

EKSPERTARVAMUS
ÕIGUSLOOMEPOLIITIKA PÕHIALUSTE TÄITMISE KOHTA 2024. AASTAL

Käesolev arvamus on koostatud Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali ülesandel esitamiseks Justiitsministeeriumile ja Riigikogule.

Arvamuses hinnatakse kümmet Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogu XV koosseisu poolt 2024. aastal vastu võetud seadust eesmärgiga välja selgitada, kuidas on järgitud:

- hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (**HÕNTE**) nõuet analüüsida seletuskirjas eelnõu põhiseaduspärasust (§ 43 lg 1 p 5); ning
- õigusloomepoliitika põhialustes aastani 2030 (**ÕPPA**) sisalduvaid hea õigusloome põhimõtteid ja arengusuundi (sh väljatöötamiskavatsuse ja mõjuanalüüsi olemasolu, mõjutatud isikute kaasamist ning õiguskeele kvaliteeti).

Analüüs hõlmab järgmisi seadusi:

1. Vangistusseaduse (**VangS**) ja teiste seaduste muutmise seadus (vangistusseaduse kaasajastamine ja digilahenduste kasutusele võtmine), algatatud 05.06.2023 (227 SE), vastu võetud 06.03.2024, RT I, 22.03.2024, 1;
2. Koolieelse lasteasutuse seaduse (**KELS**), kutseõppeasutuse seaduse (**KutÕS**) ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (**PGS**) muutmise seadus, algatatud 12.06.2023 (231 SE), vastu võetud 10.04.2024, RT I, 26.04.2024, 1;
3. Riigikogu valimise seaduse (**RKVS**) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, algatatud 13.11.2023 (344 SE), vastu võetud 07.05.2024, RT I, 24.05.2024, 1;
4. Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (**RSanS**) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, algatatud 17.10.2023 (332 SE), vastu võetud 15.05.2024, RT I, 07.06.2024, 1;
5. Töölasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus (**TÕRTKS**), algatatud 11.09.2023 (257 SE), vastu võetud 15.05.2024, RT I, 30.05.2024, 1;
6. Riigilõivuseaduse (**RLS**) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, algatatud 11.04.2024 (417 SE), vastu võetud 12.06.2024, RT I, 29.06.2024, 3;
7. Liiklusseaduse (**LS**) ning politsei ja piirivalve seaduse (**PPVS**) muutmise seadus, algatatud 06.05.2024 (429 SE), vastu võetud 12.06.2024, RT I, 29.06.2024, 4;
8. Karistusseadustiku (**KarS**) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (trahviühiku suurendamine), algatatud 11.04.2024 (415 SE), vastu võetud 12.06.2024, RT I, 29.06.2024, 1;
9. Krediidiinkassode ja -ostjate seadus (**KIOS**), algatatud 12.02.2024 (376 SE), vastu võetud 12.06.2024, RT I, 04.07.2024, 2;

10. Hädaolukorra seaduse (HOS) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, algatatud 06.05.2024 (426 SE), vastu võetud 25.09.2024, RT I, 08.10.2024, 1.

Valim sisaldab kokku üle 600 algupärase paragrahvi või seadusemuudatuse ning ekspert ei ole võtnud eesmärgiks läbi analüüsida kõiki sätteid, nende kohta antud selgitusi ja kooskõlastamisel tehtud märkusi. Arvamuses hinnatakse nõuete täitmist üldiselt ja kommenteeritakse valikuliselt konkreetseid juhtumeid.

Vahemikus 1. jaanuarist 15. novembrini 2024 on Riigikogu vastu võtnud 45 Vabariigi Valitsuse algatatud seadust (ei sisalda välislepingute ratifitseerimis- ja denonsseerimisseadusi ega riigieelarveid). Seega on analüüsi valimis üle viiendiku sel perioodil seaduseks saanud eelnõudest. Eelnõude valiku kriteeriumiteks on neis sisalduv potentsiaalne põhiõiguste riive ja erinevate elualade esindatus. TÕRTKS ja KIOS-ga ning HOS muudatustega võetakse üle Euroopa Liidu direktiive, ülejäänud analüüsitud seadused ei seondu Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Neli eelnõu on välja töötanud Justiitsministeerium (VangS, RKVS ja KarS muudatused ning TÕRTKS), KELS jt seaduste muudatused on välja töötanud Haridus- ja Teadusministeerium, RSanS muudatused Välisministeerium, RLS muudatused Siseministeerium, LS ja PPVS muudatused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, KIOS Rahandusministeerium ning HOS muudatused Riigikantselei.

