

EKSPERTARVAMUS RIIGIKOGU OTSUSE „ÕIGUSLOOMEPOLIITIKA PÕHIALUSTE AASTANI 2030 HEAKSKIITMINE“ TÄITMISE KOHTA 2022. AASTAL

Käesolev arvamus on koostatud Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapitali ülesandel esitamiseks Justiitsministeeriumile, kes lisab selle Riigikogule tehtava Vabariigi Valitsuse ettekande juurde. Ettekandes annab justiitsminister Riigikogule ülevaate hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest 2022. aastal.

1. KOKKUVÕTE

1. Hea õigusloome põhimõtete rakendamisel ja arengusuundade elluviimisel esinesid 2022. aastal valdavalt samad puudused, mis 2021. aastal. Märkimisväärset paranemist ekspertarvamuse autorid õigusloomes ei tuvastanud.

2. Väljatöötamiskavatsuste (VTK) koostamisest loobutakse jätkuvalt kergekäeliselt, tuues põhjuseks kas eelnõu kiireloomulisuse või seotuse Euroopa Liidu (EL) õiguse ülevõtmisega. Mitmetes ministeeriumides valitseva ekshiarvamuse tõttu ei pea EL õiguse ülevõtmisel VTK-d koostama ja eelnõu menetlemise kiireloomulisust põhjendama. Tähelepanuta on jäänud, et VTK koostamine peaks olema soovituslik alati, kui EL õigus jätab liikmesriigile kaalutusõiguse normide täpsustamiseks. Eelnõu kiireloomulisust ei või jaatada olukorras, kus selle põhjuseks on varasemalt tegemata jätetud töö või vajadus valitsusprogrammi ellu viia.

3. EL õiguse ülevõtmisega seotud eelnõude seletuskirjad ei sisalda reeglina ülevaadet Eesti seisukohtadest EL õiguse menetlemisel, sh näiteks oluline mõju või Eesti eelistused. See võib olla üheks põhjuseks, miks seaduseelnõude seletuskirjades ei ole erinevaid alternatiive kaalutud või on valitud erinevatest alternatiividest kõige enam Eesti konkurentsiolekorda halvendav lahendus.

4. Reeglina eelnõud ei sisalda kavandavate meetmete põhiseaduspärasuse analüüsi. Viieteistkümnest eelnõust ainult kahel juhul oli läbi viidud analüüs, mis vastab Riigikohtu poolt rakendatavale proportsionaalsuse testile. Ülejäänud juhtudel oli põhiseaduspärasuse analüüs fragmentaarne või loosunglik ning piirdus viitega põhiseaduses ettenähtud eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalikule häälteenamusele. Eelnõude puhul, millega kaasnevad põhiõiguste intensiivsed riivid, puudub reeglina mõjude analüüs. Seetõttu pole ka parima tahtmise korral võimalik hinnata meetme sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.

5. Riigikogu komisjonide nõudlikkus seletuskirjade kvaliteedi osas on kasin. Üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et valitsuskoalitsiooni koostöölepingud alates 2019. aastast ja sellest lähtuvad Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammid ei ole tõstnud hea õigusloome sh ÖPPA ja HÕNTE järgimist tegevusprogrammi elluviimise üheks eeltingimuseks. Lähenevaid Riigikogu valimisi silmas pidades on alust arvata, et peale valitsuse moodustamist kasvab poliitiline surve viia valimislubadused ellu kiiresti ja hea õigusloome põhimõtteid ohvriks tuues.

6. Autorite ettepanekud ja soovitused on toodud iga peatüki lõpus.

2. ÕIGUSLOOMEPOLIITIKA PÕHIALUSED

7. Riigikogu võttis 12.11.2020 vastu otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ (RT III, 17.11.2020, 2; edaspidi ÕPPA). Õigusloomepoliitika kujundamise ja rakendamise eesmärgiks on tagada põhiseadusest lähtuv õiguskord (p 1). Hea õigusloome põhimõtteid peavad järgima nii Vabariigi Valitsus kui Riigikogu (p 2). ÕPPA ülesandeks on seada hea õigusloome standard ja olla pikaajaliseks poliitiliseks suunanäitajaks, millest õigusloomes lähtuda.¹

8. Lisaks ÕPPA-le käsitleb õigusloome kvaliteeti Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrusega nr 180 kehtestatud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (RT I, 29.12.2011, 228; edaspidi HÕNTE). Arvamuses analüüsime ÕPPA rakenduspraktikat nii eelnimetatud dokumendi kui HÕNTE eeskirjade valguses.

9. ÕPPA p 15 kohaselt peab Vabariigi Valitsus alates 2021. aastast igal aastal esitama Riigikogule ettekande hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest, lisades sellele ekspertarvamuse põhialuste järgimisest. 2021. aastal koostas ekspertarvamuse Priit Pikamäe, kelle valimisse kuulusid seadused, mis võeti vastu vahemikus 2020. aasta detsember kuni 2021. aasta oktoober.

