

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus

Sisukord

Sissejuhatus	1
1. Väljatöötamiskavatsus.....	2
2. Mõju hindamise nõuded seletuskirjas.....	4
3. Järeelhindamise nõuded HÕNTE-s	7
4. Põhiseaduspärasuse analüüsi sisunõuded ja asukoht seletuskirjas	10
5. Seaduseelnõude ja nende seletuskirjade keeleteoimetamine	12
6. EL-i õigusakte puudutavad nõuded seletuskirjale	14
6.1. Seletuskirja 5. osa „Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele“	14
6.2. Eesti seisukohtade info seletuskirjas.....	15
6.3. EL-i õigusaktide vastavustabel ka EL-i määrustele	15
7. Mõju.....	16
8. Edasine väljatöötamine	19

Sissejuhatus

Vabariigi Valitsuse kehtestatud Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) eesmärk on luua eeldused läbipaistvaks, kaalutud ja põhjendatud, selgeks ning põhiseadusega kooskõlaliseks õigusloomeks. Koos Riigikogu heaks kiidetud otsusega „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ kehtestab HÕNTE hea õigusloome standardi.

HÕNTE kehtib 2012. aastast ning seda on sisuliselt täiendatud üks kord, 2025. a kevadel, kui õigusloomes muudeti kohustuslikuks halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamine.

Valdavalt toimub õigusloome HÕNTE reeglite alusel. Teisalt on HÕNTE-s ka sätteid, mis ei ole algselt kavandatud viisil rakendunud või mille täitmine on aja jooksul muutunud.

HÕNTE ajakohastamine on ette nähtud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis. HÕNTE muutmise vajaduse täpsustamiseks saatis justiits- ja digiministri 8. augustil 2024 ministeeriumidele, Riigikantseleile, Riigikontrollile ja õiguskantslerile vastava üleskutse.

Samaaegselt HÕNTE muutmisega valmistatakse ette ka mõju hindamise metoodika (MHM) muudatusi. MHM reguleerib õigustloovate aktide ja arengukavade mõju hindamist.

Käesolevas HÕNTE muutmise väljatöötamiskavatsuses on esitatud seitse arutelupunkti. Käsitletud on väljatöötamiskavatsuste koostamise sisunõudeid, mõju hindamise nõudeid, järelhindamist, põhiseaduspärasuse analüüsimist, keeletoimetusega seonduvat ning Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmise eelnõude seletuskirjale esitatavaid nõudeid.

1. Väljatöötamiskavatsus

Probleem

HÕNTE § 1 järgi tuleb enne konkreetsete muudatuste sõnastamist koostada väljatöötamiskavatsus (VTK). VTK on õigusloomeprotsessi esimene etapp, mille eesmärk on kirjeldada lahendamist vajavat probleemi, sõnastada eesmärk ning analüüsida võimalikke lahendusi ja nende mõju. VTK aitab tagada põhimõtet, et õigusloome oleks läbipaistev, et kaasamine toimuks võimalikult varases etapis ja et seadusi ei muudetaks kergekäeliselt.

HÕNTE-s sätestatud VTK sisunõuete järgi peaks juba VTK-s olema esitatud regulatsiooni üksikasjalik kirjeldus, selle ülesehitus. Kogu nõutav teave ei ole alati kõikide probleemide puhul rakendatav ega lahenduste valiku seisukohalt määrava tähtsusega.

Sellised nõuded võivad panna eelnõu koostajaid otsima võimalusi VTK-st üldse loobumiseks või täitma seda formaalselt, huvirühmi sisuliselt kaasamata.

Eesmärk

VTK on kompaktne ja ülevaatlik aruteludokument, mida kasutatakse poliitikakujundamise varases etapis. Hästi koostatud VTK aitab kaardistada huvirühmadega koostöös probleeme, eesmärke ja võimalikke lahendusi, hinnata lahenduste mõju ja võimalikke avalduvaid riske ning loob aluse teadlikeks ja läbipaistvateks poliitikavalikuteks. VTK-l on väärtus ka siis, kui koostajal on välja kujunenud eelistatud lahendusvariant.

Lahendus

Võimaliku muudatusena võiks vähendada kohustusliku teabe esitamist. VTK 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.

Kvaliteetse, andmepõhise ja läbimõeldud seadusloome jaoks peab HÕNTE järgi VTK käsitlema järgmist teavet: probleem, sihtrühm, eesmärk, võimalikud lahendused ja mõjuanalüüs.

Alljärgnevas tabelis on esitatud loetelu nõuetest ning JDMi esmane hinnang muutmisvõimaluse kohta.

Tabel 1. VTK sisunõuded vs. kavandatavad VTK sisunõuded

HÕNTE	Kas teabe esitamine VTK-s on edaspidi kohustuslik (JDM esmane hinnang)	Selgitus
valdkond või lahendamist vajav probleem (edaspidi ka <i>küsimus</i>) ja sihtrühm	JAH	Valdkond või lahendamist vajav probleem ja sihtrühm See on lähtekoht, sest ilma probleemi ja sihtrühma selge määratluseta ei ole võimalik hinnata vajalikkust ega sobivaid lahendusi.
eesmärk	JAH	Eesmärk Probleemi määratlemisele peab järgnema eesmärgi seadmine, see aitab suunata lahenduste analüüsi, eesmärgita ei saa hinnata meetmete sobivust.
küsimuse võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus	JAH	Küsimuse võimalikud lahendused, nende võrdlus ja eelistatav lahendus Hea õigusloome eeldab erinevate lahendusvariantide kaalumist. Aitab vältida seadusandlikku üle- või alareguleerimist ning diskussioonis huvirühmadega põhjendatud valikuid teha.
valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda	EI	<i>Võib lisada kavandatava regulatsiooni punkti, vajadusel analüüsi osa.</i>
küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides	EI	<i>Võrdlus võib olla kasulik, kuid mitte kõigi probleemide puhul rakendatav ega otseselt määrav. Võib lisada võimalike lahenduste põhjenduste, analüüsi juurde.</i>
kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja ülesehitus, sealhulgas regulatsiooni tasandi kindlaksmääramine, eelnõu eeldatav	EI	<i>VTK võib sisaldada esialgse regulatsiooni kirjeldust, kuigi praktikas see täpsustub alles eelnõu koostamisel ning pärast huvirühmadega arutelu. Võib</i>

valmimise aeg ja regulatsiooni soovitatav kehtivusaeg		<i>piirata huvirühmade pakutavaid lahendusi.</i>
millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamisega kaasneda	JAH	Oluline mõju (sh sagedus, ulatus, sihtrühm, riskid), hinnata vähemalt eelistatud lahenduse puhul Mõju kaalumise on õigusloome kvaliteedi keskne osa. See suunab tähelepanu võimalikele riskidele ja aitab hinnata proportsionaalsust.
kuidas kaasnevat olulist mõjus analüüsitakse ja põhjendus, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita	JAH	Mõju analüüsimise viis ja põhjendus, mida ei analüüsita See aitab tagada analüüsi usaldusväärsuse ja vältida kallutatust ning annab huvirühmadele teabe, milline mõju on hindamata.
seaduseelnõu edasise väljatöötamise tegevuskava	Ei	<i>Tegevuskava on osa töökorraldusest, see on pigem kasulik lisainfo, ei pea olema eraldi kohustuslik nõue.</i>
muu küsimuse lahendamisel tähtsust omav asjaolu	Ei	<i>Muu küsimuse kategooria võib olla kasulik, aga ei loo konkreetseid nõudeid ega ole kontrollitav.</i>

2. Mõju hindamise nõuded seletuskirjas

Probleem

Mõjuanalüüs on tarbetult liigendatud, tekst kordav ja väheinformatiivne.