Analüüsi peamised allikad on eelnõude infosüsteemis (EIS) sisalduvad toimikud ja Riigikogu kodulehel avaldatud eelnõude menetlusinfo. Lisaks on ekspert tutvunud justiits- ja digiministri pöördumisele „Bürokraatiale vitsad peale“ laekunud vastustega.¹

Kokkuvõte

Analüüsi tulemusel leiab ekspert, et Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõude osas on õigusloome kvaliteet üsna hea ning ÖPPA põhimõtteid ja arengusuundi üldiselt järgitakse (ekspert ei hinnanud kõiki arengusuundi). Suurem on arenguruum põhiseaduspärasuse analüüsimisel. Järgnevalt täpsustatakse üldist hinnangut ja antakse mõned soovitusel.

Eeskujulik põhiseaduspärasuse analüüs sisaldus kahe eelnõu, RSanS muutmise ja KIOS seletuskirjades. Ülejäänud eelnõude puhul analüüsiti üksikute sätete põhiseaduspärasust või puudus igasugune analüüs (kolmel juhul). Ekspert soovib koondada põhiseaduspärasuse hinnangu seletuskirja eraldi peatükki ja lisaks konkreetsete sätete analüüsile anda ka üldine hinnang eelnõu põhiseadusele vastavusele. Seda peaks tegema kõigi seaduseelnõude kohta.

Väljatöötamiskavatsus eelnes ainult RKVS muutmise ja TÕRTKS eelnõu koostamisele. Neist esimese puhul oli VTK pigem vormitäide. Ekspert peab õigeks VTK koostamist ainult juhul, kui kavandatav normatiivne lahendus on uudne või on reaalselt võimalikud erisuunalised lahendused. Muudel juhtudel võiks välja töötada eelnõu või selle tuumiknormid koos lühikese seletuse ja mõju kirjeldusega ning neid mõjutatud isikutega vajadusel mitmes voorus läbi arutada. Lühikesed eelnõud ja seletuskirjad paisutavad küll õigusloome mahtu, aga on tõenäoliselt lihtsamini menetletavad.

Samas tuleb silmas pidada, et üleregulatsioon (nii normide arvu kui ka detailsuse mõttes) on ühiskonna jaoks suur ressursikulu ja seadusemuudatuste arvu peaks hoidma nii väiksena kui

¹ Justiits- ja digiminister ministritele, Riigikantseleile, õiguskantslerile ja riigikontrolörile, 08.08.2024. Kätesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/15937863>.

võimalik. Kuigi ekspert toetab „vitsad peale“ algatust, ei pea ta õigusloome mahu tükikaupa vähendamist saavutatavaks.

Eelnõude väljatöötajad kaasavad mõjutatud isikuid (riiklikke institutsioone, esindusorganisatsioone, vabaihendusi, ettevõtjaid jt) eelnõude arutellu üldiselt üsna lahkelt. Ühel juhul (RSanS muudatus) võinuks kaasatute ring olla laiem või siis polnud seletuskirjas kaasatud isikuid välja toodud. Kaasatust pärsib liiga lühike kooskõlastustähtaeg. Kindlasti peaks andma arvamuse avaldamiseks praegusest keskmiselt 2–3 nädalast rohkem aega või siis korraldama mitu kaasamisvoor.

Mõjuanalüüs oli koostatud kõigi uuritud eelnõude kohta. Mõjuanalüüsi osa on enamasti mahukas, hõlmates keskmiselt veerandi seletuskirja mahust. Mõjuanalüüsis võiks senisest enam keskenduda tõelistele mõjudele ja vältida kordusi.

Eelnõude õiguskeele kvaliteet on üldiselt rahuldav. Riigikogu menetluses tehti vaadeldud eelnõudesse peamiselt keele- ja normitehnilisi parandusi, pisut ühtlustati termineid ja parandati normide või lausete struktuuri. Üllatavalt parandati kõige enam sõnajärjekorda. Teisalt annab see tunnistust valitsuse poolt Riigikogule esitatud eelnõude üsna heast normitehnilisest kvaliteedist.

Justiits- ja digiministri „vitsad peale“ pöördumisele laekus palju väga kasulikku tagasisidet. Käesoleva analüüsi põhjal leiab ekspert, et HÕNTE on igati toimiv reeglistik. Mõjutatud isikute paremaks kaasamiseks, õigusloomeprotsessi tõhustamiseks ja muude ÖPPA eesmärkide saavutamiseks võiksid asjaomased ametnikud HÕNTE ja muude eeskirjade muutmise asemel võimalikult efektiivselt kokku leppida ühtses praktikas (parimas tavas) ja seda järgida.