3. LÄHTEÜLESANNE

10. Autorid on hinnanud Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogus vastu võetud seaduseelnõude seletuskirjades ÕPPA täitmist neljas alavaldkonnas: (a) kavandatud õiguslike lahenduste põhiseaduspärasuse analüüs; (b) Euroopa Liidu (EL) õiguse ülevõtmiseks koostatud eelnõude seletuskirjade mõjuanalüüsi seostatus EL algatuste kohta Eesti seisukohtade kujundamisel koostatud mõjuanalüüsiga; (c) väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise põhjendatus HÕNTE § 1 lg 2 p 2 kohaldamisel; (d) üldhinnang õigusloomepoliitika rakendamise kohta ning kuidas luua suurem ühisosa Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ja ÕPPA arengusuundade vahel.

11. Võttes aluseks teemapüstituse, valisime juhusliku valiku põhimõttel välja viisteist Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõud. Pidasime silmas, et valim hõlmaks võimalikult erinevaid eluvaldkondi ja erinevate ministeeriumide poolt ettevalmistatud eelnõusid, sh eelnõusid, mis intensiivselt riivavad põhiõigusi ja/või mille algatamise tingis Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine.²

12. Käesoleva arvamuse koostamisel tugineti järgmistele Riigikogus vastu võetud seadustele (Riigikogu XIV koosseis), mille menetlemise algatas Vabariigi Valitsus:

1. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (507 SE) – RT I, 12.03.2022, 2;
2. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning töölepingu seaduse muutmise seadus (615 SE) – RT I, 09.11.2022, 1;
3. Lennundusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus (477 SE) – RT I, 06.08.2022, 2;
4. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (442 SE) – RT I, 30.12.2021, 1;

¹ ÕPPA seletuskiri, lk 3. Kättesaadav veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/653a4682-5164-4a2b-aca1-fc01e004c6a4>.

² Osade valimis olevate eelnõude kohta on allakirjutanud Sorainen Advokaadibüroo nimel esitanud Riigikogu menetluses õiguslikke hinnanguid.

5. Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (667 SE) – RT I, 30.11.2022, 1;
6. Väetiseseaduse, kemikaaliseaduse ja toote nõuetele vastavuse seaduse muutmise seadus (614 SE) – RT I, 15.07.2022, 4;
7. Ravimiseaduse ja veterinaarseaduse muutmise seadus (544 SE) – RT I, 20.06.2022, 3, 4, 63;
8. Äriregistri seadus (493 SE) – RT I, 05.05.2022, 1;
9. Tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seadus (522 SE) – RT I, 20.06.2022, 83;
10. Ehitusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (430 SE) – RT I, 27.04.2022, 1;
11. Väärtpaberituru seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (505 SE) – RT I, 29.03.2022, 3;
12. Söödaseaduse muutmise seadus (499 SE) – RT I, 15.06.2022, 7;
13. Füüsilise isiku maksejõuetuse seadus (575 SE) – RT I, 20.06.2022, 1;
14. Toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadus (511 SE) – RT I, 15.06.2022;
15. Kaitseväe korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (Politsei- ja Piirivalveameti laevade üleandmine Kaitseministeeriumi valitsemisalasse) eelnõu (572 SE) – RT I, 20.06.2022, 2.

4. VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUSTE KOOSTAMISEST LOOBUTAKSE KERGEKÄELISELT

13. HÕNTE § 1 lg 1 kohaselt koostatakse seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks väljatöötamiskavatsus ning HÕNTE § 1 lg 2 sätestab viis alust, millal väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamine ei ole vajalik. Analüüsitud viieteistkümnest eelnõust oli VTK või sellega võrdsustatav võrdlev-õiguslik analüüs-kontseptsioon või mõne õigusvaldkonna revisjoni analüüs koostatud kaheksal juhul. Kahel korral põhjendati VTK mittekoostamist eelnõu kiireloomulisusega (HÕNTE § 1 lg 2 p 1). Viiel juhul õigustati VTK mittekoostamist EL õiguse rakendamisega (HÕNTE § 1 lg 2 p 2).

4.1. VTK mittekoostamisel ei ole alati põhjendatud eelnõu kiireloomulisust

14. Toodete ja teenuste ligipääsetavuse seaduse eelnõu 511 SE (ligipääsetavuse direktiivi ülevõtmine) seletuskirja kohaselt ei ole väljatöötamiskavatsust koostatud, kuna „eelnõu käsitleb EL-i õiguse rakendamist ning menetlus peab olema *põhjendatult* kiireloomuline.“³ Vastuolus HÕNTE §-ga 1 lg 2 p 1 ei selgu seletuskirjast, miks on menetlus põhjendatult kiireloomuline.

15. Positiivseks näiteks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) poolt ettevalmistatud ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 430 SE seletuskiri, milles on eelnõu kiireloomulisust põhjendatud sellega, et Vabariigi Valitsuse tegevuskava p 4.19 kohaselt peab merealaplaneering olema kehtestatud 2021. aasta novembris.

