



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

„Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030“ täitmise ülevaade 2025. aasta kohta

„Õiguslik regulatsioon, sh Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel, ei tohiks olla kunagi eesmärk omaette, vaid üksnes vahend õiguste ja vabaduste, üldise hüvangu ning sotsiaalmajandusliku arengu tagamiseks.“

Ekspertiarvamus õigusloomepoliitika põhialuste järgimise kohta 2025. aastal

Vabariigi Valitsuse ülevaade Riigikogule hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest Riigikogu 12.11.2020. a otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ punkti 15 alusel.

Sisukord

Kokkuvõte	3
1. Vabariigi Valitsuse seadusloome 2025. aastal	4
2. Eelnõude vastavus põhiseadusele	12
3. Lihtsustamine: õigusaktidest tuleneva halduskoormuse ja bürokratia vähendamine	17

Kokkuvõte

Riigikogu otsusega „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ (ÕPPA 2030) on heaks kiidetud Eesti õigusloomepoliitika pikaajaline eesmärk ja hea õigusloome põhimõtted. Otsuse vastuvõtmisest on möödunud viis aastat, mis tähendab, et selle elluviimisega on jõutud poolele teele.

Iga-aastases ülevaates õigusloomepoliitika põhialuste täitmise kohta keskendutakse seekord kahele teemale – loodavate õigusaktide põhiseaduspärasuse tagamine ja õigusaktidega tekitatava koormuse vähendamine. Lisaks antakse traditsiooniline ülevaade, kui palju seaduseelnõusid 2025. aastal kooskõlastamiseks esitati ja millised tegurid õigusloomet kujundasid. Ülevaatele lisatud eksperdiarvamus¹ pakub sissevaadet Eesti õigusteadlaste nägemusse Eesti ja Euroopa Liidu õigusloome olukorrast. Seekordse eksperdiarvumuse koostasid riigiõiguse sihtkapitali nimel Rait Maruste, *PhD*, ja Jüri Raidla, *PhD*.

Kokkuvõtte ülevaate peamistest järeldustest:

- Vabariigi Valitsuse seadusloome maht jäi 2025. aastal varasemaga võrreldes samale tasemele: kooskõlastamisele esitati 117 seaduseelnõu, mida oli 6% vähem kui aasta varem. 57% seaduseelnõudest koostati puhtalt riigisisest vajadusest ja 34% Euroopa Liidu õiguse rakendamise tõttu, ülejäänud olid seotud välislepingutega.
- Vabariigi Valitsuse esmatähtis eesmärk vähendada bürokraatiat ja halduskoormust peegeldus ka õigusloomes. Koostati eelnõusid, mis olid selge eesmärgiga lihtsustada nõudeid ettevõtjatele või inimestele. Andmed kinnitavad, et koormust suurendavaid eelnõusid oli varasemast vähem ja uusi kohustusi ei kavandatud õigusaktidesse kergekäeliselt.
- 2025. aastal asus Vabariigi Valitsus ellu viima mitut konkreetset tegevust, mille eesmärk oli lihtsustada nõudeid ja vähendada halduskoormust. Läbi viidi määruste revisjon, õigusloomes hakati rakendama halduskoormuse tasakaalustamise reeglit ning kokku kutsuti efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda. Ka ministriumid otsisid süsteemselt võimalusi nõuete lihtsustamiseks oma vastutusalas.
- Õigusloome kvaliteedi parandamiseks on jätkuvalt arenguruumi. Põhiseaduspärasuse analüüside tase on ebaühtlane, seletuskirjades piirduakse sageli formaalse viitega põhiseadusele või analüüs puudub üldse. 2024. ja 2025. aastal paranes aga kooskõlastamistähtajast kinnipidamine, mis on vajalik, et

¹ ÕPPA punkti 15 kohaselt lisatakse iga-aastasele ettekandele eksperdiarvamus põhialuste järgimise kohta.

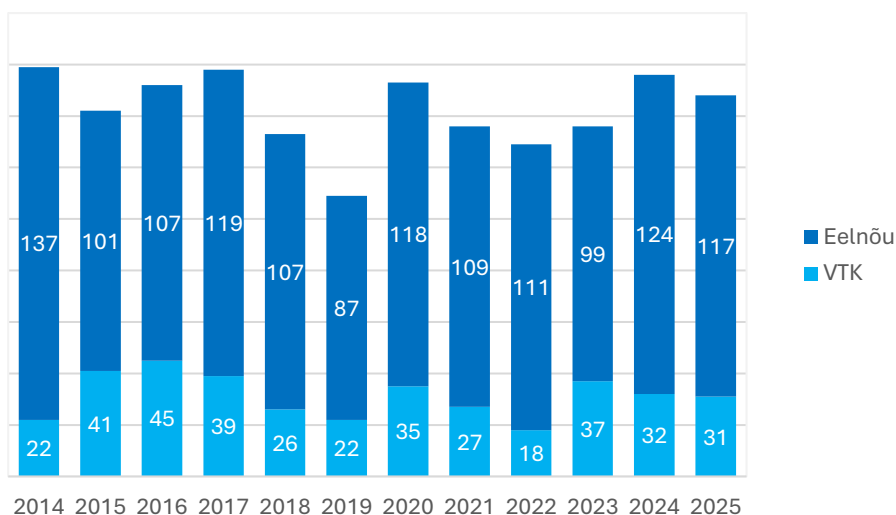
tagada piisav aeg eelnõu kohta tagasiside andmiseks. 2025. aastal valmistas Justiits- ja Digiministeerium ette muudatused, millega soovitakse muu hulgas parandada seletuskirjade kvaliteeti.²

- Euroopa Liidu õiguse riigisisese rakendamisel andsid tooni eelnõud, mis olid vastu võetud Euroopa Komisjoni ja parlamendi eelmise koosseisu ajal ning mis sageli töid ettevõtjatele ja riigile kaasa uusi kohustusi ja nõudeid. Uue Euroopa Komisjoni prioriteedid riigisiseses õigusloomes 2025. aastal veel ei peegeldunud.
- Isikuandmete töötlemine avaliku võimu poolt ja sellega kaasnev riive isikute eraelu puutumatusel tõusis 2025. aastal avalikes aruteludes terava tähelepanu alla. Õigusloome peab isikuandmeid käsitledes olema täpne ja selge, et aidata leida tasakaal eesmärkide ja väärtuste vahel.

ÕPPA 2030 panustab „Eesti 2035“ riigivalitsemise strateegilise sihi saavutamisesse, mille järgi peab valitsemine olema uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne.

1. Vabariigi Valitsuse seadusloome 2025. aastal

2025. aastal püsis Vabariigi Valitsuse seadusloome maht varasemaga samal tasemel. Kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitati 117 seaduseelnõu ja 31 väljatöötamiskavatsust (edaspidi ka VTK). Riigikogus võeti aasta jooksul vastu 94 seadust, millest enamiku algatas Vabariigi Valitsus.³



Joonis 1. Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõud ja väljatöötamiskavatsused aastatel 2014–2025.

² Väljatöötamiskavatsus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmiseks esitati kooskõlastamisele 06.11.2025, <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2b5ac471-8ff8-469e-b192-5622407aa7bd>.

³ 2025. aastal Riigikogus vastuvõetud seadustest 87% algatas Vabariigi Valitsus. Riigikogu statistika: [Statistika - Riigikogu](#).

Vabariigi Valitsuse õigusloomeprotsess koosneb mitmest etapist, alustades väljatöötamiskavatsuse koostamisest ja lõpetades eelnõu heakskiitmise ja Riigikogule esitamisega. Nende etappide vahele jäävad eelnõu ja seletuskirja koostamine, huvirühmade kaasamine, kaks kooskõlastusringi, eelnõu täiendamine ja eriarvamuste lahendamine. Nende etappide sujuv läbimine eeldab terviklikku planeerimist. Hästitoimiv õigusloomeprotsess loob omakorda eelduse, et õigusakt on kooskõlas põhiseadusega ja sobib Eesti õiguskorda, otsused on läbipaistvad ja erinevad huvid tasakaalustatud. Kõik see soodustab tõendus põhiste lahendusteni jõudmist. Kokkuvõttes toetab õigusloome korraldus demokraatliku õigusriigi püsimist ja institutsionaalset usaldusväarsust.

Õigusloomeprotsess toimib Eestis üldjoontes tõhusalt, eelnõude koostamisele ja menetlemisele ettenähtud nõuded on mõistlikud ja vajalikud. Huvirühmadki on avaldanud arvamust, et hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) nõuded on igati asjakohased, kuid paremini tuleks tagada, et neist alati ka kinni peetakse.⁴ Lihtsat vastust siinkohal ei ole. HÕNTE järgimine on ministriumide ja Vabariigi Valitsuse ühine pingutus ja vastutus ning iga kõrvalekalle hea õigusloome põhimõtetest peaks olema erand. Andmed paraku viitavad, et õigusloome kvaliteedi tagamisel on endiselt arenguruumi.

