

ETTEVÕTJA ÕIGUS

Tegevuskava ettevõtlusalase õiguskeskkonna
rahvusvahelise konkurentsivõime parandamiseks

Justiitsministeerium
2006

Eessõna

Viieteistkümne aastaga, mil oleme taas omariiklikku õigussüsteemi arendanud, on palju saavutatud: meil on hea ja toimiv põhiseadus; kõik õigusharud on süsteemselt reformitud; meie eraõigus on üks Euroopa modernsemaid, meie avalik õigus lähtub kogu Euroopas tunnustatud printsiipidest, meil on toimiv ja ajakohane karistusõigus.

Nüüd on paras aeg vaadata, mis seisuga meie õiguskord tervikuna jõudnud on. Selleks palusin hinnata õiguskeskkonda – eriti just ettevõtluse soodustamise aspektist – juristidel, kes õiguse reformimisega eri aegadel kõige tihedamalt seotud olnud. Töörühma kuulusid endised justiitsministrid Jüri Raidla ja professor Paul Varul, Tartu Ülikooli õppejõud dr Martin Käerdi ja Justiitsministeeriumi õiguspoliitika asekancler Urmas Volens. Nende nõuannete tulemusena ning küsimustikule vastanud ettevõtjate kaasabil valmis käesolev dokument, mille eesmärgiks on algatada diskussioon ettevõtlust takistavate õiguslike probleemide üle ja leida neile lahendused.

Rein Lang
Justiitsminister

Sisukord

Sissejuhatus	4
I Äriühinguõigus.....	6
II Majandushaldusõigus	7
III Notariteenuse kvaliteet	7
IV Tööõiguse reformimine	7
V Riigilõivud kulupõhiseks.....	8
VI Majanduskaristusõigus selgemaks	8
VII Saneerimismenetlus.....	9
VIII Riigi ja omavalitsuste vara regulatsiooni korrastamine	9
IX Lepitusmenetluste arendamine	10
X Intellektuaalse varaga seonduv õigus.....	10
XI Õigusteenuste kättesaadavus ja kvaliteet	11
XII Füüsilisest isikust ettevõtja maksustamine.....	11
XIII Ehitus- ja planeerimisõiguse ajakohastamine	11
XIV Õigusloome üldine kvaliteet.....	12

SISSEJUHATUS

Taust

Euroopa majandus on viimasel ajal kasvanud tagasihoidlikult. Selle põhjused on teada: erinevalt USA-st on nii tööhõive kui ka tootlikkuse osa majanduskasvus liiga napp. Ka liiguvad investeeringud viimastel aastatel pigem Euroopast välja. Seetõttu otsib EL juba mitmendat aastat võimalusi parandamiseks oma positsiooni üleilmises majanduspiirkondade konkurentsivõime korras. Selle nimel on välja töötatud terve rida lühi- ja pikaajalisi strateegiaid¹. Lisaks konkureerivad EL-i riigid omavahel majanduskeskkonna osas.

Eesti majanduskasv on viimastel aastatel olnud muljetavaldav, ulatudes näiteks 2004. aastal 7,8%-ni ja 2005. aasta esimesel poolel koguni 8,7%-ni. Viimase kümne aasta keskmine majanduskasv on olnud 6,1%. EL-is on sellest rohkem suutnud vaid Iirimaa – 7,8%, kuid liidu keskmine on olnud vaid 2,3%. Et aidata kaasa Euroopa majanduse konkurentsivõime kasvule ning veelgi parandada Eesti positsiooni, on ka Eesti asunud põhjalikult ja süsteemselt riigi konkurentsivõimet analüüsima (nt Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava²).

Üks riigi majanduse konkurentsivõimet määravaid tegureid on õiguskeskkond. Palju on räägitud nn regulatiivsest konkurentsist Euroopa riikide vahel – sellest, et tekkinud reaalne konkurents ettevõtjate jaoks atraktiivseima keskkonna nimel. Riik, mis suudab kujundada kõige ettevõtjate sõbralikuma ärikeskkonna, saab suurima tulu maksude ja loodud töökohtade näol. Paljud EL-i riigid ongi koostamas ja juba vastu võtnud riiklikke programme oma konkurentsivõime parandamiseks – viimati nt Portugal, kus on muu hulgas seatud eesmärk, et ettevõtte oleks võimalik asutada ühe tunniga. Ka Soome parlament menetleb praegu uut ühinguõigust reguleerivat seadust³, samuti moderniseerib äriühinguõigust Ühendkuningriik⁴.

