



Liisa-Ly Pakosta
Justiitsministeerium
info.jm@just.ee

Teie 08.08.2024 nr 10-4/5991-1/
Meie 10.09.2024 nr 1.2-5/1976-2

Bürokraatia vähendamine ja õigusloome

Austatud justiits- ja digiminister

Aitäh võimaluse eest esitada oma tähelepanekud bürokraatia vähendamiseks!

1. Toetame eesmärki minimeerida halduskoormust ning tagada selle optimaalsus nii riigi kui ka ettevõtluse vaatest. Halduskoormuse vähendamine on pikaajaline protsess, mis eeldab muudatusi seadusandluses ja protseduurides – parim viis halduskoormust vähendada on ennetada selle tekkimist. Liigse koormuse teket aitab vältida põhjalikum mõjude analüüs ning puudutatud osapoolte ulatuslikum ja sisukam kaasamine. Pelgalt nõue, et iga uue halduskoormust toova nõude kehtestamisel tuleb mõni olemasolev kehtetuks tunnistada, soovitatavat eesmärki meie hinnangul ei taga.

2. Euroopa Liidu õigust üle võtvate eelnõude õigusselge teemaeristuse küsimuses leiame, et kui Euroopa Liidu õigust üle võttev eelnõu hõlmab täiendavaid vajalikke riigisiseseid õigusaktide muudatusi või on mingil põhjusel tõlgendamisel rangem/leebem lähenemine valitud Euroopa Liidu õigusakti eesmärkidest, siis peaks see täpsemalt kajastuma eelnõu seletuskirjas vastavate selgituste ja põhjendustega. Ei pea vajalikuks lisanduva halduskoormuse aspektist täiendavate lisadokumentide või alternatiivsete variantide koostamist, kuid võib kaaluda täpsustavat seletuskirjade vormistamise struktuuri.

3. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga (HÖNTE) seotud ettepanekud:

3.1 Väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamise nõudele täiendavate erisuste/välistuste kehtestamine. Praktika näitab, et alati ei taga ka eelnõu väljatöötaja kõige paremad kavatsused, kõige põhjalikum ja läbimõeldum formaaljuriidiline ja sisuline tegutsemine kõikide osapoolte konsensuslikku arusaama eksisteerivast probleemist ega selle kõige sobilikumast lahendusest. Leiame, et VTK koostamisel on paremat õigusloomet edendav mõte ja tähendus vaid juhtudel, kui selle eesmärgiks seatakse hinnata seaduse muutmise vajadust, uudseid lahendusi ja olukorras, kus erisuunaliste mõjudega alternatiive on palju. Teisisõnu on VTK vajalik vaid nendes olukordades, kus päriselt asutakse otsima lahendusi eksisteerivale probleemile. Sisulist debatti ei edenda VTK koostamise nõue olukordades, kus seaduse muutmise vajadus ja konkreetne viis on ette ära määratud ning VTK-ga tuleb saavutada juba etteantud lahendus. On silmakirjalik ja asjatu ajakulu nõuda VTK koostamist pärast konkreetse meetme/lahenduse kinnitamist Vabariigi Valitsuse või ekspertide poolt.

Palun kaaluda VTK koostamise nõude kaotamist järgmistel juhtudel:

- a) Vabariigi Valitsuse otsustatud regulatiivsed lahendused. Vabariigi Valitsuse otsustele eelneb tihti kabinetiarutelu, milles esitatakse samuti alternatiive.

- b) Rohelise raamatu regulatiivsed meetmed. Sellele on eelnenud konsultatsioonid, analüüsid ning rohelise raamatu kiidab heaks Vabariigi Valitsus.
- c) Juhul kui probleemi lahendamiseks on suur avalik huvi ning lahendus on ilmselge (sh vigade parandamine).

3.2 Järelhindamise kohustuse või selle mittetegemise põhjendamise nõude kaotamine.

HÕNTE [§ 46 lg 3 p 7](#) kohaselt tuleb seletuskirjas esitada mh järelhindamise aruande esitamise kohustus või põhjendada selle ebavajalikkust. Järelhindamine võib olla vajalik teatud olukordades, kuid sellise kohustuse sätestamine ei ole vajalik kõigis valdkondades, sh sellistes, kus riik juba niigi teostab seiret. Samuti ei ole otstarbekas sätestada järelhindamisele kohustuslikke nõudeid (HÕNTE [§ 1 lg 6](#)) – lähtuda võiks asjakohasuse või prioriteetsuse printsiibist ja mitte näha ette formaalseid nõudeid, mis suurendavad asjatult töökoormust.

3.3 Eelnõu mõju hindamise korraldus vajab üle vaatamist. HÕNTE [§ 46 lõikes 1](#) toodud mõjuvaldkonnad ei ühti täielikult Justiitsministeeriumi mõjude määratlemise kontrollküsimumstiku mõjuvaldkondadega. Tekib küsimus, kumba vormiliselt kasutada, kas uuemat kontrollküsimumstikku või lähtuda määruse nõuetest? Samuti tuleks üle vaadata HÕNTEga seotud dokumendid ([Mõjude hindamise metoodika](#), [Kontrollküsimumstik](#) jt), mis eeldatavasti vajavad samuti ühtlustamist ja ajakohastamist.

