

Stenogrammid

XIII Riigikogu, II Istungjärk, täiskogu korraline istung

Neljapäev, 29.10.2015, 10:00

Toimetatud

10:00 Istungi rakendamine

1. 10:06 Kemikaaliseaduse eelnõu (72 SE) kolmas lugemine

2. 10:08 Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu (76 SE) kolmas lugemine

3. 10:09 "Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018". Ettekanne elluviimise kohta

4. 12:08 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (42 SE) teine lugemine

5. 12:38 Okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse ja ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu (61 SE) teine lugemine

6. 12:41 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seaduse eelnõu (58 SE) esimene lugemine

10:00 Istungi rakendamine

10:00 Aseesimees Jüri Ratas

Head ametikaaslased, tere hommikust! Alustame Riigikogu täiskogu II istungjärgu 6. töönädala neljapäevast istungit. Kõigepealt palun Riigikogu kõnetooli neid Riigikogu liikmeid, kes soovivad üle anda eelnõusid või arupärimisi! Palun, Kadri Simson!

10:00 Kadri Simson

Lugupeetud Riigikogu aseesimees! Head kolleegid! Keskerakonna fraktsiooni nimel annan üle tulumaksuseaduse § 5 muutmise seaduse eelnõu. Me algatame selle eelnõu seetõttu, et parasjagu on Riigikogul käsil tuleva aasta riigieelarve arutamine. Järgmises riigieelarves puudub aga igasugune sõnum kohalikele omavalitsustele või vähemalt pole seal neile positiivset sõnumit. Juba aastal 2009 võeti negatiivse lisaelarvega linnadelt ja valdadelt ära suur osa nende tulubaasist ja öeldi, et see on ajutine kriisiaegne meede, kuid aastal 2016 ei tehta endiselt ühtegi sammu, et kriisieelset olukorda taastada. Seetõttu anname nüüd üle eelnõu, mille eesmärk on kolme sammuga taastada need kohalike omavalitsuste tulud, mis olid omavalitsustel enne aastat 2009. Äravõetud tulumaksuosa ja lisaks tasandusfondi kärpimise otsused aastatel 2009–2012 on vähendanud kohaliku elu korraldamiseks mõeldud vahendeid peaaegu 190 miljoni euro ulatuses. Just selle võrra on linnades ja valdades vähem raha näiteks lasteaedade, koolide ja tänavavalgustuse jaoks, teeremondiks, noorsootööks ja ka sporditegevuseks. Nii ongi eelnõu eesmärk olukorras, kus Eesti SKT enam ei lange, vaid on pisisa kasvamas, anda omavalitsustele nende kärbetega äravõetud vahendid tagasi. Selge on see, et lihtsalt omavalitsuste liitmine ei lahenda probleemi, kui ka liidetud valdadel pole vahendeid, et oma ülesandeid täita. Ma eeldan, et Riigikogu enamus saab aru, et kriisiaegsed kärped tuleb tagasi pöörata. Aitäh!

10:02 Aseesimees Jüri Ratas

Palun Riigikogu kõnetooli Dmitri Dmitrijevi!

10:02 Dmitri Dmitrijev

Head kolleegid! Mul on au edastada täna arupärimine sotsiaalkaitseministrile ametikohtade koondamise kohta Sotsiaalministeeriumi haldusalas. Valitsusel on plaanis koondada 750 inimest ehk 1,5% riigisektori töötajaskonnast. Kokkuhoid koondamiste järel oleks umbes 13 miljonit eurot aastas. Alles hiljuti kasvatati Sotsiaalministeeriumi haldusala töötajaskonda 5% ehk 71 inimese võrra. Nüüd planeeritakse riigisektoris koondamist, mis kõige enam puudutab just Sotsiaalministeeriumi haldusala,

kust läheb koondamisele 235 inimest. Seega planeeritakse nüüd varasemale selgelt vastupidist käiku. Andmed selle kohta, milliseid ametikohti koondamine puudutab, on väga puudulikud. Seetõttu on meil päris mitu küsimust. Näiteks, kuidas planeeritakse nende ametikohtade kaotamise järel nii suure hulga inimeste töö ümber jagada? Arvestades seda, et sotsiaalvaldkond on ühiskonnas üks tundlikumaid, on Sotsiaalministeeriumi haldusalas koondamine küllalt riskantne samm. Kuidas tagatakse niivõrd olulise valdkonna toimimine ja teenuste kvaliteet ka pärast koondamist? Näiteks on ka suuremate haiglate juhid saanud korralduse personali koondada. Kui palju plaanib ministeerium koondada töötajaid tervishoiuasutustest ja keda see otsus konkreetselt puudutab? Meil on veel küsimusi, millele ootame vastust. Aitäh!

10:04 Aseesimees Jüri Ratas

Head ametikaaslased! Olen Riigikogu juhatuse nimel vastu võtnud ühe eelnõu ja ühe arupärimise. Meie kodu- ja töökorra seaduse kohaselt otsustab Riigikogu juhatuse nende edasise menetlemise. Liigume edasi teadete juurde. Ma olen nüüd päris keerulises olukorras. 28. oktoobril hakati moodustama väikeettevõtjate toetusrühma. Ma saan aru, et selle moodustamine kestab ka täna ja kõiki Riigikogu liikmeid, kes soovivad liituda väikeettevõtjate toetusrühmaga, palutakse peale Riigikogu istungit siia saali koguneda. Ma saan ka aru, et rühma kokkukutsuja on Maris Lauri. Palve on selline, et kui me neid rühmi moodustame, siis võiks moodustamise enne välja kuulutada ja alles siis hakata allkirju koguma. Nii võiks see olla.

Palun teeme kohaloleku kontrolli!

Kohaloleku kontroll

Kohalolijaks registreerus 88 Riigikogu liiget ja puudub 13.

1. 10:06 Kemikaaliseaduse eelnõu (72 SE) kolmas lugemine

10:06 Aseesimees Jüri Ratas

Alustame tänaste päevakorrapunktide menetlemist. Esimene päevakorrapunkt on Vabariigi Valitsuse algatatud kemikaaliseaduse eelnõu 72 kolmas lugemine. Kas fraktsioonide esindajad soovivad läbirääkimisi pidada? Läbirääkimisi pidada ei soovita. Me võime minna lõpphääletuse ettevalmistamise juurde.

Panen lõpphääletusele eelnõu 72. Palun võtta seisukoht ja hääletada!

Hääletustulemused

Poolt 84 Riigikogu liiget, vastuolijaid ei ole ja 2 Riigikogu liiget jäid erapooletuks. Vabariigi Valitsuse algatatud kemikaaliseaduse eelnõu 72 on seadusena vastu võetud. Esimese päevakorrapunkti käsitlemine on lõpetatud.

2. 10:08 Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu (76 SE) kolmas lugemine

10:08 Aseesimees Jüri Ratas

Liigume teise päevakorrapunkti juurde. Algab Vabariigi Valitsuse algatatud veeseaduse muutmise seaduse eelnõu 76 kolmas lugemine. Kas fraktsioonide esindajad soovivad läbirääkimisi pidada? Kõnesoove ei ole. Alustame lõpphääletuse ettevalmistamist.

Panen lõpphääletusele eelnõu 76. Palun võtta seisukoht ja hääletada!

Hääletustulemused

Poolt 80 Riigikogu liiget, vastuolijaid ei ole ja 2 jäid erapooletuks. Vabariigi Valitsuse algatatud veeseaduse muutmise seaduse eelnõu 76 on seadusena vastu võetud. Teise päevakorrapunkti käsitlemine on lõpetatud.

3. 10:09 "Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018". Ettekanne elluviimise kohta

10:09 Aseesimees Jüri Ratas

Head ametikaaslased, oleme jõudnud kolmanda päevakorrapunkti juurde. Ettekande õiguspoliitika arengusuundade elluviimise kohta peab justiitsminister Urmas Reinsalu. Lubage lühidalt tutvustada korda, kuidas me seda päevakorrapunkti menetleme. (Juhataja helistab kella.) Kõigepealt on Urmas Reinsalu ettekanne, mis kestab kuni 30 minutit. Seejärel on küsimused. Riigikogu liige võib ettekandjale esitada ühe suulise küsimuse. Peale seda on läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega ainult ja üksnes fraktsioonide esindajad. Nii nagu ikka, pärast arutelu lõppemist Riigikogu otsust vastu ei võta. Mul on suur au paluda ettekandeks Riigikogu kõnetooli justiitsminister Urmas Reinsalu.

10:10 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Austatud Riigikogu aseesimees! Austatud Riigikogu liikmed! (Juhataja helistab kella.) Parlament teeb Eesti riigi seadusi. Kas me teeme nõnda, et muudame järgmise kolme aasta jooksul keskeltläbi kolm korda kõiki Eesti riigi seadusi, mis kehtivad, ja järgmise nelja aasta jooksul muudame neid seadusi neli korda? Või ei tee me seda? Olukord seaduste tootmisel on väljunud kontrolli alt.

10:11 Aseesimees Jüri Ratas

Austatud minister, ma palun väga vabandust! Head ametikaaslased, saalis on liiga suur lärm. Palun austame ettekandjat ja neid, kes soovivad kuulata! Palun saalis vaikust! Palun, ettekandja!

10:11 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Ma ei hakka kõnelema sellest statistilisest õigusloomepoliitika täitmise aruandest, mis on kõigile parlamendiliikmetele kättesaadav. Ma tahan rääkida sellest, mis minu hinnangul on õiguspoliitikas ja õigusloomes kõige olulisem. See on see, kui suures mahus me seadusi toodame ja kui suur on see kiirus, millega me seaduseelnõusid menetleme.

Kui me lõime 1990. aastate alul oma rahvuslikku õiguskorda, oli ülehelikiirusel õigusloome õigustatud ja hädavajalik. Samamoodi oli väga selge põhjendus selleks siis, kui me soovisime saada Euroopa Liidu liikmeks. Nüüd on meil rahvuslik õiguskord olemas ja see toimib. Ometi ei ole reeglite muutmise tempo raugenud, vaid selle kiirus ja maht kasvavad. Möödunud aasta 1. jaanuaril kehtis Eestis 386 seadust. Ainult kolme istungjärgu jooksul – kolme istungjärgu! – muudeti vähemalt korra 320 seadust 386-st. Nagu ma ütlesin, sellise tempo jätkumise korral muudame selle parlamendikoosseisu ajal suures plaanis vähemalt kolm korda kõiki seadusi.

Seaduste masstootmine suurendab halduskoormust ega võimalda ühiskonnal piisavalt mõtestada seaduste mõjusid. Jah, õigusriigi fundamentaalne põhimõte on, et isikute põhiõigusi reguleerivad küsimused ja see, kuidas avalik võim peab ühiskonna olulisemate probleemide puhul käituma, oleks seadustega reguleeritud. Kuid ülereguleerimine on vastuolus õigusriigi olemusega, sest selle tõttu on õigust raske prognoosida ja tekitatakse reeglite kaskaad, milles heauskselt orienteeruval inimesel või subjektile on keeruline toime tulla. Ametnikkonna ressursid on üldiselt raha, mida jagada, ja reeglid, mida luua. See on tegelik võim. Kui massiliselt luuakse juurde uusi reegleid, siis suureneb ka bürokraatia ehk valitsussektor. Siin on universaalne seos.

Meil on paberi peal olemas hea õigusloomepoliitika, mille täitmisest ma siin aru annan. Meil on olemas hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, mis peaks teoorias vältima seda, mis praktikas paraku halva näitena toimib. Me peame asuma neid põhimõtteid täitma. Tegelikuses on need väga paljudel juhtudel jäänud teooriaks ja ainult paberi peale.

Suvel tegin ma valitsuskabinetile ettepanekud õigusloome mahu vähendamise kohta.

Justiitsministeerium töötab praegu välja selle kava rakendamise plaani. See kava on lühikese ja selge eesmärgiga: tõmbame seaduste masstootmisele piduri peale! Vaadake, seadustega ühiskonna ülereguleerimist ja seaduste masstootmist on võimalik hinnata kvantitatiivselt. Aga paljuski jääb see ühiskonnale tunnetuslikuks küsimuseks, mida ei ole võimalik n-ö formalistlike mõõtudega väljendada. Ma väidan, et Eesti ühiskonnal on olemas tunnetus, et õigusloome on muutunud ülereguleerivaks, liiga kiireks ja liiga heitlikuks.

Ma moodustasin Justiitsministeeriumi juurde ennekõike riigi õiguspoliitilise kursi mõtestamiseks õigusloome nõukoja. Seda juhib Jüri Raidla, sinna kuuluvad Allar Jõks, Ülle Madise, Lauri Mälksoo, Toomas Luman, Jaan Ginter, Annika Uudelepp, Mihkel Oviir, Lasse Lehis ja Valdo Kalm. Selle nõukoja esimene ja selge sõnum mulle oli, et kõige olulisem küsimus õigusloomepoliitikas peab riigi konkurentsivõime, inimeste vabaduste ja õigusriigi seisukohalt olema see, et tõmmata seaduste

masstootmisele pidur peale.

Seaduste tootmise kiirus on ülisuur ja see kasvab. On tõsine probleem, et inimesed ei jõua uue õigusega kohaneda. Me peame õigusloomes kehtestama – ja see kehtestamine eeldab ennekõike parlamendi hoiakut – *ultima ratio* põhimõtte. Igal uuel seaduseelnõul peab olema süü presumptsioon. Selle loojatel on kohustus tõestada avalikkusele ja parlamendile, et seda seadust on vältimatult vaja ja muu võimalus küsimust lahendada puudub. Ja põhjendus, et seda seadust on vaja teha kas õigusloomelise esteetika või halduse filigraanse reguleerimise nimel, ei ole piisav.

Kui ma pöördusin oma ettepanekutega õigusloome mahu vähendamise kohta huvirühmade poole, siis tagasiside oli väga selge ja ühemõtteline. Tsiteerin kaubandus-tööstuskoja hinnangut: "Kaubanduskoda nõustub Justiitsministeeriumiga, et õigusloome üheks probleemiks on õigusaktide muutmise kiirus. Seda kinnitab ka Kaubanduskoja poolt aastast analüüsitavate eelnõude arv. Kui 2012. aastal avaldasime arvamust ca 90 ettevõtlusvaldkonna eelnõu kohta, siis eelmisel aastal oli see number juba ligi 140. Leiame, et sageli ei ole õigusaktide muutmine hädavajalik, piisaks ka järelevalve tõhustamisest, olemasolevate normide paremast rakendamisest või õigusteadlikkuse tõstmisest, kuid sageli eelistatakse probleemi lahendusena ikkagi eelnõu väljatöötamist. [...] Kaubanduskoda peab väga oluliseks, et ettevõtjate halduskoormus summaarselt ei suureneks aasta-aastalt. [...] Seetõttu tuleb eelnõude väljatöötamisel arvesse võtta ka kavandatavate muudatuste mõju ettevõtluskeskkonnale." Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, Eesti Töoandjate Keskliit, E-riigi Akadeemia, Praxis, Eesti Koostöö Kogu ja avatud valitsemise partnerluse ümarlaud esitasid oma ühisseisukoha: "Oleme arvamusel, et kava väljatöötamisel püstitatud üldine eesmärk järgida õigusloomes *ultima ratio* põhimõtet väärib 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 on ebaselge ja kulgu keerukas jälgida, või initsiatiivikust ahistava ning liigselt bürokraatliku regulatsiooniga." Teenusmajanduse Koda toetab lähenemist, et vähimagi võimaluse korral tuleks lähtuda sellest, et ühiskond ise suudab oma suhteid olulisel määral reguleerida tulenevalt väärtuspõhisusest, mitte riigi antud konkreetsete koormavate regulatsioonide abil, mille täitmise kontroll on teadupärast püsivalt ebapiisav, mistõttu ei ole ka normiandja suhtes vajalikku autoriteeti.

Ma esitan Riigikogule oma ettepanekud, mida teha. Need ettepanekud tähendavad seda, et selle poliitilise hoiaku kujundamine – küsimus ei ole konkreetsetes eelnõus, sest ideoloogiliste valikute puhul on parlamendis alati maailmavaateline veelahe, vaid küsimus on selles, kuidas me õigusloomet kujundame – on tegelikult parlamendi kätes. Muutus saab alata parlamendi filosoofilisest määratlusest, milline peaks olema riigi õigusloome.

Esiteks. Igale uuele seadusele peab eelnema väljatöötamiskavatsus. Ma teen siit kõnepuldist teatavaks, et kavatsen ministrina jätta kooskõlastamata need seaduseelnõud, millel väljatöötamiskavatsust ei ole, välja arvatud legitiimse põhjendusega kriisijuhud. Kuskil peab olema piir ja see piir on Eestis kätte jõudnud. On hämmastav, et see kavatsus, kus öeldakse ära uue seaduse idee lühidas vormis, peaks teoreetiliselt olema praegu kõigil seaduseelnõudel, välja arvatud kriisijuhud, kuid praktikas oli see möödunud aastal vaid 19%-l seaduseelnõudest. Selle aasta seitsme kuu jooksul on see olnud vaid 9%-l seaduseelnõudest.

