

Kooskõlastustabel

Esitaja/märkuse sisu	Justiits- ja Digiministeeriumi seisukoht
Haridus- ja Teadusministeerium	
<p>Olete esitanud ministeeriumidele kooskõlastamiseks hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse, mis puudutab nõudeid õigustloova akti eelnõule, selle seletuskirjale ning väljatöötamiskavatsusele. Alljärgnevalt esitame Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) seisukohad vastavalt väljatöötamiskavatsuses toodud arutelupunktidele.</p> <p>1. Väljatöötamiskavatsus (VTK) HTM peab VTK sisunõuete lihtsustamist põhjendatuks. Praegune nõue kirjeldada VTK-s detailselt regulatsiooni ülesehitust ei ole sageli vajalik ega ka realistlik ning viib sisulise analüüsi asemel formaalse dokumendini. Õige on suunata VTK probleemi, sihtrühmade, eesmärgi, lahendusvariantide ja põhiliste mõjude kirjeldamisele, vältides eelnõuteksti ennetavat lahtikirjutamist. See vähendab koormust väiksema mõjuga muudatuste puhul ja jätab rohkem aega sisuliseks aruteluks huvirühmadega.</p>	<p>Arvestatud. VTK sisunõudeid on kavas eelnõuga lihtsustada, edaspidi tuleb VTK koostamisel keskenduda probleemi ja eesmärgi määratlemisele, tuua välja võimalikud lahendusvariandid ja peamine mõju, sh esialgne hinnang halduskoormusele. Uuendusena on kavas VTK sisunõuetega juhtida tähelepanu tehisaru kasutamisele.</p>
<p>Soovitame, et välisriikide võrdlus oleks vabatahtlik ning seda kasutatakse eelkõige juhul, kui eelnõu ei ole poliitiliselt kokkulepitud ning argumenteeritud. Sellisel kujul jääb VTK praktiliseks tööriistaks, mitte formaalseks nõudeks.</p>	<p>Arvestatud. Välisriikide praktika võrdlemine ei ole edaspidi kohustuslik osa VTK-st. HÕNTE-ga ei nähta ette kindlat VTK vormi, ministeeriumid võivad vormi ja struktuuri valida vastavalt konkreetse algatuse sisule.</p>

<p>HTM väärtustab VTK-d varajase poliitikakujundamise vahendina, kuid tulenevalt õigusloome praktikast, siis liiga mahukad ja detailsed VTK-d kordavad hilisema seletuskirja sisu ja koormavad protsessi. Seetõttu toetab HTM eelnõu suunda muuta VTK arutelukessemaks, vähendada kohustuslikku infot ja suurendada vormivabadust. Haridusvaldkonna teemad on väga erineva ulatusega, mistõttu tuleb võimaldada valida teemale vastav VTK maht: väikeste muudatuste puhul lühike ja konkreetne, suuremate reformide puhul põhjalikum. Igal juhul peab keskmes olema probleem ja selle lahendusvariandid.</p>	<p>Arvestatud. VTK vorm ja struktuur on vastutava ministeeriumi otsustada, eelnõuga on kavas sätestada HÕNTE-s vaid kõige olulisemad nõuded. JDM-i üldine soovitus on, et VTK-d peaksid olema lühikesed, ülevaatlilikud ja avalikku arutelu toetavad dokumendid.</p>
<p>2. Mõju hindamise nõuded seletuskirjas HTM toetab mõju hindamise nõuete ümberkujundamist nii, et rõhk oleks sisulisel analüüsil, mitte üksikasjalikul loetlemisel. Mõjuvaldkondade koondamine kolme üldkategoriasse (majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnamõju) alla on meie hinnangul põhjendatud, kui horisontaalsed teemad (sh põhiõigused, keel, lapsed ja noored, digiareng ja andmekaitse) jäävad HÕNTE või mõjude meetodika tasandil selgelt nähtavaks. Selline jaotus katab haridusvaldkonna olulisemad mõjud ning annab ruumi käsitleda vajadusel täpsemaid sihtrühmi (õpilased, õpetajad, lapsevanemad, noored, haridusasutused). Ministeeriumi hinnangul lahendavad need mitmeid seniseid probleeme, kus hariduseelnõude seletuskirjades tuli formaalselt täita hulgaliselt alajaotusi, mis tegelikku lisaväärtust ei andnud.</p>	<p>Mittearvestatud. Kavas on HÕNTE-s rõhutada, et mõjuanalüüsis tuleb selgitada eelnõuga kavandatavaid sisulisi muudatusi ning alati tuua välja mõjutatud sihtrühmad. Seeläbi on soov kujundada mõjuanalüüsid rohkem sihtrühmapõhiseks. Mõjuvaldkonnad jäävad HÕNTE-s endiselt loetletuks, kuid kindlasti ei pea neid esitama eraldi alapealkirjadena. Mõju valdkondi on eelnõuga kavas muuta, kuid VTK-s esitatud kolmikjaotus pigem toetust ei leidnud. Mõjuvaldkonnad avatakse ja sisustatakse mõju määratlemise kontrollküsimustikus, mille uuendamisesse kaasatakse kõik valdkondlikud ministeeriumid. Mõjuanalüüsi ülesehitus on endiselt eelnõu autori vaba valik, kui mingis valdkonnas mõju ei tuvastata, ei pea seda seletuskirjas formaalselt märkima.</p>
<p>Eraldi mõjuanalüüsi aruande nõudest loobumist peame otstarbekaks, sest senine praktika on niikuinii koondunud seletuskirja. Haridusvaldkonnas ei ole alati mõjusid võimalik kvantitatiivselt mõõta, kuid meil on kohustus need siiski selgelt välja tuua ja põhjendada.</p>	<p>Arvestatud. HÕNTE-st on välja jäetud eraldi mõjuanalüüsi aruande koostamise nõue.</p>

<p>Peamise riskina näeb HTM, et mõjuvaldkondade üldistamine võib mõne spetsiifilise haridusmõju varju jätta, näiteks regionaalsed erisused. Oluline on, et JDM hoiaks juhendmaterjalid ajakohasena ning tagaks kättesaadava kontroll-loendi küsimustest, mida mõjuanalüüsi koostamisel kaaluda. Samuti on vajalik, et kooskõlastamisel hinnataks mõjuanalüüsi kvaliteeti, vältimaks olukorda, kus paindlikkus viib ülemääraselt lühikeste või pealiskaudsete seletuskirjadeni.</p>	<p>Selgitame. HÕNTE-s loetletud mõjuvaldkondade avamiseks ja täpsemaks selgitamiseks on juhendmaterjalina loodud <u>mõju määratlemise kontrollküsimustik</u>. Pärast HÕNTE ja mõjude hindamise meetoodika muutmist on kavas kontrollküsimustikku uuendada ning seda tehakse kindlasti koostöös kõigi ministriumidega. Regionaalne mõju on endiselt ühe valdkonnana nimetatud (kavandatud HÕNTE § 46 lg 3).</p>
<p>Lisaks peab HTM oluliseks, et mõju hindamisel pöörataks tähelepanu noorte sihtrühmale, kes on HTM-i vastutusallas olev sihtrühm. Praktikaks käsitletakse noori sageli üldise elanikkonna osana, mistõttu jääb mõju eripära märkamatuks, kuigi paljudel eelnõudel on neile otsene või kaudne mõju. Sotsiaalsete mõjude hindamise juures võiks olla noorte sihtgrupi analüüsimiseks juhendmaterjal või kontrollküsimustik, mis lihtsustaks mõjude hindamist ning aitaks eelnõu koostajat. HTM on valmis vastava meetoodika ja küsimustiku väljatöötamise panustama ning selle ettevalmistama.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Abi kontrollküsimustiku uuendamisel ning vajadusel täiendava juhendmaterjali koostamisel on teretulnud.</p>
<p>Üha kasvav arv Euroopa riike, sh nt Austria, Saksamaa, Belgia (Flandria), Prantsusmaa jt, aga ka Euroopa Komisjon ning Euroopa Nõukogu, on õigusloome- ja poliitikakujundamise protsessides noori käsitlenud eritähelpanu vajava sihtrühmana mh ka mõju hindamise kontekstis, olles mitmel juhul sisse viinud üldise kohustuse hinnata seaduseelnõude koostamisel nendega kaasnevaid mõjusid noortele. Mitmetes riikides (nt Itaalias, Iirimaa, Maltal ja Hollandis) on sarnane lähenemine katsetamisel või ettevalmistamisel. Vajaduse selle järele tingivad noorte oluliselt piiratud võimalused enda vajaduste viimiseks poliitikakujundajate ja otsustajateni, võrreldes teiste eagruppidega, sh noorte vähene esindatus otsustuskogudes ning valijaskonnas.</p>	<p>Teadmiseks võetud. JDM mõistab noortega arvestamise tähtsust ning püüame kujundada juhendmaterjalid (eelkõige kontrollküsimustiku) nii, et eritähelpanu vajavad või haavatavad sihtrühmad oleksid esile toodud. Samas peame nõudeid kehtestades arvestama ka ministriumide ressursidega ja pideva ajasurvega. Seetõttu on kriitilise tähtsusega, et iga ministrium jälgib, kuidas mõjutavad teiste ministriumide õiguslikud algatused neile olulisi sihtrühmi või valdkondi.</p>

<p>Teeme ettepaneku täiendada HÕNTE metoodikat kontrollküsimumustikuga, mis suunaks eelnõu koostajat hindama, kas regulatsioon mõjutab noorte õigusi, kohustusi, teenustele ligipääsu või arenguvõimalusi. Selline tööriist lihtsustaks mõju tuvastamist ja aitaks tagada, et noortega (st tegelikult tulevikuga) arvestatakse järjepidevalt.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Ettepaneku saab arvesse võtta kontrollküsimumustiku uuendamise käigus.</p>
<p>3. Järeelhindamine HTM toetab kavandatavaid muudatusi järeelhindamise nõuetes ning leiab, et järeelhindamine tuleb kavandada eelkõige olulise mõju või suure ebakindlusega eelnõudele. Eriti juhul, kui VTK on koostamata. HTM-i hinnangul on oluline, et iga eelnõu ei nõuaks automaatselt järeelhindamist. Haridusvaldkonnas on palju tehnilisi täpsustusi, mille puhul järeelhindamise kohustus looks aluseta koormust. Samal ajal on olemas selge vajadus nõuda järeelhindamist strateegiliste ja pika mõjuga reformide puhul, näiteks kõrgharidusrahastuse muudatuste või õppekavareformi korral.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga on kavas sätestada, et järeelhindamine tuleb kavandada siis, kui seaduse rakendamisega kaasneb märkimisväärne risk või määramatus. Lisaks korratakse ÖPPA 2030-st tulenevat kohustust näha järeelhindamine alati ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata. Nende nõuetega soovime tagada, et järeelhindamine kavandatakse kõige kriitilisematel juhtudel, jättes samas teatav paindlikkus vastutavale ministeeriumile.</p>
<p>Samas toob järeelhindamise nõude selgem sõnastamine paratamatult kaasa lisatööd – eriti mitmeaastases perspektiivis, kui järeelhindamiste tähtajad kätte jõuavad. HTM peab seetõttu oluliseks, et olulise mõju selgitus oleks toodud juhendmaterjalis vähemalt mittesiduvate orientiiridega (nt sihtrühma suurus, eelarvemõju suurusjärk, riskitase). Kindlasti toetame mõtet, et JDM ja Riigikantselei hoiavad kesket ülevaadet kavandatud järeelhindamistest ning tuletavad ministeeriumidele meelde tähtsaja saabumist. Muudatuste tulemusel võib HTMi töökoormus mõnel juhul suurendada, eriti kui järeelhindamise nõue laieneb kiirkorras koostatud eelnõudele. Järeelhindamised eeldavad inimressurssi, analüütilist võimekust ja vajadusel ka välisekspertide kasutamist.</p>	<p>Selgitatud. Mõju olulisuse hindamise nõudest on kavas HÕNTE-s loobuda, kuna tegemist on subjektiivse hinnanguga, mida on normatiivsete kriteeriumide kaudu raske määratleda. Küll aga jääb olulisuse tuvastamine sisse järeelhindamise kontekstis: ÖPPA-st tuleneb nõue näha järeelhindamine alati ette siis, kui <u>olulise mõjuga</u> seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata. Siinkohal ei ole kavas olulisuse kriteeriumi kuidagi sisustada ning see jääb igakordseks kaalumiskohaks.</p>

<p>4. Põhiseaduspärasuse analüüs</p> <p>HTM toetab põhimõtet, et iga eelnõu seletuskiri peab sisaldama läbimõeldud ja sisulist hinnangut eelnõu kooskõlale põhiseadusega. Peame õigeks, et analüüsi ulatus sõltub riive intensiivsusest ehk tehniliste ja organisatsiooniliste muudatuste puhul piisab lühikesest põhjendusest, kuid isikute õigusi või vabadusi oluliselt mõjutavate eelnõude korral on vajalik põhjalik ja argumenteeritud analüüs.</p> <p>HTM-i hinnangul aitavad kavandatavad täpsustused ennetada olukordi, kus põhiseaduslikud küsimused kerkivad alles Riigikogu menetluses või avalikus debatis. See vähendab õigusvaidluste riski, tugevdab õigusloome kvaliteeti ja toetab läbipaistvat poliitikakujundamist. Ministeeriumi vaates on tegemist sisuliselt põhjendatud ja mõistlikult tasakaalustatud muudatusega, mis teenib tervikuna avaliku halduse ja õigusriigi huve.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>5. Seaduseelnõude ja seletuskirjade keeleteoimetamine</p> <p>HTM peab keeleteoimetamist vältimatult vajalikuks. Eesti keel on meie jaoks põhimõtteline väärtus ja seda tuleb hoida ka õigusloome kaudu. Korrektselt kirjutatud eelnõud ja seletuskirjad on osa riigi usaldusväärsest ning eesti keele hoidmine algab sellest, et seadused on keeleliselt täpsed ja arusaadavad. Seetõttu toetame, et seaduskeele järjepidevuse eest vastutaks ka edaspidi JDM, kelle senine pädevus ja praktika on selles rollis selgelt välja kujunenud, arvestades seejuures HTM-i kui keelepoliitika kujundaja suunistega. HTM-il endal keeleteoimetajaid hetkel ei ole ning seni sisse ostetud teenus ei ole olnud asjakohane ega taganud õigusaktide puhul vajalikku kvaliteeti. Kuna süsteemne vastutus ja parim kompetents eelnõude keeleteoimetamisel on JDM-il, teeme ettepaneku, et JDM saaks pakkuda keeleteoimetamise teenust HTM-ile nii seaduseelnõude kui ka Vabariigi Valitsuse määruste puhul. Vastav koostööpraktika JDM-i ja teiste ministeeriumide vahel on juba olemas, mistõttu palume võimalust kasutada sama lahendust ka HTM-i tekstide puhul. Sellise lahenduse korral väheneb halduskoormus, ning senise 4 keeleteoimetamise etapi</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p> <p>HÕNTE ei reguleeri keeleteoimetamise korraldust ja selle võimalikku konsolideerimist. See küsimus räägitakse ministeeriumidega eraldi läbi.</p>

<p>asemel on võimalik eelnõu toimetada kas kahes või kolmes etapis (sõltuvalt kooskõlastusringil laekunud ettepanekutes ja nende alusel tehtud muudatustest). Ühtlasi väheneb JDM-i töökoormus, kuna kooskõlastamisele tulev eelnõu ei vaja enam keeleteoimetamist, sest see on eelnevalt JDM-i toimetatud. Seega muutub ka kooskõlastusring sujuvamaks ja kiiremaks.</p> <p>HTM nõustub JDM-i hinnanguga, et keeleteoimetuse keskne korraldus on vajalik. JDM-i normikontroll ja keeleteoimetus aitavad vältida nii õiguslikke kui keelelisi ebajärjekindlusi ning tagavad, et valitsusele ja avalikkusele esitatakse keeleliselt korrektne ja ühtse terminoloogiaga tekst. Haridusvaldkonna eelnõude puhul on see eriti oluline, sest need on suure ühiskondliku tähelepanuga ja peavad olema arusaadavad väga erinevatele huvigruppidele.</p>	
<p>HTM ei pea põhjendatuks seletuskirjade mahu formaalset piiramist. Hariduse valdkonnas on seletuskirja maht sageli objektiivselt suurem, sest mõjude kirjeldamine ja statistika esitamine on vältimatu. Seletuskiri on eelnõu lahutamatu ja sisuline osa, mitte vormitäide. Selle mahu piiramine pelgalt keeleteoimetamise ajakulu vähendamise eesmärgil ei ole põhjendatud. Seletuskiri peab sisaldama kõiki vajalikke analüüse ja selgitusi, mis annavad eelnõu mõjust tervikliku ja arusaadava ülevaate. Mahu kunstlik vähendamine kahjustaks nii kvaliteeti kui ka läbipaistvust.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga ei seata seletuskirjale mahupiirangut.</p>
<p>6. EL-i õiguse käsitlemine seletuskirjas</p> <p>HTM toetab JDM-i ettepanekuid täpsustada EL-i õiguse kajastamist eelnõude seletuskirjades ja mõjude analüüsis. Kavandatud muudatused suurendavad läbipaistvust ja muudavad eelnõude koostamise sisukamaks. Peame põhjendatuks, et seletuskirjas oleks selgelt eristatav, millised sätted tulenevad EL-i õigustest ja millised riigisisestest poliitikast, ning kas tegemist on minimaalse või täieliku harmoneerimisega. Samuti tuleks välja tuua liikmesriigile jäetud kaalutlusruum ja Eesti valikud. Haridusvaldkonnas on EL-i õiguse ulatus piiratud, kuid esineb olulisi ülevõtukohustusi (nt</p>	<p>Arvestatud</p> <p>Eelnõuga on kavas tervikuna uuesti sõnastada HÕNTE § 45, mis seab nõuded infole, mis tuleb seletuskirjas esitada eelnõu vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusele. Muudatustega nähakse muu hulgas ette, et kui Euroopa Liidu õigusakti rakendamiseks koostatud eelnõu sisaldab ka riigisisest vajadusest lähtuvaid sätteid, tuleb viimased selgelt loetleda. Samuti kehtestatakse n-ö valgusfoori süsteem vastavustabelis, et markeerida, kas direktiivi säte on üle võetud minimaalses ulatuses või laiemalt.</p>

<p>kutsekvalifikatsioonid, diplomite tunnustamine), mida HTM praktikas võtab üle minimaalses vajalikus ulatuses. Seletuskirjas tuleks lühidalt kajastada ka Eesti varasemaid seisukohti ja EL-i läbirääkimiste tulemusi, et siduda EL-i tasandi töö riigisisese õigusloomega ning võimaldada Riigikogul hinnata lõpliku õigusakti vastavust Eesti eesmärkidele. Koormuse vähendamiseks soovitame talletada EL-i menetluse käigus lühikese kokkuvõtte, mida seletuskirjas kasutada. HTM toetab vastavustabeli nõuet EL-i määruste puhul, mis eeldavad siseriiklikke õiguslikke või korralduslikke samme, kuid kohustus ei tohiks kehtida määruste puhul, mis ei too kaasa täiendavaid samme.</p>	
<p>Kokkuvõttes HTM leiab, et kavandatavad HÕNTE muudatused on sisuliselt põhjendatud ning kooskõlas hea õigusloome ja tõenduspõhise poliitikakujundamise põhimõtetega. Toetame muudatuste eesmärke – kasutajasõbralikkuse suurendamist, lihtsustamist ning põhimõtet, et tuleb hinnata niipalju kui hädatarvilik. Tervitatakse ka tähelepanu viimine riskide hindamisele ning tasakaalustatud ja objektiivse analüüsi esitamise kohustusele ning EL-i õiguse käsitlemise läbipaistavaks muutmisele. HTM toetab muudatusi tingimusel, et lõplikes nõuetes arvestatakse ministriumide töökoormust ning juhendmaterjalid uuendatakse. Nii on muudatused proportsionaalsed, praktiliselt rakendatavad ja loovad läbipaistvama õigusloome.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

Kaitseministeerium	
<p>Justiits ja Digiministeerium (JDM) on saatnud Kaitseministeeriumile kooskõlastamiseks hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi HÕNTE) muutmise väljatöötamiskavatsuse (edaspidi HÕNTE VTK). Kaitseministeerium on HÕNTE VTK läbi vaadanud ning esitab järgmised kommentaarid ja ettepanekud.</p> <p>1. Kaitseministeerium toetab igati HÕNTE VTK-s võimaliku muudatusena välja toodud väljatöötamiskavatsuses (edaspidi VTK) kohustusliku teabe esitamise vähendamist, et võimaldada senisest suuremat paindlikkust.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>2. JDM väidab, et praegune seaduseelnõude keeleteoimetuse korraldus on optimaalne. Kaitseministeerium on arvamusel, et neljakordse keeleteoimetuse näol on tegemist ressursi raiskamisega. Eriti pidades silmas, et käesoleval hetkel on käimas ka määruste revisjon, mille raames peavad kõik ministeeriumid üle vaatama, kuidas oleks võimalik sisemist töökoormust vähendada. Palume kaaluda keeleteoimetamise protsessi lihtsustamist.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>HÕNTE ei reguleeri keeleteoimetamise korraldust ja selle võimalikku konsolideerimist. See küsimus räägitakse ministeeriumidega eraldi läbi.</p> <p>Ühtlasi selgitame, et seaduseelnõudele ei toimu neljakordset keeleteoimetamist. Seaduseelnõu toimetamise põhiraskus lasub eelnõu ettevalmistaval ministeeriumil. Heaks praktikaks saab pidada seda, et kui eelnõu avalikustatakse, siis on nii eelnõu kui selle seletuskiri toimetatud. Kui kooskõlastamisel saadud muudatusettepanekute põhjal tuleb eelnõu ja seletuskirja muuta, on vältimatu, et ministeerium tagab, et ka need muudetud osad oleks toimetatud. Teisel kooskõlastusringil teeb Justiits- ja Digiministeerium üksnes eelnõu keelekontrolli, mille eesmärk on tagada seaduste õiguskeele ühtsus ministeeriumide üleselt. Kui eelnõu ei ole eelnevalt toimetatud, siis on ka JDM-l keelemärkuseid rohkem ning sisuliselt tuleb teha eelnõu keeleteoimetust. Seletuskirja keelekontrolli JDM ei tee. Seletuskirja keelelise kvaliteedi tagamine on üksnes iga ministeeriumi enda vastutada. JDM-i ülesanne on kindlustada, et Vabariigi Valitsuse istungile esitatav eelnõu versioon oleks õiguslikult ja keeleliselt korrektne. Vabariigi Valitsuse algatatavate eelnõude puhul enne algatamist rohkem keeleteoimetust ega keelekontrolli ei ole ette nähtud. Riigikogus kontrollib keeleteoimetaja üle eelnõu lõppversiooni.</p>

	<p>Kokkuvõttes ei vasta tegelikkusele väide, et täpselt ühte ja sama teksti toimetatakse neli korda. Kui jääme eesmärgi juurde, et eelnõu ja seletuskiri peavad olema toimetatud, õiguskeele ühtsus peab olema tagatud, siis leiame, et keeleteoimendamise ja keelekontrolli protsess on optimaalne.</p> <p>Keeleteoimendamise praktikate ühtlustamiseks käib regulaarselt koos õigustloovate aktide keeleteoimendajate ümarlaud, kus on nii ministriumide kui ka Riigikogu Kantselei keeleteoimendajad. Keeleteoimendajad ei taju, et mõni protsessi etapp on liigne. Probleem, millele tuleb tähelepanu pöörata, on õigusloomeprotsessi kõikideks etappideks vajaliku aja planeerimine, et eelnõu ettevalmistel oleks juba planeeritud piisav aeg keeleteoimendajale sisulise panuse andmiseks ning et järgnevatel etappidel, JDMs ja Riigikogu Kantseleis, saaks keskenduda üksnes vastavalt keelekontrollile ning Riigikogu menetluses muudetud osa toimetamisele ja eelnõu lõppteksti keelekontrollile.</p>
<p>3. Soovitame kaaluda võimalust muuta HÕNTE-t selliselt, et seaduses ja määruses ei oleks erinevad muutmismuudatusvormelid, kuna tegemist on põhjendamatu erisusega ning seetõttu on ka praktika erinev. Teeme ettepaneku jätta HÕNTE §-st 51 välja tekstiosa „, välja arvatud muutmismuudatusvormeli näide“.</p>	<p>Mittearvestatud. Määruse vormelid on praegu lihtsamad. Ühtlustamine tähendaks, et ka määruses tuleks alati kasutada pikki vormeleid. Määruste lühemad vormelid on võimalus, mitte kohustus. Olemasolevate määruste muutmisel tuleb jälgida, et algse teksti stiil säiliks. Nii on see ka väga vanade seaduste puhul.</p>
<p>4. Kaitseministeeriumi hinnangul ettepanek seoses EL-i määrustega: „Euroopa Liidu õigust üle võtva seaduseelnõu seletuskiri peaks andma hea ülevaate selle kohta, kuidas on kulgenud ülevõetava EL-i õigusakti menetlus“ ei ole otstarbekas ega ressursse arvestades mõistlik täiendus. Kui EL-i õigusakt on jõustunud, on see nii Eesti kui teiste liikmesriikide jaoks kohustuslik, olenemata sellest, kas menetluse protsessis Eesti ettepanekutega nõustuti või mitte. Kui EL-i õigusaktis on jäetud liikmesriigile kaalutus- või otsustusruum, saab selles osas riigisisises õigusaktis vastavad normid sätestada ja seletuskirjas</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga muudetakse HÕNTE-t nii, et kõnealusel juhul peab seletuskirjas esitama viite Eesti seisukohtadele. Samas see ei tähenda, et seletuskirjas peaks kirjeldama EL-i õigusakti menetluse protsessi, vaid piisab näiteks viitest veebilehele, kus on vastav info leitav.</p>

<p>selgitada. Kogu EL-i õigusakti menetluse protsessi seletuskirjas ümber kirjutada on ebamõistlik ja liigselt koormav ning tõstab märkimisväärselt ametnike töökoormust.</p> <p>Tulenevalt eelnevast leiame, et VTK-s tehtud ettepanek täiendada seletuskirja EL-i õigusakti menetlust puudutavate nõuete lisamisega, ei lähtu lihtsustamise ja bürokraatia vähendamise eesmärgist. Palume HÕNTE-s seletuskirja nõudeid selles osas mitte täiendada.</p>	
<p>Kliimaministeerium</p>	
<p>Vastusena Justiits ja Digiministeeriumi esitatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise väljatöötamiskavatsusele märgib Kliimaministeerium esmalt, et HÕNTE ajakohastamine ja õigusloome parendamine on tervitav ja vajalik, ent kõrvuti halduskoormuse vähendamise eesmärgiga peaks HÕNTE muutmisel eesmärk olema ka bürokraatia vähendamine ja menetluste kiirendamine ning seega lisanduvate mittevajalike tööülesannete näol lisakulude tekitamise vältimine õigusaktide koostamisel. VTK-s on juhitud tähelepanu Justiits- ja Digiministeeriumi ülesannete hulka kuuluva keeletoimetamise seisukohast liigpikkadele seletuskirjadele, kuid meie hinnangul on sama mure asjakohane ka kõigi teiste eelnõuga seotud isikute vaates (eelnoo koostaja, huvigrupid, kooskõlastavad asutused, Riigikogu), mistõttu ei ole otstarbekas nõuda seletuskirjas täiendavat infot, mida tegelikkuses hädasti vaja ei ole.</p> <p>Alljärgnevalt esitame oma täiendavad ettepanekud esitatud VTK-le:</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p> <p>Nõustume tähelepanekutega, kuid märgime, et HÕNTE muutmise eesmärk ei ole õigusloomemenetluse kiirendamine. Veel kiiremaks minna on keeruline. <i>Ultima ratio</i> põhimõttest lähtudes ei saa õiguslik sekkumine kunagi toimuda kergekäeliselt ning menetluse kiirus ei tohi seega olla eesmärk iseeneses. Seades eesmärgiks kiirema õigusloome, satuvad ohtu õigusriigi ja demokraatia põhimõtted, mida kokkulepitud ja ettenähtav õigusloomeprotsess endas kannab (nt huvirühmade kaasamine, regulatsiooni kooskõla kehtivate õigusaktidega, põhiõiguste kaitse, tõenduspõhine poliitikakujundamine). Eelnõu seletuskirjas ei tule esitada sellist infot, millel puudub otstarve.</p>
<p>1. VTK koostamine. Kliimaministeerium on jätkuvalt seisukohal, et VTK näol praegusel kujul on tegemist olulise halduskoormusega, millest võiks loobuda järgmistel põhjustel: VTK on küllaltki abstraktne, VTK väljapakutud lahendused võivad oluliselt muutuda ja üldjuhul muutuvadki. Huvirühmad peavad sisuliselt reageerima kahele etapile, kaks korda lugema ja kommenteerima. Oleks vaja võrrelda VTK-des esitatud lahendusi ja hiljem koostatud eelnõude tegelikku sisu, kuna tavapäraselt on praktikas pigem nii, et eelnõu ja VTK-s kavandatud lahendused erinevad olulisel määral. Seega ei täida VTK</p>	<p>Mittearvestatud.</p> <p>Eelnõuga ei loobuta VTK koostamisest, kuna see on õigusloomeprotsessi läbipaistvuse tagamiseks oluline osa ning aitab varakult huvirühmasid informeerida ja kaasata. Samas muudetakse eelnõuga VTK koostamise nõuded paindlikumaks.</p> <p>Näited, kus eelnõuga kavandatud lahendus erineb oluliselt VTK-s pakutust, peegeldavad justnimelt seda, miks VTK on vajalik. See näitab, et VTK-s tõstatatud probleem või pakutud lahendused ei olnud asjakohased ning VTK-ga ennetati igakülgselt kaalumata lahenduse</p>