Tabel 1. Õigusloome kvaliteeti iseloomustavad näitajad kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõudes 2025. aastal.⁵

Näitaja	Näitaja selgitus	Tase 2025. aastal
Väljatöötamiskavatsus	Osakaal eelnõudest, millele eelnes VTK.	VTK eelnes 36% eelnõudele.
Kaasamine	Eelnõu kooskõlastamiseks ja selle kohta arvamuse avaldamiseks jäetud aeg I kooskõlastusringil.	68% eelnõude puhul järgiti ettenähtud 15-tööpäevast tähtaega
Kooskõla põhiseadusega	JDM-i hinnang põhiseaduspärasuse analüüsi vajalikkuse ja piisavuse kohta (I kooskõlastusringil).	68% seaduseelnõude kohta oli vaja esitada seletuskirjas põhiseaduspärasuse analüüs. Neist kolmandiku puhul oli analüüs JDM-i hinnangul piisav (vt joonis 5).
Kooskõla tüviseadusega	Hinnang, kas eelnõus esines vastuolusid tüviseadusega.	77%-l eelnõudest esines vastuolu tüviseadusega (I kooskõlastusringil).
Normitehnika	Hinnang normitehniliste vigade esinemise kohta.	6%-l eelnõudest ei esinenud normitehnilisi vigu, 74%-l esines vähe, 20%-l esines ulatuslikult (I kooskõlastusringil).

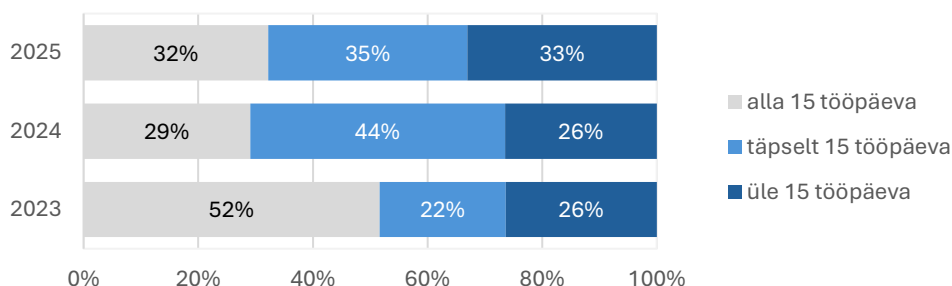
⁴ Ettevõtjad juhtisid probleemile tähelepanu näiteks efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja eestvedamisel korraldatud ettepanekute korje käigus: [Efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda | Riigikantselei](#).

⁵ Tabelis on esitatud kvantitatiivsed näitajad, mida Justiits- ja Digiministeerium (tabelis JDM) seirab kooskõlastamiseks või kontrolliks esitatud seaduseelnõudes. Osa näitajaid on sellised, mis iseloomustavad menetlusprotsessi (VTK eelnemine, kaasamine), ülejäänud aga eelnõu ja seletuskirja kvaliteeti I kooskõlastusringil. Kuna Justiits- ja Digiministeerium juhib puudustele kooskõlastamise käigus tähelepanu, on Riigikogusse jõudvate eelnõude kvaliteedinäitajad oluliselt paremad.

Õiguskeel	Hinnang õiguskeele probleemide esinemisele eelnõus.	Õiguskeele probleeme ei esinenud 17%-l eelnõudest. Õiguskeele kvaliteet oli rahuldav 76%-l ja mitterahuldav 7%-l eelnõudest (I kooskõlastusringil).
Mõjuanalüüs	Mõjuanalüüsi kvaliteedi hindamisel jälgitakse analüüsi objektiivsust, teadmiste- ja andmepõhisust, eesmärgipärasust ja sihtrühmade kajastamist.	26% eelnõude puhul oli vaadeldavate kriteeriumide mõjuanalüüs piisav (I kooskõlastusringil).

Väljatöötamiskavatsus on esimene samm õigusakti väljatöötamisel, toetades varast ja läbipaistvat kaasamist ja eri lahendusvariantide kaalumist. Väljatöötamiskavatsus koostatakse eelkõige välistele osalistele – huvirühmadele, rakendajatele ja avalikkusele –, et anda võimalikult vara märku õiguslikust algatusest. 2025. aastal eelnes väljatöötamiskavatsus 36%-le kõikidest seaduseelnõudest (2024. aastal 38%).

Kaasamise vaatest on oluline teinegi näitaja: osakaal eelnõudest, mille puhul järgiti Vabariigi Valitsuse reglemendis ettenähtud 15-tööpäevast kooskõlastamistähtaega. Kui 2023. aastal oli see osakaal erakordselt madal, siis viimastel aastatel on olukord paranenud (joonis 2).



Joonis 2. Seaduseelnõude kooskõlastamise tähtaja järgimine aastatel 2023–2025.

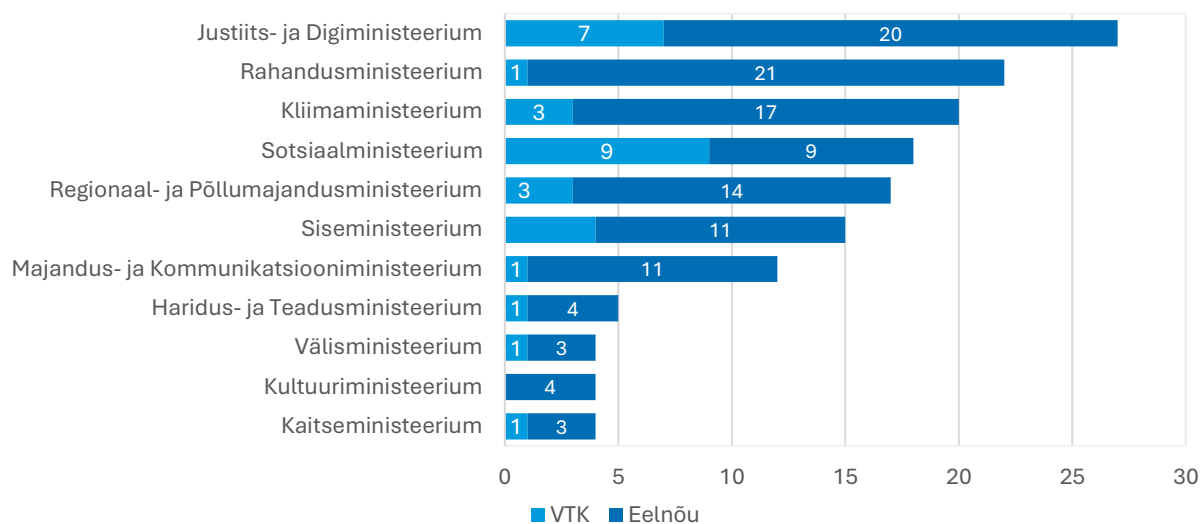
Avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2025–2029

2025. aastasse jäi põhiline ettevalmistustöö Eesti seitsmenda avatud valitsemise partnerluse tegevuskava koostamiseks, mida juhtis Riigikantselei. Vabariigi Valitsus kiitis tegevuskava heaks 15. jaanuaril 2026. Avatud valitsemise partnerluses osalemine ja Eesti uus tegevuskava on aluseks kaasava ja avatud riigivalitsemise edendamisel.

Tegevuskava keskendub kahele suuremale suunale: esiteks arendatakse **oskusi**, mis aitavad avalikul sektoril tegutseda avatumalt, teha koostööd ning kaasata inimesi ja huvirühmi. Teiseks luuakse **taristu**, mis toetab andmepõhist otsustamist, läbipaistvust ning kvaliteetseid ja kasutusmugavaid teenuseid. Seekordsel tegevuskaval on kaks nn lipuprojekti: riigi koostöö keskkonna arendamine ja kasutuselevõtt ning koostöö- ja kommunikatsioonitoe programmi ümberkujundamine ühiskondlikult olulistele Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis sisalduvatele algatustele ja eelnõudele.

Ministeeriumidest eristusid 2025. aastal seadusloome suurima mahu poolest Justiits- ja Digiministeerium, Kliimaministeerium ja Rahandusministeerium, kus koostati kokku ligikaudu pooled seaduseelnõudest (joonis 3). Võrreldes varasemaga suurenes Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi osakaal: kui 2024. aastal valmistati Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis ette seitse seaduseelnõu, siis 2025. aastal 14.

Eraldi tasub välja tuua Sotsiaalministeerium, mille eelnõude arv möödunud aastal märkimisväärselt vähenes (18-lt üheksani), samas oli Sotsiaalministeerium esireas väljatöötamiskavatsuste arvu poolest. Arvestades ministeeriumi väga head sisemist töökorraldust õigusaktide väljatöötamisel, annab see märku läbimõeldud ja ülereguleerimist vältivast seadusloomest. Hea kvaliteet peegeldus ka eelnõude seletuskirjades.



Joonis 3. 2025. aastal Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamisele esitatud seaduseelnõud ja väljatöötamiskavatsused ministeeriumide kaupa.

