



KÄSKKIRI

27.05.2025 nr 1-5/41

Õigusaktide eelnõude menetlemise kord

Käskkiri kehtestatakse Vabariigi Valitsuse 31. mai 2012. a määruse nr 39 „Siseministeeriumi põhimäärus” § 28 punkti 16 ning siseministri 1. jaanuari 2016. a käskkirja nr 1-3/1 „Volituste andmine kantslerile“ punkti 1.5 alusel.

1. Üldsätted

1.1. Käskkirjaga reguleeritakse:

1.1.1. õigusakti eelnõu väljatöötamist ja kooskõlastamist Siseministeeriumis (edaspidi *ministeerium*). Õigusakti eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*), seaduseelnõu kontseptsioon (edaspidi *kontseptsioon*), seadus, Riigikogu otsus, Vabariigi Valitsuse määrus ja ministri määrus. Käskkirja ei kohaldata Euroopa Liidu jm välisvahenditest rahastatavate toetuse andmise tingimuste õigusaktide eelnõudele, mille väljatöötamine ja kooskõlastamine kehtestatakse Euroopa Liidu jm välisvahendeid reguleeriva käskkirjaga;

1.1.2. ministeeriumile eelnõude infosüsteemi (edaspidi *EIS*) kaudu saadetud dokumentide kooskõlastamist;

1.1.3. ministeeriumi huvide tagamist eelnõu menetlemise korral Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus.

1.2. Eelnõu väljatöötamisel ja vormistamisel lähtutakse Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrusest nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ (edaspidi *reglement*), Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusest nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*), reglemendi § 4 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse kinnitatud kaasamise heast tavast, reglemendi § 5 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse kinnitatud mõjude hindamise metoodikast ja teistest õigusaktidest, juhenditest ja ministeeriumi töökorraldust reguleerivatest õigusaktidest.

1.3. Ministeeriumi õigusnõunikud võivad pöörduda õigusloome korraldusega seotud küsimustes õigusosakonna poole nõu saamiseks õigusloomes ühtsete põhimõtete, terminikasutuse ja metoodika, ning põhiseadusele, seadustele, hea õigusloome ja normitehnika nõuetele vastavuse tagamiseks.

