



Parem õigusloome

Nr 7

06.06.2023

Mis on parem õigusloome?

Parem õigusloome on viis, kuidas tagada, et poliitilised otsused valmiks avatult ja läbipaistvalt, tuginedes parimale olemasolevale tõendus põhisele teadmisele ja kaasates sidusrühmasid.

Paremat õigusloomet (*better regulation*) võib laialt määratleda kui selgesõnalist, dünaamilist ja järjepidevat "kogu valitsust hõlmavat" poliitikat kvaliteetse õigusloome saavutamiseks.

22. märtsil 2012 võttis OECD Nõukogu vastu paremat õigusloomet puudutava soovitude ja juhtnööride paketi (*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*).¹

Soovitus on esimene omataoline paremat õigusloomet puudutav rahvusvaheline algatus, mis käsitleb nii õigusloomepoliitikat, juhtimist kui ka valitsemist. Algatus oli paljuski tingitud 2009. aasta finantskriisi käigus ilmnenu avaliku sektori ja riigivalitsemise kitsaskohtadest. Seni kehtinud õiguslik raamistik ning levinud õigusloomepraktikad tõid endaga kaasa suutmatuse reageerida piisavalt kiiresti ja tõhusalt muutuvates oludes kerkinud probleemidele ning õiguslik raamistik muutus takistuseks sotsiaalse ja majandusliku arengu ees. Riik ja riigivalitsemine ei suutnud enam pakkuda head õigusraamistikku tagamaks hästtoimivaid turge, sidusat ühiskonda, vajalikul tasemel keskkonnakaitset ja samal ajal edendada majanduskasvu. Varasemad lahendused enam ei töötanud. Seetõttu osutus tarvilikuks leppida kokku uued valitsemise põhimõtted.

Millised on parema õigusloome põhimõtted?

Parema õigusloome viis põhimõtet²:

- Läbipaistvus (*transparency*)
- Järjepidevus ja kooskõllalisus (*consistency*)
- Proportsionaalsus (*proportionality*)
- Eesmärgistatus ja täpne sihtitus (*targeting*)
- Vastutus (*accountability*)

Parema õigusloome põhimõtteid tuleks OECD soovitusel rakendada kõikidel valitsemistasanditel (keskvalitsus, riigiasutused, kohalikud omavalitsused) ning kõigi valitsemist teostavate protsesside puhul – planeerimine, õigusloome, eelarvestamine, hankimine jne.

Põhimõtted iseenesest on üldised ja abstraktsed, mis on positiivne, arvestades, et seeläbi on need rakendatavad erinevates olukordades. Parema õigusloome juurutamiseks on olemas ka praktilised instrumendid, mis võimaldavad nimetatud põhimõtteid ellu viia ning samal ajal koguda teavet õigusloome tõhususe kohta.

¹ OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance - <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

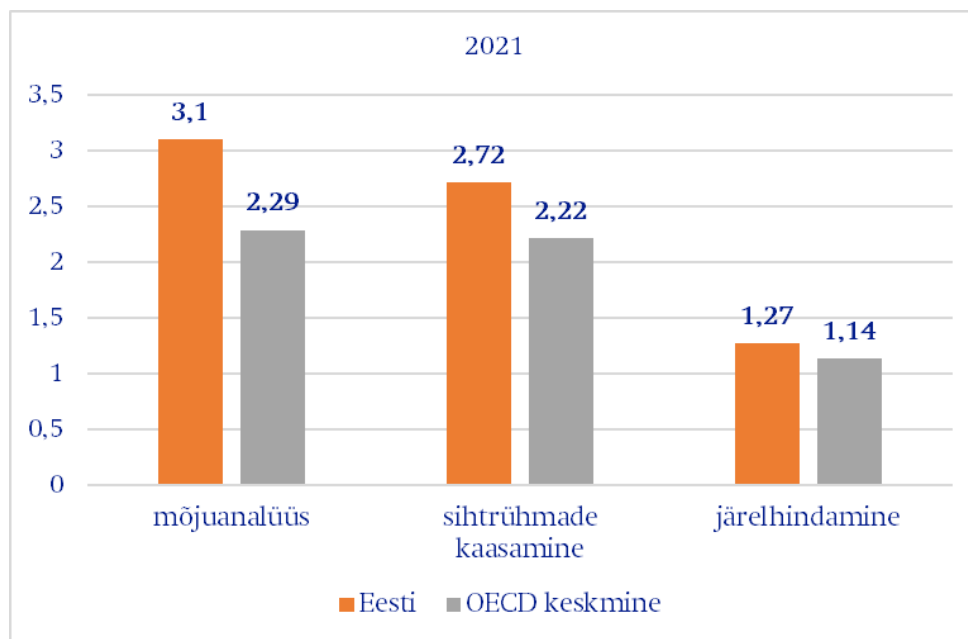
² OECD Strategy and Policies for Better Regulation - <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912041.pdf>

