

EKSPERTARVAMUS RIIGIKOGU OTSUSE
“ÕIGUSLOOMEPOLIITIKA PÕHIALUSTE AASTANI 2030 HEAKSKIITMINE“
TÄITMISE KOHTA 2023. AASTAL

Justiitsministeerium (JuM) tellis Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali Nõukojalt arvamuse õiguspoliitika põhialuste (ÕPPA) täitmisest 2023. aastal.

Läbirääkimiste käigus JuM-ga täpsustusid rõhuasetused kolmele teemale. Neiks said õigusliku reguleerimise üldküsimumused (Raul Narits), põhiseaduslikkuse analüüs Vabariigi Valitsuse (VV) eelnõudes (Rait Maruste) ning ülereguleerimise ilmingud õigusloomes ja nende mõju ühiskondliku elu korraldamisele (Norman Aas).

Hindamise lähtekohaks on asjakohane Riigikogu 12.11.2020 otsus¹, mille kohaselt ÕPPA sätestab õigusloome poliitika üldeesmärgina Eesti Vabariigi põhiseadusest lähtuva õiguskorra kujundamise ja rakendamise. Eesmärgi saavutamiseks peavad nii Vabariigi Valitsus kui Riigikogu järgima hea õigusloome² (HÕNTE) põhimõtteid, ÕPPA ülesanne on määratleda hea õigusloome eesmärgid ning standardid, et saavutada õigusliku regulatsiooni optimaalsus ja efektiivsus.

I. ÕIGUSLIKU REGULEERIMISE ÜLDKÜSIMUSED

Raul Narits

Arvamus on koostatud Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali Nõukoja liikme Rait Maruste ettepanekul, milles analüüsitakse järgmisi probleemkohti õigusloomes³:

- 1. Ülereguleerimine ja selle vältimine**
- 2. Õiguse printsiipide kohaväärtusest õigusloomes ja nende kasutamisest kui meetodist ülereguleerimise ennetamisel**
- 3. Hea õigusloome põhimõtete miinimumstandarditest (*ultima ratio*)**
- 4. Seaduseelnõude põhiseaduspärasusest (õigusselguse kohaväärtusest)**
- 5. Õigusloome positiivsed arengud, murekohad, võimalik fookus lähitulevikuks**

¹ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ - RT III, 17.11.2020, 2.

² Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ - RT I, 29.12.2011, 228.

³ Arvamuse koostamise normatiivse loomu aluseks on peamiselt 2022. a jõustunud seaduste, seaduste muutmise seaduste, sealhulgas Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmise seaduste tekstid ning eelnõude seletuskirjad ja VTK-d. Arvamuse koostamisel on muuhulgas toetunud Eesti õigusloome doktriinil ja probleemidel: Kaugia, Silvia; Narits, Raul (2022). On the Field of Application of Sociology of Law to Law-making and Impact Assessment (The Experience of Estonia). *Juridica International*, 31/2022, 68–80; Ginter, Jaan; Kasemets, Aare; Narits, Raul (2020). Legislation in Estonia. In: Karpen, Ulrich and Xanthaki, Helen (Ed.). *Legislation in Europe. A Country to Country Study*, Oxford: Hart Publishing, 151 - 165; Narits, Raul (2023). Õigusstruktuuride moderniseerimise eeldused: õiguse printsiipide tähendus euroopastamisel. *Juridica*, 4/5, 297–305.

1. Ülereguleerimine ja selle vältimine

Õigus saab täita sotsiaalse normatiivse institutsiooni rolli ühiskonnas, kui ta kannab eneses a) moraalse standardi meediumi funktsiooni, b) seadusandliku võimu instrumendi funktsiooni ja c) turvalise sotsiaalse ruumi funktsiooni. Eelnevast tehakse õigussotsioloogiline järeldus selle kohta, et eksisteerib erinevus õiguse (-normi) juriidilise ja sotsiaalse kehtivuse vahel. Pole välistatud olukorrad, kus juriidiliselt kehtival normil puudub sotsiaalne toime. Kuid õiguse tegelikuks toimimiseks peavad nii juriidiline kui ka sotsiaalne kehtivus esinema koos.

Järeldus: ülereguleerimine loob õiguse kehtivusdoktriini mõttes illusoorse pildi sellest, et normide paljususe või regulatsiooni täpsusastmega on õiguse subjektide jaoks võimalik liikuda sotsiaalsete suhete ulatuslikuma korrastatuse ja suurema kindlustunde saavutamise poole.

Millised tegurid toetavad eelpoolnimetatud funktsioone ja kehtivusulatust?

1. Selleks, et õiguskorral tuleneks ühiskonna institutsioonide ja üldise sotsiaalse ühisolemise adekvaatne regulatsioon, on vajalik õiguskorra korrelatsioon sotsiaalse reaalsuse ja eluliste vajadustega.
2. Õiguse kui moraalse standardi meediumina toimimiseks on eelkõige vajalik õigustekstide arusaadavus ning selgus adressaatide jaoks. See sõltub paljudest asjaoludest, millest olulisemad on keel, normi ja õigusakti enda struktuur. Arusaadavusele ei tohi ohvriks tuua õiguskeele täpsust. Õiguskeele nagu iga oskuskeele erinevus üldkeelest seisab selle täpsuses ehk erialaterminite kasutamises. Nii kaugeneb õiguskeel üldkeelest ja muutub raskemini mõistetavaks. Vastuolu ületamiseks peaks seadustes julgelt kasutama legaaldefiniitsioone sisaldavaid norme.⁴
3. Ei tohi jätta tähelepanuta õiguse ellurakendamise ja täitmise kontrollimisega seotut. Kui kaks esimest positsiooni on üsna selgelt seotud õigusloome protsessiga, siis sisult on sellega seotud ka kolmas. Eriti ilmekaks näiteks on siin kohtute õigustrakendav tegevus, nende tulemuslik tegevus on otseselt seotud õigusloomega. Õigupoolest legitimeerib meie põhiseaduse § 10 otsustamist õiguse printsiipidest tulenevalt, kuid ise neid ei sisalda.⁵

⁴ Tähelepanelik tuleb olla direktiivide ülevõtmisel meil juba kehtivate seaduste muutmise puhul, kus kaasnevad uute terminite (mõistete) lisandumine rahvuslikku õiguskorda. Näiteks võlaõigusseaduse ja tarbijakaitseseaduse muutmise seadusega lisandus õiguskorda 9 uut terminit RT I, 24.11.2021, 1; autoriõiguse seaduse muutmise seadusega lisandus 10 uut või täpsustatud terminit (mõistet) RT I, 28.12.2021, 1; riigikaitse seaduse muutmise ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega 4 uut terminit (mõistet) RT I10.03.2022, 1; elektrituru ja teiste seaduste muutmise seadusega 14 uut terminit (mõistet) RT I, 15.03.2022, 2 jne.

⁵ Meie kohtud on õigust rakendanud printsiibikeskselt taasiseseisvumise algusest. 27.X 1993 võttis Riigikogu vastu asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, millega tunnistati kehtetuks 1989. a vastuvõetud taluseadus välja arvatud §-d 4 lg 5 ja 14 lg 3 ja 5. Taluseaduse § 30 lg 2 sätestati, et selle seaduse alusel loodud talud on maksudest vabastatud viie aasta jooksul alates talu loomisele järgneva kuu esimesest kuupäevast. Vaidlus sätte põhiseaduslikkusest jõudis Riigikohtusse. Riigikohus leidis, et põhiseadus ja sellega kooskõlas vastu võetud seadused ja muud õigusaktid on määratud looma korrapära ja stabiilsust ühiskonnas. Selle kaudu luuakse kindel ja püsiv alus põhiõiguste ja vabaduste seaduspäraseks kasutamiseks ning kujundatakse õiguskindlus kui sotsiaalne väärtus. Põhiseaduse kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igal õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Kuna riik lubas taluseaduse alusel loodud taludele esimeseks viieks aastaks maksuvabastuse, siis oli talunikel õigus loota ja toimida arvestusega, et maksuvabastus kehtib viis aastat. Selle aja kestel maksuvabastuse tühistamine oli vastuolus õiguspärase ootuse printsiibi ja seetõttu põhiseaduse §-ga 10. Olles täpne, siis Riigikohus ei toiminud *contra legem* mitte seetõttu, et AõSRS oleks olnud vastuolus põhiseadusega, vaid seetõttu, et see oli vastuolus ühe õiguse printsiibiga. - Vt: Tallinna Halduskohtu taotlus asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 25 lg 3 põhiseadusele vastavuse läbivaatamine Eesti

Leian, et ainult formaalsete aspektide „täpsus” normiloomes ei ole võimeline lahendada õigusloomele vajalikku sisulist „täpsust”. Kui jagada õigusloome protsess nn projektieelseks ja projektipõhiseks etapiks, siis õigusloome formaalsete nõuete järgimine lahendab formaalse seaduslikkuse realiseerumise. Sotsiaalselt kehtiva ja õiguse ideele – mida õiguse printsiibid kõige paremini väljendavad - vastava õiguse loomisel, tuleb panustada projektieelse etapi nõuete kaardistamisele, nende legitimeerimisele ja järgnevalt selles leitud ja kinnistatud nõuetest kinnipidamisele.⁶

Soovin rõhutada, et kümne aasta eest õigusloomes kujunenud olukord, kus õigusloomealasesse „tööriistakasti” jõudsid ka õigussotsioloogilise kvaliteediga „tööriistad”, on ennast igati õigustanud. HÕNTE on ajaproovile vastu pidanud. Kuid side õigusteaduse ja õigusloome vahel peab tihedamaks muutuma. Õigupoolest nõuab seda Riigikogu poolt 12.05.2021 vastuvõetud „Eesti 2035” pikaajaline arengustrateegia: „Eesti ei kasuta OECD hinnangul otsuste tegemisel piisavalt teadusuuringuid ja valdkonna eksperte ning võrdluses teiste liikmesriikidega on valitsusasutuste tegevuste tõhusus keskpärane. Parandama peab riigi võimekust kasutada teadusuuringuid vajalike muutuste esilekutsumiseks ja kaasata teadlasi poliitikakujundamisse. Seejuures on oluline, et teadus lähtuks senisest enam Eesti arenguvajadustest.”⁷

NSV taluseaduse § 30 lg 2 kehtetuks tunnistamise osas. III-4/1-5/94 - <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid> (13.11.2023).

⁶ Täielikult tuleb hoiduda populistlikust õigusloomest, kus kilbile tõstetakse mingi idee, mis sisulisele analüüsile tuginemata, rakendamisprobleemidele või tagajärgedele laiemalt mõtlemata kiiresti seaduseks vormistatakse. Eriti halb on see siis, kui üldjuhul juba olemasolevatesse loogilistesse normikooslustesse midagi sellist lisandub. Vt. V. Kõve. Populistliku õigusloome ohtudest eraõiguses. – *Juridica*, 2022, 8, 192, lk 544–550.

⁷ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnou/eelnou/1f5c7372-06b3-481b-b5ed-1aecd9cb58b6/riigikogu-otsus-%CB%AE%CB%AEriigi-pikaajaline-arengustrateegia-%CB%AEeesti-2035%CB%AE%CB%AE-heakskiitmine%CB%AE> (12.11.2023). Kui Riigikogus arutati õigusloome põhialuste aastani 2030 realiseerimist 2021. aastal, oli selle üheks aluseks SA Riigiõiguse Sihtkapitali nõukoja koostatud ekspertarvamus „Riigikogu otsuse „Õiguspoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ täitmise kohta“ file:///C:/Users/User/Downloads/Arvamus_6PPA-riigiõiguse-sihtkapital.pdf. Muuhulgas analüüsitakse selles olukorda, kus arvamuse esemeks olevate eelnõude puhul jäeti väljatöötamiskavatsus seoses mõjudega üldse koostamata: „Viitega eelnõu olulise mõju puudumisele HÕNTE § 1 lg 2 p 5 tähenduses jäeti eelnõu väljatöötamiskavatsus ette valmistamata kahel korral: korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramise seadus) (323 SE) ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse (Intellektuaalomandi rikkumisele tugineva hagi tagamine) (231 SE) eelnõude puhul... Kardinaalselt teistsugune oli olukord aga juhtumil, kui väljatöötamiskavatsust ei koostatud põhjendusega, et eelnõuga ei kaasne olulist mõju. Kuna tegemist on juba oma olemuselt äärmiselt hinnangulise kriteeriumiga, siis juhul kui väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmist põhjendatakse eelnõu seletuskirjas vaid formaalse viitega nimetatud alusele ja ühtegi sisulist põhjendust või analüüsi ei esitata, on tagantjärele väga keeruline kindlaks teha, kas vahetult eelnõu enda koostamisele asumine väljatöötamiskavatsuse etappi läbimata oli ka sisuliselt õigustatud. Seda järeldust illustreerivad kujukalt ka arvamuse esemesse võetud kaks eelnõu – korruptsioonivastase seaduse muutmise seadus (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramise seadus) (323 SE) ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seadus (Intellektuaalomandi rikkumisele tugineva hagi tagamine) (231 SE) –, mille puhul väljatöötamiskavatsust ei koostatud nimelt põhjusel, et neil puuduvat oluline mõju. Kahtlemata ei saa ka nende kahe seaduse eelnõu puhul (nagu ka igasuguse muu eelnõu puhul üldiselt) rääkida mõju puudumisest, sest vastasel korral poleks nende menetlemisel ja vastuvõtmisel mingit mõtet. Seega saab HÕNTE § 1 lg 2 p 5 ja ÖPPA p 12.1.3 alapunkti 4 tõlgendada vaid sellisel, et vastava väljatöötamiskavatsuse koostamisest loobumise aluse puhul on raskuspunkt olulise mõju puudumisel kui kvantifitseerival tunnusel. Asjakohaseid põhjendusi aga nimetatud kahe eelnõu seletuskirjadest ei leia, mistõttu võib asuda seisukohale, et nende puhul on väljatöötamiskavatsus jäetud koostamata meelevaldselt.“ Olen ekspertarvamuse koostajatega samal seisukohal. Ekspertarvamus kirjeldatud olukord ahendab põhjendamatu õiguse sotsioloogia rakendusulatust õigusloomes ja läheb vastuollu nii hea õigusloome tava kui ka Eesti õiguskorras endas sätestatuga. Kuid samas ei saa toetada

