



Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Teie 05.11.2025 nr 8-1/8941-1, JDM/25-
1228/-1K

Meie 20.11.2025 nr 2-3/3789-2

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise väljatöötamiskavatsusest

Austatud Liisa-Ly Pakosta

Täname, et esitasite kooskõlastamiseks Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE) muutmise väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK).

1. Kooskõlastame VTK järgmiste märkustega.

1.1. Väljatöötamiskavatsus

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.

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 arutelust, 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.

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.

1.2. Mõju hindamise nõuded seletuskirjas

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.

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.

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 eesmarke, mis sisalduvad üleriigilises planeeringus. Samuti ei leidu viidet ruumilise arengu eesmärkidele Vabariigi Valitsuse reglemendi § 5 lõike 2 alusel kinnitatud mõjude hindamise meetodikas. HÕNTE § 46 lõikes 3 sätestatud mõjude analüüsi aruande kohustus on otstarbekas kaotada, kuna neid praktikas ei koostata.

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.

Samuti on vajalik mõjude hindamise põhimõtetes teadmisi- 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 kaugeleulatuv 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.

Eraldi peame oluliseks rõhutada, et kuna puudub selgus, kuidas kavandatavad 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 metoodiline tugi moodustavad ühtse ja toimiva süsteemi. Toetame mõju hindamise nõuete laiema arutelu korraldamist ministeeriumide 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 senisest paremini seaduseelnõudes ka sisukat soolise võrdõiguslikkuse ja võrdsete võimaluste analüüsi ja edendamist ning välistaks riski, et sooaspekt ja vähemusrühmad jäävad mõjuanalüüsides välja.

Mõjude hindamise metoodika osas on kirjale lisatud eraldi failina ettepanekud, mis on esitatud Riigikantsleile arengukavade koostamise vaatest.

1.3. Järelhindamise nõuded HÕNTE-s

Järelhindamisest tuleks meie hinnangul loobuda ning vastav regulatsioon HÕNTE-st välja jätta, kuna regulatsioonide täitmist jälgitakse regulaarselt ja vajadusel seadusi muudetakse. Järelehindamine omaks sisulist väärtust siis, kui vastu võetakse uus regulatsioon ning seda ei muudeta enne, kui on toimunud soovitud kolme kuni viie aasta möödudes järelhindamine. Vastasel korral ei anna järelhindamine mingit väärtust, kui nähakse uuele regulatsioonile ette järelhindamine, kuid seda enne järelhindamist muudetakse. Sellisel juhul ei hinnata ju enam ka algset regulatsiooni, vaid juba muudetud regulatsiooni. Ühtlasi, kas siis oleks võimalik ka järelhindamist edasi lükata, et periood algab uuesti, kuna regulatsioon on muutunud? Seega ei loo järelhindamise nõue meie hinnangul eraldi väärtust.

Kui järelhindamise 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 järelhindamise vajalikkuse hindamisel võetakse arvesse ka mõjusid inimeste põhiõigustele, sh haavatavatele sihtrühmadele.

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.

1.4. Seaduseelnõude ja nende seletuskirjade keeleteoimetamine

VTK-s käsitletud seaduseelnõude ja seletuskirjade keeleteoimetamine on oluline teema. Soovitame täiendavalt kaaluda, kas keeleteoimetajate omavaheliste seisukohtade parema kattuvuse osas oleks võimalik leida täiendavaid lahendusi. Seejuures ei toeta me VTK-s palutud keeleteoimetuse probleemi alternatiivse lahendusena seletuskirjale mahupiirangu seadmist, sest eelnõud on väga erineva mahu ja sisuga ning seletuskiri peab avama kavandatavaid muudatusi piisavalt.

Keeletoimetajate puudus ei ole meie arvates piisavalt kaalukas põhjus heast õigusloomest loobumiseks.

1.5. HÕNTE muutmise mõju

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 muutmine võiks olla eeldus läbipaistvaks, kaasavaks ja tõenduspõhiseks õigusloomeks, mistõttu saab muudatuste mõju hinnata ühiskonna vaatest oluliseks.

Kui peate vajalikuks HÕNTE muudatustele mõjusust lisada, siis soovitame 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-l kui õigusloome koordineerijal olla ambitsioonikamad.

2. Lisaks VTK-s esitatud teemadele ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi MKM) 26.11.2024. a kirjaga nr 1-9/2090-2 esitatud HÕNTE muutmise ettepanekutele teeme HÕNTE kohta järgmised täiendavad ettepanekud.

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.

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.

2.2. Ühtlustada seaduse ja määruse muutmise eelnõudes kasutatavad muutmiskäsud. Selgusetuks jääb, et miks on vaja kasutada erinevaid muutmiskäske (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.

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.

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.

3. Lisaks eelnevale peame vajalikuks välja tuua, et eelnõu kooskõlastamisele esitades ei järgitud Vabariigi Valitsuse 13.01.2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 7 lõiget 1.

4. Samuti peame vajalikuks välja tuua, et meie hinnangul on suuresti tegemist näiliku kaasamisega, mida kinnitas ka 12.11.2025 toimunud HÕNTE võimalike muudatuste arutelu.

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. 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 mitteamvestamist kajastada tulevase eelnõu seletuskirjas, kui allesjäänud ajaraam seda veel võimaldab.

Eelnevast tulenevalt oleme seisukohal, et JDM, õigusloome kvaliteedi tagaja ja koordineerijana, võiks olla vähemalt antud VTK ja tulevase eelnõu, mis puudutab riigis kõiki õigusloojaid, kooskõlastamise raames heaks eeskujuks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Erkki Keldo
majandus- ja tööstusminister

Lisa: mõjude hindamise metoodika tagasiside Riigikantseleile.

Ragnar Kass
+372 5382 7706, Ragnar.Kass@mkm.ee