Parema õigusloome kolm kõige olulisemat instrumenti on³:

- Õigusaktide mõju hindamine
- Sidusrühmade kaasamine
- Järelhindamine

OECD on hinnanud liikmesriikide tulemusi nimetatud instrumentide rakendamisel.⁴ Hinnangu aluseks on kombineeritud indeks mis võtab arvesse (1) kasutusel olevate meetodite ajakohasust ja juhendmaterjalide olemasolu, (2) kehtivaid vorminõudeid ja instrumendi juurutamise järjepidevust (3) protsesside läbipaistvust ning (4) süsteemi juhtimist ning kvaliteedikontrolli mehhanisme.

Joonisel 1 on näha, kuidas väljendub Eesti koondindeks võrdluses OECD teiste EL-i kuuluvate liikmetega.



Joonis 1. Hinnang Eesti paremale õigusloomele võrdluses OECD riikidega.⁵

Võrreldes OECD liikmesriikide keskmise tasemega hinnati Eesti tulemusi keskmisest kõrgemalt. Samas jääb Eesti jätkuvalt sammu maha näiteks Ühendkuningriigist, kus vastavad indeksid olid mõjuanalüüs 3,65; sihtrühmade kaasamine 3,16 ning järelhindamine 2,76.

Kuidas on korraldatud parem õigusloome Eestis?

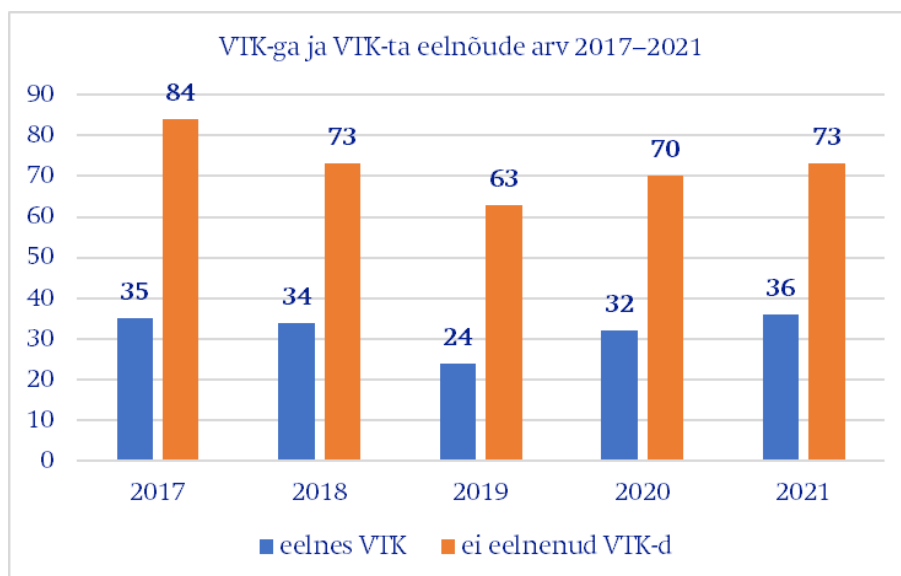
Mõjuanalüüs ja väljatöötamiskavatsus

Eestis on alates 2012. aastast juurutatud ühe õigusloome etapina väljatöötamiskavatsus. See tähendab, et mõjuanalüüs viiakse läbi kahes osas, esmane mõjuanalüüs väljatöötamiskavatsuse raames ja seejärel seaduseelnõu koostamise raames ning koondtulemus esitatakse eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsi peatükis.

Väljatöötamiskavatsusega (VTK) antakse ülevaade lahendatavast probleemist, seatud eesmärkidest ja võimalikest lahendustest ning selgitatakse, miks on õiguslik sekkumine vajalik. VTK laiem väärtus on, et see muudab õigusloome ettenähtavamaks ja läbipaistvamaks, võimaldab varakult algatada avalikku arutelu ja kaasata huvirühmasid.