Seaduseelnõu koostamisel hinnatakse seletuskirjas selle võimalikku mõju. Eelnõu mõju hindamist reguleerivad eelkõige HÕNTE §-d 46 ja 47. Kehtiva õiguse kohaselt tuleb seletuskirja mõju osas selgitada mõju valdkondade kaupa, näiteks mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, regionaalarengule jne. Kokku on määruses nimetatud kuus mõjuvaldkonda, kuid loetelu on jäetud lahtiseks – hinnata tuleb ka muid, määruses nimetamata otsesest ja kaudset mõju.

Mõjuvaldkonnad annavad esmase indikatsiooni, millest mõju hindamisel lähtuda. Probleem on aga asjaolu, et alati ei ole taoline valdkonnapõhine liigendamine otstarbekas, arvestades, et üks muudatus võib avaldada mõju mitmes valdkonnas ja eri sihtrühmadele. Näiteks muudatus, millega kehtestatakse uus riigilõiv kliimavaldkonnas, võib kaasa tuua nii majandusliku mõju ettevõtjale, rahalise mõju riigieelarvele kui ka mõju looduskeskkonna vaatest. Samuti võivad ilmned näiteks

piirkondlikud erinevused ehk regionaalne mõju. Mõjuanalüüsi selguse huvides ei oleks sellisel juhul valdkondade eristamine mõttekas, piisaks andmete ja prognooside väljatoomisest ning mõju selgitamisest erinevate osapoolte seisukohast.

Lisaks on mõjuvaldkonnad praegu loetletud erineva üldistustasemega, näiteks nimetatakse sotsiaalse mõju juures spetsiifiliselt demograafilist mõju ning julgeoleku kõrval on eraldi nimetatud mõju välissuhetele. Samas on mõni horisontaalne valdkond – näiteks mõju inimeste põhiõigustele või digiarengule – üldse nimetamata.

Ministeeriumid on probleemina nimetanud ka asjaolu, et HÕNTE §-s 46 loetletud mõjuvaldkonnad ei ühti abimaterjalina loodud mõju määramise [kontrollküsimumustikuga](#). Kontrollküsimumustikus on lai ring eri teemasid ning selle eesmärk on tagada, et spetsiifilisemad teemad ei jääks õigusakti mõju hindamisel tähelepanuta.

HÕNTE § 46 lg 2 näeb ette, et kui nimetatud valdkondades olulist mõju ei tuvastata, märgitakse see seletuskirjas. Nõue on kaasa toonud selle, et seletuskirja tekstis tuuakse eraldi välja, et muudatus ei mõjuta näiteks regionaalarengut või elu- ja looduskeskkonda. Sellised lause oluliseks lisaväärtuseks üldjuhul ei ole.

HÕNTE § 46 lg 3 näeb praegu ette kohustuse lisada seletuskirjale mõjuanalüüsi aruanne, kui seaduse rakendamisega kaasneb eeldatavasti oluline mõju. Mõju olulisuse tuvastamist selgitatakse omakorda [mõjude hindamise metoodikas](#), mis on Vabariigi Valitsuse kinnitatud juhendmaterjal. Praktikas taolisi mõju analüüsi aruandeid ei koostata. Ministeeriumid teevad ja tellivad poliitikakujundamise käigus mitmesuguseid uuringuid ja analüüse, mõne neist õigusloome etapis, suure osa juba varem. Taolise mõjuanalüüsi aruande kohustus ei ole praktikas rakendunud nii, nagu HÕNTE koostamisel kavandati.

Küsimusi on tekitanud HÕNTE §-de 46 ja 47 osaline kattuvus. Mõju osas tuleb muu hulgas selgitada mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele (HÕNTE § 46 lg 1 p 6). Samas näeb HÕNTE § 47 lg 1 ette, et seletuskirja osas „Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud“ antakse riigiasutuste kaupa ülevaade seaduse rakendamiseks vajalikest tegevustest ja kõikidest seaduse rakendamiseks eeldatavalt vajalikest kuludest. Praktikas tuleb seetõttu sageli ette, et info, mis puudutab mõju avaliku sektori asutustele, esitatakse seletuskirja eri osades. See omakorda toob kaasa tekstikordusi ja info killustumist.

Eesmärk

Eesmärk on viia mõju hindamisele esitatavad nõuded paremini vastavusse tegeliku vajadusega. Eelnõu seletuskirjas esitatud mõjuanalüüs peab andma otsustajatele – nii Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikogu tasandil – selge ja objektiivse ülevaate, keda ja kuidas eelnõuga kavandatakse muudatused mõjutavad. Mõjuanalüüs on oluline ka kaasatavatele. Õigusakti eelnõu etapis koostatud mõjuanalüüsi näol on igal juhul tegemist prognoosiga, tegelikku mõju saab hinnata üksnes tagantjärele pärast nende rakendumist (eristatakse *ex-ante* ja *ex-post* hindamist). Seda piirangut tuleks mõju hindamise nõuete kujundamisel arvestada.

Kitsam eesmärk on tagada, et HÕNTE-s oleks reguleeritud vaid peamised ja kõige olulisemad nõuded mõju hindamisele, mis on asjakohased iga eelnõu seletuskirja puhul. Täpsemad selgitused ja abiinfo saab esitada mõjude hindamise metoodikas või kontrollküsimustikus.

Lahendused

Mõju hindamise nõuete sõnastamine vajab laiemat arutelu ministeeriumide vahel ning samuti halduse välist vaadet, et tõhususe ja kiiruse eesmärkide varjus ei jääks tagaplaanile analüüside kvaliteet.

Ühe võimaliku muudatusena HÕNTE §-s 46 võib kaaluda, et mõjuvaldkonnadena oleks loetletud vaid kolm üldist kategooriat – **majanduslik mõju, sotsiaalne mõju ja keskkonnamõju** – ning täpsem jaotus oleks esitatud abimaterjalides. Mõneti sarnast lähenemist kasutavad enda mõju hindamise süsteemis näiteks Euroopa Komisjon^[1] ning Soome^[2]. Samuti võib kaaluda lahendust, mille puhul tuleb määratleda konkreetsed sihtrühmad ning kirjeldada eelnõuga kavandatud muudatuste mõju sihtrühmade kaudu.

Teise võimaliku muudatusena võib kaaluda §-de 46 ja 47 selgemat eristamist nii, et seletuskirja mõju osas kajastatakse üksnes haldusvälist mõju (ehk mõju elanikkonnale, ettevõtlusele, looduskeskkonnale, vabaühendustele jne) ning §-s 47 mõju avalikule sektorile, sh nii valitsusasutustele, KOV-idele kui ka riigieelarvele. Kuigi lahendus suurendaks seletuskirja selgust ja muudaks info paremini leitavaks, tekitaks see vaidlusi olukordades, kus sihtrühm võib õiguslikult olla nii era- kui ka avalikus omandis, näiteks haridus- või kultuuriasutuste puhul.

