



Justiits- ja Digiministeerium

Teie: 05.11.2025 nr JDM/25-1228/-1K

Meie: 27.11.2025 nr 1-7/300-3

**Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja
muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse
kooskõlastamine**

Lugupeetud minister

Siseministeerium kooskõlastab hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi HÕNTE) muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse järgmiste märkustega (üldised tähelepanekud, Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine, järeldamisest, keeletoimetusest).

Üldised tähelepanekud:

1. Teeme ettepaneku lahti mõtestada väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) väljatöötamise tingimused. Siseministeerium ei toeta lahendust, mille kohaselt iga vähese mõjuga muudatuse korral on kohustus koostada VTK, mille koostamiseks läheb töötunde, mis on omakorda kulu. VTK koostamine peaks olema kohustuslik üksnes mahukate reformide läbiviimise korral. Arvestades, et mõnikord on VTK üksnes formaalne samm ning tegelik eelnõu on juba olemas või on see suures osas samade argumentidega, mis VTK-s, siis tuleks probleemi lahendamiseks kehtestada kohustuslikud pikemad kooskõlastustähtajad (näiteks 60 kalendripäeva). See annaks teatud juhtudel palju parema arusaama, mida täpselt teha soovitakse, sest VTK reeglina ei ole sellise detailsusega, et sealt muudatustest nii hästi aru saaks. See hoiaks nii koostajate kui ka kooskõlastajate aega kokku, mis on mõõdetav rahalise kuluna.
2. Kui punktis 1 kirjeldatud ettepanek ei leia toetust, siis tuleks VTK sisunõuded kogu ulatuses üle vaadata. Peame vajalikuks viia kohustuslik teave miinimumnõueteni. Praegune loetelu on liiga detailne ning ei vasta alati poliitikaprotsessi varajase etapi tegelikule vajadusele. Tuleb ette näha VTK-s kohustusliku infona vaid probleem, sihtrühm, eesmärk, lahendusvariandid ja olulisem mõju. Kaotada nõue kirjeldada VTK-s regulatsiooni tasandit ja ülesehitust - see on mõistlik jätta eelnõu koostamise etappi. Võimaldada väiksemate muudatuste korral esitada VTK lühivormis. Praktikas täidetakse VTK-d sageli formaalselt, mis ei toeta sisulist poliitikakujundamist ning reaalseste praktiliste probleemide lahendamist. VTK sisunõuete mõningane leevendamine võib muuta VTK koostamise tõhusamaks ja lihtsamaks ning seega vähendada olukordi, kus VTK koostamine kujuneb ebaproportsionaalselt mahukaks võrreldes eelnõu tegeliku mõjuga.