Järeldus: *Enne õigusloomelist protsessi tuleb potentsiaalset reguleerimise eset igakülgselt tundma õppida, et tuvastada õigusliku reguleerimise tulemuslikkus.*

2. Õiguse printsiipide kohaväärtusest õigusloomes ja nende kasutamisest kui meetodist ülereguleerimise ennetamisel

Selleks et ülereguleerimise survest väljuda, on jõuliseks ja tulemuslikuks meetodiks **printsiibikeskse õigusloome mudeli tegelikustamine**, seda kõrvuti õigusloomele eesmärgipärase⁸ lähenemisega. Meie õiguslikud otsustused peavad olema võrreldavad ja arusaadavad Euroopa – eriti Euroopa Liidu – õigus- ja kultuuriruumis. Samas on õiguse printsiipide tähendus ja ulatus oluline meie enda õigusriikliku tegelikkuse jaoks. Loosunglikult kõlaval „rohkem õigust väiksema arvu seaduste abil“ on ratsionaalne sisu ja otsene seos õiguse printsiipidega. Õiguse printsiipidele tuginevad otsustused on põhimõtteliselt samamoodi õigusele vastavad kui õigusnormi mõnele lõikele või punktile langetatud otsustused. Õiguse printsiipidele toetuvalt saab teostada õigusele vastavuse leidmist samamoodi kui subsumeerimisele tuginevat otsustamist. Kiiresti muutuv ja õiguslikku hinnangut vajav tegelikkus muutub mõnes valdkonnas nõnda kiiresti, et seadusandja ei jõua ka maksimaalselt pingutades traditsioonilise normiloominguga muutuvale/muutunud tegelikkusele järele. Õigupoolest polegi ühiskond eksisteerimisvõimeline, kui tema liikmed järgivad tüüpilistes käitumissituatsioonides vastandlikke käitumisdirektiive. Kõrvuti heuristilise, interpreteeriva ja mastaabifunktsiooniga on õiguse printsiipidel ka **regulatiivne funktsioon**. Vaatamata regulatiivsele funktsioonile, on seadusõigusega riikides õiguse printsiibid mänginud tagasihoidlikumat rolli. Seda vastupidiselt *common law*’ õigussüsteemiga riikidele, kus kohtunikud on harjunud oma otsuseid ulatuslikult põhjendama, mille käigus tuuakse sarnastel faktilistel asjaoludel tehtud kohtuotsustest välja üldpõhimõtte, mida asja lahendamiseks rakendatakse. Mandri-Euroopas võib täheldada muutust õiguse printsiipide kohaväärtuse määratlemisel õigusest arusaamisel alates möödunud sajandi keskpaigast. Nimelt oli see seotud ühe traditsioonilise tõlgendamiskaanoni (-meetodi) süstemaatilise tõlgendamise – konkretiseerimisel printsiipide

ekspertarvamuse ühte järeldust: „Reeglina ei eelne Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogus vastu võetud seaduseelnõude ettevalmistamisele väljatöötamiskavatsuse koostamine. Olukorra parandamiseks soovitame kriitiliselt hinnata ÕPPA p-s 12.1.3 ja HÖNTE § 1 lg-s 2 esitatud väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise aluste otstarbekust või alternatiivina üldse loobuda väljatöötamiskavatsuse koostamise nõudest“. Sellist seisukohta toetab minu arvates ka see, et „Õiguspoliitika põhialused aastani 2030“ näevad ette p 12.1.2, et väljatöötamiskavatsus esitatakse nii avalikule arutelule kui ka Riigikogule. Silmas on peetud seadusandja vastavaid komisjone, mis vastavalt Riigikogu töö- ja kodukorraseadusele on juhtkomisjonideks vastavate seaduseelnõude menetlemisel. Selline õiguspoliitika-alane muutus on väljatöötamiskavatsuste olemuslikku tähtsust meie õiguskorra kujundamise jaoks ainult tõstnud. Kuid sihtasutuse eksperthinnangu ettepanek loobuda väljatöötamiskavatsusest on vastuolus muudegi „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ sätestatuga (12.3.1.; 12.3.2.;12.3.3.;12.3.4.). Loodame, et ei leidu poliitilist tahet väljatöötamiskavatsusest loobumiseks, nagu seda alternatiivina soovitatakse SA Riigiõiguse Instituudi nõukoja poolt koostatud arvamuses. Tutvudes justiitsministri esinemise protokolliga, leiame sealt: „Enne seaduseelnõu väljatöötamist koostatakse väljatöötamiskavatsus ehk VTK. Selle laiem väärtus on selles, et ta muudab õigusloome ettenähtavaks ja läbipaistvamaks, võimaldab varakult algatada avalikku arutelu ja kaasata huvirühmasid... Tihti väidetakse, et VTK koostamine on liigne bürokraatia, on formaalne ja venitab asjatult seadusloomeprotsessi. Kuid mitte keegi ei keela ju teha VTK-d sisuliselt ja viisil, mil temast tõesti oleks kasu“. Samasugusel seisukohal oli Riigikogu õiguskomisjoni liige M. Jürgenson: „Seega ootame Vabariigi Valitsuse väljatöötatud eelnõude juures väljatöötamiskavatsuste läbiviimist (loe: koostamist) ega pea õigeks sellest õigusloomeetapist loobumist. Loomulikult me eile õiguskomisjonis arutasime seda ministriga (M. Lauri), küsisin isiklikult ja minister seda kinnitas, et VTK-de ära kaotamine ei ole mõistlik“, <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/202203091400>

⁸ Käsitatakse arvamuse kolmandas osas.

abil. Diskursuse lähtepunktiks oli tõdemus, et mõnede juhtumite üle otsustamiseks ei anna õigusnormid piisavalt või üldse mitte pidepunkte. *Common law*’lik seletus oleks, et selliste juhtumite üle otsustamiseks peab kohtunik välja töötama põhimõtted või koguni eesmärgi. Kujundatud põhimõtted ehk printsiibid ei ole definitiivsed nõuded, vaid nn optimeerimisnõuded. Need on abstraktsetest õigusnormidest veelgi üldisemad ning nõuavad, et õiguse rakendamine toimuks õiguslikke ja faktilisi võimalusi arvesse võttes. Õigusteoreetik R. Alexy formuleeris sellise meetodi jaoks isegi „kaalutlemisseaduse“: „Mida kõrgemal on ühe printsiibi mittetäitmise või rikkumise määr, seda suurem peab olema teise printsiibi täitmise tähtsus.“⁹

Mandrieuroopalikus õiguskultuuris on võib-olla kõige loomulikum ja loogilisem leida õiguse printsiipe objektiivsest õigusest. Seaduse tekst võib *expressis verbis* tähistada mingit osa tekstist kui õiguse printsiipi, kuid printsiip võib olla formaalselt määratletud ilma iseseisva viiteta printsiibile kui sellisele. Teine printsiipide leidmise võimalus on kehtiva õiguse (õigusnormide) analüüs. Nimetatud printsiipide leidmise viis on omane nii mandrieuroopalikule õiguskultuurile kui ka *common law*’le. Meetodi mõte on selles, et õiguse printsiibid ei saa olla ega olegi midagi täiesti eraldiseisvat objektiivse õigusega võrreldes. Piltlikult öeldes on õiguse printsiibid abstraktsete normide sarnased, kuid nende üldistatuse tase on veelgi kõrgem. Meetodis eristuvad kaks suunda: esimene on orienteeritud traditsioonilisele normipõhisele üldistuse leidmisele, teine kaasab lisaks vastava poliitilis-moraalse konteksti uurimise. Õiguse printsiipe aitab kujundada ka õigusteadus. Kohtupraktika ja eriti konstitutsioonikohtute praktika saab õiguse printsiipide kujundamisele märkimisväärselt kaasa aidata. Kohtute roll printsiipide kujundamisel on igati loomulik ja õigusriigis lausa vajalik. Just kohtutel lasub õigusriigis viimase instantsi otsustamise kohustus. Seepärast on kohtunikuõiguse võidukäigust rääkimine õigustatud. Nimetatud olukord on verifitseeritav tänapäevaste õiguskordade kõigile osadele, kuid seal on see eriti äratuntav, kus objektiivne õigus on suure abstraktsioonitasemega (näiteks konstitutsiooniõigus) või on tegemist regulatsioonide lünklikkusega.

Õiguse kujundamisel võib mitte ainult toetuda *expressis verbis* seaduse tekstis sisalduvale õiguse printsiibile, vaid kujundada see seaduses (õiguse valdkonnas) sisalduvate õigusnormide analüüsil. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast tulenevalt võib õiguse kujundamine õigusele vastava otsustuse tegemisel väljuda seadusepiiridest, kui seda nõuab mõni õiguse üldprintsiip, mis ei oma seadusjõudu selle formaalses tähenduses (vt viide 5).

Järeldus: *Õigusloomet võib legitimeerida contra legem lähtudes õiguskorra enda kolmeastmelisest loogikast, kus esimesel astmel paiknevad õiguse printsiibid, teisel astmel õigusnormid ja kolmandal õiguse rakendusaktid (mh kohtuotsused). Õigusloomes peab arvestama õiguse printsiipidega. Õiguse rakendamisel peab starting point olema õigusnormide maailmas. Kui aga õigusloome on mööda vaadanud õiguse printsiipidest, siis tuleb õiguse rakendamisel toetuda lahenduses õiguse printsiibile.*

Olen seisukohal, et Eesti riigi õigusloomepoliitika on lähiaastateks pannud paika olulised arenemissuunad, mis toetavad õiguse printsiipide kohaväärtuse kasvu. Sellest annab märku poliitikadokumendis kirjapandu: seatakse sihiks, et aasta-aastalt väheneb tuntavalt

⁹ R. Alexy. Zum Begriff des Rechtsprinzips. – *Rechtstheorie* 1979 (1), lk 59–87.

õigusloome regulatiivne koormus. Selle saavutamiseks ei alगतata kergekäeliselt uusi eelnõusid. Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusakti ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi. Lahenduste väljapakkumisel hoidutakse ülereguleerimisest ja liigsest kiirustamisest. Õigusloome kavandamine kõigil tasanditel, sealhulgas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis, muutub konkreetse seaduse või selle sätte muutmist nõudvast enam probleemi- või visioonipõhiseks. Jätkuvalt lähtutakse õigusloomes põhimõttest, et õigusnormid koondatakse üldjuhul süsteemselt arendatud üld- ja eriosa seadustesse. Avalikult tuleb hinnata ja kaaluda poliitiliselt soovitatavate lahenduste õigusliku teostamise alternatiive, sealhulgas võrrelda, kuidas samalaadseid probleeme lahendatakse Eestiga õiguslikult, kultuuriliselt ja ühiskonnakorralduslikult sarnastes riikides. Normide kodifitseerimine ei saa olla eesmärk iseeneses. Õiguslike lahenduste väljatöötamisel kaalutakse alati nüüdisaegsete tehnoloogiliste võimaluste kasutamist ja loomist. Kõik õiguslikud lahendused peavad olema rakendatavad digiühiskonnas ja toetama selle arengut. Poliitikadokumendis kirja pandud ja hea õigusloome põhimõtetele toetuvad nõudmised on selge märk, et juba olemasolevas objektiivses õiguskorras on piisavalt potentsiaali õigusriigi tegelikustamiseks. Ülereguleerimiseks vajadus puudub. Kui aga on peetud vajalikuks „normimaailma“ juurde luua, täpsustada, siis peab see toimuma juriidiliselt unisoonis piiriülesest sarnaste õiguskordadega ja võimalusel nüüdisaegsete tehnoloogiliste võimaluste arvestamise ja koguni nende loomisega.