Igal aastal on seaduseelnõusid, mis pälvivad avalikkuses rohkem tähelepanu ja pakuvad ainet aruteludeks. 2025. aastast võib nimetada näiteks eelnõusid, mis puudutavad nõusolekupõhist käsitlust seksuaalkuritegude puhul (nn nõusolekuseadus), tuumaenergia kasutuselevõttu, mootorsõidukimaksu kohustuse vähendamist, kohtureformi ja viibimiskeelu rakendamist perevägivalda ohvrite õiguste kaitsel. Tavapäraselt kaasneb suurem meediakajastus ka metsandusvaldkonna eelnõudega.⁶

Aastat iseloomustasid eelnõud, mille eesmärk oli vähendada **halduskoormust** – töö mahtu, mis kaasneb inimestele või ettevõtjatele õigusaktiga ette nähtud nõuete

⁶ 2025. aastal esitati kooskõlastamiseks kaks metsandusvaldkonna eelnõu: 1) [Metsaseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seadus](#), millega muu hulgas kavandati sätestada põhimõte, et 70% Eesti metsamaast on majandatav majandusmetsana, ning vähendada lageraielangi maksimaalset pindala, 2) [Looduskaitse- ja metsaseaduse muutmise seadus](#), mille eesmärk oli tõhustada taime- ja loomeliikide kaitset, suurendada looduslikku mitmekesisust ja tõhustada karistusmäärasid.

täitmisega. Lihtsustamine oli üks keskseid märksõnu 2025. aasta õigusloomes, peegeldades Vabariigi Valitsuse eesmärki vähendada bürokraatiat ja parandada majanduse konkurentsivõimet.

Andmetest ilmneb, et halduskoormuse ja bürokraatia vähendamise võimalusi otsiti süsteemselt ja asjakohaseid eelnõusid koostati eri valdkondades. Näiteks lihtsustati nõudeid emitentidele väikesemahuliste väärtpaberiemissioonide korraldamisel, kitsendati loetelu tegevustest, mille korral on keskkonnamõju hindamine kohustuslik, lihtsustati ehitus- ja planeerimisprotsesse ning leevendati alaealiste töötamise reegleid ja nõudeid noortelaagrite korraldamisel.⁷ Lisaks võis märgata, et halduskoormust suurendavaid muudatusi oli eelnõudes tavapärasest vähem ja ministriumid olid ettevaatlikumad uute kohustuste kavandamisel. Täpsemalt on lihtsustamise eesmärgil koostatud eelnõusid ja tehtud tööd käsitletud ülevaate kolmandas peatükis.

Vaatamata sellele võib märgata suundumust, et igal aastal lisandub seadusi, millega reguleeritakse küsimusi, mis olid senini reguleerimata või reguleeritud üldisemalt. 2025. aasta ei olnud selles erand. Uued regulatsioonid valmistati ette sellistes valdkondades nagu kindlustusandjate kriisienetus ja -lahendamine, tuumaenergia ja -ohutus, regulatiivne eksperimenteerimine majandustegevuses ja vanglapinna rentimine.⁸

Tegemist on osalt paratamatusega, arvestades ühiskonnaelu järjest keerukamat toimimist ja muutunud julgeolekuolukorda, samas ei saa kõrvalt vaadata kumulatiivset mõju, mida reeglite rohkus pikaajaliselt kaasa toob. Ühiskonnaelu järjest üksikasjalikum korraldamine õigusnormide kaudu suurendab ülereguleerimisega kaasnevaid riske ja mõjutab negatiivselt majanduse konkurentsivõimet. Ülereguleerimisele juhtisid tähelepanu ka seekordse eksperdiarvamuse koostajad.

„On mõistlik silmas pidada, et mida detailsem on õigustekst ja selles antud regulatsioon, seda lühem on akti kestus, adekvaatsus oludele, paindlikkus kohaldamises ning sellest lähtuvalt on ka suurem oht akti võimalikuks vastuoluks ühiskondlike eluliste vajadustega. Ülereguleerimine toob vältimatult kaasa õigusnormide ja -menetluste paljususe, õigusliku regulatsiooni võõrandumise tavaelust ja muutumise asjaks iseeneses, erikeeleks, mida valdavad ainult juristid.“

Ekspertiarvamus õigusloomepoliitika põhialuste järgimise kohta 2025. aastal, lk 10

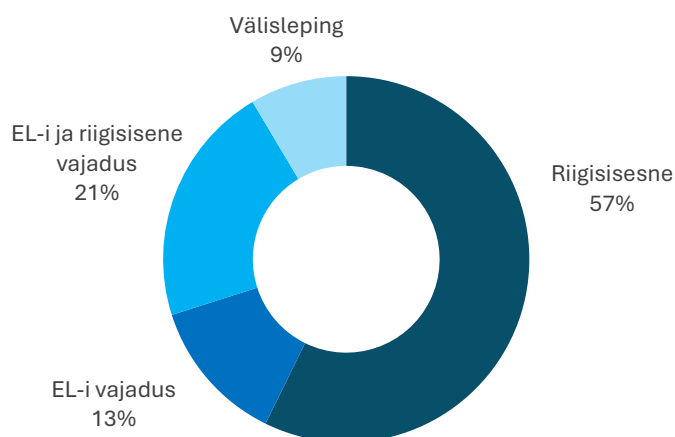
⁷ Kõnealused seaduseelnõud olid järgmised: väärtpaberituruseaduse muutmise seadus [690 SE](#), keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise ning veeseaduse täiendamise seaduse eelnõu, ehitusseadustiku jt seaduste muutmise seadus [743 SE](#), töölepingu seaduse muutmise seadus [837 SE](#), atmosfääriõhu kaitse seaduse jt seaduste muutmise seadus [761 SE](#).

⁸ Kõnealused seaduseelnõud olid järgmised: [kindlustusandjate kriiside ennetamise ja lahendamise seadus](#) (uus terviktekst), tuumaenergia ja -ohutuse seadus [856 SE](#) (uus terviktekst), [Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ja riigilõivuseaduse täiendamise seadus](#), karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku täiendamise seadus [773 SE](#).

Justiits- ja Digiministerium jätab mõningatel juhtudel teise ministeriumi seaduseelnõu **kooskõlastamata**, näiteks kui see on vastuolus era-, avaliku või karistusõiguse mõne olulise põhimõttega, riivab liiga intensiivselt isikute põhiõigusi, ei ole kooskõlas põhiseadusega või kui esineb olulisi puudusi HÕNTE nõuete järgimises. 2025. aastal jättis Justiits- ja Digiministerium osaliselt või täielikult kooskõlastamata kaheksa seaduseelnõu.⁹ Kõik need olid kas riigisisestest või osaliselt riigisisestest vajadusest tingitud muudatusettepanekud ning kõigil oli puudusi põhiseaduspärasuse analüüsis. Justiits- ja Digiministerium kooskõlastas märkusteta üksnes neli seaduseelnõu, kõik need käsitlesid välislepingu sõlmimist või lõpetamist.

Euroopa Liidu õiguse rakendamine

Igal aastal koostatakse valitsuses ligikaudu kolmandik seaduseelnõudest vajadusest rakendada Euroopa Liidu õigusakti, st direktiivi või määrust. 2025. aastal oli selliseid õigusakte 34% kõigist kooskõlastamisele esitatud eelnõudest. Seejuures enamik neist sisaldas ka riigisiseseid muudatusi ehk muudatusi, mis ei olnud otseselt vajalikud Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks (joonis 4).



Joonis 4. Kooskõlastamisele esitatud seaduseelnõude jaotus muutmisevajaduse järgi 2025. aastal.

Sellist tegevust tuleks pigem vältida, sest see võib takistada Euroopa Liidu õiguse tähtaegset ülevõtmist. Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise kohaselt ei käsitleta direktiivi ülevõtva õigusakti eelnõus üldjuhul küsimusi, mis ei kuulu direktiivi reguleerimisalasse.¹⁰ Nagu andmed näitavad, seda siiski tehakse, põhjuseks enamasti menetlusökonomika või võimetus lahendada muudetavas õigusaktis ka muid, riigisiselt esilekerkinud probleeme. 2025. aastal ettevalmistatud ja käesoleval aastal kooskõlastamisele esitatud HÕNTE muutmise eelnõuga on muu hulgas kavandatud

⁹ Teised ministeriumid esitasid kokku 97 seaduseelnõu, millest kaheksa ehk 8% jättis JDM kooskõlastamata.

¹⁰ [Riigisekretäri antud juhised Euroopa Liidu asjade menetlemiseks](#), punkt 34.

nõue, et eelnõu seletuskirjas tuleb senisest selgemalt eristada riigisiseseid ja Euroopa Liidu õigusest lähtuvaid muudatusi.¹¹

Välislepingu ratifitseerimiseks või denonsseerimiseks koostatud seaduseelnõude osakaal oli 9%. Neist mitu olid seotud sõjaga Ukrainas. Näiteks ratifitseeriti Ukraina kahjunõuete rahvusvahelise komisjoni asutamise konventsioon ning taganeti jalaväemiinide kasutamist, varumist, tootmist ja üleandmist keelustavast konventsioonist. Enamik välislepinguid puudutasid aga riikidevahelist maksualast koostööd.

