

10. Õigusloome

Ingrid Raidme, Henno Nurmsalu

2004. a valmistas põllumajandusministeerium ette 10 seaduseelnõu, 61 Vabariigi Valitsuse määruse ning 199 põllumajandusministri määruse eelnõu.

Nagu õigusloome mahust näha, koostati mitmeid õigusaktide eelnõusid ning kõik nad on valdkonna reguleerimise seisukohalt olulised. Eriti oluline oli aga kahe seaduse jõustumine 1. mail 2004. a. Need on EL-i ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus ning loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi veterinaarjärelevalve seadus. Enne 2004. a 1. maid tuli teha pärast aastatepikkust ettevalmistustööd veel viimaseid tõsiseid pingutusi kõigi EL-iga liitumiseks vajalike ettevalmistuste tegemiseks, et Eesti saaks asuda tegutsema täieõigusliku EL-i liikmesriigina. Arvestades asjaolu, et EL-i õigusaktidest üle 50% moodustavad põllumajanduse valdkonda reguleerivad õigusaktid¹, oli töö seda mahukam.

Erinevalt arvamusest, et alates EL-iga liitumisest ei ole Eestis enam õigusakte tarvis välja töötada, tuli tegelikult õigusloomealast tööd mitmekordistada. Selleks, et Eesti õigus oleks kooskõlas EL-i õigusega, tuli analüüsida meie õigusaktide vastavust EL-i omadele.

Vastavuse analüüsimisel tuli lisaks sisulistele nõuetele silmas pidada ka EL-i õigusakti erinevast liigist tulenevaid erisusi. EL-is on enim kasutatavateks õigusakti liikideks direktiiv ja määrus, mis on liikmesriikidele siduvad, kuid kui määrus on liikmesriigile siduv tervikuna, siis direktiiv on siduv üksnes saavutatava tulemuse seisukohalt (vt Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 249).

Seega oli vaja direktiivid Eesti õigusesse üle võtta ehk harmoneerida, kuid direktiivi eesmärgi saavutamise vormi ja meetodite valik oli jäetud liikmesriigi otsustada. Siin aga lisandub tihti just põllumajanduse valdkonnas Euroopa Kohtu praktikast tulenev määruusesarnaste direktiivide olemasolu võimalus. Sel juhul kehtib direktiivi täieliku ülevõtmise nõue, mis taandub enam-vähem direktiivi sisu mahakirjutamisele Eesti õigusakti² koos direktiivi eesmärgi saavutamise vormi ja meetoditega. Sellisteks direktiivideks on enamik veterinaaria valdkonna direktiive.

¹ "EÜ asutamislepingu art 43 ja 100 sagedases kokkumängus õigusliku alusena on põllumajandusõiguse ühtlustamine sellistes valdkondades nagu loomatoit, taimekaitse, veterinaaria ja loomakaitse, seemned ja istikud, jõudnud nii kaugele, et sellest on vaevalt veel võimalik ülevaadet saada (Ühenduse Õigusaktide Juht 03.50)." T. Oppermann. Justiitsministeerium. Euroopa õigus. Tallinn, 2002, lk 427

² samas, lk 182

Erinevalt direktiivi harmoneerimisest on liikmesriigil ühenduse õiguse kohaselt keelatud ühtlustada määrust. See ei tähenda, et riigisisese õigusloomealase töö järele ei ole vajadust. Paljudes määrustes on liikmesriigile antud õigus või pandud kohustus võtta vastu õigusakte määruste rakendamiseks, näiteks administratiivsete küsimuste lahendamiseks, pädevate institutsioonide loomiseks, nõuete täpsustamiseks määruses sätestatud ulatuses või kohaldatavate sanktsioonide kehtestamiseks. Rakendusmäärused aga tuleb kehtestada EL-i õigusaktis ning Eesti õigusaktis oleva volitusnormi alusel, mis tingis ka vajaduse täiendada meie õigusakte. Lisaks tuleb märkida, et liitumiseelsetel aastatel olid paljud EL-i otsekohaldavates õigusaktides sätestatud nõuded ülekirjutatud Eesti õigusaktides, et hõlbustada tootjate ja töötajate kohanemist uute nõuetega, mis tingis samuti vajaduse muuta õigusakte.

EL-is on ühise põllumajanduspoliitika alusel rakendatav ühine põllumajanduse turukorraldus suures osas reguleeritud liikmesriikidele tervikuna siduvate ja vahetult kohaldatavate määrustega. See on tingitud eelkõige ajaloolistest põhjustest, et tagada turukorraldusmeetmete ühtsed reeglid kõigile liikmesriikidele ning kindlustada rahaliste vahendite kontrollitud jaotuse ning ühenduse finantshuvide kaitse, sest turukorraldusmeetmeid rahastatakse suures osas ühenduse eelarvest.

Seevastu veterinaaria valdkonda reguleerib suur hulk määrusesarnaseid direktiive, mis tuleb saavutatava eesmärgi olulisuse tõttu (inimeste elu ja tervis ning loomade tervis) Eesti õigusesse sõna-sõnalt ümber kirjutada.