3.4 Keeletoimetuse igas menetlusetapis vajaks ümber korraldamist. Praktika näitab, et keeletoimetuse igas eelnõu koostamise etapis tekitab segadust ja suurendab asjatult töökoormust. Kindlasti on see vajalik teha enne avalikule konsultatsioonile saatmist ja seejärel eelnõu heakskiitja juures (Vabariigi Valitsuse määruse puhul Riigikantseleis, seaduse puhul Riigikogus). Praktikast on olnud piisavalt palju näiteid, kus seaduse algataja poolt keeletoimetatud eelnõu toimetab Justiitsministeerium ümber, seejärel keeletoimetatakse Riigikantselei poolt eelnõu samasuguseks nagu oli algselt ja seejärel keeletoimetab Riigikogu selle eelnõu hoopis kolmandat moodi.

3.5 Ühtsed vormistusnõuded. HÕNTEt tuleks rakendada ühetaoliselt erinevate õigusaktide vormistamise puhul nii Vabariigi Valitsuse kui Riigikogu tasandil.

3.6 Automaatnummerduse lubatavus. Riigikogu juhatuse otsuse alusel kehtestatud eelnõude vormistamise nõuded sisaldavad punkti, mis keelab automaatnummerduse. On mõistlik, kui eelnõudes on siiski automaatnummerdus lubatud, sest see lihtsustab oluliselt neisse muudatuste tegemist ning hilisemat järjekorda ajamist.

3.7 Rakendusaktide kavandid on täna eelnõu seletuskirja kohustuslik osa, kuid näiteks mahukate terviktekstide puhul hakatakse rakendusaktidega tegelema alles siis kui eelnõu on vastu võetud, mistõttu sellistel rakendusaktidel pole sisulist väärtust. Seega võiksidki need olla vabatahtlikud seletuskirja lisad.

3.8 Eelnõu kooskõlastusprotsessi tõhusamaks, läbipaistvamaks ja paindlikumaks muutmiseks tuleks kooskõlastusringidel lisada eelnõu ja seletuskirja juurde **Wordi versioonid**, et oleks lihtsam võrrelda erinevaid versioone ja tuvastada tehtud muudatusi.

3.9 Riigiasutuste ettepanekud eelnõule peaksid olema konkreetsetel sõnastatud ning koos selgituse ja kaasneva mõjuhindanguga.

3.10 Õigusaktide eelnõude ja seletuskirjade ühetaoline vormistus: vormistus võiks olla ühetaoline sõltumata ministeeriumist (erinevad näidisdokumendid võiks olla üleval Justiitsministeeriumi kodulehel, sh erinevate õigusaktide seletuskirjade vormid koos

selgitustega – seadusel põhjalikum, määrusel lihtsam), et ühtlustada praktikat ja seeläbi lihtsustada nii menetlust kui arusaadavust tervikuna.

4. Täiendavad tähelepanekud

4.1 Luua ühise määruse andmise võimalus. Peaministri korralduse [p 14](#) kohaselt kui ministeeriumi juhib mitu ministrit, siis mitme ministri vastutusvaldkonda langevad küsimused otsustavad need ministrid ühiselt. Justiitsministeerium on olnud seisukohal, et määruse andmist võib pidada Eesti Vabariigi põhiseaduse mõttes nii oluliseks küsimuseks, mille osas peaks seaduses olema selgelt kirjas võimalus seda mitme ministri poolt ühiselt anda ning sellist võimalust kehtiv õigus ette ei näe. Mõju ühise akti andmisel oleks nii ajaline kokkuvõtte kui ka määruste arvuline vähendamine.

4.2 Bürokratiat aitaks vähendada valitsusasutuste struktuuri ja struktuuriüksuste põhiülesannete kinnitamise protsessi muutmine. Ministeeriumite osakondade arvu ja nimede kinnitamine Vabariigi Valitsuse istungil toob kaasa tarbetut bürokratiat ja aeglustab otsustusprotsesse, samuti ametite ja inspeksioonide puhul. Struktuuri kinnitamine asutuse juhi poolt suurendab oluliselt paindlikkust, võimaldab kiiremat reageerimist, vähendab bürokratiat ja soodustab innovatsiooni.

4.3 Lisaks soovime juhtida tähelepanu Riigi Teataja arendamise vajadusele, et parandada õigusaktide kergesti kättesaadavust ja kasutusmugavust ettevõtete ja kodanike vaatest. Seaduse juures peaks olema seletuskiri lihtsamini leitav. See tagaks, et kõik vajalik teave on ühes kohas ja hõlpsasti ligipääsetav, vähendades vajadust otsida teavet erinevatest allikatest. Riigi Teataja otsingufunktsioon peaks andma seaduste valiku välja ka siis, kui otsingus ei ole täpselt kirjutatud seaduse nime. Näiteks, kui kasutaja kirjutab "sotsiaalhoolekandeseadus", peaks süsteem suutma leida vastavad dokumendid, isegi kui nimi ei ole täpselt sisestatud. See parandaks õigusaktide kättesaadavust, läbipaistvust ja vähendaks aega, mis kulub õigusaktide leidmiseks.

4.4 Ühtlasi loodame kiirele riigi kooslome keskkonna kasutusele võtmisele. Keskkonna loomine on olnud juba aastaid töös, kuid selle kasutus on seni väga piiratud nii võimalustelt kui ulatuselt. Tegemist on väga tänuväärse algatusega, mis võiks juba jõuda reaalse kasutuseni nii valitsussektoris kui Riigikogus, et õigusloome selle tulemusel muutuks kiiremaks, ühtlasemaks ja ressursitõhusamaks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Signe Riisalo
sotsiaalkaitseminister

(allkirjastatud digitaalselt)
Riina Sikkut
terviseminister