2025. aastat jäi iseloomustama Euroopa Komisjoni (edaspidi ka *komisjon*) uue koosseisu tööleasumine, mis võttis sihiks Euroopa konkurentsivõime parandamise. Alusväärtusteks kujunesid reeglite lihtsustamine ja halduskoormuse vähendamine. Samal ajal – Euroopa Liidu õigusloome eripära tõttu – jätkasid liikmesriigid aga eelmise komisjoni algatatud ja eelmise parlamendi koosseisu poolt vastuvõetud õigusaktide rakendamist. Varasemate algatuste tähelepanukese võis aga uue komisjoni prioriteetidest erineda. Tuleb arvestada, et tavapäraselt jõutakse algatuse rakendamiseni riigisiseses õiguses umbes 3–5 aastat pärast komisjoni algatuse avalikustamist. Eelmise komisjoni tööprogrammi fookuses oli eelkõige rohepööre ja digiüleminek, mis aga sageli tähendas uusi kohustusi või piiranguid ettevõtjatele või liikmesriikidele. Seega ajalise viite tõttu peegelduvad Eesti õigusloomes veel mõnda aega eelmise komisjoni prioriteetidid.

Uue komisjoni tööprogrammi valguses on liikmesriigid hakanud järjest enam otsima võimalusi, kuidas pidurdada juba vastuvõetud nõuete kohaldamist või neid muuta. Ka Eestis asetleidnud aruteludes võis märgata suundumust, et järjest enam diskuteeriti Euroopa Liidu kehtestatud reeglite lihtsustamise ja jõustumisaja edasilükkamise teemal, rõhutati muudatustega kohanemist ja valmisoleku tagamist ning seati kahtluse alla varasemad eesmärgid.¹² 2025. aasta saab siinkohal kokku võtta möödunud kevadel Vabariigi Valitsuse väljendatud seisukohaga: kui mõni Euroopa Liidu muudatus ei ole mõistlik, tuleb riigil ja ettevõtjatel komisjoniga läbi rääkida ning vajaduse korral neid

¹¹ HÖNTE muutmise eelnõu esitati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks 06.03.2026, <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/15381c78-0996-4532-9b66-ff9da16cc178>.

¹² Valik rahvusringhäälingus avaldatud aramusartiklitest:

- 1) <https://www.err.ee/1609623794/alan-vaht-ebamoistlik-burokraatia-havitab-rohepooret>;
- 2) <https://www.err.ee/1609659920/valitsus-eesile-sobimatud-reeglid-saab-euroopa-komisjoniga-labi-raakida>;
- 3) <https://www.err.ee/1609677407/silver-sillak-ets-2-pole-ainult-kulu-ja-koormus>;
- 4) <https://www.err.ee/1609858818/andrus-treier-kestlikkusega-seonduv-on-strateegiline-teenekond>;
- 5) <https://www.err.ee/1609597178/harles-veersalu-kestlikkusaruandlus-on-naide-lohakast-oigusloomest>;
- 6) <https://www.err.ee/1609861728/kalev-kallemets-vajame-realistlikku-energia-ja-kliimapolitiikat>.

nõudeid muuta.¹³ Murettekitavaid arenguid Euroopa Liidu õigusloomes nentisid ka seekordse eksperdiarvamuse koostajad.¹⁴

Mõned näited 2025. aastal välja töötatud olulisematest seaduseelnõudest, mis koostati Euroopa Liidu õiguse alusel:

- **Kindlustusandjate kriisikindlus**¹⁵

Eelnõukohase seadusega luuakse kindlustusandjate makseraskuste lahendamiseks eraldiseisev kriisiennetuse ja -lahenduse raamistik, mis kaitseks kindlustusvõtjaid, aitaks säilitada finantsstabiilsust ja vähendaks survet avalike vahendite kasutamisele. Kindlustusandjatele sätestatakse ennetavate finantsseisundi taastamise kavade koostamise kohustus, nähakse ette kriisilahenduskavade koostamise ja kriisilahenduskõlblikkuse hindamise nõuded ning sätestatakse kriisilahendusmeetmed ja -õigused.

- **Rohepesu tõkestamine**¹⁶

Ülevõetav direktiiv on seotud Euroopa rohelise kokkuleppega. Muudatustega soovitakse vähendada ebaausaid kaubandustavasid, nähes kauplejatele ette piirangud toote turundamisel. Näiteks ei tohi kaupleja eksitada tarbijaid toote keskkonna- või sotsiaalse mõju, vastupidavuse või parandatavuse suhtes, samuti keelatakse reklaamida toote selliseid eeliseid, mida peetakse asjaomasel turul levinud tavaks.

- **Poliitreklaam**¹⁷

Eelnõukohase seadusega rakendatakse Euroopa Liidu poliitreklaami läbipaistvuse määrust. Sisulised muudatused tulenevadki peamiselt otsekohalduvast määrusest, eelnõuga kavandatakse määrata vaid pädev asutus (TTJA) ning sätestatakse väärteokoosseisud rikkumiste eest. Määrusega seatakse õigusi ja kohustusi poliitreklaami tellijale, reklaamiteenuse osutajale ja reklaami avaldajale. Näiteks tuleb poliitreklaam edaspidi avaldada koos poliitreklaamimärgisega ja sellise reklaami kohta tuleb koostada läbipaistvusteade.

- **Krüptovarateenuse maksualane aruandlus**¹⁸

¹³ <https://www.err.ee/1609659920/valitsus-eestile-sobimatud-reeglid-saab-euroopa-komisjoniga-labi-raakida>.

¹⁴ Eksperdiarvamuses leiti, et Euroopa Liidu regulatsioonide massiivne loomine, selle kontroll ja järelevalve on toonud kaasa paratamatud ja soovimatud tagajärjed nii Euroopa Liidule endale kui ka liikmesriikidele. Leiti, et bürookraatlikud ja administratiivsed kulud on oluliselt suurenenud ja ühetaolisuse pealesurumine on toonud Euroopa Liidus kaasa ilmse initsiatiivi ja innovatsiooni hääbumise, bürookraatia kasvu ja konkurentsivõime vähenemise. Eksperdiarvamus ÖPPA 2030 järgimise kohta 2025. aastal, lk 4.

¹⁵ Kindlustusandjate kriiside ennetamise ja lahendamise seaduse eelnõu, [EIS 25-13-64](#).

¹⁶ Tarbijakaitse seaduse ja lõhkematerjaliseaduse muutmise seadus ([779 SE](#)).

¹⁷ Reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seadus ([696 SE](#)).

¹⁸ Maksualase teabevahetuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus ([795 SE](#)).

Halduskoostöö direktiivi ülevõtva seadusega muudetakse krüptovara maksustamine läbipaistvamaks, suurendades krüptovarateenuse osutajate aruandluskohustust. Aruandluskohustus puudutab krüptovara vahetus- ja ülekandetehinguid ning suuremahulisi jaemaksetehinguid. Tõhustatakse teabevahetust maksuhaldurite vahel ning laiendatakse finantskontode automaatse teabevahetuse kohaldamisala e-raha toodetele ja keskpankade digivääringutele.

2. Eelnõude vastavus põhiseadusele

ÕPPA 2030 seab Eesti õigusloomele selge sihi: sekkuda nii vähesel määral kui võimalik.¹⁹ Eelnimetatu haakub eelnõude põhiseaduspärasuse küsimusega, olles õigusloome kvaliteedi üks olulisemaid näitajaid. Põhiseaduspärasust hindav analüüs ei ole vormitäide, vaid sisuline kontrollimehhanism, mis aitab ettevaatavalt hinnata kavandatavate lahenduste proportsionaalsust. Normi kooskõla põhiseadusega selgub aga üksnes läbimõeldud kaalumise tulemusena, mis esmalt kujuneb eelnõu koostaja sisemise veendumusena. Hiljem esitatakse asjakohased kaalutlused ja põhjendused eelnõu seletuskirjas.

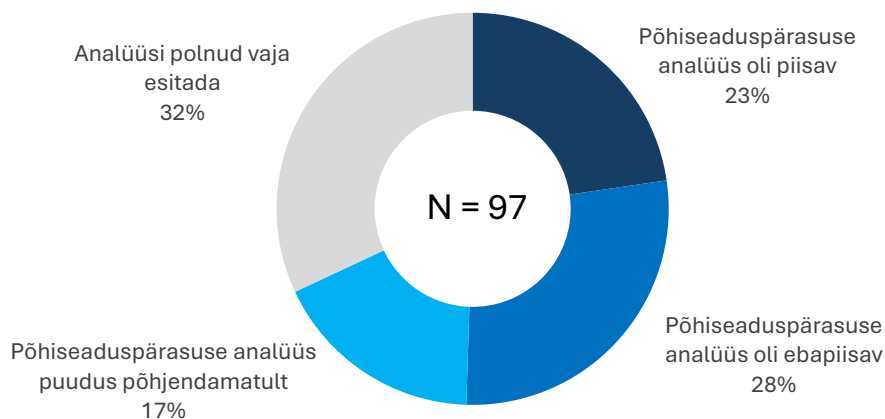
Varasemad eksperdiarvamused on korduvalt rõhutanud, et kuigi põhiseaduspärasuse analüüsi tähtsus on laialdaselt teadvustatud, esineb töös jätkuvalt puudujääke.²⁰ Ekspertide sõnul on analüüsid sageli pealiskaudsed või sootuks esitamata, kui riive ei ole esmapilgul ilmselge. Ka 2025. aasta eksperdiarvamuses tõdeti, et märkimisväärset edasiminekut ei ole toimunud.²¹

Empiirilise ülevaate saamiseks hindas Justiits- ja Digiministeerium põhiseaduspärasuse analüüside kvaliteeti kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõude seletuskirjades. Erapooletuse kaalutlusel võeti valimisse vaid teiste ministeeriumide esitatud eelnõud, mida oli 2025. aastal 97.