Säärase konkurentsi teke eeldab seadusandjate-valitsuste selget tahet kujundada ärikeskkond selliseks, et ettevõtjatel oleks huvi asukohta muuta ja vähemalt osa oma tegevust ümber kolida. EL-i õiguse üldisel tasemel on selline võimalus olnud juba aastaid, kuid see pole toimunud piisavalt lihtsalt⁵.

Viimastel aastatel on Euroopa Komisjon ja teised institutsioonid seadnud selge sihi parandada ettevõtjate võimalusi oma asukoha muutmiseks⁶. Riikideülese regulatsiooni olemasolu kõrval sõltub see ka asukoha muutmise kuludest võrreldes saadava kasuga. See eeldab sisuliselt erinevat ettevõtlusõigust eri riikides. Lisaks on atraktiivsuse seisukohalt tähendusrikkad ka paljud õigusevälised asjaolud nagu kvalifitseeritud tööjõu olemasolu, toorainete kättesaadavus, riigi asukoht, transpordivõimalused jms. Seetõttu ei piirduta käesolevas dokumendis mitte ainult klassikalises mõttes äriühinguõigusega.

¹ Vt http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm

² Vt. http://www.riigikantselei.ee/failid/2005_10_13_MTTK_L_pp.pdf

³ Vt. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050109>

⁴ Vt. <http://www.dti.gov.uk/cld/facts/clr.htm>

⁵ Vt eelkõige Euroopa Kohtu lahendid C-212/97, Centros Ltd v.Erhvervs- og Selskabsstyrelsen; C-208/00, Überseering B.V. v. Nordic Construction Company Baumanagement GmgH (NCC); C-167/01, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam v. Inspire Art Ltd.

⁶ Vt EL NÕUKOGU (EMÜ) 25. juuli 1985.a MÄÄRUS nr 2137/85 „Euroopa majandushuvigrupi kohta“; EL NÕUKOGU 8. oktoobri 2001.a MÄÄRUS nr 2157/2001“Euroopa äriühingu (SE) põhikirja kohta“; EL NÕUKOGU 22. juuli 2003.a MÄÄRUS (EÜ) nr 1435/2003 „Euroopa ühistu (SCE) põhikirja kohta“, EL PARLAMENDI ja NÕUKOGU 26. oktoobri 2005.a direktiiv nr 2005/56/EÜ ”Piiratud vastutusega äriühingute piiriülese ühinemise kohta“, samuti Komisjoni initsiatiiv äriühingute asukoha muutmise lihtsustamise kohta (http://europa.eu.int/comm/internal_market/company/seat-transfer/index_en.htm).

Eesmärk

Käesoleva algatuse eesmärgiks on luua ettevõtlust ja investeringuid soodustav õiguskeskkond. See nõuab Eesti õiguskeskkonna revisjoni hindamiseks, kuidas mõjutab õigussüsteem ettevõtluskeskkonna atraktiivsust nii Eestis tegutsevate ettevõtjate kui ka potentsiaalsete uute investorite jaoks. Hinnata tuleb nii kehtivate seaduste tõhusust kui ka nendega kaasnevaid kulusid ettevõtjate ja kogu ühiskonna seisukohalt.

Arvamusi ja hinnanguid küsitakse nii ettevõtjate esindusorganisatsioonidelt kui ka laialt ringilt ettevõtjatelt, riigiasutustelt ja mittetulundusühingult, aga ka otseselt valdkondade eest vastutavalt institutsioonidelt nagu Notarite Koda, Advokatuur, kohtunikkond, Audiitorkogu jt.

Arutelu tulemusena peaksid selguma valdkonnad, mis on ettevõtluse seisukohalt puudulikult, ebaefektiivselt või ka liigselt reguleeritud.