1 Põhiseaduspärasuse analüüsi kvaliteet

Uuritud eelnõud võib põhiseaduspärasuse analüüsi põhjal jagada kolme rühma:

1. Üldiselt piisavalt analüüsitud eelnõud – RSanS muutmise ja KIOS seletuskirjades on eraldi (ala)peatükk, milles käsitletakse asjakohaste põhiõiguste (omandipõhiõiguse ja KIOS puhul lisaks ettevõtlusvabaduse) riiveid ning riivete formaalset ja sisulist põhiseaduspärasust, sh proportsionaalsust. Ekspert ei võta seisukohta, kas analüüsitud põhiõiguste valim on piisav, märkides vaid, et rahvusvahelise sanktsiooni keerulise olemuse tõttu tasunuks analüüsida ka muudatuste õigusselgust ja -kindlust (liiatigi viidatakse nendele põhimõtetele mitmel pool seletuskirjas).
2. Eelnõud, milles on analüüsitud üksikute sätete põhiseaduspärasust, kuid puudub üldine hinnang eelnõu põhiseadusele vastavusele:
 - VangS muutmise seletuskirjas analüüsitakse piisava põhjalikkusega avavangla kinnipeetavate mobiiltelefonide positsioneerimise (VangS § 22 lg 4) kooskõla PS §-ga 26 ning kinnipeetava ja kaitsja kokkusaamise katkestamise (§ 27 lg 3 ja § 94 lg 3) kooskõla PS §-ga 21. Põhiõigusi riivavad tõenäoliselt eelnõu muudki sätted, näiteks võimalus kinnipeetava ajutiseks paigutamiseks arestimajja (§ 11 lg 3), muudatus pakkide saamise (§ 28¹ ja § 98 lg 1) ja interneti kasutamise korras (§ 31¹), vabanemisfondi puutumatus (§ 44 lg 4), kambriterminali kõnede salvestamine (§ 45 lg 3), põgenenud kinnipeetava jälitamiseks valdusesse sisenemine (§ 72²) jne. Kuna vanglarežiim riivab

põhiõigusi väga intensiivselt ja kinnipeetavad kasutavad agaralt kaebeõigust, võinuks kaaluda ka eelnõu muude osade põhiseaduspärasuse analüüsimist.

- KELS, KutÕS ja PGS muutmise seletuskirja võrdleva analüüsi ja mõjuanalüüsi peatükkides viidatakse seoses koolikohustuslike õpilaste koolist väljaarvamise õigusele haridusele (PS § 37), seaduslikkuse põhimõttele (PS § 3) ja õigusele menetlusele (PS § 14). Eksperdi hinnangul võinuks koostajate järeldused valitud lahenduse põhiseaduspärasuse kohta olla selgemad. Selgusele aidanuks kaasa põhiseaduspärasuse analüüsi koondamine seletuskirja eraldi peatükki.
- RKVS muudatuse võib paigutada siia rühma, kuigi seletuskirjas põhiseaduspärasuse analüüsi ei ole. RKVS muudatused tõukusid Riigikohtu kriitikast e-valimiste reeglite ebaselguse aadressil.² Seletuskirjas viidatakse Riigikohtu seisukohtadele mh põhiseaduse tõlgendamisel. Paraku puuduvad järeldused eelnõu kooskõla kohta nende tõlgendustega ja seega põhiseadusega.
- HOS muutmise seletuskirjas analüüsitakse ainult taustakontrolliga (§ 41¹ lg-d 7–10 ja § 41³ lg 1) toimepandava eraelu (PS § 26) riive põhiseaduspärasust. Samas võivad põhiõigusi riivata ka muud muudatused, sh elutähtsa teenuse mõiste laiendamine (HOS § 2 lg 4), täiesti uute ettevõtlusvaldkondade lülitamine elutähtsate teenuste loetellu (§ 36) ning elutähtsa teenuse osutajatele seatud aruandlus- jm kohustused (§ 38).

3. Analüüsimata või ebapiisavalt analüüsitud eelnõud:

- RLS, KarS ning LS ja PPVS muudatustes puudub igasugune põhiseaduspärasuse analüüs. Põhjust analüüsiks olnuks, sest rahakaristuste ja riiklike teenuste kallinemine riivab elanike omandipõhiõigust, relvaga seotud lõivude kallinemine eneseteostusvabadust, isikutunnistusega seotud lõivude kallinemine ligipääsu avalikele teenustele jne.
- TÕRTKS seletuskirjas on mainitud põhiõiguste riive proportsionaalsuse nõuet seoses isikuandmete töötlemisega (§ 15), samuti Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat riigikaitse huvide ja sõnavabaduse piiritlemisel (§ 2 lg 2 p 1), kuid puudub nii nende kui ka muude sätete põhiseaduspärasuse analüüs.

Ekspert ei nõustu kliima- ja taristuministrite ettepanekuga nõuda ainult „väga intensiivseid riiveid“ sisaldavate eelnõude põhiseaduspärasuse analüüsi.³ Järjekindlama ja sisukama põhiseaduspärasuse analüüsi vajadust on toonitanud kõik eelnevad Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali eksperdid, samuti õiguskantsler.⁴

Seaduslikkuse põhimõte on Eesti õiguskorra üks aluspõhimõtteid ja põhiseaduspärasuse analüüs aitab seda tagada. Üldine hinnang eelnõu põhiseaduspärasusele sunniks koostajaid põhjalikumalt läbi kaaluma kõiki eelnõuga lubatavaid põhiõiguste riiveid. Natuke põhjalikum analüüs ja vastava osa selge eristamine seletuskirjas ei tohiks halduskoormust suurendada. Tõenäoliselt on eelnõu koostajatel enamikul juhtudel (eriti arvestades põhjaliku mõjuanalüüsi

² Vt RKPJKo 27.03.2019 nr 5-19-18, p 17; RKPJKo 30.03.2023 nr 5-23-20, p 83.