³ Eelnõu töötas välja töörühm, kuhu kuulusid Sotsiaalministeeriumi (edaspidi ka SoM), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi ka MKM), Rahandusministeeriumi (edaspidi ka RaM), Siseministeeriumi (edaspidi ka SiM) ja Kultuuriministeeriumi (edaspidi ka KuM) esindajad.

Väljatöötamiskavatsuse puudumist lubab eelnõu ettevalmistaja korvata vajadusel järelhindamisega, et kontrollida eesmärgi saavutamist hoonestusloa menetlustes pärast merealplaneeringu kehtestamist ja hoonestuslubade menetlusse võtmist.

16. Selleks, et kergekäeliselt ei loobutaks VTK koostamisest kiireloomulisusele tuginedes, võiks kaaluda HÕNTE § 41 täiendamist selliselt, et seletuskiri peaks sisaldama põhjendust, miks eelnõu menetlemine on kiireloomuline. Seejuures ei tohiks eelnõu menetlemise kiireloomulisust kergekäeliselt jaatada juhtudel, kus puudusid takistused teemaga tegeleda ajaliselt varem, mil kiireloomulisust veel ei olnud. Sellisel juhul tuleks seletuskirjas mainida, et kiireloomulisuse põhjuseks on varasemalt tegemata jäetud töö. Samuti on ebapiisav, kui kiireloomulisust põhjendatakse valitsusprogrammi elluviimisega. Kiireloomulisus ei ole pelgalt see, et eelnõu koostajad ja menetlejad soovivad eelnõuga kavandatava eesmärgi saavutada kiiremini, vaid et eesmärgi saavutamise vajadus on olemuslikult akuutne. Seletuskirjast peaks selguma, mis on see erakordne eluline vajadus, mis tingib eelnõu vastuvõtmise kiireloomuliselt. Juhul, kui VTK-d pole koostatud, peaks järelhindamise läbiviimine olema rangelt soovituslik.

17. Kaalumist väärrib kindlasti Priit Pikamäe poolt tehtud ettepanek hinnata kriitiliselt ÖPPA p-s 12.1.3 ja HÕNTE § 1 lg-s 2 esitatud väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise aluste otstarbekust või alternatiivina üldse loobuda väljatöötamiskavatsuse koostamise nõudest. Olukord, kus ministriumid teadlikult ja järjepidevalt eiravad HÕNTE nõudeid, ei tohiks olla lubatav.

4.2. EL õiguse rakendamiseks ettevalmistatud eelnõude korral on ministriumide praktika VTK koostamise osas erinev

18. Viiel juhul õigustati VTK mittekoostamist EL õiguse rakendamisega (HÕNTE § 1 lg 2 p 2). Valitsev eksiarvamus paistab olevat, et VTK mittekoostamiseks piisab sellest, et eelnõu on seotud EL rakendamisega. Tähelepanuta on jäänud, et HÕNTE § 1 lg 2 p 2 kohaldamiseks peab esinema samaaegselt kaks eeldust:

a) eelnõu käsitleb EL õiguse rakendamist ja;

b) eelnõu aluseks oleva EL õigusakti eelnõu menetlemisel **on sisuliselt lähtunud nõuetest, mis on seotud väljatöötamiskavatsusele.**

19. Kõigis viies seletuskirjas on põhjendatud, et eelnõu käsitleb EL õiguse rakendamist. Samas ei nähtu, kas EL õigusakti eelnõu menetlemisel on läbi viidud analüüs, mis vastab sisuliselt väljatöötamiskavatsusele. Eriti oluline on see juhul, kui EL õigus jätab liikmesriigile valikuvõimaluse.

20. HÕNTE § 45 lg 4 kohaselt tuleb juhul, kui Euroopa Liidu õigusakt jätab liikmesriigile õiguse selle õigusakti rakendamisel normide täpsustamiseks, põhjendada eelnõu seletuskirjas riigisisest kehtestatava regulatsiooni olemust ja vajalikkust ning tuua välja võimalik alternatiiv. Kuivõrd VTK peab muuhulgas sisaldama teavet ja põhjendusi küsimuse võimaliku lahenduse, võimalike lahenduste võrdlust, eelistatavat lahendust ning valitud lahenduse sobivust kehtivasse õiguskorda (HÕNTE § 1 lg 1 p-d 3, 4), siis paistab sobivaks vahendiks olevat VTK koostamine juhul, kui EL õigus jätab liikmesriigile õiguse rakendusnormide täpsustamiseks.

21. Selliselt on mõned ministriumid ka toiminud. Eeskujuks võib tuua Maaeluministriumiumi poolt ettevalmistatud väetiseseaduse, kemikaaliseaduse ja toote nõuetele vastavuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (614 SE), millele eelnes VTK koostamine, vaatamata sellele, et eelnõuga viiakse Eesti õigus kooskõlla väetisetoodete määrusega. Seletuskirjas on VTK koostamist põhjendatud asjaoluga, et väetisetoodete määrus jätab liikmesriigi otsustada, kes vastavushindamisasutusi hindab ja nende üle järelevalvet teeb.