2. Eelnõu väljatöötamine ja kooskõlastamine

2.1. Eelnõu väljatöötamise alus on üldjuhul ministeeriumi õigusloomekava.

- 2.2. Eelnõu töötab välja ning vajaduse korral koostab VTK ja kontseptsiooni ministeeriumi osakond, kelle valdkonda ministeeriumi põhimääruse järgi eelnõu kuulub (edaspidi *eelnõu ettevalmistaja*). Erandkorras, juhtkonna vastavasisulisel otsusel töötab eelnõu välja õigusosakond.
- 2.2.¹ Õigusosakond töötab koostöös asjaomaste osakondadega välja eelnõu, mis on ministeeriumi osakondade ülene, ning osutab eelnõude väljatöötamisel kaasabi nendele osakondadele, kellel pole õigusnõunikku. Samuti töötab õigusosakond välja eelnõu, millega kehtestatakse ministeeriumi või selle valitsemisala asutuse või ministeeriumi osakonna põhimäärus või koordineerib nimetatud eelnõu väljatöötamist.
- 2.3. Eelnõu ettevalmistaja selgitab välja huvirühmad, keda eelnõu mõjutab, ja otsustab huvirühmade kaasamise vajaduse, ulatuse ja aja. Eelnõu ettevalmistaja kaasab eelnõu väljatöötamisse eelnõuga puutumust omavad ministeeriumi osakonnad, ministeeriumi valitsemisala asutused, teised ministeeriumid, huvirühmad ja muud osapooled. Vajaduse korral moodustab kantsler eelnõu väljatöötava osakonna ettepanekul selle väljatöötamiseks töörühma.
- 2.4. Eelnõu väljatöötamisel hindab eelnõu ettevalmistaja eelnõu mõjusid vastavalt reglemendi § 5 lõike 2 alusel kinnitatud mõjude hindamise metoodikale. Mõjude hindamist ja analüüsi tegemist toetab strateogia- ja arendusosakond.
- 2.5. Kui eelnõu toob kaasa isikuandmete töötlemise või muudetakse isikuandmete senist töötlemist, hindab eelnõu ettevalmistaja VTK-s, kontseptsioonis ja seletuskirjas mõjusid isikuandmete töötlemisele vastavalt isikuandmete kontrollküsimustikule, mis on kättesaadav siseveebis.
- 2.6. Kui eelnõuga reguleeritakse juurdepääsu reguleeritud kutsealale või muudetakse reguleeritud kutsealal tegutsemise nõudeid, analüüsib eelnõu ettevalmistaja seletuskirjas ka nende nõuete proportsionaalsust vastavalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 28. juuni 2018. a direktiivi (EL) 2018/958 haldusjuhisele, mis on kättesaadav siseveebis.
- 2.7. Eelnõu ettevalmistaja lisab seaduse eelnõu seletuskirjale rakendusaktide kavandid ja Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise korral vastavustabeli, mida Riigikogu menetluse ajal vajaduse korral uuendatakse. Olulise mõjuga eelnõude korral lisatakse ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis eelnõu juurde ka memo eelnõu peamiste muudatuste ja mõjude kohta ning jutupunktid nende kohta.
- 2.8. VTK-d, kontseptsiooni, seaduse eelnõu ja teisi olulise mõjuga eelnõusid tutvustab eelnõu ettevalmistaja enne EIS-i kooskõlastamisele, Riigikantsleile või vastuvõtmiseks esitamist ministrile, ministri nõunikule, kantslerile, valdkonna eest vastutavale asekantslerile ja kommunikatsiooniosakonnale.
- 2.9. Eelnõu ettevalmistaja kooskõlastab eelnõu ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis eelnõuga puutumust omavate osakondade, valdkonna eest vastutava asekantsleri, ministeeriumi nõuniku ja kantsleriga ning esitab selle ministrile allkirjastamiseks. Seejärel esitab digi- ja teabehaldusosakond eelnõu kooskõlastamiseks EIS-i.
- 2.10. Muu hulgas kooskõlastab eelnõu ettevalmistaja:
- 2.10.1. õigusosakonnaga
- 2.10.1.1. seaduse eelnõu;

- 2.10.1.2.määruse eelnõu, millega kehtestatakse ministeeriumi või selle valitsemisala asutuse või ministeeriumi osakonna põhimäärus juhul, kui eelnõu ei ole välja töötanud õigusosakond;
- 2.10.1.3.määruse eelnõu, millega kehtestatakse riigieelarvelise toetuse andmise tingimused ja kord;
- 2.10.1.4.juhtkonna otsusel muu olulise mõjuga eelnõu;
- 2.10.1.5.eelnõu, mis toob kaasa isikuandmete töötlemise või millega muudetakse isikuandmete senist töötlemist.
- 2.10.2. rahandusosakonnaga eelnõu, mille rakendamine toob kaasa riigieelarvelisi kulutusi;
- 2.10.3. personaliosakonnaga eelnõu, mille rakendamisega kaasneb mõju personalivaldkonnale;
- 2.10.4. Euroopa Liidu ja välissuhete osakonnaga eelnõu, millega võetakse üle Euroopa Liidu õigus või millega ratifitseeritakse välisleping.
- 2.10¹.Erandkorras, juhtkonna vastavasisulisel otsusel jäetakse punktides 2.10.1.1–2.10.1.5 nimetatud eelnõu õigusosakonnale kooskõlastamiseks esitamata.
- 2.10².Kui dokumendihaldussüsteemis jäetakse eelnõu punktis 2.9 nimetatud osakonnale kooskõlastamiseks edastamata, märgib eelnõu ettevalmistaja selle kohta põhjenduse dokumendi ekraanivormi täiendava info andmeväljal.
- 2.11. Kooskõlastamisel kontrollib õigusosakond, kas punktides 2.10.1.1–2.10.1.4 nimetatud eelnõu vastab põhiseadusele, seadustele ja teistele õigusaktidele ning HÕNTE nõuetele ning kas selles on lähtutud ühtsetest põhimõtetest ja terminikasutusest. Muu eelnõu puhul kontrollib eelkirjeldatud nõuetele vastavust eelnõu ettevalmistaja.
- 2.11¹.Kui õigusosakond on kooskõlastamise käigus juhtinud tähelepanu punktis 2.11 nimetatud kohustuslikele nõuetele mittevastavuse kohta, kuid eelnõu ettevalmistaja jääb eriarvamusele, märgitakse eelnõu seletuskirjas eelnõu ja seletuskirja juriidilise kontrolli teostajana viimati nimetatud osakonna õigusnõunik. Vastavasisulisel kokkuleppel võib õigusosakonna teenistuja olla lisatud eelnõu seletuskirjas eelnõu koostajate loetellu.
- 2.12. Seaduse eelnõu kooskõlastatakse ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis õigusosakonnaga ka enne kooskõlastamisele esitamist Justiits- ja Digiministeeriumile ja enne Riigikantseleile esitamist, v.a punktis 2.10¹ nimetatud juhul.
- 2.13. Seaduse eelnõu ja lisaks muud olulise mõjuga eelnõud esitatakse kommunikatsiooniosakonnale ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis teadmiseks terviktöövoos algatamisel.
- 2.14. Üldjuhul saadab eelnõu ettevalmistaja punktides 2.10.1.1–2.10.1.4 nimetatud eelnõu õigusosakonna keeleteoimetajale keeleteoimetamiseks enne kooskõlastamist ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis. Eelnõu, sealhulgas seletuskiri, keeleteoimetatakse täielikult enne EIS-i, Riigikantseleile ja Riigi Teatajale esitamist. Põhjendatud juhul, kui seda ei ole võimalik teha, märgitakse vastav selgitus eelnõu seletuskirjas ja dokumendid keeleteoimetatakse täielikult õigusosakonnaga kokku lepitud ajal.
- 2.14¹.Kui eelnõu ettevalmistaja jätab õigusosakonna keeleteoimetaja tehtud kohustuslike tähelepanekutega arvestamata, muu hulgas ei taga vastavust kirjakeele normile või jääb eriarvamusele punktis 2.11 nimetatud nõuetele vastavuse suhtes, lepib eelnõu ettevalmistaja õigusosakonna keeleteoimetajaga kokku, kas ja millises sõnastuses nimetatakse eelnõu seletuskirjas keeleteoimetaja isik ja teave keelelise toimetuse kohta.

