

Pr Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja digiminister
Justiits- ja Digiministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 TALLINN

Teie 05.11.2025 nr 8-1/8941-1

Meie 18.11.2025 nr 6.1-1/144-1

ITL-i arvamus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta

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.

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, järelhindamise 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.

1. Kaasamise kvaliteet ja mõistlikud tähtajad

Hea õigusloome üks põhilisi eeldusi on sisuline kaasamine. Kuigi HÕNTE ei reguleeri kaasamist detailselt, 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.

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 muutmisettepanekuid nii teisest ministeeriumistest kui ka huvigruppidele. Läks üle poole aasta, et need ettepanekud läbi töötada, eelnõud muuta ning esitada see Vabariigi Valitsusele.

2. Väljatöötamiskavatsuse (VTK) ja järelhindamise 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.

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.
- VTK-des peaks lisaks tekstilisele osale esitama ka skeeme, protsesside kirjeldusi ja visuaalseid seoseid teiste õigusaktidega, et toetada terviklikku arusaamist kavandatavast muudatusest.
- 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.
- 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.

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 märkimisväärsede 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.

3. Mõjuanalüüsi kvaliteet ja mõjuvaldkondade uuendamine

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 õigusselguse eesmärke.

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:

- 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.

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 arvuliselt, kuid jäadi sellega hätta.

4. EL õiguse ülevõtmise läbipaistvus ja selgus

ITL toetab ettepanekut nõuda eelnõu seletuskirjas EL-i õiguse ülevõtmisel selget eristamist:

- 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.

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.

Toetame ka vastavustabeli koostamise kohustuse laiendamist EL-i määruste rakendamisele, mis aitab vältida ülereguleerimist ning suurendab läbipaistvust.

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.

Loodame, et leiate võimaluse määruse eelnõu koostamisel ITL-i tagasisidet arvesse võtta. Oleme valmis kaasuma mõjude hindamise metoodika 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.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Doris Põld
Tegevjuht

Kadri Pungas, kadri.pungas@itl.ee

ESTONIAN ASSOCIATION OF INFORMATION
TECHNOLOGY AND TELECOMMUNICATIONS

Lõõtsa 2b, 11415 Tallinn, Estonia
+372 617 7145
info@itl.ee / www.itl.ee