Mille pärast on see oluline? See ei ole formaalne dokument, kus võetakse lühidalt kokku idee, milleks mingit seadust vaja on, vaid see on tegelik kaasamine, mis kõige varasemas faasis võimaldab võtta seisukoha, kas tegemist on mõistliku asjaga või ülereguleerimisega. Vaadake, kui asi on juba valmis, kui auto on liinilt maha tulnud, on olemas seletuskiri ja väga professionaalselt ettevalmistatud seadustekst, siis on huvirühmadel ja poliitikutel selle sünniõigust vaidlustada väga keeruline, sest siis oled sa juba selles paradigmas sees. Seega, meil õnnestub õigusloomet ohjeldada siis, kui me saame neid kavatsusi sisuliselt arutada. See on ka parlamendi võimalus saada suuremat võimu järelevalve tegemisel valitsuse üle. Ma kutsun parlamendikomisjone üles hakkama koos ministritega arutama seaduseelnõude väljatöötamiskavatsusi, ideid, mida ministrid plaanivad tuua parlamendi ette. Reaalselt suurendab see parlamendi faktilist võimu määratult. See kriitika, mida riigi ametiasutused esitasid minu ettepaneku kohta, et kõigil seaduseelnõudel peab olema väljatöötamiskavatsus, oli väga jõuline. Minu järelus sellest on, et ametnikkond saab aru, et kui kõigil seaduseelnõudel on väljatöötamiskavatsus ja ka parlamendil on võimalik väljatöötamiskavatsuste faasis oma seisukohti kujundada, siis libiseb kontrolliruum kuhugi mujale. See tähendab teistsugust õigusloome kujundamist.

Ka seni oleme näinud, et väljatöötamiskavatsustel on olnud positiivne mõju. 2015. aastal oleme kolmel juhul näinud, et kui väljatöötamiskavatsus on olnud koostatud, aga see ei ole leidnud avalikkuses toetust, siis on võinud juhtuda, et seadust ei sünnigi. See on positiivne, mitte negatiivne. Ka väljatöötamiskavatsuse faasis on võimalik lahendada sisulisi probleeme. Näiteks toon aasta alul esitatud väljatöötamiskavatsuse, mis käsitles sotsiaaltoetuste taotlemise automatiseeritud süsteemi loomist.

Me näeme väljatöötamiskavatsuste puhul probleemi selles, et ei püüta esitada alternatiivi, kuidas oleks võimalik küsimust mitteregulatiivselt lahendada. Näiteks kavandati 2014. aastal tolliseaduse väljatöötamiskavatsuses vähendada tolli töökoormust ja tagada tolliagentuuride kvaliteetsem teenus sel moel, et neile taheti panna kohustus teha iga viie aasta järel eksam. Kavatsusest aga ei selgunud, mis mõttega seda koormust tekitada, kui tegelikult oleks võinud seda küsimust lahendada ka infovahetuse ja koostöö vormis. Pärast väljatöötamiskavatsust koostatud eelnõust võetigi eksamikohustus välja. Väljatöötamiskavatsuse koostajad ei olnud võimelised hiljem põhjendama selle eksami mõistlikkust.

Mõnel juhul on olnud probleem, et väljatöötamiskavatsus on küll olemas, aga seaduseelnõu järgneb sellele ülimalt lühikese aja pärast. Minu arvates jätab see mulje, et tegelikult on seaduseelnõu juba enne olemas olnud ja väljatöötamiskavatsus on muutunud lihtsalt formaalseks bürokraatlikuks dokumendiks. See kindlasti ei saa olla väljatöötamiskavatsuse mõte. Ma toon näiteks julgeolekuasutuste seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse, mis esitati kooskõlastamisele selle aasta juuni lõpus. Eelnõu kooskõlastamise ajaks oli märgitud juuli ning juba septembris loodeti see seadus jõustada. Seega, uute seaduseelnõude süü presumptsioon. Teiseks, seadusel peab olema väljatöötamiskavatsus, kus on lühidalt kirjas see, milleks uut regulatsiooni plaanitakse, ja näidatakse ära, et see on alternatiivitu ja kõige otstarbekam lahendus ühiskonna huvides.

Teiseks. Ma teen ettepaneku, et õigusloome mahu vähendamise küsimuses tehtaks parlamendi õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni eestvedamisel tõsine parlamentaarne kuulamine ning sõnastataks selle parlamendikoosseisu õiguspoliitiline doktriin, mis puudutab seadusloome mahu poliitikat. Mitte ükski poliitiline jõud ei ole lubanud rohkem bürokraatiat ja reegleid. Tõstke käsi, kes seda enne valimisi lubas! Täna on küsimus selles, mis on tasakaal, mis tasakaalustab ametnikkonna *perpetuum mobile* süsteemi õigusloomes. See tasakaal saab olla valitsuse teha, see tasakaal peab olema seadusandja teha.

Kolmandaks. Ärgem kiirustagem uute seaduste tegemisega! Kui seaduseelnõu mõju on parlamendi meelest segane, siis tuleb aeg maha võtta ja nõuda uut mõjuanalüüsi. Teeme vähem seadusi ja anname nende jõustumiseks oma aja. Saja võrra vähem seadusmuudatusi järgmisel aastal on täiesti realistlik nõudmine.

Neljandaks. Ühel osal seadustest on oma poliitiline ja ideoloogiline mõõde, kus, nagu ma ütlesin, eksisteerib maailmavaateline veelahe. Kuid lõviosa seadustest on sellised, mille üle siin parlamendis mingisugust poliitilist debatti ei peeta. Need on kiretud regulatsioonid. Jüri Raidla on öelnud, et sel päeval, kui Riigikogu jõuab ühiselt veendumusele, et mingi seadus on ülereguleerimine, ja lükkab selle menetlusest välja, on Eestis tegelikult jõustunud parlamentarism.

Viiendaks. Kutsun riigikontrolöri üles hindama oma ülevaates Riigikogule ühiskonna õiguskoormuse kasvu. Me peame kehtestama põhimõtte, et kui tuleb uus haldusregulatsioon, siis kuskil peab ettevõtjate koormus vähenema. Seda tuleb eriti nõuda majandus-, rahandus- ja keskkonnakomisjoni valdkonnas. Õigusloome oli 1990. aastatel SKT-ga seotud sedapidi, et reeglite olemasolu ja ühiskonna võime eraomandit kaitsta tõi Eestisse raha, välisinvesteeringuid. Eelmisel kümnendil tõid Euroopa reeglid, mida me jõustasime, meile nii otseselt Euroopa Liidu rahalisi vahendeid kui ka raha välisinvesteeringute ja avanenud siseturu kaudu. Seeläbi elavnes majandus. Nüüd on oht, et asi on vastupidi ning uued reeglid võivad pidurdada ühiskonnas jõukuse kasvu ja raha teenimist.

Kuuendaks. Suur osa õigusloomest on Euroopa Liidu õiguse rakendamine. Selle vohamise ees oleme me kahekordselt kaitsetud. Me peame kasutama *ultima ratio* põhimõtet ka kõigi Euroopa Liidu uute õigusinitsiatiivide puhul. Seda õigusloomet ei tule võtta kui mingit kaugel olevat asja, sest kui vääramatu jõuga on Euroopa Liidu ministrite nõukogu tasemel õigusinitsiatiiv vastu võetud, jõuab see meie riigisisesse õiguskorda, kus parlamendil on rakendamisel tegelikult n-ö piiratud pädevus. Direktiivide ülevõtmisel tuleb selgelt nõuda, et oleks näha kontuur, kus on nõue direktiivi üle võtta ja kus tuleb sisse meie oma rahvuslik agarus võtta üle rohkem asju, kui tegelikult ette nähtud on. Terve talupojamõistus

on ka Euroopa Liidus vajalik. Kui me suudame seda hoiakut oma riigi õigusloomes kehtestada, siis seda jäigemalt peame seda sisse viima ka Euroopa Liidu ühisesse õigusloomesse.

Seitsmendaks. Kutsun üles jätma menetlusest välja selliseid tarbetuid haldusesiseseid regulatsioone, mis ei taga inimeste õigusi, vaid reguleerivad üksnes tehnilisi protseduure. Ma kutsun Riigikogu üles rohkem küsima õiguskantsleri arvamust, kui palju on mõnes täiesti legitiimses eluvaldkonnas üht või teist küsimust tegelikult vaja reguleerida seadusandja tasemel ja kui suures osas võiks see jääda seaduse tekstist välja. Ma ütlen veel kord, et ülereguleerimine ei ole see voorus, mis tagab õigusriigi toimimise.

Kaheksandaks. Uued seadused tulevad peale, aga mis vanadest sai? Kuhu küll kõik lilled jäid, mis on neist nüüd saanud? Kutsun kõiki parlamendikomisjone üles valima välja kolm üle-eelmisel aastal vastuvõetud olulisemat seadust, määrama igaühele raportööri ja tegema mõjuhindangu. Kui see hinnang päädib mingi mõjutu regulatsiooni tühistamisega, siis on see väga tore tulemus. Kui hinnang päädib nentimisega, et kõik on okei, on ka väga hea, sest see tagab olemasolevale reeglile teatava eluõiguse ja stabiilsuse. Kui hinnang ütleb, et miski läks nihu ja oodatud mõju ei saavutatud, siis on see ju kõige parem tagasiside, sest vigane asi tehakse korda. Vaadake, millal need väljatöötamiskavatsused pikemas plaanis tööle hakkavad? Kui meil on laual kõigepealt idee, mida me soovime reguleerida, see on leidnud oma legitiimsuse seaduses ja kui me teeme olulisemate asjade puhul hiljem järelauditi, et teha selgeks, kas see idee on realiseeritud, siis see võimaldabki väljatöötamiskavatsustega tegelikkust ajaperspektiivis muuta. Muidu võivad need paljuskki jääda deklaratiivseks ja ühepoolseks aktiks. Ma tahan veel kord öelda, et see suurendab minu hinnangul tunduvalt komisjonide tegelikku parlamentaarse järelevalve võimu. Olulisemad seadused peavad olema järelhinnatud *circa* ülejäärgmisel aastal.

Üheksandaks. Valitsusel on oma õigusloome tööplaan. Ma panen ette, et seda õigusloome tööplaani, mille koostaja ja vedaja on Justiitsministeerium, tutvustan ma pärast seda, kui see on järgmise aasta kohta kokku pandud, Riigikogule. Komisjonidel oleks võimalik anda selle kohta ka tagasisidet. Milles on praegu probleem? Seda suurt pilti, mis hakkab juhtuma meie riigi õigusloomes – ma ei kõnelegi Euroopa Liidu õigusloomest –, on minu hinnangul ülimalt keeruline tajuda. Seadusandjal, ükskõik, kuulub ta koalitsiooni või opositsiooni ja millises komisjonis ta on, on raske hoomata n-ö suurt õigusloomevälja, ammugi veel Euroopa Liidu õiguse puhul. Oluline on, et me püüaksime seda pilti endale mõtestada, et see oleks meil silmade ees. Siis on meil võimalik teha ka laiemaid õiguspoliitilisi valikuid. Ma jätan kõrvale, nagu ma ütlesin, maailmavaatelised või ideoloogilised valikud, mis puudutavad ühe või teise konkreetse probleemi lahendamist ühiskonnas.

Kümnenndaks. Kõigi uute reeglite puhul peab olema võimalik öelda, kas need suurendavad ühiskonna jõukust või mitte. Kõige olulisematele küsimustele elus on alati kõige lihtsam vastata. Kas see eelnõu pidurdab SKT kasvu või suurendab seda? Nii on minu hinnangul võimalik hinnata peaaegu kõigi õigusaktide eelnõusid, olgu siis vabaduste juurdeandmise või kuritegevuse vastu võitlemise valdkonnas, ka sotsiaalvaldkonnas. Jah või ei – see vastus peab olema mingi otsuse tegemisel meil silmade ees või meile arusaadav. See peab olema kõikides väljatöötamiskavatsustes paika pandud, sest meie konkurentsivõime olukord on tõsine, see on reaalne. Probleem on selles, et need uued reeglid töötavad meie konkurentsivõimele vastu.

Võtame kokku. Õigusloomerong on sõitnud ühes suunas. Me kõik oleme selles rongis. Me oleme seal olnud ja oleme ka praegu selles rongis oma ülesannetega – valitsus, riigi ametkonnad, tegevpoliitikud, kes on seadusandjad. Praegune trend on selline, et rong liigub ühes suunas ja lisab kiirust. Küsimus on selles, kas see on olnud meie tahtlik valik. Kui mitte, siis mõtestame seda, kas me oleme selle suunaga rahul. Kui me leiame, et ei ole, siis võtame hoo maha. Ma loodan neid mõtteid välja öeldes väga tõsiselt kõigi poliitiliste jõudude koostööle nende teemade mõtestamisel. See on üks valiku koht, kuhu me oma riigi õigusloomepoliitikas oleme jõudnud. See valik on parlamendi kätes. Aitäh!

10:36 Aseesimees Jüri Ratas

Aitäh, austatud minister! Teile on küsimusi. Peeter Ernits, palun!

10:36 Peeter Ernits

Lugupeetud Riigikogu juhataja! Hea justiitsminister! Kuigi teie viimase aja sõnavõttud on jätnud mulle mulje, et justiitsministrina pole te enam adekvaatne ja peaksite mõne rahustava süsti saama või ametikohustustest puhkama, pean ütlema, et midagi nii arukat kui see teie kõne ei ole ma siin saalis

veel kuulnud. Nii et, nagu öeldakse, kaksteist punkti minult. Ma olen siiralt teiega sama meelt, et just nii tulekski teha. Aga ütelge nüüd, kui paljud nendest eelnõudest, mida me sel aastal peame siin hakkama menetlema ja menetlemegi, tuleks teie hinnangul sisuliselt prügikasti saata. Äkki oskate ka öelda, millised need on.

10:37 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Ma õnnitlen teid osavuse puhul solvang ja kompliment ühte lausesse põimida, nii et selle eest kaksteist punkti. Aga vaadake, kui ma hakkasin suvel õigusloome mahu vähendamist mõtestama ning me hakkasime Justiitsministeeriumis seda lähenemisenurka arutama, siis selgus, et siin saatan peitubki. Kui võtta ette iga üksik õigusnorm, mis on välja töötatud ja mis midagi reguleerib, siis on ülimalt keeruline väita, et tegemist on mõttetusega või et seda pole vaja, on see siis maagaasiseaduse täiendamise seadus või mõni muu norm. Kui teil on ettekujutus, et me teeme nimekirja ja ütleme, et on halvad ja head seadused ning me kustutame ära halvad seadused ja jätame alles ainult head või võtame vastu üksnes n-ö häid seadusi, siis mina olen veendunud, et nii me õiguspoliitikas tulemust ei saavuta. Seda näitavad ka rahvusvahelised kogemused, kui selline eesmärk on püstitatud. Me saame saavutada selle, et me võtame õigusloomes üldiselt tempo maha. Kahtlemata käib see sellisel juhul ka nende n-ö heade seaduste kohta, mida, me arvame, oleks maailmavaatelistel põhjustel või ühiskonna reguleerimise vajaduse tõttu vaja menetleda. Keegi ei ole see ilmatark, et siin täpset vastust öelda, aga selle kiiruse ja mahu tõttu, mis meil täna õigusloomes on, on tõenäosus, et viga, ebaratsionaalsuse või ebavajalikkuse element sisse tuleb, lihtsalt tõenäosusteooria järgi suurusjärgu võrra suurem.

10:39 Aseesimees Jüri Ratas

Head ametikaaslased! Riigikogu istungi juhataja üks ülesandeid on hoida istungit joones. Ma väga palun, et me säilitaksime küsimusi esitades austuse ja lugupidamise kaaslaste vastu! Martin Helme, palun!

10:39 Martin Helme

Aitäh, härra asespiiker! Hea minister! Ka mina olen väga nõus nende punktide ja selle mõtteviisiga, millest te praegu siin rääkisite. Aga mulle tundub, et te natuke hindate üle Eesti enda rolli seadusloomes. Saksamaal on tehtud analüüs, mis näitab, et umbes 85% seadustest tuleneb tegelikult Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisest. Suurbritannias on saadud veidi väiksem protsent, 80 ringis. Tõenäoliselt sõltub see metoodikast ja võib-olla ka *opt-out*idest. Vaevalt see suurusjärk Eestis teine on. Ma rahanduskomisjonis näen, kuidas me peaaegu ainult Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega tegelemegi, kui parasjagu ei toimu riigieelarve arutamist. Kui palju Eestil on üldse võimalik selle liiga kiiresti toimuva ja liiga suure mahuga seadusloomega mitte kaasa minna?