Teiseks tuleb anda hinnang õigusloomeprotsessile: kas ettevõtjatele on tagatud piisav ligipääs õigusaktide eelnõudele; kas ettevõtjaid esindavate organisatsioonide häält võetakse norme luues kuulda; kas õigusaktide mõjusid analüüsitakse piisavalt. Viimase all tuleb mõista eelkõige analüüsi selle kohta:

- kas õigusaktidega püstitatud eemärgid on üldse põhjendatud;
- kas mingi valdkonna reguleerimine pakutud detailsuse ja sisuliste põhimõtete kohaselt on vajalik ning aitab saavutada soovitud eesmärki;
- kuidas mõjutab iga regulatsioon majanduslikke protsesse.

Alljärgnevalt on esitatud valdkonnad, mis meie hinnangul vajaksid muudatusi või põhjalikumaid reforme.

I ÄRIÜHINGUÕIGUS

Euroopa Komisjon on asunud muutma õiguskeskkonda konkurentsivõimelisemaks. Eelkõige tähendab see EL-i konkurentsivõime parandamist võrreldes teiste suure majandusjõuga arenenud riikide või piirkondadega, eelkõige USA-ga. Selle valdkonna arenguid EL-is tuleb tervitada kas või juba seetõttu, et ka meie äriühinguõigus on suuresti piiritletud EL-i õigusaktidega. Nende lihtsustamine annab võimaluse meiegi äriõigust lihtsustada sõltumata sellest, kas teised liikmesriigid neid võimalusi kasutavad või mitte.

Praeguses EL-i äriühinguõiguse raamistikus peaksime kiiremas korras tegelema Eestis registreeritud äriühingute n-ö kaugjuhtimise teemaga. Tuleb luua (ja rahvusvaheliselt teadvustada) võimalused teha suur osa ühinguõiguslike toiminguid Eestis – eelkõige äriühingusisesed otsused ja nendega seotud teadete edastamine – elektroonilisi kanaleid kasutades.

Teiseks on vaja üle vaadata regulatsioonid, mis puudutavad andmete saamist äriregistrist. Ettevõtjatele tuleb luua reaalne võimalus äriregistri ja muude kohtulike registrite andmete elektrooniliseks kasutamiseks. Neid registreid on vaja eelkõige selleks, et pakkuda õiguskindlust mitmesuguste tehingute suhtes. Seega tuleb anda igäihele võimalus tutvuda (nt ID-kaardi või internetipanga abil) kõigi seaduse kohaselt avalike registriandmetega ning selgitada neid võimalusi ka avalikkusele. Nii võib luua veebis ettevõtja-keskkonna, kust saab infot nii mitmetest registritest korraga kui ka kõikvõimalikku muud ettevõtjale vajalikku infot, näiteks täitemenetluste, pankrottide, maksunduse jms kohta.

Kolmandaks tuleb hinnata, kas praegu kehtivad äriseadustiku normid on sisuliselt põhjendatud. Eelkõige tähendab see võimalikult paindlike normide loomist väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate jaoks, mis reeglina on valinud ühinguvormiks osäühingu (seda tüüpi ettevõtteid peetakse peamiseks majanduskasvu ja töökohtade allikaks⁷). Praegu reguleerib äriseadustik osäühinguid ja aktsiaseltsi suhteliselt sarnaselt – osäühing on sisuliselt väiksema põhikapitaliga aktsiaselts. Tuleb hinnata, kas on vaja kehtestada osäühingu kui väikese kapitaliga piiratud vastutusega ühinguliigi suhtes täiendavaid erisusi, mis rõhutaksid, et osäühing on mõeldud väiksemamahuliseks äritegevuseks ning sellest tulenevalt võiks olla nende kohta käivad reeglid tunduvalt paindlikumad. Samuti tuleb kaaluda, kas osäühingu asutamist on võimalik muuta kiiremaks ja lihtsamaks.