Alternatiivina võib kaaluda nõuet, et HÕNTE §-s 47 esitataks info üksnes riigieelarvelise mõju kohta ning mõju avaliku sektori asutustele jääks endiselt osaks mõjuanalüüsist.

HÕNTE § 46 lg-s 3 sätestatud mõjuanalüüsi aruande kohustus on tõenäoliselt otstarbekas kaotada, sest praktikas selle järele vajadust ei ole. Samuti vajab übermõtestamist mõju olulisuse tuvastamise nõue ja senine lähenemine olulisuse hindamisele, mistõttu uuendatakse peale HÕNTE ka mõjude hindamise metoodikat, mille eest vastutavad kahasse Justiits- ja Digiministeerium ning Riigikantselei.

Kaaluda võib mõju hindamise nõuete sätestamist põhimõtete või eesmärkide kaudu. Olulised põhimõtted, millele mõju hindamine peab vastama, on näiteks andme- ja teadmuspõhisus, tasakaalustatus, terviklikkus ja eesmärgipärasus. Sellisel juhul oleks eelnõu koostaja vastutada, et olenemata analüüsi ülesehitusest või metoodikast peab mõju hindamine vastama kokkulepitud põhimõtetele või eesmärkidele.

Mõju hindamise süsteemi edasiarendamisel tuleb arvestada tehisaru kasutamise võimalusega. Võimalikud kokkupuutepunktid on näiteks kontrollküsimustik (tehisaru kontroll, kas kõik asjakohased mõjuvaldkonnad on kaardistatud) ning teatud ulatuses ka seletuskirja HÕNTE-le vastavuse kontroll. Samuti suudab tehisaru seletuskirja põhjal üsna edukalt välja tuua eelnõu olulisemad järeldused (olenevalt vajadusest

näiteks riskid, mõjutatud sihtrühmad, puutumus põhiõigustega, sisulised muudatused jm).

Edasist arutelu vajab, kas õigusloome korralduse vahenditega saaks suunata poliitikakujundajaid süstemaatiliselt leidma viise tehisaru laialdasemaks kasutamiseks – näiteks avalike teenuste pakkumisel, õigusaktides sätestatud nõuete täitmisel või järelevalves.

3. Järeelhindamise nõuded HÕNTE-s

Probleem ja hetkeolukorra kirjeldus

Järeelhindamine on poliitikakujundamise tsükli viimane osa, mis seob omavahel probleemi, mida soovitakse lahendada, ning saavutatud tulemuse. Sageli on vaja poliitikaotsuste elluviimiseks õiguslikku sekkumist. Järeelhindamist tehakse ka muude poliitikakujundamise protsesside raames, näiteks arengukavade elluviimisel ja struktuurivahenditest rahastatud poliitika rakendamisel. Vabariigi Valitsuse õigusloomes reguleerib järeelhindamist HÕNTE.

Kui õigusakti eelnõu mõjuanalüüs (*ex-ante*) hindab seda, milline on plaanitud muudatustega kaasnev soovitud ja soovimatu mõju, siis õigusakti mõju järeelhindamine (*ex-post*) on vajalik selleks, et mõista, kas kehtestatud normid on oma eesmärgi täitnud või mitte. Järeelhindamine on justkui eelnõu koostamise käigus tehtud mõjuanalüüside tagasisidesüsteem. Kui õigusakti väljatöötamise käigus koostatud mõjuhindangus prognoositakse tulevikus avalduvat mõju, siis järeelhindamine võimaldab tõenduspõhiselt ja objektiivselt avaldunud mõju analüüsida. Seetõttu on järeelhindamine väärtuslik sisend uute andmepõhiste poliitikaotsuste tegemisel.

Õigusaktide järeelhindamise olulisust on rõhutanud nii Euroopa Komisjon kui ka OECD. Järeelhindamine on muu hulgas üks indikaator riikide õigusloome läbipaistvuse hindamisel (õigusaktide mõju hindamise ja huvirühmade kaasamise kõrval). Ka Riigikogu otsusega vastu võetud „[Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030](#)“ seab ühe arengusuunana ette järeelhindamise osakaalu suurenemise õigusloomes.

Vaatamata sellele, et järeelhindamise instituut kehtestati HÕNTE-s juba eeskirjaga aastal 2012, ei ole järeelhindamise süsteem soovitud kujul Eestis rakendunud. Alates 2016. aastast on järeelhindamise sätteid eelnõudes kavandatud vaid 31 korral.^[4] Kui üleüldise õigusloome läbipaistvuse ja mõjuhindamise süsteemi poolest oleme maailmas pigem eesrindlikud, siis järeelhindamise poolest napilt üle OECD keskmise (määruste järeelhindamise poolest alla OECD keskmise).¹

Järeelhindamise vähesusel võib olla mitu põhjust. Peamiselt käsitlevad järeelhindamist HÕNTE § 1 ja § 46. HÕNTE § 1 näeb ette, et:

¹ [OECD Regulatory Policy Outlook 2025 \(EN\)](#)

järelhindamisel tuleb juhendada järelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse seaduse eesmärk ja selle saavutamise hindamiskriteeriumid, mõjude analüüs ja hinnang eesmärkide saavutamisele, huvirühma tagasiside ja edasine tegevuskava.

Samal ajal ei selgu, mida mõeldakse järelhindamise tegevuskava all. HÕNTE §-st 46 võib välja lugeda, et *järelhindamise kohustus sätestatakse mõjude analüüsi aruandes*. Viimane tuleb lisada eelnõu seletuskirjale, kui seaduse rakendamisega kaasnevad olulised mõjud. Sõnastusest võib järeldada, et järelhindamine tuleb koostada üksnes olulise mõjuga regulatsioonide puhul, ent samas on kerkinud küsimus, mida pidada oluliseks mõjuks. Praktikast ei koostata eelnõule eraldi mõjuhindamise aruannet, vaid mõjuanalüüs esitatakse juba eelnõu seletuskirjas endas.

Seega ei anna olemasolev regulatsioon eelnõu koostajatele selget vastust, miks ja millistel juhtudel tuleb järelhindamine teha, kuidas järelhindamise sätet olemasolevasse eelnõusse sõnastada, millele peab see sisuliselt vastama ja mis vormis seda koostada. Ehkki JDM on järelhindamise regulatsiooni paremaks mõistmiseks koostanud [järelhindamise juhendi](#), ei lahenda see ebaselgust normitehnika eeskirjas. Võib oletada, et osaliselt on järelhindamise vähesuse põhjus selgete suuniste puudumine, kuna eelnõude koostajad pole olnud teadlikud järelhindamise kavandamise tähtsusest juba konkreetse eelnõu väljatöötamise hetkel.

