

Justiitsministeerium

Signe.Usar@just.ee

Teie: 13.08.2015
Meie: 07.09.2015

nr 10-4/5630-1

Tagasiside õigusloome mahu vähendamise kava eelnõule

Täname võimaluse eest avaldada arvamust ettevalmistamisel oleva õigusloome mahu vähendamise kava kohta (seisuga 13.08.2015). Selleks, et vähendada eelnõu ettevalmistajate töömahtu, oleme käesolevas arvamuses koondanud rea valitsusväliste partnerite seisukohad, kellele eelnõu edastati tagasiside saamiseks.

Oleme arvamusel, et kava väljatöötamisel püstitatud üldine eesmärk järgida õigusloomes *ultima ratio* põhimõtet, väärrib toetust ja kindlapiirilist tegevuskava selle põhimõtte senisest tulemuslikumaks elluviimiseks. Puudustele õigusloome kvaliteedis on korduvalt tähelepanu juhtinud ka valitsusvälised organisatsioonid, kes sageli puutuvad kokku kahe äärmusega - kas korralikult kavandamata õigusloomeprotsessiga, mille eesmärk ebaselge ja kulgu keerukas jälgida või initsiatiivikust ahistava ning liigselt bürokraatliku regulatsiooniga.

Soovitud muutuste saavutamiseks õigusloomes on keskne tähtsus kavandatavatel meetmetel ja nende rakendamiseks vajalikel sammudel. Käesoleval aastal avaldatud Euroopa Komisjoni parema õigusloome [tegevuskavas](#) on rõhk õigusloomeprotsessi läbipaistvuse ja konsulteerimise suurendamisel, mõjude hindamise ja kvaliteedikontrolli tõhustamisel ning asutuste vahelise koostöö parandamisel. Lisaks tuleb veenduda, et õigusakt vastaks valdkonna üldistele arengueesmärkidele ja aitaks kaasa nende saavutamisele. Meie hinnangul on need meetmed asjakohased ka Eestis ja väljatöötatav kava peaks andma vastuse küsimusele, kuidas neid meetmeid siinset olukorda arvestades tuleks rakendada.

Praegune eelnõu ei sisalda süsteemset meetmete/tegevussuundade tasandit, vaid üheksat sammu (tegevust), mis peaks aitama õigusloome mahtu vähendada. Kavandatud sammud on väga erineva üldistusastme, sisulise kaalu ning seostatusega kavas väljatoodud läbivate eesmärkidega. Sellisena ei ole selge, kas ja kuidas väljapakutud sammude abil on võimalik läbivaid eesmärke saavutada, samuti ei tekita need veendumust, et nende rakendamisel olukord realselt paremaks muutub. Siit tuleneb meie ettepanek **ehitada tekst üles selliselt, et oleks selgelt aru saada, milles õigusloome paranemine peaks konkreetselt väljenduma ehk kuidas lõpuks aru saada, kas eesmärgid on täidetud või mitte? Selleks võiks näiteks lisada praeguste läbivate eesmärkide ja väljapakutud sammude vahele tegevussuundade/meetmete tasandi ja täiendada kavandatavate tegevuste ehk konkreetsete sammude osa. Loetletud tegevused peavad olema võimalikult konkreetsed ja hinnatava tulemusega.**

Kava sihipärasuse hindamiseks võiks esitada kontrollküsimuse - **kas see, mida tehakse, muudab kodaniku/ettevõtja elu õigusruumis selgemaks ja lihtsamaks?**

Pakume omalt poolt kava liigendamiseks ühe võimaliku struktuuri.

I meede: läbipaistvus ja kaasamine (õigusloome avatus)

Selle meetme alla saab koondada tegevused, mis aitavad korrastada ning optimeerida õigusloomeprotsessi, suurendada selle läbipaistvust ja arvestada õiguse kujundamisel huvirühmade ja kodanike seisukohti;

II meede: mõjuhindamine ja kvaliteedikontroll (õigusloome kvaliteet)

Selle meetme tegevustena näeme õigusloome asjakohasuse ja mõjususe tõstmist, sealhulgas seose loomist üldise poliitikakujundamisega ning tarbetute regulatsioonide vähendamist;

III meede: institutsionaalne koostöö

Selle meetme all kirjeldatakse valitsusasutuste rollide ja tööjaotuse kaasajastamist õigusloomeprotsesside haldamisel ja asutuste ülest koordinatsiooni.