⁷ Vt selle kohta lähemalt nn Wim Kok'i raport, lk 28 jj, kättesaadav:

http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf, samuti ka Euroopa Komisjoni viimane selleteemaline raport: http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/promoting_entrepreneurship/doc/sec_2005_170_en.pdf

II MAJANDUSHALDUSÕIGUS

Eestis on õiguslikult terviklikult reguleerimata kõikvõimalikud litsentsid ja tegevusload. Alustaval ettevõtjal, eelkõige aga väikesel või välismaisel ettevõtjal on liiga keeruline selgitada, milliseid tegevuslubasid, litsentse, kooskõlastusi ja registreeringuid mingil tegevusalal tegutsemiseks hankima peab. Kõik sellised toimingud kujutavad endast põhiseadusliku ettevõtlusvabaduse piirangut. Seetõttu vajab iga taoline piirang põhjalikku kaalumist ja analüüsi. Üldpõhimõtteks tuleb võtta ettevõtja õigus tegelda majandustegevusega ilma eriliste tegevuslubade ja avalik-õiguslike registreeringuteta. Erinõudeid peaks õigussüsteem ette nägema ainult juhul, kui tegevusalal esineb tavapärasest suurem risk kahjustada avalikku huvi. Sellest lähtuvalt tuleb majandushaldusõigus – eelkõige tegevuslubade ja registreeringute valdkond – põhjalikult ümber hinnata. Teisalt, neil juhtudel, mil tegevuslubade ja registreeringute olemasolu on põhjendatud, vajab nendega seonduv detailset ja ühtsetele põhimõtetele allutatud regulatsiooni, mis peaks olema koondatud ühte õigusakti. Tuleb kehtestada arusaadavad õiguslikud alused selle kohta, mis tingimustel mingi luba väljastatakse või registreering tehakse, mis on nende õiguslikud tagajärjed, kuidas toimub sellega seotud haldusaktide vaidlustamine jms.

III NOTARITEENUSE KVALITEET

Et muuta asutustega suhtlemine ettevõtjale võimalikult lihtsaks, peab notar lisaks otseselt äri-seadustiku alusel nõutavatele dokumentidele ajama korda ka kõik muud äriühingu alustamisega seotud formaalsused – tegevusload, kooskõlastused, registreeringud Maksu- ja Tolliametis jms. Osaliselt lähtuvad sellest põhimõttest ka 2005. aasta oktoobris vastu võetud muudatused notariaadialastes seadustes, ent kindlasti tuleb seda põhimõtet laiendada muudelegi toimingutele. Muu hulgas nõuab sellise ühtse kontaktpunkti loomist ka nn teenuste direktiivi eelnõu.

Täiendavalt on vaja analüüsida kõigi notariaalse tõestuse ja kinnitamise nõuete sisulist põhjendatust ning kaaluda vorminõuete lihtsustamist nende tehingute puhul, kus selge põhjendus puudub.

IV TÖÖÕIGUSE REFORMIMINE

Kehtiv tööõigus on selgelt ajale jalgu jäänud ega täida enam oma algset töötaja kaitse eesmärki, sest paljudes valdkondades minnakse tööõiguse kohaldamisest lihtsalt mööda. Näiteks kasutatakse selleks, et riskid töötaja õlule panna, tihti skeemi, kus tööjõudu ostetakse ettevõttesse sisse füüsilisest isikust ettevõtjatelt. Sellises olukorras jäävad töötajad seaduse eesmärgiks seatud kaitsest suures osas ilma.

Erinevus elu ja tööseaduste vahel tuleneb sellest, et tööõiguse aluseks võetud suurtele tootmis-ettevõtetele tuginev töösuhete mudel ei toimi enam. Lisaks käsitleb tööõigus töösuhet staatilisena, mida saab vägisi säilitada ka siis, kui majanduslikud eeldused selleks on kadunud. Paljuski on see tingitud tööõiguse püüdlusest lahendada sotsiaalprobleeme tööandja arvel. On selge, et Eestis, kus enamikus ettevõtetes on alla kümne töötaja, ei saa selline töösuhete kontseptsioon toimida.

