

Pr. Liisa-Ly Pakosta

justiits- ja digiminister

Justiits- ja Digiministeerium Meie 17.11.2025 nr 1-4/130

**Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja ettepanekud Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsusele**

Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda (EPKK), mis koondab koos liikmesorganisatsioonidega üle 30 000 juriidilise ja füüsilise isiku, esitab oma tagasiside Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsusele (edaspidi VTK).

Tervitame HÕNTE ülevaatamise ja hindamise protsessi. VTK-s välja toodud probleemkohad on põhjendatud. Meie kogemusele tuginedes ning arvestades õigusakte, mis puudutavad eelkõige põllumajanduse ja toidutootmise valdkonda, ei ole varasemalt tehtud ühelegi seadusele sisulist mõjude järelhindamist. Selle puuduse esiletoomine on igati asjakohane.

Alljärgnevalt toome välja peamised HÕNTE rakendamisega seotud probleemid, millele tuleb VTK-s ja hilisemas etapis HÕNTE muutmisel samuti tähelepanu pöörata:

1. **Puudulik kaasamine**

Eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste kaasamisprotsess on sageli formaalne või lausa puudulik. Olulised muudatused tehakse ilma sektori esindusorganisatsioonide sisendit arvesse võtmata või ei saadeta dokumente sektorile arvamuse avaldamiseks. Mõjude hindamisel puudub sageli sisuline mõjuanalüüs või teaduspõhine põhjendus uute nõuete, tingimuste või piirangute kehtestamisel.

HÕNTE sätestab küll nõuded seaduseelnõude puhul kaasamisele ja tagasisidestamisele, sh arvamuste arvestamise dokumenteerimisele seletuskirja lisas, kuid määruste tasandil selline kohustus puudub. Seetõttu sõltub tagasiside arvestamine õigusakti koostaja suvast.

Õigeaegse kaasamise puudumine toob kaasa hilisemad muudatused, mis pikendavad menetlusaegu ja suurendavad halduskoormust. Näiteks jäi ühe toetusskeemi esimesest taotlusvoorust välja põllumajandusühistute toetamine, kuna sektorit kaasati liiga hilja. Muudatus viidi sisse alles järgmises voorus, mis lükkas ühistute investeeringuvõimalused aasta võrra edasi. Kuna sektorit ei kaasatud õigeaegselt ning ametnikud ei olnud ühistute tegevuse eripäradest teadlikud, jäi viga eelnõu koostamise ja kooskõlastamise faasis märkamata. Hetkeks, mil probleem avastati, polnud enam võimalik seda tähtaegselt muuta. Probleemid oleks olnud täielikult välditavad, kui sektor oleks kaasatud varases etapis ning eelnõu sisulise läbivaatamise käigus oleks toimunud tegelik koosloome.

Kaasamata jätmise tõttu on mõjuanalüüsid sageli pealiskaudsed: hinnatakse üksnes kitsalt ühe sektori vaates, analüüsimata mõjusid ettevõtlusele tervikuna, tarneahelale või tarbijahindadele. Samuti jäetakse käsitlemata mõju regionaalsele arengule ja toidujulgeolekule. See omakorda aga ei võimalda teha tasakaalustatud poliitikavalikuid ega arvutada seadusandluse tegelikku majanduslikku mõju.

Riigikantselei poolt välja töötatud huvigruppide kaasamiseks Hea tava on soovituste kogu kõigile riigiasutustele ja eriti neile, kes valitsuse otsuste eelnõusid ette valmistavad. Dokumendis on ära märgitud kõik olulised kaasamise etapid ja protseduurid, on tegemist siiski soovitustega ning nende järgmine sõltub heas tahtest ning nende eiramine on halb õigusloome praktika, kuid ei ole otseselt vastuolus seadusega.

Bürokraatia vähendamise ettepanekuid kogudes, tõid meie liikmed välja probleemina õigusloome protsessil just vähese kaasamise ning puudulikku teavituse eelnõu jõustamisel. Kui enamike õigusaktide üheks osaks on vastutuse sätted nii füüsilisele kui juriidilisele isikule, siis HÕNTE nõuete mitte täitmisele ei järgne mingit protseduuri. Seetõttu tegime peaministri juures tegutsevale efektiivsuse ja majanduskasvu nõukojale ettepaneku - **lisada seadusesse sanktsioonid HÕNTE mitterakendamise korral.**

Eriti probleemne on kaasamisega EL-i tasandi õigusloomes. Direktiivide ja EL-i ettepanekute koostamise varases etapis ei ole sektor sageli üldse kaasatud, mis on tekitanud rakenduslikke probleeme ja toonud Eestile kaasa trahve hilinenud ülevõtmise eest. Mõistmata on jäänud ka mitmete nõuete tegelik olemus ja rakendamise võimalikkus (nt raadamise määruse rakendamine, NIS2 ülevõtmine, pakendidirektiivi kõrged piirmäärad, ESG aruandluse nõuded), mille ära hoidmiseks oleks vaja olnud jõulisemat Eesti positsiooni läbirääkimistel.