<p>paljudel juhtudel oma eesmärgi ja sel puudub sellisel juhul ka sisuline väärtus. Eelnõu kavand tekitab rohkem sisulist dialoogi, sest seal on juba konkreetne lahendus konkreetsetes sõnastuses, millele huvigrupp saab reageerida.</p>	<p>kavandamist konkreetsete sätetena. Esineb olukordi, kus VTK põhjal ei koostata kunagi seaduseelnõu, sellisel juhul aitab VTK vältida ülereguleerimist. Huvirühmade kaasamine eelnõu etapis on kahtlemata vajalik, kuid siis toimub arutelu juba konkreetsete sätete üle ning on vähetõenäoline, et põhimõttelisi lahendussuundi enam muudetakse (isegi, kui huvirühmad seda sooviksid). Täpsustame ka, et VTK koostamise koormust ei saa käsitleda halduskoormuse, vaid kui, siis töökoormusena. Leiame, et VTK koostamine ei ole täiendav ja tarbetu töökoormus. Iga muudatuse eel tuleb sõnastada, mis on probleem, mis on soovitud eesmärk ning kaaluda erinevaid lahendusvariante eesmärgini jõudmiseks ja hinnata erinevate variantide võimalikku mõju. Kogu seda infot saab kasutada eelnõu koostamise etapis.</p>
<p>2. Seaduste järelhindamine. Kliimaministeeriumi hinnangul ei saa järelhindamise osakaalu suurendamine õigusloomes olla eesmärk iseenesest. Järelhindamine võib olla mõistlik teatud juhtudel, kus mõju on võimalik ühemõtteliselt mõõta (nt alaealiste õigusrikkujate arv), kuid alati ei ole see võimalik või mõistlik. Kui mõne õigusaktiga kaasnevad oodatust suuremad (negatiivsed) mõjud, on alati võimalus seda õigusakti muuta ning vastavas eelnõus kirjeldada varasema õigusakti ning planeeritavate muudatuste mõju – nii nagu see senini on ka toimunud.</p>	<p>Selgitatud. Nõustume, et seaduse tasandil kavandatud järelhindamine ei ole kõigil juhtudel vajalik, ning selleks pakume eelnõuga välja võimalikult paindliku järelhindamise regulatsiooni (kavandatav HÕNTE § 46 lg 7). Järelhindamise tulemus ei pruugi olla see, et õigusakt vajab uuesti muutmist.</p>
<p>Väljapakutud variant 1 puhul on kesksel kohal küsimus, kes ja milliste kriteeriumite alusel otsustab, mis on „oluline mõju“? Variandi 2-kohane riskipõhine lähenemine eeldab selget metoodikat, koolitusi ning suurendab töökoormust. Millisel juhul tuleks kindlasti teha järelhindamine, peaks olema üheselt kirjas.</p>	<p>Selgitatud. Eelnõus on välja pakutud n-ö riskipõhine lähenemine (lisaks ÖPPA-s juba sisalduvale nõudele). Tegemist on kahtlemata mõnevõrra subjektiivse kriteeriumiga, kuid selle eelis on võimalus arvestada järelhindamise kavandamisel konkreetse eelnõu ja muudatuse asjaolusid.</p>

<p>3. Põhiseaduspärasuse analüüs. Teeme ettepaneku sätestada HÕNTEs (või selle lisana) konkreetne kontrolliskeem, et analüüs oleks süsteemne ja hõlmaks kõiki vajalikke aspekte ja põhiõigusi. Põhiseaduslikkuse analüüsi koostamisel tekib sageli kahtlus, kas asjakohaste põhiõiguste valim on piisav ning kas valitud lahenduse järeldused lahenduse põhiseaduspärasuse kohta on selged ja piisavad. Kontrollnimekiri võiks loetleda kõik põhiõigused, millest saaks välja noppida asjakohased (nt õigusselgus, võrdsus, eraelu puutumatus, ettevõtlusvabadus, omandiõigus jne).</p>	<p>Selgitatud. Erinevat liiki põhiõiguste riive põhiseaduspärasuse kontrolliskeemid on välja töötatud ja kõikidele kättesaadavad näiteks Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaannetes. Siiski on Justiits- ja Digiminieestriumi korraldatud õigusloomeakadeemia raames toimuvate põhiseadusepärasuse analüüside koostamise praktiliste koolituste tarbeks koostöös Tartu Ülikooliga välja töötatud õigusloomes põhiseaduspärasuse analüüside koostamiseks täpsustatud juhend. See on avaldatud Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel.</p>
<p>4. EL otsustusprotsessides esitatud seisukohtade esitamine seletuskirjas. Eelneva otsustusprotsessi detailne kirjeldamine üldise nõudena toob kaasa suure tööjõukulu ning seletuskirja mahu võrdlemisi olulise paisumise. Lisaks ei ole sellest suuremat lisandväärtust õigusakti lõppsõnastuse selgitamisel, kuna läbirääkimised EL nõukogus ning triloogid Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel võivad viia hoopis teistsuguste tulemusteni, mille on poliitilisel tasandil lõpuks siiski heaks kiitnud ka Eesti (seda isegi juhul, kui algselt oldi oma seisukohtades selle vastu). Juhul, kui konkreetsete sätete puhul on asjakohane viide varasemale EL otsustusprotsessile (nt seisukoha kujundamisel huvigruppidega toimunud läbirääkimised vmt), on sellise info esitamise võimalus juba praegu olemas.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga muudetakse HÕNTE-t nii, et kõnealusel juhul peab seletuskirjas esitama viite Eesti seisukohtadele. Samas see ei tähenda, et seletuskirjas peaks kirjeldama EL-i õigusakti menetluse protsessi, vaid piisab näiteks viitest veebilehele, kust on vastav info leitav.</p>
<p>Lisaks juhime tähelepanu, et õigusaktide menetlus kestab EL-s enamasti aastaid ning ka Eesti seisukohad võivad erinevates menetlusetappides olla erinevad. Viimane omakorda eeldab täiendavaid selgitusi ning võib tekitada olukorra, kus EL õigusakti ülevõtva riigisisese õigusakti menetluses koondub tähelepanu seletuskirjas esitatud infole Eesti seisukohtade kohta, mis olid küll asjakohased konkreetsel ajahetkel, kuid mitte enam vastuvõetud õigusakti ülevõtmisel. Varasemate seisukohtade selgitamine eeldaks omakorda ka vastavate EL õigusakti sätete esitamist konkreetsel</p>	<p>Arvestatud. Seletuskirjas ei ole vaja kirjeldada Eesti seisukohtade ja nende muutumise sisu, vaid tuleb esitada üksnes viide veebilehele, kust see info on leitav.</p>

<p>ajahetkel, mis on aga absoluutselt asjassepuutumatu lõppteksti seisukohalt. Isegi juhul, kui Eesti oli algselt EL konkreetse nõude kehtestamise vastu, ei ole selle õigusaktina vastuvõtmise järgselt enam võimalik seda mitte üle võtta ja ka seletuskirjas selliste aspektide rõhutatud väljatoomine võib viia vale arusaamiseni (sh võib tekitada mulje, nagu saaks Eesti nõuet mitte rakendada).</p>	
<p>5. EL määruste vastavustabel. Kliimaministeerium ei toeta EL-i määruste rakendamisel vastavustabeli koostamise kohustust. EL-i määrused on otsekohalduvad ning riigisisene menetlus puudutab vaid riigisisese õiguse vastavusseviimist, mis juba iseenesest näitab ära, milline osa ei ole olnud vastavuses või piisav EL-i määruse kohaldamiseks. Tavapäraselt on EL-i määruse rakendamiseks vaja nimetada riigisisene pädev asutus ja kehtestada vastutussätted – määrused kehtestatakse tavapäraselt piisava detailsusastmega valdkondades, kus menetluse ühetaolisus üle EL-i on oluline, ning eesmärk on, et puuduks vajadus kehtestada rakendusmehhanismi igas liikmesriigis eraldi. Seega koosneks VTK-s väljapakutud vastavustabel tõenäoliselt ca 99% ulatuses konstanteeringust, et nõuet rakendatakse vastavalt määrusele (kuna riigisisesse õigusesse seda üle ei võetagi).</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga ei kehtestata vastavustabeli nõuet EL-i määruste jaoks. EL-i määruse rakendamise korral tuleb eelnõu kohaselt esitada nende määruse artiklite loetelu, mille rakendamiseks on vaja Eesti seadusi muuta (kontaktpunktiks oleva asutuse määramine, karistused vmt).</p>
<p>Keeleline toimetamine. VTK-s on ühe alternatiivse ettepanekuna keeleteoimetus etapi kiirendamiseks välja pakutud piiri seadmist seletuskirja mahule. Arvestades õigusaktide äärmiselt erinevat mahtu ning seletuskirjale kehtestatud nõudeid ei toeta me ettepanekut. Leiame, et selle küsimuse õigusliku reguleerimise asemel saaks JDM pigem kasutada alternatiivseid meetodeid nagu koolitused või ringkirjad, kus pööratakse tähelepanu juhtumitele, kus seletuskirjades on esitatud liigset, kordavat või ebavajalikku infot. Samuti saaks keeleteoimetaja ise teha vajadusel konkreetseid ettepanekuid teksti lühendamiseks.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga seletuskirjale mahupiirangut ei seata.</p>

Kultuuriministeerium	
<p>Kultuuriministeerium kooskõlastab hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse.</p> <p>Kultuuriministeerium leiab, et HÕNTE muutmine on tervitatav ja vajalik. Esitame alljärgnevalt mõned kommentaarid.</p> <p>1. Eelnõu seletuskirja mõjude hindamise nõudeid puudutavad muudatused peaksid seletuskirja koostamise protsessi lihtsustama (vähem kordusi ja info killustumist), lisama paindlikkust ja vajaliku info leitavust toetama.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>2. Nõustume VTK-s väljatooduga, et järelhindamine võiks kujuneda õigusloomeprotsessi loomulikuks osaks ja selle vajalikkust ning kasutegureid võiks selgitada juhendite, koolituste ja arutelupäevadega. Leiame, et HÕNTEsse ei peaks lisama uusi formaalseid nõudeid, kuid vajadusel saaks HÕNTEs sätestada järelhindamise vajalikkuse üle otsustamine riskipõhiselt.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>Eelnõuga on kavas kehtestada n-õ riskipõhine lähenemine järelhindamise kohustuse sätestamisel seaduses (kavandatud HÕNTE § 46 lg 7).</p>
<p>3. EL-i õiguse ülevõtmist kajastava info lisamine seletuskirja tuleks kavandada sellisel moel, et seletuskirja maht ei suureneks veelgi. Lisatav info peaks olema ülevaatlik, ent mitte ülemäärane. Eelnõu sisu ja võrdleva analüüsi juures toodud selgitusest tuleb tavapäraselt välja, milliste EL õiguse sätete ülevõtmiseks/rakendamiseks muudatused tehakse ning kordused seletuskirja erinevates osades ei oleks vajalikud. Lisaks tuleks kaaluda, kas EL otsekohalduva määruse vastavustabeli koostamise nõue on hädavajalik.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>Eelnõuga muudetakse HÕNTE-t nii, et kõnealusel juhul peab seletuskirjas esitama viite Eesti seisukohtadele. Samas see ei tähenda, et seletuskirjas peaks kirjeldama EL-i õigusakti menetluse protsessi, vaid piisab näiteks viitest veebilehele, kus on vastav info leitav.</p>
<p>Kultuuriministeeriumi õigusloomega tegelevad ametnikud on valmis andma täiendavat sisendit HÕNTE konkreetsete muudatuste väljatöötamisel.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	
<p>Täname, et esitasite kooskõlastamiseks Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE) muutmise väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK).</p> <p>1. Kooskõlastame VTK järgmiste märkustega.</p> <p>1.1. Väljatöötamiskavatsus</p> <p>VTK-s on välja pakutud, et edaspidi koostatavates väljatöötamiskavatsustes võiks vähendada kohustusliku teabe esitamist. Toetame antud eesmärki, kuid VTK-s on sisuliselt märgitud nende praegu kehtivate kohustuslike nõuete kohta, mis Justiits- ja Digiministeeriumi (edaspidi JDM) hinnangul edaspidi ei oleks kohustuslikud, et need võib esitada teiste kohustuslike nõuete juures. Oleme seisukohal, et nõuded kas on või neid ei ole, ehk ei saa jääda umbmäärane „võib esitada“ juurde. Ehk sisu nõude ühest kohast teise tõstmine ja lisandus, et võib midagi esitada, ei tee väljatöötamiskavatsuse vormi lihtsamaks ega selgemaks. Palume HÕNTE-sse jätta ainult kohustuslikud nõuded.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>HÕNTE-sse on kavandatud jätta üksnes need sisunõuded, mille järgimine VTK koostamisel on kohustuslik. Sõnastusi on üldistatud, jättes VTK koostajale suurema otsustusruumi, mis infot konkreetse algatuse puhul kajastada. Uuendusena on kavas lisada võimalike lahenduste juurde viide tehisarul põhinevatele lahendustele. Sisunõudeid selgitatakse täiendavalt mõju hindamise metoodikas, mille muutmine on samuti ettevalmistamisel.</p>
<p>Ühtlasi toetame eesmärki muuta väljatöötamiskavatsuse sisunõuded arutelukeskseks ja vähendada formaalsust, kuid mitte mõjude hindamise sisunõuete arvelt. Väljatöötamiskavatsuse roll on tagada, et poliitikavalikute tegemine põhineks andmepõhistel kaalutletud alternatiividel, seega on mõjuanalüüsi roll osa arutelist, mitte üksnes eelistatud lahenduse põhjendus. Kui mõjuhinnang koostatakse ainult eelistatud lahenduse ja mitte teiste alternatiivide kohta, siis on ohustatud väljatöötamiskavatsuse läbipaistvus ja põhjendatus. Valitud sobivaim lahendus peaks tuginema teiste variantide mõjude (sh riskide) võrdlusele ja see eeldab väljatöötamiskavatsuses mõjude analüüsimist kõikide pakutud alternatiivide puhul.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>Nõustume, et VTK peab aitama kaasa eri poliitikavalikute kaalumisele ja seeläbi andmepõhisele otsustamisele. Kooskõlastamisele esitatud VTK-de hulgas leidub nii selliseid, kus esitataksegi mitu alternatiivset või teineteist täiendavat poliitikavalikut kui ka selliseid, kus sisuline poliitikavalik on juba mingisugustel põhjustel teada (eelistatud lahendus) ning otsustusruum piirdub lahenduse üksikasjade üle otsustamisega. Leidub ka näiteid VTK-dest, kus osades küsimustes on eelistatud lahendus juba teada, kuid teistes lahendusi alles kaalutakse. VTK sisunõuded peavad praktikas sobituma väga eripalgelisteks olukordadeks. Nõue igakordselt teisi lahendusvariante võrrelda võib kaasa tuua sisutühja formaalse teksti lisandumise, mis VTK-le lisaväärtust juurde ei loo. Samuti tasub rõhutada, et huvirühmad on</p>

	<p>väljendanud arvamust, et kui teatud juhtudel on eelistatud poliitikavalik juba teada, siis võiks seda VTK-s ka selgelt öelda. Lahenduste eeliste ja puuduste võrdlemine on üks võimalik lähenemine mõju hindamisele VTK etapis. Seda selgitatakse täpsemalt ka mõju hindamise meetodikas, mille ajakohastamine on samuti praegu käsil.</p>
<p>Me ei toeta seaduseelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava nõude kaotamist. Tegevuskavad on oluline osa õigusloome demokraatlikust ja läbipaistvast protsessist, võimaldades avalikkusel ja huvirühmadel jälgida ja kaasa rääkida poliitikamuudatuste elluviimisel. Tegevuskava loob vastutuse ja ajalise raamistiku poliitikameetmete rakendamisel ja kaasamisprotsessi jaoks, sh toetades kaasatavate võimalust oma osalemiseks vajalikku aega ette planeerida.</p>	<p>Arvestatud.</p>
<p>1.2. Mõju hindamise nõuded seletuskirjas</p> <p>Toetame eesmärki ajakohastada mõju hindamise nõudeid ja muuta neid sisulisemaks juhendmaterjalide tasandil. Peame oluliseks, et HÕNTE-s oleks selgelt sätestatud mõjude hindamise põhimõtted, samas eelistame, et konkreetse mõjude hindamise korraldus ja struktuur (nt valdkondade või sihtrühmade kaupa) jääks paindlikuks, et seda saaks kohandada vastavalt eelnõule, mille kohta mõjuanalüüs kirjutatakse. Detailsemad nõuded ja meetodilised juhised on otstarbekas jätta juhendmaterjalidesse.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>Seejuures rõhutame, et ükskõik millised mõjuanalüüsi põhimõtted HÕNTE-sse lõplikult valitakse – olgu see üldiste mõjukategooriate (majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnamõju) või üldiste põhimõtete nimetamine või hoopis sihtrühmade põhise lähenemise määratlemine, siis peab selgesõnaliselt sõnastama kohustuse hinnata ka eelnõu ruumilist mõju ning mõju inimeste põhiõigustele soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise vaatest.</p> <p>Nõue analüüsida õigusakti ruumilist mõju on vaja lisada, sest see ei sisaldu nõuetes praegu üldse, aga sellega arvestamine muutub ajas üha olulisemaks. Seejuures saab MKM aidata kaasa, et nendesse abimaterjalidesse lisatakse juhised ja kontrollküsimused ruumilise arengu eesmärkidele vastavuse analüüsimiseks. HÕNTE § 46 elluviimise abimaterjal „Mõjude määratlemise kontrollküsimustik“ ei hõlma ruumilise arengu eesmärke, mis sisalduvad üleriigilises planeeringus. Samuti ei leidu viidet ruumilise arengu eesmärkidele Vabariigi Valitsuse reeglendi § 5 lõike 2 alusel kinnitatud mõjude hindamise metoodikas. HÕNTE § 46 lõikes 3 sätestatud mõjude analüüsi aruande kohustus on otstarbekas kaotada, kuna neid praktikas ei koostata.</p>	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>Eraldi mõjuvaldkonnana on kavas HÕNTE-s nimetada „mõju võrdsetele võimalustele“. HÕNTE-s loetletud mõjuvaldkondi täpsustatakse ja avatakse mõju määratlemise kontrollküsimustikus, mille uuendamine on edaspidi kavas. Seal on võimalik selgitada ka ruumilise mõju hindamist ning JDM on selle osas hea meelega valmis koostööks.</p> <p>Juhime tähelepanu, et Eestis on õigusloomes mõju hindamise süsteem kujundatud nii, et hinnang seisneb kehtiva olukorra võrdlemisel olukorraga, kus lahendust rakendatakse (lihtsustatult: <i>olukord poliitikaga – olukord poliitikata = mõju</i>). Mõju ei hinnata strateegiliste eesmärkide vastu. See on nii vältimaks hinnangute kallutatust ja tagamaks ühetaoline lähenemine eri valdkondadele.</p> <p>Kehtivas HÕNTE § 46 lõikes 3 nimetatud kohustus on eelnõuga kavas kaotada.</p>
<p>Mis puudutab mõju inimeste põhiõigustele soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise vaatest, siis see soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 9 lõikest 2 tulenev kohustus riigiasutustele on mõju hindamise vaatest oma olemuselt horisontaalne, puudutades potentsiaalselt kõiki mõjuvaldkondi ja sihtrühmi samaaegselt. Kui seda ei ole HÕNTE tasandil selgelt väljatoodud, on oht, et mõjuhindamine soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise osas jääb praktikas tagaplaanile – eriti juhul, kui mõjuanalüüsi raamistik muutub üldisemaks või vabamalt tõlgendatavaks.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>Lisatud valdkond „mõju võrdsetele võimalustele“.</p>

<p>Samuti on vajalik mõjude hindamise põhimõtetes teadmis- ja andmepõhisuse printsiibi eraldi rõhutamine ning arvesse võtta nii makro- kui ka mikrotasandit, st et mõjude hindamine on oluline mitte ainult nende algatuste puhul, millel on kaugeleulatav mõju ühiskonnale või majandusele tervikuna, vaid ka nende puhul, kus mõjutatud on üks sektor, ühiskonna grupp (nt eakad) või regioon. Samuti hinnates mõjutatud sihtrühma suurust, tuleb arvestada, et mõni mõju, mis võib olla väike absoluutterminites, võib olla eriti oluline mõnele ühiskonnagrupile (nt eakad, üksikvanemad vms). Näiteks Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendis on märgitud, et see, mida loetakse oluliseks mõjuks, peab selguma eksperthinnangutest ja huvigruppide tagasisidest (mitte tehnilistest arvutustest). Sotsiaalsete mõjude hindamise juhendis rõhutatakse nende mõjude olulisuse hindamisel just kvalitatiivsete meetodite kasutamise vajadust.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Nõustume, et mõju olulisus on kontekstispetsiifiline ning selle tuvastamine ei ole tehniliste arvutuste põhjal alati võimalik. Eelnõuga loobutakse mõju olulisuse tuvastamise nõudest senisel kujul. Eelnõuga kavandatud proportsionaalsuse põhimõte (kavandatud HÕNTE § 46 lg 6) seisneb selles, et olulisemat mõju hinnatakse põhjalikumalt ja esmajärjekorras. Sõltuvalt olukorrast võib see tähendada, et oluline mõju, mis tuleb fookusesse võtta, avaldub ühele konkreetsele sektorile, grupile, piirkonnale või muu tunnuse alusel piiritletavale sihtrühmale.</p>
<p>Eraldi peame oluliseks rõhutada, et kuna puudub selgus, kuidas kavandatud juhendmaterjalid suhestuvad HÕNTE nõuetega, siis on ka keeruline hinnata, millises sõnastuses HÕNTE peaks olema ja millised aspektid/küsimused jäävad juhendmaterjalidesse. Peame väga oluliseks, et juhendmaterjalid oleksid sisukad, praktilised ja selgitavad, mitte pelgalt kontrollküsimuste loetelu. Praegu kasutatav kontrollküsimustik võimaldab enamasti vastata „jah/ei“, mis ei toeta mõjude sisukat analüüsi ega kvalitatiivset hinnangut. Juhendmaterjalid peavad aitama ametnikel mõista mitte ainult mida hinnata, vaid ka kuidas. Soovitame, et HÕNTE ja juhendmaterjalid töötatakse välja paralleelselt ning testitakse tervikuna praktikas enne lõplike muudatuste kinnitamist. See tagaks, et normatiivne raamistik ja meetodiline tugi moodustavad ühtse ja toimiva süsteemi. Toetame mõju hindamise nõuete laiemat arutelu korraldamist ministriumide vahel, mis oleks ühtlasi sisukam kui JDM 12.11.2025 korraldatud käesoleva VTK arutelu, et tekiks praktiliselt töötav mõjude hindamise raamistik, mis toetaks kvaliteetseid mõjuanalüüse ja seega ka otsustajate teadlikke valikuid. Oluline on, et tekkiv raamistik toetaks</p>	<p>Teadmiseks võetud. HÕNTE ja mõju hindamise meetodika muutmine on kavandatud samaaegselt. Kontrollküsimustikku muudetakse jooksvalt. Alati, kui valdkonnaministriumil on ettepanek kontrollküsimustiku täpsustamiseks, saab selle esitada JDM-le.</p>

<p>senisest paremini seaduseelnõudes ka sisukat soolise võrdõiguslikkuse ja võrdsete võimaluste analüüsi ja edendamist ning välistaks riski, et soospekt ja vähemusrühmad jäävad mõjuanalüüsist välja.</p>	
<p>Mõjude hindamise metoodika osas on kirjale lisatud eraldi failina ettepanekud, mis on esitatud Riigikantseleile arengukavade koostamise vaatest.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>1.3. Järelehinnaamise nõuded HÕNTE-s Järelehinnaamisest tuleks meie hinnangul loobuda ning vastav regulatsioon HÕNTE-st välja jätta, kuna regulatsioonide täitmist jälgitakse regulaarselt ja vajadusel seadusi muudetakse. Järelehinnaamine omaks sisulist väärtust siis, kui vastu võetakse uus regulatsioon ning seda ei muudeta enne, kui on toimunud soovitatud kolme kuni viie aasta möödudes järelehinnaamine. Vastasel korral ei anna järelehinnaamine mingit väärtust, kui nähakse uuele regulatsioonile ette järelehinnaamine, kuid seda enne järelehinnaamist muudetakse. Sellisel juhul ei hinnata ju enam ka algset regulatsiooni, vaid juba muudetud regulatsiooni. Ühtlasi, kas siis oleks võimalik ka järelehinnaamist edasi lükata, et periood algab uuesti, kuna regulatsioon on muutunud? Seega ei loo järelehinnaamise nõue meie hinnangul eraldi väärtust.</p>	<p>Mittearvestatud. Järelehinnaamise regulatsioon on vajalik, et õigusloomes oleks olemas võimalus asjakohasel juhul tagada, et loodava õigusakti rakendumist hiljem seiratakse ning saadud info avalikustatakse. Ei saa pidada heaks praktikaks olukorda, kus õigusnormid võetakse vastu, kuid regulatsiooni täitmist/rakendumist ja kavandatud poliitika tegelikku mõju ei hinnata. Isegi kui seiratakse, jääb vastav info asutusse, kuigi huvi tulemuste vastu võib olla laiem. JDM-i hinnangul peaks järelehinnaamise regulatsioon olema võimalikult paindlik, et mitte tekitada eelnõu koostajatele tarbetut töökoormust. Eelnõukohaste muudatustega just sellist paindlikkuse võimaldamist taotletaksegi. Praktikas on võimalik ühendada eri protsesside käigus toimuvad hindamised – näiteks, kui on kavas arengukava või struktuurivahenditest rahastatud poliitika järelehinnaamine, võib selle raames hinnata ka regulatsiooni mõju ja avalikustada tulemused, ning seeläbi lugeda järelehinnaamise kohustus täidetuks.</p>
<p>Kui järelehinnaamise nõudest ei plaanita täielikult loobuda, siis alternatiivselt toetame mõtet muuta see õigusselgemaks ja siduda nõue eelnõudega, millel kaasnevad olulised mõjud või ilmnevad võimalikud ebasoovitavad riskid. Oluline on, et järelehinnaamise vajalikkuse hindamisel võetakse arvesse ka mõjusid inimeste põhiõigustele, sh haavatavatele sihtrühmadele.</p>	<p>Arvestatud.</p>

<p>Samuti märgime, et kuigi VTK-s on märgitud, et järelhindamise puhul lisatakse eelnõusse aasta täpsusega tähtaeg, millal järelhindamine hiljemalt kavandatakse, siis järelhindamise tähtaega ei ole alati võimalik aasta täpsusega määrata ning teatud olukordades peab tähtaeg olema võimalikult paindlik. Vastasel juhul muutub järelhindamine ikkagi lihtsalt formaalseks kohustuseks, mis ei täida tegelikku eesmärki. Näiteks ei olnud võimalik määrata aasta täpsusega järelhindamise tähtaega töötuskindlustuse seadus muudatuste puhul (vt 01.01.2026. a jõustuva redaktsiooni § 5210). Muudatusega seati töötuskindlustushüvitise maksmise periood sõltuvusse tööturu olukorraga. Enne hüvitise maksmise baasperioodi lõppemist võrdleb Eesti Töötukassa töötute arvu varasemate aastate keskmisega. Seaduses on ette nähtud hüvitise maksmise perioodi osas kolm võimalikku stsenaariumi, mis kõik sõltuvad varasemate aastate töötute arvust. Käesolevaks hetkeks ei ole veel rakendunud kõrge tööpuuduse stsenaarium, s.t registreeritud töötuid on vähemalt 20% rohkem, kui viimasel kolmel aastal keskmiselt. Mõju saab hinnata üksnes pärast muudatuste rakendumist ning rakendamise periood peab olema sedavõrd pikk, et mõju jõuaks avalduda, et selle pinnalt saaks järeldusi teha.</p>	<p>Selgitatud. HÕNTE-s ei ole sätestatud, et järelhindamist reguleeriv säte peab sisaldama tähtaega aasta täpsusega (küll aga on vastav suunis järelhindamise juhendmaterjalis). Seega on võimalik, et taolistel erijuhtudel nagu kirjeldatud, ei kavandata järelhindamist konkreetse aasta täpsusega, vaid sõltuvalt mõnest muust asjaolust.</p>
<p>1.4. Seaduseelnõude ja nende seletuskirjade keeletoimetamine VTK-s käsitletud seaduseelnõude ja seletuskirjade keeletoimetamine on oluline teema. Soovitame täiendavalt kaaluda, kas keeletoimetajate omavaheliste seisukohtade parema kattuvuse osas oleks võimalik leida täiendavaid lahendusi. Seejuures ei toeta me VTK-s palutud keeletoimetuse probleemi alternatiivse lahendusena seletuskirjale mahupiirangu seadmist, sest eelnõud on väga erineva mahu ja sisuga ning seletuskiri peab avama kavandatavaid muudatusi piisavalt.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga seletuskirjale mahupiirangut ei seata. Ühtlasi selgitame, et regulaarselt kogunevad ministriumide ja Riigikogu Kantselei keeletoimetajad muu hulgas selleks, et praktikat ühtlustada. Keeletoimetamise korralduse kohta oleme täpsema selgituse andnud Kaitseministeeriumi esitatud ettepanekule.</p>
<p>Keeletoimetajate puudus ei ole meie arvates piisavalt kaalukas põhjus heast õigusloomest loobumiseks.</p>	<p>Nõustume seisukohaga täielikult.</p>