- 2.14². Erandkorras, juhtkonna vastavasisulisel otsusel korraldab punktides 2.10.1.1–2.10.1.4 nimetatud eelnõu keeletoimetamise ja tagab selle eelnõu, sealhulgas seletuskirja täieliku ja asjatundliku keeletoimetuse eelnõu ettevalmistaja.
- 2.14³. Punktides 2.10.1.1–2.10.1.4 nimetamata eelnõu keeletoimetamise korraldab ja tagab selle eelnõu, sealhulgas seletuskirja täieliku ja asjatundliku keeletoimetuse hiljemalt enne Riigikantseleile või Riigi Teatajale esitamist eelnõu ettevalmistaja. Erandkorras, juhtkonna vastavasisulisel otsusel saadetakse punktides 2.10.1.1–2.10.1.4 nimetamata eelnõu keeletoimetamiseks õigusosakonna keeletoimetajale.
- 2.15. Kooskõlastamise või eelnõu menetlemise ajal tehtud Justiits- ja Digiministeeriumi, Riigikantselei või Riigikogu Kantselei keelelised märkused esitatakse õigusosakonna keeletoimetajale.
- 2.16. Eelnõu ettevalmistaja annab kõigile kooskõlastuskirja esitanud kooskõlastajatele ja arvamuse avaldajatele tagasisidet märkuste ja ettepanekutega arvestamise või mitteametamise kohta. Kui kooskõlastuskirja ei esita kooskõlastaja, kelle kooskõlastust eelnõule kindlasti oodatakse, selgitab eelnõu ettevalmistaja välja vastamata jätmise asjaolud. Kooskõlastamisel ilmnenu eriarvamuste korral arutab eelnõu ettevalmistaja need ettepaneku esitanud kooskõlastajaga läbi, et jõuda ühisele seisukohale.
- 2.17. Pärast ministri määruse vastuvõtmist esitab digi- ja teabehaldusosakond määruse Riigi Teatajasse ning määruse seletuskirja ja kooskõlastustabeli EIS-i.