³ Kliima- ja taristuministrid justiits- ja digiministrile, 11.09.2024. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16046321>.

⁴ Õiguskantsler justiits- ja digiministrile, 30.08.2024. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/15998774>.

koostamist, kus muu hulgas hinnatakse kavandatud meetmete proportsionaalsust) olemas sisemine veendumus, et eelnõu on põhiseadusega kooskõlas. See tuleks selgelt kirja panna.

2 Eelnõude vastavus hea õigusloome põhimõtetele ja arengusuundadele

2.1 Väljatöötamiskavatsuse olemasolu (ÕPPA 12.1)

Analüüsitud eelnõudest eelnes väljatöötamiskavatsuse (VTK) avaldamine RKVS muutmisele⁵ ja TÕRTKS-le. Täpsemalt, TÕRTKS põhines 2022. aasta jaanuaris algatatud ja Riigikogu koosseisu volituste lõppemise tõttu menetlusest välja langenud rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõul (504 SE). Viimasele eelnes 2020. aastal VTK avaldamine.⁶

VangS muutmise seletuskirjas viidatakse 2015. aasta VTK-le, millest eelnõuga väidetavalt realiseeriti teatud osad. Ekspertidel ei õnnestunud mainitud kaheksa aasta tagust VTK-d leida.

Kõigil ülejäänud juhtudel VTK-d ei koostatud põhjendusega, et:

- eelnõu menetlus on kas kiireloomuline (HÕNTE § 1 lg 2 p 1 / ÕPPA 12.1.3 p 5 alusel):
 - KELS, KutÕS ja PGS muutmise tingis vajadus vabastada Eestist lahkunud Ukraina põgenike koolikohad ja õiglaselt jagada haridustoetust;
 - RSanS muudatus oli kiireloomuline, „sest Eestil lasub kohustus rahvusvahelisi sanktsioone viivitamata ja tõhusalt rakendada” (tsitaat seletuskirjast);
 - KarS muudatuse kiireloomulisust ei põhjendata seletuskirjas mitte kuidagi; või
- samasisuline analüüs on tehtud rakendatava Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetluses (HÕNTE § 1 lg 2 p 2 / ÕPPA 12.1.3 p 1 alusel): HOS muudatus ja KIOS; KIOS seletuskirjas märgitakse, et VTK puudumist korvab osaliselt Tartu Ülikooli rakendusuuringute keskuse põhjalik analüüs ja soovitused; või
- eelnõuga ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju (HÕNTE § 1 lg 2 p 5 / ÕPPA 12.1.3 p 4 alusel): RLS ning LS ja PPVS muudatused.

Justiits- ja digiministri „vitsad peale“ pöördumine on tekitanud avaliku arutelu väljatöötamiskavatsuste vajalikkusest.⁷ Ekspert nõustub üldiselt õiguskantsleri ja mõnede ministrite ettepanekuga loobuda vormitriteks VTK-de koostamisest – eriti kui seadust on tarvis

⁵ Riigikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Euroopa Parlamendi valimise seaduse ja rahvahääletuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, algatatud 03.07.2023, EIS toimik nr 23-0907.

⁶ Teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus, algatatud 20.07.2020, EIS toimik nr 20-0905.

⁷ Vt Kaubanduskoda on vastu mõttele kaotada õigusloomest väljatöötamiskavatsused, ERR, 10.10.2024.

Kättesaadav: <https://www.err.ee/1609486231/kaubanduskoda-on-vastu-mõttele-kaotada-õigusloomest-valjatootamiskavatsused>. Meedias ilmunud teadete peale võttis VTK-de säilitamise kaitseks sõna mitu ühiskondlikku organisatsiooni. Ettevõtjate esindusorganisatsioonid pöördusid ka otse justiits- ja digiministri poole: Eesti Kaubandus-Tööstuskoda justiits- ja digiministrile, 09.10.2024. Kättesaadav:

<https://adr.rik.ee/jm/dokument/16108522>. Eesti Liisingühingute Liit justiits- ja digiministrile, 15.10.2024.

Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16126803>. Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit justiits- ja digiministrile, 16.10.2024. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16126902>.

muuta konkreetse probleemi lahendamiseks või vea parandamiseks – ja koostada VTK ainult uudsete või erisuunaliste alternatiividega seadusandlike lahenduste väljatöötamisel.⁸

Eksperti hinnangul RKVS muudatus ei vajanud VTK avaldamist. Riigikohus oli andnud korduva selge suunise lahendada küsimus normatiivselt. Ka VTK-s peetakse seadusemuudatust ainuvõimalikuks lahenduseks. VTK avaldati suvepuhkuste kõrgajal ja napilt kaks kuud hiljem saadeti kooskõlastusringile juba RKVS muutmise eelnõu.⁹ Seega oli normatiivne lahendus VTK koostamise ajaks olemas ja VTK pigem vormitāide.

Liiga kitsad VTK-st loobumise alused kehtivas HÖNTE-s ahvatlevad väljatöötajaid pidama eelnõu kiireloomuliseks või alahindama eelnõu mõju. Näiteks ei selgu RSanS muutmise seletuskirjast, kuidas takistas seni kehtinud regulatsioon rahvusvaheliste sanktsioonide viivitamatut täitmist. Ekspert nõustub koostajate väitega, et RLS muutmine ei toonud kaasa olulist õiguslikku muudatust ega vajanud seetõttu VTK-d. LS ja PPVS muudatus seevastu tekitas ühiskonnas poleemikat (vt allpool) ja selle mõju puudumine on küsitav. LS muudatus oli siiski esimest korda kooskõlastamisel ja avalikul arutelul juba 2022. aasta detsembris.¹⁰

Ekspert pooldab õiguskantsleri soovitusi lahendada probleeme võimalikult kiiresti konkreetsete seadusemuudatustega ja VTK asemel tutvustada mõjutatud isikutele esmalt eelnõu keskset sätet, samuti mitme ministri soovitusi esitada kooskõlastamisel märkused eelnõu konkreetsete muudatustena ja koos mõjuhinnanguga.¹¹ Konkreetsete normidega töötamine annab kooskõlastajatele ja arvamuse avaldajatele kõige parema arusaama normi rakendamise kohta kaasnevast mõjust ning pakutud normatiivse lahenduse puudustest.

Väikeste eelnõude eelistamine põhjalikele revisjonidele ei aita kaasa ÖPPA eesmärgile aasta-aastalt vähendada regulatiivset koormust ja eelnõude arvu (p 6). Regulatiivse koormuse vähendamise eesmärgiga on ekspert igati päri, kuid kahtleb justiits- ja digiministri pöördumises pakutud „üks sisse, üks välja“ laadis kvantitatiivse lahenduse toimimises.¹² Seadusest tulenevate „halduskoormust toovate nõuete“ määratlemine on praktikas keeruline.

Igal juhul ei sobi mõõdikuks vastuvõetud ja kehtetuks tunnistatud õigusaktide või õigusnormide saldo. Täitevvõimu (ministeeriumite ja Riigikantselei) poolt väljatöötatavate seaduseelnõude hulk sõltub valimistsüklist, Euroopa Liidu õigusloomest ja paljudest muudest teguritest ega ole mehhaaniliselt reguleeritav. Valimistsükli mõju illustreerivad EISi andmed registreeritud seaduseelnõude (ilma välislepingute ja eelarveteta) kohta 2017. aastast käesoleva aasta novembri keskpaigani. **Jooniselt 1** on näha, et isegi kui eelnõude arv mõnda aega väheneb, siis uue koalitsiooni ametisse asudes see suureneb hüppeliselt. Keskmiselt valmistatakse aastas ette 110 eelnõu ja ÖPPA eesmärgile vaatamata on trend stabiilne. Eelnev ei tähenda, et seaduseelnõude arvu ei peaks piirama. Iga seaduse väljatöötamise ja rakendamise kohta kaasneb ühiskonnale suur ressursikulu ning lahendatav probleem peab olema piisavalt tõsine.

⁸ Õiguskantsler justiits- ja digiministrile, 30.08.2024. Sotsiaalkaitse- ja terviseministrid justiits- ja digiministrile, 10.09.2024. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16030932>. Kliima- ja taristuministrid justiits- ja digiministrile, 11.09.2024.

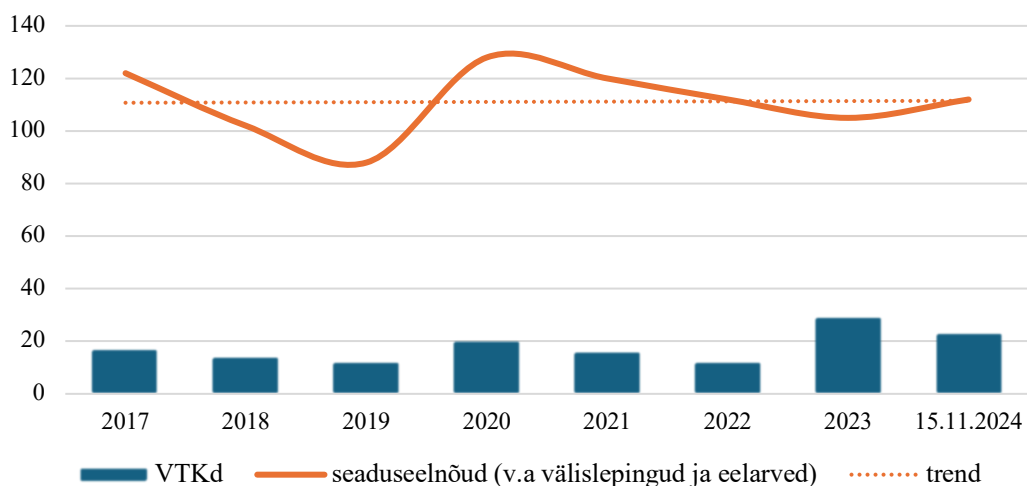
⁹ Vt EIS toimik nr 23-1170.