10:40 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Kahtlemata, me oleme Euroopa Liidu liikmesriik ja sellest lähtudes me oma õigusloomega tegelemegi. Minu sõnum oli see, et me oleme Euroopa Liidus kaasotsustajad, mis puudutab ministrite nõukogu õigusloomet ja ka neid töörühmasid, kus on mingid konkreetsed initsiatiivid laual. Euroopa Liit on suur organisatsioon, ta on nagu mammut. Ta astub väga aeglaselt, aga kui ta juba jala on tõstnud, siis üldiselt paneb ta selle ka maha. See teema võiks minu hinnangul olla üks nendest, mis on meie eesistumise prioriteetide seas. Aga eesistumise ajal on meil vaja ära katta kõik töörühmad. Paljudel juhtudel on meie ametkondade hoiak olnud ka Euroopa Liidu töörühmades selline, et kui meil ei ole mingis küsimuses vahetut kompetentsi, et sõna sekka öelda, või ei ole piltlikult öeldes mingit vahetut tuumhuvi – põlevkivienergeetika, keskkonnanormid vms –, siis me taandame ennast pigem n-ö hääletusse rolli. Kui meie loogika on selles, et *ultima ratio* põhimõte peaks kehtima ka Euroopa Liidu õigusloomes, mis tähendab, et üle reguleerida ei ole mõtet, konkurentsivõimet halvendavat õigusloomet ei ole mõtet viljelda, siis see ongi sõnum, mida me peaksime edasi andma ükskõik milliste teemade reguleerimisel, isegi kui see meie ühiskonda vahetu poliitilise teemana ei puuduta. Positiivne on see, et kui Junckeri komisjon sai liikmesriikidelt mandaadi ametisse asuda, siis liikmesriikide üks põhisõnum oli, et neil on kõrini sellest hullumeelsest direktiivide lainest, mis peale tuleb. See laine, mis meile nüüd siia on jõudnud, sest mammut on jala tõstnud, on tegelikult veel eelmise komisjoni laine, sahtlid on puhtaks tehtud. Üldiselt on Euroopa Parlamendis tekkinud teine

surve. Ka Euroopa Parlament tahab oma võimu teostada, tahab töötada Euroopa Liidu õigusaktidega. Ma arvan, et see on kindlasti koht, kus me peaksime seda Junckeri komisjoni initsiatiivi selgelt ja ühemõtteliselt julgustama.

10:42 Aseesimees Jüri Ratas

Artur Talvik, palun!

10:42 Artur Talvik

Hea eesistuja! Hea minister, ma tänan väga meeldiva ettekande eest! Te räägite tõepoolest nii, nagu te kuulsite Vabaerakonna fraktsiooni. Aga Jüri Raidlale võiks öelda edasi ühe näite. Meil maaelukomisjonis õnnestus koalitsiooni ja opositsiooni mängu eirates saata üks eelnõu tagasi ministeeriumisse sõnadega, et, sõbrad, te tegelete ülereguleerimisega. See on hästi positiivne näide. Aga sõnad ja teod kipuvad lahku minema. Ka minu lühiajaline kogemus siinsamas parlamendis näitab, et seaduseelnõusid, mis tulevad valitsusest, lükatakse jõuga läbi, toimib n-ö teerullimehhanism, ei tehta mõjuanalüüse, kui seadusega on kiire jne. Mis oleks see mehhanism, mis muudaks koalitsiooni enda käitumist?

10:43 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Nagu ma ütlesin, me oleme kõik selles rongis olnud ja oleme ka täna seal ühes või teises rollis. Sellega on täpselt samamoodi nagu kaasamisega. Poliitilisi otsuseid võetakse nii või teisiti vastu enamushääletusega ja on erinevad seisukohad. See mänguteooria on universaalne kõigis parlamentides. Minu arvates on küsimus selles, kuidas saavutada kultuurinihet. See on üleskutse nii koalitsioonile kui ka opositsioonile, kusjuures instinktiivselt ongi opositsiooni roll kritiseerida ja probleeme välja tuua. See on tegelik alternatiivi pakkumine ühiskonnale. Kultuurinihe peaks tähendama hoiakut, et valitsusel oleks psühholoogiliselt keerulisem n-ö kergekäeliselt ja kiirelt neid asju läbi menetleda. Alati on olemas, nagu ma ütlesin, poliitilised initsiatiivid, poliitilised lubadused, muud küsimused. Aga kui jätta kõrvale kesksed poliitilised valikud, olgu need mingid olemuslikud maksupoliitilised või väärtuspoliitilised valikud, siis lõviosa meie õigusloomest, nagu siin osutas üks eelkõneleja, tuleneb kas Euroopa Liidust või tähendab tehnoloogiliste normide menetlemist, millel tegelikult ei ole parteipoliitilist või ideoloogilist segmenti. Võtame päevakorrad ette ja vaatame. Selliseid asju on esile kerkinud Eesti iseenesest väga professionaalse ametnikkonna rutiinse haldustegevuse põhjal, kui nad oma tööülesandeid täidavad, mille eest maksumaksja neile palka maksab. Siin võiks selle kultuuri kehtestada, ma arvan, just nimelt komisjonipõhiselt. Hoiak peaks olema selline, et terve mõistus peaks prevaleerima.

Loomulikult tuleb parteipoliitiline element konkreetsetes juhtumites alati mängu, opositsiooni ja koalitsiooni n-ö vastasvõistkondade mänguteooria jääb kehtima. Küsimus on selles, et kujuneks välja parlamendi õiguspoliitiline hoiak tervikuna. Minu üleskutse on selline. Nagu ma ütlesin, suuri valikuid on raske kindlaks määrata isegi konkreetsetes ajahetkes. 1992. aastast alates või üldse 1990. aastate esimeses pooles üلهelikiirusel toimunud õigusloomeprotsessis tervikuna ei töötatud selle nimel, et võimalikult palju seadusi luua, vaid olid konkreetset asjad, mis vajasisid rakendamist. Takkajärele vaadates võib öelda, et see oli väga selge süsteemne ja ideoloogiline valik. Samamoodi oli ka Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega. Nüüd on küsimus selles, mis legitiimne põhjendus on täna nii mahukal õigusloomel. Ma väidan, et see põhjendus on kaheldav.

10:46 Aseesimees Jüri Ratas

Andres Herkel, palun!

10:46 Andres Herkel

Aitäh, austatud juhataja! Austatud minister! Meil on praegu menetluses mitu seaduseelnõu, mis eeldavad hoolikat menetlemist. Ma loodan, et te kasutate oma mõjujõudu ka koalitsiooni mõjutamiseks, et nende teised lugemised katkestataks, kui eelnõud ei ole küpsed. Seda tihtipeale ei tehta ja see on suur probleem. Milline on oht, et kui seni tehti näiteks teie juhitud ministeeriumis ka väga palju tühja tööd seaduseelnõude väljatöötamisega – see oli teie ettekande paatos –, siis tulevikus hakkab tubase töö energia üle kanduma väljatöötamiskavatsuste väljatöötamisele ja nende analüüsimisele?

Ühesõnaga, võib-olla jäävad sündimata mõned eelnõud, mida vaja ei ole, aga asendustegevuse mehhanism jätkub.

10:47 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! See on väga õige küsimus, sest siin on teatud määral ju peidus paradoksaalne või huvide konflikti loogika. Nagu ma ütlesin, on olemas täiesti universaalsed bürokraatiahuvid. Võib-olla on raske öelda, kas need on halvad või mitte, aga need on olemas, need on looduseadustega sarnased sotsiaalsed reeglid. Ma tahtsin öelda, et las ametnikud pigem – see on ühiskonna väärtuse mõttes või, ütleme, ühiskonna n-ö pidurdamise mõttes tohutu energia kokkuhoid – tegelevad pikemat aega väljatöötamiskavatsustega, kaasamisega ja mõjude hindamisega. Selle tegevuse mõju on ennekõike haldusesisene. Alternatiiv on see, et töötatakse kiirelt välja regulatsioone, mis ühiskonda ülemäära koormavad. Selle kiiruse mahavõtmine on minu arvates voorus iseenesest. Seda ma tahtsingi öelda.

10:48 Aseesimees Jüri Ratas

Viktor Vassiljev, palun!

10:48 Viktor Vassiljev

Aitäh, härra Riigikogu aseesimees! Hea minister! Mul oli lausa üllatav kuulda puldist sellist kõnet, kui valitseva koalitsiooni minister ütles meile välja tõe, kogu tõe ja ei midagi muud peale tõe. Tõepoolest, 85% meie tööst on mingite seaduste muutmise seadused ja seonduvate seaduste muutmise seadused. Sel ajal on ka põhjused, sest mahasülitamise keelamise seadus on kellelegi kasulik, aga samas ametnikud, kes võiksid alamate õigusaktide tasemel tegutseda, lükkavad kogu vastutuse seadusele. Muuta seda kõike, mis on toimunud 20 aasta jooksul, on väga raske. Loomulikult, opositsioon peab teid kritiseerima ja koalitsiooni poole peal ei ole erilist huvi olukorda muuta. Kas te jäätegi võitlema tuuleveskitega või usute, et leiate mõttekaaslasi koalitsiooni seest?

10:49 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Küsimus on selles – ma veel kord tulen selle juurde tagasi –, et iga konkreetset seadust, mis on, ütleme, poliitilise debati tuum, saab nende reeglite alusel kahtlemata kas kritiseerida või õigustada. Küsimus, millele ma tähelepanu juhtisin, ja asi, mida ma tahaksin saavutada – ma kutsun üles, et me teadlikult koos püüaksime seda valikut teha –, on kultuurinihe. Nagu ma ütlesin, ülereguleerimine on väga paljuskki tunnetuse küsimus. On võimatu üksikute juhtude kohta väita, et see kvantitatiivses mõttes on nii või ei ole. Seda võib muidugi püüda teha ja tehaksegi, aga ma olen veendunud, et see ei ole päris õige suund, kuhu liikuda. Me peame saavutama, et meil kujuneks parlamendis välja selline hoiak, mis kahtlemata kanduks edasi ka ametnikkonda, et *ultima ratio* põhimõte, see uute seaduste süü presumptsioon hakkaks toimima ja oleks üks argument. Selle aasta sügisel oli esimest korda riigi kõigi ministeeriumide õigusloomeametnike õigusloome konverents. Ma pean oluliseks, et ka neil õigusloomeametnikel, kes ministeeriumides töötavad, kujuneks välja selline identiteet, et nad saaksid aru ühiskonnale olulise õiguspoliitilise printsiibi *ultima ratio* vajadusest. Ma veel kord tahan öelda, et see ei ole asi, mida ametnikele ette heita. Vastupidi, ma arvan, et tuleks anda orden, kui ametnik seletab ära, et ta tegi pool aastat väljatöötamiskavatsust ja jõudis siis järeldusele, et seda asja ei peagi reguleerima. See ei ole mitte nii, et tegi tühja tööd ja häbi-häbi. Ei ole nii! Hoiak peaks olema vastupidine.

10:51 Aseesimees Jüri Ratas

Tarmo Tamm, palun!

10:51 Tarmo Tamm

Aitäh, lugupeetud Riigikogu aseesimees! Härra minister! Mis siis saab, kui ollakse seaduse muutmise vajadusega sisuliselt fakti ette seatud? Järgmise aasta riigieelarvesse on planeeritud raha, mis seaduse kohaselt ei saaks seal mitte kuidagi olla, olgu selleks omavalitsustelt äravõetav investeeringukomponendi osa või erakoolidelt äravõetav tegevustoetuse osa. Sisuliselt peate te neid seadusi hakkama nüüd riigieelarvega kooskõlla viima. Kuidas võib sellist seadusloomet heaks kiita? Kuidas hakatakse tagantjärele neid seadusi eelarve järgi kujundama või kuidas saab seda seadusloomet iseloomustada?

10:52 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Erakoolide teema on omaette ooper. See, milline on siin üldse õiguspärasest ootusest lähtudes ja põhiseaduse kohaselt parlamendi mänguruum, on omaette teema. Aga minu andmetel peab esitatud riigieelarve seadus – tõsi küll, on õiguslik vastuolu Riigikohtu otsuse tulemusena tekkinud olukorra tõttu – ikkagi täies mahus selle kulu ette nägema. Kui parlament seda muudab ja leiab lahenduse, siis see loomulikult mõjutab riigieelarvet.

See küsimus kerkib kahtlemata samamoodi esile olukorras, mis on täiesti loomulik ja iseenesest hea. Ma pean silmas seda, et demokraatia olemus on see, et valitsused vahetuvad. Meil on valimised, valimiste järel on uuel koalitsioonil värske mandaat ja ta realiseerib oma poliitikat väga kiiresti, et antud poliitilisi lubadusi ühiskonnas ellu viia. See on igati legitiimne, selles ei ole midagi ebaloogilist. Aga seesama mõjude, ka õigusliku tähendusega mõjude hindamine peaks eelnema ka seaduseelnõudele. Rahandusministeerium hindas enne valimisi parteide valimislubaduste maksumust. Ma arvan, et siin on n-ö paralleelselt oma koht ka koalitsiooniläbirääkimistel. Tegelikult, rääkides selle õigusliku koormuse hindamisest, siis ma ei tea, kas see peab olema just nimelt täidesaatva võimu asutuse ülesanne. Sellele asutusele võidakse sellisel juhul omistada teatud päevapoliitilist kallutatust. Aga ma arvan, et mõne sõltumatu õiguskompetentsikeskuse arvamus võiks siin olla mõistlik. Positiivne näide on see, et olukorras, kus valimised polnud veel toimunud, lugesid ametnikud parteide programmidest välja, et enamikus neist oli elatisabifondi loomine ühel või teisel moel juba kindlaks määratud, ja nad hakkasid seda ette valmistama. Nad ei soovinud prognoosida valimistulemust, vaid said aru, et ametnike roll on nõustada ja tagada võimalikult otstarbekohane õigusaktide rakendamine.

10:55 Aseesimees Jüri Ratas

Andres Anvelt, palun!

10:55 Andres Anvelt

Aitäh juhatajale! Hea minister! Sa oma ettekandes tõmbasid päris hea paralleeli, et seaduseelnõu võib võrrelda autokonveieriga ja enne kui autod konveierilt maha tulevad, tuleks kontrollida, kas need tehniliselt korras on. Aga me teame, et ka aastaid hiljem kutsub autotööstus miljoneid autosid tagasi ehk see on see nn järelanalüüs. Kindlasti on õige ka see, mis sa rääkisid, et meie siin Riigikogus peaksime sellele rohkem tähelepanu pöörama, aga ma arvan, et siin on väga oluline roll täitevvõimul, kuna paljud seadused on ju suunatud just täitevvõimule. Me oleme siin natukene kuulnud neid probleeme: korrakaitse seadus, ehitusseadustik, planeerimisseadus. Milliste ühiskonnas olulist rolli mängivate seaduste järelanalüüsi olete te Justiitsministeeriumis lähimateks aastateks planeerinud?

10:56 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Korrakaitse seaduse kohta võib küll öelda, et hea küsija on pidanud seda oluliseks ja juhtinud selle järelanalüüsile tähelepanu. See on võetud Justiitsministeeriumi järgmise aasta ülesannete hulka. Seda ei pea ausalt öeldes pelgama. Kõige kehvem on see, nagu Lennart Meri on öelnud, kui viga püütakse hakata varjama uue veaga, kusjuures see uus viga peab tavaliselt olema suurem, et vana viga välja ei paistaks. Kindlasti tuleb seda võtta kiretult. Seadusloome on inimtegevus, aga inimesed eksivad ja ka olud muutuvad. Kui on selgunud, et seadus on vigane, mingi norm ei tööta või on mõjutu või ei ole päris täpselt aru saadud, kuidas seda rakendada tuleks hakata, siis me muudame seda. Seda ei tohi mingil juhul võtta häbiasjana või probleemina. Korrakaitse seaduse kohta on eriti kohalikest omavalitsustest tulnud palju signaale, mis puudutavad praktikas rakendatavust. Nii tulebki seda vaadata, kiretult. Kui on mingid asjad, mida on mõistlikum muuta, siis me muudame.

Planeerimisseadus ja ehitusseadustik on väga tõsine valdkond, kus analüüs on kindlasti vältimatu. Näiteks tuli mulle kevadel küllap põhjendatud ja läbikaalutud kiri maaelukomisjonilt. See käsitles üldkasutatavaid teid, mis oma olemuselt on avalikud, aga on erastatud. Seda tuleks reguleerida ja avalikku huvi paremini kaitsta. See kiri, et tuleks muuta seadust, tuli mais, kui uus norm, mis eeldatavalt peaks selle probleemi lahendama, polnud veel jõustunudki. Maaelukomisjonist tuli üleskutse, kas saaks muuta seadust, mis juba 1. juulil pidi teistsuguseks muutuma. Minu vastus oli, et ei saa, ka selle mõjuanalüüsi tegemiseks peab mingisugune aeg olema. Ei saa, ütleme, kuu aega pärast seaduse jõustumist uuesti alustada, sest see asi on siis veel ahjusoe. Minu arvates on piir 18 kuud, poolteist aastat hiljem võiks püüda olulisemad asjad ära hinnata.

10:58 Aseesimees Jüri Ratas

Heljo Pikhof, palun!

10:58 Heljo Pikhof

Aitäh! Ma lähen siit kohe oma küsimusega edasi. Kas teie justiitsministrina peate igati õiguspäraseks olukorda, kus seadus on küll vastu võetud, aga seda on võimatu rakendada, sest puuduvad rakendusaktid? Te räägite seaduste vorpimisest. Kas teile ei tundu, et teinekord näitavad justiitsminister ja Justiitsministeerium üles liigset kasinust seaduste tegemisel?

10:58 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Kui küsija oleks konkreetse näite toonud, siis oleksin saanud vastata. Aga ma ütlen nõnda, et ükskõik, millised on ideoloogilised või väärtuselised valikud mingi seaduse puhul – siin on kõigil poliitikutel ja poliitilistel jõududel oma hoiakud, mis on täiesti legitiimsed ja väljendavad nende arusaama inimesest ja ühiskonnast –, oluline on, et oleks tagatud õigusselgus, mis juhtuma hakkab. Kindlasti on kõige kehvem olukord õigusselgusetus, kus seadusandja annab mingeid lootusi või loob ühiskonnas ettekujutuse, et kellegi mingid subjektiivsed õigused kasvavad, aga tekib hoopis ebaselgus. Inimesed peavad hakkama õigust otsima kohtust ja on väga vaieldav, mis moel sellisel juhul seda õigust praktikas realiseerima hakatakse. Nii et selline õigusloome, kus mingeid õigusakte muudetakse sellise taktikaga, et tehakse nagu salaamivorsti viilud, hästi õhukesed, ja siis viilude kaupa menetletakse need ajalises perspektiivis ära, kindlasti õigusselgust ei suurenda.

