



Õiguskantsler

Liisa-Ly Pakosta  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie 08.08.2024 nr 10-4/5991-1

Meie 30.08.2024 nr 18-2/241311/2404895

## Bürokraatia vähendamine ja õigusloome

Austatud minister

Tarbetu bürokraatia vähendamine ja sealhulgas bürokraatia vähendamine õigusloomes on olulised eesmärgid. Olen tänulik, et sellega tegelete.

Leian, et eelnõudega seotud ülemäärast halduskoormust oleks tõepoolest võimalik vähendada.

Oleme märganud, et sageli lükatakse eluliste murede lahendamiseks vajaliku seadusemuudatuse esitamine edasi viitega kavatsusele koostada aastate pärast mahukas, paljusid küsimusi hõlmav eelnõu. Mõnikord tähendab see, et inimestele muret valmistav probleem jääb kauaks lahenduseta. Kui eelnõu Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule esitamisega seotud bürokraatiat vähendada, oldaks loodetavasti valmis keskenduma inimeste elu ja ettevõtlust pärssivate probleemide lahendamisele kiiresti, siis kui need ilmnevad. Konkreetse mure või probleemi lahendamisele suunatud lühike ja selge eelnõu muudab töö sellega lihtsamaks nii neile, keda eelnõu puudutab, kui ka teistele kooskõlastajatele ning Riigikogule.

Väljakujunenud õiguskorras võiks eelistada probleemi lahendamist võimalikult kiiresti konkreetse, selgelt sõnastatud seadusemuudatusega, millele lisatakse seletuskirjas üksnes olulist sisaldav mõjuanalüüs. Kokkuvõtlikult leian, et juhtudel, mil tuleb parandada seaduses ilmnunud viga või lahendada esile kerkinud probleem, võiks väljatöötamiskavatsuse koostamise asemel arusaadavalt sõnastatud väikesemahulise eelnõu ja seletuskirja koostamisega ning anda neile, keda muudatus puudutama hakkab, piisavalt aega esitada konkreetseid ettepanekuid eelnõu parandamiseks. Nõnda hoitaks kõikide asjaosaliste aega kokku.

Teisisõnu: kui on näha, et probleemi lahendamiseks on vaja olukorda reguleerida õigusaktiga, kuid tegemist ei ole uudse lahendusega ning kui eelnõu koostamine võtab eeldatavasti vähem aega kui VTK koostamine, siis tulekski kohe alustada eelnõu tegemist ning VTK-st loobuda.

On arusaadav, et kui ei ole veel teada, kas eelnõu keskne lahendus (millest lähtuvalt tuleb kehtestada ka muud normid) saab piisava toetuse, püütakse hoiduda eelnõu kõigi vajalike sätete väljatöötamisest. Sellises olukorras võiks VTK koostamise asemel tutvustada eelnõu keskset sätet ja selle juurde lisada seletuskirja, milles antaks teada, et muud muutmist ja lisamist vajavad normid (sh rakendussätted) esitatakse järgmises kooskõlastusringis.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Praegu kipub olema nii, et eelnõu ettevalmistamisel kulutatakse rohkem aega VTK koostamisele ja kooskõlastamisele. Õigusakti tegelik mõju (sh kaasneva bürokraatia määr) selgub aga alles eelnõust. Puudutatud isikutele antakse eelnõu kohta arvamuse esitamiseks liiga vähe aega.

Oluline on jälgida, et eelnõu koostaja analüüsiks eelnõu põhiseaduspärasust. Üsna sageli nenditakse seletuskirjas üldsõnaliselt ja ainult mõne lausega, et kavandatavad normid on kooskõlas põhiseadusega. Põhiõigust piirava eelnõu seletuskirjas tuleks välja tuua, kuidas kaasati puudutatud isikuid või neid esindavaid huvigruppe, millised vastuargumendid esitati põhiõiguse piiramisele, ning esitada piirangu proportsionaalsuse terviklik analüüs. Samuti on tähtis seletuskirjas põhjendada põhiõiguse piirangu kehtestamist. Seletuskirjadesse kiputakse mõnikord kuhjama teksti, millest ei ole eelnõu mõistmisel suuremat abi, kuid samas jäetakse selgitamata normi eesmärk.

Oluline on, et Euroopa Liidu (EL) õiguse kujundamisel osalevad ametnikud lähtuksid läbirääkimistel Eesti Vabariigi põhiseadusest ning püüaksid saavutada tulemuse, mis oleks kooskõlas põhiseadusega. Kui tegemist on alles EL-i õigusakti eelnõuga, ei saa selle põhiseaduspärasuse hindamisel tugineda põhiseaduse täiendamise seadusele. Ametnikul ei ole voli kujundada *lõplikku* seisukohta küsimuses, kas mõni põhiseaduse säte kujutab endast põhiseaduse aluspõhimõtet või mitte, ega ka küsimuses, kuidas tõlgendada põhiseadust kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.<sup>1</sup> Selle volituse annab Eesti õiguskord Riigikohtule. Seega tuleb ametnikul läbirääkimistel osaledes toimida alalhoidlikult ning püüda läbirääkimistel saavutada õigusakti võimalikult suur kooskõla *kõigi* põhiseaduse sätetega, millele Riigikohus ei ole andnud teistsugust tõlgendust.

Sel eesmärgil on vaja Euroopa Liidu seadusandlike algatuste põhiseaduspärasust pidevalt ja terviklikult analüüsida. Kui ilmneb, et kavandatava Euroopa Liidu õigusakti säte võib olla mõne Eesti Vabariigi põhiseaduse normiga vastuolus, tuleb sellest teatada nii Vabariigi Valitsusele kui ka Riigikogule.