3. Siseministeerium ei toeta HÖNTE § 46 muutmist nii, et sealt jääks edaspidi välja kohustuslik mõjuvaldkond „mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele“. See on vajalik selleks, et julgeolekuasutused saaksid eelnõudega kaasnevate riskide puhul arvestada võimalike uute tööülesannetega ning sellega seotud kuludega.
4. Eelnõude mõjuanalüüsi osa on täna väga tehniline ning edaspidi võiks selle nõuded olla mõnevõrra lihtsamad. Tegelikult on puudu andmetest ja tehnilisest lahendusest, mida iga ametnik saaks kasutada.
5. Nõustume, et praktikas on põhiseaduspärasuse analüüsid ebajärjekindlad ning sageli kas liigselt mahukad või vastupidi – ebapiisavad või puuduvad üldse. Sätestada kohustuslik lühike kokkuvõtte põhiseaduspärasusest iga eelnõu kohta. Nõuda põhjalikku analüüsi vaid siis, kui esineb sisuline põhiõiguste riive. Paigutada põhiseaduspärasuse analüüs selgesse ja üheselt leitavasse alaossa seletuskirjas.
6. Õigusaktide kokkuvõtted peavad olema standardiseeritud, eriti juhul, kui kasutatakse tehisaru. Ühtselt tuleks kokku leppida, millist tehisaru võiks selleks kasutada, et tagada üle valdkondade ühetaolisus ja kvaliteet. Lisaks tuleks seletuskirjas välja tuua, kui eelnõu või seletuskirja koostamisel on kasutatud tehisaru.
7. Tehisaru kasutamine õigusloomes vajab selget juhtimist ja koordineerimist, et see vastaks õigusaktides sätestatud nõuetele. Kõik intelligentsed tehisaru süsteemid põhinevad pilvandmetöötlussüsteemidel, mis tähendab, et nende kasutamine vajab küberturvalisuse seadusest tulenevalt riskianalüüside koostamist, mis sisaldab hinnangut süsteemi turvalisusele, usaldusväärsusele ning vastavust andmekaitsealastele nõuetele. Kui neid analüüse riigis juba koostatakse, siis puudub vajadus teistel asutustel seda sama analüüsi läbi viia ka õigusloome koostamisel. Palume Justiits- ja Digiministeeriumi abi nimetatud teema koordineerimisel. Lisaks vajab tehisaru pidevat treenimist, andmete täiendamist ning kvaliteedi kontrolli. Leiame, et tehisaru pigem tuleb tööriistana kasutusele lähiajal ning seda kompetentsi peab tõstma. Lisaks vajab tehisaru kasutamine üle valdkondade üldpõhimõtteid ning suuniseid selle kasutamise osas.
8. Siseministeeriumi kogemusel võib väita, et tänane eelnõude koostamise praktika (kaasamine) on väga erinev. Toetame lahendusi, mille kohaselt on loodud üle valdkondade tehnilised lahendused, mis võimaldavad kõigil osapooltel oma sisendit anda vahetult selleks loodud keskkonna kaudu. Samuti vähendaks üle valdkondade loodud tehniline süsteem näiteks ministeeriumite kooskõlastuskirjade koostamist. Toetame lahendusi, mis suurendab üle valdkondade õigusloome avatust. Selleks peab loobuma näiteks aegunud tehnoloogiast, mis ei võimalda kiiresti aru saada, kas ja mis on näiteks konkreetses eelnõu versioonis muutunud. Näiteks Vabariigi Valitsusele esitatud eelnõu versioon ei pruugi selles sõnastuses saada Vabariigi Valitsuse heakskiitu. Selleks peavad ministeeriumid tegema täiendava analüüsi, milleks on vajalik kasutada ressursse (eelkõige eksperdi ajakulu). Tehnoloogiline võimekus peaks olema selline, et igast muudatusest jääb selge jälg.
9. Teeme ettepaneku kaaluda, kas kokkuvõtted peaksid sisaldama märksõnade loetelu kogu eelnõu ja seletuskirja kohta.
10. Ühtse dokumendihaldussüsteemi loomisel palume koostada eelseadistatud vormid eelnõu koostamiseks.

11. Esile on toodud ka, et VTK-le on järgnenud eelnõu mitteväljatöötamine. Jääb arusaamatuks, kas igale VTK-le peab järgnema alati eelnõu. Probleemiks on ka asjaolu, et VTK-le esitatud ettepanekutele ja märkustele ei pea ministeerium andma tagasisidet.

Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisest:

12. Euroopa Liidu määruste kohta vastavustabeli koostamine tundub ebanõistlik ja ebaselge, sest määrus on otsekohalduv ning ministeeriumil pole ülevõtmise osas kaalutusõigust. Kuivõrd vastavat siseriiklikku õigust veel ei ole, jääb arusaamatuks, millega vastavust Euroopa Liidu määruse sätete puhul tuleks siseriiklikus õiguses võrrelda. Teeme ettepaneku Euroopa Liidu määruse ülevõtmise korral mitte ette näha kohustust koostada vastavustabelit.
13. Siseministeerium ei toeta punktis 6.2 esitatud ettepanekut, mille kohaselt kaalute HÕNTE täiendamist nõudega, et seletuskirjas tuleb esitada info Eesti seisukohtade kujundamise etapis otsustatu kohta. Seletuskirjas tuleks esitada viited varasemale menetlusele, sh mõjuanalüüsile. Selline töö dubleerimine ei ole mõistlik, sest seisukohtade kujundamine on väga põhjalikult dokumenteeritud, sh Justiits- ja Digiministeeriumi juhiste kaudu¹. Sealt laiab seiskohtade kujundamiseks vormi, kus nähakse ette põhjalik mõjuanalüüs, samuti protokollitakse seisukohtade arutelud Euroopa Liidu õigusaktide koordineerimiskogus ja Riigikogus. Siseministeerium ei näe vajadust kõike seda dubleerida seletuskirjades.
14. Võiks kaaluda võimalust lisada Euroopa Liidu õigust üle võtva õigusakti seletuskirja lühike kokkuvõte Eesti läbirääkimispositsioonist ja selle arvestamisest. See annab Riigikogule parema pildi valikuvabadusest ja eelnõu poliitilisest raamistikust ning suurendab läbipaistvust ja lihtsustab kooskõlastust.