3. Eelnõu esitamine Vabariigi Valitsuse istungile

- 3.1. Eelnõu ettevalmistaja esitab seaduse, Riigikogu otsuse ja Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Riigikantseleile Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda arvamiseks ministeeriumi dokumendihaldussüsteemi kaudu, kuhu ta lisab e-esitamise ankeedi eelnõu sisukokkuvõttega.
- 3.2. Enne kui ministeerium esitab seaduse või Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu Riigikantseleile Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda arvamiseks, saadab eelnõu ettevalmistaja eelnõu vajaduse korral elektrooniliselt Riigikantselei õigusloomeosakonnale eeleksportiisi.

4. Ministeeriumile EIS-i kaudu saadetud dokumentide kooskõlastamine

- 4.1. Digi- ja teabehaldusosakond suunab ministeeriumile EIS-i kaudu kooskõlastamiseks saadetud dokumendid kooskõlastamiseks ministeeriumi osakonnale, kelle valdkonda dokument kuulub, ning teadmiseks õigusosakonnale. Võimalusel seirab õigusosakond EIS-i kooskõlastamisele esitatud eelnõusid juhuks, kui teine ministeerium ei ole eelnõu Siseministeeriumile kooskõlastamiseks saatnud, aga eelnõu puudutab ministeeriumi huvisid.
- 4.2. Kui kooskõlastamiseks saadetud dokument ei ole seotud ministeeriumi ühegi osakonna põhiülesannetega või dokumendist ei selgu, millise osakonna põhiülesannetega on dokument seotud, suunatakse see kooskõlastamiseks või dokumendi peatäitja ja kaastäitja määramiseks õigusosakonnale. Kui dokument kuulub osakonna valdkonda, kellel puudub õigusnõunik, osaleb õigusosakond vajaduse korral ministeeriumile esitatud dokumendi kohta seisukoha kujundamises.

- 4.3. Dokumendi kooskõlastamise eest vastutav teenistuja annab dokumendile hinnangu, lähtudes ministeeriumi ülesannetest ja pädevusest ning valdkondlike poliitikate terviklikkusest. Kooskõlastamisel kontrollitakse muu hulgas ka dokumendi nende mõjude hindamist, mis puudutavad ministeeriumi valitsemisala.
- 4.4. Vastavalt dokumendi sisule edastab kooskõlastamise eest vastutav teenistuja dokumendi ettepanekute ja arvamuse esitamiseks kõigile puutumust omavatele osakondadele ja ministeeriumi valitsemisala asutustele või palub dokumendi edastamise resolutsioonis valdkonna eest vastutaval osakonnal hinnata valitsemisala asutuse kaasamise vajadust ja edastada dokument ise ettepanekute ja arvamuse esitamiseks valitsemisala asutusele.
- 4.5. Ettepanekute ja arvamuse esitamiseks määrab kooskõlastamise eest vastutav teenistuja tähtaja, võttes arvesse EIS-i kooskõlastamise lõpptähtaega. Kui ministeeriumi osakond või ministeeriumi valitsemisala asutus ei ole tähtaja jooksul ettepanekuid või arvamust esitanud või taotlenud põhjendatult tähtaja pikendamist, eeldatakse, et ministeeriumi osakonnal või valitsemisala asutusel ettepanekuid või arvamust ei ole.
- 4.6. Kooskõlastamise eest vastutav teenistuja kujundab ministeeriumile esitatud dokumendi kohta seisukoha ning märkuste ja ettepanekute olemasolu korral koostab kooskõlastuskirja. Kui ministeeriumi valitsemisala asutus on esitanud dokumendi kohta märkused ja ettepanekud, tagab kooskõlastamise eest vastutav teenistuja ministeeriumi valitsemisala asutusele tagasiside andmise ettepanekutega arvestamise või mitteamvestamise kohta. Samuti esitab ta kooskõlastuskirja ministeeriumisiseseks kooskõlastamiseks ja allkirjastamiseks punkti 2.9 kohaselt.
- 4.7. Juhul, kui dokument toob kaasa olulised muudatused seni kehtinud õiguslikus regulatsioonis või mõjutab oluliselt ministeeriumi huvisid, tutvustab kooskõlastamise eest vastutav osakond punkti 2.8 kohaselt dokumendi kohta esitatavaid ettepanekuid ja arvamusi.
- 4.8. Juhul, kui dokumendi kohta ei ole märkusi ega ettepanekuid, lisab kooskõlastamise eest vastutav teenistuja dokumendihaldussüsteemis selgituse dokumendi vaikumisi kooskõlastamise kohta osakonnajuhataja teadmisel. Kooskõlastamise eest vastutav teenistuja teavitab seejärel ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis märkusteta kooskõlastamisest digi- ja teabehaldusosakonda, kes teeb kooskõlastamise märke EIS-i.
- 4.9. Ministeerium annab Vabariigi Valitsusele arvamuse ja kujundab seisukoha eelnõu suhtes, mille kohta on Vabariigi Valitsuselt arvamust küsinud Riigikogu ja mille on ministeeriumile edastanud Riigikantselei. Ministeeriumi seisukoha kujundamisel lähtub eelnõu kooskõlastamise eest vastutav teenistuja vajaduse korral punktides 4.3–4.7 sätestatust.