11:00 Aseesimees Jüri Ratas

Märt Sults, palun teil küsimus esitada!

11:00 Märk Sults

Aitäh, härra eesistuja! Hea siseminister!

11:00 Aseesimees Jüri Ratas

Teie ees on justiitsminister.

11:00 Märk Sults

Palun vabandust, justiitsminister! Tõesti, see ei olnud pahatahtlik. Teie haldusalas juhtus äsja skandaal identiteediga. Põhiseaduslik õigus, et inimese identiteet ja isikuandmed peaksid olema kaitstud, sai väga hullu paugu, sest ID-kaarte tehti järele ja päris kõvasti. Mul on põhjendatud hirm, kui autentsed on e-valimised, e-haiguslugu ja kõik sellised asjad, mis ei peaks olema laiatarbekaup.

11:01 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Te viitasite eile avalikustatud menetlusele. Politsei- ja Piirivalveameti valitsemisalas on ametnikud kuritegeliku ühendusena tegelnud selliste dokumentide väljastamisega, mille väljastamiseks õigust ei olnud. Ma ei kannaks seda üle usaldusele kogu ühiskonna toimimise vastu. Selge on, et nii valimised kui ka ükskõik millised avaliku võimu teostamise aktid põhinevad normaalses kodanikuühiskonnas eelduslikult usaldussuhtel. Inimesed usuvad, et see, mis toimub, on õiguspärane. Kui kahtlus tõuseb üle kriitilise piiri – jättes kõrvale selle, kuidas see objektiivselt on mingitel konkreetsetel juhtudel toimunud –, siis on see kindlasti väga tõsine risk. Mul on meeles, et kui Mosambiigis korraldati loterii, mille peaaahind oli vist kümme miljonit dollarit, ja esimese võidu sai Mosambiigi president, siis millegipärast tekkis seal loteriipiletite küsimuses usalduskriis.

Mis puudutab küsimust, kas e-valimiste tehnoloogiline skeem tagab ausale tulemusele jõudmise ja kas ühiskond usub, et see süsteem on mõistlik, siis vaatamata pingutustele seda diskrediteerida minu hinnangul seda süsteemi ühiskonnas usaldatakse ja see on ka praktikas toimunud. Küsimus on selles, milline on võltsimise võimalikkus mingis süsteemis, kus tegutsevad inimesed. Kõikides süsteemides on nii, et mida rohkem on inimkomponenti, seda suuremad on ka inimtegurist tingitud riskid. See on universaalne ja loogiline. E-valimistel on inimkomponent – see puudutab häälte lugemist ja muud sellist

– asendatud masinaga, millel vähemalt tehnoloogiliselt ei ole, ütleme, poliitilist eelistust või mida on raskem motiveerida inimlike motiividega. Ma väidan, et selle võrra on korruptsioonirisk seal hoopis väiksem.

11:03 Aseesimees Jüri Ratas

Einar Vallbaum, palun!

11:03 Einar Vallbaum

Austatud eesistuja! Lugupeetud minister! Me kõik teame, et Eestis on võimalik firmat luua viie minutiga, aga pärast seda tapavad seadused ettevõtluse ära. Eestis on seda tunda. Sellepärast soovin ettevõtjate nimel jõudu ja jaksu, et saaks need asjad tõesti kergemaks!

11:03 Aseesimees Jüri Ratas

Meil on hetkel küsimuste voor.

11:03 Justiitsminister Urmas Reinsalu

See on iseenesest väga sümpaatne retooriline küsimus, millele jääb üle vastata, et lõviosas on see koormus valitsusel kui institutsioonil, kes tegelikult praktikas vastutab põhilise osa õigusloome tehnilise ettevalmistamise eest. Õigusloome mahu vähendamise kavas saab *ultima ratio* põhimõtte jõustuda siis, kui parlament kaasa tuleb. Muidu jääb minu jutt retoorikaks.

11:04 Aseesimees Jüri Ratas

Henn Põlluaas, palun!

11:04 Henn Põlluaas

Aitäh, lugupeetud eesistuja! Lugupeetud minister! Ka mina avaldan tunnustust sellele ettekandele, mis te pidasite, see oli ääretult mõistlik ja tark. Aga ma tahan ka küsida. Kooseluseadus koos rakendussätetega peaks jõustuma 1. jaanuaril. Milline on teie hinnang, kui neid rakendussätteid vastu ei võeta, kas kooseluseadus siis jõustub?

11:05 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Jah, ühiskondliku resonantsiga ja tundeid esilekutsuvate õigusaktide puhul on suur tähelepanu mõistetav. Ma mõistan neid küsimusi konkreetsete õigusaktide kohta, ka proua Pikhof osutas sellele teemale. Paradoksaalne ongi näha, et sellele seadusele reageeris ka ühiskond ägedate tunnetega. Iseenesest tuli Teenusmajanduse Kojalt väga mõistlik algatus valida parimat ja halvimat seadust. Ma vaatasin, et mõlema nominent oli kooseluseadus.

Mis puudutab seda seadust, siis ma pean tunnistama, et see on unikaalne norm. Tavaliselt on ju seaduses kirjas, et seadus jõustub ja punkt, jõustub see siis 1. jaanuaril, 1. juulil või üldkorras. Kui oleks selline teoreetiline olukord, et polegi öeldud, millal seadus jõustub, siis jõustub see kaks nädalat pärast avalikustamist. Kooseluseaduse puhul on tõepoolest n-ö normi looja tõlgenduse küsimuse kõrval kindlasti oluline ka see objektiivne asjaolu, kui olemuslik jõustumiskomponent on see, mis on kirjas samas lauses, et seadus jõustub koos rakendusaktidega. See on ebatavaline formuleering, mida õigusloomes tavapäraselt ei kasutata. Kas see on halb või hea, on omaette küsimus, aga nii see on. See on polemiseeritav, kas subjektiivsed õigused tekivad vaatamata sellele, et rakendusakte ei ole, või on seadusandja seadnud *conditio sine qua non* (vältimatu tingimusena), et seadus jõustub ainult siis, kui ta on rakendatav.

Siit jõuamegi tagasi selle juurde, mis on probleem. Tegemist ei ole ju rakendusaktidega, vaid materiaalõiguslikult suure osaga seadusest endast. Iseenesest on Eestis õigust viilude kaupa küll jõustatud, kui tegemist on olnud väga mahukate kodifikatsioonidega. Tsiviilseadustik on siin üks näide. Tegelikult võeti esimesena vastu tsiviilseadustiku üldosa seadus ja sealt hakati viilude kaupa edasi liikuma. Aga üleminekutee, kuidas see viilude kaupa liikumine toimub, oli selles seaduses väga selgelt ette nähtud.

11:07 Aseesimees Jüri Ratas

Jaak Madison, palun!

11:07 Jaak Madison

Aitäh, austatud Riigikogu aseesimees! Hea minister, ka mina tänan teid väga hea ja sisuka ettekande eest! Üks eelkõneleja imestas, miks te pole Vabaerakonna fraktsiooni liige. Mina pean teid kiitma, et teil oli konservatiivile omaselt väga hea ettekanne. Aitäh! Korra sai juba käsitletud Euroopa Liidu temaatikat. Väga suur osa Riigikogu tööst on just nimelt Euroopa Liidust tulenevate direktiivide või seaduste kooskõlastamine. Praegu on periood, kus väga palju seadusmuudatusi tuleneb direktiividest, mis kehtestati juba aastatel 2007, 2008 või 2009 ehk väga palju aastaid tagasi. Alles nüüd oleme me jõudnud sinnamaale, et me viime oma seadused kooskõlla Euroopa Liidu õigusnormidega. Kas teil on olemas ülevaade, kui palju veel eksisteerib selliseid direktiive või Euroopa Liidu õigusest tulenevaid seadussätteid, mida me ei ole jõudnud kooskõlastada Eesti seadustega? Kui suur see maht on, kus on veel tegemata töid?

11:08 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Valitsus peab selle üle regulaarselt suurema või vähema intensiivsusega järelevalvet. See mehhanism on teatud kaalutlusruumiga konstrueeritud ikka nõnda, et direktoraadid, kelle pädevusse Euroopa Liidu õigus kuulub, survevad ja saadavad kirju. Kui ei järgne mingit tegevust, siis tuleb rikkumismenetlus, mis võib päädida Euroopa Liidu Kohtus trahvi määramisega. Trahvid määratakse päevapõhiselt ja võivad ulatuda miljonitesse eurodesse. Iseenesest rutiinse mehhanismina valitsus seda kõike jälgib. Minu hinnangul on nende õigusaktide arv, mille puhul me oleme maha jäänud, pigem kahekohaline. Ma ei hakka siin niimoodi käigult seda ütleva. Selge on ka see, et intensiivsus, millega seda kooskõlastamist nõutakse, erineb, sõltudes teatud eelistustest, mida peetakse olulisemaks ja mida vähem oluliseks. Teine asi on see, et Eesti esitab ka objektiivseid vastulauseid, miks ta kooskõlastamist ei ole teinud. Kui me oleme osa Euroopa Liidust, siis meil on kohustus see õigus üle võtta. Aga kui põhjendused on objektiivse kaaluga, siis see võimaldab ka seda, et menetlus on aeglasema iseloomuga.

11:09 Aseesimees Jüri Ratas

Ain Lutsepp, palun!

11:09 Ain Lutsepp

Härra eesistuja! Austatud minister, tänan ettekande eest, see oli sisukas! Minu küsimus on seaduste keelelise külje kohta. Mida on tehtud või tehakse, et seaduste keeleline külg paraneks, et need oleksid, kuidas öelda, kergemini mõistetavad ja täpsemad ning seletuskirjad ei muudaks asju segasemaks, nagu tihtilugu juhtub?

11:10 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Üks asi on seaduste keeleline selgus kui eesmärk, kuna seadusel võivad olla väga ohtlikud tagajärjed, kui ta on valesti kirja pandud. Kõige olulisem seaduskeele puhul on ühene arusaadavus, mida ka härra Adams eile ühes küsimuses rõhutas. Kui terminid on mitmeti tõlgendatavad ja on vildaka tõlgendamise oht, siis on seadus praak.

Teine probleem – ma oletan, et teie probleemiasetus seda väljendas – on see, kui palju seadus üldse arusaadav on. Kui me võtame täna kapist mõne parlamendi menetluses oleva eelnõu, siis ega selle tekstist ei ole alati võimalik tuvastada, mis juhtuma hakkab ja mis õigussuhted ühiskonnas muutuvad. Ammugi pole see selge pealkirjast. Ma olen ise mitu korda sellest rääkinud ja õigusloome mahu vähendamise kavas selle eesmärgiks seadnud. Õigusloome tegeleb suures plaanis – seaduste maja on ju enam-vähem valmis – seaduste muutmisega. Kui võtta Riigi Teatajas lahti kriminaalmenetluse seadustik, karistusseadustik või mingisugune pikem kodifitseeriv seadus, siis sellele järgneb kümneid ja kümneid seaduse muutmise seadusi, paragrahv see, paragrahv too, nii et võimatu on tegelikult tuvastada, mis õigusaktiga ja mis motiivil midagi muudeti. Seda probleemi on eri riigid lahendanud erinevalt. Osas riikides on nii, et kui on lühike novellseadus, siis on pealkirjas kirjas, mis otstarbel seda tehakse. Tegelikult võib olla tegemist, ma ei tea, sotsiaalkindlustuse seaduse muutmisega, aga selle pealkirjas on näiteks üksikule pensionärile toetuse määramine, mingi konkreetne õigussuhe või isaduse tuvastamise täpsustamine, mitte konkreetne perekonnaseaduse pügal. Teine võimalus on läheneda

nõnda, et seadusel on preambul, kus kirjeldatakse intentsioon lühidas vormis ära. Ma arvan, et kui põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon on valmis n-ö avalikku kuulamist tegema, siis võiks nende arengute üle tõsiselt arutleda.

Kolmas küsimus on see, et hästi, seadus on vastu võetud, see on n-ö rakendatavas emakeeles, aga kuidas sellest seadusest aru saadakse, kuidas saab sellest aru tavaline inimene, keda see puudutab. See on minu meelest väga tõsine probleem Eesti ühiskonnas. Me toodame kahte tüüpi seadusi. Ühed on oma iseloomult haldusesisesed, tavainimesele nad mõju ei avalda, tavainimene neid ka ei loe, neil ei ole suurt tähendust. Teised on aga need, mis mõju avaldavad. Näiteks nimetati siin planeerimisseadust ja ehitusseadustikku, aga see võib olla ka mingi muu seadus, mille n-ö klient või subjekt on kogu ühiskond. Nende lahtiseletamine on minu meelest väga tõsine probleem, mida me soovime Justiitsministeeriumis järgmisel aastal õigusteavitusega olemuslikult muuta. Vaadake, need inimesed, kes on kõige vähem informeeritud või kõige vähem võimelised seaduse teksti mõistma ja oma huve kaitsma, vajavad tegelikult väga paljudel juhtudel kõige rohkem seaduse kaitset. Näiteks on Saksamaal hakatud, ütleme siis, inimestele, kellel on vaimsed erivajadused, eraldi tekste looma. See on konkreetset seotud nende õiguste tagamisega. See on väga konkreetne inimeste rühm, absoluutarvudes on see suur hulk inimesi. Kuidas need inimesed saavad oma õigustest teada? Üks asi on seaduse tekst, aga teine asi on see, kuidas lihtsal moel seletada lahti, mis õigussuhteid see seadus reguleerib ja mis õigusi inimesele juurde annab. Seetõttu tundub mulle, et ka seaduseelnõude seletuskirjades on n-ö professionaalsuse lõks. Need on nii mahukad ja nii tehnoloogilised, et see lihtne point võib kaduda ridade vahele.

11:14 Aseesimees Jüri Ratas

Kersti Sarapuu, palun!

11:14 Kersti Sarapuu

Aitäh, härra juhataja! Lugupeetud minister, ka mina tänan teid jõulise ettekande eest! Aga ma tahan küsida selle kohta, et Vabariigi Valitsus esitab väga suure osa seaduseelnõudest. Kuidas suhtusid teie kolleegid teie tänastesse ettepanekutesse?

11:15 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Valitsuses me arutasime suvel läbi selle üldise hoiaku, mis puudutab *ultima ratio* põhimõtte rakendamist, ja suures plaanis õigusloome mahu vähendamise kava põhimõtted. Valitsusliikmed neid põhimõtteid toetasid. Oli üks põhimõtteline küsimus, mille puhul valitsuskabinet arusaadavatel põhjustel arvas, et see oleks liiga suur samm. Minu eeldus oli, et kõigil eelnõudel peab olema väljatöötamiskavatsus. Kuna see on kirjas ka kehtivates reeglites, siis valitsusliikmed loomulikult aktsepteerisid seda. Aga minu teine samm sealt edasi oli see, et kõigi eelnõude väljatöötamiskavatsust peaks valitsus ka eraldi arutama, sest kõige tähtsam, kõige olulisem ideoloogiline või, ütleme, ühiskonna muutmise instrument, mis on valitsuse käes peale eelarve ehk ressursside jagamise, on uute reeglite ja ettepanekute tegemine. Selle üle oli diskussioon ja see ettepanek toetust ei leidnud. Aga see tähendab, et seda suurem on minu vastutuse kaal ka viimases faasis, teises faasis, kõigi seaduseelnõude kooskõlastajana. Nagu ma ütlesin, kavatsen võtta hoiaku, et ma ei saa kooskõlastada seaduseelnõusid, mille kohta ei ole väljatöötamiskavatsust tehtud, välja arvatud mingid kriisiseadused erakorralistel asjaoludel.

11:16 Aseesimees Jüri Ratas

Andres Ammas, palun!

11:16 Andres Ammas

Aitäh, lugupeetud eesistuja! Lugupeetud minister! Jätkates kolleeg Lutsepa küsimust, tahan küsida, kuidas toimub tänapäeval juristide ja keeletespetsialistide koostöö. Tänavu sügisel on mitu korda olnud avalikkuse tähelepanu all Eesti Keele Instituudi staatus, kas ta peaks jätkama eraldi institutsioonina või mitte. Kas ministeeriumid, sh Justiitsministeerium, on ka keeletespetsialistidega mehitatud?