<p>1.5. HÕNTE muutmise mõju</p> <p>VTK-s on muudatuste mõju hinnatud väheoluliseks, kuid meie hinnangul on plaanitavate muudatuste mõju demokraatliku riigi ja läbipaistva poliitikakujundamise seisukohalt siiski oluline. Peame vajalikuks, et HÕNTE muudatuste mõju hinnataks ka demokraatia vaatest, mitte tehnilise menetluse aspektina. HÕNTE muutmise võiks olla eeldus läbipaistvaks, kaasavaks ja tõendus põhiseks õigusloomeks, mistõttu saab muudatuste mõju hinnata ühiskonna vaatest oluliseks.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>Eelnõuga kavandatavad muudatused ei ole niivõrd ulatuslikud, et tähendaksid põhimõttelisi muutusi Vabariigi Valitsuse õigusloomepoliitikas. Rahvusvahelises võrdluses on Eesti OECD riikide hulgas esireas seadusloome läbipaistvuse osas, näiteks avalikustatakse õiguslikud algatused meil väga varajases etapis (VTK), mõju hindamine on õigusloomeprotsessi integreeritud, ministriumide kooskõlastuskirjad ja huvirühmade arvamused on avalikud jne. Neid olulisi põhimõtteid eelnõuga ei muudeta. Kuid nõustume, et õigusloome menetlus ja õigusloomele kohalduvad nõuded on kahtlemata olulised nii demokraatia kui ka õigusriigi põhimõtte tagamisel.</p>
<p>Kui peate vajalikuks HÕNTE muudatustele mõjusust lisada, siis soovitage analüüsida ministriumide ettepanekuid, mis esitati Teile aasta tagasi sama algatuse raames. Kiirkorras väheolulise mõjuga dokumenti menetledes saame küll VTK-s toodud HÕNTE ajakohastamine ajendi formaalselt täidetud, kuid eesmärgid võiksid JDM-1 kui õigusloome koordineerijal olla ambitsioonikamad.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>Nii VTK kui ka eelnõu koostamisel analüüsisime kõiki ettepanekuid, muu hulgas ka neid, mis esitati vastusena justiitsministri algatusele 2024. aastal. MKM-i ettepanekud on loetletud ka käesolevas kooskõlastuskirjas.</p>
<p>2. Lisaks VTK-s esitatud teemadele ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium (edaspidi MKM) 26.11.2024. a kirjaga nr 1-9/2090-2 esitatud HÕNTE muutmise ettepanekutele teeme HÕNTE kohta järgmised täiendavad ettepanekud.</p> <p>2.1. Loobuda HÕNTE § 1 lõikes 3 kajastatud nõudest, et pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist ja enne seaduseelnõu normide kujundamist koostab asjaomane ministrium eelnõu õiguslikke valikuid kajastava kontseptsiooni.</p> <p>Sisuliselt on tegemist väljatöötamiskavatsuse kordamisega, kuna ka väljatöötamiskavatsuses tuleb esitada küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus. Seega ei loo kontseptsioon eraldi mingit lisaväärtust.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>Eelnõuga loobutakse kontseptsiooni mõistest õigusloomes.</p>

<p>2.2. Ühtlustada seaduse ja määruse muutmise eelnõudes kasutatavad muutmiskäsud. Selgusetuks jääb, et miks on vaja kasutada erinevaid muutmiskäskke (seadustes: muudetakse ja sõnastatakse; määrustes: sõnastatakse; sõna „käesolev“ erinev kasutus seadustes ja määrustes jne) ning mis lisaväärtust see loob peale nn normitehnikute (sõna tehnilisemas mõistes) võimaluse esitada eelnõule sisutühje märkusi.</p>	<p>Mittearvestatud. Määruse vormelid on praegu lihtsamad. Ühtlustamine tähendaks, et ka määruses tuleks alati kasutada pikki vormeleid. Määruste lühemad vormelid on võimalus, mitte kohustus. Olemasolevate määruste muutmisel tuleb jälgida, et algse teksti stiil säiliks. Samamoodi toimitakse ka enne HÕNTE jõustumist koostatud ja siiani kehtivate seaduste muutmise korral.</p>
<p>2.3. Ühtlustada seaduse ja määruse terviktekstides ning muutmise eelnõudes kasutatavad otsesed viited (HÕNTE § 29 lõige 2 koosmõjus §-ga 51). Selgusetuks jääb, et miks on vaja otseseid viiteid kasutada erinevalt ning mis lisaväärtust see loob.</p>	<p>Mittearvestatud. Määruse otseviited on praegu lihtsamad. Ühtlustamine tähendaks, et ka määruses tuleks alati kasutada pikki otseviiteid. Määruste lühemad otseviited on võimalus, mitte kohustus. Olemasolevate määruste muutmisel tuleb jälgida, et algse teksti stiil säiliks. Samamoodi toimitakse ka enne HÕNTE jõustumist koostatud ja siiani kehtivate seaduste muutmise korral.</p>
<p>2.4. Ühtlustada seaduse ja määruste jõustumisnormide sõnastused. Selgusetuks jääb, et miks on vaja seadustes ja määrustes jõustumisnormid esitada erinevalt (seadustes: käesolev seadus jõustub 2026. aasta 1. jaanuaril; määrustes: määrus jõustub 1. jaanuaril 2026. a.) ning mis lisaväärtust see loob peale käesoleva kirja punktis 2.2 märgitu.</p>	<p>Mittearvestatud. Määruste kuupäeva vormistus on praegu lihtsam. Ühtlustamine tähendaks, et ka määruses tuleks alati kasutada keerulisemat kuupäeva vormistust. Määruse kuupäeva vormistus on võimalus, mitte kohustus. Olemasolevate määruste muutmisel tuleb jälgida, et algse teksti stiil säiliks. Samamoodi toimitakse ka enne HÕNTE jõustumist koostatud ja siiani kehtivate seaduste muutmise korral.</p>
<p>/.../ VTK-s on välja toodud, et „HÕNTE ajakohastamine on ette nähtud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis. HÕNTE muutmise vajaduse täpsustamiseks saatis justiits- ja digiminister 8. augustil 2024 ministeeriumidele, Riigikantseleile, Riigikontrollile ja õiguskantslerile vastava üleskutse.“ Vastasime nimetatud üleskutsele 26.11.2024. a kirjaga nr 1-9/2090-2. Nimetatud kirjas toodud HÕNTE muutmise ettepanekutest ei ole VTK-s kajastatud mitte ühtegi. Samuti ei ole MKM siiani saanud JDM-lt antud ettepanekutele tagasisidet. Seega jääme oma 26.11.2024.</p>	<p>Selgitatud. HÕNTE muutmise VTK-sse lisasime üksnes teemad, mille osas nägime vajadust täiendavaks aruteluks. Näiteks ei käsitletud VTK-s kontseptsiooniga seonduvat, sest HÕNTE-st selle väljajätmise osas tajume valitsevat üksmeelt. Ka ei esitatud VTK-s tehnilisemat laadi muudatusi. Näiteks MKM-i 26.11.2024 kirja nr 1-9/2090-2 põhjal on edaspidi eraldi mõjuvaldkonnana nimetatud mõju võrdsetele võimalustele.</p>

<p>a kirjaga nr 1-9/2090-2 esitatud HÕNTE muutmise ettepanekute juurde, ehk arvata need VTK-sse ning palume need arvesse võtta ka tulevase eelnõu koostamisel. Juhul, kui neid arvesse ei võeta, siis palume MKM ettepanekutega mittearvestamist kajastada tulevase eelnõu seletuskirjas, kui allesjäänud ajaraam seda veel võimaldab. /.../</p>	
<p>MKM-i ettepanekud 26.11.2024 kirjast:</p> <p>1) Palume kaaluda HÕNTE § 1 lõike 2 punktis 1 esitatud mõiste „põhjendatult kiireloomuline“ sisustamist määruses. Õigusloome toimubki juba aastaid (vaid) kiireloomuliselt. Iga kiireloomulisus on alati põhjendatav. Võimalikuks ohuks on nimetatud mõiste liiga kitsalt sisustamine, kuid seda ohtu saame hinnata pakutud definitsiooni alusel. Olemasoleval kujul võimaldab säte liigkergekäelist kasutust. Alternatiivselt palume kaaluda väljatöötamiskavatsuse (VTK) väljajätmist HÕNTE-st, kuna praktikas pole harvad juhud, mil eelnõu ja seletuskiri on valmis ning VTK koostatakse vaid kohustusliku bürokraatilise sammuna. Otsustamiseks, millist eelviidatud vastandlikest alternatiividest kasutada, soovitame analüüsida HÕNTE § 1 lõike 2 punktile 1 tuginemise rohkust (eeskätt ühiskonda oluliselt mõjutanud muudatuste osas) ja nt eelnõu koostajate seas küsitluse läbiviimist, selgitamiseks välja, kui paljudel neist oli VTK kooskõlastamisele esitamisel seaduseelnõu juba valmis ning kas VTK kooskõlastamise protsessis üldse eelnõu muudeti. Kui enamusel VTK-de koostajatest oli selle avalikuks konsultatsiooniks esitamise hetkeks valmis ka eelnõu ja seletuskiri ning kui paljudel juhtudel VTK kooskõlastusprotsessis eelnevalt kavandatud eelnõu enam ei muudetud, vääriks VTK koostamise kohustus MKM hinnangul Teie nn vitsasid.</p>	<p>Mittearvestatud ja selgitatud.</p> <p>Nõustume kommentaariga osas, mis puudutab kiireloomulisuse erandit VTK mittekoostamisel, ning tõdemusega, et praktikas tõlgendatakse seda laialt.</p> <p>Kiireloomulisuse erand kehtestati olukordadeks, kui õigusakt tuleb koostada väliskeskonna ootamatu ja kiire muutumise tõttu (nt COVID pandeemia). Praktikas tuleb ette näiteid, kus kiireloomulisuse erandile toetutakse põhjendamatult, st lahendatav probleem ei ole niivõrd akuutne, et eeldaks hea õigusloome põhimõtetest kõrvalekaldumist (tegemist võib olla nt kehva ajaplaneerimise, liigse töökoormuse, ebarealistlike ootustega või ei tajuta kaasamist väärtusena).</p> <p>Samas on kiireloomulisuse erandi olemasolu ja tõlgendamisevõimalus vajalikud, et säilitada õigusloomeprotsessi paindlikkus. JDM seirab VTK erandite kasutamist. Eelnõude koostajatele suunatud koolituste käigus püüame suurendada õigusloomejuristide (jt ametnike) teadlikkust nii VTK tegemata jätmist võimaldavate aluste sisust kui ka kokkulepitud õigusloomeprotsessi järgimise vajalikkusest.</p> <p>Ei saa nõustuda ettepanekuga jätta VTK etapp HÕNTE-st välja, sest tegemist on kaasamist ja läbipaistvust edendava instrumendiga. JDM-i andmed ega kogemus ei toeta hüpoteesi, et enamasti on seaduseelnõu VTK kooskõlastamise ajal juba valmis. Selliseid näiteid on, kuid need on harvad, ning peegeldavad pigem teadmatust või hoolimatust kokkulepitud ja kaasava õigusloome suhtes. Praktikast võib leida näiteid, kus VTK-st loobumine ja oluliste põhimõtteliste otsuste</p>

	<p>tegemine alles eelnõu etapis on kaasa toonud pika ja vastuolulise õigusloomemenetluse.</p> <p>JDM-i hinnangul on kavandatavad muudatused reeglina seaduseelnõu etapiks muutunud võrreldes VTK-ga. See viitab, et VTK-le saadud tagasiside on aidanud kujundada hilisemaid lahendusi.</p>
<p>2) Näiliselt väikese, kuid sisult kuldaväärt ettepanekuna soovitame asendada HÕNTE § 34 lõike 7 punktis 1 sõna „viited“ sõnadega „ilmsed ebatäpsused“. Hetkel võimaldatakse eelnõu koostades parandada muudetavas aktis vaid viited ja normitehnilised märkused, kuid praktikas on vajalik muuta operatiivselt ka ilmseid ebatäpsusi. Suur osa nendest ebatäpsuste muutmisest võib iseloomult olla kiiremat reageeringut vajav kui paljud eelnõud, millele HÕNTE § 1 lõike 2 punkti 1 alusel VTK-d ei nõuta</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>HÕNTE § 34 lg 7 juhib eelnõu koostaja tähelepanu vajadusele jälgida seaduse tervikteksti sobivust ja ajakohasust, kuid ei anna alust tavapärasest õigusloomeprotsessist kõrvale kalduda. Ilmseid ebatäpsusi parandatakse eelnõudes ka täna, § 34 lg 7 seda ei takista. Parandusi kavandades tuleb hinnata selle mõju olulisust. Kui parandusega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju, siis on seda HÕNTE § 1 lg 2 p 7 järgi võimalik teha VTK-ta.</p>
<p>3) HÕNTE § 34 lõike 7 punkti 2 võiks tunnistada kehtetuks, kuna selle eesmärk on arusaamatu ainuüksi põhjusel, et eelnõu koostades tuleb kontrollida kogu eelnõu asjakohasust. Täiendavalt eelnõus esitatud avaldamismärgetele eraldi sätte kehtestamine ei ole vajalik.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>HÕNTE § 34 lg 7 sissejuhatavast lauseosast tulenevalt tuleb eelnõus esitatud avaldamismärked ajakohastada siis, kui selleks on vajadus. Kui seda vajadust ei ole, siis muudatusi ei tehta.</p>
<p>4) HÕNTE § 41 lõike 2 punkti 3 võiks täiendada pärast sõna „mõju“ sõnadega „sealhulgas mõju soolisele võrdsusele ja vähemusrühmade võrdsetele võimalustele“</p>	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>Mõju hindamist puudutava muudatusena on kavas lisada HÕNTE §-s 46 loetletud valdkondadesse „mõju võrdsetele võimalustele“. Nii püüame tagada, et võrdse kohtlemise aspekt on seletuskirjas senisest rohkem esile toodud. Samas ei ole põhjendatud nõuda just selle valdkonna eraldi nimetamist sisukokkuvõttes, mis seletuskirja struktuuriosana peab olema võimalikult ülevaatlik ja kompaktne, sisaldades vaid kõige olulisemat infot algatuse kohta.</p>

<p>5) HÕNTE § 46 lõike 1 punkti 1 võiks täiendada pärast sõna „mõju“ sõnadega „ja mõju soolisele võrdsusele ning vähemusrühmade võrdsetele võimalustele“.</p>	<p>Arvestatud osaliselt. Paragrahvi 46 on kavas lisada „mõju võrdsetele võimalustele“.</p>
<p>6) HÕNTE § 61 tekstis on üleliigsed sõnad „ning sulgudes avaldamismärke §-s 30 ettenähtud vormis ja korras“, kuivõrd sarnaselt seaduseelnõudega piisab avaldamismärke esitamisest määruse seletuskirjas.</p>	<p>Mittearvestatud. HÕNTE §-st 51 tulenevalt kohaldatakse määruse eelnõu ettevalmistamisele muu hulgas HÕNTE §-i 30, mille lg 2 järgi kasutatakse avaldamismärget seaduste eristamiseks, nt juhtudel, kui kehtestatakse seaduse uus terviktekst ning sama pealkirjaga vana seadus tunnistatakse kehtetuks. HÕNTE §-i 61 viide §-s 30 nimetatud avaldamismärgetele on seega vajalik olukordades, kus sama juhtub määrusega: kehtestatakse määruse uus terviktekst ning vana sama pealkirjaga määruse eristamiseks esitatakse selle avaldamismärke.</p>
<p>7) HÕNTE § 65 lõike 1 punkti 4 võiks täiendada pärast sõna „mõjud“ sõnadega „sealhulgas mõju soolisele võrdsusele ja vähemusrühmade võrdsetele võimalustele“.</p>	<p>Mittearvestatud. Ühe mõjuvaldkonna eraldi nimetamine seletuskirja struktuuriosa pealkirjas ei ole põhjendatud.</p>

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	
<p>Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei toeta Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsust antud kujul ja teeb järgmised ettepanekud.</p> <p>1. Tervikuna peame Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” (edaspidi HÕNTE) kaudu liigse haldus- ja töökoormuse leevendamist õigusloomes vajalikuks sammuks. Samas ei saa me kuidagi nõustuda väljatöötamiskavatsuse punktis 2 seletuskirjas mõju hindamise nõuete kohta esitatud ühe võimaliku muudatusega: piirata HÕNTE § 46-s loetletud õigusaktide mõju hindamise mõjuvaldkonnad vaid kolme üldise kategooriaga – majanduslik mõju, sotsiaalne mõju ja keskkonnamõju. Selline muudatus jätaks muuhulgas kõrvale mõju hindamise kohustuse regionaalarengule ning kohalike omavalitsuste korraldusele ja eelarvele, millega me ei saa nõustuda. Riik on seadnud regionaalpoliitilised eesmärgid strateegilistes arengudokumentides (näiteks strateegia „Eesti 2035“) ning mõju hindamise raamistik peab toetama nende eesmärkide saavutamist. Seetõttu on oluline eelnõude koostamisel hinnata nende mõju regionaalarengule ja arvestada piirkondlike erinevustega, sest erinevad poliitilised otsused võivad avaldada asümmeetrilist mõju erinevat tüüpi piirkondadele, näiteks äärealadele, linnaliste piirkondadele või saarepiirkondadele. Oleme veendunud, et ühtlasema regionaalse arengu kui riigi keskse horisontaalse arengusihhi saavutamine ei ole mõeldav ilma selleta, et regionaalsete mõjude hindamine ja arvestamine oleks sihipärane ja loomulik osa poliitikakujundamisest ja õigusloomeprotsessist kõigis poliitikavaldkondades.</p>	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>HÕNTE §-s 46 loetletud mõjuvaldkondi on kavas eelnõuga küll muuta, kuid endiselt jääb alles „mõju regionaalarengule“ (vt kavandata HÕNTE § 46 lg 3). Valdkond „mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele“ jäetakse loetelust välja, et vähendada teksti dubleerimist seletuskirja eri osades. Mõju riigile ja kohalikule omavalitsusele tuleb edaspidi hinnata seletuskirja seitsmendas osas, mida reguleerib HÕNTE § 47. Siiski ei ole välistatud, et asjakohasel juhul võib ka KOV-i üksust puudutavat mõju käsitleda seletuskirja kuuendas osas (näiteks kirjeldatakse sotsiaalse mõju all mõju lastekaitsespetsialistide vaatest).</p>
<p>Oleme Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis asunud hiljuti läbi vaatama ka regionaalarengule, sh maa- ja linnapiirkondadele avalduva mõju hindamise töökorraldust, abimaterjali ja kontrollküsimumustikku</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p> <p>Kõikide § 46 lg-s 3 loetletud mõjuvaldkondade kohta tuleb mõju määratlemise kontrollküsimumustikku üksikasjalik kirjeldus. Regionaalarengu valdkonna kohta ootame sisendit Regionaal- ja</p>

<p>ning sooviksime vastavad muudatused kajastada ka uuendatavas mõju hindamise metoodikas.</p>	<p>Põllumajandusministeeriumilt ning oleme hea meelega valmis koostööks. Hetkel on uuendamisel ka mõju hindamise metoodika.</p>
<p>Soovime olla kaasatud HÕNTE § 46 „Seaduse mõjud“ lõigete 1-4 muutmise läbirääkimistesse, sest nii majanduslike, sotsiaalsete kui keskkonnavalaste mõjude territoriaalse jaotusega seotud mõjud kohalike omavalitsuste erinevatele tegevustele ning riigi vaates „mõju regionaalarengule, sh linna-, maa- ja rannapiirkondadele“, on ministeeriumide ühine väljakutse. Arvestades seejuures nii territoriaalseid julgeolekuaspekte kui ka strateegia „Eesti 2035“ aluspõhimõtteid ja sihte, mille järgi tuleb tagada riigi terviklik ja piirkondlikult tasakaalustatud ruumiline areng ning kõigile Eesti elanikele nende elukohast sõltumata võrdne võimalus eneseteostuseks ja ühiskonnaelus osalemiseks ning kättesaadavad ja kvaliteetsed avalikud teenused, mis suurendavad inimeste heaolu ja turvalisust.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Oleme ReM-i kaasanud ning teeme seda ka jätkuvalt. Mõistame, et regionaalne ja ruumiline areng kujuneb suuresti teiste valdkondade poliitikaotsuste ning muude ühiskondlike protsesside tulemusena ning seetõttu on oluline regionaalsele mõõtmele mõelda iga algatuse puhul. Eraldi mõjuvaldkonnana nimetamine HÕNTE-s aitab küll küsimusele tähelepanu juhtida, kuid sisuliseks analüüsiks on tarvis nii teadmisi regionaalse mõju olemusest kui ka poliitilist huvi ja survet.</p>
<p>2. Väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) punktis 2 seletuskirjas mõju hindamise nõuete kohta on nimetatud ka võimalik muudatus sätestada mõju hindamise nõuded edaspidi riigis kokkulepitud põhimõtete või eesmärkide (nagu andme- ja teadmuspõhisus, tasakaalustatus, terviklikkus ja eesmärgipärasus) kaudu. Leiame, et see oleks pigem mõjuhindangute üldsõnalisust ja ebamäärasust suurendav muudatus. Vastavust keskselt kokkulepitud põhimõtetele ja eesmärkidele on võimalik samaaegselt hinnata ka mõjude horisontaalsete mõjuvaldkondade all, sõnastades näiteks vastavad mõju hindamise küsimused mõju hindamise metoodikas ja abimaterjalides. Teisalt võib mõju kesksetele põhimõtetele olla paslik hinnata ka hoopis eelnõu põhiseaduspärasuse hindamise kaudu. Oluline on samas arvestada, et andmeja teadmuspõhisuse rakendamine eeldab, et olemas on piirkondlikult võrreldavad ja kättesaadavad andmed – väiksemate omavalitsuste puhul ei pruugi see alati nii olla, mistõttu vajavad nad täiendavaid tööriistu ja tuge.</p>	<p>Mittearvestatud ja selgitatud. Eelnõuga kavandatakse nii-öelda printsiibipõhist lähenemist mõju hindamisele. HÕNTE-s on kavas nimetada kolm põhimõtet, mida tuleb mõju hindamisel arvestada: tasakaalustatus, teadmuspõhisus ja proportsionaalsus. Analüüsi koostaja ei pea neid põhimõtteid hakkama ise sisustama, vaid neid selgitatakse mõju hindamise metoodikas. Ka HÕNTE tasandil on lühike selgitus toodud (vt HÕNTE § 46 lg-d 4-6). Näiteks tähendab tasakaalustatuse printsiip seda, et soovitud positiivse mõju kõrval tuleb kirjeldada ka muud otsest või kaudset mõju, sealhulgas riske ja määramatust. Samuti hõlmab tasakaalustatuse printsiip halduskoormust tõstvate kohustuste ja nõuete selgitamist ja hindamist. Endiselt jäävad mõju hindamisel kehtima nõuded tuvastada mõjutatud sihtrühmad ning arvestada eri valdkondadega. HÕNTE tasandil rõhutatakse, et mõjuanalüüsi lähtekohaks on sisuliste muudatuste selgitamine, st heaks mõjuanalüüsiks ei saa pidada seda, kui antakse hinnang üksnes võimalikule mõjule ilma sisulist muudatust selgitamata.</p>

<p>3. Nõustume VTK punktis 2 väljatoodud probleemiga, et HÕNTE § 46 lõike 1 punkt 6, mis näeb ette kohustuse hinnata seletuskirjas mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele, kattub mõnevõrra HÕNTE § 47 sisunõuetega seletuskirja osa „Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud“ kohta. HÕNTE muutmisel tuleb vältida siiski olukorda, kus mõjusid kohaliku omavalitsuse korraldusele, kuludele ja tuludele enam ei kajastata. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium eelistab lahendust, mille kohaselt kohalike omavalitsuste korralduse ja tegevuste ning eelarvetega seonduvat tuleb käsitleda HÕNTE §-s 46 ehk näha mõjud KOVide korraldusele ja eelarvetele ette seletuskirja mõjude hindamise osas.</p>	<p>Mittearvestatud ja selgitatud. Riigiasutustele ja kohalikele omavalitsustele avalduva mõju kirjeldus esitatakse edaspidi üldjuhul seletuskirja osas „Seaduse rakendamisest tulenevad riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud”.</p> <p>Erinevalt kehtiva HÕNTE §-i 47 sõnastusest on mõju kohaliku omavalitsuse üksustele toodud juba üldreegli tasandile lõikesse 1. Kui kehtiv regulatsioon näeb ette, et hinnata tuleb vaid eeldatavat mõju kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetele ja muudele kaudetele kuludele, siis kavandav regulatsioon käsitleb mõju terviklikumalt, sh töökorralduslikku mõju ja infotehnoloogilisi arendusi.</p> <p>HÕNTE muudatustega soovitakse tagada, et KOV-idele avalduv mõju oleks igakülgsest kirjeldatud ning analüüs oleks leitav seletuskirja ühest struktuuriosast. Rõhutame, et mõju hindamisel sihtrühmapõhiselt ei pea tingimata arvestama sihtrühma õiguslikku vormi, näiteks võib olla põhjendatud kohaliku omavalitsuse hallatavatele asutustele avalduva mõju kirjeldamine mõjuanalüüsi struktuuriosas, mitte seletuskirja seitsmendas osas.</p>
<p>HÕNTE § 6 lõike 1 kohaselt peavad seaduseelnõus kohaliku omavalitsuse üksusele kavandatavad ülesanded lähtuma nende pädevusest ning arvestama nende toimimisel seaduslikkuse, võimude lahususe ja omavalitsuse autonoomia põhimõtteid. Siinkohal tuleb arvestada ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõikes 3 sätestatud lähimuspõhimõttega ehk riik peaks vältima olemuselt kohaliku elu küsimuste enda täita võtmist. (Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad haldusorganid (Eesti õiguses kohalikud omavalitsused). Kohustuste määramine mõnele teisele haldusorganile peab olema õigustatud, võttes arvesse ülesande ulatust ja iseloomu ning tõhususe ja säästlikkuse nõudeid.) Samuti tuleb HÕNTE § 6 lõike 2 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse kavandamisel eelnõus nimetada, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse</p>	<p>Teadmiseks võetud. JDM-i hinnangul vajab sisulist analüüsi, mil määral HÕNTE § 6 lg 2 ja § 7 lg 2 nõudeid ei täideta. Kindlasti ei ole kavas eelnõuga vähendada nõudeid kohalike omavalitsuste kulusid puudutava info esitamisele.</p> <p>JDM teostab üldist kontrolli mõjuanalüüsides kvaliteedi üle, kuid tuleb arvestada, et ka asjaomastel ministeeriumidel on kohustus kooskõlastamise käigus kontrollida, kas eelnõu ettevalmistamisel on hinnatud mõju nende valitsemisalale.</p>

<p>tähenduses kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldistega riigieelarvest. HÕNTE § 7 lõige 2 nõuab, et riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele lisakulude sätestamisel või kui on vaja nende tulusid vähendada, tuleb eelnõu koostamisel kavandada nimetatud lisakulude või saamata jäävate tulude katteallikad. Praktikas sageli nende nõuetega ei arvestata ja seletuskirjas ei tooda ei eelnõu sisu ja võrdleva analüüsi, mõjude hindamise ega eelarve kulude ja kulude peatükis piisava selgusega välja mõjusid kohalike omavalitsuste korraldusele ega eelarvetele. Kui praktikas õigustloova akti eelnõu ja seletuskirja sisu nõuetega piisavalt ei arvestata, ei saa tulemuseks olla see, et nimetatud nõuete avamisest seletuskirjas üldse loobutakse. Samuti on mõjude hindamisel oluline arvestada omavalitsuste haldussuutlikkust, sealhulgas võimekust uusi ülesandeid täita nii inimressursi kui menetluskoormuse mõttes – see on mitmetes omavalitsustes kriitiline tegur.</p>	
<p>Kui muudatus puudutab kohalike omavalitsuste ülesandeid, tuleb kindlasti hinnata mõju omavalitsuste eelarvetele, et oleks aru saada, kas eelnõuga kaasnevad omavalitsustele täiendavad kulud. Omavalitsustele uute ülesannete panekul peab riik leidma ka nende ülesannetega kohalikele omavalitsustele tekkivate kulude katteallikad riigieelarves. Seda informatsiooni on vaja kohalike omavalitsustega peetavateks eelarveläbirääkimisteks. Samuti on seda informatsiooni vaja näiteks kohtuvaidluste puhul kohalike omavalitsustega, kui on vaja välja selgitada, kas kohalikele omavalitsustele ülesannete panemisel on riik täitnud oma seadusest tulenevat kohustust tagada seotud kulud eraldistega riigieelarvest ehk kas kohalike omavalitsuste tulubaas on nende ülesannete täitmiseks piisav.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>Tuleb ka arvestada, et eelnõu seletuskirja osast „Võrdlev analüüs“ on mõjusid kohalike omavalitsuste korraldusele, tegevusele ja eelarvele raske leida, eriti kui mahukas eelnõus on kohalikke omavalitsusi puudutav osa väike, mistõttu tuleks jätta vastavate mõjude hindamine jätkuvalt seletuskirja peatükkidesse 6 või 7.</p>	<p>Arvestatud. Mõju hinnatakse jätkuvalt seletuskirja struktuuriosades 6 ja 7.</p>
<p>Samuti on oluline tagada, et eelnõude väljatöötamiskavatsustes välja toodav esialgne analüüs oluliste mõjude kohta regionaalarengule ja kohalikule omavalitsusele kanduks sidusalt üle eelnõu seletuskirja – praktikas kaovad mitmed väljatöötamiskavatsustes mainitud probleemid ja ei jõua eelnõu seletuskirja.</p>	<p>Selgitatud. VTK etapis planeeritud lahendused võivad kooskõlastamise ja läbirääkimiste tulemusena oluliselt muutuda. Eelnõu koostamisel tuleb hinnata just seda mõju, mida kätkeb eelnõus valitud lahendus. Väljatöötamiskavatsuses hinnatud mõju kantakse eelnõu seletuskirja üksnes selles osas, mis on asjakohane.</p>
<p>4. Leiame, et VTK punktis 1 väärrib toetamist kavandatav muudatus väljatöötamiskavatsuste sisunõuetele, mille kohaselt ei peaks juba väljatöötamiskavatsuses olema tingimata esitatud uue regulatsiooni üksikasjalik kirjeldus ja selle ülesehitus. Selle asemel peaks väljatöötamiskavatsus keskenduma rohkem probleemi ning lahendusvariantide sisulisemale analüüsile koos kaasnevate oluliste mõjude esmahinnangu ja edasist põhjalikumalt hindamist vajavate mõjude või mõjuvaldkondade väljatoomisega.</p>	<p>Arvestatud. VTK sisunõudeid on lihtsustatud, edaspidi tuleb VTK koostamisel keskenduda probleemi ja eesmärgi määratlemisele, tuua välja võimalikud lahendusvariandid ja peamine mõju.</p>
<p>Seejuures on oluline, et juba väljatöötamiskavatsuses oleksid seaduse rakendamise kaasnivad olulised mõjud regionaalarengule ja kohalikule omavalitsusele esile tõstetud ning vajaduse korral kaasataks kohaliku omavalitsuse üksused ja regionaalsed partnerid varases faasis, et mõjude hindamine oleks realistlik ning andmepõhine. Väljatöötamiskavatsus on eelkõige strateegiliste partnerite kaasamise ja nendega majanduslike, sotsiaalsete, keskkonnaalaste, tehnoloogiliste, regionaalarengu ja muude võimalike oluliste mõjude ja riskide konsulteerimise mõttepaber, mille läbirääkimise järel tullakse vajaduse korral ühiskonnas oluliste majanduslike, sotsiaalsete ja muude probleemide õigusliku reguleerimise valikute juurde.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>5. VTK punktis 2 toodud probleemi kirjeldus, mille kohaselt HÕNTEs tuleks sätestada vaid põhilised ja üldkehtivad nõuded mõju hindamisele ning täpsemad meetodilised juhised jätta abimaterjalidesse (mõjude hindamise meetodika, kontrollküsimumstik), on õige suund. VTK-s on välja toodud mitu varianti, kuidas mõju hindamise nõuded sõnastada. Kui jätkatakse lahendusega hinnata mõjusid mõjuvaldkondade kaupa, siis HÕNTEs nimetatud mõjuvaldkonnad peaksid andma esmase indikatsiooni, millest mõju hindamisel lähtuda. Tegelik vajadus sõltub konkreetse eelnõu sisust. Siiski on oluline, et regionaalarengule mõju hindamise meetodika oleks ühtlustatud ning sisaldaks selgeid kriteeriume, millal tuleb teha põhjalikum analüüs – vastasel juhul jääb hindamine ministriumiti ebavõrdseks.</p>	<p>Selgitatud. Mõju hindamise peatüki ülesehitus sõltub konkreetsest teemast ja muudatustest (muudatuste paljusus, eriilmelisus, sihtrühmade arv jne). Nõuet hinnata mõju just mõjuvaldkondade kaupa ei tulene ei kehtivast HÕNTE-st ega planeerita ka edaspidi. Täpsemad juhised, kuidas hinnata mõju regionaalarengule, on kavas esitada mõju määratlemise kontrollküsimumstikus. Täpsemate juhiste koostamise ootame kindlasti panust ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt. Üldine HÕNTE, MHM-i ja kontrollküsimumstiku eesmärk on tagada, et meetodika ja juhendmaterjalid oleksid ühtlustatud ja vastavuses.</p>
<p>6. Ühe võimaliku lahendusvariandina on VTK punktis 2 pakutud, et mõjude hindamisel võiks määratleda konkreetseid sihtrühmad ning kirjeldada eelnõuga kavandatud muudatuste mõju sihtrühmade kaudu. Selline lähenemine aitaks tõepoolest paremini mõista muudatuste tegelikku mõju ühiskonnale, tuues välja mõju erinevatele sihtrühmadele ja seda kõikides valdkondades, kus oluline otsene või kaudne mõju avaldub. Välistust ei tohiks olla üheski mõjuvaldkonnas, sh regionaalse mõju valdkonnas. Erinevate, sageli komplekssete probleemide või teemade keskne regulatsioonide mõjude hindamine on HÕNTE rakendamise praktikas jäänud sageli üldiseks ja kirjeldavaks tekstiks, mille lisandväärtus õigusakti tõhusa rakendamise toena on kesine.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Praktika on näidanud, et sihtrühmapõhine hindamine on paljudel juhtudel põhjendatud, kuid võib esineda ka erandeid. On olukordi, kus otsest sihtrühma ei ole võimalik määratleda (näiteks mõju looduslikule mitmekesisusele) või on muul põhjusel otstarbekas lähtuda pigem valdkonnast. Igal juhul on eelnõu koostajal võimalus otsustada, milline struktuurne ülesehitus on antud juhul mõttekas. Lisaks rõhutame, et <i>ex-ante</i> hindamine on igal juhul hinnangu andmine võimalikule mõjule ning see ei võimalda tuvastada põhjuslikku seost.</p>

