtud paljude muude analüüside hulgas

---

<sup>16</sup> Eelnõu ja seletuskiri on leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b02a3f2f-8457-40e8-8af6-d95c79faf4df/atmosfaariohu-kaitse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadusbuokraatia-vahendamine>.

<sup>17</sup> Eelnõu ja seletuskiri on leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80b8df88-d87d-4116-98ac-2f2d4f806d28/karistusseadustiku-muutmise-seadus-nousolekupohine-seksuaalvagivalla-kasitus>.

<sup>18</sup> Eelnõu ja seletuskiri on leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1c2784c3-c9b8-49e8-ae98-22cae19d0819/meretoo-seaduse-muutmise-seadus>.

HÕNTE §-i 43 („Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“) punktis 5. Osundatud punktis on ette nähtud, et „analüüsitakse eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi Põhiseaduse, teiste seaduste, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega.“ HÕNTE sätted annavad teada, et eelnõude põhiseaduspärasuse analüüsi justkui võiks ja peakski tegema paljude teiste samaväärset tähtsust omavate analüüside hulgas. Seega on võimalik tõlgendus, et põhiseaduspärasuse analüüsi võibki teha justkui „möödaminnes“ põhimõttel, samas kui Euroopa Liidu õigusele vastavuse küsimuses on seletuskirjas ette nähtud eraldiseisev ja seega tähelepanu suurendav jaotis.

### **Inimgeeniuuringute seaduse eelnõu**

Riigikogus on 4. novembril 2025 menetlusse võetud Inimgeeniuuringute seaduseelnõu (IGUS). IGUS-e seletuskiri on esitatud 115 leheküljel.<sup>19</sup>

Tunnustame, et seletuskiri paistab silma põhjalikkusega väga paljudes, eeskätt inimgeeniuuringutega seotud erialastes küsimustes. Paraku ei saa seda tunnustust laiendada eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsile.

**IGUS on oma olemuselt ja paljude sätete sisulisest küljest vaadatuna Põhiseaduses sätestatud põhiõiguste suhtes eriti tundlik eelnõu. Puutumust, ka riivet põhiõigustega võib täheldada paljudel juhtudel (näiteks PS § 12 – võrdsuspõhiõiguse riive, PS § 26 – eraelu puutumatuse riive, PS § 29 – õiguse valida tegevusala, elukutset ja töökohta riive, PS § 31 – ettevõtlusvabaduse riive).** Tuleb silmas pidada, et IGUS on põhiseaduspärasuse küsimustes eriti pikaajalise mõjuga, ulatudes ajas edasi paljude järgnevate põlvkondadeni. Seletuskirja leheküljel 53 on õigesti märgitud, et „Geeniandmed on kõige tundlikumad andmed üldse.“

**Sellele vaatamata on seletuskirjas pööratud põhiseaduspärasuse teemale väga vähe tähelepanu.** Seletuskirjas puudub eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsi käsitlev omaette jaotis. Sisukokkuvõttest ei leia sõnu „põhiseadus“ või „põhiseaduspärasus“ või „põhiseaduslikkus“ üldse, rääkimata sellega seonduvatest sisulistest selgitustest, väidetest või kinnitustest. Seegi on kahjuks kõnekas asjaolu.

Põhiseaduspärasuse küsimusele on pühendatud mõned lõigud 3. peatükis „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“. HÕNTE kontekstis on põhiseaduspärasuse analüüsi esitamine seletuskirja selles jaotises küll formaalselt korrektne, kuid IGUS-e eriline seos põhiõigustega eeldaks kindlasti omaette jaotise olemasolu. IGUS-e seletuskirja lugedes jääb paraku mulje, et põhiseaduspärasuse analüüsiga on tegeldud „möödaminnes“ põhimõttel.

Põhiseaduspärasuse küsimuses tundub eraldiseisva jaotise puudumine eriti drastiline, kuivõrd vastavalt HÕNTE nõuetele on seletuskirjas samal ajal olemas eraldiseisev jaotis „Eelnõu vastavus

---

<sup>19</sup> Eelnõu ja seletuskiri on leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/18ffea88-8a90-464f-b220-905cb3e1c4f0/inimgeeniuuringute-seadus>.

Euroopa Liidu õigusele“. Seletuskirja struktuuri seisukohalt pole tähtsust, kas EL-i õigust peetakse esimuslikuks või ülimuslikuks Eesti õiguse suhtes. **Ainuüksi selline optiline pilt, kus vastavus Euroopa Liidu õigusele on eraldi välja toodud, kuid vastavus Eesti Vabariigi Põhiseadusele ei vääri põhiõiguste suhtes väga tundliku eelnõu seletuskirjas eraldi struktuuriüksuse olemasolu, on vastuvõetamatu.**

HÕNTE § 1 lg 4<sup>1</sup> juhtnõore järgival on seletuskirja lehekülgedel 113 – 114 esitatud jaotis „Muudatuste koondmõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele“. Kuigi analüüs jääb üldsõnaliseks ja deklaratiivseks, on tegemist positiivse arenguga Eesti õigusloojate hoiakus.