¹⁹ ÕPPA 2030 punkti 1 kohaselt tuleb õigusloomepoliitika kujundamisel ja rakendamisel tagada Eesti Vabariigi põhiseadusest lähtuv õiguskord. Kui sekkumine ei ole põhiseaduse kohaselt nõutav, sekkub riik nii vähesel määral kui võimalik.

²⁰ Vt varasemate aastate ekspertarvamusi siit: [Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 | Justiits- ja Digiministeerium](#).

²¹ Eksperdiarvamus õigusloomepoliitika põhialuste järgimise kohta 2025. aastal, lk 11.



Joonis 5. Seaduseelnõude jaotus põhiseaduspärasuse analüüsi kvaliteedist lähtudes, 2025.²²

Andmetest nähtub, et Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul oli põhiseaduspärasuse analüüs piisav 22 seaduseelnõu puhul (23%). 27 eelnõu puhul tehti märkus analüüsi ebapiisavuse kohta ning 17 puhul märgiti, et analüüs puudub põhjendamatult.

Hästi koostatud põhiseaduspärasuse analüüsi näiteid:

- riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu [788 SE](#) seletuskirjas oli eraldi alajaotuses välja toodud analüüs eelnõu punktidega puutumuses olevate õiguste riivete kohta. Hinnatud oli muu hulgas võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) ning tõhusa ja õiglase menetluse korralduse põhiõiguse (PS § 14) riiveid;
- rahvaraamatukogu seaduse eelnõuga (EIS [25-0527](#)) kavandatavate volitusnormide puhul oli analüüsitud olulisuse põhimõtte (PS § 3 lg 1) ja kohaliku omavalitsuse autonoomiasse sekkumise põhiseaduspärasust (PS § 154);
- erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse kehtetuks tunnistamise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus [693 SE](#) oli eraldi seksioonis analüüsitud vastavust PS-i §-le 115 (riigieelarve kõikehaaravuse põhimõtte). Isiku põhiõiguste või -vabaduste riivet ei esinenud.

Eelnõude korral, mille kohta oli põhiseaduspärasuse analüüs küll esitatud, kuid jäi ebapiisavaks, olid Justiits- ja Digiministeeriumi märkuste peamised põhjused seotud olulisuse põhimõtte järgimata jätmise ja proportsionaalsuse analüüsi ebapiisavusega. Samuti oli paljude eelnõude puhul jäänud osa riivetest üldse analüüsimata. Näiteks järgmiste eelnõude kohta tehtud analüüs **hinnati ebapiisavaks**:

- loomakaitseseaduse ja veterinaarseaduse muutmise seaduse eelnõu (EIS [25-1006](#)) puhul oli põhiseaduspärasuse analüüs olemas koerapidaja ettevõtlusvabaduse riive kohta (PS § 31), kuid puudu oli analüüs

²² Põhiseaduspärasuse analüüsi kvaliteeti on hinnatud esmakordselt (nn I ringil) kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõu versioonide korral. Valim ei sisalda Justiits- ja Digiministeeriumi koostatud eelnõusid.

omandipõhiõiguse kohta (PS § 32). Ehk hindamata oli jäänud riive olukorras, kus koerapidaja on füüsiline isik;

- välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (EIS [25-0809](#)) puhul oli analüüsitud tegevusala, elukutse ja töökoha valikuvabaduse riivet (PS § 29 lg 1) ja privaatsusõiguse riivet (PS § 26), samuti põhiseaduspärasust sotsiaaliigi vaatest (PS § 10, § 28). Samas ei olnud analüüsis välja toodud paragrahve seostatud eelnõus kavandatavate meetmetega. Analüüsis ei kajastunud, millised eelnõuga kavandatud piirangud riivavad põhiõigusi;
- investeerimisfondide seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (EIS [25-1454](#)) oli küll tuvastatud mõne muudatuse põhjustatud riived ja neid ka analüüsitud (nt krediiditeabe edastamisega seotud privaatsusõiguse riive), kuid muude punktide korral oli üldiselt sedastatud, et muudatused ei riiva subjektideks olevate isikute põhiõigusi ega -vabadusi ebasproportsionaalselt. Samas ei pööratud tähelepanu osade muudatustega kaasnevatele olulistele riivetele. Näiteks kavandati eelnõuga võimalus teha pensioniregistri pidaja veebilehel isikukoodi või pensionikonto numbri alusel päringuid selle kohta, kas mõni inimene on esitanud avalduse sissemaksete tegemiseks vabatahtlikku pensionifondi (III sambasse). Justiits- ja Digiministerium selgitas enda kooskõlastuskirjas põhimõttelise märkusena, et tegemist ei ole põhiseaduspärase muudatusega, mille tulemusel jäeti muutmispunkt eelnõust välja.

Justiits- ja Digiministerium jättis 2025. aastal kooskõlastamata kuus eelnõu, kus põhiseaduspärasus oli **probleemne**, näiteks:

- riigikaitse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (EIS [25-0150](#)) puhul leidis Justiits- ja Digiministerium, et eelnõu mitmed punktid ei ole kooskõlas põhiseadusega, kuna sooviti luua võimalus anda avaliku võimu akte seadusliku aluseta. Ka kriisiolukorras ei saa põhiseaduspärasust kõrvale jätta. Kõiki avaliku võimu toiminguid ja akte saab anda üksnes seaduse alusel, vajaduse korral kriisiolukordade tarbeks seadusi kohandades;
- abipolitseiniku seaduse eelnõuga (EIS [25-1033](#)) kavandati seaduse uus terviktekst. Kooskõlastuskirjas juhtis Justiits- ja Digiministerium tähelepanu mitmele probleemsele sättele, paludes osade sätete kohta teha põhiseaduspärasuse analüüsi ja osade kohta seda täiendada.

Samas ei ole kõikide eelnõude puhul vaja esitada põhiseaduspärasuse analüüsi. Olukorras, kus eelnõu sätetega ei mõjutata isikuid ebasoodsalt või eelnõus sisalduvad muudatused on tehnilised või vormilised, puudub vajadus ka põhiseaduspärasust analüüsida. Selliste näidetena saab tuua ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu (EIS [25-0754](#), [725 SE](#)), millega viidi teenindajakaartide taotluste menetlemine ja väljastamine üle riiklikust ühistranspordiregistrist majandustegevuse registrisse, ning

maaparandusseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu (EIS [25-0751](#), [748 SE](#)), millega lihtsustati maaparandussüsteemide registrisse kandmist ja muid nõudeid.

Justiits- ja Digiministeriumile esmakordselt esitatud eelnõude kohta oli mõnel juhul analüüs ka **tegemata**, kuigi vajadus selleks esines, näiteks:

- lennundusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (EIS [25-0229](#)) seletuskirjas põhiseaduspärasust ei käsitletud, kuigi eelnõukohase seadusega kavandati ulatuslikke omandiõiguse piiranguid (kinnisomandi kitsendused);
- riigihangete seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõuga (EIS [25-0806](#)) sooviti kahekordistada riigihanke vaidlustamise riigilõivu. Justiits- ja Digiministerium rõhutas kooskõlastuskirjas vajadust riigilõivu sellisel määral tõstmise korral esitada seletuskirjas põhiseaduspärasuse analüüs (kohtusse pöördumise õiguse riive, PS § 15), kuivõrd riigilõivuseaduse muudatustega tõstetakse ka halduskohtule hankeasjas kaebuse esitamisel tasutatavat riigilõivu.

Andmete töötlemine ja privaatsus

2025. aastal tekitab ühiskonnas korduvalt küsimusi avaliku võimu poolne andmetöötlus. Ilmselt on sellele andnud tõuke nii tehnika kiire areng, mis loob uusi võimalusi andmetöötamiseks, kui ka muutused julgeolekukeskkonnas. Kiirete muudatuste ajastul on aga kipunud unustama, et avalik võim saab tegutseda üksnes seaduste alusel ja selle piires. Otsused selle kohta, millistes raamides saavad ametiasutused tegutseda, peab olulistest küsimustest tegema Riigikogu.