Teisalt pole soovitud järelhindamise kohustust eelnõusse lisada ka siis, kui JDM on HÕNTE järelhindamise regulatsiooni ministriumidele selgitanud või seaduseelnõu kooskõlastamise käigus sellekohase soovitus teinud. Põhjuseks tuuakse suur töökoormus või et regulatsioonide täitmist jälgitakse niigi regulaarselt. Mõned ministriumid on väljendanud, et senine HÕNTE järelhindamise regulatsioon on liialt piirav ning formaalseid nõudeid sellele pole vaja.

Tavapäraselt kavandatakse järelhindamise tegemise ajaks kolm kuni viis aastat pärast õigusnormi(de) jõustumist, kuid esineb ka pikemaid tähtaegasid.

Eesmärk

Järelhindamine võiks kujuneda õigusloomeprotsessi loomulikuks osaks.

Jälgides parema õigusloome poliitika rahvusvahelisi suundi ning teadmuspõhisema poliitikakujundamise arenguid, oleks järelhindamise nõudest loobumine õiguspoliitikas tagasikäik. Värskes [OECD raportis](#) seisab, et paljud riigid on viimastel aastatel edenenud järelhindamise süsteemi juurutamise suunas. Samas raportis tehakse muu hulgas ka Eestile soovitus muuta järelhindamine süsteemsemaks ja tugevdada järelhindamise kvaliteedi kontrolli. Järelhindamise nõude HÕNTE-st kaotamine vähendab järelhindamise osakaalu õigusloomes veelgi ning seega ka seadusloome ja andmepõhise poliitikakujundamise kvaliteeti.

Järelhindamine on otstarbekas kavandada juba eelnõu koostamise etapis. See tagab järelhindamisel kindluse ja süsteemsuse ka siis, kui ministriumi vastutavad ametnikud vahetuvad. Järelhindamise kavandamine eelnõu koostamise etapis on oluline ka seetõttu, et see aitab läbi mõelda ja sõnastada eelnõule selge mõõdetava

eesmärgi. Konkreetselt sõnastatud eesmärgi abil saab hakata kavandama vajalike andmete kogumist ja analüüsimist. Regulatsiooni või poliitika tagantjärele hindamine ilma sobilike andmeteta võib osutuda võimatuks või hindamisest tehtud järeldused subjektiivseks.

Selleks, et saavutada järelhindamise süsteemsus ja suurendada selle osakaalu õigusloomes, on mõistlik järelhindamise regulatsioon HÕNTE-s säilitada. Küll aga peaks senine korraldus muutuma õigusselgemaks ja õigusakti koostajale lihtsamini jälgitavaks.

Lahendus

JDM nõustub, et kõikides eelnõudes ei ole mõistlik järelhindamise kohustust sätestada ning see ei ole ka mõeldav. Näiteks ei ole seda asjakohane nõuda tehniliste ja üksiktegevust reguleerivate nõuete puhul või olukordades, kus nagunii toimub regulaarne seire (nt liiklusõnnetuste statistika, keskkonnaseire). Ka mitmesuguste suuremate reformide ja olulise mõjuga muudatuste puhul ei pruugi järelhindamine alati olla õigustatud. Näiteks poliitikavaldkondades, mida reguleerib mitu õigusakti, on vaid ühe seaduseelnõu eesmärgi saavutamise hindamine liiga kitsas ega võimalda poliitika mõju terviklikult analüüsida.

Samuti ei pruugi järelhindamine olla mõttekas mõne väärtuspõhise otsuse puhul, kus eesmärk ei ole üheselt mõõdetav ning regulatsioon ja tulemus ei ole kausaalses seoses. Järelhindamisest tulenev lisandväärtus võib osutuda küsitavaks ka olukordades, kus seaduses reguleeritakse ühekordseid või tähtajalisi tegevusi. Seetõttu on oluline, et järelhindamise üle otsustamine oleks paindlik ning selle vajadus sõltuks konkreetse eelnõu valdkonnast ja eesmärgist.

Järelhindamise reguleerimiseks HÕNTE-s võib pakkuda kahte lahendust.

Üks võimalus, kuidas õigusaktide järelhindamine õigusselgemaks muuta, on sätestada HÕNTE-s, et järelhindamine tehakse olulise mõjuga seaduseelnõudele, ning lähtuda Riigikogus kinnitatud õigusloomepoliitika põhialustest, milles öeldakse, et *alati nähakse järelhindamiskohustus ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata*. See väljendab ootust, et järelhindamine on tähtis osa õigusloomest ning seda tuleks planeerima asuda juba konkreetse eelnõu väljatöötamise hetkel. Samal ajal jätab see eelnõu autorile piisava paindlikkuse otsustada, millistele eelnõudele järelhindamist kavandada.

Teisalt väljendab see ka eeldust, et eelnõu mõju hindamine on alati osa kvaliteetsest õigusloomest. Praktika on näidanud, et nn kiireloomuliste eelnõude puhul, millele ei ole väljatöötamiskavatsust eelnenud, on mõjuhinnangud sageli puudulikud. Olukordades, kus probleem, eesmärk ning võimalikud riskid on jäetud põhjalikult kaalumata, on järelhindamine garantii, mis tagab, et seaduseelnõu muudatus vaadatakse mingi aja pärast uuesti üle ning vajaduse korral tehakse õigusaktis muudatused. Kusjuures „olulisuse“ määratlus jääb eelnõu koostajate kui valdkonna asjatundjate kaalutlusõiguseks. Muudatuse olulisus ühiskondlikul tasandil võib sõltuda

näiteks sihtrühma suurusel, mõju ulatusel, eelarvelistest kuludest, regulatsiooni kehtivusest jms.

Teine võimalus on järelhindamise vajalikkuse üle otsustada riskipõhiselt. Mis tahes seaduseelnõu mõju hindamine on ennustus tulevikus toimuva kohta. Tõenduspõhiselt on võimalik saavutatud otsest ja kaudset mõju hinnata üksnes pärast muudatuste rakendumist. Iga seaduseelnõu mõju analüüsimisel tuleb hinnata muudatuste võimalikke soovimatuid tagajärgi. Soovimatute tagajärgede ettenägemine ja nende leevendamine ei pruugi olla kerge kõikide muudatuste puhul. Mida uuendusmeelsem ja ulatuslikum on kavandatav regulatsioon, seda enam kaasneb sellega riske ja määramatust. Kui järelhindamine kavandada eelnõude puhul, millega kaasnevad võimalikud märkimisväärsed riskid, annab see avalikkusele ja seadusandjale kindluse, et mingi aja pärast vaadatakse otsused uuesti üle ja vajaduse korral sekkutakse.

Olenevalt valdkonnast ja eelnõust võib järelhindamise ulatus olla erinev. JDM ei pea vajalikuks kindlat etteantud metoodikat HÕNTE-s kehtestada. Järelhindamise ulatus ja metoodika sõltuvad vastavast teemast ja ministeeriumi ressursist. JDM ei pea otstarbekaks nõuda järelhindamise tellimist haldusväliselt eksperdilt (sõltumatuse nõue), kuivõrd selle hankimine võib olla ministeeriumi jaoks liialt kulukas. Ministeerium võib otsustada, kas teeb järelhindamise ise või tellib analüüsi väliselt partnerilt.