Järeldus: õigusloome vajab senisest julgemat õiguse printsiipide kui muuhulgas regulatiivset funktsiooni täitvate kategooriate kasutamist.

3. Hea õigusloome põhimõtete miinimumstandarditest (*ultima ratio*)

Üldistatult võib väita, et hea õigusloome on selline õigusnormide abil ja kaudu õiguskorra kujundamine, mis lähtub *ultima ratio* põhimõttest. *Ultima ratio* põhimõte nõuab õigusloome tuginemist argumentidele, miks on ühel või teisel juhul õiguslooming üldse vajalik. Põhimõte on „Õiguspoliitika põhialustes aastani 2030“ selgelt väljendatud: „Uusi norme luuakse üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud“. Kusjuures vajalikkuse hinnang saab kujuneda alles siis, kui on uuritud ka teiste regulatsioonimehhanismide kasutamise võimalusi.

Ultima ratio jaoks on keskel kohal küsimus õiguslikust ideoloogiast ehk seaduste eesmärgist. HÕNTE § 40 nõuab seaduse eesmärgi sõnastamist seaduseelnõu juurde kuuluvas seletuskirjas. Isiklikult leian, et seaduse eesmärk – olles „seaduse asi“ – peaks olema *expressis verbis* kirjas seaduses eneses eraldi paragrahvina. Praegu see nii ei ole ja nii ei leia me seaduste tekstist kas üldse mitte eesmärgi paragrahvi või sisustatakse eesmärgi tiitlit kandev paragrahv hoopis seaduse reguleerimisala keskselt. Loomulikult on meie õiguskorras seadusi, kus seaduse eesmärk on olemas ja sisaldab igati korrektselt regulatsiooni õiguslikust ideoloogiast. Kordan, et seaduse eesmärgi peaks leidma seadusest enesest ja mitte ainult sellel põhjusel, et seaduste seletuskirjade juurde jõudmine pole väga kerge. Seadusandja eesmärki tuleks käsitada lausa õiguse allikana. Selle aluseks on teadmine, et seaduste „taga“ nähakse subjekti, kellel on teatud taotlused. Nii muutub seaduse eesmärk subjektiivse tõlgendamise osaks. Kui seaduse enda tekst ei paku piisavalt õigusselgust, on seda võimalik teada saada seaduse

eesmärgi kaudu¹⁰. Eesmärkide kujundamisel kasutatakse tihti SMART-mudelit, mis nõuab eesmärkidelt konkreetsust, mõõdetavust, kokkuleppelisust, reaalset saavutatavust ja head ajastatust.

Tutvusin 2022.–2023. aasta märtsikuuni jõustunud seaduseelnõude juurde kuuluvate seletuskirjadega, samuti jõustunud seaduste enda tekstidega. Positiivne on kindlasti see, et seletuskirjadest leiame enamikel juhtudel *expressis verbis* lõigu seaduse eesmärgist ehk õiguslikust ideoloogiast (seaduse muutmise seaduse, seaduse muutmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse, EL direktiivide ülevõtmise).

Eesmärgipüstituste tähendusulatuses ja isegi sobivuses leiame olulisi erinevusi¹¹:

1. Näiteks Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse RT I, 05.05.2022, 2 väga mahukas seletuskirjas on toodud kaks eesmärki: parandada RHS rakendamisel ilmnunud need puudused, mille puhul on abi regulatiivsetest meetmetest, ning viia RHS täielikult kooskõlla riigihangete direktiiviga. Seletuskirjast nähtub, et seaduse rakendamisel on ilmnunud puudused, mis raskendavad seaduse eesmärkide täitmist. Riigihangete seadusest enesest leiame järgmise eesmärgi paragrahvi: „§ 2. Eesmärk

(1) Käesoleva seaduse eesmärk on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel.

(2) Riigihangete planeerimisel ja korraldamisel arvestatakse sotsiaalsete kaalutluste, innovatsiooni rakendamise ning keskkonnanahoidlike lahendustega. [RT I, 05.05.2022, 2 - jõust. 01.06.2022]“

Kas aga eesmärgini on jõutud, kas ikka on arvesse võetud kõiki regulatiivseid abinõusid, et tõepoolest jõuda seaduse eesmärgini? Ilmselt pole see päriselt nii. Leidsin ühe kriitilise arvamuse valdkonnatundjalt, kes püüab probleemi näha meie õiguskorda süstemaatiliselt tõlgendades: „Kuivõrd menetluskulude jaotamise osas ei peaks olema vaidlustusmenetluses ja halduskohtumenetluses selliseid põhimõttelisi erinevusi, siis võiks seadusandja võtta millalgi selle teema käsile ning näha ka RHS-i 8. peatükis ette teatud juhud, mil „kaotaja maksab“ põhimõttest tuleb kõrvale kalduda. Vastasel juhul võib tõusetuda küsimus RHS § 198 põhiseaduspärasusest, kuivõrd ka HKMS § 108(6¹) kehtestamise eesmärk oli tagada menetluskulude jaotuse reeglite parem kooskõla põhiseadusega“.¹²

2. Meresõiduohutuse seaduse täiendamise seaduse RT I 20.12.2022, 3 seletuskirjast leiame eesmärgi: „Seaduse eesmärk on sätestada nõuded välisriigis väljastatud siseveelaeva laevapere liikme kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide kehtivusele ning peatamisele, arvestades muudatusi Euroopa Liidu õiguses.“ Tundub, et nõuete kui selliste kehtestamine ei saa olla eesmärgiks omaette. Nõuded kehtestatakse ikka mingil eesmärgil. Meresõiduohutuse seadus RT I 2002, 1,1 ise ei sätesta samuti seaduse eesmärki vaid pelgalt

¹⁰ Eesmärgikonformse tõlgendamise kriteeriumid ise on lahtised: keda siis pidada seaduste taga olevaks „kaskijaks“ ja milline on seadusandja poolt sõnastatud eesmärgi sisu. Seega peab eesmärgikonformse tõlgendamise puhul olema avatud tee õigusloomes kasutatud materjalidele.

¹¹ Alljärgnevad näited aitavad paremini mõista ettepanekuid õigusliku ideoloogia tulemuslikumast kasutamisest õigusloomes.

¹² <https://riigihankeblogi.com/> (22.11.2023)

reguleerimisala. Kahjuks ei õnnestunud mul jõuda seaduse vastuvõtmisel eelnõu juurde kuuluva seletuskirjani. Võib-olla on sealt eesmärk siiski leitav.

3. Põllumajandusloomade aretuse seaduse muutmise seaduse RT I 02.12.2022, 1 eesmärk on seletuskirjast tulenevalt muuta aretusprogrammiga ja selle heakskiitmisest keeldumise alusega seotud sätted selgemaks ja üheselt mõistetavamaks, et vältida erinevaid tõlgendamisevõimalusi. Vastuvõetud seadusest enesest eesmärki sätestavat paragrahvi ei leia. Küll on seaduse esimeses §-s kirjas seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala.

(1) Käesolev seadus reguleerib põllumajandusloomade aretust ulatuses, mis on vajalik asjakohaste Euroopa Liidu õigusaktide rakendamiseks, ning ulatuses, mis ei ole reguleeritud asjakohaste Euroopa Liidu õigusaktidega.

Jääb loota, et muutmise seaduses püstitatud õiguslik ideoloogia töötab ja seaduse muutmisega lisandub õigusselgust.

4. Mitmed seaduste muudatused on seotud EL õiguse ülevõtmisega. Olgu näitena toodud vedelkütuse erimärgistamise seaduse ja Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse muutmise seadus RT I 22.03.2022, 1. Seletuskirjast saame teada, et muutmise eesmärk on tagada EL-I kütuse aktsiisiseoodustusi reguleeriva nõukogu direktiivi 2003/96/EÜ ning EL-I riigibi valdkonda reguleerivate komisjoni määruste (EL) nr 651/2014 ja (EL) nr 1388/2014 järgimine. Loomulikult pole siin tegemist muutuse sisulist külge puudutava eesmärgiga. Küll on aga tegemist eesmärgiga tagada meie EL liitumislepingust tulenevad kohustused. Kuid seletuskirjast leiame ka tõepoolest õiguslikku ideoloogiat sisaldava eesmärgipüstituse. Nimelt on seaduse ettevalmistamine tingitud vajadusest vähendada eriotstarbelise diislikütuse väärkasutamist. Vedelkütuse erimärgistamise seadus RT I 1997, 73, 1201 ise ei sätesta seaduse eesmärki.
5. Elektriturseaduse muutmise seaduse RT I, 22.10.2022, 4 seletuskirja eesmärki sisaldav osa on küllalt mahukas, selle võiks kokku võtta nii: eesmärgiks on leevendada äritarbijate elektrienergia hinnatõusu sellises ulatuses, nagu direktiiv selleks võimaluse annab. Elektriturseaduse RT I 2003, 25, 153 § 1 reguleerimisala sisaldab teises lauses sisulist seaduse eesmärki: „Seadus näeb ette elektrituru toimimise põhimõtted, lähtudes vajadusest tagada põhjendatud hinnaga, keskkonnanõuete ja tarbija vajaduste kohane tõhus elektrivarustus ning energiaallikate tasakaalustatud, keskkonnahoidlik ja pikaajaline kasutamine“. Tundub, et seaduse muutmise seaduses püstitatud eesmärk haakub kenasti seaduse enese õigusliku ideoloogiaga.
6. Tulumaksuseaduse RT I 1999, 101, 903 tekst seaduse eesmärki ei käsita. Küll teeb seda tulumaksuseaduse muutmise seaduse RT I 16.12.2022, 5 seletuskiri seadust muutva osa kohta: „Seaduseelnõu eesmärk on suurendada Eesti inimeste majanduslikku turvatunnet seoses kiiresti kasvava inflatsiooniga. Eelnõu aitab füüsilisi isikuid, kelle maksustamisperioodi tulu ei ületa 25 200 eurot kalendriaastas. Muudatusest võidab umbes 368 tuhat inimest ehk 56% tööelistest inimestest. Enim võidavad kuus 654–1200 eurot teenivad inimesed, kellele jääb kasutamiseks kätte 370 lisaeurot aastas.“ Huvitav, miks küll ei peetud mõistlikuks rääkida tulumaksuseaduse enda eesmärgist(-dest) selle vastuvõtmisel?

Järeldus: ultima ratiol on oma koht nii seaduseelnõude seletuskirjades kui ka õigusliku ideoloogia operatiivse teadasaamise huvides seaduseelnõudes enestes.

4. Seaduseelnõude põhiseaduspärasusest (õiguselguse kohaväärtusest)

Normide põhiseaduspärasuse abstraktne kontroll ehk normi põhiseaduspärasuse hindamine kõigi võimalike selle alla mahtuvate olukordade valguses on iga õigusloomejuristi jaoks ülikeeruline probleem: kui ammendavalt ta ikkagi oskab neid olukordi prognoosida?

Põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel on kaks dimensiooni: formaalne (vormiline) ja materiaalne (sisuline). Kuna formaalne põhiseadusega kooskõla on seotud seaduseelnõude vastuvõtmisel pädevus-, menetlus- ja vorminõuete järgimisega, siis nimetatud aspekte ei käsitata. Põhiseaduse § 3 lõige 1 esimesest lausest tulenev olulisuse nõue, mis nõuab, et demokraatlikus riigis peab olulised küsimused otsustama seadusandja, on täidetud. Õigusriigis peaksid kõik olulised riigi- ja ühiskonnaelu puudutavad regulatsioonid olema sätestatud seaduse tasemel. Mandri-euroopalikus õiguskultuuris asuvad seadused rahvuslike õiguskordade „püramiidides“ kõrgeimal kohal. See tähendab nende kõrgeimat juriidilist jõudu, kuid ka suurimat konsensust juriidilise lahenduse sisu puudutavalt. Kõik seadusest alamalseisvad õiguse üldaktid ehk õigusnormi sisaldavad aktid ei saa seaduse tasemel saavutatud konsensust sisaldada ja üha suuremat rolli hakkab mängima n-ö ametkondlik huvi. Lisaks kuulub formaalse õiguspärasuse hindamise juurde õiguselguse põhimõte. Õiguselguse põhimõte nõuab selgust õigusnormide sisu osas. Ainult õiguselguse olukorras saavad õiguse subjektid reaalse võimaluse saada aru, millised subjektiivsed õigused ja juriidilised kohustused nende suhtes õiguskorrast tulenevad. Minu hinnangul on üks suurimaid probleeme õiguselguse kujundamisel õigusnormide abil nende abstraktne ehk üldistatud loomus¹³. Nimelt, õiguskeele täpsus, mis olemuselt kujutab endast eemaldumist üldkeelest ja erialaterminite abil liikumist juriidilise täpsuse poole, raskendab õigusnormidest arusaamist õiguse subjektide jaoks. Erialakeele kasutamisele õigusloomes hinnaalandust ei tohi teha, siis satuks löögi alla erialakeelele vajalik täpsus. Õiguskeel nagu iga teine erialakeel pole võrreldes üldkeelega eriline keel. Üldkeelest eristab teda selle täpsus, mille annavad õiguskeelele selles kasutatavad terminid. Parimaks lahenduseks õiguselguse poole liikumisel on siin definitiivsete õigusnormide kasutamine õigusloomes, milledega sõnastatakse erialaterminite legaaldefinitsioonid.¹⁴ Õiguselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist. Õigusloomes tuleks nii käitudes teada, et määratlemata õigusmõisteid sisaldavaid õigusnorme tõlgendatakse järgnevalt põhiseaduskonformselt. Seega saavutatakse õiguselgus nii kohaldamispraktikas kui ka tõlgendamisel vaidluste tekkimisel kohtutes.