Järgnevalt esitame ettepanekud konkreetsete tegevuste kohta meetmete rakendamiseks, mis täiendavad, mitte ei asenda õigusloome mahu vähendamise kava sammusid.

I meede: läbipaistvus ja kaasamine

Tegevus 1. Õigusloomeprotsessi täpsustamine

Praegune nõ. ametlik arusaam õigusloome protsessi ülesehitusest (esitatud Riigikogu [Õiguspoliitika arengusuundade seletuskirja](#) lisa 1, lk 36) näeb ette kaasamise liiga hilises etapis, vahetult enne õigusakti kehtestamist. Selline ajastus ei võimalda huvigruppidel või ekspertidel osaleda probleemi kirjeldamisel ja võimalike lahendusvariantide pakkumisel ning mõju hindamisel. **Teeme ettepaneku võtta õigusloomeprotsessi kujundamisel aluseks Riigikantselei poolt ette valmistatud [uuem skeem](#), mis koondab info selle kohta, kuidas poliitika kujundatakse ja seaduseelnõusid ette valmistatakse ning millised on valitsusväliste osapoolte võimalused nendes protsessides osaleda.**

Soovitame lähtuda selles skeemis toodud loogilisest järjestusest õigusakti elukäigu jooksul, etappide sisu kirjeldusest ning valitsusväliste partnerite osalemisvõimalustest.

Tegevus 2. Õigusloomeplaanide vorm ja avaldamine

Praegu puudub ühtne kord ministeeriumide tööplaanide avalikustamiseks - osa ministeeriume teeb seda, kuid on ministeeriume, kes käsitlevad tööplaanid asutusesisese töökorraldusliku dokumendina. Sellise olukorra tõttu puudub nii valitsusel kui ka avalikkusel süsteemne ülevaade ministeeriumides kavandatud poliitikakujunduse ja õigusloomealgatuste kohta. Samas kuuleme sageli ametnikelt, et mingit õigusakti muutmise või koostamise põhjus on see, et see on ministeeriumi tööplaanis.

Pole kindlust, kas Justiitsministeeriumi eestvõttel [koondatud tööplaan](#) sisaldab kõiki olulise mõjuga õigusakte. Samuti puuduvad õigusloomeplaanis muud olulised poliitikadokumendid, mis võivad initsieerida uute õigusaktide väljatöötamise.

Teeme ettepaneku kehtestada ministeeriumide tööplaanidele ühtsed nõuded, mis tagavad nende asjakohasuse (uendamise vastavalt muutunud oludele), on asjahuvilistele lihtsalt kasutatavad (sh masinloetavad) ja koondatud ühtse dokumendina valitsuse veebilehele. See aitaks kaasa ka ministeeriumidevahelisele koordinatsioonile ning toetaks „ühtse valitsemise“ põhimõtet.

Märgime, et koondtööplaan ei peaks olema mehhaaniliselt ühendatud dokument iga asutuse sisendist, vaid selles tuleb ette näha ka erinevate ministeeriumide koostöö eelnõude ettevalmistamisel.

Tegevus 3. Avalikkuse teavitamine õigusloomealgatustest ja menetlusprotsessist.

Lisaks ministeeriumide tööplaanidele, mis sisaldavad etteulatuvat vaadet kavandatud tegevustele, tuleb tagada, et reaalselt alanud töö eelnõu ettevalmistamisel oleks fikseeritud ja teave selle kohta avalikkusele kättesaadav keskse eelnõude menetlemise infosüsteemi EIS kaudu. EIS peaks valitsusvälistel asjahuvilistel võimaldama jälgida eelnõude menetlusprotsessi "ühe akna" põhimõttel nii seaduseelnõude kui ka valitsuse ja ministri määruste ettevalmistamisel.

Teeme ettepaneku kehtestada kõigi valitsusasutuste jaoks ühtne kord, mis reguleerib eelnõude menetlusprotsessi informatsiooni avalikustamist eelnõude infosüsteemis alates protsessi algusest ja kõigis selle olulistest etappides.