22. Negatiivseks näiteks võib tuua MKM poolt ettevalmistatud lennundusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (477 SE). Seaduseelnõu väljatöötamisele ei eelnenud VTK koostamist, kuna eelnõu on seotud EL-i õigusakti rakendamisega. Samas on seletuskirjas märgitud, et „[k]uigi EL-i määrused on otsekohalduvad, on paljude lennundusvaldkonna EL-i määruste riigisiseseks rakendamiseks vaja nende regulatsiooni täpsustada või riigisiseses õiguses menetluskorrad sätestada“. Asjassepuutuv Euroopa Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2015/1998 (määrus) jätab näiteks liikmesriigi otsustada, kui intensiivset taustakontrolli (kas standardne või tugevdatud) riigisisene õigus konkreetse isikutegrupi suhtes võimaldab läbi viia. Eelnõus aga standardset ja tugevdatud taustakontrolli ei eristata, nähes ette tugevdatud taustakontrolli kõigile isikutele. Kuivõrd ministeerium VTK-d ei koostanud, siis ei ole erinevaid lahendusvariante ega alternatiive kaalutud. Tulemusena ei olnud võimalik hinnata kavandatavate meetmete proportsionaalsust (vt käesoleva arvamuse p 28).

23. Rahandusministeeriumi (RaM) poolt ettevalmistatud finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 677 SE ja Maaeluministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi (SoM) koostöös ettevalmistatud ravimiseaduse ja veterinaarseaduse muutmise seadus 544 SE väljatöötamisel ei koostatud samuti VTK-d, kuigi mõlemal juhul jättis EL õigus liikmesriigile õiguse rakendusnorme täpsustada.⁴

24. Ministeeriumide tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et HÕNTE § 45 lg 4 kohustab eelnõu seletuskirjas põhjendama riigisiselt kehtestatava regulatsiooni olemust ja vajalikkust ning tooma välja võimalik alternatiiv juhul, kui EL õigusakt jätab liikmesriigile õiguse selle õigusakti rakendamisel normide täpsustamiseks. Kavandatava lahenduse vajalikkuse ja võimalike alternatiivide analüüsimiseks ei ole paremat viisi, kui VTK koostamine (HÕNTE § 1 lg 1 p-d 3–5).⁵ Kaaluda tuleks ka riigisekretäri poolt 01.03.2021 kinnitatud Euroopa Liidu asjade menetlemise juhendi p 23 või 24 täiendamist nõudega kirjeldada otsuse eelnõu seletuskirjas erinevaid alternatiive juhul, kui EL õigus jätab liikmesriigile õiguse norme täpsustada.

25. Euroopa Liidu asjade menetlemise juhendi (juhend) § 20 lg 1 p 2 kohaselt esitatakse EL asja kohta koostatud protokolliga märgitava otsuse eelnõus lühidalt argumenteeritud seisukohad EL asjas esitatud põhiliste ettepanekute kohta, mille rakendamisega kaasneb vajadus muuta seadust või millega kaasneb **oluline mõju**. Seisukohtades tuuakse esile Eesti eelistused, muutmissettepanekud ning vajaduse korral määratakse ka läbirääkimiste piir. Mitte kõigist valimis olnud EL õiguse rakendamisega seotud eelnõude seletuskirjadest ei nähtunud Eesti seisukoht, sh näiteks oluline mõju või Eesti eelistused. Erandiks on RaM poolt ettevalmistatud väärtpäberituru seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (505 SE), kus on viidatud Eesti seisukohtadele.

26. Juhendi § 22 p 1 kohaselt peab otsuse eelnõu seletuskirjast selguma, kas EL õigusaktiga lahendatav probleem on Euroopas ja Eestis aktuaalne, kavandatud eesmärk muudatuste kaudu saavutatav ning milline on Eestis avalduv peamine mõju. Juhendi § 24 lg 4 kohaselt peab otsuse eelnõu seletuskiri sisaldama hinnangut EL asja vastavuse kohta proportsionaalsuse põhimõttele. Valimis olnud eelnõude seletuskirjadest ei nähtunud, kas protokolliga märgitava otsuse eelnõude seletuskirjades oleks eelnevaid asjaolusid kirjeldatud ning analüüsitud. Nagu nähtub Euroopa

⁴ Esimesel juhul jäeti liikmesriigi otsustada, milline asutus on kriislahendusasutus ning teisel juhul lubas määrus liikmesriigil säilitada või kehtestada oma territooriumil riiklikke meetmeid, mida ta peab narkootilisi ja psühhotroopseid aineid sisaldavate veterinaarravimite suhtes asjakohaseks.

