



Justiits- ja Digiministeerium

Teie: 06.03.2026 nr JDM/25-1228/-2K

Meie: 15.04.2026 nr 1-7/95-2

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu kooskõlastamine

Lugupeetud minister

Siseministeerium kooskõlastab hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu (edaspidi *eelnõu*) järgmiste ettepanekutega:

1. Eelnõu punktiga 1 jäetakse HÕNTE määruse § 1 lõikest 1 välja „kooskõlastamise“ mõiste, mida on käsitletud kitsendava tingimusena, mis võimaldab väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) etapis mitte kaasata laiemat huvirühmade ringi.

Seletuskirja kohaselt „[---] viidatakse üksnes kooskõlastamisele, millel on Vabariigi Valitsuse reglemendi kohaselt kitsas tähendus [---]. Praktikas on VTK aga oluline instrument haldusväliste isikute kaasamiseks. Seetõttu ei saa VTK funktsiooni piiritleda vaid kooskõlastamisega.“. Tekib küsimus, kas VTK tasemel on ikka õige teha reeglina laiemat kaasamist kui kooskõlastusring? Ilma valmis eelnõud ja seletuskirja nägemata on halduseväliste isikute puhul suurem möödarääkimise oht. Seaduseelnõust mõjutatud isikud ei ole poliitikakujundajad ning ei pruugi olla valmis VTK põhjal informeeritud seisukohta esitama. Halvasti informeeritud arvamuste paljusus ei suurenda tingimata väljatöötatava eelnõu kvaliteeti, küll aga tuleb igale laekunud seisukohale argumenteeritult vastata. Kokkuvõttes tingib muudatus halduskoormuse suurenemise. Vastavat riski ei ole eelnõu mõjude osas välja toodud ega hinnatud.

2. Sisukokkuvõttes on öeldud, et „täpsustatakse mõju hindamise nõudeid, kaotades mõju olulisuse hindamise kohustuse ning nähes ette, et mõju hindamine peab olema tasakaalustatud, teadmuspõhine ja proportsionaalne“.

Juhime tähelepanu, et muudatuste järgselt on Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruses nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE) jätkuvalt viited „mõju olulisusele“ – näiteks HÕNTE § 1 lõike 2 punkti 5 kohaselt VTK ei ole nõutav, kui seaduseelnõu seadusena rakendamiseks ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju või HÕNTE § 65 lõige 2 sätestab, et kaasnevate oluliste mõjude korral lisatakse määruse eelnõu seletuskirjale mõjude analüüs. Mõju olulisuse hindamine sellistes olukordades on vajalik, et vastu võtta otsuseid VTK või analüüsi nõutavuse kohta. Kui eelnõuga loobutakse olulisuse tuvastamise nõudest

õigusakti mõju hindamisel, siis kuidas on mõeldud rakendada sätteid, mis ka edaspidi eeldavad mõju olulisuse hindamist.

3. Sisukokkuvõttes on öeldud, et „*lihtsustatakse nõudeid VTK-s esitatavale infole, uuendusena lisatakse kohustus VTK koostamisel kaaluda, kas probleemi on võimalik lahendada automatiseerimise või tehisaru abil*“.

Kirjeldatud nõue lisatakse eelnõuga HÕNTE § 1 lõike 1 punkti 3. Jääb arusaamatuks, miks on vajalik VTK-s sellises sõnastuses ette näha võimalike lahendustena automatiseerimine või tehisaru kasutamine. VTK koostatakse enne seaduseelnõu ehk üksnes siis, kui puudub muu võimalus probleemi lahendamiseks. Seletuskirjas on nenditud samuti, et „*tavapäraselt on VTK koostamisel selge, et kehtivat õigust tuleb muuta, kuid kuidas täpsemalt, see kujuneb edasise õigusloomeprotsessi käigus*“.

Edaspidi tuleb VTK-s selgitada, miks on seaduse muudatus vajalik ehk kas ja milliseid lahendusi on veel kaalutud, sh kas on jõutud järeldusele, et automatiseerimine või tehisaru kasutusele võtmine ei lahenda probleemi ja seetõttu on vaja seadusemuudatus. Sätte sõnastus viitaks, et VTK-s tuleb käsitleda võimalikke lahendusi, teiste seas rõhutatult automatiseerimisel või tehisarul põhinevate lahenduste kasutamist, kuid seletuskirjas on selle analüüsimine märgitud VTK koostajale uue kohustusena.