Kindlasti tuleks eelnõusse lisada aasta täpsusega tähtaeg, millal järelhindamine hiljemalt kavandatakse. Selleks tuleks lisada HÕNTE-sse täpsustus, millises vormis järelhindamise sätet eelnõusse sõnastada. Praegu nähakse juhises ette, et järelhindamise kohustus peab olema määratud eelnõu rakendussätetes ning sätte sõnastamisel tuleks kasutada ühetaolist lähenemist.

Konkreetsete sisunõuete etteandmine HÕNTE-s on liialt piirav, kuid sõltumata valdkonnast peaks järelhindamise aruanne minimaalselt vastama küsimusele, kas kehtestatud regulatsioon on oma eesmärgi täitnud ning milliste hindamiskriteeriumide põhjal selline järeldus tehti. Samuti võiks järelhindamise aruanne sisaldada infot, kuidas analüüsitulemusi edaspidi kasutatakse, sh kas ministeerium plaanib saadud teadmiste põhjal kavandada õiguslikke muudatusi. Lisaks võiks säilida HÕNTE-s toodud suunis, et järelhindamise aruande koostanud ministeerium saadab aruande ka puudutatud huvirühma esindajale ning Justiits- ja Digiministeeriumile.

4. Põhiseaduspärasuse analüüsi sisunõuded ja asukoht seletuskirjas

Probleem

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selleks, et loodavad seadused oleksid PS-iga kooskõlas, peab iga seaduseelnõu seletuskiri HÕNTE § 43 lg 1 p 5 kohaselt sisaldama analüüsi eelnõu kooskõla kohta põhiseadusega. Järjekindlana ja sisukama põhiseaduspärasuse analüüsi vajadust on aasta-aastalt toonitanud kõik õiguspoliitika

põhialuste täitmise kohta arvamuse andnud Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali eksperdid².

HÕNTE nõuab põhiseaduspärasuse analüüsi esitamist seletuskirjas, kuid praktikas on tekitanud küsimusi analüüsi sisunõuded, vormistus ja asukoht, näiteks kas analüüs tuleb esitada seletuskirja eraldi osana, seletuskirja 3. osa alaosana või konkreetse sätte juures.

Eesmärk

Selleks, et tagada loodavate seaduste kooskõla põhiseadustega, peab põhiseaduspärasuse analüüs õigusloomeprotsessis olema süsteemne. HÕNTE nõuded ja muud juhendmaterjalid aitavad kaasa, et seletuskirjas oleks põhiseaduspärasuse analüüs esitatud alati, kui see on sisuliselt kohane, säilitades samal ajal eelnõu koostaja jaoks vajaliku paindlikkuse.

Lahendus

Kehtiva HÕNTE § 43 lg 1 p 5 näeb ette, et põhiseaduspärasuse analüüs peab sisalduma seletuskirja 3. osas („Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“). Põhjalik põhiseaduspärasuse analüüs ei pruugi olla iga kord vajalik, sest selle ulatus sõltub konkreetse eelnõu sisust. Näiteks kui eelnõuga korraldatakse ümber riigiasutuste tegevust ning eelnõu ei sisalda isikutele ega ettevõtjatele suunatud kohustusi, siis ei ole ka põhiõiguse riivet, mida analüüsida. Inimestele ja juriidilistele isikutele suunatud kohustuste kehtestamisel tuleb aga iga kord hinnata riive intensiivsust. Põhjalik analüüs on liigne, kui riive on ilmselgelt väheoluline.

Eelnõu koostaja peab leidma hea tasakaalu, kus seletuskirjas on olemas riive põhiseaduspärasuse hindamiseks vajalik info, kuid samal ajal ei ole seletuskirja koormatud ilmselgete asjaolude kirjeldamisega. See, millises mahus põhiseadusele vastavuse analüüs esitada, tuleb otsustada iga eelnõu kohta eraldi, lähtudes eelnõu sisust. Lähtekohaks, kuidas hinnata analüüsi koostamise vajalikkust, saab võtta lihtsad küsimused: kas keegi kaotab midagi, mida ta kaotab, kas see on proportsionaalne? Põhjalik põhiseaduspärasuse analüüs tuleb igal juhul esitada, kui eelnõuga kavandatakse põhiõiguste riive on intensiivne või võib näida ebaproportsionaalne. Mida intensiivsem on riive, seda põhjalikum peab olema analüüs.

Selleks, et suunata eelnõu koostajat alati põhiseadusega kooskõla hindama, kaalume HÕNTE täiendamist nõudega, et seletuskirjas tuleb alati esitada kokkuvõtlik hinnang eelnõu kooskõla kohta põhiseadusega. Selline kokkuvõtlik hinnang võiks asuda seletuskirja 3. osa viimases jaotises.

Üksnes põhiseaduspärasuse deklaratsioonist eelnõu seletuskirjas siiski 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. Selguse ja ülevaatlikkuse huvides on hea, kui hinnang eelnõu

² ÖPPA 2030 rakendamise kohta koostatud eksperdiarvamused on leitavad veebilehelt [Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 | Justiits- ja Digiministeerium](#)

põhiseaduspärasuse kohta koos sisulise argumentatsiooniga esitatakse seletuskirja eraldi alaosas. Samas võib riive põhiseaduspärasust põhjalikumalt analüüsida ka seda riivet sisaldava sätte selgituse juures, eriti juhul, kui analüüsiväärseid riiveid on eelnõus palju. Info riive intensiivsuse kohta võib välja tulla ka seletuskirja mõjuanalüüsi osast. Niisugustel juhtudel tuleks põhiseaduspärasuse terviklikku hinnangut sisaldavas seletuskirja alaosas viidata põhjalikuma analüüsi asukohale seletuskirjas.

Palume tagasisidet selle kohta, millised küsimused ja probleemid on põhiseaduspärasuse analüüside koostamisel esile kerkinud ja millele põhiseaduspärasuse analüüside juhiseid vastuseid oodatakse.

5. Seaduseelnõude ja nende seletuskirjade keeleteoimetus

Probleem ja hetkeolukorra kirjeldus

Õigusloomeprotsessi ühe piduri ja liigse bürokraatia allikana seaduseelnõude mitmekordset keeleteoimetus. Peamine kriitika on seisnenud selles, et keeleteoimetusel kulub niigi napist menetlusajast liiga palju aega ning keeleteoimetajate seisukohad sageli ei kattu, mille tulemusel toimetatakse tekste menetluse jooksul korduvalt tagasi algsesse või kolmandasse vormi. Välja on pakutud, et piisaks kahest keeleteoimetusel etapist: algatavas ministeeriumis enne avalikku konsultatsiooni ja seejärel Riigikogu Kantseleis.

Keeleteoimetus on üldjuhul siiski väike osa kogu eelnõu koostamisele ja menetlemisel kuluvast ajast, kuid seda tehakse tõepoolest mitmes etapis. Valitsuses algatatud seaduseelnõul on praegu neli keeleteoimetusel etappi, milles osaleb kolm toimetajat:

- 1) algatav ministeerium enne avalikule konsultatsioonile saatmist;
- 2) algatav ministeerium peale kaasamist ja kooskõlastusringis;
- 3) Justiits- ja Digiministeerium (keeleteoimetus ja õigusanalüüs);
- 4) Riigikogu Kantselei (viimistlus ja lisandunud sätete toimetamine).