¹³ Ülalpool on käsitatud õiguse printsiipide potentsiaali meie õigusloomes. Õiguse printsiibid on aga veelgi abstraktsemad (üldisemad) võrreldes niigi juba üldiste õigusnormidega. Seega peitub ka nende potentsiaali kasutamises vastuolu õiguse printsiipide regulatiivse potentsiaali ja õiguselguse vahel. Selle vastuolu ületamine on võimalik ja peaks alguse saama juba õigusharidusest. Olen täielikult nõus V. Kõvega, kes nendib: „Me peame tudengeid õpetama mitte niivõrd normi teksti järgi, vaid põhimõtete järgi“ <https://www.youtube.com/watch?v=KQDtn35DJck> (23.11.2023).

¹⁴ Näiteks elektrituru ja teiste seaduste muutmise seadusest RT I, 15.03.2022, 2 leiame 14 erialatermini määratlused, mis kindlasti teevad seaduse õiguselgemaks. Samas tuleb aru saada ka sellest, et õigustekstides ei piisa legaaldefinitsioonidest, et kõrvaldada teksti lahtine iseloom tähendusulatuse mõttes. Legaaldefinitsioonid ise võivad olla n-ö lahtised. Sellepärast tuleb olla ettevaatlik sidudes õigusliku tagajärje saabumiseks ühes õigusaktis sisalduvat legaaldefinitsiooni mõnes teises õigusnormis sisalduva täieliku õigusnormi ehk õigusliku tagajärje ennast kaasatova normiga. Näites toodud seaduses kasutatakse terminit „agregaator“, mille all mõistetakse isikut, kes osutab agregeerimise teenust ja võib samal ajal olla müüja või bilansihaldur. Eesti Entsüklopeedia omistab terminile „agregaator“ aga interneti teenusepakkuja tähenduse.

5. Õigusloome positiivsed arengud, murekohad, võimalik fookus tulevikuks

1. Alates Vabariigi Valitsuse 2.12. 2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ jõustumisest on õigusloomeprotsess muutunud projektietapi kesksest **projektiivse etapi** keskseks protsessiks. Seda saab väita mõõndustega olukordades, kus VTK koostamisest on loobutud eelnõu kiireloomulisuse tõttu. Nimelt leiame me eelnõude seletuskirjadest tehtavate muudatuste eesmärgi (-d), mille sõnastamine nõuab palju tööd enne regulatsioonide eneste juurde jõudmist. Siiski võiks täiendada HÕNTE § 41 sätestusega, mis kohustaks seletuskirjas põhjendama eelnõu kiireloomulisust.
2. Vajalik on järjekindel ja senisest süsteemsem **eesmärgipõhise õigusloome** elluviimine. Selleks oleks vaja seaduste, seaduste muutmise seaduste ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduste eesmärgi(-de) nägemine ja arvestamine koostoimes. Levinud praktika üksikmuudatusteks töötab paljuski ülereguleerimise heaks, kus võidakse mitte näha ja seoses sellega ka mitte arvesse võtta õigusakti või õigusvaldkonna kui samuti teatud terviku regulatsiooni eesmärke. Eesmärk peab jõudma alati seaduseelnõu teksti.
3. **Õigusprintsipiidele rajatud mõtlemine** ja sellele tuginev õigusloome. Tegemist ei ole õigusdogmaatilise lähenemise kriitikaga, vaid osundusega sellele, et pelgalt õigusdogmaatiline (normikeskne) lähenemine on metafüüsiline. Õiguse printsipiidel enestel – olgu nad kirjas *expressis verbis* seaduses või kujundatud õiguse rakendaja poolt – on regulatiivne funktsioon, mis loob õiguse rakendaja jaoks deduktiivse rakendamise mudeli. Õigusloome peabki õiguse rakendajale appi tulema, et olukord, kus „Tänane kohtusüsteem eeldab, et kohus rakendab suhteliselt etteantud ja nämmutatud õigust“¹⁵ positiivselt ületada.
4. **Õigusselguse saavutamisel** õigusloomes on vaja õigusloomejuristidel teada analüütilise jurisprudenti tänapäevaseid saavutusi. Tegemist on keele ja õiguse vaheliste mitmekesiste ja keerukate nõuete kohta vajaliku tunnetusulatuse loomise ja selle rakendamise oskusega. Leian, et väga positiivne mõju on olnud siin õigusvaldkondades revisjonide läbiviimisel. Iga revisjon on alguse saanud valdkonnas kasutatavate mõistete tähendusulatuse kokkuleppimisega, mille abil saabki õiguskorda lisanduda enam õigusselgust
5. Tundub, et jätkuvalt on probleemiks Vabariigi Valitsuse poolt algatatud seaduse eelnõude **põhiseaduspärasuse** analüüs. Põhiseaduspärasust pole aga võimalik üldse hinnata, kui pole hinnatud eelnõu vastuvõtmisega seotud mõjusid. Seega peaks õigusloomes senisest enam arvestama HÕNTE § 46 lg 3, kus sätestatakse mõjude analüüsi sisulised nõuded. Nii saaks vältida praegust olukorda, kus ametkondade poolt esitatakse põhimõttelisi muudatusi eelnõu menetlemisel Riigikogus selle teisel lugemisel, millega ei kaasne mõjude hinnangut.
6. Lõpetuseks rõhutaksin **õigushariduse** osatähtsust nii selle akadeemilises kui ka õigusloomejuristidele suunatud võtmes. Olukord, kus raskuspunkt õigusloomes on täitevvõimu käes ja peaaegu paratamatult sellega kaasnev ametkondliku huvi prevaleerumine on üheks suurimaks ülereguleerimise põhjuseks. Sellise olukorra ületamine on vajalik ja võimalik korrastatud ja süsteemse mõtlemise kujundamise teel, mille sisuks saab olla tänapäevane teadmine jurisprudentist, millele

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=zbypd6VlsO&t=50s> (25.11.2023).

õigusloomejuristide jaoks peavad lisanduma õigusloome spetsiifikaga seotud teadmised¹⁶.

II. EELNÕUDE PÕHISEADUSPÄRASUSE HINDAMINE

Rait Maruste

Riigiõiguse Sihtkapitali Nõukoja poolt 1. detsembril 2021. aastal läbi arutatud ja heaks kiidetud Priit Pikamäe poolt koostatud arvamuses toodi esile, et reeglina puudub eelnõude seletuskirjades regulatsiooni põhiseaduspärasuse analüüs. Samuti puudub paljude eelnõude väljatöötamise kavatsus.

Arvamuse koostaja Pikamäe fikseeris olukorra. Muu hulgas tõstas Pikamäe väljatöötamise kavatsuse nõudest loobumise mõtte. Kokkuvõtvalt leidis ta, et ÖPPA õiguspoliitilised eesmärgid on olulises osas saavutamata. Alljärgnevas lühianalüüsis püüab arvamuse koostaja leida vastuseid sellele, miks Priit Pikamäe poolt esile toodud puudused on tekkinud. Arvamuses hinnatakse lähemalt põhiseaduslikkuse analüüsi Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogu poolt vastu võetud seaduseelnõude ettevalmistamisel lähtuvalt nende koostamise juhendmaterjalist¹⁷.

Tulenevalt märtsi üldvalimistest ja sellele järgnenud massiivsest obstruktsioonist Riigikogus on sisuliselt menetletavate eelnõude arv tavapärasest oluliselt väiksem.

Eelnõude koostamise esmaseks sammuks peaks olema selle määratlemine mida, miks ning mis viisil soovitakse eelnõu koostamisega saavutada. See on mitte vormi täiteks tehtav töö, vaid põhjalik analüütiline ja tõenduspõhine õigusliku regulatsiooni väljatöötamise etapp. Kindlasti peaks see sisaldama ka analüüsi ja hinnangut sellele, miks olemasolev regulatsioon ei rahulda ning miks puudujääkide kõrvaldamiseks puuduvad muud, sh sotsiaalpoliitilised ja seadusest alamalseisvate aktidega reguleerimise võimalused. Eelnevast tulenevalt leiab siinkirjutaja - erinevalt Priit Pikamäest - , et väljatöötamise kavatsus (VTK) on õiguspoliitika kujundamise oluline etapp ja dokument ning selle väljatöötamise vajalikkust ei peaks kahtluse alla seadma. VTK annab indikatsiooni ka hilisemale õigusakti asjakohasuse ja põhiseaduspärasuse hindamisele.

Meid ümbritsev kaasaegne ühiskondlik elu on erakordselt mitmekesine, dünaamiline ja kiiresti muutuv. See objektiivne olukord tõstatab küsimuse seaduste ja sellest alamalseisvate õigusaktide optimaalsest vahekorrast. Seaduste tasemel õigusaktiga detailsete regulatsioonide väljatöötamine ja kehtestamine toob vältimatult kaasa nende sagedase muutmisevajaduse ning

¹⁶ Õigushariduse pärast muretsevad näiteks nii Eesti Juristide Liit kui ka Riigikohus, kelle initsiatiivil on toimunud õigushariduse teemalised konverentsid. Valisin välja minu arvates täpse ja toetamist vääriva seisukoha õigushariduse kohta, mille ütles välja toonane Eesti Advokatuuri esimees Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi koosolekul: „Autor on seisukohal, et õiguse õpetamise juurde kuuluva optimaalse tasakaalu leidmine ühelt poolt akadeemilise hariduse ja teiselt poolt kutseoskuste andmise vahel ei ole meil praegu kuigi hästi õnnestunud. Praktikuna peab autor hädavajalikuks juristide õpetamisel **suurema tähelepanu pööramist üldteoreetilistele baasteadmistele**. Üksnes seeläbi on võimalik tagada nii praktikute kui ka akadeemikute toimetulek maailmas, kus normide hulk ja keerukus pidevalt kasvavad. Teiselt poolt tuleb **senisest suuremal määral pakkuda praktilist teadmist eluliste situatsioonide lahendamise viiside ja võtete kohta**“. – J. Tehver. Õiguse õpetamise dilemma: teoloogia või ajakirjandus, *Juridica*, 2021, 10, lk. 756 – 760.

¹⁷ Vt näit Mõjude määramise kontrollküsimustik (<https://www.just.ee/kontrollkysimustik>).

tõstatab küsimuse taolise toimimise otstarbekuse kohta. Läbi mõeldud ja korralikult sõnastatud VTK tõstab esile regulatsiooni eesmärged, printsiipe, kavandatud normide ja menetluste läbimõeldud ja kõrge üldistusastmega sõnastamise. Viimases on toeks põhiseaduse, Euroopa Liidu õiguse ning õigusteooria (üld)dogmaatika hea tundmine ja oskuslik kasutamine eelnõude ettevalmistamises ja koostamises. **Eelnõude koostajate kohustuslikuks lähtekirjanduseks põhiseaduslikkuse hindamisel peaks olema PS § 3 lg 1 kommentaarid.**

Seaduseelnõude kõrgem üldistusaste on muutlikes oludes vajalikuks lähtealuseks ja toeks õiguse rakendajale. Nagu osundatud, tagaks see ka õigusregulatsioonide pikema kestlikkuse ning väldiks pidevat elust maha jäämist ning sündi pidevateks „seaduse täiendamise seaduse“ väljatöötamisteks. Mida detailsem ja mahukam on regulatsioon, seda suurem on selle menetlemise ajakulu ning seda suurem on tõenäosus, et regulatsioonis on vastuolusid ning ebaadekvaatsust juba muutunud oludele. Õigusloomes ja -kohaldamises võiks laiemat kasutamist leida Edgar Talvikult pärinev vahetegu põhiseaduspärasuse hindamisel. E. Talviku arvates on seaduspärasus vaid õiguspärasuse üks, kvalifitseeritud juhtum¹⁸. Õiguse ja seaduse eristamine on euroopa õiguses, sh inimõiguste ja -vabaduste riivete hindamises tavapärane ja üldtuntud.