Kas eelnõu koostajad on silmas pidanud, et iga VTK puhul tuleb analüüsida automatiseerimist või tehisaru kasutamist või pigem kui see on ka asjakohane ja seda on kaalutud, aga mingil põhjusel ei ole lahendus sobiv? Taolise kohustuse lisamine VTK koostajatele ei lihtsusta VTK nõudeid.

Kui IT lahenduste jaoks tuleb taotleda eraldi raha, siis on arusaadav, et oleks vaja väga detailselt loetelu ja infotehnoloogilistele lahendustele täpset maksumust ja ka detailseid kirjeldusi ja ajaplaani. Samas IT tööd tehakse asutuse omavahenditest, siis nii detailne lahti kirjutamine võib olla ebaproportsionaalne lisakohustus. Palume täpsustada, mis detailsusega tuleb IT lahendusi kirjeldada ning kas see on seotud IT rahastamisega.

4. Seletuskirja punkti 2 „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“, milles selgitatakse HÕNTE § 1 pealkirja, lõigete 3, 4 ja 5 ning § 42 lõike 2 muudatusi, väidetakse, et viimase kümne aasta jooksul ei ole koostatud ühtegi kontseptsiooni. See väide ei vasta tõele. Näiteks on 2018. aastal esitatud eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks [Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon](#) ja [Isikuandmete kaitse uue õigusliku raamistiku kontseptsioon](#), 2019. aastal [Täitemenetluse ümberkorraldamise kontseptsioon](#) ning 2020. aastal [Haldustrahviõiguse kontseptsioon](#).
5. HÕNTE § 43 lõike 1 punkti 5 kohaselt analüüsitakse seletuskirja osas „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“ eelnõu kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega ning kõnealust sätet kooskõlastamisele esitatud eelnõuga ei muudeta. Küll aga täiendatakse HÕNTE § 43 lõikega 2¹, mille kohaselt tuleb eelnõu kooskõla põhiseadusega analüüsida seletuskirja „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“ viimases alaosas.

Teeme ettepaneku kaaluda, kas see on seletuskirjas parim koht eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsiks. Enamasti analüüsitakse eelnõu põhiseaduspärasust eelnõu eesmärkide kaudu. Kui kehtestatakse eelnõuga piirang, siis seda tehakse kindla eesmärgi saavutamiseks, näiteks kas eelnõuga kehtestatav meede on proportsionaalne eesmärgi saavutamiseks. Ühe eesmärgi saavutamiseks tuleb mahukama eelnõu puhul

teha mitmeid muudatusi, mis võivad olla seletuskirjas erinevates kohtades laiali. Seega oleks selgem ja loogilisem, kui seletuskirjas järgneks põhiseaduspärasuse analüüsi osa kohe seaduse eesmärgile ja regulatsioon asuks HÕNTE §-s 42.

Seletuskirja kohaselt ei pea põhiseaduspärasuse analüüs asuma tingimata seletuskirja 3. osa viimases alaosas, vaid selle võib esitada ka konkreetse sätte juures. Sellisel juhul tuleks põhiseaduspärasust käsitlevas alaosas esitada viide seletuskirja osale, kust on analüüs või selle osa leitav. Selline võimalus ei kajastu määruse tekstis ega ole määruses soovituslikuna esitatud, seega kavandatav HÕNTE tekst sellist vabadust ei võimalda.

Praktikas ei võimaldata eelnõu põhiseaduspärasuse asukohta vabalt valida. Kui analüüs paigutata eelnõu eesmärgi järele, siis tehakse selle kohta märkus kooskõlastusringil.

6. Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse HÕNTE § 20 punkti 1 pärast sõna „EELNÕU“ sõnadega „ja eelnõu versiooni kuupäev“. Sõnale „EELNÕU“ tuleks lisada veel ühed jutumärgid, sest olemasoleva muutmiskäsuga oleks HÕNTE § 20 punkti 1 tekst pärast muudatuse jõustumist järgmine: *1) mäрге „EELNÕU ja eelnõu versiooni kuupäev“ seaduseelnõu esimese lehekülje paremas ülanurgas;*

Tõenäoliselt peaks punkti soovitud tekst olema: *1) mäрге „EELNÕU“ ja eelnõu versiooni kuupäev seaduseelnõu esimese lehekülje paremas ülanurgas;*

7. Eelnõu § 1 punktiga 28 täiendatakse määrust uue §-ga 66¹. Muudatuse sisus on antud üksnes uue paragrahvi tekst, kuid puudu on uue paragrahvi number ja pealkiri.
8. Määrus on kavandatud jõustuma juba 1. mail 2026 ning rakendussätte kohaselt kontrollib Justiits- ja Digiministeerium uute nõuete kohaldamist nende seaduseelnõude ja VTK-de puhul, mis esitatakse esmakordselt kooskõlastamisele 1. juulil 2026 või hiljem.

Seletuskirjas viidatakse mitmel juhul juhendmaterjalile, mis peaks nt seletuskirja koostamisel abiks olema, näiteks on öeldud, et täpsemad juhised selle kohta, millal ja kuidas põhiseaduspärasust analüüsida, avaldab Justiits- ja Digiministeerium oma veebilehel. Seletuskirja lk-l 5 on märgitud ka nt, et Justiits- ja Digiministeerium pakub valitsusasutustele nõustamist ja meetoodilisi juhendeid, sealhulgas tehnoloogiliste võimaluste varajast kaardistamist. Kavas on luua juhendmaterjalid ja korraldada koolitusi. Juhendmaterjalid on kindlasti vajalikud, et vastavalt muudatustele pärast määruse jõustumist õigusakte ja seletuskirju vastavalt korrigeerida ja parandada. Seletuskirjas pole öeldud, millal juhendmaterjalid ilmuvad, kuigi need on üliolulised eelnõu rakendamisel. Seega palume kaaluda muudatuste jõustumise ning rakendussättes toodud nõuete kontrollimise kohaldamise tähtaja edasilükkamist seni, kuni on valminud ka Justiits- ja Digiministeeriumi vastavasisulised juhendmaterjalid.

9. Kehtiv HÕNTE ega eelnõu ei kajasta kohustust hinnata ja kirjeldada eelnõude puhul isikuandmete töötlemisega andmesubjektile kaasnevat mõju ega tee viidet sellele, kuidas õigusloomes peaks väljenduma isikuandmete kaitse üldmäärusest (edaspidi IKÜM) tulenev andmekaitsealase mõjuhinnangu tegemise kohustus. Kui riigil on soov, et eelnõudes oleks asjakohaselt tähelepanu pööratud ka isikuandmete töötlemisest tulenevatele mõjudele, siis tuleks seda mõjuhinnangu aspekti HÕNTE-s eraldi kajastada.

IKÜM artikkel 35 lg 1 kohaselt tekib vastutaval töötlejal kohustus teha andmekaitsealane mõjuhindang, kui isikuandmete töötlemisel tekib „tõenäoliselt füüsiliste isikute õigustele ja vabadustele suur oht“. Olukorras, kus ohtu ei saa asjaolusid objektiivselt hinnates eitada ehk esineb suure ohu tõenäosus, tuleb asjakohane mõjuhindang teha. Lisaks näeb art 35 lg 3 ette olukorrad, kus mõjuhindangu tegemine on kohustuslik. Mida mõjuhindang peab vähemalt sisaldama on toodud sama artikli lõikes 7.

Kuigi selline hindamine tuleb läbi viia on enne andmetöötlemisega alustamist, tuleks küsimused läbi töötada juba siseriiklike alusnormide välja töötamisel. Selleks, et eelnõudes oleks mõjusid hinnatud ka andmesubjekti ja teda mõjutava andmetöötlemise vaatest, oleks asjakohane mõjude hindamist ka HÕNTE-s selgelt kajastada ning muuta see tugevamalt õigusloomes nähtavaks ja nõutavaks. Isikuandmete kaitse vaatest tehtav mõjuhindang lähtub andmesubjekti positsioonist ja mitte organisatsiooni vaatest, mistõttu erineb selle hindamise vaatenurk tänasest mõjude hindamise vaatenurgast. Seetõttu on tegemist täiesti omaette mõjude hindamise süsteemiga, kus omakorda tuleks lähtuda Euroopa Andmekaitsekomisjoni suunistest ja juhistest ning arvestada vastavasisuliselt Euroopa Kohtu praktikaga.