11:17 Justiitsminister Urmas Reinsalu

See on eraldi kutseala – jurist-lingvist. Loomulikult vaatab Justiitsministeerium eelnõud üle, valitsuse eelnõusid kontrollib ka Riigikantselei. Justiitsministeerium vaatab omakorda teises faasis üle teiste ministeeriumide seaduseelnõude tekstid n-ö keelepuhtuse koha pealt, mis puudutab sõnastuslikku täpsust. Olemas on õiguskeele nõukogu ja õigusterminoloogiaga tegeldakse. Loomulikult, kui me räägime sellest, et väga oluline ühiskonda mõjutav erialakeel ei tohiks muutuda mingisuguseks ebaloomulikuks tehiskeeleks, siis ma arvan, et probleem on olemas. Järgmine faas on see, kui keel ei puutu tegeliku eluga kokku ja tema mõjuväli kahaneb. See on väga tõsine küsimus. Elus keel peab olema võimeline arenema. See on kindlasti küsimus, mida, ma loodan, me peame ka Eesti Keele Instituudi kaasabil tähtsaks, et keelt väärtustada ja arendada. Keel on loomulik nähtus – see on lähtekoht. Tehniliste uudissõnade väljamõtlemine on minu meelest muutunud kohati keelt diskrediteerivaks, see võib muutuda klaaspärlimänguks. Sisuliselt me omistame mingile sõnale, mida varem olemas pole olnud, mingisuguse tähenduse ja kujutame ette, et see hakkab elama ja seeläbi keel areneb. Ma ei ole päris kindel, kas see mehaaniline lähenemine on õige.

11:19 Aseesimees Jüri Ratas

Valeri Korb, palun!

11:19 Valeri Korb

Aitäh! Lugupeetud härra justiitsminister! Väga tore, et minister ja ministeerium on võtnud endale eesmärgiks uuendada õiguspoliitika arengusuundi. Aga minu küsimus teile, härra minister, on see: kas peaks tulevikus midagi muutma ja kas me ootame muutust kohtuotsuste kvaliteedis? Tihti oleme näinud, et esimese ja teise astme kohus mõistab inimese süüdi, aga Riigikohus mõistab ta õigeks. Ma tahan kuulda teie kommentaari meie kohtunike töö kvaliteedi kohta.

11:19 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Aitäh! Selliste juhtumite arv, ütleme, esimese ja teise astme kohtute vahel on suurem kui ringkonnakohtute ja Riigikohtu vahel. Õigusteadus oma olemuselt, huvide kaitsel ja huvide väljendamisel, kui see leiab aset kohtumenetluses, põhineb inimeste koostatud juriidilistel argumentatsioonidel. Need printsiibid võivad olla vastuolus, need konkureerivad omavahel ja kohtunikud langetavad otsuse oma parema äranägemise järgi. Nad peavad ka inimestena tööendeid hindama ja selle pinnalt otsuse langetama. See, et ühe või teise kohtuastme seisukohad võivad erineda, ei tähenda selles süsteemis mitte probleemi, vaid selle süsteemi toimimise eeldust. Kui oleks vastupidine olukord, siis kaotaks ju kolmeastmelisus mõtte. Ma tahan öelda, et mehaaniline kolmeastmelisus Eesti kohtumenetluses on iseenesest üsna unikaalne. Enamikus Euroopa riikides seda nõnda ei kasutata. Ma arvan, et on olemas kaalukad põhjendused, mida me praegu Justiitsministeeriumis analüüsime ja mida on välja toonud ka Riigikohtu esimees, miks teatud juhtudel, ka keerukamatel juhtudel, võiks muuta süsteemi kaheastmeliseks. Teisisõnu, tõendite sisuline hindamine ja menetlemine toimukski ringkonnakohtus, kus kolm ringkonnakohtunikku seda kollegiaalselt arutaksid. See tagaks ka esimese ja teise astme kohtute seisukohtade erinevuse kahanemise, eriti olukorras, kus menetluses on väga kaalukad asjad. Kui me räägime n-ö kvantitatiivsetest numbritest Eesti õigusemõistmises, siis ma arvan, et üldine suund on õige. Mis on kohtu ülesanne? Kohtu ülesanne on ühiskonnas tekkinud vaidlusi lahendada ja kohtu ülesanne on kaitsta ühiskonna avalikku rahu, määrates kuritegude eest adekvaatse karistuse. Üks oluline kriitiline koht on meil varasematel aegadel olnud menetlusaegade kõikumine üle riigi. Teiseks on menetlusajad olnud liiga pikad. Me näeme selget suunda, et menetlusajad lühenevad kiiresti. Nüüd kvaliteedi küsimus, kas kohtuotsused on kvaliteetsed. Ma arvan, et ka siin on suund olnud positiivne ja väga lihtsal põhjusel. Reform oli laiaulatuslik, kohtunikele tulid appi kohtujuristid. Kohtunikel on nüüd konsultandid, kes aitavad neid otsuse ettevalmistamisel ja materjalide läbitöötamisel. Tehnilist tööd on kohtunikult võetud oluliselt vähemaks, et ta saaks tegelda sellega, millega ta peabki tegelema: ta peab mõtestama probleemi ja tegema otsuse kui niisuguse. Seda konsultantide süsteemi tahan ma rakendada ka prokuratuuris, et sealgi oleksid konsultandid, kes võtaksid prokuröridelt koormust vähemaks.

11:23 Aseesimees Jüri Ratas

Urve Tiidus, palun!

11:23 Urve Tiidus

Lugupeetud istungi juhataja! Lugupeetud minister! Mõne viimase aasta jooksul oleme võinud lugeda vanadest demokraatiatest ja pikaaegse parlamentaarse kogemusega riikidest tulnud uudiseid, et juriste koolitatakse liiga palju ja nende arv elanike arvuga võrreldes on paisunud liiga suureks. Kuivõrd võib seda seisukohta siduda tänase teema ja Eestiga? Kuivõrd ikkagi on seadusloome tegelikult inspireeriv loominguline tegevus? Kui mu küsimus läheb natuke kaugemale kõnealusest teemast, siis ärge pange pahaks, aga äkki on siiski võimalik kommenteerida?

11:23 Justiitsminister Urmas Reinsalu

Ma usun, et loomingulisuse ehk vabaduse element – mis ei ole mitte probleem, vaid süsteemi prognoositavuse seisukohalt pigem voorus – on, mida aeg edasi, seda rohkem kahanenud. Kõige vabamad olid inimesed siin saalis siis, kui Andres Ammas viimati siin oli ja oli viimane Ülemnõukogu. Siis ei olnud põhiseadust ega põhiseadusest tulenevaid piire, samuti ei olnud Euroopa Inimõiguste Kohtu liikmesusest tulenevaid piire. Olid ainult üldised arusaamad ja poliitilised tõekspidamised, mis siin omavahel konkureerisid. Järgmine faas toimus juba kehtiva põhiseaduse alusel, kui rahvusliku õiguskorra loomisel oli juures väga meeletu loominguline element, ütleme, mis süsteemi valida ja millisel moel seda kujundada. Nendel meeskondadel, kes töötasid muu hulgas härra Adamsi alluvuses, oli tegelikult tohutu autonoomia. Sealt edasi on loomingulisus loomulikult väga suures plaanis asendunud, ütleme siis, tehnoloogilisusega. Ideoloogiline, poliitiline valik mingi üksikküsimuse kohta langetatakse poliitilise debati käigus, aga selle vormistamisel on tekkinud väga jäigad piirid. See on tõsiasi.

Juristide arvust ja nende üleproduktsoonist rääkides tuleb öelda, et inimese ratsionaalse käitumise üldine loogika on see, et ta läheb omandama haridust ja elukutset selles valdkonnas, mis teda huvitab, aga muu hulgas selles valdkonnas, kus ta loodab endale korralikult elatist teenida. Need seosed hariduse omandamisel on üldinimlikud igasuguses ühiskonnas ja juristide puhul toimib see täpselt samamoodi. Ma arvan, et mehaaniline piiramine on siin keerukas.

Õigushariduse kvaliteedis näen ma aga väga tõsiseid probleeme. Õigushariduse probleem oli 1990. aastatel laual veidike teistmoodi. Siis oli küsimus selles, et kui oli paratamatu õigusteadusliku paradigma vahetus, siis pidi õppejõudkond oma teadus- ja õpetamistegevuses kandma uue, rahvusliku õigusteadusliku paradigma vaimu. Nüüd loomulikult seda küsimust ei ole, rahvusliku õiguse paradigma on üle võetud. Probleem on sissetulekutasemete erinevus, mis on Tartu Ülikooli õigusteaduse professoritel eri eluvaldkondades. Õigusteaduskonna vanemad professorid hakkavad pensionile minema. Nooremad inimesed, kes õppejõutööd teevad, tegelevad kõik n-ö heas mõttes haltuura korras mingi kõrvaltegevusega. Õigusteaduse professor Tartu Ülikoolis peaks aga olema oma valdkonna kõige professionaalsem inimene akadeemilises mõttes või vähemalt arvamusiidri ja n-ö kompetentsikeskus. Sellest lähtudes peaks ta olema ka tunnustatud ja motiveeritud. Praegu jääb professorite palk isegi tavakohtunike palgale oluliselt alla. Ma näen, et siin tekib paratamatult probleem. Ühtpidi võiks öelda, et see pole minu kui ministri asi, see on haridusvaldkonna küsimus, aga ma näen, et sellel on mitte lühiajaline, vaid pikaajaline mõju juristide kvaliteedile.

Muide, need seosed on erinevad. Soomes on *per capita* näiteks advokaate vähem kui meil, aga Moldovas, mis iseenesest on ju rahvaarvult meiega võrreldav, on 3000 advokaati, kui meil on paberite järgi alla 1000 advokaadi. Nii et teinekord ei ole seos selline, et mida jõukam ühiskond, seda rohkem on juriste, kes vaidlusi lahendavad, vaid seos võib olla ka pöördvõrdeline.

11:27 Aseesimees Jüri Ratas

Austatud minister, ma tänan teid ettekande ja vastuste eest! Rohkem küsimusi ei ole. Avan läbirääkimised. Palun Riigikogu kõnetooli Eesti Keskerakonna fraktsiooni esindaja Toomas Vitsuti!

11:28 Toomas Vitsut

Kas ma tohin kohe lisaaega küsida?

11:28 Aseesimees Jüri Ratas

Jah, palun! Kaheksa minutit.

11:28 Toomas Vitsut

Lugupeetud Riigikogu juhataja! Head kolleegid! Täna justiitsminister Urmas Reinsalu tutvustatud "Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018", mille Riigikogu XI koosseis 23. veebruaril 2011 vastu võttis, on Eesti õiguspoliitika kujundamise üks esmatähtsaid dokumente. Õiguspoliitika arengusuundade üks põhipunkte seisneb selles, et iga uus õigusakt peab olema põhjalikult ette valmistatud ning püsiv, et see ei vajaks peatset ümbertegemist. Praeguse õigusloome suurim probleem on minu arust just pidev seaduste muutmine. Seaduse pinnalt ei jõua tekkida veel kohtupraktikatki, kui seadus juba muutub. Üheks võimalikuks põhjuseks võib pidada asjaolu, et seadustega reguleeritakse seda, mida nendega üldse reguleerima ei peaks. Sisuliselt on Eestis praegu olukord, kus kõike peetakse nii oluliseks, et seda on võimalik reguleerida vaid seaduse tasandil.

Seaduste kiire muutmine toob kahju kogu õigussüsteemi stabiilsusele, põhjustades ka seaduse rakendajates ebaselgust, mis siis veel rääkida kodanikest, kes ei jõua seaduste muutmise tempoga sammugi pidada. Seega, õigusloome ei või olla projektipõhine, vaid peab keskenduma reaalse probleemide lahendamisele. Enne kui asume looma uut seadust, tuleks vaadata, kas õnnestub siiski muuta olemasolevat seadust, nii et see töötaks, sest uus seadus ei pruugi alati olla vanast parem. Õiguspoliitika üks eesmärkidest on parandada üldsuse õigusteadlikkust. Eesti õigussüsteem saab tõhus olla ainult siis, kui kodanikud selle süsteemi toimimisest aru saavad ning oskavad seda kasutada. Kuid õiguskord tuleks arusaadavaks teha ka neile, kes Eestis elavad, kuid kelle emakeel on näiteks vene keel. Ka neile tuleks tagada juurdepääs õigusabile ning võimalus oma õigusi kohtus kaitsta. Seetõttu vajaks olukord reguleerimist kas või niivõrd, et taotluse esitamine lihtsustuks, nii et seda oleks ka vene keelt emakeelena kõnelevatel isikutel võimalik eesti keeles esitada.

Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine on äärmiselt oluline ning seda tuleb jätkata, kuid eesmärk viia Eesti õigus igal juhul kooskõlla Euroopa Liidu nõuetega killustab meie õiguskorda. Seetõttu tuleks hoiduda riigisisese õiguse ülereguleerimisest Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega. Õigusloome kvaliteeti on võimalik parandada, tutvudes teiste riikide õiguslike lahenduste ja kogemustega. See küll ei tähenda, et teiste riikide õigusnormid tuleks üle võtta selliselt, nagu need konkreetsetes riigis on, vaid olukorras, kus see pakuks võimalikku lahendust, tuleks need viia kooskõlla Eesti õigusega. Näiteks, kui muudeti Eesti Vabariigi põhiseaduse § 156 lõiget 2 ja langetati kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses hääletamisõiguslikku iga 18 eluaastalt 16 eluaastale, toodi seletuskirja põhjenduses esile riike, kus samasugune regulatsioon kehtib. Need riigid olid Austria ja Malta. Praktika, mida viljeldakse 28 liikmesriigist täielikult vaid kahes, ei saa kindlasti olla põhiseaduse muutmise põhjenduseks. See praktika ei pruugi tingimata ka Eesti õigusruumi sobida.

Seaduseelnõu algatamise õigus on Riigikogu liikmel, fraktsioonil, komisjonil ja Vabariigi Valitsusel. Samas moodustavad suurema osa Riigikogu tööst Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõud. Nende menetlemisel on esmatähtis, et fraktsioonid ja Riigikogu liikmed saaksid anda oma panuse muudatusettepanekuid esitades. Kui seaduseelnõu on pikk, nagu ka praegu menetluses olev välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, siis on muudatusettepanekute esitamiseks ette nähtud kümme päeva selgelt ebapiisav, et tagada fraktsioonidele ning Riigikogu liikmetele võimalus anda oma panus eelnõu sisu kujundamisse.

Heaks tooniks ei saa pidada ka Riigikogu menetlusse antud kobareelnõusid, mille kohta on meil ilmekas näide s.a 25. maist, kui Vabariigi Valitsus andis Riigikogu menetlusse sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega muudeti seitset seadust. Ühelt poolt jäi arusaamatuks, mis põhjusel otsustas valitsus need eelnõud kobareelnõuks liita ning niimoodi Riigikogu menetlusse esitada. Teiselt poolt saabus muudatusettepanekute esitamise tähtaeg kolm päeva pärast eelnõu esimest lugemist. See on selgelt liiga lühike aeg. Kobareelnõude menetlemine seab Riigikogu liikme sundvaliku ette, sest rahvasaadik peab hääletama eelnõu poolt ka siis, kui ta toetab eelnõust tegelikult vaid ühte osa.

Eesti Keskerakonna fraktsiooni seisukoht on, et õigusloome mahtu tuleb vähendada, nii nagu ka minister täna oma seisukohas väljendas, ning leida alternatiivseid võimalusi selle asemele, et õiguskorda reguleeritakse uusi seadusi luues. Samuti tuleb õigusloome kvaliteeti parandada, et inimestel tekiks usaldus riigi vastu ja kindlus kehtivate seaduste suhtes. Ma tänan!

11:36 Aseesimees Jüri Ratas

Aitäh! Ma palun Riigikogu kõnetooli Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsiooni esindaja Raivo Aegi!

11:36 Raivo Aeg

Lugupeetud istungi juhataja! Head kolleegid! Tundub, et me kõik adume, et me käsitleme täna meie ühiskonnas ülitähtsat probleemi, kuidas me reguleerime elu Eestimaal just seadusandluse abil. Samas, nagu justiitsminister oma ettekandes välja tõi, oleme me väga agarad kehtivat õigusruumi reformima ja seadusi pidevalt muutma. Kui kolme istungjärgu jooksul muudeti 386 seadusest 320, siis on see tõepoolest väga suur protsent. Paratamatult tekib küsimus, kas see kõik oli tõesti vajalik. Muutmise vajaduse tekitab ühest küljest võib-olla ametkonna tahe kuidagi oma kompetentsi näidata ja endale tegevust leida, milles ametkonda tihtipeale ka süüdistatakse, aga palju rohkem on ikkagi nii, et elu ise sunnib seadusmuudatusi ette võtma. Seda paljusk just seetõttu, et me oleme elu seadustega sisuliselt üle reguleerinud. Kõik pisidetailid üritatakse kirjutada seadusesse, sest siis on asi kindel, siis on see täidetav ja jälgitav. Kas see on mõistlik? See on väga oluline küsimus, mida just seaduste ettevalmistamisel on vaja alati silmas pidada. Tuleb esitada küsimus, kas on mõistlik reguleerida üht või teist asja seadusega või saaks mingit detaili reguleerida ka mõne muu õigusaktiga, näiteks valitsuse või valdkonnaministri õigusaktiga.

Nagu siin ka juttu oli, jõustus 2012. aastal hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, millel on laias laastus kolm põhikomponenti: väljatöötamiskavatsus, mõjuanalüüs ja mõjude järelhindamine. Kui üritada neid kuidagi tähtsuse järjekorda panna, siis võib-olla tõepoolest see esimene komponent, väljatöötamiskavatsus, loob seaduse väljatöötamisel vundamendi või alustuumiku, toob välja eesmärgi. Statistilist pilti vaadates tuleb ju suisa kurbus peale. Kui 2014. aastal oli väljatöötamiskavatsus 19%-l eelnõudest, siis 2015. aastal on need olnud ainult 9%-l, kusjuures kätte on jõudnud juba oktoober. Meil tuleb kõvasti pingutada – või mitte meil, vaid seaduse loojal või väljatöötajal –, et vähemalt eelmise aasta taset saavutada. Kindlasti ei saa me sellise statistilise näitajaga kuidagimoodi rahul olla.