Nõustuda võib Pikamäe analüüsis ettepanud mõttega, et väljatöötamise kavatsustest tuleks välja jätta eelnõu põhiseaduspärasuse detailsem analüüs. Eelnõu põhiseaduspärasuse detailne analüüs on akti (normi) sõnastus ja kontekstikeskne ning ilma sellise analüüsita jääb väljatöötamise kavatsus tarbetult spekulatiivseks. Küll võiks väljatöötamise kavatsus sisaldada osundust sellele, milliste põhiseaduse (alus)põhimõtete ja -valdkondadega eelnõu puutumuses on. See indikeeriks eelnõu edasise menetlemise tähelepanukohti.

Pikamäe kahe aasta tagusel hinnangul puudus Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus vastu võetud seaduseelnõude seletuskirjas eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs üheksal juhul kümnest (!). Autor soovitas täiendada HÕNTE § 40 lg 1 nõudeid selliselt, et eelnõu seletuskirjas oleks eelnõu vastavusanalüüsi kõrval Euroopa Liidu õigusega eraldi esitatud ka eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs¹⁹. Selle järeldusega võib ainult nõustuda, sest PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse Eesti Vabariigis riigivõimu ainult põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Eeltooduga seoses tuleb tänases õigusloomes osundada kahele probleemile.

Esiteks. Eelnõude ettevalmistamise ja mõjude analüüsi väga põhjalikus „manuaalis“²⁰ on kirjas juhised väljatöötamiskavatsuse soovitusliku vormi kohta. See hõlmab näpunäiteid eraldi Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks, mõjude määratlemise kontrollküsimustikku, mõjude hindamise metoodikat ning eelnõude seletuskirja mõjude koostamise lühijuhendit, milles leidub juhiseid kõikvõimalike mõjuaspektide arvestamiseks. Iseenesest ei ole põhjust neid nõudeid ja soovitusi kahtluse alla panna. Kuid need on ikkagi koostatud *bona fide* abimaterjaliks.

On ilmne, et ülemäärane põhjalikkus võib viia spekulatiivsusele. Võib kriitiliselt küsida, kas kontrollküsimuste detailsus ja maht on tõesti asjakohane ja vajalik? Kas kõik see info ja hinnang

¹⁸ E. Talvik. Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmises ja muutmiskavades. Tartu Ülikool, 1991, lk 13.

¹⁹ Pikamäe osundas, et paradoksaalsel kombel ei nõua HÕNTE, et eelnõu seletuskiri peab **obligatoorselt** sisaldama eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsi (lk 5).

²⁰ Justiitsministeerium. Õigustloovate aktide mõjude hindamine. 2023.

on Euroopa Liidu õiguse esmasuse põhimõttega kaetud, sellest tulenev ja sellega vältimatult seotud? Torkab silma, et mõjuanalüüsi juhis on ilmselt üle võetud Euroopa Liidu asjassepuutuvatest allikatest (juhendmaterjalist/dokumentidest).

Mõjude määratlemise kontrollküsimustik sisaldab näiteks ka alajaotust „Mõju inimeste õigustele“ ja selles on viide www-lehele „inimõigused²¹“. Paraku, osundatud allikas on pigem üldinformatiivne, laiale publikule mõeldud teave ja eelnõu tõenduspõhiseks põhiõiguste analüüsiks ilmselgelt ebapiisav alus. Mis siis rääkida pakutava regulatsiooni põhiseaduspärasuse ning põhiseaduses sisalduvate õiguste ja vabadustega kooskõlalise analüütilisest ja tõenduspõhisest (sh Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Riigikohtu lahendite valguses) hindamisest.

On mõisteta, et EL-i (soovituslikus) eeskujus ei ole eraldi nõuet seaduseelnõu (Eesti) põhiseaduspärasuse hindamiseks. Ja nii ongi see jäänud tahaplaanile, isegi olematuks. **Tähelepanu vääriv on, et kogu küsimustikus puudub selgesõnaline nõue hinnata eelnõu kooskõlalisust põhiseadusega.** Samas on eelnõude seletuskirja koostamise juhendis kirjas, et „seletuskirjas tuleb tõenduspõhiselt kirjeldada, millised mõjud võivad eelnõuga kavandatud muudatus(t)ega kaasneda“! Näib, et eelnõusid ette valmistavad ametnikud, kellel ei pruugi olla asjakohast (riigi)õiguslikku ettevalmistust, lähtuvad üksnes Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise juhendmaterjalist, kuigi normitehnika käsiraamat näeb ette eelnõu seletuskirjas ka põhiseaduslikkuse analüüsi.

Teiseks. Eelosundatuga ei saa kuidagi nõus olla juhul, kui eelnõu käsitusaines, reguleerimisobjekt, eesmärk ja meetod seondub Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetega. Ehk põhimõttelise küsimusega Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi (põhi)õiguskorra vahekorra.

Eelnõude koostamise juhendmaterjal ja eelnõud viitavad sellele, et ametnikud on lähtunud ja lähtuvad ilmselt seniajani (ebakriitiliselt) ainult Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttest. Ehk siis lähtutakse omal ajal justiitsministeeriumis ette valmistatud põhiseaduse täiendamise seaduse ideestikust, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi (Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse § 2). See on aga sisuliselt põhiseaduse täiendamise seaduse pooltõene ja ebaadekvaatne tõlgendus.

On asjakohane meenutada Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemise rahvahääletuse tervikotsustust. Referendumi otsusega täiendati EV põhiseadust selliselt et **Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest²²**. See on Eesti Vabariigi põhiseaduse kaitseklausel.

Hinnatud praktika viitab paraku, et nii õigusloomes kui osati ka kohaldamises, on see otsuse osa jäänud kõrvale. Dominantselt juhindatakse otsuse §-s 2 sätestatust, et kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

Sellele levinud interpretatsioonile andsid kahetsusväärset tuge tollased Riigikohtu lahendid. Esimene neist oli Riigikohtu 11. mai 2006 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamus põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta, kus öeldi, et „kohaldada saab ... üksnes seda osa

²¹ Kätesaadav: <https://www.eesti.ee/et/eesti-vabariik/inimoigused/inimoigused> (24.01.2024).

²² RT I 2003, 60.

põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri ... ning et ... Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust. “

Veel kaugemale EV põhiseaduse kaitseklauslist mindi Riigikohtu halduskolleegiumi 7. mai 2008. aasta kohtumääruses ning põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. juuni 2008. aasta kohtumääruses, kus leiti, et „*oleks EL-i õigusega vastuolus, kui Riigikohus hindaks, kas EL-teisese õiguse hulka kuuluv õigusakt on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega...*“, mis on ilmne kaugemale minek põhiseaduse kaitseklauslist²³.

On fundamentaalne riigiõiguse tõsiasi, et Euroopa Liidu löid ühiste huvide teostamiseks liikmesriigid. Mitte vastupidi. Euroopa Liidu õigus ei ole ülimuslik ega tühista Eesti Vabariigi põhiseadust. **On adekvaatne ja kaasaegsete arengutega kaasas käiv lähtuda Euroopa Liidu õiguse esmasusest, mitte ülimuslikkusest** (vt ka Lauri Mälksoo²⁴).

Eelosundatus on kaks erinevat lähtekohta, mida tuleb teada ja arvestada. Euroopa Liidu konstitutsionalismis on toimunud liikumine algsest ülimuslikkuse doktriinist esmasuse doktriini suunas. Eriti selge on see 1998. aasta IN.CO.GE kohtuasjast alates, kus tõlgendatakse Euroopa Liidu ja liikmesriigi õiguse suhet selliselt, et esmasus tähendab **kohaldamise esimust, mitte kehtivuse ülimuslikkust**.

Euroopa Liidus levinud konstitutsiooniline tolerantsus tähendab, et riikide konstitutsioonid ei muutu teisejärguliseks või ebaoluliseks. Liikmesriikide konstitutsioonikohtutel (ja siit lähtuvalt ka õigusloome ametnikel) säilib õigus ja lasub kohustus kontrollida EL õiguse ulatust ja mõju ning põhiseaduses sätestatud kaitsepiire ja tingimusi. Tõsiasi on, et meie tänases õigusloomes juhindatakse dominantselt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse doktriinist ja eelnõudesse püütakse kirjutada rohkem kui euronormid eeldavad või nõuavad. Sellele on avalikkuses teravas toonis tähelepanu juhtinud ka Riigikogu Euroopa õiguse komisjoni esimees L. Pakosta.

Tülikas põhiseaduslikkuse aluspõhimõtetega kooskõllalisuse hinnang on jäetud kõrvale. Põhiseaduses kajastatud riigi suveräänsuse, aluspõhimõtete, demokraatia ja õigusriikluse paradigmade ning kohaldamispraktika analüüs ja hindamine *vis a vis* Euroopa Liidu õigusega nõuab teemade abstraktsuse ja komplitseerituse tõttu eriteadmisi ja head ettevalmistust. Esile toodu võib osutada seaduseelnõusid ette valmistavatele ametnikele (eriti valdkondlikes ministeeriumites) keerukaks ja ehk isegi üle jõu käivaks. See võib olla mõistetav, kuid mitte vabandav.

Kahtluste ja küsimuste tekkel võib asjakohast ekspertiisi ka kaasata. Selleks omakorda tuleks senisest sihikäpparasmalt uurida ja analüüsida euroopalikku ja kodumaist riigiõiguslikku arengut. Eelnõudes esinevat kooskõllalisust põhiõiguste ja -vabadustega ja/või potentsiaalset riivet põhiseadusega on kergem hinnata, sest Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Riigikohtu asjakohane praktika annab selleks head ja süstematiseeritud tuge. Tuleb kahjuks tõdeda, et seda võimalust on kas üldse mitte kasutatud või kasutatud vähesel määral.

²³Tõsi, Riigikohtu otsusega 2022 nr 5-19-29 taastati kaitseklausli tähendus Eesti õiguskorrale, kuid selle muudatuse toime tegelikkuseks saamine on pikema-aegne protsess.

²⁴ Eesti suveräänsus 1988–2008.

Eelnõude kooskõlalise hinnangu põhiseadusega on siiski oma piir. Piir tuleneb sellest, et tegu on alles eelnõuga. Eelnõul puudub kohaldamis- ja asjakohane kohtupraktika. Ei saa unustada sedagi, et näiliselt (formaalselt) põhiseadusega kooskõlalist normi või menetlust kohaldatakse praktikas põhiseadust riivavalt või lausa põhiseaduse vastaselt. Ja vastupidi, põhiseadusega provisoorselt küsitavas kooskõlas olevat normi või menetlust võidakse praktikas rakendada põhiseaduspäraselt. Teisisõnu, abstraktsel regulatsiooni hinnangul ja (eel)normikontrollil on oma loomulikud piirid.

Abstraktsel hindamisele ja kontrollile ülemäärane pühendumine ei ole põhjendatud. See sõltub eriteadmiste olemasolust, argumenteerimise oskusest ja osavusest ning võib olla ka spekulatiivne. Mis aga ei tähenda sugugi seda, et eelnev eelnõu abstraktne põhiseaduspärasuse analüüs ja hinnang oleks üldse ebavajalik. Kindlasti mitte, sest ta suunab õigust loovat tegevust põhiseaduse ja riigiõiguse analüüsile ja tarvidusel arvestamisele. Lisaks annab selline analüüs viite eelnõu võimalikele probleemsetele kohtadele. Eelnõude edasisel menetlemisel - nii kooskõlastamisringil kui edasisel arutamisel Riigikogus – nagu ka jõustumisjärgsel kohaldamisel on sellest kindlasti olulist abi.

2023. aasta kaalukaimaks riigiõigust puudutavaks eelnõu initsiatiiviks võib pidada tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõud²⁵. Reguleerimisesemelt on tegu väga paljusid valdkondi puudutava ning mahult erakordselt suure eelnõuga (seletuskiri on 431 lk pikk!) Eelnõu, kui see sellisel kujul vastu võetakse, toob kaasa 91 teise seaduse muudatused. Eelnõu osades regulatsioonides puudutatakse Eesti demokraatliku riigikorralduse ja toimimise aluseid ning see tingib riigiõiguslikku süvaanalüüsi. Eelnõu süvendatud analüüs nõuab selle mahu ja regulatsioonivälja tõttu eraldi ettevõtmist ja aega ning ei mahu käesoleva arvamuse koostamise raamidesse. Üldhinnanguna tuleb tunnistada, et koostajad on lisanud eelnõu peatükki 5 „Piiravad meetmed“ käsitlemise ka isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kohaldamise (§-d 45–72) kohta. Samas ei saa jätta märkimata, et eelnõus on alajaotus (p. 5) eelnõu vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusele, kuid puudub alajaotuseliselt sama tasemega käsitus eelnõu kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Mis puudutab vastavust EL-i õigusega, siis see osa ei ole just väga korrektne, sest EL õiguse hulka on näiteks arvatud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon (mis on Euroopa Nõukogu, mitte Euroopa Liidu instrument) ning näiteks ka ILO konventsioon (mis on ÜRO instrument).