Uuringud⁸ on näidanud, et tööõiguse ja majanduse üldise arengu vahel on väga selge seos: mida paindlikum on tööturg ja seda reguleeriv õigus, seda väiksem on üldine tööpuudus ja suurem majanduskasv. Teisalt ei tohiks tööõiguse liberaliseerimine tähendada olulist töötajate sotsiaalse turvalisuse vähenemist. Tuleb alustada diskussiooni ja leida mõistlik kesktee, kuidas tagada ühelt poolt ettevõtjatele võimalus turuolukorrale kiiresti reageerida ning teiselt poolt töötajatele piisav kaitse. Selles suhtes on eriti häid tulemusi saavutatud näiteks Taanis. Põhjalikku reformi vajab nii individuaalne kui ka kollektiivne tööõigus.

V RIIGILÕIVUD KULUPÕHISEKS

Riigilõivude alal on vaja kehtestada põhimõte, et lõiv on üksnes hüvitis riigile mingi toimingute tegemisega tekkivate kulude eest. Uute lõivude kehtestamise korral püütakse sellest põhimõttest lähtuda ka juba praegu. Siiski tuleks ka varem kehtestatud lõivude puhul taoline analüüs läbi viia ja vajadusel lõive muuta. Teadaolevalt ületavad näiteks nii äriregistri- kui ka kinnistusraamatu toimingutelt kogutavad lõivud nende registrite ülalpidamiseks tehtavaid kulutusi mitu korda.

VI MAJANDUSKARISTUSÕIGUS SELGEMAKS

Tegu on osaliselt juba Justiitsministeeriumis töös oleva meetmega. Majandustegevusega seotud karistusõigus vajab seadusandlikul tasandil ülevaatamist nii, et koosseisud oleksid põhjendatud, selgepiirilised ning neid ei oleks võimalik kohaldada selektiivselt (eelkõige ametialased kuriteod). Kaalumist vajab, kas kõigi praegu kriminaliseeritud tegude puhul on see alati põhjendatud, kas rikkumise tagajärgi ei oleks võimalik kõrvaldada muude õiguslike vahenditega. Karistatavad peaksid olema ainult sellised teod, millega riivatakse avalikke huvisid. Erahuvide rikkumise korral peaksid esmajoonel kohalduma muud õiguskaitsevahendid, näiteks kahju hüvitamine. Karistuste sätestamisel tuleb vähendada kättemaksuelementi ja rikkuja stigmatiseerimist, kuid samas peavad tõesti räiged rikkumised olema selgelt karistatavad. Selles valguses tuleb üle vaadata eelkõige konkurentsialased kuriteod.

Teine küsimusteriing seostub ärikeelu ja teatud alal tegutsemise keeluga. Praegu on probleemid siin kahesuunalised: välismaal ärikeelu saanud isikud tegutsevad Eestis vabalt edasi, meil ärikeelu saanud isikud aga saavad tegutseda välisriikides. Eesti õiguses on võimalikud nii pankrotikohtu määratavad kui ka karistusõiguslikud ärikeelud. Mittekaristusõiguslik ärikeeld on omane eelkõige Skandinaavia riikidele. Kontinentaal-Euroopa õigus tunneb peamiselt karistusõiguslikke ärikeelde (mingil alal tegutsemise keeld). Viimased on hõlmatud ka mitmete EL-i raamotsustega karistuste vastastikuse tunnustamise kohta. Selles valguses tuleb ka meie ärikeeldude regulatsioon üle vaadata.

⁸ Vt näiteks nn Wim Kok'i raport, lk 31 jj, kättesaadav: http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf; vt ka Euroopa Komisjoni viimane selleletemaline raport, mis on kättesaadav aadressil: http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/promoting_entrepreneurship/doc/sec_2005_170_en.pdf

VII SANEERIMISMENETLUS

Seadus näeb ettevõtja maksejõuetuse korral ette kohustusliku pankrotimenetluse algatamise. Reeglina lõpeb pankrotimenetlus ettevõtja likvideerimisega. Põhimõtteliselt on pankrotimenetluse raames küll võimalik sõlmida kompromiss võlausaldajatega ja ettevõtja tegevust jätkata, kuid selleks on vaja võlausaldajate selget nõusolekut. Selliseid kompromisse on äärmiselt vähe. Paljudes riikides on pankrotimenetluse kõrvale või selle osana loodud saneerimismenetlus⁹. Selliste menetluste loomist ja efektiivset rakendamist soovitavad ka mitmed rahvusvahelised organisatsioonid (nt Maailmapank, EL)¹⁰.