Kõik Euroopa Liidu õigusaktides tehtavad valikud ei ole [Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse](#) (PSTS) kaudu põhiseadusega automaatselt ühitatavad. See, et mõne valdkonna reguleerimine on Euroopa Liidu pädevuses, ei tähenda, et selles valdkonnas kaotab põhiseadus tervikuna oma tähenduse. Eesti Vabariigi põhiseaduse järgimine Euroopa Liidu õigusaktide koostamisel ja hiljem ülevõtmisel ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Vastupidi, see toetab paremini Eestis rakenduvat Euroopa Liidu õiguse loomist.

Selleks, et tagada põhiseaduse rakendumine, on oluline, et analüüsitaks kõigi Euroopa Liidu õiguslike algatuste kooskõla põhiseadusega. See analüüs on vajalik, et kindlaks teha:

- a) kas põhiõiguste kaitse on tagatud sellisel moel, nagu põhiseadus ette näeb. Muu hulgas tuleb kontrollida, kas kavandatavad põhiõiguste piirangud – näiteks võimalikud lisanduvad karistused, aruandluskohustus või ettevõtlusvabaduse kitsendamine – oleksid rakendudes Eesti oludes proportsionaalsed;
- b) kas Euroopa Liidu õigusakti saab rakendada, järgides põhiseaduslike institutsioonide ülesehitust ja toimimisloogikat;

<sup>1</sup> „Sellest, et sätted on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, ei saa järeldada, et samad sätted on kooskõlas ka Eesti Vabariigi põhiseadusega“ (RKÜKo, nr [3-2-1-71-14](#), p 81). „Eesti seadused, sh vaidlusalused normid, peavad olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka põhiseadusega ning ei ole põhjust jätta nende põhiseaduspärasust hindamata ainuüksi põhjusel, et need võivad olla ühtlasi vastuolus EL-i õigusega“ (RKPJKo, nr [5-20-10](#), p 42). „Kui EL-i õigus annab liikmesriigile eesmärgi, kuid vahendid selle saavutamiseks jäävad liikmesriigi kehtestada, peavad valitud vahendid olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka vastama Eesti põhiseadusele“ (RKPJKo, nr [3-4-1-5-08](#), p 36).

- c) kas Euroopa Liidu õigusakti saab rakendada ilma põhimõttelist laadi muudatusteta riigielu korralduses;
- d) kas juhul, kui Euroopa Liidu õigusakti eelnõu läbirääkimistel ei õnnestu saavutada kooskõla kõigi põhiseaduse normidega, saaks tugineda PSTS §-dele 1 ja 2.

Siin ei ole silmas peetud seda, et kõigi Euroopa Liidu õiguslike algatuste kõiki sätteid tuleb kirjalikus vormis võrrelda kõigi Eesti põhiseaduse sätetega. See poleks mõistlik, vajalik ega tegelikult võimalik. Oluline on lihtsalt, selgelt ja lühidalt kirja panna algatuse või planeeritava akti tuum – mida see toob kaasa Eesti isikutele ja institutsioonidele – ning seejärel keskenduda olulise põhiseaduspärasuse hindamisele.

Kui analüüsimisel selgub, et Euroopa Liidu õigusliku algatusega on oht minna vastuollu põhiseaduse mõne sättega, siis tuleb analüüsis põhjendada, milles seisneb vastuolu põhiseaduse normiga, ning selgitada, millised juhised saab ametnik läbirääkimisteks (nt tuleks saavutada algatuse muutmine või liikmesriigile valikuvõimalus või erand).

Teadaolevalt on Euroopa Liidu põhiõiguste hartat toodud põhjuseks, miks tuleks/võiks jätta kõrvale mõni põhiseaduse säte, mis kaitseb põhiõigust hartaga võrreldes ulatuslikumalt.<sup>2</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta muutus õiguslikult siduvaks Lissaboni lepingu jõustumisega 1. detsembril 2009. Lissaboni leping jõustati Eesti suhtes välislepingu ratifitseerimisega. Teisisõnu ei ole seda vormistatud Eesti Vabariigi põhiseaduse II peatüki „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ muutmise seadusena, mille menetlusele kohalduks vastavad erinormid (vt PS XV ptk; RKKTS 13. ptk). Ka harta artiklis 53 on rõhutatud, et harta sätteid ei või tõlgendada nii, et need kitsendavad või kahjustavad riigi põhiseadusega tunnustatud inimõigusi või põhivabadusi. Seega ei tohi hartat põhjuseks tuues jätta kõrvale põhiseadust.

Riigikogule tuleb selgelt teada anda, kui vastuvõetud Euroopa Liidu õigusaktis on normid, mille kooskõla Eesti põhiseadusega on vaieldav. Kui tegemist on Euroopa Liidu õigusaktiga, mille ülevõtmiseks on vaja Eestis vastu võtta seadus, tuleb seletuskirjas näidata, millised õigusakti ülevõtmiseks algatatud seaduseelnõu sätted on vastuolus Eesti põhiseadusega ja milles vastuolu seisneb. Kui seaduseelnõu koostajad leiavad, et vastuolu tõttu saab tugineda PSTS-ile, peab seletuskirjas esitama selle kohta analüüsi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431  
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429  
liina.lust-vedder@oiguskantsler.ee

---

<sup>2</sup> Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, 2022. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, A. Laurand, [Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse § 2, komm. 149](#).