



Justiits- ja Digiministeerium  
info@justdigi.ee

Teie 06.03.2026 nr 8-1/1741-1;  
JDM/25-1228/-2K  
Meie 01.04.2026 nr 1.1-11/1098-2

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

Austatud proua Pakosta

Rahandusministeerium ei kooskõlasta Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eskiri“ muutmise“ eelnõu, kuivõrd sellega kaasneb enamus ministeeriumidele täiendav rahaline kulu, mida eelnõu seletuskirjas ei ole analüüsitud ning mille suurus ega katteallikaid ei ole analüüsitud.

Allpool meie märkused täpsemalt:

1. Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse HÕNTE § 1 lõike 1 punkti 3. Lisades, et VTK võimalike lahenduste hulgas peab käsitlema ka automatiseerimisel või tehisarul põhinevaid lahendusi. Märgime, et automatiseerimine või tehisarul kasutamine on lahenduste elluviimise meetod, mitte ei saa olla lahendus ise. Leiame ka, et automatiseerimisel põhinevad lahendused võivad kaasa tuua märkimisväärsed kulud, mistõttu võib olla otstarbekam jätkata automatiseerimata lahenduste kasutamist, sel juhul ei saa öelda, et tehnoloogilised lahendused puuduvad, kuid need võivad osutada ebamõistlikult kulukaks.

2. Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse HÕNTE § 1, mille lõike 4 kohaselt tuleb VTKs käsitleda hinnangut halduskoormusele ja koormuse suurenemise korral esitada lahendus olemasoleva halduskoormuse vähendamiseks. Oleme märganud, et keskendumine halduskoormuse vähendamisele võib kaasa tuua asutuste töökoormuse kasvu. See omakorda toob kaasa surve täiendavate ametikohtade järele ja kulude kasvu, mida riigiasutustele tihtipeale ette heidetakse. Seega peame vajalikuks saavutada halduskoormuse ja töökoormuse mõistlik tasakaal, mitte üksnes keskenduda halduskoormusele ja selle vähendamisele.

3. HÕNTE § 27 lõiked 3 ja 4 ning § 29 lõiked 3 ja 4. Eelnõuga jäetakse HÕNTE tekstist välja näited Euroopa Liidu õigusaktide pealkirjade vormistamisest. Kehtivas tekstis olevad näited on aegunud, näiteks ei esitata Euroopa Liidu Teatajas enam avaldamismärke juures leheküljenumbreid, vaid selle asemel on viide avaldatud õigusaktile. Eelnõuga jäetakse aegunud näited HÕNTE tekstist välja.

Oluline on, et kuskil oleksid näited ka varasemate vormistuste kohta, sest tegelikult seniajani on tarvis nendega tegeleda, nt kui Eesti õigusesse on valesi või puudulikult üle võetud. Sageli on selliseid eelnõusid, kus on vajalik nii uut kui ka vanamoodi viitamine.

4. Eelnõu § 1 punktiga 18 täiendatakse HÕNTEt §-ga 39<sup>1</sup>, millega sätestatakse eelnõude seletuskirjade keeleteoimetamise kohustus. Nõustume, et seletuskirja keeleline ja vormiline kvaliteet peab olema hea, kuid märgime, et kuigi seletuskirjas väidetakse, et tegemist ei ole uue kohustusega, sest HÕNTES on seletuskirjade keeleteoimetamise nõue HÕNTE § 41 lõike 3 punktis 2 sätestatud kaudselt, ei ole see väide korrektne. Sõnastusest nähtub, et kui punktides 1 ja 3 räägitakse nii eelnõust kui seletuskirjast, siis punktist 2, mis puudutab keeleteoimetamist, tuleneb koos sissejuhatava lauseosaga, et tegemist on eelnõu keeleteoimetajaga, mitte eelnõu ja seletuskirja keeleteoimetajaga. Seega on tegemist on asutustele uue kohustuse panemisega, mille mõjud on seletuskirjas ilmselgelt alahinnatud.

Arvestades eelnõude ja seletuskirjade tekstide mahulisi proportsioone, tähendab see, et keeleteoimetajate arvu tuleb ministeeriumides vähemalt kolmekordistada (nt 1 keeleteoimetaja asemel 3 või 4). Ka pikendab kohustuslik keeleteoimetamine ajakriitiliste eelnõude menetlemise protsessi oluliselt. Näiteks Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmisel on ajagraafik sageli väga tihe ning täiendav toimetamise etapp võib vähendada aega huvirühmade kaasamiseks ja eelnõu sisuliseks aruteluks, mis ei pruugi olla õigusloome kvaliteedi seisukohalt soovitatav. Ebaselgeks jääb ka, kas keeleteoimetada tuleb ka kõik seletuskirjade lisad. Rakendusakti kavandid ning märkuste tabelid võivad olla väga mahukad, mistõttu oleks toimetatava teksti maht veel märksa suurem. Selgitame, et keeleteoimetamise protsess praktikas ei ole üksnes eelnõu (ja JDM soovi kohaselt siis ka seletuskirja) ühekordne läbi töötamine, vaid see on kollaboratiivne protsess, kus pärast eelnõu keeleteoimetamist suur osa märkustest arutatakse läbi, et leida sisu vajaduste, juriidiliste aspektide ja keelenõuete vahel sobivaimad lahendused. See kõik venitab protsessi veelgi.