Igasugune isikuandmete töötlemine riivab põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele. Põhiseaduse §-s 11 sätestatu kohaselt tohib mis tahes õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, kusjuures need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Ehkki andmekogudesse isikuandmete koondamisest kui eraelu puutumatuse olulisest riivist, mis on vaja reguleerida seaduse tasandil, on räägitud juba aastakümneid, tuleb jätkuvalt teha tööd, et andmekogu asutamist käsitlevad sätted seadustes oleksid täpsed ja selged. Lisaks isikuandmete andmekogudesse koondamisele võib isiku eraelu puutumatust oluliselt riivata ka muul viisil andmete töötlemine, näiteks isikuandmete avaldamine üldsusele, eriliiki isikuandmete töötlemine, seaduses sätestatud saladuse hoidmise kohustustest erandi tegemine, isikute profiilianalüüs, andmetöötlus isikut sellest teavitamata, inimeste pidev ja suuremahuline jälgimine või isikute suhtes automaatotsuste tegemine.

Selleks, et abistada õigusloojaid täpsete ja selgete sätete loomisel, töötas Justiits- ja Digiministerium 2025. aastal välja [juhise](#) isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise ning andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes. Juhis on loodud olukordadeks, kui eelnõus sätestatakse avalikule sektorile ülesanne, mille täitmiseks on vaja töödelda isikuandmeid, või kui eelnõu puudutab avalikule teabele juurdepääsu piiramist.

Lisaks asjaolule, et eelnõuga kavandavate sätete puhul tuleb hinnata riivete põhiseaduspärasust, tuleb tähelepanu pöörata ka põhiseaduses sisalduvatele üldisematele põhimõtetele. Näiteks lähtudes õiguskindluse põhimõtte osaks olevast *vacatio legis*²³ põhimõttest, tuleb seletuskirjas alati põhjendada eelnõu seadusena jõustumise tähtpäeva valikut, sealhulgas seda, mis on piisav aeg seaduse adreassaatidele tegevuse ümberkorraldamiseks. Samuti tuleb põhjendada sätete tagasiulatuvat jõustumist. Sellise põhjenduse lisamise või täpsustamise vajadust on Justiits- ja Digiministeerium pidanud enamike eelnõude puhul välja tooma. Kui eelnõuga ei ole jäetud piisav *vacatio legis*, võib see kaasa tuua seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamise.

Kokkuvõttes tuleb nõustuda ekspertide kriitikaga, et eelnõude põhiseaduspärasuse analüüsid ei ole sageli piisavalt süsteemsed ega ühtlase kvaliteediga.

Kuigi osa eelnõude kohta on tehtud meetodiliselt põhjalikku ja proportsionaalsuse kontrollskeemile tuginevat analüüsi, piirdutakse valdavalt kas formaalse viitega põhiseadusele või puudub analüüs üldse. Probleem on eelkõige analüüside ebaühtlus, samuti see, et analüüs tehakse eelnõu ettevalmistamise viimases etapis, ning see, et analüüsile ei läheneta meetodiliselt. Kõige selle tulemusena ei hinnata põhiõiguste riiveid süsteemselt ja läbipaistvalt.

Justiits- ja Digiministeerium toetab ka edaspidi eelnõude põhiseaduspärasuse analüüsi kvaliteedi parandamist ja juhib kooskõlastamise käigus tähelepanu sellele, mida tuleks analüüsida. Justiits- ja Digiministeerium korraldab igal aastal ministeeriumide ja õigusloomeprotsessis osalevate põhiseaduslike institsioonide õigusloomejuristidele koostöös Tartu Ülikooliga vähemalt kaks põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise praktilist koolitust. Koolitusmaterjalide hulgas on õigusloomejuristide igapäevase töö toetamiseks ka põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise juhised, mis on avaldatud Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel.²⁴

Justiits- ja Digiministeeriumil on Vabariigi Valitsuse heakskiidu ootel HÕNTE muutmise eelnõu, milles kavandatakse muu hulgas ka muudatus, mille järgi tuleb edaspidi esitada kokkuvõtlik hinnang eelnõu kooskõla kohta põhiseadusega seletuskirja kolmanda osas eraldi, viimases alaosas. Muudatuse eesmärk on hõlbustada analüüsi kiiret leidmist ja kompaktset ülevaadet. Eelduslikult suunab see muudatus eelnõu koostajaid esitama süsteemsema analüüsi.

²³ Seaduse avaldamise ja selle jõustumise vahele jääv ajavahemik.

²⁴

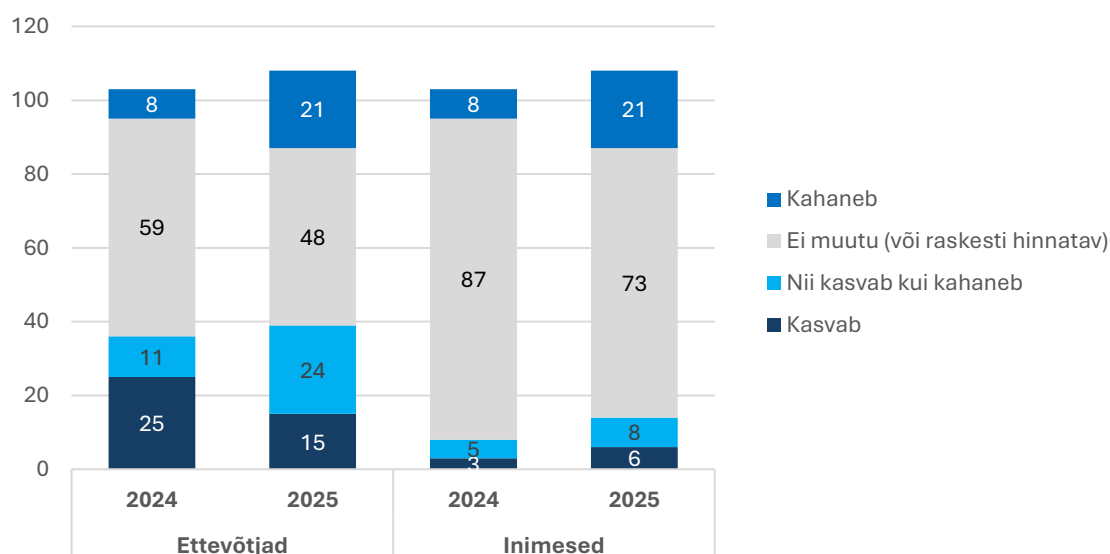
<https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2026-01/20251124%20Psprasuse%20anal%C3%BC%C3%BCside%20koostamise%20juhend.docx> (2.04.2026).

3. Lihtsustamine: õigusaktidest tuleneva halduskoormuse ja bürokraatia vähendamine

2025. aastal ametisse astunud Vabariigi Valitsus seadis prioriteediks Eesti majanduse konkurentsivõime parandamise. Valitsusliidu programmiga nähti ette, et poliitikakujundamine peab olema ettevõtlast toetav ja konkurentsieeliseid loov ning selle saavutamiseks on vaja muu hulgas lihtsustada reegleid, vähendada halduskoormust ja suurendada isikute vabadusi ja vastutust.²⁵ See prioriteet peegeldus väga selgelt ka õigusloomes. Nõudeid, kohustusi ja piiranguid leevendavaid muudatusi ei kavandatud üksnes majandusvaldkonna eelnõudes, vaid ka paljudes teistes poliitikavaldkondades.

Paraku ei ole eelnõudega kaasnevat regulatiivset koormust lihtne mõõta. Näiteks ei saa kasutada sama lähenemist info- ja aruandluskohustuse mõõtmiseks ning piirangu või keeluga kaasneva kulu (sh saamata jäänud tulu) mõõtmiseks. Eelnõude hindamist ja omavahelist võrdlemist raskendab ka asjaolu, et üks õigusakt võib sisaldada nii koormust suurendavaid kui ka vähendavaid muudatusi.

Võrreldavuse saavutamiseks jälgib Justiits- ja Digiministerium seda, kas eelnõu rakendamisel koormus suureneb, väheneb või jääb samaks. Eraldi vaadatakse ettevõtjate ja inimeste (vt joonis 6) ja avaliku sektori asutuste koormust.



Joonis 6. Seaduseelnõude jaotus nende mõju järgi ettevõtjate ja inimeste halduskoormusele, 2024–2025²⁶

²⁵ Valitsusliidu programmis on konkurentsivõime tagamise eesmärgid kirjas peamiselt majanduse ning õigus- ja digiriigi peatükkides (vastavalt ptk-d 9 ja 7), kuid need kajastuvad ka muudes valdkondades. Koalitsioonilepe 2025–2027: [Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping | Eesti Vabariigi Valitsus](#).

²⁶ Halduskoormuse kasvu ja kahanemist on hinnatud eelnõu seletuskirja põhjal. Andmed ei sisalda välislepingu ratifitseerimiseks või denonsseerimiseks koostatud seaduseelnõude andmeid.