⁵ HÕNTE § 1 lg 1 kohaselt peab väljatöötamiskavatsus käsitlema järgmist teavet ja põhjendusi:

3) küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus; 4) valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda; 5) küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides.

Kohtu Lux Expressi otsusest (C-614/20), võib EL õiguse eiramine tuua endaga maksumaksjale kaasa olulise kahju. Euroopa Kohtu otsus osutab ühistranspordiseadust välja töötanud juristide nigelale ettevalmistusele.

27. Kaaluda võiks HÕNTE § 45 täiendamist nõudega seletuskirjas välja tuua EL õigusloome protsessis kujundatud Eesti seisukoht, sh oluline mõju või Eesti eelistused. On võimalik, et protokollis märgitava otsuse eelnõu koostamisel on juba hinnatud võimalikke alternatiive ning viidud läbi proportsionaalsuse analüüs, kuid mingil põhjusel ei ole seda seaduseelnõu seletuskirjas käsitletud. Samuti ei nähtu seletuskirjadest, millised olid EL tasandi läbirääkimiste põhilised vaidluskohad ning kas ja kui palju läbirääkimiste käigus EL õigusakti eelnõu muutus. Juhul, kui EL õigusakti eelnõu muutus läbirääkimiste käigus olulisel määral, ei ole protokollis märgitava otsuse eelnõu ettevalmistamisel koostatud analüüs ilmselt enam asjakohane ning seaduseelnõule tuleks sellest sõltumata koostada VTK.

5. PÕHISEADUSPÄRASUSE ANALÜÜSIDE OLEMASOLU ON PIGEM ERAND KUI REEGEL

28. HÕNTE § 3 näeb ette, et seaduseelnõu peab olema kooskõlas ülimuslike aktide, sh põhiseadusega. HÕNTE § 5 järgi peavad seaduseelnõusse kavandatavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud olema asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida seaduseelnõu avalikes huvides taotleb. Seletuskirjas peab HÕNTE § 43 lg 1 p 5 kohaselt sisalduma analüüs eelnõu kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseadusega.

29. Priit Pikamäe ekspertarvamusest nähtus, et Vabariigi Valitsuse algatatud seaduse eelnõude seletuskirjades puudus väljapakutava regulatsiooni põhiseaduspärasuse analüüs üheksal juhul kümnest. Samasugune trend ilmnis paraku ka 2022. aastal. Viieteistkümnest eelnõust ainult kahel juhul on seletuskirjas läbi viidud põhiseaduspärasuse analüüs.

30. Kokkuvõtlikult võib eelnõu seletuskirjad, kus põhiseadusele on tehtud viide, jagada kolmeks:

- a) eelnõud, kus mõne põhiõigust riivava meetme või riigikorralduse lahenduse põhiseaduspärasust on hinnatud põhjalikult, sh proportsionaalsuse testiga (vt p-d 30 ja 31);
- b) eelnõud, kus on imiteeritud põhiseaduspärasuse analüüsi läbiviimist ja on piirdutud mõne tsitaatiga Riigikohtu lahenditest (vt p-d 32-34);
- c) eelnõud, kus põhiseadusele on viidatud ainult formaalse põhiseaduspärasuse (eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik häälteenus) kontekstis.

31. Positiivse eeskujuna võib välja tuua SoM-i ettevalmistatud tervishoiuteenus osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse eelnõu 522 SE (vaktsiinikahjude hüvitamine). Seletuskirjas on kooskõla põhiseadusega analüüsitud ligi kahel leheküljel. Seejuures on kasutatud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve senise kohtupraktikaga kooskõlas olevat põhiõiguste piiramise kontrollskeemi ning on kaalutud eelnõus välja pakutud lahenduse alternatiive.

32. Samuti on Kaitseministeeriumi poolt ettevalmistatud kaitseväge korralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (Politsei- ja Piirivalveameti laevade üleandmine Kaitseministeeriumi valitsemisalasse) eelnõu 572 SE seletuskirjas kaitseväge korrakaitsete ülesannete üleandmise kooskõla põhiseadusega põhjalikult ja jälgitavalt analüüsitud.

33. RaM-i ettevalmistatud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega (507 SE) sätestatakse varasemast rangemad eeldused tegemisloa saamiseks, sh tõstetakse aktsiakapital kuni 350 000 euroni. Seletuskirjas piirdub eelviidatud intensiivsete põhiõiguste piirangute põhiseaduspärasuse analüüs tõdemusega, et „Riigikohtu

arvates piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused”.

34. MKM-i ettevalmistatud ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 430 SE seletuskirjas on kasutusloa andmisest keeldumise aluste täiendamise kontekstis viidatud, et „säte on kooskõlas põhiseaduses sätestatud õiguskindluse ning õiguste vaba kasutamise põhimõttega. Isiku õiguste kasutamisel tuleb arvestada teiste isikute õigustega, sh õigusega tarbida mõistlikult kättesaadavaid avalikke teenuseid“.