<p>7. VTK punktis 3 võib toetada ettepanekut sätestada HÕNTES olulise mõjuga seaduseelnõude järelhindamise nõue. Eriti oluline on teha järelhindamist seaduseelnõude puhul, mis on olulise mõjuga regionaalarengule, sest paljud mõjud avalduvad alles aastate jooksul ning võivad piirkondade lõikes olla väga erinevad. Samas tuleks arvestada asjaolu, et lisades HÕNTESse uue aluse seaduseelnõu mõjude järelhindamise tegemiseks, on tegemist riigile uue rahalise kohustuse panemisega, mille tulemusena ministeeriumi töökoormus ja riigi rahaline kulu suureneb. Järelhindamine on sõltumatu hinnangu tagamiseks olnud seni tavapäraselt eraõiguslikult isikult tellitav töö, mille tegemiseks on vaja riigieelarve vahendeid. Neid aga ei pruugi olla võimalik vajalikuks ajaks või vajalikus mahus saada, et järelhindamise kohustust tähtaegselt täita. VTK kohase HÕNTE muutmise eelnõu seletuskirjas tuleb näidata ka selle kohustuse täitmisega kaasnevad kulud kui määruse rakendamiseks vajalikud kulud, ja nende katteallikad. Kui aga järelhindamine näha ette ministeeriumi täidetava ülesandena, kaasneb sellega töökoormuse veelgi suurem kasv ning seejuures ei pruugi järelhindamine anda objektiivset hinnangut seaduse rakendamise mõju ja tulemuslikkuse kohta.</p>	<p>Selgitatud. Õigusloomepoliitikas on valitud lähenemine, et järelhindamine poliitikaseire instrumendina ei pea olema läbi viidud sõltumatu läbiviija poolt. Teame, et mõne poliitikakujundamise protsessi raames see nii on, ning teatavasti on tegemist äärmiselt kuluka ja ajamahuka kohustusega. Seega võib õigusakti järelhindamise läbi viia ministeerium ise (või hallatav asutus), kuid järelhindamise tulemused tuleb avalikustada – HÕNTE kohaselt tuleb aruanne esitada nii VV-le kui ka Riigikogule, samuti teadmiseks huvirühmadele. Selle institutsionaalse ja sotsiaalse kontrolli kaudu tagatakse, et järelhindamine oleks võimalikult tasakaalustatud. Nõustume, et järelhindamiste sagedasem tegemine võib suurendada ametnike töökoormust, kuid JDM-i hinnangul on poliitikavaldkonna seire niikuinii ministeeriumide põhiülesanne ning eraldi aruande kohustus rahalist lisakulu kaasa ei too. Järelhindamise kohustuse sätestamine juba eelnõu koostamise hetkel aitab planeerida ministeeriumi ja selle ametnike töökoormust tulevikku vaatavalt. Lisaks märgime, et kuna nõuded järelhindamise sisule on äärmiselt paindlikud, siis võib olla igati põhjendatud, et järelhindamise aruanne on vaid mõne leheküljeline pikkune kokkuvõtte olulisematest tulemus- või mõjunäitajatest.</p>
<p>Teeme ettepaneku kaaluda HÕNTE § 1 lõikes 7 sätestatud järelhindamise aruande puudutatud huvirühma esindajale ja Justiits- ja Digiministeeriumile saatmise kohustuse jätkuvat vajalikkust. Selle võiks asendada järelhindamise aruande veebilehel avaldamise kohustusega.</p>	<p>Mittearvestatud. Täitevõim peab olema ise aktiivne aruannete avaldamise info levitamisel. Kuivõrd järelhindamiste osakaal õigusloomes on pigem tagasihoidlik, siis ei ole mõttekas panna veebilehega regulaarselt tutvumas käimise kohustust huvirühmadele. Aruanne tulekski avaldada veebilehel, kuid selle avaldamise kohta tuleks info nimetatutele edastada.</p>

<p>8. VTK punktis 4 on toodud põhiseaduspärasuse analüüsi sisunõuete ja asukoha kohta seletuskirjas lahendustepanek, et kaalutakse HÖNTE täiendamist nõudega, et seletuskirjas tuleb alati esitada kokkuvõtlik hinnang eelnõu kooskõla kohta põhiseadusega. Leiame, analoogselt VTK punktis 2 toodud probleemikirjelduses leituga, et sellised laused oluliseks lisaväärtuseks üldjuhul ei ole, eriti arvestades, et erinevalt punktis 2 toodust peab põhiseaduspärasuse analüüs seletuskirjas alati järgnema.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>9. VTK punkti 5 kohta märgime esmalt, et Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile jääb arusaamatuks väide, et seaduseelnõude mitmekordne keeleteoimetamine on õigusloomeprotsessi üheks piduriks ja liigse bürokraatia allikaks. Keeleteoimetamisega ei tekitata üldjuhul ühiskonna jaoks juurde täiendavat bürokraatiat, samuti ei ole keeleteoimetamine ise käsitatav kui bürokraatia selle tavapärasel tähenduses.</p> <p>Küll aga tuleb seoses eelnõude ja seletuskirjade arvu ja mahu pideva kasvuga ning ministeeriumi ressurside, sealhulgas keeleteoimetajate arvu, piiratusega ning ministeeriumide tööjõu hulga ja riigieelarve vahendite vähendamise mõeldamisel võimalustele muuta ka õigustloovate aktide eelnõude menetlus, sealhulgas nende keeleteoimetamine, võimalikult ökonoomseks.</p> <p>Nõustume, et õigustloova akti eelnõu ja selle seletuskirja teksti puhul on iseloomulik selle muutumine iga menetlusetapi käigus. Muutumises olevate tekstide mitmekordne keeleteoimetamine on keeleteoimetajate töö ja aja mitmekordne raiskamine. Keegi ei taha teha mõttetut tööd. Ka keeleteoimetaja töö peab olema väärtustatud ja otstarbekas.</p> <p>Seega tuleb ka õigusloomeprotsessis üle vaadata ülesanded, millest on võimalik loobuda, mille tulemusel on ministeeriumil võimalik kokkuvõtte saavutada nii ajalisel kui rahalisel ressursil ning mille tulemusel vähendada ka töökoormust.</p> <p>Seetõttu on näiteks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis kavas keeleteoimetamist hakata tegema üksnes üks kord ja seda eelnõude</p>	<p>Teadmiseks võetud</p> <p>Kuivõrd HÖNTE keeleteoimetamise protsessi ei reguleeri, räägitakse see ministeeriumidega eraldi läbi.</p>

viimastele versioonidele (seaduseelnõudele, mis esitatakse teiseks kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, ministri määrusele, mis esitatakse allakirjutamiseks, ja Vabariigi Valitsuse määruse eelnõule, mis esitatakse Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda võtmiseks).

Kõik ametnikud peavad oskama eesti keelt C1 tasemel, mis tähendab, et nad peavad oskama luua selget, loogilist, üksikasjalikku teksti keerukatel teemadel, kasutades sidusvahendeid ja sidusust loovaid võtteid.

Riigikogu 12. novembri 2020. a otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ (edaspidi ÖPPA 2030) punktis 13.1 on õiguskeele osas ette nähtud, et õigusaktide keelekasutuse ühtlaselt hea taseme saavutamiseks koostab Vabariigi Valitsus asjakohase koolituskava ning keelekoolitused muudetakse regulaarseks ja kohustuslikuks kõigile õigusloomepoliitika kujundamisega seotud ametnikele. Koolitused peaks aitama muuta eelnõud ja seletuskirjad eesti kirjakeele normile enam vastavaks. Samas VTKs toodud eelnõude ja seletuskirjade puudused on kokku võetavad kui kiirustamisest, mitte ebapiisavast keeleoskusest tingitud vead.

VTKs on välja toodud, et õigusloomega tegelevate ametnike arv ei ole täpselt teada, kuid hinnanguliselt on ministeeriumides ametis ligikaudu paarsada ametnikku, kes puutuvad õigusaktide ettevalmistamisega kokku regulaarselt.

Need andmed tuleks kindlasti täpsustada. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt on poliitikakujundamine ja õigusloome ministeeriumide põhiülesanne. Seega enamik ministeeriumi ametnikest tegelebki õigusloomega. Ainuüksi Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis on 167 poliitika kujundamise teenistusgruppi kuuluvat ametnikku, kelle teenistusala eesmärk on ette valmistada õigusaktide eelnõusid. Avalikkuse ja huvirühmade ette jõudvate eelnõude ja seletuskirjade elementaarse kvaliteedi tagamine sellisel tasemel, et nendega ei

väljendataks lugupidamatust avalikkuse ja huvirühmade suhtes ega nendega ei kaasneks mainekahju ministriumile, peab olema laiemalt ja peamiselt eelkõige nende dokumentide koostajate vastutus. See ei saa olla üksnes ministri ühe või kahe keeleteimetaja vastutus või ministri tellimisel eelnõu ja seletuskirja keeleteimetamist tegeva eraõigusliku isiku vastutus.

Eespool toodust tulenevalt leiame, et VTK punktis 5 toodud probleemi ja hetkeolukorra kirjelduses toodud neljast keeleteimetamise etapist kahe esimese asjakohasust tuleks uuesti hinnata. Keelekorpuse jaoks kvaliteetse materjali tootmine ei saa olla ainus põhjus, miks keeleteimetamine peab igas neljas etapis toimuma. Samal põhjusel tuleks VTK punkti 5 lahendustepanekutest esimene siduda mitte keeleteimetamisega, vaid kvaliteetse õigusloomega üldiselt.

Samuti ei nõustu me VTK punktis 5 ühe alternatiivse lahendusena keeleteimetuse etapi kiirendamiseks toodud piiri seadmisega seletuskirja mahule. Seletuskirja eesmärk on põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest. Seletuskiri peab olema piisavalt põhjalik ja kui seaduseelnõu puhul on asjakohane pikemalt analüüsida näiteks kavandatavate muudatuste põhiseaduspärasust, kooskõla kohtupraktikaga või senise tõlgenduspraktikaga, siis on küsitav, kui eesmärgipärane on seletuskirja mahtu piirata. Loomulikult võib eelnõude kooskõlastamisel osutada probleemidele, et seletuskirja ei ole keeleteimetatud, kasutatud on liiga bürookraatlikku teksti, mis ei vasta selge kirjakeele nõuetele vms, kuid seletuskirja mahunõuete kehtestamine ei ole mõistlik.

<p>10. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei nõustu VTK punktis 6.3 toodud lahendusettepanekuga hakata koostama ka Euroopa Liidu määruste rakendamiseks vastavustabeleid. Erinevalt VTK punktis 6.3 märgitust ei vaja Euroopa Liidu määruse normid Eesti õigusesse ülevõtmist. Vajaduse korral tuleb Eesti õigust muuta nii, et Euroopa Liidu määruses sätestatud saaks Eestis rakendada. Arvestades Euroopa Liidu määruste hulka ja mahukust Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala valdkonnas tähendaks see töökoormuse olulist kasvu. Eelnõu koostaja enda jaoks vajalikke kontrollmehhanisme ei peaks reguleerima Vabariigi Valitsuse määrusega luues uue dokumendi koostamise kohustuse. Justiits- ja Digiministeeriumi poolt seaduseelnõude kooskõlastuskirjades esitatud palved kajastada seletuskirjas infot näiteks liikmesriigile jäetud kaalutlusruumi kohta Euroopa Liidu määruses ei ole samuti piisavaks põhjuseks üldise vastavustabeli koostamise kohustuse kehtestamiseks.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga ei kehtestata EL-i määruse puhul vastavustabeli koostamise kohustust, kuid seletuskirjas tuleb esitada loetelu EL-i määruse artiklitest, mille rakendamiseks on vaja Eesti õigust muuta.</p>
<p>11. Märgime üldistavalt, et toetame lihtsustamise ja täpsustamise aruteludes suunda, et erinevate poliitikakujundamise ja õigusloome dokumentide, sealhulgas Euroopa Liidu asjade, väljatöötamiskavatsuste, õigustloovate aktide ja strateegiliste arengudokumentide eelnõude, koostamise kohta kehtiks võimalikult ühetaolised põhiseaduslikkuse järgimise, mõjude eel- ja järelhindamise, andmeallikatele viitamise ja huvirühmade kaasamise nõuded, mis oleks sätestatud HÕNTEs või sellega kooskõlas. Eeldame, et seda suunda järgitakse ka Vabariigi Valitsuse reglemendi ja HÕNTEga seotud uue “Mõjude hindamise metoodika” ja „Kaasamise hea tava“ koostamisel.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>12. HÕNTE-s võiks seaduse ning määruse eelnõu seletuskirja sissejuhatuses täpsustada ja ühtlustada nõutud teabe struktuuri lähtudes strateegia „Eesti 2035“ riigivalitsemise sihtidest ja ÖPPA 2030 põhimõtetest, sealhulgas:</p> <p>1) õigusakti eelnõu eesmärk peaks olema kirjeldatud sotsiaalse, majandusliku ja muu ühiskondliku hüvena, mille saavutamisele antud õiguslik regulatsioon kaasa aitab. HÕNTEs on eesmärgi kirjelduse nõuded mitmes paragrahvis, kuid praktikas näeme sageli, et „Mõjude hindamise metoodika“ tulemus- ja mõjueesmärkide eristamise viidete või piisava koolituse puudumise tõttu on eelnõu eesmärgina seletuskirjas sageli märgitud õigusaktide kooskõlla viimist, mitte inimeste heaoluga seotud sotsiaalse, majandusliku, regionaalarengu või muu mõju eesmärke;</p>	<p>Teadmiseks võetud. Nõustume, et õigusliku algatuse väljatöötamisel tuleb lisaks vahetule tegevuseesmärgile kirjeldada ka tulemus- ja mõjueesmärke. JDM juhib kooskõlastamise käigus tähelepanu, kui seaduseelnõu seletuskirjas on piiratud vaid õiguskorra tasandi eesmärgi nimetamisega (nt on eelnõu eesmärgina välja toodud EL-i direktiivi ülevõtmine). Samuti käsitleme teemat koolituste raames. Eelnõuga on kavas mõjuanalüüsi nõuete kaudu (HÕNTE § 46) rõhutada tulemuste ja mõju hindamise erinevust.</p>
<p>2) teave õigusaktiga mõjustatud sihtrühmade kohta. Mõjustatud sihtrühmade esmane kirjeldus peaks olema võimalikult andmepõhine ja põhinema riigi avalikel andmetel, sealhulgas ruumiandmetel, et anda kohe seletuskirja algul selge sõnum, milliseid ühiskonna sotsiaalseid rühmi või ettevõtlussektoreid eelnõus kavandatud muudatused võivad mõjutada ja kuidas. Senises HÕNTE rakendamise praktikas leiame õigusaktiga mõjustatud sihtrühmade kohta teabe sageli alles seletuskirja võrdleva analüüsi või mõjude hindamise osadest. Üldjuhul on esitatav teave sihtrühmade kohta andmepõhiselt seostamata. Nii seoses strateegia „Eesti 2035“ inimesekeskse riigivalitsemise sihi kui ÖPPA 2030, eelkõige selle punktis 5 sätestatud põhimõtetega aitab sihtrühmade keskne õigusloome ja seonduv mõjude hindamine ning kaasamine paremini siduda riigi õigusloomet avalike teenuste disainiga ehk tagada õigusakti tõhusat rakendamist. HÕNTE halduskoormuse hindamisega seotud muudatus, mis jõustus 25. mail k.a, on avaldanud seletuskirjadele positiivset mõju, kuna halduskoormuse prognoosid on eelnõude seletuskirjades sagenenud, kuid üldjuhul on ka väited halduskoormuse kohta andmepõhiselt seostamata. Eeldatavasti aitab tulevikus ühtne koosloome keskkond</p>	<p>Teadmiseks võetud. Sihtrühmade andmepõhine tuvastamine ja kirjeldamine on <i>ex-ante</i> mõjuanalüüsi üks keskseid osasid ning nõustume, et mõjutatud sihtrühmad võiksid olla nimetatud juba seletuskirja alguses. Kuna nõue seletuskirja sisukokkuvõttes tuua välja kavandatavate lahenduste mõju juba kehtib (HÕNTE § 41 lg p 3), siis on info kvaliteet eelkõige praktika, mitte regulatsiooni küsimus.</p>

<p>äriregistri ja teiste riigi avalike andmete põhiselt halduskoormuse (standardkulu) hindamist automatiseerida ning sellekohase teabe kvaliteeti tõsta.</p>	
<p>13. Kaaluda võiks HÕNTE § 45 täiendamise vajalikkust väitega selle kohta, kas õigusaktiga on kavas isikutele panna lisaks Euroopa Liidu õigusest tulenevatele kohustustele täiendavaid kohustusi või kehtestada täiendavaid nõudeid. Kui jah, siis tuleks seletuskirjas esitada ka selle vajaduse põhjendus ja hinnata sellega kaasnevaid mõjusid. Seda mõjuhinnangut saab kasutada ex ante majanduslike mõjude hindamisel, seal hulgas ajakulu alusel standardkulu hindamisel. Eesti bürokraatia vähendamise algatused (näiteks 2016-2018; Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2025-2026) ja Euroopa Komisjoni massiivne regulatsioonide lihtsustamise kampaania (2024-2025) näitab, et suurt osa halduskoormusest seostatakse Euroopa Liidu tasandi poliitika- ja õigusloomega, kuid sageli ei ole see arvamused põhjendatud.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõukohase HÕNTE § 45 lg 3 järgi tuleb seletuskirjas selgitada EL-i õigusaktiga liikmesriigile jäetud kaalutlusruumi ning EL-i õigusaktis sätestatust rangemate nõuete kehtestamist. Lisaks sätestatakse, et kui EL-i õigusakti rakendava eelnõuga kavandatakse ka riigisisest vajadusest lähtuvaid muudatusi, tuleb see kokkuvõtvalt seletuskirja viiendas osas välja tuua.</p>
<p>14. Teeme ettepaneku, et HÕNTE § 46 mõjukategooriate struktuur laieneks lisaks määruste eelnõudele (HÕNTE § 64) ka strateegilistele arengukavadele, Euroopa Liidu asjadele ja muudele taolistele siduvatele dokumentidele asjakohaste juhiste ja meetodikate kaudu</p>	<p>Mittearvestatud. Eri poliitikakujundamise protsesside omavahelisi seoseid ja kohalduvaid nõudeid eelnõuga ei reguleerita. Mõju hindamise meetodika on juhendmaterjal, mis loob ühtse mõjuhindamise raamistiku nimetatud protsesside tarbeks. Meetodika muutmine on JDM-i ja Riigikantselei koostöös käimas.</p>
<p>15. Lähtudes HÕNTE § 46 lõikest 4 ja selleks, et tagada otsuste tõenduspõhisus, läbipaistvus ja kontrollitavus, tuleks HÕNTE kaudu parendada ka õigusloomes kasutatud andmetele viitamise praktikat.</p>	<p>Selgitatud. Mõjuanalüüsi puudutavates nõuetes on eraldi välja toodud kohustus viidata kasutatud allikatele, kuid nendime, et küsimus vajab põhjalikumalt analüüsi seletuskirja vaatest tervikuna. Lisaks on praktikas esile kerkinud küsimus, kuidas viidata tehisaru kasutamisele teksti koostamisel.</p>

<p>16. HÕNTE § 47 rakendamise praktika näitab, et sageli on raske õigusakti rakendamisega seotud tegevuste ning riigi või kohalike omavalitsuste eelarvete seostamine ja samuti riigieelarve siseriikliku kaasrahastuse ja välistoetuse eristamine. Kahaneva eelarve korral võib see suurendada riske õigusakti rakendamisel. Teeme ettepaneku, et HÕNTE § 47 nõudeid võiks täpsustada koostöös Rahandusministeeriumi ja ministeeriumide finantsjuhtidega, et seletuskirjades riigieelarvega seotud analüüse paremini siduda riigi tegevuspõhise eelarve, tõhustamiskava ja teiste riigi rahanduse juhtimise vahenditega.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõus on HÕNTE § 47 tervikuna ümber sõnastatud ning muutmise käigus konsulteeriti ka Rahandusministeeriumiga. Seletuskirjas on välja toodud, et võimaluse korral tuleb selgitada eelnõu tulude või kulude seost tegevuspõhise eelarvega. Nõue märkida seletuskirjas Euroopa Liidu vahendite osakaal kaotatakse (kehtiv HÕNTE § 47 lg 5).</p>
<p>17. Teeme ettepaneku täpsustada HÕNTE § 50 nii terminite kui sihtrühmade eristamise osas. Tegevused võiksid pealkirjas olla esitatud ajalises järjestuses. Esmalt toimub huvirühmade teavitamine, seejärel nendega konsulteerimine ja nende kaasamine ning viimasena eelnõu kooskõlastamine. Samuti võiks HÕNTE § 50 lõike 1 punkti 1 täiendada lisades sõnale „huvirühm“ sõna „esindusorganisatsioon“, et oleks selge, millistele huvirühmadele või nende esindusorganisatsioonidele oli eelnõu arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud. Sätte rakendamise praktika on selles osas olnud ebahütlane. Sageli on märgitud üksnes huvirühmade valdkond (näiteks keskkonnaühendused), kuid konkreetsete organisatsioonide nimesid ega nendega konsulteerimise või nende kaasamise vorme ei märgita. Selleks, et suurendada HÕNTE § 50 abil otsustusprotsesside selgust, läbipaistvust ja osapoolte vastutust, võiks §-s 50 kasutatavad terminid ühtlustada Riigikantselei avatud valitsemise teekaardil (2023) kasutatavate mõistetega ning selgesõnaliselt võimaldada ka huvirühma esindava esindusorganisatsiooni märkimist.</p>	<p>Osaliselt arvestatud ja selgitatud. HÕNTE §-i 50 sõnastust on täiendatud, lisades sinna esindusorganisatsioonid. Nendime, et §-i 50 regulatsioon vajab täiendavat analüüsi, võttes arvesse nii avatud valitsemise teekaarti kui ka kaasamise head tava (viimane vajab tõenäoliselt uuendamist).</p>

<p>18. Teeme ettepaneku kaaluda HÕNTE § 29 lõike 4 muutmist nii, et eelnõu tekstis Euroopa Liidu õigusaktile esmakordse viitamise korral ei peaks lõikes 3 nimetatud andmetele enam lisama viidatava õigusakti pealkirja. HÕNTE kehtimise aja jooksul on korduvalt osundatud sellele, et kõigi nende vajalike andmetega õigusakti eelnõu sätted on pikad ja lohisevad ning paiguti ka segadust tekitavad neis just selle nõude täitmiseks esitatavate Euroopa Liidu õigusaktide põhjalike pealkirjade tõttu. Kõnealused andmed võiks esitada eelnõu normitehnilises märkuses. Samuti on vahepeal muutunud Euroopa Liidu õigusaktide avaldamismärgete märkimine Euroopa Liidu õigusaktides, mistõttu tuleks HÕNTE ka selles osas üle vaadata ja ajakohastada.</p>	<p>Osaliselt arvestatud. Seaduse tekst peab olema täpne ja üheselt mõistetav. Selle tagamiseks tuleb EL-i õigusakti viide vähemalt üks kord esitada n-ö täispikkuses. EL-i õigusaktide avaldamismärgete esitamine on HÕNTE-st välja jäetud, ajakohased näited esitatakse edaspidi HÕNTE käsiraamatus.</p>
<p>19. Samuti teeme ettepaneku ühtlustada seaduste ja määruste jõustumissättes kasutatavad kuupäevamallid, mis on praktikas erinevad: seadustes esitatakse aastaarv enne kuupäeva, määrustes tavaliselt vastupidi. Samuti võiks ühtlustada muid seaduste ja määruste eelnõudes kasutatavaid erinevusi, näiteks muutmiskäsk „muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:“ seadustes vs. „sõnastatakse järgmiselt:“ määrustes, „käesoleva seaduse §-s 1“ seadustes vs. „§- s 1“ määrustes jms.</p>	<p>Mittearvestatud. Määruse vormelid on praegu lihtsamad. Ühtlustamine tähendaks, et ka määruses tuleks alati kasutada pikki vormeleid. Määruste lühemad vormelid on võimalus, mitte kohustus. Olemasolevate määruste muutmisel tuleb jälgida, et algse teksti stiil säiliks. Samamoodi toimitakse ka enne HÕNTE jõustumist koostatud ja siiani kehtivate seaduste muutmise korral.</p>
<p>20. Kuna üks hea õigusloome põhimõtete ja nõuete juurutamise murekohti on olnud riigiasutuste vaheline terminite ja teaduspõhiste kontseptsioonide, näiteks kaasamise, samuti keelehoiu nõuete ühtlustamine, siis teeme ettepaneku teha HÕNTE muutmise määruse eelnõu seletuskiri eriti põhjalik ja ajakohastada ka kõiki asjakohaseid juhiseid.</p>	<p>Arvestatud.</p>

Siseministerium	
<p>Siseministerium kooskõlastab hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse järgmiste märkustega (üldised tähelepanekud, Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine, järeelhindamisest, keeletoimetusest).</p> <p>Üldised tähelepanekud:</p> <p>1. Teeme ettepaneku lahti mõtestada väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) väljatöötamise tingimused. Siseministerium ei toeta lahendust, mille kohaselt iga vähese mõjuga muudatuse korral on kohustus koostada VTK, mille koostamiseks läheb töötunde, mis on omakorda kulu. VTK koostamine peaks olema kohustuslik üksnes mahukate reformide läbiviimise korral. Arvestades, et mõnikord on VTK üksnes formaalne samm ning tegelik eelnõu on juba olemas või on see suures osas samade argumentidega, mis VTK-s, siis tuleks probleemi lahendamiseks kehtestada kohustuslikud pikemad kooskõlastustähtajad (näiteks 60 kalendripäeva). See annaks teatud juhtudel palju parema arusaama, mida täpselt teha soovitakse, sest VTK reeglina ei ole sellise detailsusega, et sealt muudatustest nii hästi aru saaks. See hoiaks nii koostajate kui ka kooskõlastajate aega kokku, mis on mõõdetav rahalise kuluna.</p>	<p>Mittearvestatud.</p> <p>Eelnõuga ei reguleerita küsimust, millistel juhtudel on VTK nõutav ja millistel mitte. Jätakuvalt kehtib erand, et VTK koostamine ei ole kohustuslik, kui seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.</p> <p>JDM ei toeta ettepanekut, et VTK koostamine peaks olema kohustuslik üksnes mahukate reformide läbiviimise korral. Isegi, kui ministeriumis on probleemi õiguslik lahendus juba kokku lepitud ning VTK näib esiti vaid formaalse dokumendina, on sellel suur väärtus eelnõu rakendajate ja üldise avalikkuse jaoks. Ei ole harvad näited, kui VTK järgselt on avalikkuses tõstatunud uus probleem või vaatenurk, millega eelnõu autorid ei osanud esialgu arvestada. Märkime, et ministeriumidel on ka praegu soovi korral võimalus kehtestada pikemad kooskõlastustähtajad (nt 60 päeva).</p> <p>VTK võib vajadusel olla lühike kompaktne dokument (eelnõuga suurendatakse VTK vormilist paindlikkust senisest veelgi). Kuni 10-leheküljelise dokumendi koostamise ajakulu ei saa pidada olulisemaks argumentiks kui varajast informeerimist ja kaasamist. Huvirühmad peavad VTK instrumendi olemasolu vajalikuks ning on ka leitud, et VTK-sid peaks koostama sagedamini. Seega ei ole kavas VTK koostamist kuidagi kitsendada.</p>
<p>2. Kui punktis 1 kirjeldatud ettepanek ei leia toetust, siis tuleks VTK sisunõuded kogu ulatuses üle vaadata. Peame vajalikuks viia kohustuslik teave miinimumnõueteni. Praegune loetelu on liiga detailne ning ei vasta alati poliitikaprotsessi varajase etapi tegelikule vajadusele. Tuleb ette näha VTK-s kohustusliku infona vaid probleem, sihtrühm, eesmärk, lahendusvariandid ja olulisem mõju. Kaotada nõue kirjeldada VTKs regulatsiooni tasandit ja ülesehitust - see on mõistlik jätta eelnõu koostamise etappi. Võimaldada väiksemate muudatuste korral esitada VTK lühivormis. Praktikas täidetakse VTK-d sageli formaalselt, mis ei toeta sisulist poliitikakujundamist ning reaalse</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>VTK sisunõudeid on lihtsustatud, edaspidi tuleb VTK koostamisel keskenduda probleemi ja eesmärgi määratlemisele, tuua välja võimalikud lahendusvariandid ja peamine mõju.</p>