Andmetest nähtub, et ettevõtjate koormust vähendavaid eelnõusid oli 2025. aastal märgatavalt rohkem kui aasta varem (2024. a – 8, 2025. a – 21). Eelnõude hulgast võib leida hulga näiteid, kus ministeeriumid olid just sel eesmärgil otsinud võimalusi nõuete lihtsustamiseks enda haldusalas (tabel 2). Kuigi üldpildis oli tegemist pigem marginaalsete leevenduste, mitte sisuliste reformidega, on regulatsioonide ülevaatamine ja ajakohastamine vajalik.

Tabel 2. Näiteid 2025. aasta eelnõudest, mis koostati bürokraatia vähendamise eesmärgil.

Eelnõu	Ministeerium	Lihtsustamine
Maaparandusseaduse ja riigivara seaduse muutmine, 748 SE	ReM	<ul style="list-style-type: none"> - Kaotatakse maaparanduse valdkonnas tegutsevate spetsialistide täiendkoolituse nõue. - Lihtsustatakse vanade maaparandussüsteemide registrisse kandmist. - Lihtsustatakse põllumajanduslikul otstarbel kasutatava maatulundusmaa sihtotstarbega riigimaa kasutusse andmist ja võõrandamist.
Atmosfääriõhu kaitse seaduse jt seaduste muutmine, 761 SE	SoM	<ul style="list-style-type: none"> - Lihtsustatakse koolide ja sotsiaalteenuste tegevuslubade taotlemist. - Vähendatakse nõudeid noortelaagritele.
Alkoholiseaduse jt seaduste muutmine, 853 SE	MKM	<ul style="list-style-type: none"> - Kaotatakse müügisaali nõue alkoholse joogi jaemüügil e-kaubanduses ja avalikul üritusel. - Vähendatakse sideteenuse osutajate aruandluskohustust. - Pikendatakse raadioamatööri tööloa kehtivusaega. - Lõhkematerjali riigisisel vedamisel asendatakse loakohustus teatamiskohustusega. - Väärismetalltoodete nimemärgise registreerimine muudetakse ühekordseks tegevuseks jm muudatused.
Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse jt seaduste muutmine (EIS 25-1220)	MKM	<ul style="list-style-type: none"> - Vähendatakse osaühingu ainuosanike kohustusi töötervishoiu ja tööohutuse nõuete järgimisel. - Kaotatakse tööandjate kohustus iga-aastaseks töökeskkonna sisekontrolliks ja tehtava töö ohutusjuhendi koostamise kohustus. - Pikeneb töötaja tööle asumise järgse tervisekontrolli tähtaeg. - Leevendatakse töökeskkonnavoliniku valimise ja töökeskkonnanoukogu moodustamise kohustust.

Võrreldes 2024. aastaga suurenes selliste eelnõude osakaal, mis sisaldasid nii koormust vähendavaid kui ka suurendavaid muudatusi. Põhjuseks on halduskoormuse tasakaalustamise reegli jõustumine 2025. aasta maikuuks. Reeglina nähti ette, et kui seaduseelnõuga kavandatakse nõuete tõttu kasvab ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste koormus, tuleb kavandada muudatused ka koormuse vähendamiseks.²⁷

Kokkuvõttes kinnitavad andmed, et halduskoormuse vähendamine ei jäänud üksnes valitsuse eesmärgiks, vaid jõudis ka õigusaktidesse. Tulemusteni viis tõenäoliselt mitme tegevuse koosmõju (tasakaalustamise reegel, määruste revisjon, üleliigsete kohustuste tuvastamine, ettevõtjate ettepanekud), mida toetas tugev poliitiline tahe vähendada

²⁷ Halduskoormuse tasakaalustamise reegel on sätestatud HÖNTE § 1 lõigetes 4¹ ja 4².

regulatiivset koormust ja suurendada Eesti konkurentsivõimet. Bürokratia ja halduskoormuse vähendamine esitas ministriumidele kahtlemata hulga väljakutseid, tuues kaasa uued ülesanded ja suurendas töökoormust. Kuigi 2025. aastal tehti õigusruumi lihtsustamiseks palju, ei lõpe tegevused ka käesoleval aastal. Aeg nõuab, et haldus- ja töökoormuse vähendamine püsib esmatähtsana ka edaspidi.

Vabariigi Valitsus asus 2025. aastal ellu viima mitut konkreetset tegevust, mille eesmärk oli õiguskorra lihtsustamine ja koormuse vähendamine. Kokku lepiti järgmised horisontaalse iseloomuga tegevused:

- **määruste revisjon;**
- **efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja** kokkukutsumine;
- **halduskoormuse tasakaalustamise reegli** rakendamine õigusloomes.

Määruste revisjon

2025. aastal tehti esimest korda ulatuslik määruste revisjon. Ehkki revisjoni algatamise eesmärk oli eeskätt vähendada liigset halduskoormust ettevõtjatele ja inimestele, aitas see korrastada määruste üle arvestuse pidamist üleüldiselt.

Määruste revisjoni käigus vaadati üle kõik Riigi Teatajas 2025. aasta 1. mai seisuga avaldatud 4009 määrust. Revisjon tehti kolmes etapis:

- 1) esmalt pidid ministriumid tuvastama oma vastutusala määrused, mis on kehtivatena Riigi Teatajas, ent mille sisuline rakendamine on tegelikult lõppenud või regulatsiooni poleks üldse olnud vaja määruse tasandil kehtestada. Selliseid määrusi leiti kokku **304**;
- 2) mahukaim osa revisjonist oli määrustest liigse halduskoormuse tuvastamine. Halduskoormusena käsitati nii info- ja aruandluskohustust kui ka laiemalt vastavuskulusid, mis tekivad ettevõtjale või inimesele õigusaktiga ettenähtud kohustuste ja nõuete täitmisel. Revisjoni tulemusena leidsid ministriumid halduskoormuse vähendamise võimalusi **327 määruses**. Suur osa halduskoormuse vähendamise võimalustest puudutas toetuse andmise tingimuste lihtsustamist, samuti kaotati dubleerivaid nõudeid eri õigusaktides, leevendati keskkonnaalaste loamenetluste nõudeid jne;
- 3) lisaks inimesi ja ettevõtjaid puudutavate kohustuste ülevaatamisele pidid ministriumid kriitiliselt hindama ka oma asutuse toimimist. Ministriumid tuvastasid määrustest võimalusi, kuidas vähendada haldusesisest reguleerimist ning tõhustada oma töökorraldust ja -protsesse. Riigiasutuste tõhusam toimimine mõjutab positiivselt ka haldusväliste osalistega suhtlemist ja avalike teenuste osutamist. Nn sisebürokratia vähendamise võimalusi leiti **121 määruses**.

Seega leidsid ministeeriumid kehtetuks tunnistatavaid määrusi ja selliseid määrusi, mille nõudeid saab vähendada või lihtsustada, kokku **752** – 19% kõikidest määrustest.

Tabel 3. Määruste revisjoni tulemused

Ministeerium	Määruste koguarv (mai 2025)	Halduskoormust vähendavad määrused	Kehtetuks tunnistatavad määrused	Bürokraatiat vähendavad määrused	Määruste koguarv (märts 2026)
Kliimaministeerium	1190	38	28	16	1168
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	630	79	33	2	557
Sotsiaalministeerium	375	72	28	16	307
Justiits- ja Digiministeerium	308	39	9	11	305
Haridus- ja Teadusministeerium	306	2	61	20	246
Rahandusministeerium	302	33	38	1	274
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	280	10	50	5	277
Siseministeerium	263	14	16	13	260
Kultuuriministeerium	154	24	38	13	115
Kaitseministeerium	141	16	1	21	145
Välisministeerium	60	0	2	3	56
KOKKU	4009	327	304	121	3710

Enne määruste revisjoni puudus avalikkusele kättesaadav ülevaade määruste jagunemisest valitsemisalade kaupa. Kuna ministeeriumide valitsemisalad on olnud pidevas muutumises, tekkis ka ministeeriumidel endil küsimusi mõne määruse kuuluvuse kohta. Nüüdsest on [Riigi Teatajas](#) võimalik iga määruse juures täpselt näha, milline ministeerium selle eest vastutab.

Nagu tabelist 3 on näha, jagunevad määrused ministeeriumide vahel küllaltki ebaühtlaselt, näiteks on Kliimaministeeriumi vastutada ligi kolmandik kõikidest määrustest, samal ajal on Välisministeeriumi vastutusalas neid 60. Ehkki ministeeriumid pole jõudnud kõiki muudatusi lõpuni viia – näiteks seetõttu, et määruste muutmine ja kehtetuks tunnistamine vajab esmalt seaduses sisalduva volitusnormi muutmist või kehtetuks tunnistamist – on määruste koguarv aastaga vähenenud: kui 2025. aasta mais kehtis Eestis 4009 Vabariigi Valitsuse või ministri määrust, siis 2026. aasta märtsis kehtib neid 3710.

Efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda

2025. aasta märtsis alustas Riigikantselei koordineerimisel tööd peaministri efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda, mis koosneb ettevõtjatest ja nende esindajatest. Nõukoja eesmärk on välja selgitada ettevõtjate vaatest liigset bürokraatiat loovad kohustused,

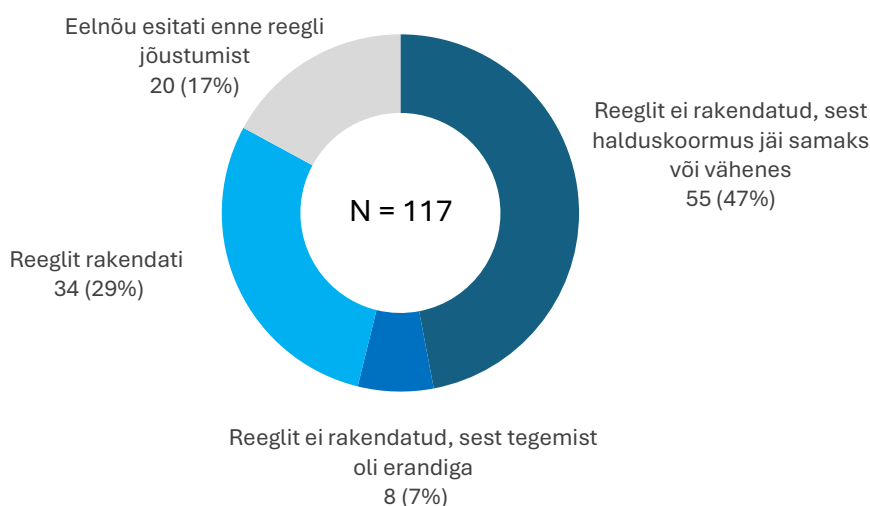
millega hoida kokku aruandluskulu, ning esitada ettepanekuid haldusmenetluste tõhustamiseks.

2026. aasta märtsi seisuga on nõukojale esitatud kokku **701 unikaalset ettepanekut**, millest ellu on viidud 77. Lisaks on 47 ettepanekut jõudnud Riigikogu menetlusse. Läbipaistvuse huvides on kõik ettepanekud koos esitajaga avaldatud Riigikantselei [kodulehel](#), kus igal huvilisel on võimalik jälgida nende elluviimise seisut.

Ettepanekuid võisid esitada nii ettevõtjad, nende esindajad kui ka muud huvitatud organisatsioonid. Enne kui ettepanek jõudis Vabariigi Valitsusse heakskiitmiseks, arutati see läbi nõukojas ja küsiti valdkondliku ministeeriumi seisukohta. Tuleb rõhutada, et valitsuselt heakskiidu saanud muudatusettepanekud peavad läbima tavapärase õigusloomeprotsessi.

Halduskoormuse tasakaalustamise reegel

Halduskoormuse tasakaalustamise reegli kohaselt tuleb alati, kui õigusakti eelnõuga kavandatakse nõuet, mille tulemusena suureneb koormus ettevõtjatele või inimestele, kavandada muudatus ka olemasoleva koormuse vähendamiseks. Rahvusvaheliselt nimetatakse seda „üks sisse, üks välja“ põhimõtteks. Eestis otsustati reeglit rakendada kõikide õigustloovate aktide eelnõude väljatöötamisel.



Joonis 7. Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamine 2025. aastal koostatud seaduseelnõudes.

Kuna reegel jõustus 2025. aasta maikuuks, siis täisaasta kohta andmed veel puuduvad, kuid esmased tulemused saab kokku võtta järgmiselt:

- enam kui kolmandiku seaduseelnõudega kaasnes halduskoormuse suurenemine inimestele või ettevõtjatele, mistõttu kohaldus tasakaalustamise reegel. Reeglit

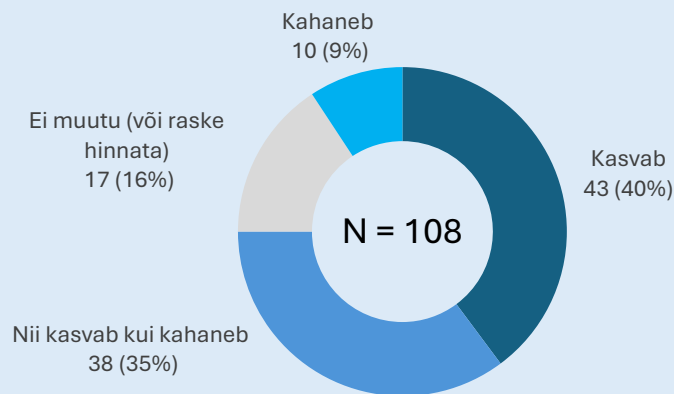
rakendati **34 eelnõus**, neist 30 puhul kavandati koormust vähendav meede samas eelnõus ning nelja puhul viidati vähendusele teistes eelnõudes;²⁸

- kaheksa koormust suurendava eelnõu puhul reeglit ei rakendatud, sest tegemist oli erandi alla kuuluva juhuga. Erandid kohaldasid välislepingutele, avalikõiguslikele rahalistele kohustustele ning julgeoleku eesmärgil koostatud eelnõudele;
- **55 seaduseelnõu** puhul ei olnud tarvis tasakaalustamise reeglit rakendada, sest halduskoormus inimestele või ettevõtjatele ei kasvanud. Neist 25 eelnõu puhul koormus vähenes ning 30 olid sellised, mis koormust ei mõjutanud;
- tasakaalustamise reegli peamine positiivne mõju on see, et ministriumid hindavad senisest kriitilisemalt iga koormust suurendava muudatuse vajalikkust. **Uusi nõudeid ei kavandata kergekäeliselt;**
- eelnõu seletuskirja **sisukokkuvõttes** tuleb alati esitada kokkuvõte, milline on kavandatavate muudatuste mõju inimeste ja ettevõtjate koormusele. Seda ka tehakse ja see lihtsustab oluliselt info leidmist.

²⁸ Näiteks veterinaarseaduse jt seaduste muutmise eelnõus (EIS [25-0933](#)), millega suureneb loomade kiibistamise kohustuse tõttu loomapidajate ja veterinaararstide halduskoormus, viidatakse koormust vähendava meetmena riikliku alkoholiregistri kaotamisele ja sellest tuleneva koormuse vähenemisele alkoholi käitlejate jaoks.

Avaliku sektori töökoormus kasvab

Viimasel ajal on täheldatud, et neid eelnõusid, mis suurendavad avaliku sektori asutuste **töökoormust**, on rohkemgi kui neid eelnõusid, mis kasvatavad ettevõtjate või inimeste halduskoormust. Teisisõnu on avalikule haldusele ülesannete lisandumine tavapärasem kui erasektori koormamine uute kohustustega. Ka 2025. aasta ei olnud erand. Avaliku sektori koormust selgelt suurendavaid eelnõusid oli 43, mida on küll viie võrra vähem kui 2024. aastal, kuid siiski oluliselt rohkem võrreldes sama näitajaga ettevõtjate või inimeste puhul. Koormust üksnes kasvatavaid eelnõusid oli koormust vähendavatest ligi neli korda rohkem, andes tunnistust sellest, et avaliku sektori töökoormus kasvab järjepidevalt.



Joonis 7. Seaduseelnõude jaotus nende mõju järgi avaliku sektori töökoormusele 2025. aastal.

Avaliku sektori koormust kasvatavad muudatused saab üldjoontes jagada järgmistesse kategooriatesse: järelevalve laiendamine, uute menetluste ja kooskõlastusprotseduuride loomine (taotlused, load), kasvav andmetöötlus (andmesüsteemide loomine, andmekaitse), tehnilised IT-arendustööd (registrid, liidestamine), asutuste uued rollid ja ülesanded (tulenevad sageli EL-i tasandilt), asutuste töö ümberkorraldamine ning muudatustega kaasnev koolitusvajaduse kasv.

Andmed viitavad, et EL-i õigusaktidel on märkimisväärne mõju asutuste töökoormusele. 15 eelnõust, mis koostati puhtalt EL-i õiguse ülevõtmiseks, 12 suurendasid avaliku sektori töökoormust. Riigisiseste eelnõude puhul oli see osakaal vaid 22% (67 eelnõust 15). Lisaks ei olnud ühtegi EL-i õigusest tulenevat eelnõu, mis oleks avaliku sektori koormust selgelt vähendanud.

Kokkuvõttes kinnitavad andmed, et halduskoormuse vähendamine ei jäänud üksnes eesmärgiks, vaid jõudis ka õigusaktidesse. Tulemusteni viis tõenäoliselt mitme tegevuse koosmõju (tasakaalustamise reegel, määruste revisjon, üleliigsete kohustuste tuvastamine eri valdkondades, ettevõtjate ettepanekud), mida toetas tugev poliitiline tahe vähendada regulatiivset koormust ja vältida uute kohustuste lisandumist. Ministeeriumidele esitas bürokraatia ja halduskoormuse vähendamine kahtlemata hulga väljakutseid, tuues kaasa uued ülesanded ja ootamatu töökoormuse kasvu. Kuigi

2025. aastal tehti õigusruumi lihtsustamiseks palju, ei lõpe kavandatud tegevused ka käesoleval aastal ning võib eeldada, et koormuse vähendamine jääb prioriteediks ka edaspidi.