Riigikantselei seaduseelnõusid ei keeleteoimeta. Keeleteoimetusel vajadus on siiski suur, sest paljud eelnõud ja seletuskirjad ei vasta enne toimetamist eesti kirjakeele normile. Tekstid on sageli kirjutatud kiirustades ja on seetõttu viimistlemata. Eelnõu sätted on raskesti mõistetavad; seletuskirjad on sageli üle lugemata, sisu- ja loogikavigadega, poolikute lausetega, kantseliitlikus stiilis ja ebaühtlased; seletuskirja tekst ei vasta vahel eelnõu tekstile. Tekstid muutuvad aina pikemaks ja sõnaohtramaks, eriti kui nende ettevalmistamisel kasutatakse tehisarabi.

Kuigi ministeeriumide ettepanekutest jäi kõlama väide, et keeleteoimetusel kulub liiga palju aega niigi napist menetlusajast, on eelnõude ja seletuskirjade toimetamiseks antavad tähtsused nende kvaliteeti ja pikkust arvestades olnud üldiselt hoopis liiga

lühikesed. Nii eelnõude kui ka seletuskirjade mahud on ajas aina kasvanud, mistõttu nende läbitöötamine ja neile tagasiside andmine, sh keeleteoimetus, võtabki aega.

Eesmärk

Seaduseelnõude keeleteoimetus korraldus peab tagama õigusaktide keelelise kvaliteedi ja ühtsuse. Seaduseelnõu ja selle seletuskirja iseärasus võrreldes muude tekstidega on nende muutlikkus – eelnõu ja seletuskirja tekst muutuvad õigusloomeprotsessi igas etapis. Samal ajal peab seaduseelnõude ja seletuskirjade keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile ning olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Valitav lahendus peab olema optimaalne, arvestades ühelt poolt riigi napp ressursse ja teiselt poolt vajadust, et keeleteoimetus ei pikendaks põhjendamatult eelnõu menetlemise aega, tagades samal ajal õigusaktide ja seletuskirjade keelelise kvaliteedi ja ühtsuse.

Lahendus

Praegune seaduseelnõude keeleteoimetus korraldus on optimaalne. ning ei vasta tõele väide, et täpsemalt sama teksti toimetab üle mitu toimetajat.

1. Kui keeleteoimetus tehtaks vaid kahes etapis, jõuaksid avalikkuse ja huvirühmadeni eelnõude ja seletuskirjade poolikult toimetatud versioonid, mis oleks nende rühmade suhtes lugupidamatu, samuti tekitaks see mainekahju eelnõu algatanud ministeeriumile ja valitsusele tervikuna. Kuna kõik avalikkuse ette jõudvad tekstid saavad osaks eesti keele ühendkorpusest, mõjutaks see lahendus ka ühendkorpuse kvaliteeti, sest avalikuks saaks rohkem viimistlemata tekste.

2. On oluline, et oleks üks asutus, kes peamiselt vastutab seaduskeele ja -terminite süstemaatilise kasutuse eest. Praegu on selleks Justiits- ja Digiministeerium ning on otstarbekas see nii jätta, sest ministeeriumis on olemas piisav kogemus ning eraldi normikontrolli üksuses (õigusloome korralduse talitus) töötab ka viis keeleteoimetajat, kes teevad tihedat koostööd juristide ja mõjuanalüütikutega.

3. Seaduseelnõude keelekontrolli etapp Justiits- ja Digiministeeriumis on oluline, et kooskõlastusringile ja hiljem valitsuse istungile saadetak Riigikogus algatatav seaduseelnõu on tervikuna keeleteoimetatud. On ministeeriume, kus oma toimetajat ei olegi, teenus tellitakse väljast. Igat eelnõusse kavandatud muudatust toimetaja üle ei vaata.

4. Kui koondada eelnõude lõpptoimetus Riigikogu Kantseleisse, oleks vaja oluliselt suurendada Riigikogu Kantselei keeleteoimetajate arvu ja põhjalikult ümber korraldada nende töökorraldus.

5. Koosloomekeskkonna kasutuselevõtt tulevikus kindlasti lihtsustab eelnõude koostamist, võimalike vigade maht võib väheneda ja lühendab menetlusaega, kuid ei vähendaks keeleteoimetusetappide arvu.

Üks võimalik alternatiivne lahendus keeleteoimetus etapi kiirendamiseks on seada piir seletuskirja mahule.

6.EL-i õigusakte puudutavad nõuded seletuskirjale

6.1. Seletuskirja 5. osa „Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele“

Probleem

HÕNTE § 45 sätestab nõuded sellele, kuidas kajastada seletuskirjas seaduseelnõu seosed Euroopa Liidu õigusega. Praktikas on seletuskirja 5. osas sageli üksnes loetletud eelnõuga puutumuses olevad, eelnõuga ülevõetavad või rakendatavad Euroopa Liidu õigusaktid ning olemasolu korral nimetatud vastavustabeli olemasolu. Küsimusi on tekitanud ka seos seletuskirja osaga 1.3 „Märkused“, kus HÕNTE § 41 lg 4 p 2 kohaselt tuleb nimetada eelnõu seotus Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Paljudel juhtudel kordab seletuskirja 5. osa juba märkuste osas nimetatut ning lisainfot ei sisalda.

Samas on EL-i õigust üle võtvate eelnõude seletuskirjadest keeruline leida ülevaatlikku teavet selle kohta, kas ülevõetav Euroopa Liidu õigusakt on minimaalselt harmoneeriv või täielikult harmoneeriv, kas ja milliseid valikukohti on liikmesriigile jätnud, millised valikud on Eesti nende suhtes teinud.

Samuti on seletuskirjadest keeruline leida infot selle kohta, kas ja milliseid riigisisest vajadusest tingitud sätteid eelnõu sisaldab. „Ametniku Euroopa Liidu käsiraamatus“ on kirjas keeld lisada EL-i õigust üle võtvasse seadusesse riigisisest vajadusest kantud sätteid. Samas ei ole seda nõuet praktikas alati järgitud. See on kaasa toonud olukordi, kus riigisisest sättest tulenevad vaidlused takistavad EL-i õiguse õigel ajal ülevõtmist.

Eesmärk

Seletuskirja peaks otsustajatele andma ülevaatliku teabe, mis aitab vältida ülereguleerimist ning võimaldab täita EL-i nõuded ilma liigsete riiklike lisandusteta. See aitab tagada õigusselgust, vähendada halduskoormust ja toetada tõhusat poliitikakujundamist.

Lahendus

Esmalt peaks seletuskirja Euroopa Liidu õigust puudutava osa puhul selgelt eristama nõudeid eelnõudele, mis on suunatud EL-i õigusaktide ülevõtmisele või rakendamisele, ning eelnõudele, mis on tingitud riigisisest vajadusest, aga mida EL-i õigus siiski reguleerib.

Euroopa Liidu õigust üle võtva eelnõu puhul tuleks seletuskirja 5. osas esitada info selle kohta, kas ja milliseid Euroopa Liidu 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. Viimane võimaldaks vajaduse korral suuremat riigisisest vaidlust tekitavad sätted eelnõust välja jätta. Üks võimalus seda ülevaatlikult näidata on vastavalt kohandatud vastavustabel.