35. Toodete ja teenuste ligipääsetavuse seaduse eelnõu 511 SE (ligipääsetavuse direktiivi ülevõtmine) seletuskirjas on ühes pikemas lõigus eelnõu vajalikkust põhjendatud sellega, et põhiseaduse kohaselt on puudega inimesed riigi erilise kaitse all.

36. JuM-i ettevalmistatud konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga 442 SE kehtestati järelevalvetasu Konkurentsiameti järelevalve alla kuuluvatele ettevõtjatele eesmärgiga rahastada Konkurentsiameti tegevust. Seletuskirjas järelevalvetasu kehtestamise kooskõla põhiseadusega ei analüüsitud. JuM-i ettevalmistatud füüsilise isiku maksejõuetuse seaduse eelnõu 575 SE seletuskirjas on vaid ühe meetme osas kavandatava meetme põhiseaduspärasust analüüsitud.

37. MKM-i ettevalmistatud lennundusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadusega laiendatakse oluliselt isikute ringi, kes allutatakse intensiivsele taustakontrollile ja rakendatakse kõigi isikute suhtes tugevdatud taustakontrolli, kuigi EL õigus võimaldas teatud isikutele kohaldada standardset taustakontrolli. Eelnõu seletuskirjas ei ole analüüsitud plaanitavate muudatuste põhiseaduspärasust (eelkõige PS § 11, 26 ja 29), vaatamata asjaolule, et seletuskirjas on korduvalt jaatud taustakontrolliga kaasnevat intensiivset põhiõiguste riivet. Põhiseaduspärasuse kontrolli vajadusele on tähelepanu pööranud ka Justiitsministeerium oma 09.06.2021 kooskõlastuses.⁶ Justiitsministeerium rõhutas, et standardse ja tugevdatud taustakontrolliga kaasneva põhiõiguste ja vabaduste riive intensiivsuse erinevus on märkimisväärne.⁷ Justiitsministeerium soovis, et seletuskirjas oleks kirjas, miks ei piisa lisanduva isikute grupi puhul standardsest taustakontrollist ja millistele argumentidele tuginedes peetakse vajalikuks lisanduvat gruppi sama intensiivsete meetmete abil sama ulatuslikult kontrollida. Ebapiisav mõjude hindamine ja kavandatavate muudatuste ebaproportsionaalne põhiõigustesse sekkumine sundis ettevõtjaid pöörduma ka Pealtnägijasse.⁸

38. Põhiseaduspärasuse kontrolli, sh proportsionaalsuse testi ei ole võimalik läbi viia, kui eelnõu mõjusid pole korrektselt hinnatud. HÕNTE § 46 lg 3 kohaselt peaks mõjude analüüsi aruanne kirjeldama võimalike lahenduste positiivseid ja negatiivseid mõjusid, mh majandusele ja riigiasutuste korraldusele ning esitama eesmärgi saavutamiseks sobivaima lahenduse.

39. Käesoleva arvamuse p-s 36 toodud lennundusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus kinnitab, et mõjude analüüsi puudumisel ei ole võimalik proportsionaalsuse testi läbi viia. Allakirjutanud ei tea meetodit, mis võimaldaks mõjude hindamiseta kontrollida, kas erakordselt intensiivne põhiõigusi riivav meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas.

40. Näiteks mõõndakse seletuskirjas, et kuigi taustakontrollile allutatud isikute arv kasvab üle kahe korra (1750 vs 3600) siis „muudatused mõjutavad **mõningal** määral lennunduses tegutsevaid ettevõtjaid ja üksikisikuid, kuid **muudatused ei mõjuta kokkuvõttes nende**

⁶ „Lisada ka **taustakontrolli subjektid**, keda edaspidi kontrollitaks sagedamini ja suureneb ka kontrollitavate subjektide hulk, mistõttu tuleks eraldi hinnata mõju isikute põhiõigustele, nt privaatsusele ja eraelu puutumatusse.“

⁷ Vt Eelnõude infosüsteemis toimikus nr 20-1044 „Lennundusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus“ Justiitsministeeriumi 10.06.2021 lisatud kooskõlastuskirja lk 2-3 punkti 7.

⁸ <https://www.err.ee/1608549133/pealtnagija-taustakontrolli-muudatused-puhusid-lennunduses-kired-lokkele>.

tegevust ega halduskoormust märkimisväärselt“ ja „taustakontrolli subjektidele **otsene ning tajutav mõju puudub**“.

41. Eeltoodud järeldus on seda ekslikum, et taustakontrollile allutatud isikud on näiteks sunnitud täitma 10-leheküljelise ankeedi, mis sisaldab muuhulgas Kaitsepolitsei ametile kõikide oma elektrooniliste suhtlusvõrgustike kasutajanimede, tervise ja perekondlike sidemete kohta info andmist ajalise piiranguta. Samuti on jäetud tähelepanuta, et teiste riikidega võrreldes üliintensiivne taustakontroll mõjutab ettevõtjate konkurentsiolukorda.