Saneerimismenetlus lähtub eeldusest, et paljudel juhtudel oleks ettevõtja tegevust jätkates ja võlausaldajate nõuete rahuldamist pikemale perioodile lükates võimalik rahuldada võlausaldajate nõuded lõppastmes suuremas ulatuses kui likvideerimise korral ning lisaks säilitada hulga töökohti jms. Saneerimismenetlus aitab ka vähendada raugemisega lõppevaid pankrotimenetlusi, sest saneerimine võimaldab raskustesse sattunud ettevõtte tegevusse sekkuda varem. Kindlasti tuleb aga leida selle probleemi lahendamiseks võimalusi ka klassikalise pankrotimenetluse raames.

Seetõttu tuleb luua pankrotimenetluse kõrvale teise selge alternatiivina saneerimismenetlus, mis võimaldaks maksejõuetuks muutunud võlgnikule teatud kaitset võlausaldajate eest ja tegevuse jätkamist kindla järelevalve all.

VIII RIIGI JA OMAVALITSUSTE VARA REGULATSIOONI KORRASTAMINE

Riigikogus arutletakse praegu uue riigihangete seaduse üle. Loodetavasti muudab see konkureerimise avalikest vahenditest finantseeritavate teenuste osutamise ja kaupade müümise eest ausamaks ning tagab seega suurema ettevõtlusvabaduse.

Riigihangete kõrval peab hindama ka muid avalik-õiguslikke norme, mis reguleerivad avalike hüvede jagamist. Eelkõige tuleb üle vaadata reeglistik, mis käsitleb riigi või omavalitsuse vara eraõiguslike isikute kasutusse andmist. Praegu ei taga see piisavat läbipaistvust ega avaliku vara võimalikult efektiivset kasutamist. Teisalt vajab põhjalikku analüüsi see osa õigusest, mis reguleerib avalik-õiguslike isikute, eelkõige riigi ja omavalitsuste osalemist eraõiguslikes suhetes.

Lahus tuleb hoida avalik-õiguslikud normid, mis reguleerivad avaliku sektori õigusi eraõiguslike isikutega lepingute sõlmimisel ning see, mida põhimõtteliselt eraõiguslikus õigussuhtes saab teha. Normaalne ei ole olukord, kus ettevõtja peab arvestama tavapärastest erinevate reeglitega, asudes lepingulisse suhtesse avalik-õigusliku organisatsiooniga. Teisisõnu: seal, kus olemuslikult avalik-õiguslik subordinatsioonisuhe puudub, tuleb lähtuda üldistest eraõiguslikest põhimõtetest.

⁹ Nn *Chapter 11*-menetlus USA-s, *Insolvenzplanverfahren* Saksamaal, saneerimisseadus Soomes; sarnased menetlused on viimaste aastate jooksul loonud ka Prantsusmaa (*redressement judiciaire*), Singapur, Kanada, Austraalia, India, Belgia, Tšehhi, Venemaa, Slovakkia, Rootsi, Tai jt.

¹⁰ Vt Maailmapanga vastavad soovitused:

<http://siteresources.worldbank.org/GILD/PrinciplesAndGuidelines/20162797/Principles%20and%20Guidelines%20or%20Effective%20Insolvency%20and%20Creditor%20Rights%20Systems.pdf>; EL-i soovituslik analüüs:

http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/failure_bankruptcy/pdf_final_report/failure_final_en.pdf; samuti UNCITRAL-i vastav soovitus:

http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/insolvency/2004Guide.html

Kehtiv õigus seda piisavalt ei järgi, mistõttu on vaja avalik-õiguslike isikute poolt eraõiguslike lepingute sõlmimist ja täitmist puudutavad reeglid ümber töötada.