<p>praktiliste probleemide lahendamist. VTK sisunõuete mõningane leevendamine võib muuta VTK koostamise tõhusamaks ja lihtsamaks ning seega vähendada olukordi, kus VTK koostamine kujuneb ebaproportsionaalselt mahukaks võrreldes eelnõu tegeliku mõjuga.</p>	
<p>3. Siseministerium ei toeta HÕNTE § 46 muutmist nii, et sealt jääks edaspidi välja kohustuslik mõjuvaldkond „mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele“. See on vajalik selleks, et julgeolekuasutused saaksid eelnõudega kaasnevate riskide puhul arvestada võimalike uute tööülesannetega ning sellega seotud kuludega.</p>	<p>Arvestatud. HÕNTE § 46 mõjuvaldkondi on täiendatud ning esimesena loetletud valdkond on „mõju julgeolekule ja turvalisusele”.</p>
<p>4. Eelnõude mõjuanalüüsi osa on täna väga tehniline ning edaspidi võiks selle nõuded olla mõnevõrra lihtsamad. Tegelikult on puudu andmetest ja tehnilisest lahendusest, mida iga ametnik saaks kasutada.</p>	<p>Arvestatud. Uues HÕNTE-s on mõju hindamise nõudeid arusaadavamaks muudetud ning tehnilisest olulisuse hindamisest loobutud. Paralleelselt HÕNTE muudatustega uuendatakse ka mõjude hindamise metoodikat, mis peaks andma eelnõu koostajale senisest praktilisemad suunised ja näpunäited analüüsi koostamiseks.</p>
<p>5. Nõustume, et praktikas on põhiseaduspärasuse analüüsid ebajärjekindlad ning sageli kas liigselt mahukad või vastupidi – ebapiisavad või puuduvad üldse. Sätetada kohustuslik lühike kokkuvõtte põhiseaduspärasusest iga eelnõu kohta. Nõuda põhjalikku analüüsi vaid siis, kui esineb sisuline põhiõiguste riive. Paigutada põhiseaduspärasuse analüüs selgesse ja üheselt leitavasse alaossa seletuskirjas.</p>	<p>Arvestatud. Kavandatava muudatuse kohaselt tuleb iga eelnõu puhul esitada seletuskirja 3. osa viimases alaosas kokkuvõtlik hinnang eelnõu kooskõla kohta põhiseadusega.</p>
<p>6. Õigusaktide kokkuvõtted peavad olema standardiseeritud, eriti juhul, kui kasutatakse tehisaru. Ühtselt tuleks kokku leppida, millist tehisaru võiks selleks kasutada, et tagada üle valdkondade ühetaolisus ja kvaliteet. Lisaks tuleks seletuskirjas välja tuua, kui eelnõu või seletuskirja koostamisel on kasutatud tehisaru.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Seletuskirja sisukokkuvõttele esitatud nõuete eesmärk on tagada, et kokkuvõtte sisaldaks üksnes kõige olulisemat infot (õigusakti vajadus, eesmärk, lahendused ja nende mõju), mis on esitatud lihtsas ja selges keeles (vt HÕNTE § 41 lg 2). Tehisaru kasutamine kokkuvõtte tegemisel on võimalik, kuid vastutus selle kvaliteedi ja sisulise info osas jääb igal juhul eelnõu koostajale. Hea tava on, et tehisaru kasutamisele viidatakse, kuid nendime, et HÕNTE kontekstis vajab täiendavat analüüsimist seletuskirjas viitamist puudutava regulatsiooni vajalikkus (sh tehisarule viitamine).</p>

<p>7. Tehisaru kasutamine õigusloomes vajab selget juhtimist ja koordineerimist, et see vastaks õigusaktides sätestatud nõuetele. Kõik intelligentsed tehisaru süsteemid põhinevad pilvandmetöötlussüsteemidel, mis tähendab, et nende kasutamine vajab küberturvalisuse seadusest tulenevalt riskianalüüside koostamist, mis sisaldab hinnangut süsteemi turvalisusele, usaldusväärusse ning vastavust andmekaitsealastele nõuetele. Kui neid analüüse riigis juba koostatakse, siis puudub vajadus teistel asutustel seda sama analüüsi läbi viia ka õigusloome koostamisel. Palume Justiits- ja Digiministeeriumi abi nimetatud teema koordineerimisel. Lisaks vajab tehisaru pidevat treenimist, andmete täiendamist ning kvaliteedi kontrolli. Leiame, et tehisaru pigem tuleb tööriistana kasutusele lähiajal ning seda kompetentsi peab tõstma. Lisaks vajab tehisaru kasutamine üle valdkondade üldpõhimõtteid ning suuniseid selle kasutamise osas.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Nõustume arvamusega ning märgime, et JDM analüüsib, kuidas saaks tehisaru võimalusi kasutada õigusloomeprotsessis. Käesoleva eelnõuga seda küsimust siiski ei reguleerita.</p>
<p>8. Siseministeeriumi kogemusel võib väita, et tänane eelnõude koostamise praktika (kaasamine) on väga erinev. Toetame lahendusi, mille kohaselt on loodud üle valdkondade tehnilised lahendused, mis võimaldavad kõigil osapooltel oma sisendit anda vahetult selleks loodud keskkonna kaudu. Samuti vähendaks üle valdkondade loodud tehniline süsteem näiteks ministeeriumite kooskõlastuskirjade koostamist. Toetame lahendusi, mis suurendab üle valdkondade õigusloome avatust. Selleks peab loobuma näiteks aegunud tehnoloogiast, mis ei võimalda kiiresti aru saada, kas ja mis on näiteks konkreetses eelnõu versioonis muutunud. Näiteks Vabariigi Valitsusele esitatud eelnõu versioon ei pruugi selles sõnastuses saada Vabariigi Valitsuse heakskiitu. Selleks peavad ministeeriumid tegema täiendava analüüsi, milleks on vajalik kasutada ressursse (eelkõige eksperti ajakulu). Tehnoloogiline võimekus peaks olema selline, et igast muudatusest jääb selge jälg.</p>	<p>Teadmiseks võetud. JDM ja Riigikantselei arendatav koosloomekeskkond võimaldab paremini jälgida eelnõu ja eelnõust tulenevate terviktekstide erinevaid versioone. Seadust muutvate eelnõude osas on plaanitud koosloome keskkonna kasutuselevõtmine sügisel 2026.</p>

<p>9. Teeme ettepaneku kaaluda, kas kokkuvõtted peaksid sisaldama märksõnade loetelu kogu eelnõu ja seletuskirja kohta.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Tegemist oleks eelkõige tehnoloogilise lahenduse, mitte seletuskirjale esitatava nõudega.</p>
<p>10. Ühtse dokumendihaldussüsteemi loomisel palume koostada eelseadistatud vormid eelnõu koostamiseks.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Koosloome keskkonnas on mitmeid eelnõu kirjutamise etappe automatiseeritud.</p>
<p>11. Esile on toodud ka, et VTK-le on järgnenud eelnõu mitteväljatöötamine. Jääb arusaamatuks, kas igale VTK-le peab järgnema alati eelnõu. Probleemiks on ka asjaolu, et VTK-le esitatud ettepanekutele ja märkustele ei pea ministeerium andma tagasisidet.</p>	<p>Selgitatud. Igale VTK-le ei pea järgnema eelnõu, sest VTK-le antud tagasisidest võib selguda, et probleemi on võimalik lahendada ka muul viisil kui seadust muutes. Juhul kui siiski otsustatakse seadust muuta ja vastav eelnõu koostada, siis tuleb kokkuvõtte VTK-le antud tagasisidest esitada seletuskirja 2. osas (HÕNTE § 42 lg 2). VTK poliitikakujundamise instrumendina aitab ennetada ülereguleerimist. Mõõname, et juhul kui VTK-le eelnõu ei järgne, siis ei ole tõepoolest kohustust VTK-le esitatud ettepanekutele ja märkustele tagasisidet anda.</p>
<p>Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisest: 12. Euroopa Liidu määruste kohta vastavustabeli koostamine tundub ebamõistlik ja ebaselge, sest määrus on otsekohalduv ning ministeeriumil pole ülevõtmise osas kaalutusõigust. Kuivõrd vastavat siseriiklikku õigust veel ei ole, jääb arusaamatuks, millega vastavust Euroopa Liidu määruse sätete puhul tuleks siseriiklikus õiguses võrrelda. Teeme ettepaneku Euroopa Liidu määruse ülevõtmise korral mitte ette näha kohustust koostada vastavustabelit.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga ei looda kohustust esitada EL-i määruste kohta vastavustabelit. Küll aga tuleb seletuskirjas esitada EL-i määruse artiklite loetelu, mille rakendamiseks on vaja Eesti õigust muuta. Esineb olukordi, kus määruse artikli rakendamine on liikmesriigile küll kohustuslik, kuid kuidas seda teha, on liikmesriigi kaalutusõigus (nt rakendusasutuse määramine).</p>

<p>13. Siseministerium ei toeta punktis 6.2 esitatud ettepanekut, mille kohaselt kaalute HÕNTE täiendamist nõudega, et seletuskirjas tuleb esitada info Eesti seisukohtade kujundamise etapis otsustatu kohta. Seletuskirjas tuleks esitada viited varasemale menetlusele, sh mõjuanalüüsile. Selline töö dubleerimine ei ole mõistlik, sest seisukohtade kujundamine on väga põhjalikult dokumenteeritud, sh Justiits- ja Digiministeriumi juhiste kaudu. Sealt laiab seiskohtade kujundamiseks vormi, kus nähakse ette põhjalik mõjuanalüüs, samuti protokollitakse seisukohtade arutelud Euroopa Liidu õigusaktide koordineerimiskogus ja Riigikogus. Siseministerium ei näe vajadust kõike seda dubleerida seletuskirjades.</p>	<p>Arvestatud osaliselt. Eelnõu kohaselt tuleb esitada üksnes viide Eesti seisukohtadele ja nende muudatustele, kuid ei ole vaja neid pikalt lahti kirjutada. Eelnõukohase muudatuse vajadus tuleneb eelkõige huvirühmade soovist, et erinevad poliitikakujundamise protsessid oleksid omavahel seostatud ning et oleks selgem ülevaade, kuidas otsusteni on jõutud. Eelnõus on arvestatud, et nõudega ei lisanduks õigusloomega tegelevatele ametnikele liigset koormust. Nõustume, et komisjoni õigusakti ettepaneku kujunemise ja Eesti seisukohtade koostamise etapid on hästi dokumenteeritud, kuid paraku on see info laiali erinevates infosüsteemides ning välistele osapooltele pigem raskesti leitav.</p>
<p>Järelhindamine</p> <p>15. Ettepanekutest ei tule välja, kas järelhindamine peaks edaspidi toimuma kõikide eelnõude puhul. Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmise korral teeb Euroopa Komisjon alati ise järelhindamise, kuidas on õigusakti liikmesriigi õigusesse üle võetud. Kui järelhindamise eesmärk on kontrollida õigusakti ülevõtmist, siis teeme ettepaneku mitte dubleerida Euroopa Komisjoni tööd. Siseministerium ei toeta rangemat lähenemist järelhindamise kohta. See peaks olema riskipõhine ning sõltuma konkreetsest eelnõust, kas seda on vaja teha või mitte.</p>	<p>Selgitatud. Õigusaktide järelhindamine ei ole kohustuslik kõikide eelnõude puhul. Täpsustame HÕNTE-s järelhindamise nõuet selliselt, et järelhindamine kavandatakse siis, kui seaduse rakendamisega kaasneb märkimisväärne risk või määramatus. Alati nähakse järelhindamise kohustus ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata. Leiame, et järelhindamise vajadus peaks olema riskipõhine ning sõltuma konkreetsest eelnõust.</p>
<p>16. Jagame hinnangut, et praegune järelhindamise kord ei ole rakendunud ning vajab sisulist ümberkujundamist. Järelhindamise kohaldamisel on oluline eristada kiireloomulisi eelnõusid ja olulise mõjuga kiireloomulisi eelnõusid — need ei pruugi kattuda. Kiireloomulisus ei tähenda automaatselt, et eelnõul on märkimisväärne või pikaajaline mõju, mis vajaks järelhindamist. Kui HÕNTE-s sätestada järelhindamise kohustus, oleks vajalik selgemalt määratleda, mida käsitatakse „olulise mõjuna“ ja millistel juhtudel järelhindamine on põhjendatud. See aitaks tagada, et järelhindamist tehakse seal, kus see annab lisaväärtust.</p>	<p>Selgitatud. Lisaks eelneva punkti juures toodud selgitusele märgime, et „olulist mõju“ ei ole järelhindamise kontekstis kavas sisustada, sest see sõltub konkreetse õigusakti asjaoludest ja mõjutatud sihtrühmadest. Praktika on näidanud, et mõju olulisust on keeruline läbi objektiivsete kriteeriumide hinnata.</p>

<p>Keeletoimetusest:</p> <p>17. VTK-s on ühe probleemina toodud välja seaduseelnõude ja nende seletuskirjade keeletoimetamine. Probleemi ja hetkeolukorra kirjelduse kohaselt on tegemist probleemiga, mida on erinevad ministeeriumid välja toonud. Arusaamatuks jääb, kuidas on VTK koostajad jõudnud arusaamale, et probleemi ei ole. Siseministeerium toetab lahendusi, mis suurendavad keeletoimetuse konsolideerimist ühtsesse asutusse, et tagada ühetaoline kvaliteet ning kulude optimeerimine. Teenuse killustatus on kallim kui tsentraliseeritud teenus. Kui riigis on konsolideeritud raamatupidamine või muude tugiteenuste osutamine, siis keeletoimetus oma olemuselt ei ole selline teenus, mida ei saa konsolideerida.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Kuivõrd HÕNTE keeletoimetamise protsessi ei reguleeri, räägitakse see ministeeriumidega eraldi läbi.</p>
<p>18. Kui eelmises punktis kirjeldatud ettepanek toetust ei leia, siis juhime tähelepanu, et praktikas on tekkinud rahulolematust mitmeastmelise toimetuse ja ajakulu osas. Keeletoimetamist võiks olla vähem, piisaks kahest põhietapist: 1) ministeeriumis enne kooskõlastamist, 2) Justiits- ja Digiministeeriumi lõplik normi- ja keelekontroll. Muuta Riigikogu Kantselei toimetamine valikuliseks sõltuvalt Riigikogu menetluses tehtud muudatuste ulatusest. Hea mõte on arendada tehisintellektil põhinev eelnõude tehniline ja keeleline kontroll. Alternatiiv „seada piir seletuskirja mahule“ ei pruugi praktikas toimida. Eelnõude maht ja keerukus on väga erinevad ning mahupiirangute seadmine oleks kunstlik. See võib viia olukorrani, kus olulised teemad jäävad käsitlemata lihtsalt seetõttu, et maht on täis. Seetõttu ei toeta mahu piiramine seletuskirjade sisulist kvaliteeti. Näiteks tekib küsimus, kas joonised või graafikud on selle mahu osa? Lugeja saab teksti mahtu vähendada, andes selle töö tehisintellektile.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Kuivõrd HÕNTE keeletoimetamise protsessi ei reguleeri, räägitakse see ministeeriumidega eraldi läbi.</p>

<p>19. Eelnõude keeleteoimetuse küsimust ei ole HÕNTE-s üheselt ja selgelt reguleeritud. HÕNTE § 15 lõike 1 kohaselt peab seaduseelnõu keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile ning HÕNTE § 41 lõike 3 punkti 2 kohaselt tuleb seletuskirjas muuhulgas tuua välja keeleteoimetaja andmed. Kehtiv HÕNTE ei ütle üheselt, et eelnõu peab olema keeleteoimetatud ning millistes etappides ja mahus seda teha tuleb. HÕNTE VTK ettepanekutes on jäädud seisukohale, et keeleteoimetus kõigis etappides on vajalik, samas ei ole analüüsitud, kas kõigis etappides, kus täna tehakse keeleteoimetust on vajalik just keeleteoimetus või teatud juhtudel piisaks näiteks ka keelekorrektuurist. Killustunud süsteemi korral jätkub praktika, kus seaduste ja määruste korral on ministriumitel ja Riigikogul vähesel määral erinev vormistus või sõnastus, sõnastuse parandamine, näiteks olukorras, kus olemasolev ei ole vale, aga parandajale on mõni teine variant subjektiivselt meelepärasem.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Kuivõrd HÕNTE keeleteoimetamise protsessi ei reguleeri, räägitakse see ministriumidega eraldi läbi.</p>
<p>Sotsiaalministeerium</p>	
<p>Edastan Sotsiaalministeeriumi märkused hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta.</p> <p>1. Mõjude hindamise teemal:</p> <p>1) Toetame mõjude hindamise nõuete lihtsustamist ja suurema paindlikkuse võimaldamist ning mõjude hindajale vormistamisel suurema vabaduse jätmist.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>2) Leiame, et seletuskirja p 6 (seaduse mõjud) ja p 7 (seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud) võiks tõsta kokku või siis eraldi punktide puhul pöörata tähelepanu dubleerimise vältimisele.</p>	<p>Arvestatud. Osasid kokku ei ole kavas tõsta, kuid HÕNTE §-st 46 jäetakse välja nõue hinnata seletuskirja kuuendas struktuuriosas mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Igasugust mõju avalikule sektorile ja (riigi)eelarvele võiks edaspidi üldjuhul käsitleda seletuskirja seitsmendas osas (eelnõuga sõnastatakse ümber ka HÕNTE § 47). Selle muudatuse eesmärk on justnimelt teksti dubleerimise vähendamine. Rõhutame siiski, et vajadusel on seletuskirja koostajal võimalik käsitleda mõju mõnele avaliku sektori sihtrühmale ka seletuskirja kuuendas struktuuriosas, kui see toetab paremat ülevaatlikkust (nt mõju lastekaitsetöötajatele käsitletakse sotsiaalse mõjuna). Ehk teisisõnu, mõjuanalüüsi koostamisel ei pea tingimata lähtuma sihtrühma õiguslikust vormist (avalik- vs eraõiguslik isik), olulisem on info olemasolu ja esitamise kvaliteet.</p>
<p>3) Mõjude hindamise ulatus ja sagedus ei anna iga mõju kirjeldamisel lisandväärtust ning võiks jääda üksnes kõige olulisemate mõjude juurde.</p>	<p>Arvestatud. Viited mõju ulatusele ja sagedusele jäetakse HÕNTE-st välja. Tulevikus on need nimetatud mõju hindamise metoodikas soovituslike lähtepunktidena, mida arvestada mõju kirjeldamisel.</p>
<p>4) Kaaluda võimalust lubada mõjusid esitada ka joonise või tabeli kujul, mis annaks teatud juhtudel kompaktsema ja lühema ülevaate olulisematest mõjudest.</p>	<p>Arvestatud Infograafika kasutamine mõjuanalüüsis on praegugi võimalik ning eelnõuga on kavas seda ka HÕNTE tasandil rõhutada (vt kavandatud HÕNTE § 46 lg 5). Kokkuvõtliku ülevaate esitamine tabeli või joonisena võib olla eriti otstarbekas VTK etapis, kus mõjuanalüüs võibki seisneda lahenduste eeliste ja puuduste kaardistamises.</p>

<p>5) Toetame mõjude hindamisel sihtrühmapõhist lähenemist, kuna senine mõjude hindamise kogemus näitab, et just sihtrühmad on need, mida erinevate mõjuvaldkondade kaupa kipuvad korduma. Mõjuvaldkonnad võiksid jääda vabatahtlikuks, kuid viitega, et läbi peaks mõtlema mõjud kõigi kontrollküsimumstikus toodud valdkondade kaupa.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõus kavandatud HÕNTE § 46 sõnastusega rõhutatakse, et alati tuleb välja tuua mõjutatud sihtrühmad ning et analüüsida tuleb kogu avalduvat mõju. Seega toetab kavandatav sõnastus sihtrühmapõhist lähenemist. Mõju valdkonda eraldi välja tooma ei pea (pealkirjana), kuid sellega tuleb analüüsis arvestada. Esineb siiski ka olukordi, kus sihtrühma ei ole võimalik määratleda või on sihtrühmaks kogu elanikkond (nt mõju looduslikult mitmekesisusele), ning siis võib olla otstarbekas just valdkonnapõhine lähenemine.</p>
<p>6) Toetame HÕNTE § 46 lg-s 3 sätestatud formaalse mõjuanalüüsi aruande nõude ja "mõju puudub" lausete kaotamist.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>2. Järelhindamise teemal teeme ettepaneku kaaluda siiski järelhindamise nõude sätestamisest senisel kujul loobumist, kuna nagu ka VTKs nenditud, et on väga palju asjaolusid, millal järelhindamine ei ole asjakohane ega mõistlik tegevus. Seetõttu pakume töökoormuse vähendamiseks välja, et kõikide eelnõude puhul minnakse üle andmepõhisele seirele, st eelnõuga nimetatakse mõõdikud, mida vastav ministerium edaspidi eelnõu mõjude osas järgib. Kaaluda võib ka näiteks kriitiliste tasemete kehtestamist vastavates mõõdikutes, millisel juhul tuleb kaaluda järgmist sekkumist.</p>	<p>Mittearvestatud. Järelhindamise regulatsioonist ei ole kavas loobuda. Mõõdikud on kasutusel arengukavades ning õigusloomes eraldi kohustuse kehtestamine ei ole põhjendatud. See ei tähenda, et seletuskirjas ei võiks selgitada valdkonna seires kasutatavaid mõõdikuid ning neid eesmärkide ja järelhindamisega siduda.</p>
<p>3. Keeletoimetamise teema puhul on oluline, et keeleteoimetajatel oleksid samad lähtealused toimetamiseks, kuna eelnõu sõnastuste edasi-tagasi muutmine on sisuline probleem ja nõuab palju ressursi.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Oleme keeleteoimetamise korralduse kohta pikema selgituse esitanud Kaitseministeeriumi keeleteoimetamisega seonduva tagasiside juures.</p>

Riigikantselei	
<p>Suur tänu, et esitasite Riigikantseleile kooskõlastamiseks hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK).</p> <p>Saadan Riigikantselei ettepanekud, mis on tehtud õigusosakonna, Euroopa Liidu sekretariaadi ja strateegiabüroo sisendite põhjal.</p> <p>Tervitame 12. novembri koosolekul teatavaks saanud kavatsust loobuda kontseptsiooni kui eraldi vaheetapi reguleerimisest väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise ja seaduseelnõu koostamise vahel (HÕNTE § 1, § 42, § 66). Praktika on näidanud, et puudub vajadus sellise instrumendi eraldi reguleerimiseks.</p> <p>Järgnevalt kommentaarid ja ettepanekud mõnede VTK peatükkide kaupa.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>2. Mõju hindamise nõuded seletuskirjas</p> <p>Kõik muudatused, mida HÕNTE-s kavandatakse peavad senisest paremini tagama, et esiteks oleks kavandatava muudatuse kõik (või vähemalt olulisemad) mõjud hinnatud ning teiseks, et mõjuhinnang oleks ülesehituselt ning sisult loogiline ja arusaadav keskmisele lugejale. Mõjude hindamise baasnõuded peaks olema nii riigisisese õigusloome, strateegilise planeerimise kui EL asjade kohta seisukohtade kujundamisel samad.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p> <p>Eelnõu koostamisel on kõik nimetatud tulemused eesmärgiks seatud. Kavandatava HÕNTE §-i 46 lõikega 2 rõhutatakse, et analüüsida tuleb kogu avalduvat mõju. Ühine mõju hindamise raamistik eri poliitikakujundamise protsessidele – strateegiline planeerimine, õigusloome ja Eesti seisukohtade kujundamine – tuleneb mõju hindamise metoodikast, mille muutmine on koostöös Riigikantseleiga praegu käsil.</p>
<p>Mõjuvaldkondade nimetamine HÕNTE §-s 46 – toetada saab lahtise loeteluna üldisemate mõju kategooriate nimetamist ning nn võimalike alamkategooriate täpsustamist abimaterjalis või ka näiteks mõjude hindamise metoodikas. Samuti võimalust kirjeldada muudatuste mõjusid sihtrühmade kaudu. Eriti just viimane aitab kindlasti esitatud teksti paremini mõistmisele kaasa, kuna loob seosed muudatuse ja avalduva mõju vahel.</p>	<p>Osaliselt arvestatud.</p> <p>Eelnõuga pakutakse välja seitse mõju valdkonda, mida edaspidi on kavas täpsemalt selgitada mõjude määratlemise kontrollküsimustikus. Eelnõuga rõhutatakse, et alati tuleb välja tuua mõjutatud sihtrühmad. See hõlmab nii sihtrühma arvulist kirjeldamist kui ka muude tunnuste lõikes analüüsimist (nt piirkondlik paiknemine).</p>
<p>Lahendus, mille järgi hinnatakse valdkondadena kolme üldist kategooriat – majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnamõju – jätab näiteks tähelepanuta mõju julgeolekule, mis praegusel ajal on mõistagi väga oluline. Võimalik mõju julgeolekule ei tohi jääda kajastamata.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>HÕNTE § 46 mõjuvaldkondi on täiendatud ning esimese punktina on valdkond „mõju julgeolekule ja turvalisusele”.</p>

<p>HÕNTE §-des 46 ja 47 haldusvälise mõju ja avaliku sektori mõju eraldi esitamine võib olla hea lahendus, aga kuna ei ole teada, kuidas lahendada vaidlused olukorras, kus sihtrühm võib sõltuvalt olukorrast olla nii era- kui avalikus omandis (VTK-s toodud näide haridus- ja kultuuriasutused), siis niikaua ei saaks seda lahendust eelistada. HÕNTE §-s 46 nimetatud mõjuanalüüsi esitamise kohustuse kaotamist saab toetada, tööle mitte hakanud instrumendiga ei peaks HÕNTE (ega ka ühegi muu õigusakti) teksti koormama.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga pakutakse välja lahendus, et HÕNTE §-ga 47 kehtestatakse nõuded riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele avalduva mõju kirjeldamiseks, kuid erinevalt VTK-s pakutust ei piirata §-s 46 hinnatavat mõju vaid haldusväliste isikutega. Seega võib edaspidi olukordades, kus sihtrühma kuuluvad nii era- kui ka avalik õiguslikud isikud, kirjeldada mõju endiselt seletuskirja kuuendas osas. Rõhutame, et teksti asukohast tähtsam on, et info oleks esitatud loogilise ülesehitusega, arusaadavalt ning vältides tekstikordusi.</p>
<p>Mõju hindamise nõuete sätestamine põhimõtete või eesmärkide kaudu oleks üpris suur ja põhimõtteline muudatus võrreldes kehtiva mõju hindamise süsteemiga.</p>	<p>Selgitatud. Kehtiv süsteem, mis põhineb mõju olulisuse hindamisel nelja kriteeriumi põhjal (sihtrühma suurus, mõju ulatus ja sagedus, ebasoovitavad riskid), on kavas ümber korraldada põhjusel, et see ei ole praktikas rakendunud nii, nagu esialgu kavandati. Esineb palju olukordi, kus nende kriteeriumide põhine hindamine ei anna mõistlikku tulemust.</p>
<p>Seejuures EL asjade puhul on Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu seisukoha kujundamise üheks aluseks direktiivi või määruse rakendamisel Eestis avalduv oluline mõju. Teeme ettepaneku lihtsustada olulise mõju välja selgitamise meetodikat. Üks võimalik viis oleks hinnata mõju oluliseks, kui ka ainult ühele sihtrühmale lisanduvad uued märkimisväärsed piirangud ja kohustused, sh kulud.</p>	<p>Selgitame. Mõju olulisuse hindamise nõudest on HÕNTE-s loobutud, kuid mõistame, et selle määratlemine on siiski vajalik EL-i algatuste menetlemisel etapis, kui tuleb otsustada, kas EL-i asi esitatakse Vabariigi Valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks või mitte. HÕNTE asemel võib seda kriteeriumi avada edaspidi mõju hindamise meetodika (MHM) tasandil, mis juhendmaterjalina kohaldub lisaks õigusloomele ka Eesti seisukohtade kujundamisele, või alternatiivina EL-i asja menetlemise juhistes. MHM-is on võimalik pikemalt ja konkreetsetele näidetele tuginedes selgitada, mida tuleks olulise mõju all silmas pidada. Niikuinii on tegemist kaalutusotsusega, kus tuleb arvestada konkreetse asja olemust, ning nõude sätestamise õigustloova akti tasandil ei pruugi olla otstarbekas.</p>