6. AEG VÕTTA PÕHISEADUST TÕSISELT

42. Kuigi HÕNTE § 43 lg 1 p 5 kohaselt tuleb seaduse eelnõu seletuskirja osas „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“ esitada analüüs eelnõu kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseadusega, siis eelviidatud seaduseelnõude seletuskirjades see reeglina ei sisaldunud. Teisisõnu ei ole enamusel juhtudel üldse hinnatud, kas isikute põhiõiguste piiramine on olnud põhjendatud. Tavaks on saanud, et ministriumid tulevad põhimõtteliste muudatustega välja seaduseelnõu teiseks lugemiseks. Reeglina ei kaasne selliste muudatusettepanekutega ei mõjude hinnangut ega põhiõigusi piiravate meetmete põhiseaduspärasuse analüüsi.

43. Levinud eksiarvamus paistab olevat, et kui eelnõu on seotud EL õiguse ülevõtmisega, siis normide põhiseaduspärasust ei pea hindama. Riigikohus kordas kuuldeaparaatide kaasuses, et üldkogu jääb oma 15. detsembri 2015 otsuses asjas nr 3-2-1-71-14 väljendatud seisukoha juurde, et üksnes Eesti õigusakti seotus EL õigusega ei saa takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrollimist PS § 152 mõttes, kui põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ega selle tulemus ei sea ohtu EL õiguse esimust, ühtsust ega tõhusust.⁹

44. Käesoleval aastal tähistasime põhiseaduse 30. aastapäeva. Seda enam on kurvastav, et eelnõude põhiseadusega kooskõla peetakse vähetähtsaks. Ei ole teada, kas selle taga on oskuste ja teadmiste või tahte puudus. Kaaluda võiks õigusloomejuristide hulgas anonüümse uuringu koostamist, et välja selgitada, mis või kes takistab põhiseaduspärasuse hindamist.

45. Priit Pikamäe tegi oma ekspertarvamusel ettepaneku täiendada HÕNTE § 40 lg 1 nõudeid selliselt, et eelnõu seletuskirjas oleks eelnõu vastavusanalüüsi kõrval EL õigusega ettenähtud ka eraldi osa kooskõla kohta põhiseadusega. Allakirjutanud toetavad ettepanekut. Tuleb nõustuda Priit Pikamäe väitega, et puudub igasugune mõistlik põhjus, miks pidada eelnõu seletuskirja kohustuslike elementide aspektist eelnõu vastavust Euroopa Liidu õigusele olulisemaks kui selle vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele, mis ometi moodustab Eesti riigivõimu teostamise olulisima legitiimse aluse. HÕNTE on kehtinud muutmata kujul ligi üksteist aastat, mistõttu on tekkinud piisavalt rakenduspraktikat, mis õigustaks HÕNTE täiendamist.

46. Ainult HÕNTE muutmine ei pruugi aga ravida nii õigusloomejuristide kui ka Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu põhiseadusleigust. Eelnõude menetlemise käigus oleks vajalik ka erinevate põhiseadusevalvurite (Vabariigi President, õiguskantsler ja Riigikohus) nulltolerantsi põhiseaduse alahindamisele.

47. Hea näide on Vabariigi Presidendi poolt 2013. aastal väljakuulutamata jäetud käibemaksuseaduse muutmise seadus. Vabariigi President palus muuhulgas Riigikogul jälgida, et valitsus täidaks parlamendi 2011. aasta otsust „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“, mille kohaselt tuleb seaduseelnõude väljatöötamise otsustamisse ning erinevate võimalike regulatsioonide eeliste ja puuduste läbiarutamisesse kaasata ettevõtjad, kohalikud

⁹ RKÜKo 5-19-29, p 43.

omavalitsused ja kodanikuühendused. Riigipea rõhutas, et „Riigikogu enda poolt kehtestatud põhimõtteid tuleb järgida kõigi seaduste puhul.“¹⁰ Paraku on selline näide pigem erand.

48. Näiteks ei võimalda Riigikohtu praktika isegi HÕNTE olulist rikkumist hinnata formaalse põhiseadusvastasusena. Riigikohus on haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kontrollimisel selgitanud, et „isegi juhul, kui eelnõu ettevalmistaja oleks rikkunud HÕNTE-s sätestatud nõudeid, ei tooks see kaasa haldusreformi seaduse formaalset põhiseadusvastasust. Põhiseaduse järgi on seaduste vastuvõtmine Riigikogu pädevuses ja seaduste vastuvõtmise korra sätestab Riigikogu kodukorra seadus (PS § 59 ja § 104 lõige 1). **Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ei ole ette nähtud nõuet koostada eelnõu ettevalmistamise menetluses väljatöötamiskavatsust.** HÕNTE on vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 3 alusel valitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks, samuti teenistusliku järelevalve teostamiseks. Kuna HÕNTE kehtestamine pole osa põhiseaduses ette nähtud seadusandlikust protseduurist, siis ei mõjuta HÕNTE-s kehtestatud nõuded PS § 87 p-s 4 sätestatud pädevust esitada Riigikogule seaduseelnõusid. Põhiseaduse nimetatud sätte järgi on Vabariigi Valitsus pädev algatama seaduseelnõu ja esitama selle parlamendile arutamiseks ka juhul, kui eelnõu ette valmistades pole järgitud HÕNTE-s sätestatud menetluskorda. Kuna HÕNTE kujutab endast osa täitevvõimu enesekorraldusõigusest, siis ei mõjuta selle nõuded ühtlasi ka seaduste vastuvõtmist Riigikogus.“¹¹