³ OECD Regulatory Policy Outlook 2021 - <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/38b0fdb1-en.pdf?expires=1685979443&id=id&accname=oid009124&checksum=AD21BC9AF64417F61240FE481C9B3317>
⁴ <https://www.oecd.org/fr/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>

⁵ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336>



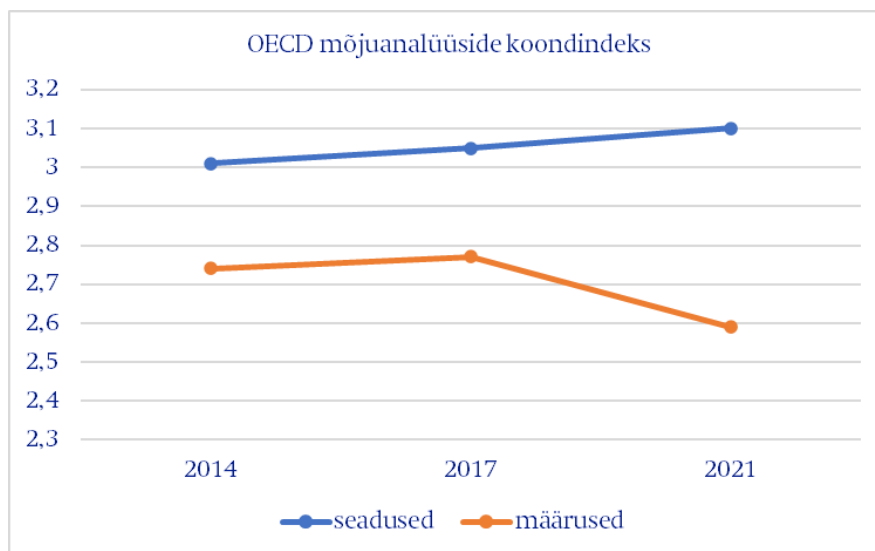
Joonis 2. VTK-de arv 2017–2021, Justiitsministeeriumi andmed.⁶

Eestis on viimase viie aasta jooksul koostatud VTK ligi kolmandikule eelnõudest (vt joonis 2). Arvestada tuleb, et teatud juhtudel ei ole VTK koostamine kohustuslik, näiteks riigieelarve seaduse puhul, EL-i õiguse ülevõtmisel või rahvusvahelise lepingu sõlmimisel, põhjendatud kiireloomulisuse puhul või siis, kui õiguslikul algatusel puudub oluline mõju.

Valitsusele esitatud VTK-d saadetakse teadmiseks ka Riigikogule (vähemalt pooltel juhtudel on seda ka tehtud). Reeglina võtavad Riigikogu komisjonid VTK-d teadmiseks ja arvamust nende kohta ei avalda.

Mõjuanalüüs seaduseelnõudes

OECD on 2021. aasta õiguspoliitika ülevaates⁷ andnud koondhinnangu Eesti õigusaktide mõjuanalüüsile. Nagu joonisel 3 nähtub, on Eestis seaduseelnõude mõjuanalüüsi tase olnud ühtlaselt kõrge (indeksi skaala 0–4) ning 7 aastase kaardistamisperioodi jooksul on hinnang vaikselt tõusnud.



Joonis 3. OECD koondhinnang Eesti mõjuanalüüsile 2014–2021.

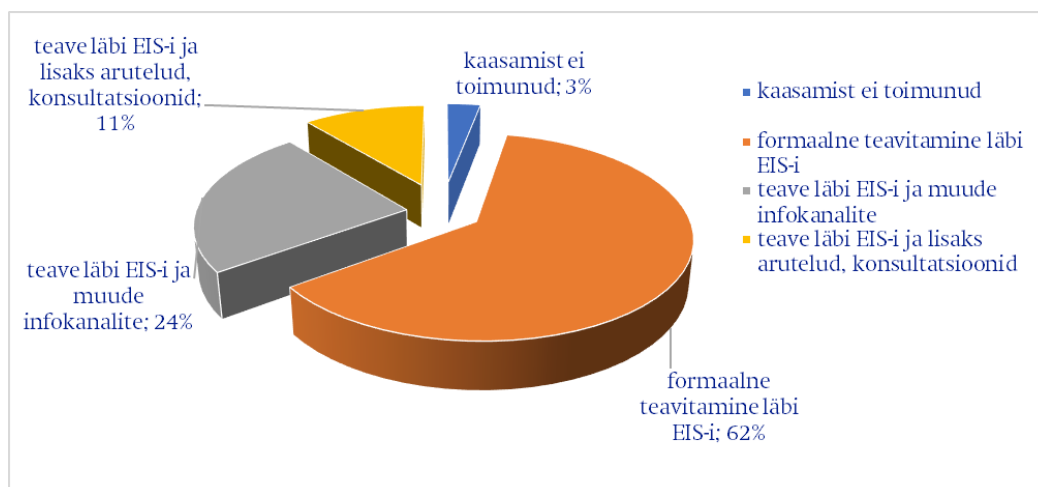
Samas on alama astme õigusaktide (määrused jt aktid) puhul OECD hinnangul toimunud peale 2017. aastat väike kvaliteedi langus.