5. Ministeeriumi osalemine eelnõude menetlemisel Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus

- 5.1. Õigusosakond koondab Vabariigi Valitsuse istungile (VIIS-i) ja valitsuskabineti nõupidamisele (e-kabinetti) esitatud ning ministeeriumi esitatavad kiireloomulised materjalid ja koordineerib ministrite ja kantslerile nende kohta ministeeriumi seisukohtade esitamist puutumust omavate osakondadelt.
- 5.2. Riigikogu menetluses olevate ministeeriumi väljatöötatud seaduse ja Riigikogu otsuse eelnõude ning ministeeriumi huve puudutavate teiste ministeeriumide väljatöötatud

seaduse või Riigikogu otsuse eelnõude menetlemise seisu jälgivad vastavalt valdkonnale kõik osakonnad.

5.3. Ministeeriumi osakonnad tagavad vastavalt valdkonnale:

5.3.1. ministeeriumi esindatuse ministeeriumi väljatöötatud seaduse ja Riigikogu otsuse eelnõu menetlemisel Riigikogu komisjonis;

5.3.2. ministeeriumi huvide esindatuse ministeeriumi huve puudutava teise ministeeriumi väljatöötatud seaduse ja Riigikogu otsuse eelnõu menetlemisel Riigikogu komisjonis.

5.4. Kui Riigikogu komisjonis on arutatud ministeeriumi algatatud eelnõu, ministeeriumi huve puudutavat eelnõu või muid olulisi teemasid, tutvustatakse pärast komisjoni istungit istungil käsitletud teemasid ja tehtud otsuseid punkti 2.8 kohaselt. Vajaduse korral koostab Riigikogu komisjoni istungil osalenud teenistuja istungil käsitletud oluliste temade ja lahendamata jäänud probleemide kohta kantslerile, valdkonna eest vastutavale asekanclerile ja osakonnajuhatajale, õigusosakonna juhatajale ja ministri nõunikule memo.

5.5. Riigikogule esitatavaid seaduse muudatusettepanekuid tutvustatakse punkti 2.8 kohaselt enne Riigikogule esitamist. Kui muudatusettepanekud puudutavad punktis 2.11 nimetatud nõudeid või kui muudatuste rakendamine toob kaasa riigieelarvelisi kulutusi, edastatakse muudatusettepanekud vastavalt õigusosakonnale või rahandusosakonnale teadmiseks.

6. Õigusakti vastuvõtmisest teavitamine

6.1. Eelnõu ettevalmistaja korraldab õigusaktiga puutumust omavate ministeeriumi osakondade ja valitsemisala asutuste, eelnõu väljatöötamisel osalenud huvirühmade ja koostööpartnerite ning koostöös kommunikatsiooniosakonnaga vajaduse korral ka laiema avalikkuse teavitamise vastuvõetud õigusaktist.

6.2. Teise ministeeriumi väljatöötatud õigusakti vastuvõtmisest teavitab ministeeriumi huvide esindamise eest vastutanud osakond neid koostöö partnereid, kellega ta tegi koostööd ministeeriumi huvide esindamisel.

7. Rakendussätted

7.1. Tunnistan kehtetuks kantsleri 29. oktoobri 2020. a käskkirja nr 1-5/125 „Õigusaktide eelnõude menetlemise kord“.

(allkirjastatud digitaalselt)

Tarmo Miilits
kantsler