Üksikute piiravate meetmete osas on tehtud arvestatavaid käsitusi (küll mitte väga järjekindlaid), toetudes Eesti Vabariigi põhiseaduse II peatüki sätetele ja asjakohasele kohtupraktikale. Samas, osade piirangute käsitluses toetutakse põhiseadusele, mõnes teises (näiteks avalike ürituste korraldamise ja koosolekute pidamise piiramise) osas piirduakse aga ainult mõnele teisele seadusele (näit. KorS-ile) toetumisega.

Esiletõstmist vääriva novellina sisaldab eelnõu ja selle seletuskiri inimõiguste ja põhivabaduste piiramise üldvõitlust tsiviilkriisi ja riigikaitse olukorras. Seda normi tuleb pidada vältimatult vajalikuks, sest käsitatavat olukorda on võimatu detailselt reguleerida kõrge määramatuse ja rakenduspraktika puudumise tõttu.

²⁵ Vormiliselt ei ole VV eelnõud veel algatanud, see on kooskõlastamisel.

Järeldused ja ettepanekud.

P. Pikamäe koostatud ja Riigiõiguse sihtkapitali nõukoja poolt heaks kiidetud arvamuses esile toodud puudused on olulised ja endiselt aktuaalsed ning vajavad kõrvaldamist. Selle vältimatuks lähtekohaks peaks olema tänaseni kasutatavate eelnõude koostamise juhendmaterjalide korrigeerimine. Eelduslikult tooks see kaasa ka neist lähtuva praktika muutmise. Kokkuvõtvalt võiks muudatused olla järgnevad:

1. Jätkata eelnõude väljatöötamise kavatsuste (VTK) koostamist, asetades rõhu reguleerimist vajavate õiguspoliitiliste probleemide esiletoomisele ja väljapakutavatele lahendustele.
2. Loobuda VTK-des põhiseaduspärasuse analüüsist ja esitamisest. Tarbe korral ja sõltuvalt eelnõust võiks teha üldist laadi osundusi võimalikele põhiseaduspärasuse riivetele.
3. Eelnõude koostamise juhendmaterjali tuleks sisse viia senisest selgem nõue eelnõus pakutava regulatsiooni põhiseaduspärasuse analüüsiks ja hindamiseks. See annab indikatsiooni eelnõude edasisel menetlemisel ilmnedavatest probleemidest ning aitab kujundada Eesti riigiõigusprikatit ja -kultuuri. Eelnõude ettevalmistamise juhendmaterjalides asjakohaseid korrektiivse tegemata jätkub senine praktika.
4. Juhendmaterjalide korrigeerimine eeldab omakorda:
 - a) põhimõttelist doktrinäärset valikut (suunamuutust) asjakohases juhendmaterjalis ning selle põhjal pakutava regulatsiooni kujundamises ja hindamises lähtuvalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-s 1 sätestatust ehk siis lähtumist Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest (kaitseklauslist).
 - b) lähtumist Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi (riigi)õigussüsteemide suhestumises esmasuse, mitte ülimuslikkuse suhtest (printsipiibist).
5. Eelnõudes tuua selgelt esile nende eesmärk, seostatus põhiseaduse normidega, vähendada ülemäärast detailsust ja jätta rohkem ruumi kohaldamispraktikale kohtutes.
6. On möödapääsmatu läbi viia põhjalikum uurimus ja analüüs EL-i ja osalisriikide (riigi)õiguse vahekorra kaasaegsetest arengutest ja käsitlustest, mille põhjal saaks kujundada uue õigussüsteemide suhestusdoktriini.

III. ÜLEREGULEERIMISE ILMINGUD ÕIGUSLOOMES JA SELLE MÕJU ÜHISKONDLIKU ELU KORRALDAMISELE

Norman Aas

Käesolev arvamus on koostatud Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali ülesandel hea õigusloome põhimõtete rakendamises ja arengusuundade elluviimisest 2023. aastal. Käesolev analüüs keskendub eelkõige nn ülekuldamise (ingl. keeles „gold-plating“) probleemile, mille all peetakse silmas põhjendamatu ülereguleerimist Euroopa Liidu õigusnormide siseriiklikku õigusesse ülevõtmisel.

1. Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise põhimõtted

Euroopa Liidu (*edaspidi* EL) õiguse ülevõtmise olulised tingimused tulenevad EL-i õiguskorrast endast, sh EL-i õiguse ülimuslikkuse põhimõttest. EL-i õiguse ülimuslikkuse doktriin on liidu õiguskorra alustala ning selle eesmärk on tagada liidu õiguse ühtsus ja

järjepidevus. EL Kohus on rõhutanud, et EL-i õigusel on riikliku õiguse suhtes absoluutne ülimuslikkus ning liikmesriikide kohtud peavad seda oma otsuste tegemisel arvesse võtma.²⁶

Seega on EL-i õiguse ülevõtmisel mänguruum liikmesriigi jaoks nagunii piiratum ja rahvuslike huvide arvestamisel on oluline roll EL-i enda õigusloomeprotsessi panustamisel, kuna juba vastuvõetud õigusakti ülevõtmisel või rakendamisel on valikud suhteliselt piiratud.

Samuti sõltub EL-i õiguse ülevõtmise „mehaanika“ õigusakti liigist. Näiteks EL-i määruse ülevõtmine selle siseriiklikusse õigusesse lihtsalt ümber kirjutamise abil on vastuolus EL Kohtu seisukohtadega.²⁷ Mõnel juhul võib siiski olla vajalik määruse rakendamiseks võtta vastu siseriiklikke õigusakte, et määrata kindlaks EL-i õigust kohaldavad liikmesriigi institutsioonid, liikmesriigi õigusega sobivad sanktsioonid EL-i määrusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest jms. Direktiiviga kohustatakse riike saavutama selles sätestatud eesmärgid, kuid riikidel on õigus selleks vajalikud meetodid ise valida ja liikmesriigi valikuvabadus on suurem.

Siseriiklikult on EL-i õiguse ülevõtmise põhimõtteid käsitletud mitmes erinevas siseriiklikus õigusaktis ja juhismaterjalis.

(a) Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030

Üldpõhimõtete tasandil on olulisimad Riigikogu poolt 12.11.2020 vastuvõetud otsuses „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ (RT III, 17.11.2020, 2) (edaspidi ÖPPA) toodud põhimõtted. Vastavalt ÖPPA p-le 10 peab riik oluliseks kõrgel tasemel aktiivselt panustada EL-i ja rahvusvahelisse õigusloomesse, aidates ka sel tasandil kaasa hea õigusloome põhimõtete rakendamisele. EL-i õigusloomes osalemisel arvestatakse võimalikult suures ulatuses riigisisese õigusloome põhimõtteid. EL-i ja rahvusvahelise õiguse rakendamine riigisiseses õiguses peab olema süsteemne ning valdkonnapõhiselt tervikuna juhitud.

EL-i ja rahvusvahelises õigusloomes osalemisel hinnatakse väljatöötatavate õigusaktide mõju juba Eesti seisukohtade kujundamisel. Samuti leitakse viis, kuidas selles etapis igakülgset analüüsida väljatöötatava õigusakti sobivust Eesti õigusesse, kaasates valdkonna parimad asjatundjad (ÖPPA p 12.3.2).

EL-i poolt juba vastuvõetud õiguse ülevõtmise protsessi reguleerib ÖPPA siiski üsna napilt, mistõttu võib eeldada, et see peab vastama kõigile siseriikliku seadusloome standarditele. Erisusena saab välja tuua punkti 12.1.3, mille järgi Vabariigi Valitsus võib jätta väljatöötamiskavatsuse koostamata EL-i õiguse rakendamisel, kui sellega kaasnev mõju on juba hinnatud.

(b) Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetid 2023–2025

Vabariigi Valitsuse poolt 22.06.2023 heaks kiidetud „Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetid 2023–2025“²⁸ (edaspidi EL-i poliitika prioriteetid) punkt 5 toob välja üldpõhimõtte, et EL-i õigusaktide ülevõtmisel tuleb piirduda kokkulepituga ja vältida nn ülekuldamist.

(c) Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (RT I, 29.12.2011, 228) (edaspidi HÕNTE) reguleerib EL-i õiguse ülevõtmisel erisusi eelkõige väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) ja

²⁶ Märgilise tähtsusega kohtuasjas *van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen ja Costa vs. ENEL* (05.02.1963 otsus asjas 26/62) töötas EL Kohus juba rohkem kui 60 aastat tagasi välja EL-i õiguse vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse alusdoktriini, mida on järjekindlalt edasi arendatud.

²⁷ Vt nt EL Kohtu 07.02.1973 otsus 39/72 ja 02.02.1977 otsus 50/76.

²⁸ Internetis (23.11.2023): <https://riigikantslei.ee/media/2662/download>

seletuskirjade osas. Seega ülejäänud osas peab EL-i õiguse ülevõtmisega seotud õigusloome vastama kõigile muudele HÕNTE tingimustele.

HÕNTE § 1 lg 2 p 2 ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu käsitleb EL-i õiguse rakendamist ja kui eelnõu aluseks oleva EL-i õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtunud lõikes 1 sätestatud nõuetest, st kaalutud erinevaid alternatiive eesmärgi saavutamiseks ja viidud läbi igakülgne mõjuhindamine.

Justiitsministeerium on samas välja toonud, et tegemist ei ole siiski absoluutse erandiga ning teatud olukordades peab VTK koostama.²⁹ Eelkõige juhul, kui EL-i õigusakt jätab liikmesriigile sisuliste valikute tegemisel kaalutlusruumi, peab VTK koostama, välja arvatud olukordades, kus EL-i õigusakti läbirääkimiste käigus on kaalutlusruumi kasutamise osas VTK punkte analüüsitud ning analüüsi on võimalik kirjalikult taasesitada või kaalutlusruumi kasutamiseks on mõistlikke lahendusi selgelt ainult üks. Kaalutlusruumi kasutamiseks on tegemist ka *gold-plating*'u puhul, st juhul, kui otsustatakse EL-i õigusaktis sätestatust rangemalt üle võtta, kasutada või jätta kasutamata mõni EL-i õigusaktis lubatud erand või rakendada EL-i õigusakti selles ettenähtud tähtjast varem.³⁰

HÕNTE § 45 sätestab täpsemad tingimused EL-i õiguse ülevõtmisega seotud eelnõu seletuskirjadele. EL-i direktiiviga kooskõlla viimisel lisatakse seletuskirjale Euroopa Komisjonis väljatöötatud vastavustabel, selle puudumisel käesoleva eeskirja lisas esitatud vastavustabel. Kui Euroopa Liidu õigusakt jätab liikmesriigile õiguse selle õigusakti rakendamisel normide täpsustamiseks, tuleb eelnõu seletuskirjas põhjendada riigisiselt kehtestatava regulatsiooni olemust ja vajalikkust ning tuuakse välja võimalik alternatiiv.

(d) *Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised*

Euroopa Liidu asjade menetlemise juhendi³¹ (edaspidi *Riigikantselei juhend*) § 20 lg 1 p 2 kohaselt esitatakse EL-i asja kohta koostatud protokollis märgitava otsuse eelnõus lühidalt argumenteeritud seisukohad EL-i asjas esitatud põhiliste ettepanekute kohta, mille rakendamisega kaasneb vajadus muuta seadust või millega kaasneb oluline mõju. Seisukohtades tuuakse esile Eesti eelistused, muutmisettepanekud ning vajaduse korral määratakse ka läbirääkimiste piir.

Riigikantselei juhendi § 34 lg 2 sätestab, et üldjuhul ei käsitleta direktiivi ülevõtva õigusakti eelnõus küsimusi, mis ei kuulu direktiivi reguleerimisalasse.

(e) *Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat*

Direktiivide ülevõtmise ja kaalutlusruumi kasutamise kohta ning VTK rollist selles annab suuniseid ka Ametniku Euroopa Liidu käsiraamatu³² peatükk 7 „Euroopa Liidu õigusaktide rakendamine“. Käsiraamatu punkt 7.1.4. kohaselt, olenemata sellest, kas VTK koostati või mitte, peab EL-i õigusakti rakendava seaduseelnõu seletuskirjas esitama tõendus põhised andmed ja arutluskäigu Eestile avalduvatest mõjudest. Samuti peab esitama informatsiooni selle kohta, keda ja kuidas Eesti seisukohtade kujundamise ja kaalutlusotsuste tegemisse kaasati.

²⁹ Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks on välja töötatud eraldi VTK vorm. Internetis (23.11.2023): <https://www.just.ee/media/769/download>

³⁰ Internetis (23.11.2023): <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/euroopa-liit-ja-parem-oigusloome>

³¹ Riigisekretäri poolt 01.03.2021 kinnitatud Euroopa Liidu asjade menetlemise juhend. Internetis (23.11.2023): <https://www.riigikantselei.ee/media/879/download>

³² Internetis (23.11.2023): <https://www.just.ee/media/3062/download>

2. Ülekuldamine

Ülereguleerimiseks või ülekuldamiseks (ingl. keeles *gold-plating*) nimetatakse põhjendamatut ülereguleerimist EL-i õiguse siseriiklikul ülevõtmisel. Ülereguleerimisega on tegemist siis, kui rakendamine läheb kaugemale direktiivi järgimiseks vajalikust miinimumist.