⁶ „Õigusloomepoliitika põhialused (ÕPPA) aastani 2030“ täitmise ülevaade 2021. a kohta

⁷ OECD Regulatory Policy Outlook 2021 - <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/38b0fdb1-en.pdf?expires=1685979443&id=id&accname=oid009124&checksum=AD21BC9AF64417F61240FE481C9B3317>

Sidusrühmade kaasamine

Sisulise kaasamise eeldus on, et selleks kavandatakse eelnõu väljatöötamisel piisavalt aega. Kaasamist lihtsustab, kui kaasatavale esitatakse muu hulgas konkreetsed küsimused ja juhitakse tähelepanu sellele, mille vastu arvamuse avaldaja eelkõige huvi võib tunda.



Joonis 4. Sidusrühmade kaasamine seaduseelnõu koostamise etapis, 2021. aasta Justiitsministeeriumi andmed.⁸

2021. aastal toimus kaasamine teavitamise vormis eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu või ei toimunud üldse (2/3 seaduseelnõude puhul). Põhjalikum kaasamine koos arutelu ning konsultatsioonidega leidis aset 11% juhtudest. Ilmselt ei oleks iga seaduseelnõu puhul põhjalik sihtrühmade kaasamine põhjendatud ega ressursisäästlik, samas on ilmselt laiapindsem arutelu põhjendatud enam kui vaid 11% juhtudest.

Järelhindamine

Järelhindamise käigus hinnatakse, kas ja kuidas õiguslik muudatus soovitud eesmärki täitis. Järelhindamise kaudu kontrollitakse eesmärgi saavutamist esmajoones selliste eelnõude jõustumise järel, millel on oluline mõju. Alati nähakse järelhindamiskohustus ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata.⁹ Praktikas kavandatakse järelhindamisi veel vähe. 2021. aastal algatati viis sellist eelnõu, milles oli kavandatud järelhindamise kohustus.

Kokkuvõte

Eestis on parema õigusloome põhimõtteid rakendatud alates 2012. aastast, mil OECD vastava initsiatiiviga avalikkuse ette tuli. Aastakümne jooksul on toimunud märkimisväärne edasimineku mõjude analüüsimisel – Eestis on kehtestatud väljatöötamiskavatsuse standard ning iga seaduseelnõu seletuskiri sisaldab muudatustega kaasnevate mõjude analüüsi.

Kahtlemata on ruumi mõjuanalüüsides kvaliteedi ja põhjalikkuse parandamiseks, tähelepanu tuleks senisest enam pöörata järelanalüüsile ning heale kaasamise tavale. Samas võib pidada edusammuks ka ainuüksi seda, et parema õigusloome põhimõtted koos praktiliste meetmetega on kümneni tagusega olulisemalt enam tähelepanu saanud ja teema on jõudnud paljude kaasamõtletajateni.

Uku-Mats Peedorsk
nõunik
uku-mats.peedorsk@riigikogu.ee

⁸ ÖPPA ülevaade 2021. a kohta

⁹ Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 - https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/oiguspoliitika-pohialused-aastani-2030-0?view_instance=0¤t_page=1

Kasutatud allikad

- OECD (2010). [Strategy and Policies for Better Regulation](#)
- OECD (2012). [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#)
- OECD (2019). [Better Regulation Practices across the European Union](#)
- OECD (2021). [OECD Regulatory Policy Outlook 2021](#)
- Justiitsministeerium (2021). „Õigusloomepoliitika põhialused (ÕPPA) aastani 2030“ täitmise ülevaade 2021. a kohta

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.