10. Käesoleva eelnõu kohaselt tuleb väljatöötamisel olev eelnõu keeletoimetada. Sealjuures on eelnõu seletuskirjas märgitud, et *HÕNTE-t täiendatakse sõnaselge nõudega, et nii eelnõu kui ka seletuskiri tuleb keeletoimetada. Nõue ei ole uus, kuid seni on see olnud sätestatud kaudselt, HÕNTE § 41 lõike 3 punktis 2 sisalduva kohustuse kaudu märkida eelnõu seletuskirjas keeletoimetaja andmed. Sõnaselge nõudega keeletoimetada nii eelnõu kui ka seletuskiri paraneb õigusselgus. Keeletoimetamine on enesestmõistetav ja kohustuslik menetlusetapp õigusloomes, mis tagab õigustekstide selguse, ühetähenduslikkuse ja täpsuse. Lähtutakse keeleseaduse § 4 lõikest 1, mille kohaselt peab ametlik keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile.*

Nõustume, et keeletoimetamise nõue vajab HÕNTEs selget regulatsiooni, samas ei selgu eelnõu sõnastusest ega seletuskirjast, mida on silmas peetud eelnõu ja seletuskirja keeletoimetuse all, st kas silmas on peetud keeletoimetust 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. Seetõttu on vajalik HÕNTE muutmisel analüüsida, kui kaugele on põhjendatud keeletoimetuse nõudega minna, sealjuures hinnata kõnealuse nõudega kaasnevat kulu ja personaliressursi vajadust. Kõikides ministriumites ei ole keeletoimetajat ja teenus tellitakse sisse. Nõuded eelnõu seletuskirjade detailsusele kasvavad, st kasvab ka seletuskirjade maht, mistõttu vajab hindamist, kas on põhjendatud teostada seletuskirjadele keeletoimetuse või tegelikult piisaks seletuskirjade puhul keelekorrektuurist. Vastavas osas ei ole teostatud mõjuhindangut, mis eelnõu seletuskirja nõuete kohaselt peaks olema lisatud.

Samuti ei selgu esitatud sõnastusest, millises menetlusetapis peab eelnõu ja seletuskiri olema keeletoimetatud. Õigusselguse huvides võiks täpsustada keeletoimetamise kohustuse täitmise aeg, näiteks seaduseelnõu puhul „Eelnõu ja seletuskiri keeletoimetatakse hiljemalt enne nende esitamist Justiits- ja Digiministriumile.“. Lisaks on analüüsimata jäänud, kas kiireloomuliste eelnõude puhul võib keelelise toimetuse nõude täitmata jätta või mitte.

Juhime tähelepanu, et Siseministeerium on esitanud põhjalikud ettepanekud keeleteoimetusel kohtu juba HÕNTE VTK-le tagasiside andmisel. Sellega seoses ei saa me nõustuda kooskõlastustabelis Siseministeeriumi kooskõlastuskirja punktides 17 kuni 19 antud selgitustega. Siseministeerium peab jätkuvalt oluliseks lahendada keeleteoimetusel seotud probleemid. Lähiminevikus ei ole toimunud ühtegi sisulist arutelu keeleteoimetusel tsentraliseerimise võimaluse või selle teenusega seotud küsimuste arutamiseks. Seetõttu teeme Justiits- ja Digiministeeriumile ettepaneku algatada keeleteoimetusel protsessikorrastuse teemaline arutelu. Eesmärk on tõsta õigusaktide keelelist kvaliteeti ning lõpetada teenuse killustatus ning sellega seotud kulude suurenemine.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Jaanus Põldmaa 6125041
jaanus.poldmaa@siseministeerium.ee