Eelnõu näeb ette ebarealistlikku menetlustähtaega ja jõustumise perspektiivi. Kui eelnõu algatati 3. novembril 2025, oli IGUS-e jõustumine ette nähtud juba 1. jaanuaril 2026. On mõistetav, et seaduse jõustumise tähtaega saab Riigikogu menetluse käigus hõlpsasti korrigeerida. Samas jääb arusaamatuks, miks eelnõus ja selle seletuskirjas nähakse ette seaduse jõustumise tähtaeg, mis on isegi teoreetiliselt võimatu, rääkimata praktilisest perspektiivist.

**Atmosfääriõhu kaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (bürokratia vähendamine) eelnõu.<sup>20</sup>**

Atmosfääriõhu kaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (bürokratia vähendamine) eelnõu on Riigikogus menetlusse võetud 18. novembril 2025.

Eelnõu seletuskiri paistab nii sisuliselt kui ka vormiliselt silma põhiseaduspärasuse analüüsi korrektsusega. Seletuskirja punktis 3.10. on esitatud eraldi jaotis „Eelnõu põhiseaduspärasus“. Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsimisel ja hindamisel on lähtutud Eestis üldtunnustatud metodoloogiast.

Eelnõu tutvustuse kohaselt lihtsustavad kavandatud muudatused tegevuslubade väljaandmist ja järelevalveprotsesse ning kaotatakse sisutühjad või dubleerivad kohustused. Seletuskirja esimesel leheküljel on nenditud: „Kuna eelnõu üks eesmärk on vähendada halduskoormust, siis muudatustega halduskoormuse kasvu ei kaasne, vaid see väheneb.“ Terve eelnõu on suunatud kehtivate nõuete leevendamisele ning ei sisalda uute keeldude või piirangute kehtestamist. Seetõttu on mõistetav, miks eelnõu seletuskirjas puudub eraldi jaotis halduskoormuse vähendamise analüüsimiseks.

Seletuskirja kohaselt on õigusaktide muutmise ühine eesmärk luua lihtsustatud, selged ja tõhusad lubade taotlemise ja järelevalveprotsessid mitmes valdkonnas, vähendades bürokratiat ja dubleerimist. Samuti on eesmärk kaotada ebavajalikud nõuded ning säästa seeläbi Terviseameti ja

---

<sup>20</sup> Eelnõu ja seletuskiri on leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b02a3f2f-8457-40e8-8af6-d95c79faf4df/atmosfaariohu-kaitse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadusburokraatia-vahendamine>.

Ravimiameti ressursse, samuti vähendada asutuste ja teenuseosutajate halduskoormust. Muudatuste tegemisega parandatakse ka õigusselgust. Arvamuse koostajad ei ole eraldi analüüsinud, kas ja kui palju on käsitletav eelnõu algatatud toetudes peaministri efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja konkreetsetele ettepanekutele. Küll on aga hoomatav, et vaadeldava eelnõu menetlemine ühtib nõukoja tegevuse eesmärkidega.

Seletuskirja analüüsimisel ilmneb kummastav asjaolu, millele on üldistatud kujul juhitud tähelepanu käesoleva arvamuse eelnevates lõikudes. Seletuskirja teisel leheküljel märgitakse järgmist: „Eelnõu kohta ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, kuna seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju (HÕNTE § 1 lg 2 p 5).“ Seletuskirja punktis 6 „Seaduse mõjud“ lehekülgedel 16–22 on püütud kirjeldada, kuidas kavandavate muudatustega ei kaasne ühtegi olulist mõju. See võib, kuid ei pruugi nii olla. Arvamuse koostajatele tundub, et olulise mõju püüdlük eitamine on pigem tingitud eesmärgist tõestada, et väljatöötamiskavatsus ei olnud selle eelnõu puhul tarvilik. Käesoleva arvamuse andjad ei võta seisukohta, kas seletuskirja punktis 6 tehtud järeldused on asjakohased või mitte, sest tegemist ei ole õigusliku küsimusega. Märkimisväärses ulatuses on tegemist subjektiivse hinnanguga, mille andmise eelduseks on erialased teadmised reguleeritavas valdkonnas.