<p>Senisest kogemusest nähtub, et EL asjades on praktilisem hinnata mõjusid EL asja sihtrühmade kaupa, sh mõju riigiasutustele. Seisukoha kujundamise aluseks on muutused pädevuses, uued kohustused ja kulud või tulud. Ühe võimalusena võiks kaaluda, kas lihtsustamisele aitaks kaasa põhiliste sihtrühmade piiratud loetelu koostamine, kelle kohta alati infot esitada.</p>	<p>Osaliselt arvestatud ja selgitatud. Täiendasime HÕNTE-s mõju hindamise nõudeid selliselt, et alati tuleb välja tuua mõjutatud sihtrühmad. Nõudeid POE seletuskirjas sisalduvale mõjuanalüüsile saab üksikasjalikult selgitada mõju hindamise metoodikas. Seal võib kaaluda, kas oleks otstarbekas nimetada sihtrühmad, kellele avalduvat mõju tuleb alati hinnata (nt ettevõtjad, inimesed, riigiasutused). MHM-i vastav peatükk peaks olema ette valmistatud JDM-i ja ELS-i koostöös.</p>
<p>3. Järelhindamise nõuded HÕNTES Järelhindamine eraldi instrumendina on olemuselt pigem bürokratlik ja elukauge. Normide eluline järelhindamine toimub praktikas tegelikult kogu aeg. Soovi korral on võimalik järelhindamist alati teha ja järelhindamise sätte puudumine ei ole takistuseks. Igapäevaselt tegelevad järelhindamisega nii ametkond, poliitikud kui ka ajakirjandus ja kogu avalikkus – see on normaalne osa demokraatliku riigi toimimisest.</p>	<p>Mittearvestatud. JDM ei nõustu arvamusega, et järelhindamise eraldi instrumendina kehtestamine on bürokratlik ja elukauge. Vastupidi, järelhindamise sätte lisamine HÕNTE-sse loob selgust ja ühiselt mõistetava arusaama, mis puhkudel on vaja järelhindamine läbi viia ja mis puhkudel mitte. Nõustume, et teatud valdkondades toimub seiramine rutiinse osana poliitika rakendamisest ning kindlasti julgustame saadud andmeid ka avalikkusega jagama. Ajakirjanduse poolt tehtavat teema kajastamist ei saa pidada järelhindamiseks. Järelhindamine on teadmuspõhine analüüs mingi poliitika rakendamise tulemustest ja mõjust, millest saadud info on väärtuslik sisend edasises poliitikakujundamises. Ühtlasi on siinjuures oluline, et järelhindamisest saadud tulemused avalikustatakse (üldise seire käigus seda enamasti ei tehta).</p>

<p>Kui on siiski vaja sätestada ka formaalselt järelhindamise kohustus teatud kindla aja möödudes, siis peaksid selleks HÕNTEs olema selged põhjendused, millisel juhul selline vajadus võiks esineda. Seega saaks järelhindamine olla kohustuslik üksnes erandlikel juhtudel. Isegi sellisel juhul peaks see, kuidas järelhindamine läbi viia, olema korralduslikult paindlik ja bürokraatiat vältiv.</p>	<p>Selgitatud. Eelnõuga on kavas sätestada, et järelhindamine tuleb kavandada õigusaktis kahel juhul:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) seaduse rakendamisega kaasneb märkimisväärne risk või määramatus; 2) olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata (ÕPPA 2030-st tulenev nõue). <p>Järelhindamise läbiviimisele, sh analüüsi sisule, HÕNTE tasandil nõudeid ei sätestata. Seega võib järelhindamise teostada ministeerium ise ning see võib olla isegi ühildatud muude poliitikakujundamise protsessidega, näiteks struktuurivahenditest rahastatud poliitika või arengukava hindamisega. Küll aga on kohustuslik tulemuste avalikustamine. JDM-i hinnangul on selline korraldus ministeeriumidele väga paindlik võrreldes muude hindamistega.</p>
<p>5. Seaduseelnõude ja nende seletuskirjade keeleteoimetamine Tuleb kaaluda, kas keeleteoimetusele tuleks läheneda ministeeriumite üleselt, kuna lahendatavad probleemid on sarnased ja osa ministeeriumite jaoks teeb juba praegu keeleteoimetust Justiits- ja Digiministeerium (JDM). Aitaks kaasa ka sisukokkuvõtete ühtlustumisele, mis praegu on väga varieeruv.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>On küsitav, kas seletuskirjale saab panna mahupiirangut – kuigi on oluline vältida kordusi ja ebarelevantset sisu, siis teisalt on eelnõud olemuselt väga erinevad. Mõne eelnõu puhul võib olla õigustatud põhjalik käsiraamatu-tüüpi seletuskiri, mis muudab õigusakti praktikas märksa kergemini rakendatavaks.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Eelnõuga seletuskirjale mahupiirangut ei kehtestata.</p>

<p>Kaheldav on HÕNTE § 18 lõike 5 nõue, mille järgi tuleb sisult seotud terminite korral määratleda termini sisu paragrahvi ühes lõikes. Praktikas on oma eeliseid näidanud suurem paindlikkus, mistõttu võiks sellisest kitsendusest loobuda.</p>	<p>Mittearvestatud. HÕNTE võimaldab termini määratlemisel piisavalt paindlikkust, st selleks on kaks võimalust: termini sisu määratletakse kas pärast termini esmakordset kasutamist eelnõu struktuuriosas, kuhu on koondatud terminiga seotud sätted, või eelnõu üldsätetes selle termini jaoks kavandatavas paragrahvis. Sisult seotud terminite määratlemine samas paragrahvis tagab õigusakti teksti selguse ja jälgitavuse.</p>
<p>6. EL-i õigusakte puudutavad nõuded seletuskirjale Eelnõu vastavus EL õigusele – õiguse rakendajate ja õigusloojate jaoks vajab lahendamist küsimus, kuidas tuvastada õigusaktides EL õigust üle võtavad sätted. Ühe variandina tasub kaaluda Riigi Teatajas vastavustabelite avaldamist või siis EL õigust üle võtvate või rakendavate sätete sidumist ülevõetava või rakendatava ELi normiga.</p>	<p>Teadmiseks võetud ja selgitatud. Vastavustabelite Riigi Teatajas avaldamine ja EL-i õiguse normidega sidumine vajab eraldi arutelu ja analüüsimist. Eelnõuga on kavas muuta eelnõu seletuskirja viiendale osale („Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele“) kohalduvaid nõudeid. Muu hulgas sätestatakse, et kui eelnõusse, mis on vajalik Euroopa Liidu õigusakti riigisiseseks rakendamiseks, on kavandatud ka üksnes riigisisest vajadusest lähtuvad sätted, esitatakse seletuskirja vastavas osas nende loetelu. Lisaks muudetakse eelnõuga vastavustabeli vormi, muutes visuaalselt paremini eristatavaks EL-i õigusakti normid, mis võetakse Eesti õigusesse üle laiemalt kui direktiiv või määrus ette näeb, ning normid, millega on liikmesriigile jäetud kaalutusõigus.</p>
<p>Eesti seisukohtade info seletuskirjas – Seletuskirjas tuleks piirduda infoga, mis on EL õigusakti ülevõtmise või rakendamise seisukohalt vajalik, et mitte panna liiga suurt koormust seletuskirjade koostajatele. Näiteks võiks piirduda interaktiivse viitega EL õigusakti eelnõu kohta heakskiidetud seisukohtadele ja seletuskirjale ning hilisematele seisukohtade muudatustele. Lisada võib ka info, kas Eesti toetas eelnõu vastuvõtmist ELis ja millised olid läbirääkimistel Eesti peamised erihuvivid. Eesti õigusesse üle võetava või rakendatava EL õigusakti eri sätete tõlgendamise seotud küsimusi saab õiguslooja lahendada ministeeriumite asjaajamissüsteemis talletatud EL läbirääkimiste</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga sätestatakse, et EL-i õigusakti ülevõtmisel esitatakse seletuskirjas viide Eesti seisukohtadele.</p>

<p>ülevaateid lugedes ning abi saab ka Eesti seisukohtade kujundamise käigus tehtud rakendamise plaanidest. Vajadusel saab seda infot käsitleda riigisisese õigusakti seletuskirjas sätete sisu selgitamise juures.</p>	
Vabariigi Presidendi Kantselei	
<p>Vabariigi Presidendi Kantseleil ei ole ettepanekuid ja märkusi Teie poolt arvamuse andmiseks esitatud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsusele.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
Õiguskantsleri Kantselei	

<p>Tänapäevane, et tegelete õigusloome raamistiku korrastamisega. Palun võimalusel kaaluda järgnevat muudatusi – need võiksid vähendada kulusid, tõstes samal ajal loodavate normide taset.</p> <p>Väljatöötamiskavatsuse vajalikkus</p> <p>Väljakujunenud õiguskorras võiks eelistada probleemi lahendamist võimalikult kiiresti konkreetse, selgelt sõnastatud õigusakti muudatusega, millele lisatakse seletuskirjas üksnes olulist sisaldav mõjuanalüüs. Juhtudel, mil tuleb parandada seaduses ilmnenu vigade või lahendada esile kerkinud probleem, võiks väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamise asemel arusaadavalt sõnastatud väikesemahulise eelnõu ja seletuskirja koostamisega ning anda neile, keda muudatus puudutab, piisavalt aega esitada konkreetseid ettepanekuid eelnõu parandamiseks. Nõnda hoitaks kõikide asjaosaliste aega kokku.</p> <p>Teisisõnu: kui on näha, et probleemi lahendamiseks on vaja olukorda reguleerida õigusaktiga, kuid tegemist ei ole uudse lahendusega ning kui eelnõu koostamine võtab eeldatavasti vähem aega kui VTK koostamine, siis tulekski kohe alustada eelnõu tegemist ning VTK-st loobuda. On arusaadav, et kui ei ole veel teada, kas eelnõu keskne lahendus (millest lähtuvalt tuleb kehtestada ka muud normid) saab piisava toetuse, püütakse hoida eelnõu kõigi vajalike sätete väljatöötamisest. Sellises olukorras võiks VTK koostamise asemel tutvustada eelnõu keskset sätet ja selle juurde lisada seletuskirja, milles antaks teada, et muud muutmist ja lisamist vajavad normid (sh rakendussätted) esitatakse järgmises kooskõlastusringis.</p>	<p>Mittearvestatud.</p> <p>Väljatöötamiskavatsuse institutsiooni kaotamine oleks samm tagasi avatud ja kaasava õigusloome kujundamisel. VTK on kaasamisdokument, mis annab huvirühmadele võimaluse olla kursis Vabariigi Valitsuse õigusloomeliste algatustega võimalikult varases etapis. JDM-i kogemus on näidanud, et huvirühmad, sh esindusorganisatsioonid, et toeta VTK kaotamist, sest see vähendaks nende võimalusi poliitikakujundamises kaasa rääkida.</p> <p>Eelnõuga on kavas lihtsustada VTK sisunõudeid, rõhutades senisest enam VTK vormilist ja sisulist paindlikkust. Eesmärk on vähendada ministriumide ajakulu dokumendi koostamiseks, säilitades samas VTK funktsioon informeerimis- ja konsulteerimisdokumendina.</p> <p>Seaduseelnõu etapis toimuv arutelu keskendub üldjuhul väljapakutud lahenduse üksikasjadele, jättes vähe ruumi põhimõtteliste lahendussuundade kaalumiseks (isegi, kui huvirühmad seda sooviksid). Kuigi mõõname, et kui regulatsioon on sõnastatud üksikasjalikul tasemel, st õigusnormi kujul, on võimalik täpsemalt prognoosida selle mõju ja hinnata sobivust õiguskorda, siis seab selline vorm väga kitsa raami aruteludeks lahenduse põhimõttelise sobivuse üle.</p>
<p>Selleks, et tagada põhiseaduse rakendumine, on oluline, et analüüsitaks kõigi Euroopa Liidu õiguslike algatuste kooskõla põhiseadusega. See analüüs on vajalik, et kindlaks teha:</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>a) kas põhiõiguste kaitse on tagatud sellisel moel, nagu põhiseadus ette näeb. Muu hulgas tuleb kontrollida, kas kavandatavad põhiõiguste piirangud – näiteks võimalikud lisanduvad karistused, aruandluskohustus või ettevõtlusvabaduse kitsendamine – oleksid rakendudes Eesti oludes proportsionaalsed;</p> <p>b) kas Euroopa Liidu õigusakti saab rakendada, järgides põhiseaduslike institutsioonide ülesehitust ja toimimisloogikat;</p> <p>c) kas Euroopa Liidu õigusakti saab rakendada ilma põhimõttelist laadi muudatusteta riigielu korralduses;</p> <p>d) kas juhul, kui Euroopa Liidu õigusakti eelnõu läbirääkimistel ei õnnestu saavutada kooskõla kõigi põhiseaduse normidega, saaks tugineda PSTS §-dele 1 ja 2.</p> <p>Siin ei ole silmas peetud seda, et kõigi Euroopa Liidu õiguslike algatuste kõiki sätteid tuleb kirjalikus vormis võrrelda kõigi Eesti põhiseaduse sätetega. See poleks mõistlik, vajalik ega tegelikult võimalik. Oluline on lihtsalt, selgelt ja lühidalt kirja panna algatuse või planeeritava akti tuum – mida see toob kaasa Eesti isikutele ja institutsioonidele – ning seejärel keskenduda muudatuse põhiseaduspärasuse hindamisele.</p> <p>Kui analüüsimisel selgub, et Euroopa Liidu õigusliku algatusega on oht minna vastuollu põhiseaduse mõne sättega, siis tuleb analüüsis näidata, milles seisneb vastuolu põhiseaduse normiga, ning selgitada, millised juhised saab ametnik läbirääkimisteks (nt tuleks saavutada algatuse muutmine või liikmesriigile valikuvõimalus või erand).</p> <p>Teadaolevalt on Euroopa Liidu põhiõiguste hartat toodud põhjuseks, miks tuleks/võiks jätta kõrvale mõni põhiseaduse säte, mis kaitseb põhiõigust hartaga võrreldes ulatuslikumalt. Euroopa Liidu põhiõiguste harta muutus õiguslikult siduvaks Lissaboni lepingu jõustumisega 1. detsembril 2009. Lissaboni leping jõustati Eesti suhtes välislepingu ratifitseerimisega. Teisisõnu ei ole seda vormistatud Eesti Vabariigi põhiseaduse II peatüki „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ muutmise seadusena, mille menetlusele kohalduks</p>	<p>Justiits- ja Digiministreeirum nõustub õiguskantsleri murega, mis puudutab põhiseaduspärasuse hindamist EL-i õigusakti ettevalmistamise käigus.</p> <p>HÕNTE ei reguleeri ametnike tegevust EL-i õigusakti läbirääkimistel ega nende ettevalmistamisel, seetõttu ei ole esiletoodud muret võimalik HÕNTE muudatuste kaudu lahendada. Teemaga tegeletakse edasi koostöös Riigikantsleiga.</p>
---	---

<p>vastavad erinormid (vt PS XV ptk; RKKTS 13. ptk). Ka harta artiklis 53 on rõhutatud, et harta sätteid ei või tõlgendada nii, et need kitsendavad või kahjustavad riigi põhiseadusega tunnustatud inimõigusi või põhivabadusi. Seega ei tohi hartat põhjuseks tuues jätta kõrvale põhiseadust.</p>	
<p>Riigikogule tuleb selgelt teada anda, kui vastuvõetud Euroopa Liidu õigusaktis on normid, mille kooskõla Eesti põhiseadusega on vaieldav. Kui tegemist on Euroopa Liidu õigusaktiga, mille ülevõtmiseks on vaja Eestis vastu võtta seadus, tuleb seletuskirjas näidata, millised õigusakti ülevõtmiseks algatatud seaduseelnõu sätted on vastuolus Eesti põhiseadusega ja milles vastuolu seisneb. Kui seaduseelnõu koostajad leiavad, et vastuolu tõttu saab tugineda PSTS-ile, peab seletuskirjas esitama selle kohta analüüsi.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga täiendatakse HÕNTE § 43 lg 1 loetelu selliselt, et hinnang eelnõu põhiseaduspärasuse kohta tuleb esitada iga eelnõu seletuskirjas.</p>
<p>Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs on lisaks EL õiguse ülevõtmisele vääramatult vajalik ka riigisisises õigusloomes. Praktika on selle osas seni paraku ebaühtlane vaatamata sellele, et korraldate tänuväärset ka asjakohaseid koolitusi. Loodetavasti on võimalik kavandatavate muudatustega suunata eelnõu koostajaid senisest enam eelnõu põhiseaduspärasust analüüsima ning ka analüüsi kvaliteeti parandada. Olemasolevaid põhiseaduspärasuse analüüse uurides on jäänud näiteks silma, et näiteks piirangu proportsionaalsust hinnates kiputakse keskendumisele sellele, kui oluline on põhiõiguse piiramise eesmärk. Näiteks selgitatakse pikalt seda, kui oluline on võidelda kuritegevuse vastu või kaitsta looduskeskkonda. Seejuures libisetakse üle aga sellest, milline põhiõiguse piirang eelnõuga kaasneb ning kas ja miks konkreetsel juhul on just see põhiõiguse piirang sobiv, vajalik ja mõõdukas. Seega jääb teadmata, miks peab omandit või privaatsust piirama just sellisel moel nagu eelnõu ette näeb.</p>	<p>Selgitatud. Justiits- ja Digiministeerium nõustub õiguskantsleri murega põhiseaduspärasuse analüüsides ebaühtlase kvaliteedi üle. Justiits- ja Digiministeerium plaanib koostada põhiseaduspärasuse analüüsides koostamise juhendi ja avaldada selle oma veebilehel. Samuti jätkuvad järjepidevad koolitused sel teemal.</p>
<p>Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon</p>	

<p>Olete esitanud arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA) tänab võimaluse eest oma seisukohti esitada ja keskendub alljärgnevatele küsimustele.</p> <p>1. Väljatöötamiskavatsused</p> <p>VTK-s pakutakse välja, et võimaliku muudatusena võiks vähendada kohustusliku teabe esitamist kõigis väljatöötamiskavatsustes. EVEA nõustub sellega, et väljatöötamiskavatsuste sisunõuded peaksid olema arutelukesksed ja keskenduma probleemi ning lahendusvariantide sisulisele analüüsile. Samuti tuleks võimaldada senisest suuremat paindlikkust, et arvestada teema või probleemi iseloomu ja vajadusi. Aga selleks ei ole iseenesest vaja HÕNTE-t muuta. Kehtiv eeskiri ei reguleeri, kui põhjalikult tuleb väljatöötamiskavatsustes nõutav info anda. Siin on piisav kaalutlusruum, et vajalikus mahus kirjeldada valitud lahenduse sobivust kehtivasse õiguskorda, samuti kavandatava regulatsiooni ülesehitust, eelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava ja muid tähtsust omavaid asjaolusid.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>Eelnõuga on kavas VTK sisunõudeid lihtsustada, edaspidi tuleb VTK koostamisel keskenduda probleemi ja eesmärgi määratlemisele, tuua välja võimalikud lahendusvariandid ja peamine mõju.</p> <p>Lihtsustamise eesmärk on suunata õigusloomega tegelevaid ametnikke koostama VTK ka olukorras, kus õigusliku algatuse ettevalmistamisega on kiire. Ebavajalikud nõuded VTK-le kujundavad pildi, et tegemist on bürokraatliku ja aeganõudva kohustusega, ning seetõttu on surve kaasnevat ajakulu vältida.</p> <p>Kuigi sisuliselt nõustume, et ka praegu on VTK sisu ja vormi osas piisavalt kaalutlusruumi, siis praktikas esitatakse VTK-des siiski küllaltki palju formaalset ja sisulist väärtust mittekandvat teavet (näiteks tekstikordusi). Lihtsustamise pikaajalisem eesmärk on VTK-de arvu ja osakaalu suurenemine.</p>
<p>2. Mõju hindamise nõuded seletuskirjas</p>	<p>Selgitatud.</p>

<p>Mõju hindamise nõuete puhul on eeskirjas sisuliselt tegemist avatud loeteluga. Hinnata tuleb eeldatavasti tulenevat mõju. VTK-s tehakse ettepanek, et mõjuanalüüsi selguse huvides ei oleks valdkondade eristamine mõttekas, piisaks andmete ja prognooside väljatoomisest ning mõju selgitamisest erinevate osapoolte seisukohast. EVEA arvates oleks võimalike mõjude näidisloetelu siiski vajalik. Õigustatud võib ka olla mõne spetsiifilise mõju eraldi väljatoomine.</p>	<p>Muudatuse kohaselt sätestatakse HÕNTE-s seitse mõjuvaldkonda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) mõju julgeolekule ja turvalisusele; 2) majanduslikku mõju; 3) sotsiaalset mõju, sh mõju iibele; 4) mõju digiühiskonnale; 5) mõju elu- ja looduskeskkonnale; 6) mõju regionaalarengule; 7) mõju võrdsetele võimalustele. <p>Kõikide mõjuvaldkondade detailsemad sisukirjeldused lisatakse mõju määratlemise kontrollküsimustikku, mis avaldatakse JDM-i veebilehel. Eelnõuga rõhutatakse senisest enam, et hinnata tuleb kogu avalduvat mõju, ning seetõttu nõustume, et mõjuvaldkondade loetlemine kannab eelkõige näitlikustamise ja prioriteetide seadmise eesmärki.</p>
<p>Näiteks peab loetelus kindlasti olema majandusliku mõju hindamise juures viide väike- ja keskmistele ettevõtetele (VKE-dele) avalduvale mõjule. Sellise mõju hindamine peab olema kohustuslik. Kui selgub, et eelnõus toodud regulatsioon puudutab paljusid väikeseid ettevõtteid, tuleks viia läbi veelgi põhjalikum kulude-kasude analüüs, tulevalt väikeste ettevõtete arvukusest majanduse struktuuris. Samuti on sellisel juhul vaja detailsemalt kaaluda võimalikke lahenduste alternatiive, mis ei tooks kaasa halduskoormuse kasvu või mille mõju halduskoormuse kasvule oleks väiksem. Kui ei ole võimalik leida halduskoormuse kasvu vähem kaasa toovat lahendust, siis tuleks välja pakkuda mehhanism, kuidas kompenseerida ettevõtetele tekkivat kulude kasvu.</p> <p>Samamoodi on kohustuslik hinnata sisuliselt regulatsiooni mõju Eesti regionaalsele arengule.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>VKE-de spetsiifikat on asjakohane käsitleda mõju määratlemise kontrollküsimustikus, HÕNTE tasandil ei ole kavas seda eraldi valdkonnana loetleda. VKE-d moodustavad tõesti valdava osa ettevõtjatest ning iga ettevõtjaid puudutava muudatuse juures tuleb sellega arvestada.</p> <p>Halduskoormuse seiramiseks kehtestati 2025. aastal halduskoormuse tasakaalustamise reegel, millest tulenevalt kajastatakse iga õigusakti eelnõu seletuskirja alguses, kas ja milline mõju on kavandatavatel muudatustel ettevõtjate ja inimeste halduskoormusele.</p>

<p>EVEA nõustub VTK-s toodud hinnanguga, et HÕNTE § 46 lõikes 3 sätestatud mõjuanalüüsi aruande kohustus on tõenäoliselt otstarbekas kaotada, sest praktikas selle järele vajadust ei ole. Samuti ei ole meie arvates vajalik olulise mõju eristamine. Kui aga õigusakti rakendamise ja võimaliku muutmisega seoses on koostatud eraldi mõjude analüüs, siis on seletuskirjas vaja kajastada info selle tellija ja tegijate kohta ning selle analüüsi peamised tulemused ja järeldused.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>VTK koostajate arvates tuleb mõju hindamise süsteemi edasiarendamisel arvestada tehisaru kasutamise võimalusega. EVEA hinnangul tuleb eelnõude seletuskirjade koostamisel kaaluda hoopis tehisintellekti kasutamise keelamist, et vältida võimalike vigade ja pealiskaudsuse teket. Kindlasti ei tohi nii olulises valdkonnas, kui õigusloome, pidada lubatavaks või suisa nõuda tehisaru kasutamist. Oluline on, et mõjude hindamise töö tegemisel kasutatakse metoodikat ja vahendeid, mis lõppkokkuvõttes tagavad tulemuse kvaliteedi.</p>	<p>Selgitatud. Nõustume, et hooletul ja tähelepanematul moel tehisaru kasutamisel võib tekkida vigu ja pealiskaudsust. Kui tehisaru kasutatakse oskuslikult ja kriitiliselt, võib see kindlasti olla eelnõu autorile kasulik tööriist.</p>
<p>Järeelhindamise nõuded VTK- selgitatakse, et järeelhindamise instituut kehtestati HÕNTE-s juba aastal 2012, aga järeelhindamise süsteem ei ole Eestis soovitud kujul rakendunud. Alates 2016. aastast on järeelhindamise sätteid eelnõudesse kavandatud vaid 31 korral. EVEA arvates ei peaks järeelhindamise teostamise otsustamine toimuma konkreetsete eelnõude kaupa ja selle tegemist ei peaks sõnastama igakordselt õigusakti eelnõus või seletuskirjas. Järeelhindamine peaks olema õigusloome tervikliku süsteemi osa ja hea tava. Täidesaatva riigivõimu asutuste töökorralduslikes õigusaktides oleks vaja määrata, kes otsustab ja vastutab järeelhindamise tegemise eest. HÕNTE-s võiks olla reguleeritud, millistel juhtudel ja millistel ajavahemikel on põhimõtteliselt vaja järeelhindamist teha.</p>	<p>Selgitatud. Täpsustame HÕNTE-s järeelhindamise nõuet selliselt, et järeelhindamine kavandatakse siis, kui seaduse rakendamisega kaasneb märkimisväärne risk või määramatus. Alati nähakse järeelhindamise kohustus ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata. Nõustume, et õigusakti järeelhindamine peaks olema õigusloome süsteemi osa ja hea tava, kuid paraku on praktika selles osas väga ebahühtlane. Ministeeriumid seiravad oma poliitikavaldkondi pidevalt ning üldjuhul jälgitakse ka seda, kuidas õiguslikud muudatused praktikas ellu rakenduvad, kuid paraku jääb see info enamasti ametkondlikule tasandile ning tulemusi ei avalikustata. Esineb ka olukordi, kus pärast õigusakti jõustumist selle rakendumist ning tulemusi üldse ei seiratagi. HÕNTE muudatustega loodame, et järeelhindamine muutuks senisest enam süsteemseks ja muutuks ühel hetkel loomulikuks osaks õigusloomest.</p>

<p>4. Põhiseaduspärasuse analüüs</p> <p>Selleks, et suunata eelnõu koostajat põhiseadusega kooskõla hindama, kaalutakse VTK-s HÕNTE täiendamist nõudega, et seletuskirjas tuleb alati esitada kokkuvõtlik hinnang eelnõu kooskõla kohta põhiseadusega. Ja üksnes põhiseaduspärasuse deklaratsioonist eelnõu seletuskirjas ei piisa. Peale väite, et eelnõu on põhiseadusega kooskõlas, peaks seletuskiri sisaldama ka mõttekäiku, kuidas selle järelduseni jõuti ning milliste põhiseaduse sätetega kooskõla on hinnatud. EVEA arvates ei peaks põhiseaduspärasuse analüüsile seletuskirjas ebamõistlikult suurt rõhku panema. Üldjuhul on mõistlik piirduda põhiõiguste võimalike riivete loetlemise ja nende intensiivsuse hindamisega ning põhjalikum hindamine teha siis, kui riive on ilmne. Põhjalikum analüüs kipub enamikel juhtudel ja tegelike probleemide olemasolu korral olema oma olemuselt väga subjektiivne ja lõpliku otsuse regulatsiooni põhiseaduspärasuse kohta teeb alati kohus.</p>	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>Eelnõuga kehtestatakse nõue, et seletuskirjas tuleb esita kokkuvõtlik hinnang eelnõu kooskõla kohta põhiseadusega. Täpsemad juhised põhiseaduspärasuse analüüsi tegemiseks avaldab JDM oma veebilehel.</p>
<p>5. EL õiguse ülevõtmine ja Eesti seisukohad</p> <p>VTK-s kaalutakse HÕNTE täiendamist nõudega, et seletuskirjas tuleb esitada info Eesti seisukohtade kujundamise etapis otsustatu kohta, samuti selle kohta, kas ja mil määral EL-i õigusakt vastab Eesti seisukohtadele ning kui palju EL-i õigusakt on pärast Eesti seisukohtade heakskiitmist muutunud. Millised on olnud Eesti seisukohad õiguse kujundamisel EL tasandil ning kas ja kui võrd on neid EL-i õigusaktis arvesse võetud - see ei ole EVEA hinnangul seletuskirjas Eesti õigusakti kehtestamisel enam oluline.</p>	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>Eelnõuga kehtestatakse nõue esitada seletuskirjas vähemalt viide Eesti seisukohtadele. Nii ei suurene oluliselt eelnõu koostaja töökoormus ega seletuskirja maht, kuid samas on seletuskirja lugejal võimalik suhteliselt vähese vaevaga leida tema jaoks vajalik info.</p>
<p>Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda</p>	
<p>Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (EPKK), mis koondab koos liikmesorganisatsioonidega üle 30 000 juriidilise ja füüsilise isiku, esitab oma tagasiside Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsusele (edaspidi VTK).</p> <p>Tervitame HÕNTE ülevaatamise ja hindamise protsessi. VTK-s välja toodud probleemkohad on põhjendatud. Meie kogemusele tuginedes</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>ning arvestades õigusakte, mis puudutavad eelkõige põllumajanduse ja toidutootmise valdkonda, ei ole varasemalt tehtud ühelegi seadusele sisulist mõjude järeelhindamist. Selle puuduse esiletoomine on igati asjakohane.</p> <p>Alljärgnevalt toome välja peamised HÕNTE rakendamise seotud probleemid, millele tuleb VTK-s ja hilisemas etapis HÕNTE muutmisel samuti tähelepanu pöörata:</p>	
<p>1. Puudulik kaasamine</p> <p>Eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste kaasamisprotsess on sageli formaalne või lausa puudulik. Olulised muudatused tehakse ilma sektori esindusorganisatsioonide sisendit arvesse võtmata või ei saadeta dokumente sektorile arvamuse avaldamiseks. Mõjude hindamisel puudub sageli sisuline mõjuanalüüs või teaduspõhine põhjendus uute nõuete, tingimuste või piirangute kehtestamisel.</p> <p>HÕNTE sätestab küll nõuded seaduseelnõude puhul kaasamisele ja tagasisidestamisele, sh arvamuste arvestamise dokumenteerimisele seletuskirja lisas, kuid määruste tasandil selline kohustus puudub. Seetõttu sõltub tagasiside arvestamine õigusakti koostaja suvast.</p> <p>Õigeaegse kaasamise puudumine toob kaasa hilisemad muudatused, mis pikendavad menetlusaegu ja suurendavad halduskoormust.</p> <p>Näiteks jäi ühe toetuskeemi esimesest taotlusvoorst välja põllumajandusühistute toetamine, kuna sektorit kaasati liiga hilja. Muudatus viidi sisse alles järgmises voorus, mis lükkas ühistute investeringuvõimalused aasta võrra edasi. Kuna sektorit ei kaasatud õigeaegselt ning ametnikud ei olnud ühistute tegevuse eripäradest teadlikud, jäi viga eelnõu koostamise ja kooskõlastamise faasis märkamata. Hetkeks, mil probleem avastati, polnud enam võimalik seda tähtaegselt muuta. Probleemid oleks olnud täielikult välditavad, kui sektor oleks kaasatud varases etapis ning eelnõu sisulise läbivaatamise käigus oleks toimunud tegelik koosloome.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>Enamik HÕNTE nõudeid kohaldub ka määruste koostamisele. Ühtlasi tuleb määruseelnõude seletuskirjade juurde lisada ka kooskõlastustabel arvestatud ja arvestamata jäetud märkuste ja ettepanekute kohta.</p> <p>Kuid kahtlemata sõltub kaasamispraktika ja -kvaliteet eelkõige vastutavast ministeeriumist, kes peab tagama, et info jõuab kõigi huvirühmadeni.</p>