Riigikogus 24. märtsil 2004. a vastu võetud ning 1. mail jõustunud EL-i ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse alusel rakendus EL-i ühine põllumajanduspoliitika Eestis, nagu ka teistes 1. mail 2004. a EL-iga liitunud riikides. Sellest päevast rakendus süsteem võrdsetel alustel vanade liikmesriikidega, meie tootjatele ja töötajatele muutusid kättesaadavaks enamik vanades liikmesriikides rakendatud abimeetmetest. Nagu eespool mainitud, on EL-i ühine turukorraldus reguleeritud otsekohaldavate määrustega, mistõttu nimetatud seadus koosneb suures osas volitusnormidest valitsusele ja ministrile kehtestamiseks määrustega täpsemad nõuded.

EL-i ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduses sisaldub kokku üle 50 volitusnormi rakendusaktide kehtestamiseks. Nii rakendusid 2004. a järgmised turukorraldusmeetmed (valdkonniti): põllumajandusturgude stabiliseerimine (ühtne pindalatoetus ja täiendavad otsetoetused, kasutustoetused, koolipiimatoetus, tootmiskvoodid ja riiklikud kogused, sekkumiskokkuost, eraladustamine, aiandustoodete turukorraldus, eksporditoetused), maaelu arengu toetused, muud meetmed (turuiinfo kogumine, kvaliteedinõuded, nõuandekeskus, tagatiste süsteem, põllumajandusarvestuse korraldamine).

Kuni EL-iga liitumiseni reguleeriti põllumajandusturgu korraldavaid abinõusid ning asjakohaste toetuste andmist maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses, mis 1. maist 2004. a kehtetuks tunnistati ning mille nimeline uus seadus reguleerib põllumajandusturgu üksnes riiklike abinõude osas.

Loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi veterinaarjärelevalve seaduse jõustumine 1. mail 2004. a oli eriti oluline ühtse piirideta siseturu tõrgeteta toimimiseks loomade ja loomsete saadustega kauplemisel. Eesti pidi üle minema EL-i ühtsele veterinaar- ja toidujärelevalve süsteemile ning kaotama seni kehtinud traditsioonilise kaupade sisse- ja väljaveol toimuva veterinaar- ja toidujärelevalve piiriületuskohas (piiripunktis) EL-i liikmesriigiga piirneval piiril.

EL-i siseses kaubanduses põhineb ühtne veterinaar- ja toidujärelevalve süsteem kontrolli tugevdamisel kauba lähtekohas ja pistelisel kontrollil proovide võtmise kaudu kauba sihtkohas. Süsteemi toimimisele ning sellele, et kauba lähte- ja sihtkohas toimuv veterinaarjärelevalve oleks piisav ja tõhus, aitavad kaasa sellised meetmed nagu liikmesriikide pädevaid asutusi ühendava arvutipõhise infosüsteemi kasutuselevõtt loomadega kauplemise puhul, mis annab looma sihtkohaks oleva liikmesriigi asjaomastele järelevalveasutustele teavet loomade liikumise kohta nende territooriumil, liikmesriikide vastastikune teavitamine veterinaar- ja toidujärelevalve tulemustest ning koos-tööpõhimõtete rakendamine.

Eeltoodud õigusaktidele lisaks valmistati ette mitmete seaduste, nagu näiteks taimekaitseseaduse, kalandusturu korraldamise seaduse, mahepõllumajanduse seaduse, üleliigse laovarude tasu seaduse, loomatauditõrje seaduse ning söödaseaduse eelnõud.

2004. a alates on senisest enam võimalusi kaasata ministeeriumi õigusloomealasesse töösse ka väljastpoolt asjatundjaid. Suurenenud on võimalused tutvuda ministeeriumis väljatöötatavate õigusaktide eelnõudega ja nende kohta arvamust avaldada.

Senini olid eelnõude kooskõlastamise infosüsteemis e-Õigus kättesaadavad üksnes seaduste ja valitsuse määruste eelnõud. Alates 2004. a novembrist on eelnõude kooskõlastamise infosüsteemis e-Õigus tutvumiseks ja kooskõlastamiseks kättesaadavad kõik ministri määruse eelnõud. Sellekohane teade saadetakse eelnõu kohta ministeeriumidele, kohalike omavalitsuste üleriigilistele liitudele ning teistele valitsuse reglemendis nimetatud isikutele. e-Õigus on avalik ning ligipääsetav justiitsministeeriumi veebilehe kaudu või aadressil <http://eoigus.just.ee/> ka kõigile teistele. Sellega seoses lisandus sarnaselt teistele ministeeriumidele ka põllumajandusministeeriumile teiste ministrite määruste eelnõude läbivaatamise kohustus. Põllumajandusministeeriumis ette valmistatud olulise tähtsusega eelnõud vaadatakse lisaks e-Õigusele ja

tavapärastele ümarlaua kohtumistele õigusakti peamiste adressaatide esindajatega läbi ka Põllumajanduse ja Maaelu Arengu Nõukogus, Kalandusnõukogus ning Kvoodinõukogus.

2005. a ei saa põllumajandusministeeriumi õigusloomes ennustada sama suurt eelnõude hulka kui 2004. a, kuid kindlasti ei too see kaasa õiguslase töö mahu vähenemist. 2005. a jätkub Eesti õigusaktide harmoneerimiseks EL-i õigusaktidega välja töötatud ja EL-i õigusega mitteseotud eelnõude juriidiliste ekspertiiside tegemine, osalemine töögruppide töös ja juba 2004. a lisandunud töö EL-is välja töötatavate määruste eelnõude tõlketekstidega.