Märgime siinkohal, et ka Euroopa Komisjon on oma hiljutises hea õigusloome [teatistes](#) rõhutanud kogu õigusloomeprotsessi jälgitavuse vajalikkust ning kavatseb selleks luua spetsiaalse veebikeskkonna. Eestis rakendatud EIS võimaldab täita sama eesmärki, kui avatud õigusloomeks on selge poliitiline tahe.

Tegevus 4. Õiguse selguse suurendamine

Õigusloome kvaliteeti aitab parandada selle sisuline täpsus ja keeleline selgus. Ka konsulteerimiseks esitatud tekst peab olema avalikkusele arusaadavalt sõnastatud. Pealkirja informatiivsus on seejuures väga oluline ja mitte ainult poliitiliselt oluliste, vaid kõigi õigusaktide puhul. Soovitame kavas rõhutada, et õigusakt peab olema konkreetne ja üheselt mõistetav. Arusaamist hõlbustab arusaadavas keeles sisukokkuvõte, mille koostamisel tuleb jälgida kehtestatud sisu- ja vorminõuded.

Teeme ettepaneku kavas kirjeldada, kuidas tagatakse selliste sisukokkuvõtete olemasolu kõikide eelnõude puhul ning nende vormiliste ja sisuliste nõuete täitmine (seda saab toetada näiteks nõudliku järelevalve ja ametnike koolitamise kaudu).

II meede. Mõjuhindamine ja kvaliteedikontroll

Tegevus 5. Väljatöötamiskavatsuse vormi lihtsustamine

Väljatöötamiskavatsus (VTK) on õigusloome instrument, milles sõnastatakse probleem, mida seadusega soovitakse lahendada, hinnatakse probleemi ulatust, selle põhjusi ning nende põhjuste mõjutamise vahendeid. Lisaks õigusloome koordineerimisele annab VTK aluse kaasata teisi ministeeriume, institutsioone ja huvirühmi, andes kavas oleva regulatsiooni kohta infot võimalikult varases etapis.

Peame VTKde koostamise eesmärki - hinnata vajadust, kas seadus vajab muutmist või sobib mõni muu vahend probleemi lahendamiseks - igati oluliseks. Ometi ei ole VTK kui instrument soovitud eesmärke sageli saavutanud, sest statistika kohaselt on VTK tehtud vaid 19% seaduseelnõudel. Õigusloome vähendamise kava ei sisalda analüüsi, miks probleemid õigusloome protsessis püsivad ning miks VTKsid ei koostata või tehakse seda liiga hilja, koos juba valminud eelnõuga. Juhime tähelepanu, et kehtivad nõuded VTKle eeldavad põhjalikku eeltööd ning seetõttu ei saa VTK kui instrument olla õigusloome protsessi algus või esmane teavitus. Juba VTK koostamiseks on vajalik konsulteerimine asjast puudutatud huvirühmadega, et üldse defineerida probleem ja hinnata võimalikke lahendusi.

Soovitame kaaluda VTK nõuete (vormi) lihtsustamist, et see ei koormaks üleliigse bürokraatiaga ka õigusloome protsessi ennast. Nõue koostada seaduseelnõule kvaliteetne mõjude analüüs peab jääma kehtima.

Tegevus 6. Mõju hindamise praktika arendamine

Leiame, et praegu kehtiv mõjude hindamise korraldus on üldjoontes asjakohane. Vähesel määral on praktika põhjus peitub rohkem ametnike käitumises kui reeglites. Näiteks HÕNTE näeb ette seaduste järelhindamise võimaluse ja tulemuste arutamist, kuid vahe- või järelhindamise harjumust Eestis pole tekkinud.

Peame vajalikuks, et mõjude hindamise muutub loomulikuks poliitikakujundamise protsessi osaks, järgides selliseid põhimõtteid nagu probleemi ja eesmärgi selge sõnastamine, hästi korraldatud kaasamine, asjakohaste variantide väljatoomine ning analüüsimine jne.