5. Eelnõu § 46 lõike 3 punkti 3 kohaselt on asendatud eelnõu demograafilise mõju hindamine mõjuga iibele. Iivet on kitsamalt nähtud kui demograafiat ja seletuskirjas on selgitatud ka, et see on väärtuspõhine muudatus. Mida see tähendab? Sündivus, ja mis seda mõjutab, on teadmispõhise mõjuhinnangu koostamise mõttes segane. Mis sündivust päriselt mõjutab, on keeruline mitmetahuline teema, kus keskmine ametnik ei orienteeru. Ka puudub loogika, miks valdkonda kitsendada? Kas edaspidi ei tule pöörata tähelepanu muudele rahvastikuprotsesse mõjutavatele asjaoludele, näiteks rändele?

6. Eelnõuga kavandatava § 46 lõike 3 punkt 4 uus sõnastus näeb ette, et uue valdkonnana peab hakkama hindama mõju digiühiskonnale. Seletuskirjas on seda võrdlemisi lakoonilisena (hägusalt) kirjeldatud, piirdudes teemaviidetega (avalikud teenused, digiriik, tehisaru, küberturvalisus ja sideühenduste kvaliteet). Seejuures ei ole need teemad esitatud ammendavalt. Tegemist on valdkonnaga, mis hõlmab endas erinevaid tahke ja kihte.

Seetõttu rõhutame, et on väga oluline, et Justiits- ja Digiministeerium annaks täpsed ja selged juhised nende mõjude hindamiseks mõju määratlemise kontrollküsimustikus, sh esitades (teaduspõhiselt) erinevate tehisintellekti mudelite kasutamise plussid ja miinused ning teeks seda õigeaegselt (määruse jõustumise ajaks), et keskmine õigusloomega tegelev ametnik saaks juhiseid kasutades vajalikud hinnanguid anda.

Palume täiendavalt selgitada, et kui eelnõu koostamise käigus jõutakse järeldusele, et probleemi tehisintellektipõhine lahendus on mõeldav, siis kas seda tuleb alati eelistada mitte-

tehisintellektipõhisele lahendusele – vastasel juhul, miks on kohustus seda kaaluda? Kas näiteks peaksime hakkama põhjendama edaspidiselt, et kui tehisintellekti printsiibis on võimalik kasutada, siis miks me seda teha ei soovi? Märgime seejuures isikuandmete kaitse aspekti .

7. Eelnõu § 46 lõike 4 kohaselt tuleb mõju hinnata tasakaalustatult. Seletuskirjas samastatakse tasakaalustatus ehk objektiivsus. Leiame, et need ei ole samad asjad. Tasakaalustatus võib tähendada seda, et näiteks vaktsiinide teemal peaks kajastama nii pooldajate kui vastaste argumente, kuigi objektiivselt on ühel poolel tõepõhi all, teisel poolel mitte. Arvame, et printsiibipõhiste mõjude hindamisega kaasnevad alguses ilmselt probleemid, kuna pelgalt HÕNTE seletuskirja lugedes ei saa täpselt aru, mida oodatakse. Tundub, et sellega tuleb oluliselt seletuskirja mõjude osa mahtu juurde ja eelnõu koostajad peavad tegelema veel mingite asjadega, et midagi välja selgitada. Sellega nullitakse ära seletuskirja alguses ja mõjude osas välja hõigatud leevendused mõjude hindamisele.

8. Eelnõuga lisatakse HÕNTE § 46 lõikesse 6 õigusakti järelehindamise kohustus. Leiame, et eelnõus toodud järelehindamise kontseptsioon on raskesti mõistetav, sest eelnõu ja seletuskirja kohaselt tuleb järelehindamine kavandada siis, kui: 1) kaasneb suur risk või määramatus; 2) eelnõukohane seadus on olulise mõjuga, kuid kiireloomulisuse tõttu jäi VTK koostamata. Kuivõrd eelnõu kohaselt mõjude olulisust üleüldse enam ei hinnata, on küsitav, kuidas teine alternatiiv saaks aktualiseeruda. Teiseks, kui eelnõuga kaasneb suur risk või määramatus, siis võiks arvata, et mingi probleemi tekkimisel leitakse uus seadusandlik lahendus, kus on uus mõjuanalüüs kirjas.

9. Märkime ka, et kõikides ministeeriumides ei ole (ja ei ole ka olnud) ministeeriumis ettevalmistatavate eelnõude kõikide mõjude analüüside koostamisega tegelevaid spetsialiste. Eelarveliste piirangute tõttu ei ole nende värbamine lähiaastatel ka võimalik. Seetõttu leiame, et seletuskirjas mõjude hindamise puhul tuleb aktsepteerida, et eelnõude seletuskirju koostavad tavalised ametnikud, kes kahtlemata annavad endast mõjude hindamisel parima, kuid neilt ei saa eeldada teadustöödega võrdse kvaliteediga hinnanguid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi  
rahandusminister

Virge Aasa 5885 1493  
Virge.Aasa@fin.ee