**Küll aga tõstatab selle eelnõu seletuskirjas esitatud käsitlus taaskord vajaduse revideerida nii ÕPPA-t kui ka HÕNTE-t ning õigusloome filosoofiat tervikuna.** Sedapuhku tõusetub õigusloome põhimõteteliste muudatuste vajalikkus läbi paradoksi. Käsitletava eelnõuga kavandatakse muudatusi kaheksas kehtivas seaduses. Seletuskirja kohaselt ei ole ükski selle eelnõuga kavandatav muudatus olulise mõjuga. Kui ükski kavandatav muudatus ei ole olulise mõjuga, siis tuleb eeldada, et ka muudetavate seaduste algsed sätted ei ole olnud olulise mõjuga. Paradoksihõnguline järelduste- ja loogikaring saab siinkohal täis tõdemusega, mille järgi tegeletakse Eestis Riigikogu tasandil olulise mõjuta seadusloomega. **Oleme veendunud, et seaduse tasandil tuleb reguleerida ainult neid suhteid ja lahendada neid probleeme, millel on oluline mõju. Väheste mõjuga regulatsioonid peaksid olema sätestatud seadusest alamal seisvates õigusaktides, kui üldse.**

## Kokkuvõte

- Justiits- ja Digiministeeriumi kui hea õigusloome kujundaja tegevus selles valdkonnas väärib tunnustust. Ministeeriumi eestvedamisel on hakatud õiguslikul reguleerimisel rakendama „üks sisse, üks välja“ põhimõtet, mis tähendab praktikas uute koormavate normide loomisel samaaegset kohustust leida võimalusi eksisteerivate koormavate normide tühistamiseks või nende koormava mõju leevendamiseks.
- Oluline on positiivsena ära märkida Justiits- ja Digiministeeriumi initsiatiivi määrusandluse auditi korraldamisel. Väidetavalt on ministeeriumid välja selgitanud 629 määrust, mida saab kas lihtsustada või kehtetuks tunnistada. Justiits- ja digiministri õiguspoliitilised suunised on

viimasel ajal olnud tänuväärsest suunatud Euroopa Liidu õiguse ülekattega üle võtmise („goldplating“) vastu.

- Tuleb tähele panna reguleerimisega endiselt kaasnevat tendentsi üle reguleerida. Poliitikute ja ametnike pime usk, et reguleerimine ise tagab tulemuse, pole veel kuhugi kadunud. See on ekslik ja seda näitavad üheselt mõistetavalt EL-i tasandi (Draghi jt) ning Eesti asjatundjate hinnangud ja ettepanekud. Peaministri poolt efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja kokku kutsumine on tunnistuseks tõigale, et riik on mõistnud ülereguleerimise ja liigse bürokraatia laastavat mõju ettevõtlusele ja ühiskonna toimimisele laiemalt. Peaministri initsiatiiv nõukoja kokku kutsumisel ja riigisekretäri panus nõukoja töö korraldamisel väärivad tunnustust.
- Eesti õiguskorra ülereguleerimise, bürokraatia kasvu ja tarbetu halduskoormuse suurenemise kaheks suuremaks allikaks on Euroopa Liidu õiguse aktivistlik ülevõtmine ja harukondlike ministeeriumite kaudu toimuv õigusloome. See on kohati teostatud ebaprofessionaalselt, aegajalt ignoreerides Põhiseaduse ja Põhiseaduse täiendamise seaduse põhimõtteid ning seejuures mõistmata sellise toimimise pikaajalisi negatiivseid mõjusid.
- Justiits- ja Digiministeeriumil oleks asjakohane suunata oma tähelepanu ja koolitus erialase taseme tõstmisele. Vaja on professionaalset selgitamist õigusliku regulatsiooni reeglitest, vormist, keelest ja eriti regulatsioonide tagajärgedest. Arvamuse koostajad loodavad, et nende töö on abiks just selle segmendi edendamises.
- Õigusloomes tervikuna tuleks pöörata senisest palju suuremat tähelepanu õigustekstide sõnastuse selgusele, loogikale, terminitele, teksti üheselt mõistetavusele jpm. Kirjutatud õigus peab olema üldjoontes loetav ja mõistetav igale Eesti Vabariigi valimisõiguslikule kodanikule. Tarbetult pikkade seletuskirjade vajadus on enamikel juhtudel tulenev halvasti sõnastatud koostatud õigustekstist.
- Jätakuvalt peaks rakendama „üks sisse, üks välja“ põhimõtet, mis tagaks reguleerimise intensiivsuse taseme püsimise käesolevaks ajaks kujunenud seisundis. Regulatiivse koormuse vähendamiseks on otstarbekas järgida Riigireformi Sihtasutuse (2018) ja peaministri juures tegutseva efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja (2025) soovitus rakendada põhimõtet „üks sisse, kaks välja“.

Rait Maruste, PhD

Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali nõukoja liige

Jüri Raidla, PhD

Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali nõukoja liige