49. Riigikohtu eeltsiteeritud seisukohta silmas pidades võiks kaaluda Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) § 92 „Eelnõule esitatavad nõuded“ täiendamist selliselt, et Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõud peavad vastama HÕNTE-le. Alternatiivselt võib täiendada RKKTS § 92 nõudega, et eelnõule lisatakse seletuskiri, milles põhjendatakse selle algatamist või esitamist ning kooskõla põhiseadusega. Mõõname, et see ei võimalda HÕNTE reeglite ignoreerimisel automaatselt lugeda seadust formaalselt põhiseadusevastaseks. Küll aitaks see kujundada hoiakuid ja julgustaks hindama eelnõu menetlemise käigus erakordselt intensiivse põhiõiguste piirangu proportsionaalsust.

50. Lisaks oleks Riigikogu juhatusel RKKTS § 93 lg 3 alusel võimalik tagastada eelnõu selle algatajale või esitajale, kui eelnõu või eelnõu seletuskiri eeltoodud nõuetele ei vastaks. Mõõname, et tegemist on võrdlemisi radikaalse lähenemisega, kuna Riigikogu juhatus peab RKKTS § 93 lg 1 alusel eelnõu menetlusse võtma kolme tööpäeva jooksul pärast selle üleandmist ning taolises ajaraamistikus ei ole eelnõu sisuline analüüsimine üldjuhul mõeldav. Samas peaks eelnõu tagastamine olema erakorraline meede, mida Riigikogu juhatus rakendaks vaid väga ilmselgetel juhtudel. Eesmärk tagada eelnõu põhiseaduspärasus on oluline avalik huvi, mis õigustab seaduse algatamisel lisaks vormilistele piirangutele seadma nõudeid ka eelnõu sisule.

51. Mõõdapääsmatu on suurendada eelnõud menetleva Riigikogu komisjonide nõudlikkust seletuskirjade kvaliteedi osas. Allakirjutanute kogemuse järgi on pigem erand, kui Riigikogu komisjon palub eelnõu ettevalmistajal läbi viia (täiendav) põhiseaduspärasuse analüüs. Selleks, et riigikogu komisjonid peaksid ÖPPA ja HÕNTE nõudeid oluliseks, oleks vajalik, et valitsuskoalitsiooni koostööleping ja sellest lähtuv Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm tõstaks hea õigusloome üheks prioriteediks ning seaks tingimuseks, et tegevusprogrammis olevate lubaduste realiseerimisel järgitakse ÖPPA-t ja HÕNTE-t. Kolme viimase valitsuskoalitsiooni kokkulepped kahjuks hea õigusloome olulisust ei kajasta.

52. Sõltumata sellest, kas RKKTS-i või HÕNTE-t täiendatakse, on mõõdapääsmatu ministriumide õigusloome juristidele ning Riigikogu õiguse ja analüüsi osakonna juristidele

¹⁰ <https://www.err.ee/492279/ilves-jattis-kaibemaksuseaduse-valja-kuulutamata>.

¹¹ RKPJKo 3-4-1-3-16, p 110.

regulaarse koolituse korraldamine põhiseaduspärasuse analüüsi läbiviimise osas. Koolitus võiks olla praktilise suunitlusega.

53. Kaaluda tasub ka proportsionaalsuse testi läbiviimist hõlbustava küsimustiku ette valmistamist ja selle lisamist HÕNTE-le analoogselt sellega, kuidas Euroopa Liidu asjade menetlemise juhendile on lisatud küsimustikud nii subsidiaarsuse kui ka proportsionaalsuse kontrollimiseks. Üheks võimaluseks on ka HÕNTE käsiraamatu täiendamine praktiliste näidete ja küsimustikuga, mis hõlbustaks proportsionaalsuse testi läbiviimist.

54. Alahinnata ei saa positiivse tagasiside või tunnustuse tähtsust hoiakute kujundamisel. Seetõttu julgeme soovitada, et Justiitsministeerium võiks tunnustada neid õigusloomejuriste, kes laitmatult teostavad eelnõude seletuskirjades põhiseaduspärasuse analüüsi. Samuti võiks justiitsminister oma ülevaates Riigikogule välja tuua ministeeriumide lõikes positiivseid näiteid.

Allar Jõks

Carri Ginter