6.2. Eesti seisukohtade info seletuskirjas

Probleem

EL-i direktiivi ülevõtmine või EL-i määruse rakendamine on EL-i õigusloomeprotsessi viimane osa ning üle võtva või rakendava seaduseelnõu seletuskiri ei anna sageli piisavalt infot selle kohta, kuidas on kulgenud kogu eelnev EL-i õigusakti menetlus, millised on olnud Eesti seisukohad ning kas ja kuivõrd on neid EL-i õigusaktis arvesse võetud.

Eesmärk

Euroopa Liidu õigust üle võtva seaduseelnõu seletuskiri peaks andma hea ülevaate selle kohta, kuidas on kulgenud ülevõetava EL-i õigusakti menetlus.

Lahendus

Kaalume 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. Seletuskirjas tuleks esitada viited varasemale menetlusele, sh mõjuanalüüsile. Kui Eesti on olnud EL-i õigusaktis kavandatu vastu või toonud välja riskid, siis tuleks seletuskirjas näidata, kuidas on see EL-i õigusaktis lahenenud ning kas ja kuidas neid riske on võimalik riigisisese õigusega või muude meetmetega leevendada.

6.3. EL-i õigusaktide vastavustabel ka EL-i määrustele

Probleem

HÕNTE kohaselt on vastavustabel kohustuslik vaid siis, kui võetakse üle direktiiv (HÕNTE § 45 lg 2). EL-i määruste puhul vastavustabelit koostama ei pea, samas on otsekohalduvad määrused muutumas põhiliseks EL-i õiguse instrumendiks. Ka EL-i määruste rakendamiseks on sageli vaja teha riigisiseses regulatsioonis muudatusi, kuid selliste eelnõude puhul on olnud puudu kokkuvõtlik ülevaade selle kohta, millised EL-i määruse normid on vaja Eesti õigusesse üle võtta ja kas seda on tehtud piisaval määral.

Eesmärk

Seletuskiri (või selle lisad) peavad andma hea ülevaate Eesti õigusesse ülevõetavatest normidest ka EL-i määruse puhul, kui see on asjakohane.

Lahendus

Kaalume HÕNTE täiendamist selliselt, et ka EL-i määruse rakendamisel tuleb koostada vastavustabel. Vastavustabel aitaks selgitada seoseid EL-i määruse normide

ja üle võtva riigisisese õigusakti vastavate osade vahel. Samuti oleks vastavustabel eelnõu koostaja jaoks kontrollmehhanism, kas EL-i määruse kõiki aspekte on analüüsitud ja need üle võetud.

^[1] Ka Euroopa Komisjon nimetab laiade mõjukategooriatena sotsiaalse, majandusliku ja keskkonnamõju, mida abimaterjalides täiendatakse loeteluga kitsamatest teemadest (nt mõju loodusressurssidele, kultuurile, VKE-dele, konkurentsivõimele, siseturule jne). Euroopa Komisjoni mõju hindamise tööriistast: [Better regulation toolbox - European Commission](#). Mõju valdkondi on täpsemalt käsitletud tööriistas nr 18.

^[2] Soome valitsuse mõju hindamise juhendmaterjal: [Guidelines for Impact Assessment in Law Drafting](#)

^[3] OECD Regulatory Policy Outlook 2025

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf

^[4] Seadustes kavandatud järelhindamise statistika: [Järelhindamiste tabel seisuga 07.05.2024.xlsx](#)

^[5] Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister

^[6] Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister

^[7] <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16305208>

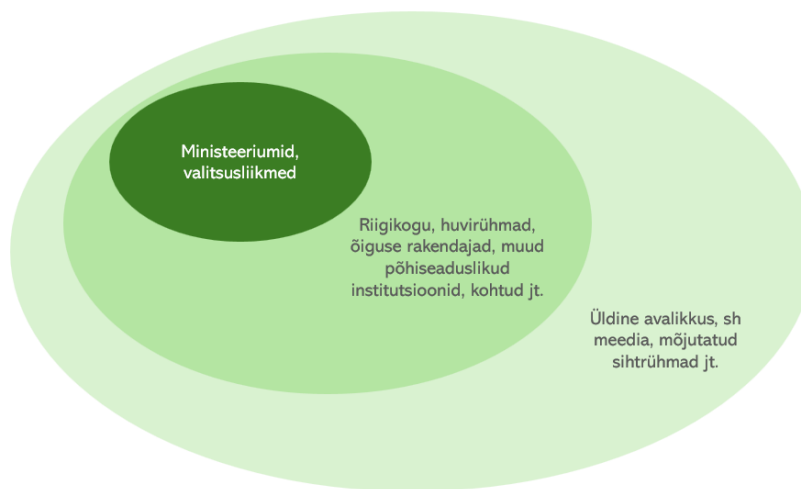
7. HÕNTE muutmise mõju

HÕNTE muutmisel on vahetu mõju **õigusloomega tegelevatele ametnikele** ministeeriumides ja Riigikantseleis. Olenemata muudatuste sisust, tähendab see neile uute nõuetega kohanemist ja praktikas rakendamist. Poliitikakujundamine, sh õigusaktide ettevalmistamine, on ministeeriumide põhiülesanne ning muudatused õigusloome korralduses puudutavad kõiki ametnikke, kes õigusaktide eelnõusid koostavad.

Muudatus, mis seisneb väljatöötamiskavatsuse sisunõuete lihtsustamises, on ametnike töökoormust aluseks võttes soodsa mõjuga. Vähem nõudeid tähendab väiksemat ajakulu dokumendi koostamisel ning suuremat paindlikkust. Laiem eesmärk on kujundada väljatöötamiskavatsusest niivõrd paindlik instrument, et õigusloojad näeksid sellest saadavat kasu suuremana kui dokumendi koostamiseks kuluvat aega. Ülereguleerimise ennetamise vaatest on head näited need, kus väljatöötamiskavatsuse tulemusena loobutakse eelnõu koostamisest – järelikult ei olnud riigi õiguslik sekkumine üleüldse vajalik.

On siiski tõenäoline, et osa kavandatavaid muudatusi õigusloomega kaasnevat koormust suurendavad (eelkõige EL-i õigusakti puudutavate nõuete lisandumine seletuskirja). Samas on need vajalikud seletuskirja kvaliteedi ja menetluse läbipaistvuse tagamiseks. EL-i õigusakti puudutavat infot on Justiits- ja Digiministeerium palunud seletuskirjas kajastada ka siiani, näiteks infot liikmesriigile jäetud kaalutlusruumi kohta või riigisiseste muudatuste selget eristamist.

Õigusloomega tegelevate ametnike arv ei ole täpselt teada, kuid hinnanguliselt on ministeeriumides ametis ligikaudu paarsada ametnikku, kes puutuvad õigusaktide ettevalmistamisega kokku regulaarselt.



Joonis 1. HÕNTE muutmisest otseselt ja kaudselt mõjutatud sihtrühmad.