Mis on väljatöötamiskavatsuse põhilised eesmärgid? Avada väljatöötatav seaduseelnõu laiemale diskussioonile ja kaasata sinna eri osapooli: neid, kes peavad seadust rakendama hakkama, neid, kes eelnõu välja töötavad, neid, kes peavad seadust jõustama hakkama, aga samamoodi ka sihtgruppi, kellele see seadus on mõeldud. Nii saaks tagada, et seadus oleks arusaadav, rakendatav, ka juriidiliselt pädev, et vältida eri seaduste vastuolusid (tihti on uus seadus olnud jõus olevate seadustega kohati vastuolus), seadus oleks asjakohane ja tõepoolest probleemi lahendamiseks mõeldud. Näiteks räägin seaduse arusaadavusest sihtgrupile.

Palun aega juurde!

11:40 Aseesimees Jüri Ratas

Kolm minutit.

11:40 Raivo Aeg

Hiljuti osalesime me kõik valimiskampaanias. Pensioniealiste inimestega kohtudes selgus, et neile oli pensioni arvestamisel täiesti arusaamatu selline seaduspügal nagu tööaastate ja pensioniarvestuslike aastate võrdlus. See tekitas inimestes frustratsiooni ja arusaamatust, mõnikord suisa viha seadusandja ja seaduse väljatöötaja vastu.

Me räägime, et on kiireloomulised ja vähem kiireloomulised eelnõud, millele on vaja väljatöötamiskavatsus koostada. Võtame kas või alles hiljuti kõne alla tulnud alkoholiseaduse uue redaktsiooni ja selle muudatuste väljatöötamise. Kas see, et selle seaduse muutmine on valitsuse tegevuskavas, muudab selle eelnõu põhjendatult kiireloomuliseks või ei muuda? Siin tekib küsimus. Samas on tõepoolest näiteid väga kiireloomuliste seaduseelnõude kohta. Me alles hiljuti diskuteerisime väga palju ja põhjalikult Aafrika seakatku teemadel ja rääkisime vajadusest muuta teatud seadusi, eeskätt jahiseadust, selleks et olukorda leevendada. Olukordi on tõepoolest väga erinevaid ja need nõuavad ka väga erinevat lahendust.

Oluline ja omaette teema on Euroopa õiguse ülevõtmine. Siin on ka ju täiesti erinevaid situatsioone: kas see on otsekohalduv norm või me saame seda oma õigusruumi n-ö implanteerida. Kui meil on võimalus selle probleemiga tegelda, siis me peame seda tegema ja vältima ka seda, et me teatud normidega ületame selle miinimumi, mille Euroopa Liidu õigus on ette pannud. Ka seda oleme ju pahatihti kohanud, et me seame endale rangemad tingimused, kui meilt tegelikult oodatakse. Ka normaalsed

menetlustähtjad ning hea õigusloome ja normitehnika eeskirja järgimine on ju paljuski oluline positiivne lisategur meie oma tegevuse planeerimisel. Kui me ise siin Riigikogu saalis neid nõudeid järgime ja neist kinni peame, siis on meil kindlasti edaspidi rohkem aega ja ressursse, et tegelda palju olulisemate riigielu küsimustega, mis aitavad riiki edasi viia. Aitäh!

11:43 Aseesimees Jüri Ratas

Aitäh! Ma palun Riigikogu kõnetooli Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni esindaja Heljo Pikhofi!

11:44 Heljo Pikhof

Austatud Riigikogu esimees!

11:44 Aseesimees Jüri Ratas

Tervitame teda!

11:44 Heljo Pikhof

Head ametikaaslased! Pole kahtlustki, et arengukava on õiguspoliitika kujundamisel koalitsioonilepingu kõrval üks keskeid suunda näitavaid dokumente. See määratleb, et õigusloomeprotsess peab olema ettenähtav ja avatud. Samuti peab arengukava järgimine tagama õigusloome kvaliteedi ning kindlasti ka selle, et vaadataks üle õiguslike lahenduste võimalikud alternatiivid. Samuti ei ole vähem oluline huvigruppide kaasamise vajadus. Üldist õigusloome kvaliteeti on vaja tunduvalt parandada. Seaduseelnõude väljatöötamisel on Vabariigi Valitsuse eelis olemasolev aparaat ehk inimjõud. Seda peaks valitsuse tasand aktiivselt kasutama ning panustama sellesse, et võimalikult paljudele algatustele oleks koostatud väljatöötamiskavatsus, mida siis oleks võimalik osapooltega läbi rääkida. Riigikogul sellist haldusvõimekust kahjuks pole.

Ootame, et suurem panus tehtaks tulevikus just järelehindamisele. Eesmärk ei tohi olla selliste seaduste vorpimine, mille mõjusid tagantjärele ei vaadata. Paati ei ehitata ju selleks, et seda põhja minemas näha, vaid selleks, et see ikka mere peal oma eesmärki täidaks. Samamoodi on ka seadusloome puhul. Meil on kindlasti vaja näha, kas pakutud regulatsioon reaalselt toimima hakkab ja inimesed sellest kasu saavad. Samas ei saa nõustuda justiitsministri ideega kujundada õigusloomet täielikult *ultima ratio* alusel. Kuigi karistusõigusele on loomupärane, et õigusloomet kasutatakse ainult viimase vahendina, ei sobitu see kindlasti üldise mõttega, et inimese kaitseks ja sotsiaalse kindlustatuse tagamiseks on seadusandjal kohustus luua toimivad ja sobivad seadused. Seadusandlikke lahendusi ei saa vaadelda kui äärmuslikku või möödapääsmatut teed, vaid need on olulisel määral iga Riigikogu liikme südametunnistusel põhinevad lahendused ühiskondlike probleemide lahendamiseks.

Ettevaatlik tasub olla ka õigusloome vähendamisega, samas saab igati toetada mõtet, et õigusloome ei peaks olema killustatud ning see peaks olema läbimõeldud. Võiks vaadata ka seda, kas on võimalik eri ministrite pädevuses olevat õigusloomet tõhusamalt juhtida. Omalt poolt ootame, et pelgalt seadusloome vähendamine ei oleks eesmärk, vaid eesmärk oleks Eesti ühiskonda arvestav ja mittekoormav õigusloome.

Läbipaistva ja kaasava õigusloome teemal tuleks rääkida ka Riigikogu enda köögipoolest. Riigikogu uus koosseis on juba korduvalt arutanud kollektiivseid pöördumisi. Kahjuks on sellised pöördumised olnud osaliselt esitatud mõne erakonna omakasu motiivil. Riigikogus esindatud erakonnad peaksid jätma ruumi sellistele pöördumistele, mis tulevad väljastpoolt neid seinu siin. On ju Riigikogus esindatud erakondadel võimalus siin kõikvõimalikke asju arutada ja algatada, samas on meil vaja jätta ruumi just nende mõtete ja algatuste jaoks, mis tulevad väljastpoolt. Aitäh!

11:48 Aseesimees Jüri Ratas

Aitäh! Palun Riigikogu kõnetooli Eesti Vabaerakonna fraktsiooni esindaja Jüri Adamsi!

11:48 Jüri Adams

Palun kohe algatuseks lisaaega!

11:48 Aseesimees Jüri Ratas

Kaheksa minutit.

11:48 Jüri Adams

Lugupeetud rahvaesindajad! Kujundlikult rääkides võib öelda, et me kuulsime ministrilt haiguse sümptomite kirjeldust, katseid sõnastada diagnoosi ja pakkuda välja mõningaid ravimeid. Ma ei ole nõus mitte päris kõigega, mida härra minister pakkus, ja ma püüan esitada oma seisukohti selle kohta, mis minu arvates tema ettekandest puudu jäi. Kui võrdlusega edasi minna, siis ütlen niimoodi, et kui see, mida me käsitleme, on haigus, siis tuleks see ilmselt liigitada kutsehaiguseks. Kutsehaiguste ravimeetodid on üldiselt aga teistsugused kui muudel haigustüüpidel.

Minister pani oma ettekandele pealkirja "Õiguspoliitika arengusuunad". Ma arvan, et see pealkiri oli natuke liiga pretensioonikas, sest tegelikult rääkis ta ainult ühest õiguspoliitika harust, nimelt õigusloomest, ja isegi mitte õigusloomest laiemalt, vaid seadusloomest. Ma tulen oma kõne lõpus tagasi õiguspoliitika teiste võimalike aspektide juurde.

Kuid õigusloome ehk seadusloome seisukohalt on väga oluline kõigepealt vaadata natukene seda, kust me tuleme ja kuidas me praegusesse olukorda sattusime. Nii nagu iga inimene on seotud sellega, kes on tema vanemad ning kus ta koolis käis ja kasvas, oleme meie samamoodi seotud teatud asjaoludega. Vaadake, see iseseisvuse taastamise olukord, kuhu me sattusime aastal 1991 või 1992, oli maailmas ainulaadne. Midagi sellist ei ole ühelgi teisel riigil ega rahval tulnud läbi teha ja annaks jumal, et kunagi ei tulekski. Meil tuli nõukogude ajast kehtestatud õiguse ja kõikvõimalike praktiliste normide asemele luua omaenda uued normid. Põhjus oli selles, et Nõukogude okupatsioon oli hävitanud kogu meie varasema riikliku õigustraditsiooni. Isegi meie lõunanaabrid lätlased olid meist õnnelikumas olukorras, sest nemad said taas jõustada mõned sõjaeelsed seadused, näiteks oma põhiseaduse ja tsiviilseadustiku. Aga meil seda võimalust ei olnud. Peale paari-kolme kodakondsuse seaduse paragrahvi ei olnud meil ühtegi sõjaeelset teksti, mida me oleksime saanud kasutusele võtta.

Sellist olukorda olen ma vahel kirjeldanud niimoodi, et see ülesanne, mis Eesti riigi ja rahva ees oli, oli umbes selline, kui professionaalsele autoremonditöökojale tehtaks ülesandeks remontida auto ära, arvestades kahte tingimust: esiteks, remondi lõpuks peavad kõik auto vanad osad olema asendatud uutega, teiseks, remondi käigus ei tohi see auto jääda mitte hetkekski seisma, vaid peab jätkama sõitu vähemalt kiirusega 60 kilomeetrit tunnis. Eesti rahvas sai põhimõtteliselt selle ülesandega hakkama ja mul oli võimalik samast puldist ütelda – see oli vist aastal 2001 või 2002, kui võlaõigusseadus sai vastu võetud –, et nüüd on viimane oluline seaduslünk täidetud ja seaduseelnõude konveieri võiks seisma panna. Paraku see ei õnnestunud. Sellele protsessile oli ministeeriumides pandud just täiskäik peale ja siis tuli sinna otsa teine ja hullem nähtus. See oli eurodirektiivide inkorporeerimine meie seadustesse pärast seda, kui me olime astunud Euroopa Liidu liikmeks. Nüüdseks on need kaks asja kumuleerunud ja me oleme olukorras, kus seda kõike on natuke liiga palju.

Seadusloomet saab liigitada kolme ossa. Valdav osa – mahuliselt, kuid mitte arvuliselt – on eurodirektiivide inkorporeerimine. See Riigikogu koosseis on juba vastu võtnud kindlustustegevuse seaduse. Täna me hääletasime eurodirektiivist tulenevalt kemikaaliseadust. Põhiseaduskomisjoni menetluses on praegu näiteks kolm mahukat elnõu, mille esitamise ainuke põhjus oli eurodirektiivid. Ma väidan julgelt, et üle poole Riigikogus aasta jooksul vastuvõetud seadustekste on seotud eurodirektiividega. Mul ei ole selget lahendust, mida siin saaks teha. Praegu on näiteks Vabaerakonna fraktsioon tegelnud ühe kitsa küsimusega. Nimelt anti euroõiguse tulekuga meil kabelimats ka kohalikule ettevõtlusele. Minu fraktsioonikaaslane Andres Ammas on näiteks üritanud luua võimalust taas seadusega lubada eurodirektiivi rakendamise käigus ärakeelatud lokaalset kindlustustegevust. See ei ole tal vähemalt senikaua veel õnnestunud.

Teine küsimus on see, et igas riigis mingi hulk seadusi kodifitseeritakse. Selle hea näide on eile arutatud sotsiaalseadustiku üldosa seadus. Kodifitseerimist aeg-ajalt tehakse, Eestis ei ole mitte rohkem kui kaks niisugust asja aastas. See töö ei ole väga mahukas, minu arust on siin täiesti normaalne tempo. Küsimus on selles, kust tulevad need ülejäänud, rohkem kui 300 seadusmuudatust, mida meile siin pahaks pannakse. Ma väidan, et nende n-ö klassifikatsioon on niisugune, et tegemist on kehtivate seaduste täppisviimistlusega, mis on möödapääsmatu. Asi on selles, et me Eestis võtsime mitmesugustel põhjustel kasutusele seaduste sellise vormi, et need koosnevad ühest suhteliselt väiksest osast, kus me ütleme, mida seadus taotleb, ja teisest, pikemast osast, kus öeldakse, kuidas seda teostatakse. Esimene osa ei moodusta rohkem kui neljandiku seaduste mahust. Need 300 ja rohkem parandust tehakse selles teises, "kuidas"-osas. Teoreetiliselt on võimalik kõik rakendusküsimused lükata ametnike otsuste ja ministeeriumide määruste tasemele. Nii me saaksime sellest parandamise probleemist üle. Aga esiteks ei oska me seda teha ja teiseks ei ole meil veel selge,

kas me seda üldse tahame teha.

Nüüd lähen õiguspoliitika juurde. Vaadake, valdav osa õigusest, 99,99% on see õiguse osa, mida me ühe Saksa teoreetiku sõnaloome järgi nimetame positiivseks õiguseks, tähendab, need on seadustekstid. Selle kõrval on vähemalt kaks muud õiguse liiki: üks on tavaõigus, mida meil pärast nõukogude aega enam peaaegu ei ole, ja siis on veel kohtupretsedentide õigus. Kui me tahame õiguspoliitikat mitmekesistada, siis me peaksime neid tugevdama. Aitäh!

11:56 Aseesimees Jüri Ratas

Aitäh! Palun Riigikogu kõnetooli Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni esindaja Martin Helme! Kaheksa minutit.

11:57 Martin Helme

Härra asespriker! Lugupeetud kolleegid! Justiitsministri ettekanne oli huvitav ja sisukas. Kahe käega saab olla selle mõtteviisi poolt, mis selles ettekandes kajastus. Tõepoolest, ka Konservatiivse Rahvaerakonna platvormis on väga olulisel kohal deregulatsioon ja seadusandliku keskkonna muutmine selliseks, et see ei pärsiks äritegevust ega ahistaks kodanikke.

Kahjuks peame tõdema – see jooksis läbi ka küsimustest –, et vähemalt praeguse valitsuse praktika on Justiitsministeeriumi deklareeritud eesmärkidega väga kontrastses vastuolus. Alles kevadel menetlesime siin kobareelnõusid, nüüd peame kiirkorras ja ülejala menetlema küll riigilõivude tõstmist, küll erakoolide rahastamist, et uuest aastast kehtima hakkav riigieelarve oleks tasakaalus. See kindlasti ei ole kooskõlas seatud või deklareeritud eesmärkidega, millest Urmas Reinsalu rääkis.

Probleem on ka selles, et Eestis tõepoolest mitte keegi ei hinda, kas uus seadus tekitab ettevõtlusele keerulisemaid olusid, viib välja raha inimeste ja ettevõtete taskust ning tekitab juurde tööd ametnikele või omavalitsustele. Jah, formaalselt on need analüüsid seaduste seletuskirjades olemas, aga tegelikult on need väga pealiskaudsed, tihtilugu need eluga üldse ei haaku. Nii et kui midagi soovida, siis soovin, et justiitsminister suudaks kogu valitsuses oma mõtteviisi kuidagigi juurutada. Ma arvan, et parlament oleks kindlasti nõus sellega kaasa tulema, sest vähemalt minu lühikese kogemuse põhjal otsustades ei ole siin parlamendis inimestel hädavajadust ega kiusatust tegelda pidevalt ahviäriaga ehk tõestada oma vajalikkust sellega, et me teeme seadusi. Mina arvan, et parlamendile kuluks ära palju rohkem debateerimist ja palju vähem seaduste treimist.

Aga kõige selle taustal, millest Urmas Reinsalu rääkis, on kõige traagilisem siiski see, et sellise suhtumisega, nagu meil Eestis on olnud viimased 15 aastat, ei ole muutus võimalik. Me teame, et Eestis ollakse uhked selle üle, et me oleme Brüsseli eeskujulikud paipoisid. Toon ühe lihtsa näite mõne nädala tagusest ajast, kui me rääkisime välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muudatustest, kuhu oli lihtsalt tuimalt sisse kirjutatud direktiivist pärit väljend "territooriumit kontrolliv üksus" "Eesti valitsuse" asemel. Me teame, miks see seal direktiivis oli, aga miks see Eesti seaduses oli? Sellepärast, et lihtsalt kirjutati direktiivist üks ühele maha. Sellist praaki toodetakse pidevalt. See on täpselt näide selle n-ö eeskujuliku püüdlikkuse kohta, millega euroregulatsiooni üle võetakse.