Avalik sektor ei ole praegu kõige efektiivsem. Avalike teenuste tegelik hind ei ole läbipaistev, kuna neid finantseeritakse läbisegi mitmest avalik-õiguslikust allikast ja erinevate reeglite alusel. Pole teada, kui palju maksab tegelikult ühe haige ravimine või lapse koolitamine riikliku õppekava alusel, sest riik on kehtestanud nende teenuste puhul teenustasud, kuid samas finantseerib neid teenuseid osutavaid asutusi ka teiste allikate alusel. Paljudes teistes riikides on sellistel puhkudel kasutatud tunduvalt ulatuslikumat era- ja avaliku sektori koostööd. Eestis on selline koostöö raskendatud kas või juba seetõttu, et me ei tea, kui palju tegelikult nende teenuste osutamiseks raha kulub, samuti puuduvad koostöö korraldamiseks vajalikud standardid paljudele avalikele teenustele. Seetõttu tuleb sellest aspektist hinnata kõiki regulatsioone nende avalike teenuste kohta, mis ei kujuta endast otsest avaliku võimu teostamist.

Probleemiks, mida ka Riigikogu menetluses olev riigihangete seaduse eelnõu ei lahenda, on see, et puudub sisuliselt riigihanke teel saadud kauba või teenuse kvaliteedi hilisem kontroll. Tuleb kehtestada selged järelevalvemehhanismid, mis tagaksid, et riigi vara kasutataks võimalikult efektiivselt ning vajadusel rakendataks õiguskaitsevahendeid, et lepingurikkumised ületada.

IX LEPITUSMENETLUSTE ARENDAMINE

Hoolimata uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku jõustumisest 2006. aasta algul jääb kohtumenetlus ilmselt tulevikuski suhteliselt aeglaseks ja mitme astme läbimise korral ka kalliks vaidluse lahendamise viisiks. Seetõttu tuleb tagada tingimused, et vaidluste lahendamiseks oleks suhteliselt lihtsalt võimalik luua n-ö lepitusorganeid, mis siduvate otsuste tegemise asemel suunavad pooli kokkuleppele, omades õigust selliseid kokkuleppeid kinnitada (või milles sõlmitud kokkuleppeid saaks kohtuliku lihtmenetluse käigus kergesti kinnitada) nii, et kokkulepe muutuks sundtäidetavaks. Seejuures tuleks üle vaadata praeguste kohtuväliste vaidluste lahendamise organite (sh töövaidluskomisjoni) pädevus. Reeglina peaksid ka need olema korraldatud just lepituskomisjonina.

X INTELLEKTUAALSE VARAGA SEONDUV ÕIGUS

Intellektuaalse omandi küsimuste mõistlik regulatsioon on hea ettevõtluskeskkonna seisukohalt vältimatu. Patentide, kasulike mudelite jms alased küsimused on ka väiksemate ettevõtjate seisukohalt üha tähtsamad. Seetõttu tuleb intellektuaalse omandi alase regulatsiooni osas läbi viia põhjalik analüüs, mis muu hulgas vaatleb ka selle kooskõla ülejäänud eraõigusega.

XI ÕIGUSTEENUSTE KÄTTESAADAVUS JA KVALITEET

Kvaliteetne õigusteenus on majanduskeskkonna seisukohalt vältimatu. Praegu on notarite, kohtunike ja prokuröride kõrval põhjalikult reguleeritud küll advokaatide kutsetegevus, kuid osa õigusteenuse osutajaid on jäetud väljapoole igasuguseid norme. Nii ongi võimalik õigusteenust osutada sõltumata sellest, kas teenuse osutajal on olemas juriidiline kõrgharidus.

Nii kohtuniku, notari, advokaadi kui ka prokurörina töötamise eelduseks on spetsiifilise eksami sooritamine kas Riigikohtu, Justiitsministeeriumi või vastava kutseomavalitsusorgani juures. Juhul kui ühes nimetatud valdkonnas töötanud isik soovib asuda tööle teises, tuleb tal sooritada uus eksam ja läbida osal juhtudel kuni kaks aastat vältav ettevalmistusteenistus. See piirab oluliselt juristide liikuvust eri ametikohtade vahel. Teiseks on osa nimetatud eksamineerimissüsteemidest korraldatud nii, et ei ole välistatud kutseomavalitsuse huvide konflikt.

