



Justiits- ja Digiministeerium
info@just.ee

Teie 26.03.2025 nr 8-1/2870-1;
JDM/25-0314/-1K
Meie 21.04.2025 nr 1.1-11/1557-2

**Vabariigi Valitsuse 22. detsembri
2011. a määruse nr 180 „Hea
õigusloome ja normitehnika
eeskiri“ muutmise eelnõu
kooskõlastamine**

Austatud proua justiits- ja digiminister

Rahandusministeerium ei kooskõlasta Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*).

Eelnõu kohta on meil järgmised märkused:

1. Eelnõus puudub erand, mille kohaselt ei ole üks sisse, üks välja põhimõtte järgimine kohustuslik Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ning täiesti uue, seni reguleerimata valdkonna õigusakti kehtestamisel.

Seletuskirjas ei ole esitatud infot Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise ega ka seni reguleerimata valdkonda puudutava õigusloome mahu kohta. Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise vajadust ei ole seletuskirjas isegi mainitud. See on kummastav, sest Euroopa Liidu õiguse ülevõtmist puudutava õigusloome maht on aastatel 2022–2024 olnud keskmiselt üle 26 protsendi.

Rahandusministeeriumi valitsemisalas on valdkondi, mille regulatsioon peamiselt tuginebki Euroopa Liidu õigusel (näiteks finantssektoris ligi 95% ja üksnes 5% tuleneb selles valdkonnas siseriiklikust õigusest, sh VÕSist, ÄSist, PankrS). Ka ei saa eeldada, et kõik direktiivid on üle võetud ülemääraselt ning nendes valdkondades on küllaga kohustusi, mida ära kaotada saaks. Seega tähendaks üks sisse, üks välja reegli kehtestamine nendes valdkondades seda, et tuleb asuda kehtetuks tunnistama teiste valdkondade seadustes olevaid sätteid, omamata valdkonnaspetsiifilisi teadmisi ja seega ka teadmata, miks ja milleks mingid sätted teiste valdkondade seadustes vajalikud on.

Seni reguleerimata valdkonnas õigusakti välja töötamine on poliitika kujundamise väljenduseks (nii Vabariigi Valitsuse kui ministri) ning see ei tähenda, et uue algatuse tõttu tuleks või saaks mõne olemasoleva valdkonna seaduse või nendes sisalduvad kohustused kehtetuks tunnistada (keeruline on uue seaduse puhul ka mujal vähendatavate kohustuste mahu määramine).

Seega teeme ettepaneku hõlmata erandiga nii Euroopa Liidu õigus kui ka seni reguleerimata valdkond.

2. HÕNTE muudatus näeb ette, et üks sisse, üks välja põhimõtte rakendamisel ei pea järgima HÕNTE § 32 lõikes 3 sätestatud nõuet, et seaduseelnõusse ei kavandata erinevate seaduste muutmise sätteid, mis ei ole seotud ühise reguleerimisobjekti või ühise eesmärgi saavutamisega. See tähendab, et eelnõu kohase muudatuse tulemusena ei pruugi ettepanek piirduda oma valitsemisala seadustes ettepaneku tegemisega, vaid ministril on võimalik teha ettepanek ka ministri enda vastutusvaldkonnast väljas oleva valdkonna reguleerimiseks. Selline muudatus võib olla vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega ja sellest tulenevalt ka Vabariigi Valitsuse seadusega.

Põhiseaduse § 94 kohaselt moodustatakse valitsemisalade korraldamiseks seaduse alusel vastavad ministeeriumid. Minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 45 sätestab valitsemisalade korraldamiseks moodustatud ministeeriumide loendi. Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõike 1 kohaselt on ministri pädevuses vastava ministeeriumi juhina muuhulgas ministeeriumi juhtimine ja valitsemisalasse kuuluvate küsimuste korraldamine peaministri korraldusega määratud pädevuse ja vastutusvaldkonna piires, samuti ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate küsimuste otsustamine, kui nende otsustamine ei ole seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega pandud alluvatele ametiasutustele või ametnikele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt hõlmab ministeeriumi juhtimise ülesanne eeskätt vastutust poliitikakujundamise eest ministeeriumi valitsemisala küsimustes. Ministerium koostab valitsemisala kujundavad poliitikadokumendid ning õigusaktide eelnõud. Minister on nii strateegilise vaate kujundaja kui ka administraator, kes korraldab ja tagab vajalike vahendite olemasolu, sh riigieelarveliste läbirääkimiste kaudu. Ka juhul, kui ühte ministeeriumi juhib kaks ministrit, ei tohi üks minister sekkuda teise ministri vastutusvaldkonda.¹

Seega on mõeldamatu, et ühe ministeeriumi koostatavasse eelnõusse lisatakse teise ministeeriumi valdkondi või teemasid, milles eelnõu koostaval ministeeriumil ekspertiisi puudub. Ministri määruste puhul puuduks ka määruse kehtestamiseks õiguslik alus (volitusnorm on valdkonna eest vastutavale ministrile).

Ühes eelnõus mitme valdkonna reguleerimine seab ka Riigikogu juhatuse keerulisse olukorda eelnõule juhtivkomisjoni määramisel.

3. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et üks sisse, üks välja põhimõtte jõustumise järel jätab Justiits- ja Digiministeeriumi kooskõlastamata eelnõu, kui reegliti ei ole kohaldatud ega esine aluseid, mille puhul võib jätta reegli kohaldamata. Me ei toeta sellist n-ö vetoõigust, sest see takistab ministritel tegemast oma valitsemisala puudutavaid poliitikaotsuseid.

4. Halduskoormuse vähendamise kohti otsivad kõik ministeeriumid ise, samuti tegeletakse halduskoormuse vähendamisega Euroopa Liidu õiguse tasandil. Valitsuse juurde

¹ https://pohiseadus.ee/sisu/3570/paragrahv_94

loodi efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda. Seega tegeletakse halduskoormuse küsimusega laialdaselt ning meie hinnangul tuleks kaaluda, kas eelnõu kohane HÕNTE muudatus on üldse vajalik, sest see toob ministeeriumidele eelnõude ettevalmistamisel kaasa olulise töökoormuse kasvu. Seletuskirjast nähtub, et 2024. aastal tõi avalikule sektorile töökoormuse kasvu 42% seaduse eelnõudest (töökoormus ei kasvanud 20% eelnõudest), samal ajal kui ettevõtjate halduskoormuse kasvu tõi kaasa 24% eelnõudest (halduskoormus ei muutunud 53 % eelnõude puhul). Olukorras, kus ka ministeeriumide tööprotsessid on optimeerimisel, et kulusid ja ametnikke vähendada, ei ole täiendavat töökoormust kaasa toov eelnõu mõistlik. Samuti muutuks HÕNTEsse lisatav üks sisse, üks välja põhimõtte rakendamine õige pea võimatuks, sest erinevate revisjonide tulemusena on juba eelnevalt koormust tekitanud sätted kehtetuks tunnistatud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Virge Aasa 5885 1493
Virge.Aasa@fin.ee