Eriti puudulik on läbipaistvus Euroopa Komisjoni komiteemenetluste puhul, kus sektoril puudub teadmine menetletavatest tehnilistest eelnõudest. Seetõtu tegime efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoja kaudu teise ettepanekud - **töötada välja selge protseduur esindusorganisatsioonide kaasamiseks ja tagasisidestamiseks EL-i määruste ja Euroopa Komisjoni ettepanekute menetlemisel.**

1. **VTK olemus ja püsitatud probleemide lahendus**

Juhime tähelepanu, et VTK peab HÕNTE järgi põhinema selgel ja tõenduspõhisel probleemi kirjeldusel. VTK ei saa olla üksnes poliitilise lubaduse vormistamine, vaid peab arvestama Eesti tegelikke olusid, juba toimivaid süsteeme ning seda, kas uus regulatsioon on üldse vajalik või on võimalik eesmärki saavutada vähema halduskoormusega, vähendades dubleerivaid või üksteist välistavaid regulatsioone, mida eri ministeeriumide samaaegne, omavahel koordineerimata õigusloome on varasemalt põhjustanud.

Samuti on oluline, et mõjuanalüüs sisaldaks kohustuslikus korras bürokraatia kvantitatiivset hindamist. Praktikas jäetakse tihti numbriline hinnang andmata, kuigi ettevõtja jaoks on kriitiline teada, mitu tundi, mitu dokumenti ja millist rahalist kulu nõude täitmine tekitab. Ilma selle teadmiseta ei ole võimalik hinnata, kas regulatsioon on proportsionaalne või kas on olemas alternatiive.

Koosloome peab toimuma ideefaasis. Ettevõtjate ja esindusorganisatsioonide kaasamine alles eelnõu lõppjärgus ei ole kooskõlas HÕNTE eesmärgiga ning tekitab hilisemaid probleeme. Varajane kaasamine, arutelud, töörühmad ja ka pilootprojektid, mis on HÕNTE kohaselt lubatud, aitavad tuvastada, kas regulatsioon on täidetav ning millised riskid ja kulud sellega kaasnevad.

1. **Kaasamise tähtajad**

Üheks puuduliku kaasamise väljenduseks on ebamõistlikult lühikesed kooskõlastustähtajad, mis ei võimalda anda sisulist tagasisidet. HÕNTE ei reguleeri kaasamise tähtaegu. Need on sätestatud Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011 määruse nr 10 Vabariigi Valitsuse reglemendis, mille kohaselt on kooskõlastamiseks ette nähtud üldjuhul 15 tööpäeva[[1]](#footnote-2).

Praktikas on tähtaegu sageli põhjendamatult lühendatud, märkides põhjenduseks „kiireloomulisuse“. Kuigi kiireloomulisus võib olla põhjendatud EL-i õigusaktide hilise vastuvõtmise tõttu, nt 2022. a ühise põllumajanduspoliitika rakendusaktide puhul, on mitmete määruste menetluses kujunenud kiireloomulisusest ebasobiv tavapraktika. Näiteks tekitab küsimust iga-aastase toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määra kehtestava ministrimääruse ebamõistlikult lühike kooskõlastustähtaeg ja „kiireloomulisus“. Läbi aastate on olnud tähtaeg arusaamatult lühike nt 2024.a oli see 12 ööpäeva, 2024.a 8 ööpäeva 2023. ja 2022. a aga lausa viis ööpäeva. Oleme korduvalt juhtinud tähelepanu ministeeriumi planeerimise ja töökorralduse parandamise vajadusele, et tagada sektorile piisav aeg sisendi andmiseks. Lühemaid tähtaegu tuleks kasutada üksnes selgelt põhjendatud erandjuhtudel.

Küsimust võib tekitada, miks on HÕNTE ja Vabariigi Valitsuse reglement jäetud kaheks eraldi määruseks, kui kaasamise tähtaegu HÕNTE-s ei käsitleta. Selline lahendus on viinud olukorrani, kus minimaalsest 15 tööpäeva nõudest kinni ei peeta ning kiireloomulisuse põhjendust kasutatakse tavapärase töökorralduse asendajana, jättes sektori ilma võimalusest anda sisulist tagasisidet.

Teeme ettepaneku sätestada **HÕNTE tasandil selged kaasamise tähtajad ning tuua välja ammendavad ja põhjendatud alused nende lühendamiseks**.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Meeli Lindsaar

Toiduvaldkonna juht

Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda

1. § 7 lõige 1: Eelnõu või muu küsimuse kooskõlastamiseks antakse piisav tähtaeg, mis on vajalik asja sisuliseks läbivaatamiseks. Eelnõu või muu küsimus kooskõlastatakse või jäetakse põhjendatult kooskõlastamata üldjuhul viieteistkümne tööpäeva jooksul. Põhjendatud juhtudel võib kooskõlastamiseks esitaja poolt või kooskõlastaja taotlusel tähtaega muuta. [↑](#footnote-ref-2)