Kõigi nende erinevate eksamite asemel oleks mõistlik kehtestada üldine riigieksam, mille alusel on võimalik kandideerida kõigile nendele ametikohtadele, mille arv on riigi poolt paika pandud (kohtunikud, notarid, prokurörid). Advokatuuri liikmeks astumine peaks pärast riigieksami sooritamist olema põhimõtteliselt vaba lisaeksamitest. Siin võib kaaluda iseseisva eksami säilitamist nendele, kes pole riigieksamit sooritanud, riigieksam peaks aga olema eraldiseisva eksamiga võrdsustatud. Isikud, kes ei ole riigieksamit sooritanud, ei tohiks õigusabi osutada. Riigieksam (a) annaks võimaluse suurendada juristide liikuvust eri ametikohtadel ja (b) suurendaks riigi kontrolli õiguserialade ja õigushariduse kvaliteedi üle. Sellega seoses tuleb kaaluda kõigi vabade õiguserialade vastutuse regulatsiooni täpsustamist ja ühtlustamist.

XII FÜÜSILISEST ISIKUST ETTEVÕTJA MAKSUSTAMINE

Füüsilisest isikutest ettevõtjate puhul tuleb neid puudutav maksundusalane regulatsioon üle vaadata ning muuta selliseks, et maksustamise mõttes alluksid nad samadele reeglitele kui teised ettevõtjad. Eelkõige tähendab see kulutuste mahaarvamist tuludest, samuti sotsiaalmaksu maksmist. Võrdse kohtlemise põhimõtte valguses on äärmiselt kaheldav, et tulenevalt sellest, millise ettevõtlusvormi isik on valinud, on võimalik makse maksta erinevate põhimõtete alusel.

XIII EHITUS- JA PLANEERIMISÕIGUSE AJAKOHASTAMINE

Ehitamise ja planeeringute alal on probleemiks reeglistiku ebaülevaatlikkus ning see, et kehtestatud menetlusreeglid ei taga ei avaliku huvi piisavat kaitset ega ettevõtja või ehitaja õiguskindlust ja -kaitset. Sellest lähtudes tuleb anda hinnang ka ehitus- ja planeerimisõigusele.

Ehitusvaldkonnas on sisuliselt tagamata ka igasugune elementaarne tarbijakaitse. Levinud on praktika, et ehituse arendajana tegutsev äriühing likvideeritakse vastutuse vältimise eesmärgil kiiresti pärast ehitise valmimist. Seega ei ole ehitise või korteri ostjal võimalike ehitusvigade jms puhul tulevikus sisuliselt mitte kellegi vastu nõudeid esitada. Selline tegevus tuleb ühemõtteliselt kvalifitseerida ostja petmisena. Samuti tuleb näha ette vajalikud kaitsemehhanismid.

XIV ÕIGUSLOOME ÜLDINE KVALITEET

Õigus on spetsiifiline juhtimisinstrument poliitiliste otsuste elluviimiseks. Iga õigusnorm on mingi valdkonna poliitika elluviimise vahendiks. Õiguspoliitika üks eesmärk peaks olema tagada poliitilistele otsustajatele ülevaade sellest, millised on valikud õiguskorra kujundamisel ja kas neid valikuid tuleb pidada õigustatuks. Iga poliitika eduka elluviimise eelduseks on, et sellele seatud eesmärkide saavutamist on võimalik kontrollida ja seda ka tegelikult kontrollitakse. Sellist tagasisidet õigusnormide toimivuse kohta Riigikogule ega ühiskonnale laiemalt seni Eestis piisavalt antud ei ole. Õigusaktide mõjude analüüsimine sisuliselt riigis puudub.

Teiselt poolt tuleb parandada infrastruktuuri selleks, et kaasata huvigruppe õiguspoliitika kujundamise süsteemi ning tugevdada nende ekspertiisi kvaliteeti. Ühiskonna kaasamiseks otsustusprotsessi on oluline avalikkuse teavitamine kavandatavast enne otsuse langetamist. Üksnes sel juhul on huvitatutel võimalus poliitika kujundamisel osaleda ja seda ka mõjutada nii nagu see tegelikult põhiseadusest tuleneva demokraatliku õigusriigi põhimõtte kohaselt olema peaks