<p>Kaasamata jätmise tõttu on mõjuanalüüsid sageli pealiskaudsed: hinnatakse üksnes kitsalt ühe sektori vaates, analüüsimate mõjusid ettevõtlusele tervikuna, tarneahelale või tarbijahindadele. Samuti jäetakse käsitlemata mõju regionaalsele arengule ja toidujulgeolekule. See omakorda aga ei võimalda teha tasakaalustatud poliitikavalikuid ega arvutada seadusandluse tegelikku majanduslikku mõju.</p>	<p>Selgitatud. Kavas on täpsustada HÕNTE-s mõju hindamise reegleid, mis annab eelnõu koostajale täpsemad suunised mõju analüüsimiseks. Paralleelselt HÕNTE muudatustega uuendatakse ka mõjude hindamise metoodikat ning mõjude määratlemise kontrollküsimustikku – need juhendmaterjalid aitavad tagada, et eelnõu koostaja arvestaks võimaliku mõjuga erinevates valdkondades ja eri sihtrühmadele. Kuid loomulikult on üks olulisemaid sisendeid mõju analüüsimisel huvirühmadelt, sh esindusorganisatsioonidelt, saadud tagasiside. Sageli näeme, et huvirühmad juhivad tähelepanu võimalikele riskidele ja negatiivsele mõjule, millega eelnõu koostamisel ei olnud arvestatud.</p>
<p>Riigikantselei poolt välja töötatud huvigruppide kaasamiseks Hea tava on soovitude kogu kõigile riigiasutustele ja eriti neile, kes valitsuse otsuste eelnõusid ette valmistavad. Dokumendis on ära märgitud kõik olulised kaasamise etapid ja protseduurid, on tegemist siiski soovitustega ning nende järgmine sõltub heas tahtest ning nende eiramine on halb õigusloome praktika, kuid ei ole otseselt vastuolus seadusega.</p> <p>Bürokraatia vähendamise ettepanekuid kogudes, tõid meie liikmed välja probleemina õigusloome protsessil just vähese kaasamise ning puudulikku teavituse eelnõu jõustamisel. Kui enamike õigusaktide üheks osaks on vastutuse sätted nii füüsilisele kui juriidilisele isikule, siis HÕNTE nõuete mitte täitmisele ei järgne mingit protseduuri. Seetõttu tegime peaministri juures tegutsevatele efektiivsuse ja majanduskasvu nõukojale ettepaneku - lisada seadusesse sanktsioonid HÕNTE mitterakendamise korral.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>Eriti probleemne on kaasamisega EL-i tasandi õigusloomes. Direktiivide ja EL-i ettepanekute koostamise varases etapis ei ole sektor sageli üldse kaasatud, mis on tekitanud rakenduslikke probleeme ja toonud Eestile kaasa trahve hilinenud ülevõtmise eest. Mõistmata on jäänud ka mitmete nõuete tegelik olemus ja rakendamise võimalikkus (nt raadamise määruse rakendamine, NIS2 ülevõtmine, pakendidirektiivi kõrged piirmäärad, ESG aruandluse nõuded), mille ära hoidmiseks oleks vaja olnud jõulisemat Eesti positsiooni läbirääkimistel.</p> <p>Eriti puudulik on läbipaistvus Euroopa Komisjoni komiteemenetluste puhul, kus sektoril puudub teadmine menetletavatest tehnilistest eelnõudest. Seetõttu tegime efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja kaudu teise ettepanekud - töötada välja selge protseduur esindusorganisatsioonide kaasamiseks ja tagasisidestamiseks EL-i määruste ja Euroopa Komisjoni ettepanekute menetlemisel.</p>	<p>Teadmiseks võetud. HÕNTE ei reguleeri nõudeid kaasamisele Euroopa Liidu õigusaktide menetlemisel. 2023. aastal koostati Riigikantselei eestvedamisel kaasamise teekaart EL-i asjades, mis annab ministriumidele suunised, kuidas EL-i asja menetlemise eri etappides huvirühmi paremini kaasata ja arengutega kursis hoida. Praktikas sõltub siiski palju EL-i õigusloomes osalevate ametnike teadlikkusest ja töökoormusest. Kaasamist ja teekaardi rakendamist koordineerib Riigikantselei.</p>
<p>2. VTK olemus ja püstitatud probleemide lahendus</p> <p>Juhime tähelepanu, et VTK peab HÕNTE järgi põhinema selgel ja tõenduspõhisel probleemi kirjeldusel. VTK ei saa olla üksnes poliitilise lubaduse vormistamine, vaid peab arvestama Eesti tegelikke olusid, juba toimivaid süsteeme ning seda, kas uus regulatsioon on üldse vajalik või on võimalik eesmärki saavutada vähema halduskoormusega, vähendades dubleerivaid või üksteist välistavaid regulatsioone, mida eri ministriumide samaaegne, omavahel koordineerimata õigusloome on varasemalt põhjustanud.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Nõustume kommentaariga, kuid märgime, et Vabariigi Valitsusel on õigus viia ellu enda poliitikat, mis suures osas lepatakse kokku valitsusliidu programmis (koalitsioonileppes). VTK on instrumendina äärmiselt vajalik ka poliitiliselt prioriteetsete muudatuste kavandamisel. Olukorras, kus sisuline lahendus on koalitsioonileppes juba kokku lepitud, annab VTK huvirühmadele võimaluse avaldada arvamust õigusloome varajases etapis, sh juhtida tähelepanu võimalikele kitsaskohtadele.</p>

<p>Samuti on oluline, et mõjuanalüüs sisaldaks kohustuslikus korras bürokraatia kvantitatiivset hindamist. Praktikas jäetakse tihti numbriline hinnang andmata, kuigi ettevõtja jaoks on kriitiline teada, mitu tundi, mitu dokumenti ja millist rahalist kulu nõude täitmine tekitab. Ilma selle teadmista ei ole võimalik hinnata, kas regulatsioon on proportsionaalne või kas on olemas alternatiive.</p>	<p>Osaliselt arvestatud. HÕNTE § 46 lg-s 4 on kavas sätestada, et kui seaduse rakendamine toob haldusvälistele isikutele uusi kohustusi või piiranguid või olemasolev halduskoormus suureneb, hinnatakse koormust võimaluse korral kvantitatiivselt. Lisaks on alates maist 2025 kohustus seletuskirja sisukokkuvõttes selgesõnaliselt tuua välja, kas eelnõu rakendamisega haldusväliste isikute halduskoormus tõuseb. Kui seletuskirjast ilmneb, et halduskoormus tõuseb, kuid seda ei ole kvantitatiivselt hinnatud, siis saab sellele ministeeriumi tähelepanu juhtida ning paluda seletuskirja täiendada. Lisaks on kvantitatiivseks hindamiseks sageli tarvis infot, mida oskavad anda vaid ettevõtjad või teised normi adressaadid.</p>
<p>Koosloome peab toimuma ideefaasis. Ettevõtjate ja esindusorganisatsioonide kaasamine alles eelnõu lõppjärgus ei ole koosõlas HÕNTE eesmärgiga ning tekitab hilisemaid probleeme. Varajane kaasamine, arutelud, töörühmad ja ka pilootprojektid, mis on HÕNTE kohaselt lubatud, aitavad tuvastada, kas regulatsioon on täidetav ning millised riskid ja kulud sellega kaasnevad.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Nõustume, et kaasamine peab toimuma võimalikult varakult. Näeme, et VTK on sihtrühmadele äärmiselt oluline kaasamise viis. Seetõttu lihtsustasimegi HÕNTE-s VTK-le esitatavaid nõudeid, et VTK koostamine ei jääks selle liigpõhjalike nõuete ja ajamahukuse taha. Igasugune varasem kaasamine on kahtlemata tervitatav, kuid selle üle otsustab vastutav ministeerium.</p>
<p>3. Kaasamise tähtjad</p>	
<p>Üheks puuduliku kaasamise väljenduseks on ebamõistlikult lühikesed koosõlastustähtjad, mis ei võimalda anda sisulist tagasisidet. HÕNTE ei reguleeri kaasamise tähtaegu. Need on sätestatud Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011 määruse nr 10 Vabariigi Valitsuse reglemendis, mille kohaselt on koosõlastamiseks ette nähtud üldjuhul 15 tööpäeva[1].</p> <p>Praktikas on tähtaegu sageli põhjendamatult lühendatud, märkides põhjenduseks „kiireloomulisuse“. Kuigi kiireloomulisus võib olla põhjendatud EL-i õigusaktide hilise vastuvõtmise tõttu, nt 2022. a</p>	<p>Teadmiseks võetud. Nõustume, et kiireloomuline eelnõude menetlemine ilma mõjuva põhjuseta on halb praktika. Eelnõude koosõlastustähtjad on sätestatud Vabariigi Valitsuse reglemendis ning põhinevad väljakujunenud taval. JDM juhib tähelepanu, kui olulisele eelnõule on koosõlastamiseks jäetud põhjendamatult lühike tähtaeg.</p>

<p>ühise põllumajanduspoliitika rakendusaktide puhul, on mitmete määruste menetluses kujunenud kiireloomulisusest ebasobiv tavapraktika. Näiteks tekitab küsimust iga-aastase toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määra kehtestava ministrimääruse ebamõistlikult lühike kooskõlastustähtaeg ja „kiireloomulisus“. Läbi aastate on olnud tähtaeg arusaamatult lühike nt 2024.a oli see 12 ööpäeva, 2024.a 8 ööpäeva 2023. ja 2022. a aga lausa viis ööpäeva. Oleme korduvalt juhtinud tähelepanu ministeeriumi planeerimise ja töökorralduse parandamise vajadusele, et tagada sektorile piisav aeg sisendi andmiseks. Lühemaid tähtaegu tuleks kasutada üksnes selgelt põhjendatud erandjuhtudel.</p>	
<p>Küsimust võib tekitada, miks on HÕNTE ja Vabariigi Valitsuse reglement jäetud kaheks eraldi määruseks, kui kaasamise tähtaegu HÕNTE-s ei käsitleta. Selline lahendus on viinud olukorrani, kus minimaalsest 15 tööpäeva nõudest kinni ei peeta ning kiireloomulisuse põhjendust kasutatakse tavapärase töökorralduse asendajana, jättes sektori ilma võimalusest anda sisulist tagasisidet. Teeme ettepaneku sätestada HÕNTE tasandil selged kaasamise tähtajad ning tuua välja ammendavad ja põhjendatud alused nende lühendamiseks.</p>	<p>Mittearvestatud. HÕNTE reguleerib sisunõudeid loodavatele dokumentidele, VV reglement aga menetluslikke nõudeid, sh kooskõlastamise tähtaegu. Me ei toeta nende määruste regulatsioonieseme muutmist. Tähtaegade järgimine on probleem, kuid seda ei lahendaks tähtaegade regulatsiooni tõstmine HÕNTE-sse.</p>

Eesti Linnade ja Valdade Liit	
<p>Eesti Linnade ja Valdade Liit tänab kaasamise eest ja alljärgnevalt esitame meie liikmeilt saabunud tähelepanekud esitatud eelnõule.</p> <p>1. Väljatöötamiskavatsus: Tabel 1 - Olulise mõju esitamise kohustuse juures tuua välja erisus lähtuvalt sellest, kas VTK sisaldab juba konkreetset lahendust või mitte. Lisaks, VTK ei ole veel seadus, mille tõttu on eelistatud lahenduse võrdsustamine seadusega ajast ette ruttamine. Ettepanek on siduda VTK põhjalikkuse ja sisu kavandatava regulatsiooni olulisuse ja mõjuga. Väiksemate või tehniliste muudatuste puhul võiks piisata lühendatud VTK-st või mõjuhinnangu memo koostamisest. Analüüsida võiks ka kaheastmelise VTK süsteemi loomist. Esimene etapp oleks probleemianalüüs ja eesmärgi määratlemine ilma üksikasjaliku regulatsioonikirjelduseta ning alles teises etapis toimuks lahendusvariantide süvendatud analüüs, kuid üksnes juhul, kui lahendatav probleem on olulise mõjuga ja valdkondlikult keerukas. Selline süsteem võimaldaks hoida alguses fookuse probleemi mõtestamisel, mitte juba normitehnilisel lahendusel.</p>	<p>Mittearvestatud.</p> <p>VTK põhjalikkus ja sisu on VTK koostaja otsustada. Koostajate ja teiste osapoolte koormust arvestades ei ole mõttekas kehtestada VTK sisule liiga üksikasjalikke nõudeid (ega kaheastmelist süsteemi). Lisaks on praktika näidanud, et olulisuse määratlemine on äärmiselt subjektiivne ning universaalseid, alati rakendatavaid kriteeriume olulisuse tuvastamiseks ei ole võimalik ette näha.</p>
<p>2. Mõju hindamise nõuded seletuskirjas: Toetame HÕNTEs mõjuvaldkondade vähendamist ja vajalike abimaterjalide kasutamist juhtumipõhiselt oluliste mõjude täiendavaks hindamiseks.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>3. Järelhindamise nõuded: Järelhindamise eesmärk on välja selgitada teostatud muudatuste mõju, mis omakorda mõjutab riigi poliitilisi valikuid. Teeme ettepaneku siduda järelhindamise läbiviimise vajalikkuse otsustamine Riigikantseleiga ja Riigikoguga (Riigikogu Kantseleiga), mis saavad teha ettepaneku järelhindamise vajalikkuse, aja ja teostamise üle. Järelhindamine on kontroll tehtud otsuse paikapidavuse üle, mille osas ei pruugi seotud ministeerium olla täielikult neutraalne. Samas on oluline ära hoida järelhindamise kui poliitilise instrumendi ära kasutamine poliitilistes tuultes. Ettepanek on siduda konkreetne järelhindamise tegevuskava (ka ajakava, vastutav asutus, hindamiskriteeriumid) eelnõu seletuskirja mõjuhinnanguga.</p>	<p>Mittearvestatud ja selgitatud.</p> <p>Järelhindamise kohustuse lisamine eelnõusse Riigikogu menetluse etapis on võimalik praegugi ning seda on ette tulnud. Ettepanekuid järelhindamise kavandamiseks saavad teha kõik osapooled, sh välised huvirühmad. Nõustume arvamusega, et ministeeriumid järelhindamise läbiviijana ei ole neutraalsed osapooled, kuid tuleb arvestada, et sõltumatu hindamise nõude kehtestamine oleks äärmiselt ressursimahukas ja õigusloome kontekstis tõenäoliselt ebaproportsionaalne.</p>

<p>Iseäranis juhul, kui eelnõuga kaasnevad olulised ja pikaajalised mõjud. Kusjuures mõju olulisuse määratlemisel võiks lähtuda mõjust eelarvele, märkimisväärsest mõjust avalike teenuste pakkumisele ja mõjust põhiõigustele või suurele hulgale elanikele.</p>	
<p>4. Põhiseaduspärasuse analüüsi sisunõuded ja asukoht seletuskirjas: Kohustuse, riive jmt mõju puhul kasutada proportsionaalsuse testi ja vajadusel täiendava analüüsi tegemist. Ettepanek on läbi mõelda, kui põhjalik peab analüüs olema eri juhtudel; kuidas tagada, et analüüs ei muutuks formaalseks, kuid samas ei tekitaks ka ülemäärast töökoormust.</p>	<p>Selgitatud. Justiits- ja Digiministeerium plaanib koostada põhiseaduspärasuse analüüsida koostamise juhendi ja avaldada selle oma veebilehel.</p>
<p>5. Seaduseelnõude ja nende seletuskirjade keeleteoimetamine: Ettepanek on luua digitaalne keskkond, kus on võimalik märksõnadega, temade kaupa jmt viisil teostada otsingut, saada selgitusi jne. Sonaveeb.ee on üldine sarnane keskkond, kuid puudu on konkreetsetelt õiguskeelele suunatud keskkond. Oluline on keskkonna vaba kasutuse võimalus igapähele. Teine ettepanek on luua ühine digitaalne keeleteoimetusplatvorm, kuhu saab kanda keeleteoimetus märkused, põhjendused ja muudatused, muudatuste jälgimise logi. See tagab läbipaistvuse ja väldib olukorda, kus hilisem toimetaja muudab tagasi varasema toimetuse otsuseid teadmata, miks need tehti. Samuti võimaldab süsteem toimetajatel ja eelnõu koostajatel ühiselt vaadata, millised muudatused on sisulised ja millised keelelised.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Ettepanekuid kaalutakse väljaspool HÕNTE eelnõu ettevalmistamist.</p>
<p>6. HÕNTE muutmise mõju: HÕNTE mõjutab ka KOV üksuste õigusloomet, otseselt on see välja toodud KOKS eelnõus (688 SE). Ettepanek on asendada määrustele kehtivate nõuete osas viitamine eelnevatele seaduse kohta sätestatule ja sisustada määruste kohta käivad sätted puhtalt määrusloomet puudutavasse ossa. Kuigi seaduse ja määruse osas võib olla palju kattuvaid nõudeid, siis viide „kui ei ole sätestatud teisiti“ on segadust ja ebahõltsset rakendust soodustav lahendus. Samuti teeme ettepaneku HÕNTE käsiraamatu loomiseks, mida täiendatakse jooksvalt, mis sisaldab uuemat praktikat ning on koos lingiviidetega.</p>	<p>Selgitatud. Kuivõrd määruste suhtes kehtivad osaliselt seaduse eelnõude suhtes kehtestatud nõuded, siis samu nõudeid korrata ei ole normitehniliselt otstarbekas ega korrektne. Seetõttu ei toeta Justiits- ja Digiministeerium määruste kohta eraldi nõuete kehtestamist. Küll aga oleme nõus, et HÕNTE käsiraamatut tuleb jooksvalt täiendada.</p>

<p>Peame oluliseks välja tuua, et § 39 sisustamine on tegelikkuses tihti asendatud eelnõu sätete kordamisega. Selline kordamine on ebamõistlik, ressursimahukas ning ei anna tegelikult abikätt mõistmaks sätte kehtestamisega seotud asjaolusid ja lahendatavaid olukordi, probleeme.</p>	<p>Selgitatud. HÕNTE § 39 esitab üldiselt eelnõu seletuskirja koostamise eesmärgi, mida täpsustavad järgnevad sätted. Seletuskirja osa „Seaduse eesmärk“ reguleerib HÕNTE § 42.</p>
<p>Eesti Kaubandus-Tööstuskoda</p>	

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Justiits- ja Digiministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta. Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud VTK kohta.

1. HÕNTE nõuete rikkumine

Kaubanduskoja hinnangul ei ole täna hea õigusloome takistuseks HÕNTE-s sisalduvad nõuded, vaid peamine probleem peitub selles, et teatud juhtudel ei peeta kinni HÕNTE-s olevatest nõuetest. Kuigi õigusloome kvaliteet on aasta-aastalt läinud paremaks, esineb siiski olukordasid, kus HÕNTE reegleid ei järgita või ei tehta seda täies ulatuses. Näiteks oleme kokku puutunud juhtumitega, kus eelnõule ei eelne VTK-d, kuigi HÕNTE kohaselt puudub mõjuv põhjus VTK koostamata jätmiseks. Samuti oleme näinud eelnõu seletuskirjasid, kus olulised mõjud on analüüsimata või on seda tehtud pealiskaudselt. Eelkõige valmistab meile HÕNTE nõuete mittejärgimine muret nende muudatuste puhul, millega kaasneb oluline mõju. Seega meie hinnangul aitaks õigusloome kvaliteeti parandada kõige paremini see, kui igapäevaselt hakatakse järgima HÕNTE põhimõtteid.

Kaubanduskoja ettepanekud:

- Kui VTK või eelnõu puhul unustatakse HÕNTE nõudeid järgida, siis võiksid nii teised ametnikud, poliitikud, riigiasutused kui ka muud osapooled eelnõu koostajatele meelde tuletada ja vajadusel ka korduvalt meelde tuletada, et HÕNTE nõudeid tuleb järgida. Kaubanduskoda on seda teinud ja jätkab sellega ka edaspidi.
- Lisaks võiks lähtuda põhimõttest, et kui eelnõu puhul ei järgita HÕNTE nõudeid, siis jäetakse eelnõu kooskõlastusringil kooskõlastamata ja Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiitmata. Mõistame, et sellist nõuet võib-olla keeruline lisada HÕNTE-sse, kuid see põhimõte võiks vähemalt kehtida kui kirjutamata reegel õigusloome protsessis.

Teadmiseks võetud.

Justiits- ja Digiministeerium teeb eelnõude koostamisel märkusi HÕNTE järgimise kohta. Samas ei ole põhjendatud igasuguse HÕNTE reeglite rikkumise puhul jätta eelnõu kooskõlastamata või Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiitmata, kuivõrd nõuete järgimata jätmise võib teinekord seisneda ka n-ö väikestest vigades.

JDM on seisukohal, et õigusaktidele ja nende menetlemisele kehtestatud nõuded peavad olema põhjendatud ja proportsionaalsed ning järgitavad ilma üleliigset koormust tekitamata. Eelnõuga on kavas lihtsustada VTK ja mõjuanalüüsi koostamist ning täiendada nõudeid infole, mis seletuskirjas tuleb esitada eelnõu vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusele. Lisaks rõhutatakse eelnõuga põhiseaduspärasuse hindamise vajadust ning tehakse mitmeid normitehnilisi muudatusi.

<p>2. Väljatöötamiskavatsused</p> <p>VTK-s (lk 2-4) on ühe võimaliku muudatusena pakutud välja kohustusliku teabe esitamise vähendamist VTK osas. Ettepaneku kohaselt võiks edaspidi VTK-s olla kohustusliku teabena valdkond või lahendamist vajav probleem ja sihtrühm; eesmärk; probleemi võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus; millised mõjud võivad muudatusega kaasneda ning kuidas kaasnevat olulist mõju analüüsitakse ja põhjendus, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita.</p> <p>Kaubanduskoda toetab lähenemist muuta tänast VTK koostamise protsessi lihtsamaks ja vähem koormavamaks. Meie hinnangul peaks VTK lisaks eeltoodule sisaldama jätkuvalt ka seda, kas kavandatud muudatusega kasvab halduskoormus ning mille võrra on kavas olemasolevat halduskoormust vähendada. See muudatus jõustub HÕNTE-s alles 25. mail 2025 ning me ei pea mõistlikuks seda nõuet HÕNTE-st välja jätta.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>Halduskoormusega seonduv teave ja põhjendused peavad jätkuvalt VTK-s kajastuma ning seda nõuet eelnõuga HÕNTE-st välja ei jäeta. Halduskoormuse tasakaalustamise reegli senine praktika on näidanud, et selle regulatsiooni peamine positiivne tulemus seisneb selles, et eelnõude seletuskirjades esitatakse senisest üksikasjalikum ja selgem info halduskoormuse kohta, sh halduskoormust suurendavate muudatuste kohta. See annab huvirühmadele, avalikkusele ja hiljem Riigikogule parema ülevaate eelnõu võimalikust negatiivsest mõjust.</p>
<p>Lisaks peame oluliseks, et VTK-s oleksid ka edaspidi kirjas järgnevad tegevused ja tähtajad. Näiteks kehtiva HÕNTE kohaselt peab VTK sisaldama eelnõu eeldatavat valmimise aega ja regulatsiooni soovitatavat kehtivusaega. Leiame, et ka edaspidi peaks olema avalikkusele teada, mida plaanitakse pärast VTK koostamist teha ja milline on järgnevate tegevuste esialgne ajakava. See on oluline info ka huvigruppidele, et oma tegevusi paremini planeerida.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>Järgnevad tegevused ja ajakava on ka edaspidi VTK osaks.</p>
<p>Kaubanduskoja seisukoht ja ettepanek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VTK koostamise kohustus peab säilima, kuid toetame kohustusliku teabe esitamise vähendamist VTK-s. • Lisaks VTK-s (lk 3-4) sisalduvale kohustuslikule teabele peab VTK jätkuvalt sisaldama teavet ka selle kohta, kas kavandatud muudatusega kasvab halduskoormus ning mille võrra on kavas olemasolevat halduskoormust vähendada. VTK-s peab olema jätkuvalt teave ka järgnevate tegevuste ja ajakava kohta. 	<p>Arvestatud.</p>

<p>3. Mõju hindamise nõuded</p> <p>Toetame VTK-s (lk 5) sisalduvat eesmärki, et eelnõu seletuskirjas esitatud mõjuanalüüs peab andma otsustajatele selge ja objektiivse ülevaate, keda ja kuidas eelnõuga kavandatakse muudatused mõjutavad.</p> <p>Üheks mõju hindamise kitsaskohaks on täna ka see, et ei hinnata kumulatiivset mõju. Näiteks üks muudatus ei pruugi avaldada olulist mõju, aga kui eelnõus on mitu väheolulist muudatust, siis nendel võib olla oluline koondmõju. Lisaks ei arvestata mõju analüüsi puhul ka seda, milliseid muudatusi tehakse samaaegselt teiste eelnõudega, plaanitakse lähiajal teha või on hiljuti tehtud. Seetõttu võib ühe eelnõuga kaasnev mõju olla väheoluline, aga kui vaadata plaanitatavate või hiljuti jõustunud muudatuste kogumõju konkreetsele sihtgrupile, siis sellel võib olla väga oluline mõju.</p> <p>Kaubanduskoja seisukoht: Eelnõu seletuskirjas peab olema mõjuanalüüs. Mida olulisem on plaanitatavate muudatuste mõju, seda põhjalikum peab olema mõju analüüs. Mõju analüüsis tuleb võtta arvesse ka kumulatiivset mõju.</p>	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>HÕNTE-sse on kavas lisada selge nõue, et alati tuleb mõjuanalüüsis välja tuua mõjutatud sihtrühmad (kavandatakse HÕNTE § 46 lg 2).</p> <p>Nõustume kumulatiivset mõju puudutava kommentaariga – kui ühe eelnõu raames on veel võimalik muudatuste kumulatiivsele mõjule tähelepanu juhtida, siis teiste eelnõude mõjuga arvestamine on keerulisem. Probleem on eriti teravalt tajutav halduskoormust tõstvate muudatuste puhul.</p> <p>HÕNTE §-is 46 on kavas sätestada proportsionaalsuse põhimõtte mõju hindamisel – olulisema mõjuga muudatusi tuleb hinnata põhjalikumalt ja esmajärjekorras ning peamised järeldused, milleni mõjuanalüüsis jõuti, tuleb seletuskirjas esile tuua. Proportsionaalsuse põhimõtte hõlmab endas seda, et analüüsi tegija peab tuvastama mõju n-ö teraviku (nt konkreetse sektori ettevõtted) ning analüüsis just sellele keskendumata.</p>
<p>4. Järeelhindamise nõuded</p> <p>Toetame VTK-s (lk 9) olevat seisukohta, et kõikides eelnõudes ei ole mõistlik järeelhindamise kohustust sätestada. Samas leiame, et järeelhindamist kasutatakse hetkel liiga vähe ning seda oleks vaja kasutada oluliselt rohkemate muudatuste osas.</p> <p>Kaubanduskoja seisukoht: Toetame VTK-s (lk 9) kirjeldatud põhimõtet, et järeelhindamine tuleb teha olulise mõjuga seaduseelnõudel.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>Selleks, et järeelhindamisi tulevikus rohkem tehtaks, on kavas HÕNTE-s selgelt nimetada, millistel juhtudel tuleb eelnõu koostajal järeelhindamise kohustust sätestada (vt kavandatakse HÕNTE § 46 lg 7).</p>

<p>5. EL-i õigusakte puudutavad nõuded seletuskirjale</p> <p>Toetame VTK-s (lk 14) olevat eesmärki, et seletuskiri peaks otsustajatele andma ülevaatliku teabe, mis aitab vältida ülereguleerimist ning võimaldab täita EL-i nõuded ilma liigsete riiklike lisandusteta.</p> <p>Kaubanduskoja seisukoht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toetame VTK-s (lk 14-15) toodud lahendust, mille kohaselt EL-i õigust üle võtva eelnõu puhul tuleks seletuskirja esitada info selle kohta, kas ja milliseid EL-i õigusakte eelnõuga üle võetakse või rakendatakse, millises ulatuses ülevõtmist EL-i õigusakt ette näeb (minimaalne vs täielik harmoneerimine või midagi vahepealset), millised on liikmesriigi võimalikud valikukohad, millised valikud on eelnõu koostaja neis küsimustes teinud, samuti kas ja millised sätted EL-i õigust üle võtvas eelnõus ei ole otseselt EL-i õigusega seotud. • Toetame ka lahendust täiendada HÕNTE-t nõudega, et seletuskirjas tuleb esitada info Eesti seisukohtade kujundamise etapis otsustatu kohta, samuti selle kohta, kas ja mil määral EL-i õigusakt vastab Eesti seisukohtadele ning kui palju EL-i õigusakt on pärast Eesti seisukohtade heakskiitmist muutunud. 	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>HÕNTE § 45 reguleerib nõudeid infole, mis tuleb seletuskirjas esitada eelnõu vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusele. Nimetatud § sõnastatakse tervikuna ümber. Muu hulgas sätestatakse kohustus seletuskirjas selgitada liikmesriigile jäetud kaalutlusõigust ja EL-i õigusaktis sätestatud rangemate nõuete kehtestamist, lisaks muudetakse vastavustabeli vormi, lisades sinna n-õ valgusfoori lähenemine, mille eesmärk on visuaalselt markeerida õigusakti sätete minimaalne (ja miinimumist laiem) ülevõtmine. Samuti tuleb edaspidi selgemalt välja tuua, kui EL-i õigusakti rakendamiseks koostatud eelnõu sisaldab riigisiseseid muudatusi.</p> <p>Edaspidi tuleb EL-i õigust rakendava eelnõu seletuskirja lisada viide Eesti seisukohtadele, mis kiideti heaks EL-i õigusakti menetlemisel. Seletuskirja mahu ja töökoormuse kaalutlustel ei ole kavas kehtestada kohustust pikemalt selgitada, kas EL-i õigusakt on Eesti seisukohtadega vastavuses või mis selles muutus.</p>
---	--

6. Kaasatavatele võimaldatav aeg tagasiside andmiseks

HÕNTE § 1 lõike 5 kohaselt toimub väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni ja seaduseelnõu ettevalmistamiseks huvirühmade ja avalikkuse kaasamine ning kooskõlastamine reglemendis sätestatu ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud kaasamise hea tava korras. Kaasamise hea tava punkti 4.6. kohaselt võimaldatakse kaasatavatele piisavalt aega tagasiside andmiseks. Avalik konsulteerimine kestab neli nädalat. Põhjendatud juhtudel võib konsulteerimise kestust lühendada. Konsulteerimise kestust pikendatakse väga mahuka otsuse eelnõu puhul või muudel põhjendatud juhtudel.