Järeldamine

15. Ettepanekutest ei tule välja, kas järeldamine peaks edaspidi toimuma kõikide eelnõude puhul. Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmise korral teeb Euroopa Komisjon alati ise järeldamise, kuidas on õigusakti liikmesriigi õigusesse üle võetud. Kui järeldamise eesmärk on kontrollida õigusakti ülevõtmist, siis teeme ettepaneku mitte dubleerida Euroopa Komisjoni tööd. Siseministeerium ei toeta rangemat lähenemist järeldamise kohta. See peaks olema riskipõhine ning sõltuma konkreetsest eelnõust, kas seda on vaja teha või mitte.
16. Jagame hinnangut, et praegune järeldamise kord ei ole rakendunud ning vajab sisulist ümberkujundamist. Järeldamise kohaldamisel on oluline eristada kiireloomulisi eelnõusid ja olulise mõjuga kiireloomulisi eelnõusid — need ei pruugi kattuda. Kiireloomulisus ei tähenda automaatselt, et eelnõul on märkimisväärne või pikaajaline mõju, mis vajaks järeldamist. Kui HÕNTE-s sätestada järeldamise kohustus, oleks vajalik selgemalt määratleda, mida käsitatakse „olulise mõjuna“ ja millistel juhtudel järeldamine on põhjendatud. See aitaks tagada, et järeldamist tehakse seal, kus see annab lisaväärtust.

¹ Euroopa Liit ja parem õigusloome - <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/euroopa-liit-ja-parem-oigusloome>.

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat, 3. peatükk -

https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2022-02/ametniku_euroopa_liidu_kasiraamat.pdf.

Keeletoimetusest:

17. VTK-s on ühe probleemina toodud välja seaduseelnõude ja nende seletuskirjade keeletoimetamine. Probleemi ja hetkeolukorra kirjelduse kohaselt on tegemist probleemiga, mida on erinevad ministriumid välja toonud. Arusaamatuks jääb, kuidas on VTK koostajad jõudnud arusaamale, et probleemi ei ole. Siseministeerium toetab lahendusi, mis suurendavad keeletoimetuse konsolideerimist ühtsesse asutusse, et tagada ühetaoline kvaliteet ning kulude optimeerimine. Teenuse killustatus on kallim kui tsentraliseeritud teenus. Kui riigis on konsolideeritud raamatupidamine või muude tugiteenuste osutamine, siis keeletoimetuse oma olemuselt ei ole selline teenus, mida ei saa konsolideerida.
18. Kui eelmises punktis kirjeldatud ettepanek toetust ei leia, siis juhime tähelepanu, et praktikas on tekkinud rahulolematust mitmeastmelise toimetuse ja ajakulu osas. Keeletoimetamist võiks olla vähem, piisaks kahest põhietapist: 1) ministriumis enne kooskõlastamist, 2) Justiits- ja Digiministeeriumi lõplik normi- ja keelekontroll. Muuta Riigikogu Kantselei toimetamine valikuliseks sõltuvalt Riigikogu menetluses tehtud muudatuste ulatusest. Hea mõte on arendada tehisintellektil põhinev eelnõude tehniline ja keeleline kontroll. Alternatiiv „seada piir seletuskirja mahule“ ei pruugi praktikas toimida. Eelnõude maht ja keerukus on väga erinevad ning mahupiirangute seadmine oleks kunstlik. See võib viia olukorrani, kus olulised teemad jäävad käsitlemata lihtsalt seetõttu, et maht on täis. Seetõttu ei toeta mahu piiramine seletuskirjade sisulist kvaliteeti. Näiteks tekib küsimus, kas joonised või graafikud on selle mahu osa? Lugeja saab teksti mahtu vähendada, andes selle töö tehisintellektile.
19. Eelnõude keeletoimetuse küsimust ei ole HÕNTE-s üheselt ja selgelt reguleeritud. HÕNTE § 15 lõike 1 kohaselt peab seaduseelnõu keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile ning HÕNTE § 41 lõike 3 punkti 2 kohaselt tuleb seletuskirjas muuhulgas tuua välja keeletoimetaja andmed. Kehtiv HÕNTE ei ütle üheselt, et eelnõu peab olema keeletoimetatud ning millistes etappides ja mahus seda teha tuleb. HÕNTE VTK ettepanekutes on jäädud seisukohale, et keeletoimetuse kõigis etappides on vajalik, samas ei ole analüüsitud, kas kõigis etappides, kus täna tehakse keeletoimetust on vajalik just keeletoimetuse 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.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Jaanus Põldmaa 6125041
jaanus.poldmaa@siseministeerium.ee