Taoline „mitteminimalistlik“ EL-i õiguse ülevõtmine võib toimuda erinevatel viisidel ja mitte alati ei pruugi see olla negatiivne. Näiteks võivad riigid põhjendatult jätta üle võtmata direktiivis sisalduva (vähemregulatiivsed) erandid, mis on seal eelkõige teiste liikmesriikide nõudmisel ja mis asjakohases liikmesriigis pole vajalikud. Teiseks võib olla mõistlik juba olemasolevate siseriiklike standardite säilitamine, mis on rangemad kui EL-i õiguses nõutud, või näiteks direktiivi jõustamine ettenähtud tähtajast varem. Samuti võib EL-i õiguse siseriiklikul ülevõtmisel olla teatud juhul põhjendatult laiem kohaldamisala, mida Euroopa direktiiv algselt ei hõlmanud.

Kui taolisel mitteminimalistlikul ülevõtmisel on kokkuvõttes siseriiklikult dereguleeriv mõju või kaasneb sellega suurem selgus, ei ole see oma olemuselt negatiivne. Kuid enamikul juhtudel koormab ülekuldamine riiki, ettevõtteid ja inimesi. See võib kaasa tuua kulude suurenemise või seada ettevõtteid teiste liikmesriikidega võrreldes ebasoodsasse olukorda. Seetõttu omab mõiste „ülekuldamine“ EL-i kõnepruugis siiski selget negatiivset allteksti.

Ülekuldamise praktikaid on tugevalt kritiseeritud ja paljudel riikidel – nt Rootsil ja Hollandil – on range „mitteülekuldamise“ poliitika. Kokkuvõttes ollakse valdavalt seisukohal, et võimaluse korral tuleb EL-i õigus üle võtta võimalikult minimalistlikult ja ülekuldamine on õigustatud ainult erandkorras avaliku huvi, turvalise ärikeskkonna või õigussüsteemi sisemise sidususe nimel.³³

3. Analüüsitud eelnõud

Käesoleva arvamuse koostamiseks on analüüsitud 11 Vabariigi Valitsuse poolt 2023. aasta jooksul Riigikogule esitatud seaduse eelnõud, mille peamiseks või vähemalt oluliseks osaks on olnud EL-i õiguse ülevõtmine. Lisaks on analüüsitud ühte eelnõu, mis on esitatud analüüsi läbiviimise hetkeks Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks, kuid mida ei ole veel esitatud Riigikogule.³⁴ Analüüsitud eelnõud on toodud alltoodud tabelis koos märkustega, kas eelnõu reguleerib ka muid küsimusi peale EL-i õiguse ülevõtmise, kas eelnõule eelnes VTK ja kas eelnõule on lisatud kohustuslik vastavustabel.

³³ Vt ülekuldamise kohta lähemalt nt E. Magrani, N. Alija, F. Andrade, ‘Gold-plating’ in the transposition of EU Law, e-Pública, Vol. 8 No. 2, September 2021. Internetis (23.11.2023): <https://e-publica.pt/api/v1/articles/31477-gold-plating-in-the-transposition-of-eu-law.pdf>

³⁴ Osade analüüsitud eelnõude osas on autor vandeadvokaadina kliente nõustanud või arvamust avaldanud.

Eelnõu / menetlusetaapp (seisuga 23.11.2023)	Ülevõetav õigusakt	Reguleerib ka muid teemasid	VTK	Vastavustabel
Kogumispensionide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (771 SE) Vastuvõetud (RT I, 17.03.2023, 5)	Määrus (EL) 2019/1238 ³⁵ Direktiiv (EL) 2019/1160 ³⁶	Jah	Ei	Ei
Tubakaseaduse muutmise seadus (223 SE) Teine lugemine	Direktiiv (EL) 2022/2100 ³⁷	Ei	Ei	Jah
Infoühiskonna teenuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus (224 SE) Esimene lugemine	Määrus (EL) 2021/784 ³⁸	Jah	Ei	Ei
Käibemaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus (225 SE) Vastuvõetud (RT I, 21.11.2023, 1)	Direktiiv (EL) 2020/284 ³⁹	Ei	Ei	Jah
Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seadus (vaenu õhutamine ja vaenumotiiviga kuriteod) (232 SE) Esimene lugemine	Raamotsus 2008/913/JSK ⁴⁰	Jah	Ei	Ei
Töölalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus (257 SE) Teine lugemine	Direktiiv (EL) 2019/1937 ⁴¹	Ei	Jah	Jah
Ravimiseaduse, ravikindlustuse seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seadus (299 SE) Vastuvõetud (RT-s avaldamata)	Direktiiv 2001/83/EÜ ⁴² jt	Jah	Jah	Ei

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2019/1238 üleeuroopalise personaalse pensionitoote (PEPP) kohta.

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2019/1160, millega muudetakse direktiive 2009/65/EÜ ja 2011/61/EL seoses investeerimisfondide piiritlese turustamisega.

³⁷ Euroopa Komisjoni delegeeritud direktiiv (EL) 2022/2100, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL seoses teatavate erandite tühistamisega kuumutatud tubakatoodete puhul.

³⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/784, 29. aprill 2021, mis käsitleb võitlemist terroristliku veebisisu levitamise vastu.

³⁹ Nõukogu direktiiv (EL) 2020/284, 18. veebruar 2020, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ, et kehtestada makseteenuse pakkujatele teatavad nõuded.

⁴⁰ Nõukogu raamotsus 2008/913/JSK, 28. november 2008, teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega.

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937, 23. oktoober 2019, liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta.

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EÜ inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta.

Liiklusseaduse ja autoveoseaduse muutmise seadus (302 SE) Teine lugemine	Direktiiv (EL) 2022/362 ⁴³ Direktiiv (EL) 2022/2561 ⁴⁴ Direktiiv (EL) 2022/738 ⁴⁵	Jah	Ei	Jah
Ehitusseadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (taastuvenergia kasutuselevõtu kiirendamine) (308 SE) Esimene lugemine	Direktiiv (EL) 2021/1187 ⁴⁶	Jah	Ei ⁴⁷	Jah
Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (kollektiivse esindushagi menetluse loomine) (334 SE) Esimene lugemine	Direktiiv (EL) 2020/1828 ⁴⁸	Ei	Ei	Jah
Veeseaduse muutmise seadus (346 SE) Riigikogu menetlusse võetud	Määrus (EL) 2020/741 ⁴⁹	Jah	Ei ⁵⁰	Ei
Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus ⁵¹	Direktiiv (EL) 2019/1 ⁵²	Jah	Ei	Jah

4. Tähelepanekud konkreetsete eelnõude osas

Alljärgnevalt keskendutakse eelnõudele, mille osas analüüsi koostaja näeb teatud küsitavust hea õigusloome tavale vastavuse ning ülekuldamise kontekstis.

(a) Kogumispensionide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (771 SE)

Kuigi eelnõule ei ole eelnenud VTK-d, saab positiivse poole pealt välja tuua, et eelnõu seletuskirjas on VTK-st loobumist sisuliselt põhjendatud, samuti on toodud viited EL-i õigusakti enda mõjuhindangutele ja määruse eelnõule 2018. aastal Eesti seisukohtade kujundamisel läbiviidud hinnangule.

⁴³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/362, 24. veebruar 2022, millega muudetakse direktiive 1999/62/EÜ, 1999/37/EÜ ja (EL) 2019/520 seoses sõidukite maksustamisega teatavate taristute kasutamise eest.

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/2561, 14. detsember 2022, reisijate- või kaubaveol kasutatavate teatavate maanteeõidukite juhtide alus- ja jätkuõppe kohta (kodifitseeritud).

⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2022/738, 6. aprill 2022, millega muudetakse direktiivi 2006/1/EÜ ilma juhita renditud sõidukite kasutamise kohta kaupade autoveol.

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2021/1187, 7. juuli 2021, millega tõhustatakse üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) väljaarendamise edendamiseks võetavaid meetmeid.

⁴⁷ VTK asemel kasutati avalikku konsultatsiooni. Eelnõu toimiku number ÕIS-is: 23-0257.

⁴⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2020/1828, mis käsitleb tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagisid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/22/EÜ.

⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/741, 25. mai 2020, mis käsitleb vee taaskasutuse miinimumnõudeid.

⁵⁰ VTK asemel koostati eelnõu põhialused, vt Vili, M. (2022). Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2020/741/EL, mis käsitleb vee taaskasutuse miinimumnõudeid, rakendamine Eesti õigusruumis. Analüüs. Advokaadibüroo WALLESS. Internetis (23.11.2023): <https://envir.ee/media/7894/download>

⁵¹ Eelnõu on Justiitsministeeriumi poolt esitatud Vabariigi Valitsusele 09.11.2023. Eelnõu toimiku number ÕIS-is: 23-0503.

⁵² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, 11. detsember 2018, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsionormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine.

Riigikogus lisati eelnõule teisel lugemisel muudatusettepanek, mis ei olnud algse eelnõu reguleerimisobjektiga kuidagi seotud. Muudatusega anti krediitiasutustele õigus edastada rahvusvahelise sanktsiooni alla kuuluva kauba sisse- ja väljaveo keelu rikkumise kahtluse või ohu korral pangasaladuseks olevat teavet Maksu- ja Tolliametile.

(b) Infoühiskonna teenuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus (224 SE)

Lisaks määruse ülevõtmisele muudetakse eelnõuga KarS-i § 237² ja jäetakse lõikest 1 välja sõna „avaliku“. Muudatusega kaotatakse KarS-ist tingimus, et üleskutse panna toime terrorikuritegu peab ilmingimata olema avalik. Eelnõule VTK-d eelnenud ei ole, viidatakse vaid formaalselt HÕNTE erandile. Seletuskirjast nähtuvalt olevat KarS-i muudatuse põhimõtteid analüüsitud justiitsministeeriumi 2015. aastal kooskõlastamiseks esitatud VTK⁵³ kooskõlastusringil ja sellel põhineva eelnõu koostamise raames. Samas käesoleva analüüsi autor ei tuvastanud, et toonane VTK oleks seda teemat otseselt puudutanud, seda enam, et 2015. aasta VTK-le järgnes ka seaduseelnõu koostamine ja selle vastuvõtmine.⁵⁴

Tähelepanuväärne on ka see, et justiitsministeerium tegelikult kahtles kooskõlastusringil selle muudatuse vajaduses, kuna ei rahvusvaheline õigus ega ka ülevõetav määrus seda ei nõua. Seega on pigem siseriikliku poliitilise otsustuse küsimus, kas ja kuidas see on vajalik. Kokkuvõttes on direktiivi ülevõtmise varjus ilma VTK-d koostamata kavas muuta seadust vaid siseriiklikust kaalutlustest lähtuvalt, mis ei ole kooskõlas hea õigusloome reeglitega.

Eelnõul puudub ka vastavustabel, nagu nõuab seda HÕNTE § 45 lg 2.

(c) Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seadus (vaenu õhutamine ja vaenumotiiviga kuriteod) (232 SE)

Tegemist on aastaid Eesti ühiskonnas diskussioone põhjustanud vaenu õhutamise kriminaliseerimise eelnõuga. Kuigi eelnõu üheks selgeks eesmärgiks on Nõukogu raamotsuse 2008/913/JSK⁵⁵ ülevõtmine, millega viivitamise osas on Eesti suhtes alustatud 2020. aastal rikkumismenetlus, on võrreldes raamotsuses nõutuga vaenatavate gruppide ringi laiendatud.

Raamotsuse artikkel 1 nõuab tegude kriminaliseerimist, mis avalikult kihutavad vägivalle või vihkamisele isikute rühma või rühma liikme vastu, keda *määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärv, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel*. Raamotsuse artikli 4 kohaselt võtavad artiklites 1 ja 2 nimetatud sümptomite osas liikmesriigid vajalikud meetmed, tagamaks, et rassistlikku ja ksenofoobilist motiivi loetakse raskendavaks asjaoluks või et sellist motiivi võib kohtus karistuse määramisel arvesse võtta.

Eelnõus lähtutakse vaenatavate gruppide loetelus eelkõige põhiseaduse § 12 lg 1 ls 2, mille järgi kedagi ei tohi diskrimineerida *rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu*. Eelnõuga lisatakse kaitstavate tunnuste loetelusse lisaks veel puue ning varasemast ajast (2006. aasta) sisaldub seal ka seksuaalne sättumus.

Kuigi selliselt nimetatud grupid võivad olla kohased vaenu õhutamise *sui generis* kuriteokoosseisus, on samade tunnuste kasutamine karistust raskendava asjaoluna KarS § 58

⁵³ Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus terrorismi karistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks 27.11.2015. Eelnõu toimiku number ÕIS-is: 15-1756.