Oleme sageli puutunud kokku praktikaga, kus kaasatavatele antakse lühike tagasiside andmise tähtaeg, näiteks mõned tööpäevad. Nii lühike vastamise tähtaeg ei võimalda huvigruppidel plaanitavaid muudatusi oma liikmetega põhjalikult arutada, mõjusid analüüsida ning ministriumitele põhjalikku tagasisidet anda. Selle tulemusena väheneb eelnõu kvaliteet ning õigusloome ja regulatsioonide ettenähtavus.

Kuigi HÕNTE viitab kaasamise heale tavale, siis võiks ka HÕNTE-s olla konkreetne säte selle kohta, kui palju aega tuleks üldreeglina kaasatavatele anda tagasiside esitamiseks. Leiame, et see tähtaeg võiks olla minimaalselt 2 nädalat. Samas mahukamate teemade puhul peab see olema oluliselt pikem (vähemalt 4 nädalat). Mõistame, et teatud kiireloomuliste eelnõude puhul võib tähtaeg olla lühem kui 2 nädalat, aga need peaksid olema erandlikud juhtumid. Kaasatavatele antava tähtaja lisamine HÕNTE-sse annaks eelnõu koostajatele tugevama signaali, et kaasatavatele tuleb anda piisavalt aega.

Kaubanduskoja ettepanek:
Lisada HÕNTE-sse säte, kui palju tuleb üldreeglina anda kaasatavatele aega tagasiside esitamiseks.
Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja kommentaare ja ettepanekuid arvesse võtta.

Mittearvestatud.

Kooskõlastamise tähtjad on reguleeritud Vabariigi Valitsuse reglemendis, HÕNTE-s ei ole kavas neid uuesti korrata.

Praktikas tõesti sageli ühtib eelnõu (või VTK) kooskõlastamise tähtaeg huvirühmadele arvamuse avaldamiseks ettenähtud tähtajaga, vaatamata sellele, et kaasamise hea tava kohaselt peaks viimane olema kestuselt pikem. JDM-i andmed näitavad, et valdavalt järgitakse reglemendiga ettenähtud kooskõlastamise tähtaegu, kuid esineb siiski näiteid, kus oluliste eelnõude puhul seda tehtud ei ole. Seega nõustume esitatud kriitikaga ning märgime, et JDM püüab praktikat parandada koolituste ja teadlikkuse suurendamise kaudu.

Kooskõlastamise ja kaasamise korraldus vajavad eraldi analüüsimist, mida selle eelnõu raames ei ole kavas teha.

Vabaühenduste Liit

Vabaühenduste Liit tänab võimaluse eest olla kaasatud HÕNTE uuendamise protsessi.

Liit toetab üldjoontes VTK-s kirjeldatud eesmärke ja kavandatavaid muudatusi, eriti neid, mis edendavad selgemat probleemikirjeldust, tugevamat mõjude analüüsi ja läbipaistvamat poliitikakujundamist. On kiiduväärt, et järelhindamise nõuetele soovitakse anda senisest tugevamat kaalu ning VTK edaspidine ülesehitus võiks toetada huvirühmade kaasatust. Järgnevalt konkreetsed tähelepanekud VTK-s esitatud ettepanekute kohta.

1. Kodanikuühiskonna vaatenurgast on HÕNTE regulatsiooni tekstist olulisem selle rakendamine õigusloome kujundajate poolt. HÕNTE nõuete eiramisel ei juhtu täna sisuliselt midagi. Näiteks näeme praktikas, et isegi olulise mõjuga eelnõude puhul jäetakse sageli mõjude analüüs lünklikuks või kirjeldamata (näide põhiseaduslikkuse järelevalveasjast nr 5-24-1, kus maksukorralduse seaduse väljatöötamisel jäeti vabaühendustega seotud mõjud täiesti hindamata). Kui ministeerium jätab olulise sihtgrupi mõju täielikult analüüsimata, ei järgne sellele sanktsiooni ega menetluslikku tagajärge.

Ka Riigikohus on märkinud, et kohtutel ei ole kehtivas õigusruumis võimalik hinnata, kas seadus võib olla õigusvastane üksnes põhjusel, et eelnõu koostamisel ei järgitud HÕNTE-s sätestatud nõudeid. Teisisõnu puudub mehhanism, mis tagaks HÕNTE sisulise täitmise, mitte pelgalt deklaratiivse olemasolu.

Teadmiseks võetud.

HÕNTE on tõesti Vabariigi valitsuse enda kehtestatud määrus, mille eesmärk on tagada seadus- ja määruseelnõude ühesugune, kokkulepitud ja läbipaistev ettevalmistamine. HÕNTE nõuete järgimist kontrollib Justiits- ja Digiministeerium, olles ise samal ajal täitevvõimu asutus. Seega on tõesti võimalik, et Vabariigi Valitsus kiidab heaks eelnõu, mille koostamisel ei ole järgitud kõiki HÕNTE nõudeid. Antud küsimust ei ole kavas eelnõu raames käsitleda.

<p>2. Kaasamise säte on olemas, kuid ei taga ühtlast ega sisulist rakendamist. HÕNTE § 1 lg 5 sätestab huvirühmade kaasamise nõude, viidates valitsuse reglemendile ja kaasamise heale tavale. Kuigi see tähendab, et kaasamiskohustus on seaduse tasandil justkui olemas, ei pruugi tänasel kujul sõnastatud säte lõpuni täita oma eesmärki, ennekõike kahel põhjusel:</p> <p>a. Säte on kaudne ja viitelise iseloomuga, st HÕNTE ise ei kirjelda kaasamise miinimumnõudeid ega kvaliteedikriteeriume, vaid viitab teistele dokumentidele. See jätab ministriumidele väga laia tõlgendusruumi, mille tulemusel on kaasamise praktika äärmiselt ebaühtlane.</p> <p>b. Praktika näitab, et sättest hoolimata jäetakse huvirühmad sageli sisuliselt kaasamata – hiljutine näide seaduseelnõu mõjude hindamisest rahandusministeeriumi näol on selline, kus ministeerium analüüsis mõju vabaühendustele küsides teistelt ministriumidelt, milline see mõju võiks olla. Vabaühendusi endid protsessi ei kaasatud. Sellist lähenemist ei saa pidada sisuliseks kaasamiseks ega usaldusväärseks mõjuhindamiseks.</p> <p>Palume eeltoodud tähelepanekuid arvestades kaaluda HÕNTE uuendamise protsessis muudatuste tegemist, mis arvestaksid regulatsiooni parema rakendamise õigusloome kujundajate poolt.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>HÕNTE on Vabariigi Valitsuse õigusaktide koostamise juhise, mis ei reguleeri eelnõude menetluskorda või kaasamise viise. Kaasamise teemadel teeme regulaarset koostööd selle teema eest vastutava Riigikantseleiga. Kuigi nõustume väljatoodud kriitikaga, siis vajab kooskõlastamise ja kaasamise korraldus eraldi analüüsimist, mida selle eelnõu raames ei ole kavas teha. Lõppkokkuvõttes saab õigusaktide ja juhenditega küll luua raamid kaasamise miinimumnõuete tagamiseks, kuid praktikas on iga ministriumi vastutada, et õigusaktide väljatöötamisel kaasatakse kõik huvitatud osapooled ning luuakse tingimused sisuliseks aruteluks.</p> <p>JDM-i andmed näitavad, et valdavalt järgitakse reglemendiga ettenähtud kooskõlastamise tähtaegu, kuid esineb siiski näiteid, kus oluliste eelnõude puhul seda tehtud ei ole. Seega nõustume esitatud kriitikaga ning märgime, et JDM püüab praktikat parandada koolituste ja teadlikkuse suurendamise kaudu.</p>
--	--

Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit	
<p>Täname võimaluse eest anda tagasisidet hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsusele (edaspidi: HÕNTE VTK). Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (ITL) on HÕNTE VTK dokumendiga tutvunud ja esitab käesolevaga oma tagasiside ja ettepanekud.</p> <p>ITL toetab HÕNTE ajakohastamise üldisi eesmärgi ning Justiits- ja Digiministeeriumi soovi muuta õigusloome raamistik sihipärasemaks, vähendades formaalsust ja tugevdades sisulise arutelu rolli. Eriti peame oluliseks, et väljatöötamiskavatsuste, järeelhindamise ja mõjuanalüüside koostamise nõuded muutuksid selgemaks ja eesmärgipärasemaks ning toetaksid senisest enam poliitikakujundamist, mis lähtub varajasest kaasamisest, kvaliteetsest analüüsist ja selgelt sõnastatud eesmärkidest. Toetame ka fookust Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise läbipaistvuse suurendamisele.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>1. Kaasamise kvaliteet ja mõistlikud tähtajad</p> <p>Hea õigusloome üks põhilisi eeldusi on sisuline kaasamine. Kuigi HÕNTE ei reguleeri kaasamist detailset, viitab see § 1 lõikes 5 kaasamise heale tavale, mille kohaselt peab avalik konsulteerimine kestma neli nädalat, v.a põhjendatud erandjuhud. Selle põhimõtte järgimine on hea õigusloome tagamisel võtmetähtsusega, kuid kahjuks näeme praktikas tihti oluliselt lühemaid tähtaegu. Kui kaasamise kultuuri ei arendata ja tähtajad seatakse põhjendamatult lühikesed, siis ei too ka HÕNTE muudatused ITL-i hinnangul soovitud kvaliteedihüpet hea õigusloome valdkonnas.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p> <p>Nõustume tähelepanekuga ning märgime, et kooskõlastamise ja kaasamise korraldus vajavad terviklikumat analüüsi, mida käesoleva eelnõu raames ei ole kavas teha.</p> <p>Õigusaktide ja juhenditega saab küll luua raamid kaasamise miinimumnõuete tagamiseks, kuid praktikas on iga ministeeriumi (ja selle ametnikkonna) vastutada, et kaasamine oleks õigeaegne ja looks tingimused sisuliseks aruteluks.</p>

<p>Rõhutame, et hea kaasamine ei ole siiski ainult piisavalt pikk tähtaeg. Keerulisemate ja suurt hulka isikuid puudutavate eelnõude puhul võiks soovitada eelkaasamist ehk eelnõu kavandi jagamist huvigruppidega. See aitaks ametlikule kooskõlastusringile saata eelnõu, mida on huvigruppidele selgitatud ja mille osas on nendega konsulteeritud. Siin saab näiteks tuua NIS2 ülevõtva küberturvalisuse seaduse muutmise eelnõu, mida huvigrupid nägid esimest korda ametlikul kooskõlastusel ja millele tuli hulgaliselt muutmissetpanekuid nii teisest ministeeriumistest kui ka huvigruppidele. Läks üle poole aasta, et need ettepanekud läbi töötada, eelnõud muuta ning esitada see Vabariigi Valitsusele.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Poliitikakujundamises kehtib tõsiasi, et mida üksikasjalikumal tasemel on kavandatav muudatus kirja pandud, seda täpsemalt on võimalik prognoosida ka võimalikku mõju. Seetõttu on kaasamine oluline igas poliitikakujundamise etapis, alustades probleemi tuvastamisest kuni õigusakti vastuvõtmise või heakskiitmiseni.</p>
<p>2. Väljatöötamiskavatsuse (VTK) ja järeelhindamise roll ja sisunõuded ITL peab väljatöötamiskavatsust oluliseks ja väärtuslikuks õigusloome esimese etapi instrumendiks, mis aitab tagada varajast kaasamist ning kaalutletud poliitikavalikuid. Toetame ettepanekut muuta VTK senisest kompaktsemaks ja ülevaatlikumaks, kuid rõhutame, et sealjuures ei tohi VTK muutuda lihtsalt formaalsuseks, mis kohustusliku elemendina ära vormistatakse. Kuigi VTK lühenemine võib vähendada koostajate töömahtu, ei vähene huvirühmade kaasamiseks kuluv aeg. Nagu ka käesoleva kirja punktis 1 selgitatud, siis ITL leiab, et kaasamise kvaliteedi tagamiseks tuleb säilitada mõistlikud tähtajad, mis võimaldaksid huvirühmadel õigusloomelist algatust varases faasis analüüsida, erialaliitudel liikmeskonnaga sisuliselt arutada ja ühist seisukohta kujundada.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>
<p>VTK-de vormi osas teeme järgmised ettepanekud: VTK-de ülesehitus vajab ülevaatlikumaks ja vähem korduvaks muutmist. Praegu sisaldavad need sageli kopeeritud tekstiosi ega toeta süsteemset arutelu.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga lihtsustatakse VTK sisunõudeid ning ka vormiliselt on eelnõu koostajatel suur paindlikkus, et tagada info selge ja arutelu toetav esitamine.</p>

<p>VTK-des peaks lisaks tekstilisele osale esitama ka skeeme, protsesside kirjeldusi ja visuaalseid seoseid teiste õigusaktidega, et toetada terviklikku arusaamist kavandatavast muudatusest.</p>	<p>Arvestatud. Infograafika kasutamine on igati soovitud nii VTK kui ka seaduseelnõu etapis. Eelnõuga on kavas HÕNTE-s sõnaselgelt sätestada, et mõju hindamisel võib andmete, protsesside või muude seoste kirjeldamiseks kasutada infograafikat (kavandatav HÕNTE § 46 lg 5).</p>
<p>VTK algusesse võiks lisada maksimaalselt ühe lehekülje pikkuse kokkuvõtte lahendatavast probleemist, ettepanekutest ja kaasnevatest mõjudest. Selle eesmärk oleks anda lugejale kiirelt esmane ülevaade kõige olulisemast.</p>	<p>Mittearvestatud. VTK-d võiksid üldjuhul olla lühikesed kokkuvõtlikud ülevaated lahendatavast probleemist, lahendustest ja mõjust, mille maht jääb vahemikku 10-20 lk. Eraldi kokkuvõtte kohustust kavas kehtestada ei ole, kuid see ei tähenda, et koostaja ei võiks seda asjakohasel juhul lisada.</p>
<p>Soovitame kaaluda lisada HÕNTE-sse nõue VTK-s välja tuua algatuse hetkeseis – st lühiülevaade, mis seisus ollakse, kas ja millised variandid on veel kaalumisel, kas on tehtud juba investeeringuid, kas eelnõu mustand on juba koostamisel jne. See aitaks kaasa läbipaistvusele ja huvirühmade sisulisele kaasamisele, kuna oleks selgem, millistes küsimustes ja kui palju on ruumi aruteluks.</p>	<p>Mittearvestatud Eelnõuga sellist nõuet ei ole kavas kehtestada, sest eesmärk on VTK sisunõudeid lihtsustada ning võimaldada eelnõu koostajatele paindlikkust. Samas ei takista nõude puudumine HÕNTE-s lühiülevaate koostamist, juhul kui see on konkreetse VTK puhul vajalik. JDM kaalub nõude lisamist mõjuhindamise metoodikasse, milles selgitatakse pikemalt, millised on ootused VTK sisule.</p>
<p>Seaduseelnõude järelhindamine on vajalik, et hinnata regulatsiooni tegelikku toimivust, mõju ja eesmärkide saavutamist. ITL leiab, et järelhindamise kavandamine peab algama juba eelnõu koostamise käigus ning see peab hõlmama ka mõjutatud huvirühmade tagasisidet. ITL-i hinnangul on probleem, et järelhindamisi tehakse vähe. Seetõttu toetame püüdlusi järelhindamiste süsteemi paremaks rakendamiseks praktikas. HÕNTE VTK pakub järelhindamise reguleerimiseks kahte lahendust: sätestada järelhindamise teostamine olulise mõjuga eelnõudele või lähtudes riskipõhisusest. ITL-i hinnangul tuleks järelhindamise suunis sätestada HÕNTE-s kohustusena mõlemal juhul: nii olulise mõjuga kui ka märkimisväärsete riskidega eelnõude puhul. Oleme kokku puutunud eelnõudega, kus oluline muudatus saab seadusena vastu võetud, kuid praktikas tagajärgi ei ole ehk midagi ei muutu. Just selleks olekski järelhindamine väga vajalik.</p>	<p>Arvestatud osaliselt. Eelnõuga on kavas sätestada, et õigusakti järelhindamine tuleb kavandada siis, kui seaduse rakendamisega kaasneb märkimisväärne risk või määramatus. Sarnaselt kehtivale korrale tuleb järelhindamine ette näha ka siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata (nõue tuleneb ÖPPA 2030-st ning seda on kavas HÕNTE-s korrata).</p>

<p>3. Mõjuanalüüsi kvaliteet ja mõjuvaldkondade uuendamine</p> <p>ITL toetab ettepanekut viia mõjuanalüüsi struktuur lihtsamaks ja ühtlustatumaks, keskendudes majanduslikule, sotsiaalsele ja keskkonnamõjule. ITL soovib kaaluda valdkonnapõhine mõjuanalüüsi struktuur asendada sihtrühmapõhisele analüüsi struktuuriga – see muudaks meie hinnangul selgemaks nii analüüsi koostamise kui ka selle lugemise. Mõjutatud sihtrühmad peaksid meie hinnangul eelnõu seletuskirjadest saama selge ülevaate, kuidas regulatsioon hakkab neid mõjutama. Sihtrühmapõhine mõjuanalüüs aitaks sellele kaasa ja toetaks õiguselguse eesmärke.</p>	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>Nõudeid mõjuanalüüsi sisule reguleerib HÕNTE § 46, mis sõnastatakse eelnõuga tervikuna ümber. Selle lõikes 2 sätestatakse, et mõju analüüsimisel tuleb lähtuda sisulistest muudatustest ning alati tuleb välja tuua mõjutatud sihtrühmad. Seega suunab uus sõnastus kasutama sihtrühmapõhist analüüsi struktuuri. Küll aga jääb HÕNTE-sse endiselt loetelu mõju valdkondadest, millega tuleb analüüsis arvestada (lõige 3)</p>
<p>ITL-i hinnangul on oluline majandusliku mõju ja halduskoormuse (st ettevõtetele avalduva mõju) hindamise sisuline tugevdamine. Ettevõtete esindusorganisatsioonina näeme praktikas sageli, et ettevõtetele avalduvad mõjud jäävad õigusloomes piisavalt hindamata või põhjendamatult väidetakse, et mõju puudub või on vähene. On mõistetav, et alati ei pruugi eelnõu koostaja kõigist mõjudest olla teadlik või neid ette näha. Seetõttu teeb ITL ettepaneku täiendada HÕNTE-t kohustusega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • teostada ettevõtetele avalduva mõju hindamisel sisuline konsulteerimine tuvastatud sihtrühmadega või esitada põhjendus, miks seda ei tehtud; • tuua selgelt välja halduskoormuse kasv ning selle tasakaalustamiseks kavandatud meetmed. 	<p>Arvestatud osaliselt.</p> <p>Osana objektiivsuse põhimõttest on kavas HÕNTE §-s 46 sätestada, et kui seaduse rakendamine toob haldusväliste isikutele uusi kohustusi või piiranguid või olemasolev halduskoormus suureneb, hinnatakse koormust võimaluse korral kvantitatiivselt (lõige 4). Nõude eesmärk on rõhutada, et analüüsi objektiivsuse tagamiseks tuleb eelnõu koostajal võimalikult täpselt hinnata, kui suur koormus lisandub ettevõtjatele või inimestele. Jätkuvalt kehtib õigusloomes halduskoormuse tasakaalustamise reegel, mille kohta esitatakse info seletuskirja sisukokkuvõttes (HÕNTE § 1 lg 4¹ ja § 41 lg 2 p 3)</p> <p>Kavas ei ole kehtestada kohustust konsulteerida mõjutatud sihtrühmadega, kuid JDM-i hinnangul võib seda kahtlemata pidada heaks praktikaks.</p>
<p>Korrektse ja põhjaliku mõjude hindamise aluseks on kindlasti ka subjektide õigeaegne ja korrektne tuvastamine. Ka selle osas on kindlasti ametnikel abi vaja. Näiteks NIS2 ülevõtmiseks koostatud küberturvalisuse seaduse muutmise eelnõus püüti subjekte tuvastada arviliselt, kuid jäadi sellega hätta.</p>	<p>Teadmiseks võetud. Sihtrühmade tuvastamine on mõju hindamise üks peamisi eeldusi ja osasid, mida ka JDM enda kontrollifunktsiooni raames jälgib. Siiski tuleb nentida, et on olukordi, kus mingi nõude kohaldumine sihtrühmale sõltub väga spetsiifilistest või subjektiivselt hinnatavatest näitajatest, mille esinemist ei ole võimalik statistiliste andmete põhjal tuvastada. Selliseid näiteid leiame just Euroopa Liidu õigusaktidest. Seega võib mõningatel juhtudel olla sihtrühma arvuline hindamine keeruline ning piirduda saab vaid ligikaudse hinnanguga.</p>
<p>4. EL õiguse ülevõtmise läbipaistvus ja selgus</p>	<p>Arvestatud.</p>

<p>ITL toetab ettepanekut nõuda eelnõu seletuskirjas EL-i õiguse ülevõtmisel selget eristamist:</p> <ul style="list-style-type: none"> • millised on EL-i õigusaktist tulenevad kohustuslikud sätted; • millised valikukohad on liikmesriigile jäetud; • millised valikud eelnõu koostaja on konkreetsetes küsimustes teinud; • millised sätted ei tulene EL-i õigusest ning on riigisisese poliitikavaliku tagajärg. 	<p>Eelnõuga sõnastatakse HÕNTE § 45 tervikuna ümber, täpsustades nõudeid seletuskirjas esitatavale infole eelnõu vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusega.</p> <p>Kavas on sätestada selgesõnaline nõue, et kui eelnõu koostatakse EL-i õigusakti rakendamiseks, kuid see sisaldab ka riigisisest vajadusest lähtuvaid muudatusi, tuleb viimased loetleda. Lisaks täpsustatakse nõuet selgitada EL-i õigusaktiga jäetud kaalutusõigust ning lisatakse nõue põhjendada, kui soovitakse valida EL-i õigusaktis sätestatust rangem lähenemine. HÕNTE §-st 45 tuleneb ka vastavustabeli kohustus, mille puhul on kavas rakendada n-ö valgusfoori lahendust minimaalse ülevõtmise ja kaalutusõiguse markeerimiseks.</p>
<p>Lisaks peab ITL oluliseks, et EL-i õigusaktide ülevõtmisel lisataks seletuskirjadesse visuaalne ülevaade seostest teiste sama valdkonna õigusaktidega (skeem või joonis). Selline info toetab adressaate ning aitab ennetada regulatsioonide kattuvusi ja võimalikke vastuolusid.</p>	<p>Mittearvestatud.</p> <p>Nõustume, et skemaatiliselt on võimalik esitada keerulisi seoseid märksa arusaadavamal kujul, ning toetame visuaalsete lahenduste kasutamist, kuid seda ei ole kavas sätestada kohustusena.</p>
<p>Toetame ka vastavustabeli koostamise kohustuse laiendamist EL-i määruste rakendamisele, mis aitab vältida ülereguleerimist ning suurendab läbipaistvust.</p>	<p>Selgitatud.</p> <p>Eelnõuga ei looda EL-i määruste puhul vastavustabeli esitamise kohustust, kuid seletuskirjas tuleb ära märkida EL- määruse artiklid, mille rakendamiseks on vaja Eesti õigust muuta.</p>
<p>5. ITL teeb täiendavalt ettepaneku, mida võiks HÕNTE muutmisel kaaluda: et kõigi mahukate seadusemuudatuste puhul lisataks kooskõlastamiseks esitatavale eelnõule ka seaduse terviktekst, milles muudatused on selgelt nähtavad. See toetaks nii huvirühmade kui eelnõu koostajate paremat arusaamist muudatuse ulatusest ja aitaks vältida riski, kus sisulised muudatused jäävad tehniliste paranduste varjus märkamata.</p> <p>Loodame, et leiate võimaluse määruse eelnõu koostamisel ITL-i tagasisidet arvesse võtta. Oleme valmis kaasuma mõjude hindamise meetodika uuendamisel ja arutama võimalusi tehisintellekti rakendamisel õigusloomes, sh mõjude hindamisel. Need teemad vajavad analüüsimist ja arutelu, mida praeguse HÕNTE VTK kooskõlastamise lühikene tähtaeg ei võimaldanud.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p> <p>Seaduse terviktekst, milles muudatused on visuaalselt kergesti eristatavad, saab olema nähtav riigi koosloomekeskkonnas, mida JDM koostöös Riigikantseleiga arendab.</p>

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei	
<p>Täna mind kaasamast hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) muutmise protsessi. Osalesin ka Justiits- ja Digiministeeriumi korraldatud temaatilisel kohtumisel 12.11.2025.</p> <p>Võrdse kohtlemise seaduse § 15 lg 1 kohaselt on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik sõltumatu ja erapooletu asjatundja, kes tegutseb iseseisvalt. Sama seaduse § 16 p 4, 5 ja 6 sätestavad voliniku pädevuse seaduste, eelnõude ja õigusaktide täiendamise kohta ning p 9 üldise edendamise kohustuse.</p> <p>Pea viimastel aastatel õigusloome protsessi ja kaasamist jälgides üheks suuremaks probleemiks kiirustamist ning pealiskaudset suhtumist mõju hindamisse. Ka mainitud kaasamiskohtumisel kõlas kaasatud huvirühmade tagasiside, et sihtrühmad ja huvigrupid ootavad senisest asjalikumaid mõju analüüse.</p> <p>Seadusmuudatuste planeerimine ja nende mõju analüüs peavad olema paralleelsed protsessid, kus mõju hindamine annab sisendit muudatuse olulisuse kohta ning kaardistab ka võimaliku negatiivse mõju. Mõju analüüsi tulemused peaks olema argumendiks muudatuste ellu viimiseks või nendest loobumiseks.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p> <p>Eelnõuga on kavas sätestada põhimõte, et õigusakti mõju hindamine peab olema tasakaalustatud ehk objektiivne. Objektiivsuse põhimõte hõlmab endas seda, et igasuguse soovitud positiivse mõju kõrval tuleb sama põhjalikult kirjeldada ka negatiivset mõju ja riske.</p> <p>Eelnõu on suuresti suunatud seletuskirja, sh mõjuanalüüsi kvaliteedi parandamisele, et pakkuda võimalikult head sisendit otsuste tegemiseks.</p>
<p>Soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 9 lg 2 kohaselt peab riiklikke poliitikaid planeerides, ellu viies ja hinnates arvestama, kuidas rakendatavad meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas. Võrdõiguslikkus läbiva teemana ei peaks kuuluma vaid sotsiaalvaldkonna alla, vaid olema koos teiste läbivate temadega mõjuvaldkondade ülesed.</p> <p>Paraku näen, et paljud eelnõud seda põhimõtet ei järgi ning olulised tagajärjed erinevatele gruppidele võivad seetõttu jääda seadusloome protsessis tähelepanuta. Seetõttu tahan toonitada mõju hindamise olulisust seaduseelnõude seletuskirjades ning arengukavades.</p>	<p>Arvestatud.</p> <p>Mõju võrdsetele võimalustele on kavas tuua välja sotsiaalse mõju alt ning nimetada eraldiseisva valdkonnana (kavandatav HÕNTE § 46 lg 3).</p>
<p>Olen nõus, et mõju hindamise paremaks rakendamiseks on võimalik teha mitmeid muudatusi, et senist süsteemi muuta arusaadavamaks ja kasutajasõbralikumaks. Samuti toetan kohtumisel kõlanud ettepanekut</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>

<p>koondada mõju hindamisega seotud juhendid ja abimaterjalid ühte kohta, kus need oleksid vajadusel kergesti leitavad.</p>	
<p>Väga oluliseks pean olulise mõju järelhindamise nõude säilitamist HÕNTEs. Ka Euroopa Soolise võrdõiguslikkuse instituudi (EIGE) hinnangul on soolise mõju järelhindamine õigusloomes ja poliitikamuudatustes väga oluline.</p>	<p>Arvestatud. Eelnõuga on kavas sätestada, et õigusakti järelhindamine tuleb kavandada siis, kui seaduse rakendamisega kaasneb märkimisväärne risk või määramatus. Sarnaselt kehtivale korrale tuleb järelhindamine ette näha ka siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata (nõue tuleneb ÖPPA 2030-st ning seda on kavas HÕNTE-s korrata). Järelhindamise kohustuse täpsustamise eesmärk on pikas perspektiivis suurendada järelhindamiste arvu.</p>
<p>Hea meelega mõtlen kaasa ka HÕNTE muutmise eelnõu loomisel. Seetõttu palun, et saadaksite valminud eelnõu arvamuse avaldamiseks ka võrdõigusvoliniku kantsleile.</p>	<p>Teadmiseks võetud.</p>