HÕNTE-s sisalduvad nõuded kohalduvad Vabariigi Valitsuse õigusloomele ehk valitsuse algatatavatele seaduseelnõudele ning ministri ja Vabariigi Valitsuse määruseelnõudele. Samas ei piirdu muudatustest mõjutatud sihtrühm üksnes täitevvõimuga. **Riigikogu** menetluses kohaldub Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika [eeskiri](#), mis on seaduseelnõu ja seletuskirja puudutavas osas praegu vastavuses HÕNTE-ga. Sõltuvalt kavandatavatest muudatustest, võib HÕNTE muutmine tingida vajaduse muuta ka Riigikogu normitehnika eeskirja.

Seaduseelnõu seletuskirjale esitatud nõuete muutmine mõjutab seletuskirja kvaliteeti – eesmärk on muu hulgas tagada selgem põhiseaduspärasuse hindamine seletuskirjas, parandada mõjuanalüüsi järelduste esitamist ning tagada, et oluline info EL-i õigusakti kohta oleks seletuskirjas olemas ning kergesti leitav.

Seega puudutab HÕNTE muutmine kõiki osapooli, kes eelnõude menetlemisega kokku puutuvad: peale Riigikogu ka **väliseid huvirühmi** (nt ettevõtlus- ja esindusorganisatsioonid), **õiguse rakendajaid** (nt valitsuse ja kohaliku tasandi asutused, vabakutsete esindajad, normide adressaadid), **põhiseaduslikke institutsioone** (nt õiguskantsler, Riigikohus) ning **kohtuid**. Ka kohaliku omavalitsuse üksused juhinduvad oma õigustloovate aktide vormistamisele nõuete kehtestamisel just HÕNTE nõuetest.

Eesmärgid ja soovitud mõju:

- VTK koostamine lihtsustub, need on lühemad ja kompaktsemad. Huvirühmade ajakulu VTK-ga tutvumisel ja sisendi andmisel väheneb. Ministeeriumid ei jäta VTK-d kergekäeliselt koostamata, paraneb varajane kaasamine õigusloomes.
- Õigusakti mõju hindamisele kehtestatud nõuded on põhjendatud ja ei kehti nõudeid, mida praktikas ei järgita. Paraneb seletuskirja loetavus (vähem struktuurset liigendamist, tekstikordusi ja sisutühja teksti). Suurem rõhk analüüsi objektiivsusele ning andme- ja teadmuspõhistel järeldustel. Info muudatuste mõju kohta on otsustajatele ja huvirühmadele paremini leitav. Paremini info otsuste tegemisel ja argumenteerimisel.
- Põhiseaduspärasuse analüüs on seletuskirjas paremini leitav. Kujuneb praktika, millistel juhtudel on põhiseaduspärasuse hindamine vajalik ja millises ulatuses. Selge info põhiõiguste riive kohta, mis loob eelduse teadmuspõhiste otsuste tegemiseks. Väheneb risk, et kehtestatakse norm, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas.
- Kui eelnõu vajadus tuleneb EL-i õigusest, on tagatud, et riigisisese eelnõu menetlus kajastab varasemat poliitikakujundamist (õigusakti menetlemist EL-is, Eesti seisukohtade kujundamist). Selgelt on eristatud muudatused, mis tulenevad EL-i õigusest ning riigisisest vajadusest. Huvirühmadel ja Riigikogu liikmetel on parem ülevaade otsuste kujunemisest.
- Järeelhindamised muutuvad süsteemsemaks ja nende arv suureneb. Õigusloojal on selge, millal kavandada järeelhindamine. Väheneb risk muudatusteks, mis viiakse ellu ja n-ö unustatakse.
- Suureneb HÕNTE normide selgus, vähenevad küsitavused ja mitmeti tõlgendamine. Kaotatakse ebavajalikud ja praktikas mitterakendunud nõuded.
- Õigusloomes järgitakse senisest enam hea õigusloome põhimõtteid ja suureneb üldine usaldus õigusloome protsessi vastu.

Riskid ja negatiivne mõju:

- Risk, et VTK-d muutuvad sisu tasandil üldisemaks, mistõttu on lahenduste kooskõla muude õigusaktide või õiguse põhimõtetega raske selles etapis hinnata.
- Tõenäoliselt lisandub uusi nõudeid selles osas, mis info tuleb seletuskirjas EL-i õigusaktide kohta esitada (sh muudatused vastavustabelis). Koormuse suurenemine õigusloomega tegelevatele ametnikele.
- Mõju hindamise süsteemi ümberkujundamisel on suur määramatus nõuete rakendumise osas.
- Võimalik, et HÕNTE muutmine tingib vajaduse muuta ka Riigikogu normitehnika eeskirja.
- HÕNTE-s tehtavate muudatustega kohanemine võtab aega, vajalikud on koolitused ministeeriumidele.
- Täiendav (ajutine) koormuse suurenemine JDM-ile.

Joonis 2. Kokkuvõttev ülevaade HÕNTE muudatustega kaasnevast soovitud mõjust ja võimalikest riskidest.

Justiits- ja Digiministeerium vastutab valitsuse õigusloome koordineerimise eest. Seega tähendab HÕNTE muutmine Justiits- ja Digiministeeriumile lisakoormust seoses muudatuste elluviimise, rakendamise toetamise ja hiljem seirega.

Arvulised mõõdikud, mille abil on kavas tulevikus muudatuste mõju seirata, on väljatöötamiskavatsuste arv ning seaduses kavandatud järeelhindamiste arv (pikemas ajaraamis võiksid mõlemad näitajad suurenedagi). 2024. aastal esitati kooskõlastamiseks 32 väljatöötamiskavatsust, seejuures 41%-le möödunud aasta seaduseelnõudest eelnes väljatöötamiskavatsuse koostamine (vähemalt osaliselt). Järeelhindamise säte kavandati eelnõusse kaheksal korral.

Seoses õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 elluviimisega teeb justiits- ja digiminister igal aastal Riigikogu ees ettekande, kus antakse ülevaade

õigusloomepoliitika arengusuundadest möödunud aastal. Selle raames on võimalik hinnata ka käesolevate muudatuste rakendumist.

Kokkuvõttes võib öelda, et HÕNTE muudatused puudutavad kaudselt laia sihtrühma, kuid otsene mõju avaldub eelkõige ministeeriumide töökorraldusele. Tervikuna ei ole tegemist ühiskonna seisukohalt olulise mõjuga. Muudatused ei mõjuta inimeste ega ettevõtjate halduskoormust. Võimalik sotsiaalne mõju on kaudne ning avaldub peamiselt selles, et huvirühmade võimalused õigusloomes kaasa rääkida paranevad (nt VTK-de osakaalu suurenemine ja vormi lihtsustumine, EL-i õigusloome suurem selgus).

8. Edasine väljatöötamine

Kaasatavad: ministeeriumid, Riigikantselei (sh Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat), Riigikogu Kantselei, õiguskantsler, Riigikontroll, Vabariigi Presidendi Kantselei, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Riigi Tugiteenuste Keskus, Vabaühenduste Liit, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus (RAKE), Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut, Praxis, Centar, Arenguseire Keskus.

Edasine ajakava:

November 2025 – HÕNTE VTK kooskõlastusring, konsultatsioonid

Detsember 2025 – HÕNTE muutmise eelnõu kooskõlastamine

Kontaktisik: Katariina Kärsten **54440407** katariina.karsten@justdigi.ee