¹⁰ Vt EIS toimik nr 22-1513.

¹¹ Õiguskantsler justiits- ja digiministrile, 30.08.2024. Sotsiaalkaitse- ja terviseministrid justiits- ja digiministrile, 10.09.2024. Kliima- ja taristuministrid justiits- ja digiministrile, 11.09.2024.

¹² Samal seisukohal: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler justiits- ja digiministrile, 26.11.2024. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16305208>.

Joonis 1. Ministeeriumite ja riigikantselei eelnõud



2.2 Mõjutatud isikute kaasamine (ÕPPA 12.2)

Analüüsitud eelnõud saadeti kooskõlastamise käigus arvamuse avaldamiseks üldiselt üsna laiale isikute ringile. Saajateks olid sõltuvalt eelnõust näiteks õiguskantsler, Eesti Pank, järelevalveasutused (Finantsinspeksioon, Tööinspeksioon), kohtud, ülikoolid, kutseorganisatsioonid (advokaat, kohtutäiturid), esindusorganisatsioonid (Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Pangaliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit jpt), vabaühendused, turuosaliselised jne. Enamikul juhtudel oli valim eksperdi hinnangul piisav.

Kaasamise seisukohalt võib eeskujulikuks pidada KIOS väljatöötamist. Eelnõu saadeti Eesti Pangale, Finantsinspeksioonile, kohtutele, esindusorganisatsioonidele (Eesti Pangaliit ja Finance Estonia) ning kõigile suurematele turuosalistele – kõigepealt konsultatsioonideks ja seejärel kahes kooskõlastusringis arvamuse avaldamiseks. Igas voorus laekus tagasisidet, millest suure osaga arvestati.

Ministeeriumite kaasamispraktika erineb ja seda võiks ühtlustada. RSanS muudatuste väljatöötamisse võinuks teiste ministeeriumite eeskujul kaasata oluliselt laiema isikute ringi. Eelnõu saadeti ametlikuks arvamuse avaldamiseks ainult Finantsinspeksioonile ja Eesti Pangaliidule, lisaks esitas arvamuse Eesti Pank. Muudatusi menetleti ilma VTK-ta ja ühekuuline kooskõlastamise tähtaeg jäi suvepuhkuste aega. Ometi mõjutab seaduse rakendamine väga paljude kutsealade esindajaid (advokaate, audiitoreid, notareid, raamatupidajaid, täitureid jne), nõuab järelevalveasutuste tegutsemist ning tõstatab olulisi õigusteoreetilisi probleeme. Seetõttu võinuks eelnõu kohta arvamust küsida ka õiguskantslerilt, kohtutelt, advokaatuurilt, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnalt jt. Seletuskirjast nähtub siiski, et eelnõu arutati välisministri moodustatud sanktsioonide juhtrühmas ning „konsulteriti asutustega“ – paraku jääb ebaselgeks, kes eelnõu väljatöötamises osalesid.

KELS, KutÕS ja PGS muudatuse peamine põhjus oli Eestist arvatavalt lahkunud Ukraina põgenike koolikohtade vabastamine. Eelnõu saadeti 16 haridusega seotud kutse- ja vabaühendusele, kuid mitte ühelegi põgenike kaitsega ja Ukraina pagulastega seotud ühingule.

Analüüsitud eelnõude kooskõlastamise tähtajad jäid vahemikku 10 päevast (TÕRTKS) ühe kuuni, keskmiseks kujuneb 2–3 nädalat. Keerukate ja mahukate eelnõude puhul on seda

tõenäoliselt liiga napilt, eriti kui kooskõlastamine langeb suvekuudele ehk puhkuseperioodile (sellised olid RSanS muudatused, TÕRTKS, KIOS esimene voor ning LS ja PPVS muudatuste teine voor). Esindusorganisatsioonid on korduvalt kritiseerinud lühikesi kooskõlastustähtaegu näiteks maksumuudatuste puhul,¹³ aga „turbomenetlust“ heitsid ettevõtjad ja kohalike omavalitsuste esindajad ette ka käesoleva analüüsi valimisse kuuluvale LS ja PPVS muudatusele.¹⁴ Et kaasamine ei kujuneks vormitäiteks, soovib ekspert pikendada kooskõlastamise tähtaega minimaalselt 3–4 nädalale, korraldada arvamuse avaldajatega avalik arutelu ja eelnõus suurema hulga muudatuste tegemisel korraldada teine kooskõlastusvoor.