Ma tulen veel kord tagasi selle juurde, mida ma mainisin juba oma küsimuses ministrile, et mõnes teises riigis on peetud arvestust selle üle, kui suur osa seadusloomest saab alguse Brüsselis ja kui suur osa liikmesriikide parlamentides. Brüsseli osakaal on igal pool üle 80%. Me kogeme seda ju siin isegi. Vaatame selle nädala päevakorda: kaugelt üle poole päevakorrapunktidest on ühe või teise direktiivi jõustamisega seotud. See tähendab, et kui me ütleme, et peaksime vähem seadusi tegema või nende mõju paremini hindama, siis tegelikult me peaksime käituma nii nagu Ungari või nii, nagu on lubanud hakata käituma Poola uus rahvuslik-konservatiivne valitsus, ehk me peaksime üsna külma kõhuga ignoreerima lollusi, mis tulevad Brüsselist, või me peaksime käituma nii, nagu käitub Itaalia, kes maksis aastaid trahvi selle eest, et ei täitnud piimakvooti, sest nii oli Itaaliale ja tema tootjatele kasulik. Ehk me peaksime käituma suveräänse, endast lugupidava riigina ja parlamendina, kes teab, kes on tema ülemus – Eesti rahvas, Eesti valijad, mitte Brüssel, komisjon või europarlament. Selle üleskutsega käituda suveräänse riigina ja suveräänse parlamendina pöördun ma nii valitsuse kui ka teie poole, kallid kolleegid. Aitäh!

12:01 Esimees Eiki Nestor

Kalle Laanet Reformierakonna fraktsiooni nimel, palun!

12:02 Kalle Laanet

Aitäh, austatud esimees! Palun kaheksa minutit!

12:02 Esimees Eiki Nestor

Kolm minutit lisaaega.

12:02 Kalle Laanet

Head kolleegid! Hea minister! Justiitsministri tänase ettekandega seoses soovin peatuda mõnel meie õigusloome kvaliteediga seonduval küsimusel. 2012. aasta põhiseaduse kommenteeritud väljaande sissejuhatavas osas on väljendatud järgmist seisukohta: "Legitimeerimist õigusnormide abil tuleb iseloomustada nende kehtivuse kaudu. Probleem on selles, et põhiseadusnormi juriidiline kehtivus ei garanteeri selle kehtivust sotsiaalses mõttes. Teisisõnu on olnud normide legitiimsus ja nende sotsiaalne kehtivus alati kaks ise asja. Tänapäevane legitimeerimine kujutab endast lõppastmes kommunikatiivset ratsionaalsust. Õigust saab olla ühiskonnas niipalju, kuipalju õiguse subjektid seda oma käitumise kaudu lõppastmes välja näitavad. Selleks et legislatiivsed pingutused vilja kannaksid, peavad kehtivast õigusest tulenevad nõudmised realiseeruma õiguse subjektide käitumises. [...] Õigus haarab endasse kõik selle, mis on seotud inimekäitumise õiguslikult relevantse osaga. Sellepärast on õiguse tunnetamiseks vaja näha ja tunnustada seda normatiivset korrelatsiooni, mis eksisteerib õiguse ja ühiskonna vahel. [...] Õigus vajab funktsioneerimiseks tegelikkuses toimivat kommunikatsiooni." Nõustun selle lähenemisega ja leian, et õigusloome ei lõpe seaduse vastuvõtmisega või selle jõustumistähtaaja saabumisega. Selleks et seadusnorme järgitaks, on vaja viia jõustunud normid adreassaadideni, kes neid kohaldavad. Kohaldamiseks on vaja, et jõustunud normid oleksid adreassaadidele mõistetavad ning seadusandja seatud eesmärkide saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Vastavad küsimused seonduvad õigusloome kvaliteediga.

Tänane justiitsministri ettekanne keskendus 2012. aastal valitsuses vastu võetud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja rakendamisele. Selle eeskirja ehk HÕNTE eesmärk on õigusaktide mõjude analüüsi kaudu parandada Eesti õigusloome kvaliteeti. Tänapäeval, kui ühiskondlikud suhted on pidevas muutumises, muutub koos nendega ka kehtiv õigus. Regulatsioone luuakse pidevalt juurde ning õigusnormide hulk kipub seetõttu paisuma ja õiguskord üha keerukamaks muutuma. Kui selle vastu mitte midagi ette ei võeta, võib meil ühel hetkel tekkida raskusi kehtivate normide kohaldamisega. Mäletan, et juba mitu aastat tagasi, 31. korda toimunud Eesti õigusteadlaste päeval 2010. aasta sügisel Tartus, arutati põhjalikult parema õigusloome teemadel. Siis oli arutelu all küsimus, kas ühiskonnas tekkinud probleemide lahendamiseks on alati vaja muuta seadust või saab neid küsimusi teinekord lahendada ka alamaktidega. Debattide sisuks oli ka seadusloome kvaliteedi parandamine ja jõustunud seaduste järelhindamine. Nüüd liigume juba õnneks sellel rajal, et enne seaduseelnõu väljatöötamist on vaja koostada väljatöötamiskavatsus, mille käigus hinnatakse, kas konkreetse küsimuse lahendamiseks on üldse vaja seadust muuta või on seatud eesmärk saavutatav ka mõnel muul viisil. On meeldiv, kui mõnikord jõutakse analüüsi tulemusena ka järeldusele, et seadust ei olegi vaja muuta. Mõne eriti olulise mõjuga eelnõu puhul näeb HÕNTE ette võimaluse täiendavalt koostada eelnõu õiguslikke valikuid kajastav kontseptsioon ning jõustunud seaduste puhul ka järelhindamise aruanne regulatsiooni mõju hindamiseks.

Leian, et need meetmed aitavad seadusloome kvaliteeti parandada. Jah, me kindlasti soovime, et nende uute praktikate ellurakendamine toimuks kiiremini, kui tuli välja justiitsministri tänasest ettekandest. Kvaliteetse tulemuse saavutamine võib võtta aga aega. Mulle meeldib, et liigume siiski õiges suunas. Urmas Reinsalu peatus oma ettekandes ka asjaolul, et ikka ja jälle tuleb ette juhtumeid, kui seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jäetakse liiga lühike ajavahemik ning ka Riigikogule jäetakse eelnõude menetlemiseks liiga vähe aega. Nõustun siin justiitsministriga. Omast kogemusest saan lisada, et Riigikogu koosseisu volituste lõpptähtaaja lähenemise ja aktiivse valimiskampaania ajal esitatud ja arutatud eelnõud saavad teinekord Riigikogu liikmetelt kahjuks palju vähem tähelepanu kui need eelnõud, mida arutatakse enne valimiskampaania algust. See on ka mõistetav, sest enamik Riigikogu liikmeid tuiskab valimiskampaania ajal võimaluse korral ringi oma valimispiirkonnas. Sellega võiksid ministeeriumid eelnõude väljatöötamisel arvestada, sest muidu võib sattuda ohtu meie seadusloome kvaliteet.

Ettekande rahvusvahelist konteksti puudutava osa kohta on mul hea meel tõdeda, et Eesti sai eelnõude mõjude eelhindamise ja kaasamise süsteemi juurutamise eest OECD-lt keskmisest kõrgema hinde. See

näitab veel kord, et meie õigusloome arengusuund on õige. Täiendavalt lisan, et võiksime oma õigusruumi kujundamisel rohkem analüüsida ka meid mõjutavate naaberriikide õigusruumi ja kui võimalik, siis võiksime koostöös püüda neid ka ühtlustada. See aga ei saa olla muidugi eesmärk omaette.

Lõpetuseks ütlen, et toetan kahel käel justiitsministri mõtet kohaldada meie õigusruumis enam *ultima ratio* põhimõtet. Õigusloomes võiks rõhuasetus küsimuselt, kuidas reguleerida, liikuda küsimusele, kas üldse on vaja reguleerida. Aitäh!

12:08 Esimees Eiki Nestor

Aitäh! Kõik saadikurühmad on oma läbirääkimiste õigust kasutanud ja päevakorrapunkti arutelu on lõppenud.

4. 12:08 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (42 SE) teine lugemine

12:08 Esimees Eiki Nestor

Algab põhiseaduskomisjoni algatatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 42 teine lugemine. Ettekandja on põhiseaduskomisjoni liige Andre Sepp. Palun!

12:08 Andre Sepp

Austatud Riigikogu esimees! Head kolleegid! Teie ees on teisel lugemisel seaduseelnõu 42. Põhiseaduskomisjoni liikmena annan ülevaate menetlusest, mis põhiseaduskomisjonis toimus. Komisjonis toimus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu teise lugemise arutelu esmaspäeval, 19. oktoobril. Olgu märgitud, et tähtajaks laekus komisjonile üks muudatusettepanek, mille oli esitanud Eesti Keskerakonna fraktsioon. Põhiseaduskomisjon küsis eelnõu kohta arvamust Eesti Kohtunike Ühingult, nemad esitasid oma arvamuse 14. oktoobril. Komisjonil oli olemas ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu aramus. Kokku menetles komisjon kuut parandusettepanekut, millest ühe oli esitanud Keskerakond ja viis oli esitanud komisjon. Need olid ajendatud kohtunike ühingu kirjast meile ja Jüri Adamsi Riigikogu täiskogus 29. septembril eelnõu esimesel lugemisel öeldud kommentaaridest. Hästi lühidalt annan muudatusettepanekutest ülevaate. Muudatusettepanek nr 1 tuli Eesti Keskerakonna fraktsioonilt. See nägi ette jätta eelnõust välja § 1 punkt 2, mille kohaselt on kandideerimisõigus igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks saanud 18-aastaseks ja kelle püsiv elukoht asub hiljemalt valimisaasta 1. augustil vastavas linnas või vallas. Eesti Keskerakonna soov oli ühtlustada kandideerimisõigus valimise saavutamise piiriga. Ettepaneku esitajate esindaja kommenteeris, et 16- ja 17-aastastele isikutele tuleks anda õigus ka kandideerida, mitte ainult valida. Kui komisjoni liikmed tundsid huvi, kas ettepaneku tegijad tuginevad kellegi arvamusele või mingile uuringule, siis teatati, et argumendid on samad, millele tuginesid põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu esitajad. Komisjon otsustas jätta selle ettepaneku arvestamata, kuna seda ettepanekut toetas 3 komisjoni liiget, vastu oli 6 ja erapooletuks keegi ei jäänud. Muudatusettepanekud nr 2–6 on tulnud Eesti Kohtunike Ühingult ja on peamiselt ajendatud sellest, et tuleb täpsustada ja reguleerida sõnastust. Nagu oli juttu ka eelmises päevakorrapunktis, peaks seaduste sõnastus olema ühtlasem, selgem ja arusaadavam. Muudatusettepanek nr 2 näebki ette asendada § 1 punktis 3, millega täiendatakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust §-ga 30¹, sõnad "valimisõiguse tähenduses teovõimetuks" sõnadega "valimisõiguse osas teovõimetuks". Seda otsustas komisjon toetada: poolt oli 5 komisjoni liiget, erapooletuks jäi 3, vastu ei olnud keegi. Muudatusettepanek nr 3 näeb ette sama muudatuse ka rahvastikuregistri seaduses. Komisjon otsustas seda ettepanekut toetada, ka sellel hääletusel jäi 3 komisjoni liiget erapooletuks. Muudatusettepanek nr 4 näeb täpselt samamoodi ette asendada rahvastikuregistri seaduses sõnad "valimisõiguse tähenduses teovõimetuks" sõnadega "valimisõiguse osas teovõimetuks". Samasugune on ka muudatusettepanek nr 5, mis muudab tsiviilkohtumenetluse seadustikku. Ka seal ühtlustatakse

terminoloogiat. Komisjon otsustas toetada nii ettepanekut nr 5 kui ka nr 6. Ka nendes aruteludes jäi erapooletuks 3 põhiseaduskomisjoni liiget.

Peale selle tegi komisjon ettepaneku täiendada seaduseelnõu 42 seletuskirja, just nimelt nende kulutuste koha pealt, mida see seadusmuudatus võib kaasa tuua. Meile laekus andmeid nii Sotsiaalkindlustusametilt kui ka Siseministeeriumilt, kust me saime teada, kui palju võiks olla kodanikke, kes on 16–17-aastased ja kelle vastavat õigust peaks piirama. Arvestuslikult võib neid olla 270. Meile esitati ka konkreetset arvutused, millised kulud kaasnevad sellega nii kohtutes kui ka kohtuekspertiiside tegemisel. Summa, millega tuleks arvestada, on 239 288 eurot. Komisjoni liikmed leidsid, et need arvutused võiksid olla kajastatud eelnõu teise lugemise seletuskirjas.

Lisaks tundsid komisjoni liikmed huvi, kas teovõimetud 16–17-aastased isikud on hooldekodus koos, kas nad on sinna sisse kirjutatud ning saavad seetõttu käia ka valimas. Riigikogu Kantselei valimiste osakonna juhataja selgitas, et tavaliselt ei ole hooldekodus viibivad isikud hooldekodu aadressile sisse kirjutatud. Üks komisjoni liige märkis, et ta jääb juba eelnõu esimese lugemise käigus väljendatud seisukoha juurde, et alaealise isiku valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistamine ei peaks käima kohtu kaudu. Me arutasime seda komisjonis. Tõepoolest, see ju suurendab kohtute koormust, samas ütleb põhiseaduse § 57 selgelt, et hääleõiguslik ei ole Eesti Vabariigi kodanik, kelle kohus on tunnistanud teovõimetuks. Nii et siin jäi üks komisjoni liige eriarvamusele.

Komisjonis tehtud ettepanekud olid järgmised: saata eelnõu täiskogu päevakorda 29. oktoobriks, teine lugemine lõpetada ja kui teine lugemine lõpetatakse, siis saata eelnõu kolmandale lugemisele ning panna eelnõu lõpphääletusele. Kõik need ettepanekud tehti konsensuslikult. Tänan kuulamast!

12:16 Esimees Eiki Nestor

Aitäh ettekandjale! Küsimusi ei ole. Avan läbirääkimised. Priit Toobal, palun!

12:16 Priit Toobal

Lugupeetud esimees! Head kolleegid! Ma kõnelen muudatusettepanekust nr 1, mille tegi Eesti Keskerakonna fraktsioon seaduseelnõu 42 kohta. Nii nagu komisjoni ettekandja rääkis, on meie ettepanek, et kui me muutsime põhiseadust ja andsime 16–17-aastastele valimisõiguse, siis võiksime usaldada neid nii palju, et lubame neil ka kandideerida ja lubame nad, kui nad on valimistel piisava toetuse saanud, volikogu laua taha. Ma ütlesin, et muudatusettepaneku nr 1 hääletus, mida Keskerakonna fraktsioon palub siin saalis teha, on mingis mõttes test, kes siin olevatest rahvasaadikutest ja fraktsioonidest usaldavad noori ja kes ei usalda. See on test ka selles mõttes, et näitab, kes tahavad tegelikult kuulata noorte arvamust ja lubavad nad kandideerima, ka volikogu laua taha ja poliitikas kaasa rääkima.

Valimisea langetajatel ehk nendel, kes läksid sellega kaasa ja hääletasid selle poolt, et iga langetada, oli põhiliselt kolm argumenti. Esiteks, nii saab poliitika kujundamisse kaasata rohkem noori. Kandideerimisõiguse andmine, tulevikus ka kuulumine volikokku ja seal otsustamise õigus aitab kindlasti kaasa sellele, et kaasata rohkem noori poliitika kujundamisse. Teine argument oli valimisaktiivsuse kasvatamine. Kindlasti kasvatab noorte enda õigus kandideerida ka valimisaktiivsust, sest noortel on siis võimalus valida omavanuseid ja nad tulevad sel juhul parema meelega valimiskastide juurde. Kolmas eesmärk, miks valimisiga langetati, oli noortele oluliste küsimuste esiletõstmise võimalus kohalikul tasandil, et noored jääksid maale, et nad jääksid Eestimaale. Taas kord saab öelda, et võimalus kandideerida ja kuuluda ka kohalikku volikokku aitab sellele eesmärgile kaasa. Need olid kolm argumenti, mis põhiseaduse muutjad ette panid. Meie ettepanek lubada 16–17-aastastel peale valimise ka kandideerida aitab neile eesmärkidele kaasa. Me ei näe mitte mingisugust põhjust, miks peaks kartma lubada 16–17-aastastel peale valimistel osalemise ka kandideerida. Keskerakonna fraktsioon kutsub kõiki poliitilisi jõude ja kõiki 101 rahvasaadikut siin saalis toetama muudatusettepanekut nr 1, et lubada noored ka volikogu laua taha. Aitäh!

12:19 Esimees Eiki Nestor

Jüri Adams, palun!

12:19 Jüri Adams

Lugupeetud rahvasindajad! Selle eelnõu sisu on, ma ütlen pehmelt, defektne või mädane. On raske seletada, miks see nii on. Ma püüan teile seda selgitada ühe võrdluspildi kaudu. Ma kunagi nooruses

kuulsin, kuidas matemaatikud ironiseerisid, mis on nende eriala olulisemad puudused. Nimelt väitis see lugu, et kui matemaatiku ees on teekann, kraanivesi, gaasipliit ja tikud ning ülesanne on saada keev teevesi, siis matemaatik vastab täiesti õigesti, et kann tuleb täita veega, panna gaas põlema, siis panna kann veega gaasitule peale ja oodata, kuni vesi keema läheb. Kõik on korras. Aga kui pärast seda esitatakse matemaatikule teine ülesanne, et vesi on juba kannus ja gaasipliidil tuli põleb, aga kuidas saada kuumat teevett, siis vastab matemaatik, et see on väga lihtne: gaas tuleb välja lülitada ja vesi kannust välja kallata. Selliselt taandub selle ülesande lahendus eelmise ülesande lahendusele, mille lahenduskäik on meile juba teada.