⁵⁴ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (terrorismivastase võitluse direktiivi ülevõtmine) – RT I, 04.01.2019, 12.

⁵⁵ Nõukogu raamotsus 2008/913/JSK, 28. november 2008, teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega.

p-s 14 küsitav.⁵⁶ Probleem on selles, et ohvri valimine tema teatavate tunnuste järgi ei ole omane ainult n-ö vaenumotiivile ja vaenuritegudele. Paljud süüteoosseisud on üles ehitatud teatud tunnustele vastavate ohvrite kaitseks või on tegemist laialdaselt kriminoloogiliselt omaksvõetud arusaamaga, et teatud kuritegusid pannaks toime eelkõige teatud tunnustele vastavate ohvrite vastu.

Eelnõu jõustumisel tekiks näiteks olukord, kus kõnealune raskendav asjaolu esineks pea 100% seksuaalse enesemääramise vastaste süütegude puhul, kus üldjuhul valitakse ohver soo või seksuaalse sättumuse järgi. Nende kuritegude puhul sisaldub vastav ebaõigus juba aga põhikoosseisus ja selle käitlemine täiendava raskendava asjaoluna ei ole põhjendatud.

Kokkuvõttes oleks olnud mõistlik piirduda uue raskendava asjaoluna raamotsuses viidatud rassistliku või ksenofoobilise motiiviga ning mitte seda laiendada.

Kuigi eelnõule ei eelnenu VTK-d, on selle puudumist põhjendatud, ja võib nõustuda, et seda asendab enam kui 10 aastat kestnud diskussioon, tehtud analüüsid, erinevad kooskõlastusel käinud eelnõud ja toimunud ümarlaadud.

(d) *Töölalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus (257 SE)*

Selle eelnõu puhul on tähelepanuväärne, et tegemist on sisuliselt teise katsega EL-i regulatsiooni ülevõtmiseks. Esimene eelnõu (Rikkumisest teavitaja kaitse seadus - 504 SE⁵⁷) algatati Vabariigi Valitsuse poolt 10.01.2022, see läbis Riigikogu XIV koosseisus esimese lugemise jaanuaris 2022, kuid langes menetlusest välja seoses Riigikogu volituste lõppemisega 2023. aasta kevadel.

Esialgne eelnõu läks selgelt kaugemale kui direktiivis (EL) 2019/1937⁵⁸ minimaalselt nõutu ja seda plaaniti kohaldada kõigi töölalases kontekstis teada saadud rikkumistele (tuleb aga välja tuua, et laiema kohaldamisala võimaluse nägi ette ka direktiiv ise). Seetõttu oli ka eelnõu nimi laiemalt sõnastatud kui praegu (rikkumisest teavitaja kaitse seadus vs töölalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus).

Esimese eelnõu menetlus tekitas aga küllaltki suurt (poliitilist) vastuseisu, sh viidati sellele kui ebavajalikule ülereguleerimise näitele. See on tõenäoliselt ka põhjus, miks uus eelnõu piirdub vaid direktiivis minimaalselt nõutuga.

Positiivsena saab välja tuua eelnõule lisatud põhjalikku võrdlustabelit, kust on selgelt näha, millised normid on ülevõtmiseks kohustuslikud ja millised normid soovib riik üle võtta.

(e) *Liiklusseaduse ja autoveoseaduse muutmise seadus (302 SE)*

Kuigi direktiivid seda ei nõua, tõstetakse eelnõuga väärtetrahve isikutele, kes lubavad teisi sõitma või juhivad ise veoautot teekasutustasu tasumata või kui teekasutustasu on tasutud väikesemas määras. Arvestades trahvide maksmise senist statistikat, võib trahvidest laekuv tulu suureneeda eelnõu loojate hinnangul ca 400 000 euro võrra.

⁵⁶ KarS § 58 täiendatakse eelnõus punktiga 14, mis sätestab karistust raskendava asjaoluna süüteo toimepanemise *isiku suhtes tulenevalt* tema rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, puude, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi tunnusest.

⁵⁷ Rikkumisest teavitaja kaitse seadus 504 SE. Internetis (23.11.2023): <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/be649d11-1eb9-40c2-820b-14391f119fac/rikkumisest-teavitaja-kaitse-seadus>

⁵⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937, 23. oktoober 2019, liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta.

Tõenäoliselt on täiendav eelarvelaekumine ka põhjus, miks antud eelnõu on Vabariigi Valitsuse poolt seotud valitsuse usaldushääletusega. Kokkuvõttes on direktiivi ülevõtmise varjus ilma VTK-d koostamata kavas muuta seadust vaid siseriiklikust kaalutlustest lähtuvalt, mis ei ole kooskõlas hea õigusloome reeglitega.

(f) Ehitusseadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (taastuenergia kasutuselevõtu kiirendamine) (308 SE)

Kuigi eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle direktiiv (EL) 2021/1187 (millega tõhustatakse üleeuroopalise transpordivõrgu (TEN-T) väljaarendamise edendamiseks võetavaid meetmeid), on antud eelnõu põhieesmärgiks hoopis kiirendada uute taastuenergia võimsuste kasutuselevõttu, mis ei ole otseselt seotud ka EL-i õiguse ülevõtmisega. On kaheldav, kas niivõrd erinevaid teemasid on mõistlik käsitleda ühes eelnõus.

(g) Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus

Kõnealuse eelnõuga soovitakse Eesti õigusesse üle võtta nn ECN+ direktiiv. Antud eelnõu on tekitanud Eesti juristkonnas laialdast diskussiooni, eelkõige on vaidlusaluseks küsimuseks, kas reeglid tuleb üle võtta vääртеomenetluses või luua selleks Eesti õiguskorra jaoks uus nn haldustrahvimenetlus.

Vabariigi Valitsus on EL-i poliitika prioriteetide p-s 84 välja toonud, et Eesti jaoks on oluline, et EL-i ühtse turu reeglite kokkuleppimisel ei hägustuks haldusõiguse ja karistusõiguse piirid. Liikmesriikidele peab liidu õiguse rikkumistele reageerimisel jääma õigus valida nende karistusõiguse aluspõhimõtetega sobivat menetlusliiki ja -korda. Vältida tuleb haldustrahvi või halduskaristuse mõistega Eesti karistusõiguse süsteemi ulatuslikku muutmist.

Samuti tuleb tähele panna, et ECN+ direktiivi EL-i tasandil omal ajal läbi rääkides lähtus Vabariigi Valitsuse sellest, et direktiiv võetakse üle vääртеomenetluses: „*ECN+ algatuse pinnalt kehtestatava direktiivi ülevõtmiseks riigisisesele õigusesse tuleb esmalt otsustada, millises menetlusliigis Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 ning nendega paralleelselt kohalduva riigisisese õiguse rikkumisi edaspidi menetleda. Eelduslikult võiks selleks olla vääртеomenetlus /.../*”.⁵⁹

Kuigi eelnõu loojad on asunud seisukohale, et ECN+ direktiivi ülevõtmine Eesti vääртеomenetlusse ei ole õiguslikult võimalik, on paljud õiguseksperdid siiski vastupidisel seisukohal.⁶⁰ Samuti tuleb arvestada, et 01.11.2023 jõustusid juba olulised muudatused KarS-is (RT I, 11.03.2023, 1), millega lahendati ära paljud probleemid, mida eelnõu loojad on seni kasutanud vääртеomenetluse kõlbmatuse põhjustena.⁶¹ ECN+ eelnõu jõustumine praegusel kujul tooks seega kaasa olukorra, kus EL-i õigusest tulenevaid rahatrahve võetakse Eestisse üle kahes erinevas vormis: vääртеokaristuste ja haldustrahvidena. Kokkuvõtvalt suurendaks see veelgi õiguslikku killustatust ja võimalikku ebavõrdset kohtlemist.

⁵⁹ Seletuskiri „Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi“, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine, eelnõu kohta, lk 8. Internetis (23.11.2023): <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/76971bcb-854e-4993-94a6-22b915f14321>

⁶⁰ Vt nt M. Mäesalu, M. Tuus, ECN+ direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmine: vääртеomenetlus kui võimalik ning otstarbekaim lahendus, *Juridica* 2023/8. A. Soo, A. Lott, A. Kangur. Võimalused Euroopa Liidu halduskaristuste ülevõtmiseks Eestis. – *Juridica* 2020/4.

⁶¹ Antud seadusemuudatus tegeles samuti Euroopa Liidu õigusest tulenevate rahatrahvide probleemaatikaga, kandes ka vastavat nime: „Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid)“.

Vabariigi Valitsuse enda ülalviidatud seisukohtade valguses (et liikmesriikidele peab liidu õiguse rikkumistele reageerimisel jääma õigus valida nende karistusõiguse aluspõhimõtetega sobivat menetlusliiki ja -korda) on kummastav, et antud eelnõu puhul on asunud hoopis otsima põhjuseid, millega õigustada Eesti karistusõiguse aluspõhimõtete hägustamist.

Teise ülekuldamise näitena võib antud eelnõu puhul välja tuua ettevaatamatusest toimepandud keelatud kokkulepete karistamise vaid riigisisese mõjuga juhtumite korral. Käesoleval ajal on Eestis konkurentsi kahjustav kokkulepe karistatav vaid tahtlikult toimepanduna (KarS § 400), samas direktiiv laiendab karistust ka ettevaatamatusele. Samas jäävad direktiivi kohaldamisalast välja pelgalt riigisisese mõjuga keelatud teod.⁶² Seega, kuigi Eestil on kohustus üle võtta ECN+ direktiiv ja kohaldada ELK praktikat vaid ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumistele, laiendab eelnõu ettevaatamatute rikkumiste eest karistamise võimalust ka juhtumitele, mis ei oma mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele ja mis jäävad väljapoole ECN+ direktiivi mõjuala.

5. Kokkuvõte

EL-i õiguse ülevõtmisel loobutakse sageli kergekäeliselt VTK koostamisest või vähemalt ei põhjendata seda piisavalt. Analüüsitud 12 eelnõust oli VTK koostatud kahele, lisaks kolmel juhul oli VTK-st loobumise põhjusena toodud muul viisil toimunud arvamuskorjed, mis kandsid VTK-ga sarnast eesmärki.

Üldiselt viidatakse VTK mittetegemise puhul formaalselt vastavale HÕNTE erandile ega tooda välja, kas ja mil viisil on regulatsiooni mõjusid hinnatud EL-i õigusloomeprotsessis või Eesti seisukohtade kujundamisel. Selles osas saab positiivsena välja tuua aga rahandusministeeriumis ette valmistatud eelnõu, mille seletuskirjades viidatakse konkreetsetele nii EL-i mõjuhinnangutele kui ka Eesti seisukohtade kujunemisele EL- seadusloomeprotsessis. Selliste viidete puudumisel on sisuliselt võimatu hinnata, kas VTK-st loobumine on olnud põhjendatud.

Analüüsi autori hinnangul võiks seetõttu kaaluda HÕNTE § 45 täiendamist selge nõudega seletuskirjas välja tuua EL-i õigusloome protsessis kujundatud Eesti seisukoht või vähemalt viide sellele, sh oluline mõju või Eesti eelistused. Samuti viited EL-i tasemel läbiviidud olulisematele mõjuhinnangutele EL-i akti enda suhtes.

Pea pooltele eelnõudele ei olnud lisatud nõutavat võrdlustabelit, mis samuti raskendab arusaamist, kas regulatsioon võetakse üle minimaalseimal viisil. Positiivsena saab siinkohal välja tuua aga eelnõule 257 SE lisatud põhjalikku võrdlustabelit, kust on selgelt näha, millised normid on ülevõtmiseks kohustuslikud, millised vabatahtlikud ja milliseid valikuid riik tegi.

Üksnes neli analüüsitud eelnõu olid 100% mõeldud EL-i õiguse ülevõtmiseks, ülejäänud sisaldasid väiksemal või suuremal määral ka regulatsioone, mis ei puutunud konkreetse EL-i õigusakti. Teatud juhtudel võib see olla põhjendatud, samas oli paar eelnõu, kus jäi mulje, et EL-i õiguse ülevõtmise kiiluvees püütakse lihtsamal korral (eelkõige VTK-d koostamata) muuta ka puhtalt siseriiklikke regulatsioone (nt 224 SE, 302 SE).

Samuti on 2023. aasta eelnõude osas näiteid, mille puhul võib otseselt rääkida ülekuldamisest, kus siseriiklik normistik muutub keerukamaks või ulatub kaugemale, kui EL-i õiguses nõutu. Näideteks võib siinkohal tuua nn vaenukuritegude eelnõu ja ECN+ direktiivi ülevõtmise.

⁶² V.a direktiivi artikli 31 lõigete 3 ja 4 osas, mille puhul laieneb direktiiv ka liikmesriigi konkurentsiõiguse eraldiseisvale kohaldamisele.