2.3 Mõjuanalüüsi olemasolu (ÕPPA 12.3)

Ekspert ei anna hinnangut mõjuanalüüside kvaliteedile, vaid uurib analüüside olemasolu ja piirdub üksikute vormiliste tähelepanekutega.

Kõigi uuritud eelnõude kohta on koostatud põhjalik mõjuanalüüs. Analüüsi peatükk moodustab seletuskirja mahust keskmiselt veerandi, mõnel juhul isegi ligi poole (KELS, KutÕS ja PGS ning LS ja PPVS muudatused). Sellele vaatamata ei lugenud mõned esindusorganisatsioonid LS ja PPVS muudatuse mõjuanalüüsi piisavaks.¹⁵ Kvantiteet ei tagagi tingimata kvaliteeti. KarS muudatuse väljatöötajad mõnsid kooskõlastuste kokkuvõttes ise, et mõjuanalüüs on kohtute koormuse hindamisel puudulik.

Ekspert nõustub justiits- ja digiministrile laekunud ettepanekutega mõjuanalüüsi konkretiseerida ja piirduda vaid hädavajalikkuga.¹⁶ Näiteks on KELS, KutÕS ja PGS muutmise seletuskirjas põhjalik eri sihtrühmadele (õpilastele, koolidele ja koolipidajatele) avalduva mõju analüüs. Analüüs sisaldab kordusi, kuna kolme tüüpi haridusasutusega seotud mõjud suures osas kattuvad. Loetavuse huvides võiks kordusi vältida (nt ristviidete abil).

2.4 Õiguskeele kvaliteet (ÕPPA p 13)

Eelnõude õiguskeele kvaliteedi hindamiseks võrdles ekspert Riigikogule esitatud ja vastuvõetud eelnõude tekste ning uuris neis tehtud vormilisi, sh keeleparandusi.

Peamised parandused olid järgmised (reastatuna eksperdi subjektiivsel hinnangul esinemissageduse, mitte tähtsuse järgi):

- sõnajärjekorra ja kokku- ja lahkukirjutamise vigade parandamine ning sidesõnade „ja“ ja „ning“ vaheldamine;
- lause või tekstiosa sõnastuse muutmisel viite lisamine muudetavale lausele;

¹³ Ettevõtlusorganisatsioonide ühispöördumine seoses hea õigusloome põhimõtete mittejärgimisega, 14.09.2023. Kättesaadav: https://employers.ee/wp-content/uploads/2023/09/20230914-Poordumine_Seadusloome.docx. Ettevõtlusorganisatsioonid Vabariigi Valitsusele, 10.10.2024. Kättesaadav: <https://www.elea.ee/wp-content/uploads/2024/10/20241010-Ettevotlusorganisatsioonide-poordumine-seoses-kaasamisega.pdf>.

¹⁴ Valitsemise stiilinäide: turbomenetluses seadusemuudatus, mida pole võimalik täita, Äripäev, 12.06.2024. Kättesaadav: <https://www.aripaev.ee/saated/2024/06/12/valitsemise-stiilinaide-turbomenetluses-seadusemuudatus-mida-pole-voimalik-taita>.

¹⁵ Vt Liidud: liiklusseaduse ning politsei- ja piirivalveseaduse muutmise seaduse eelnõu mõjud on täielikult hindamata, Objektiiv, 24.05.2024. Kättesaadav: <https://objektiiv.ee/liidud-liiklusseaduse-ning-politsei-ja-piirivalveseaduse-muutmise-seaduse-eelnou-mojud-on-taielikult-hindamata/>.

¹⁶ Õiguskantsler justiits- ja digiministrile, 30.08.2024. Sotsiaalkaitse- ja terviseministrid justiits- ja digiministrile, 10.09.2024. Kliima- ja taristuministrid justiits- ja digiministrile, 11.09.2024.

- terminite ühtlustamine (nt „Euroopa Liidu õiguse“ lisamine „rikkumine“ ette TÕRTKS § 1, § 3 lg 1 jne; „elutähtsa teenuse“ lisamine „toimepidevuse“ ette HOS §-d 38 lg 1¹ ja 1³, § 41¹ lg 1 jne);
- sätte struktuuri või sõnastuse lihvimine (nt VangS § 31¹ lg 1, § 172⁹; TÕRTKS § 8 lg 5; RLS § 276 lg 3; LS § 2 p 3¹, § 20 lg 4 p 2; HOS § 41¹ lg 1, § 53 lg 12 jne).