Analoogiline asi pakutakse välja siin. Nimelt, selle asemel, et võimalikult lihtsat teed mööda see küsimus lahendada, leitakse, et Eestis on vaja kohtust läbi viia vähemalt 400 vaimse alaarenguga noore dokumendid, et kohtunikud teeksid eraldi istungitel nende kohta otsuse. Selle hinnaks pidi olema umbes pool miljonit eurot. Selline on see n-ö enamuse arvamus ja ilmselt te võtate selle seaduse siin vastu, aga ma arvan, et see ei ole hea riigijuhtimise tava.

Räägin veel kahest aspektist. Selles seaduses kasutatakse väljendit "valimisõiguse osas teovõimetu". See on näide selle kohta, kui raske on mõnda keelelist või juriidilist viga tagantjärele üldse parandada. Ma ei tea, kes selle geniaalse kolmikväljendi kokku pani, aga ma tean, et "teovõimetu" on eraõiguse mõiste, millel avalikus õiguses ei ole mitte mingit tähendust, ja "valimisõiguse osas teovõimetu" on täpselt niisama arukas lause nagu näiteks "valimisõiguse osas sinine". Põhimõtteliselt võib ju ka nii ütelda, aga mis on siis selle mõte? Siin on ikkagi õige vastus "hääleõigusetu", aga kunagi on tehtud viga ja nüüd klammerdutakse selle külge.

Avalikkuses on Riigikogu aastaid kummitempliks nimetatud. Mina arvan, et Riigikogu otsuste kvaliteedi ja maine allakäiku on mõjutanud väga mitmed tegurid. Üks on kahtlemata vähekvaliteetsete või ebakvaliteetsete seaduste vastuvõtmine. See on see praegune näide. Võtkem see seadus siis vastu ja tehkem seda tööd. Pean tunnistama, et mina kuulun nende inimeste hulka, kellele sellised komisjoniametnike ja Justiitsministeeriumi ametnike arvamusel ning ka lugupeetud valitsuskoalitsiooni kuuluvate ja Eesti valitsemist kujundavate inimeste käitumisstiil mõjuvad nii, et kui eelistatakse ebamõistlikku, kallimat ja keerulisemat lahendusteed mõistlikumale, kiiremale ja odavamale, siis minu isu nendega Riigikogus konstruktiivset koostööd teha hakkab järjest kahanema.

12:24 Esimees Eiki Nestor

Kalle Laanet, palun!

12:24 Kalle Laanet

Austatud juhataja! Head kolleegid! Ma tahan peatuda kahel ettepanekul või tähelepanekul. Esiteks, Priit Toobali väljatoodud muudatusettepanekul, mis on eelnõu kohta esitatud, et anda kandideerimisõigus noorematele kui 18-aastastele. Jah, me oleme teinud siin Riigikogus üsnagi kardinaalse otsuse, me oleme muutnud põhiseadust, nii et noored võivad alates 16. eluaastast osaleda kohalike omavalitsuste valimistel. See on kindlasti üks oluline samm nendele õiguste ja samamoodi ka kohustuste andmisel, sest nad peavad ju ikkagi aru saama, mida nad teevad ja keda nad valivad. Kui me teeme järgmise otsuse, et anname neile õiguse kandideerida, siis me paneme neile veelgi suurema kohustuse ja vastutuse, mis minu arvates ei ole tänasel päeval kindlasti õige.

Mis puudutab härra Adamsi tähelepanekut nende 400 noore kohta, kelle teovõimet peaks kohtus hindama, siis jah, ma olen sellega nõus, et me paneme kohtutele lisakoormuse. Kuid ka Riigikohtu kohtunikud on mitteametlikus kirjas andnud meile teada, et ainult piirangud, mis on seatud kohtus, on põhiseadusega kooskõlas. Nii et selleks, et eelnõu oleks põhiseadusega kooskõlas, ei ole mitte mingisugust muud varianti, kui et kohus peab otsustama, kas anda neile valimisõigus või mitte, õigemini, kas piirata valimisõigust. Aitäh!

12:26 Esimees Eiki Nestor

Lõpetan läbirääkimised. Austatud Riigikogu, eelnõu 42 kohta on esitatud kuus muudatusettepanekut, mis meil on vaja läbi vaadata. Esimese muudatusettepaneku on esitanud Keskerakonna fraktsioon, komisjon on jätnud selle arvestamata. Palun, Kadri Simson!

12:27 Kadri Simson

Aitäh! Palun seda muudatusettepanekut hääletada!

12:27 Esimees Eiki Nestor

Urve Tiidus, palun!

12:27 Urve Tiidus

Reformierakonna fraktsiooni nimel palun kümme minutit vaheaega!

12:27 Esimees Eiki Nestor

Jätkame kell 12.37.17.

V a h e a e g

12:37 Esimees Eiki Nestor

Austatud Riigikogu, panen hääletusele muudatusettepaneku nr 1, mille on esitanud Keskerakonna fraktsioon ja mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata. Palun võtta seisukoht ja hääletada!

Hääletustulemused

Muudatusettepaneku poolt oli 19 rahvasaadikut, vastu 50, erapooletuks ei jäänud keegi.

Muudatusettepanek ei leidnud toetust.

Muudatusettepanek nr 2 on põhiseaduskomisjonilt, nr 3 on põhiseaduskomisjonilt, nr 4 on põhiseaduskomisjonilt, nr 5 on põhiseaduskomisjonilt ja nr 6 on põhiseaduskomisjonilt. Komisjoni ettepanek on eelnõu 42 teine lugemine lõpetada. Eelnõu 42 teine lugemine on lõpetatud.

5. 12:38 Okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse ja ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu (61 SE) teine lugemine

12:38 Esimees Eiki Nestor

Algab Vabariigi Valitsuse algatatud okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse ja ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu 61 teine lugemine. Ettekandja on sotsiaalkomisjoni esimees Aivar Kokk. Palun!

12:39 Aivar Kokk

Hea juhataja! Head kolleegid! Okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse ja ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu esimene lugemine lõpetati siin saalis 23. septembril ja Riigikogu esimees määras muudatusettepanekute esitamise tähtajaks 7. oktoobri kell 17.15.

Nimetatud tähtajaks muudatusettepanekuid ei esitatud. Sotsiaalkomisjon kogunes seaduseelnõu 61 aruteluks ja teise lugemise ettevalmistamiseks 22. oktoobril. Istungil osalesid Sotsiaalministeeriumi esindajatena Liidia Soontak, sotsiaalkindlustuse osakonna peaspetsialist, ja Kärt Põder, õigus- ja personaliosakonna õigusnõunik.

22. oktoobri istungil otsustas sotsiaalkomisjon esitada eelnõu kohta kaks muudatusettepanekut, millest esimene on keeleline. Esitatud tekstis oli kasutatud väljendit "sõidusoodustuse maksmine", korrektsem oleks aga kasutada väljendit "sõidukulude hüvitamine", kuna soodustust ei saa maksta ega hüvitada. Soodustust saab teha või anda ning hüvitada saab piletite maksumust ehk sõidukulusid. Teine muudatusettepanek on normitehniline. Muudatusega jäetakse eelnõu § 2 sissejuhatavast osast välja ühistranspordiseaduse avaldamismärge. Avaldamismärge sai eelnõusse kirja põhjusel, et ühistranspordiseadus ei olnud eelnõu koostamise ajal veel jõustunud. Nagu te teate, ühistranspordiseadus jõustus 1. oktoobril.

Juhtivkomisjon tegi järgmised ettepanekud: saata eelnõu täiskogu päevakorda 29. oktoobriks (konsensuslik otsus), teine lugemine lõpetada (konsensuslik otsus), kui teine lugemine lõpetatakse, siis saata eelnõu kolmandale lugemisele 11. novembriks (konsensuslik otsus) ja panna eelnõu lõpphääletusele (samuti konsensuslik otsus). Aitäh!

12:41 Esimees Eiki Nestor

Kas ettekandjale on küsimusi? Ei ole. Avan läbirääkimised. Läbirääkimiste soovi ei ole. Eelnõu 61 kohta on esitatud kaks muudatusettepanekut, mõlemad on sotsiaalkomisjonilt. Vaatame need läbi. Esimene ja teine muudatusettepanek on läbi vaadatud. Eelnõu 61 teine lugemine on lõpetatud.

6. 12:41 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seaduse eelnõu (58 SE) esimene lugemine

12:41 Esimees Eiki Nestor

Algab Eesti Vabaerakonna fraktsiooni algatatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse täiendamise seaduse eelnõu 58 esimene lugemine. Algatajate ettekandja on Andres Herkel. Palun!

12:42 Andres Herkel

Härra esimees! Austatud Riigikogu liikmed! See on selline seadusandlik algatus, mida võiks kvalifitseerida kehtiva seaduse täppisviimistlusena. Me aga arvame, et Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse probleemid on laiemad ning nendele tuleks läheneda üheskoos ja üldisemalt kui see iseenesest väike muudatus.

Aga selleks, et teid selle muudatuse sisu juurde tuua, tuletan ma meelde päeva, mil eelnõu üle anti. See oli 15. juunil k.a, kui Riigikogu päevakorras oli Vabariigi Valitsuse usaldamisega seotud maksuseaduste teine lugemine. Tol korral võeti võimalus opositsiooni muudatusettepanekuid siin saalis läbi hääletada, mis tuleneb kodukorrast. Avastasime ehmatusega, et kodu- ja töökorra seaduse § 137 on sõnastatud niisugusel moel, et see ei näe Riigikogu liikmetele ette võimalust esitada ettekandjale, Vabariigi Valitsuse esindajale, küsimusi. Vähe sellest, kodu- ja töökorra seaduse kommenteeritud väljaanne ütleb selle seadussätte kohta leheküljel 415 niiviisi: "Kommenteeritav paragrahv ei näe ette, et Riigikogu liikmed võivad esitada ettekandjale küsimusi. Arvestades RKKTS § 68 lõikes 1 sätestatud tähendab see, et küsimusi esitada ei ole lubatud. Tegemist on seaduse puudujäägiga, sest võttes arvesse Riigikogu menetluse üldist korraldust, ei leidu ühtegi mõistlikku põhjendust, miks kõnealuses menetluses küsimusi esitada ei võimaldata." Olles selle vastuolu avastanud, me loomulikult algatasime seaduseelnõu.

Mul jääb üle meelde tuletada veel seda, et mainitud istungi avamisel käis suhteliselt tormakas mõttevahetus selle üle, kas Riigikogu juhatusel oli üldse õigus võimaldada Riigikogu liikmetel küsimusi esitada. Seda mõned rahvasaadikud teravalt vaidlustasid. Ma pean ütlema, et vaidlustamisel olid tugevad argumendid, ehkki Riigikogu juhatuse seisukoht, et selles punktis siiski küsimuste esitamise võimalus avati, oli sümpaatne. Sellesse diskussiooni kuulus ka see Jüri Adamsi kuulsaks saanud lause, mille ta ütles protseduurilise küsimuse vormis, et kas on võimalik läheneda kodukorrale ka niiviisi, et opositsioonil lõigatakse keeled suust. Pärast keegi kommenteeris, et tegemist polnud mitte protseduurilise, vaid anotoomilise küsimusega jne. Ühesõnaga, see kõik oli üsna lõbus ja värvikas, aga ma arvan, et võib-olla Jüri Adams põhjendab seda hiljem ise.

Kindlasti ei ole probleem mitte ainult selles ühes sättes, on ju üldaktsepteeritavalt tunnistatud, et tegemist on ebamõistliku tööõnnetusega kodukorraseaduses. Riigikogu liikmete tegevuse piiranguid, sõnavõttudega esinemise piiranguid eelnõude menetlemisel on kodukorras teisigi. Aitäh!

12:46 Esimees Eiki Nestor

Aitäh, Andres Herkel! Kas algatajate ettekandjale on küsimusi? Ei ole. Komisjoni ettekandja on põhiseaduskomisjoni esimees Kalle Laanet. Palun!

12:46 Kalle Laanet

Austatud esimees! Head kolleegid! Põhiseaduskomisjon arutas kõnealust seaduseelnõu teisipäeval, 13. oktoobril 2015. Eelnõu algatajana tutvustas härra Adams meile eelnõu mõtet umbes samas vaimus. Vaim oli enam-vähem sama, kõik said aru, milles on eelnõu sisu ja probleem. Põhimõtteliselt leiti ühiselt, et võiks eelnõuga tulla suurde saali. Otsus oli saata eelnõu täiskogu päevakorda 29. oktoobriks (see otsus oli konsensuslik) ning teha ettepanekud esimene lugemine lõpetada (samuti konsensuslikult)

ja määrata muudatusettepanekute esitamise tähtajaks 12. november kell 17.15 (samuti konsensuslik otsus). Ettekandjaks otsustati määrata põhiseaduskomisjoni esimees Kalle Laanet (ka see oli konsensuslik otsus). Aitäh!

12:47 Esimees Eiki Nestor

Aitäh! Kas komisjoni ettekandjale on küsimusi? Ei ole. Avan läbirääkimised. Jüri Adams, palun, Eesti Vabaerakonna fraktsiooni nimel!

12:48 Jüri Adams

Lugupeetud rahvaesindajad! Need vähesed teist, kes esmaspäevaõhtuti siin saalis on, teavad, et ma olen vabas mikrofonis jätkanud oma lühikõnede sarja. Viimati analüüsisin ma küsimust, millised õigused meil Riigikogu liikmetena siin saalis tegutsedes peaksid olema. Ma väidan, et üks õigusi peaks olema see, et iga kord, kui keegi peab ettekande, siis peab Riigikogu liikmel olema õigus esitada talle küsimusi.

Kuivõrd on see õigus tagatud, kuivõrd saab seda kuritarvitada ja miks on see õigus vajalik? Minu arvates on põhjus väga lihtne. Ettekanne on ju suuline. Ettekandjal võib ette tulla keelevääratusi, midagi võib meelest ära minna, midagi võidakse valesti kuulda ja millegi kohta võidakse tahta täpsustusi. Kui me jätame kõrvale selle, et küsimuse esitamise õigust kasutatakse mingil muul eesmärgil, siis küsimuse sihipärase kasutamise võimalus peaks olema meile tagatud. Ma arvan, et küsimus ei ole mitte ainult selles eelnõus, vaid see peaks olema nii igasuguse ettekande puhul. Kui ühe päevakorrapunkti arutelul on mitu ettekannet, näiteks algataja ja komisjoni esindaja ettekanne, siis minu arvates oleks õige, kui kodukord näeks ette, et mõlemale ettekandjale saaks küsimusi esitada. Põhimõtteliselt võiks olla võimalik ka niisugune asi, et kui küsimuste piirarv on näiteks üks või kaks, võiks olemas olla ka mingisugune varuvariant, et näiteks istungi juhataja kaudu saaks vajaduse korral esitada kirjalikke lisaküsimusi. Istungi juhataja saaks siis neid selekteerida, vaadates, kui asjakohased need on. Aga see peaks kodukorras olema lahendatud igasugusel puhul.

Nüüd küsimus, kas selle õiguse teostamisel on võimalikud kuritarvitused. Ma arvan, et ei ole. Küsimuste esitamine obstruktsioonimeetodina ei ole eriti produktiivne, sest lõppude lõpuks ei määra ajakulu mitte see, kui palju aega kulutab küsimuse esitaja küsimuse sõnastamise peale, vaid pigem ikka see, kui palju aega kulutab vastaja vastamise peale. Teine probleem, mis meil ka täna esile kerkis, on see, kui Riigikogu liige esitab küsimuse kuidagi selliselt, et selle sisu ei ole asjakohane või kasutatakse mingisugust solvavat väljendit. See on Riigikogu töökultuuri asi. Selliseid probleeme õnneks meil liiga palju ei ole olnud ja ilmselt ei ole vaja selliste küsimuste ärahoidmisega tegelda eraldi seaduse vahendite abil.

Ühe ettepaneku ma teen. Me võiksime vaadata läbi kogu küsimuste esitamise problemaatika selles kollases raamatus. See ei ole väga mahukas. Probleem tuleks üle vaadata kõikides Riigikogu menetlusviisides ja otsustada ka see, kas me ei peaks andma sellele lõppkuju. Meie kogemused siin on 25 aasta pikkused. Ma mõtlen kõiki Riigikogu koosseise peale iseseisvuse taastamist, pluss viimast Ülemnõukogu. Ilmselt on kõik variandid praeguseks läbi proovitud ja mõistlik lahendus võiks nüüd 25 aasta põhjal välja kujuneda. Aitäh!

12:52 Esimees Eiki Nestor

Rohkem kõnesoove ei ole. Juhtivkomisjoni ettepanek on eelnõu 58 esimene lugemine lõpetada. Teisi ettepanekuid ei ole. Esimene lugemine on lõpetatud. Määrati muudatusettepanekute esitamise tähtajaks s.a 12. novembri kell 17.15. Nägemist!

Istungi lõpp kell 12.52.