Soovitame õigusloome mahu vähendamise kavas kirjeldada ka tegevusi, mis on suunatud mõjude hindamise praktika arendamisele. Näiteks mõjude vahe- ja/või järelhindamine peaks olema loomulik poliitikakujundamise protsessi osa (mõjude hindamise ulatus ja aeg määratakse eelnõu seletuskirjas, järelhindamine võib seejuures olla mitmeosaline).

Soovitame anda kavas hinnang, kas on vajalik mõjude hindamise meetodika uuendamine (vt VTA lihtsustamise ettepanekut), kuidas mõjuhindamise kogemusi ja parimaid praktikaid Eesti ametnike seas levitada jne.

Toetame õigusloome kava ideed, et kiireloomuliste eelnõude puhul tuleb teha korralik mõjude järelhindamine. See loob aluse kogemustest õppimiseks nii mõjude hindamise kui ka poliitika sisuloome arendamisel.

Tegevus 7. Kiireloomulise õigusloomeprotsessi täpsustamine

Eelnõude kiireloomulisus on saanud oluliseks viiteks, millega välditakse VTK-d ja mõjuanalüüsi (statistika kohaselt on ligi veerand eelnõudest kiireloomulised). Tunnistades osa eelnõude menetlemise vajalikkust kiireloomulisena, tuleb välistada selle võimaluse kuritarvitamine. Praegu on sageli kiireloomulisuse põhjuseks kehv töö planeerimine.

Teeme ettepaneku reguleerida kiireloomuline menetlusprotsess näidates ära põhjused, millal seda võib kasutada ja otsustusmehhanismi sel puhul. Seejuures peab olema avalikkusele tagatud vähemalt informatsioon eelnõu algatamise ja vastuvõtmiseks esitamise kohta.

III meede. Institutsionaalne koostöö

Kuna parema õigusloome eesmärgi saavutamiseks on vaja kõigi ministeeriumide panustamist, ning seda tegevust on vaja korraldada ning koordineerida, siis soovitame kavas kirjeldada, **milline on dokumendi elluviimisel Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi rollijaotus ja hoovad eesmärgi saavutamiseks.**

Tegevus 8. Institutsionaalse vastutuse kokkuleppimine mõjude analüüsi kvaliteedi tõstmiseks

Praegu on mõjude analüüside kesise kvaliteedi üheks põhjuseks ressursside nappus, eriti just vajalike teadmiste ja oskuste puudus. Tarvis on mõjuhindamise protsessi ja mõju analüüsi meetodeid valdavaid (nõ. asutusteüleseid) eksperte, kes suudaks ministeeriume toetada ja ühtlustada ning tõsta analüüside taset.

Teeme ettepaneku leppida kokku, milline asutus vastutab mõjude analüüside kvaliteedi eest. Näiteks võiks see olla korraldatud nii, et Riigikantselei vastutab arengukavade mõjuanalüüside kvaliteedi eest ja Justiitsministeerium seaduseelnõude kvaliteedi eest, kusjuures metoodikat arendatakse ühiselt. Tööjaotus on oluline, **kuid seejuures tuleb tagada nõutav pädevus mõjuhindamise arendamiseks ja mõjude analüüside kvaliteedi tõstmiseks.**

Peame vajalikuks, et kava valmimisel oleks sellele lisatud rakendusmehhanism, **mis sisaldab meetmete eest vastutajaid, tegevuste elluviijaid, ajakava ja vajadusel eelarve jaotust meetmete ja tegevuste vahel.** Ühtlasi palume lisada kirjeldus, kuidas on plaanis hinnata kava eesmärkide saavutamist.

Oleme valmis sel teemal jätkuvalt kaasa mõtlema ja panustama. Soovime edu ja jõudu edasiseks tööks.

Alla kirjutanud:

Maris Jõgeva, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit EMSL
Toomas Tamsar, Eesti Tööandjate Keskliit
Liia Hänni, e-Riigi Akadeemia
Annika Uudelepp, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis
Külli Taro, SA Eesti Koostöö Kogu
Andrei Liimets, Avatud Valitsemise Partnerluse ümarlaua koordinaator

Kontaktisik: Hille Hinsberg, Praxis
56 473 193
Hille.hinsberg@praxis.ee