Kuigi seaduseelnõud läbivad väljatöötamise ja kooskõlastamise käigus mitmekordse keeletoimetuse, mille käigus lisaks õigekirja kontrollile lihvitakse sõnastust ja terminoloogiat, tehti uuritud eelnõudes veel Riigikogu menetluses mõeldukalt vormilisi muudatusi. Ekspert tõdeb, et rohkem on siiski parandusi keele- ja normitehnilistes küsimustes ning vähem õigusnormi sisu ja selgust puudutavates küsimustes. Vähemalt korra võeti Riigikogu menetluses kasutusele seaduses määratlemata termin („kontaktpunkt“ HOS § 41⁶ lg 5). Viimast võib lugeda pigem tööõnnetuseks.

Ekspert ei nõustu mõnede ministriumite ettepanekuga vähendada seaduseelnõude keeletoimetamist ja säilitada toimetamine ainult kas väljatöötaja ja kontrollija (nt Justiitsministeeriumi või Riigikantselei) või siis väljatöötaja ja Riigikogu tasandil.¹⁷ Kuigi õiguskeel on normeeritud, saab ja tulebki õigustekste ka üldkeeleliselt lihvida. Lisaks tagab mitmekordne toimetamine suurema tõenäosusega terminoloogilise ühtsuse ja normitehnilise korrektsuse. Eelnõude analüüs näitab, et ruumi selleks on kuni seaduse vastuvõtmiseni. Kuigi vormiliselt vastutab seaduse õigekeelsuse ja normitehnilise korrektsuse eest Riigikogu juhtivkomisjon (vt RKKTS § 110 lg 1), tagavad korrektsuse sisuliselt Riigikogu juristid ja keeletoimetajad. Eri asutuste keeletoimetajad võiksid teha tihedamat koostööd ja teadmisi vahetada, et sama teksti ei muudetaks edasi-tagasi. Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt peaksid ministriumite keeletoimetajad ja õigusloomejuristid juhinduma Riigikogu kolleegide valikutest, mis ei tähenda, et arvamuste lahkumisel ei tohiks nad Riigikogu kolleege veenda oma seisukohtade õigsuses või paremusel.

Ekspert on nõus justiits- ja digiministrile soovitatud eelnõude ja seletuskirjade vormistuse ühtlustamisega,¹⁸ kuid ei näe vajadust HÕNTE muutmiseks. Tõenäoliselt käib soovitus rohkem seletuskirjade kohta. Vähemalt Riigikokku jõudnud analüüsitud eelnõude vormistus on üsna ühtlane. Seletuskirjade vormi saab ühtlustada ka ühtse praktika kujundamisega.

Ekspert pooldab samuti kliima- ja taristuministrite ettepanekut võtta täitevvõimu ja Riigikogu seadusloome menetluses kasutusele ühtne seletuskirja vorm (st Riigikogus täiendatakse algset seletuskirja). Õiguspraktikute jaoks lihtsustab see kindlasti seaduste tõlgendamist. Samas eeldab see seletuskirja ülesehituse muutmist ja on suurem ettevõtmine. Loodetavasti mitmes justiits- ja digiministrile antud vastuses mainitud Riigi koosloome keskkond loob selleks efektiivse võimaluse.

Lõpetuseks märgib ekspert „vitsad peale“ tagasiside kohta:

¹⁷ Sotsiaalkaitse- ja tervise ministrid justiits- ja digiministrile, 10.09.2024. Kliima- ja taristuministrid justiits- ja digiministrile, 11.09.2024. Haridus- ja teadusminister justiits- ja digiministrile, 12.09.2024. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16038317>.

¹⁸ Sotsiaalkaitse- ja tervise ministrid justiits- ja digiministrile, 10.09.2024. Kliima- ja taristuministrid justiits- ja digiministrile, 11.09.2024. Siseminister justiits- ja digiministrile, 19.09.2024. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16053845>.

1. Ta ei nõustu kliima- ja taristuministrite ettepanekuga muuta eelnõude koostajad ja keeletoimetajad anonüümseks.¹⁹ Riigivõim peab olema võimalikult isikustatud ja ametnike peitmine anonüümse müüri taha on samm vales suunas.
2. Kindlasti ei pea esimese asjana hakkama õigusakte ja juhendeid (HÕNTE-t, mõjude hindamise metoodikat, kontrollküsimustikke jm) muutma ja täiendama. See võib kujuneda asendustegevuseks, mis ainult kulutab ametnike aega, aga villa ei anna. Pigem võiksid justiits- ja digiministrile vastuste koostajad ja nende kolleegid Riigikogu Kantseleist kokku saada ning läbi arutada, kuidas teha asju senisest paremini ja tõhusamalt. Kui sellest kujunevad parimad tavad, jõuab need kunagi tulevikus ka kirja panna.

Tallinnas, 2. detsembril 2024

Hannes Vallikivi

¹⁹ Kliima- ja taristuministrid justiits- ja digiministrile, 11.09.2024.