



Lp. Liisa-Ly Pakosta  
Justiitsministeerium

Teie: 08.08.2024 nr 10-4/5991-1

Meie: 19.09.2024 nr 2-1/585-2

## **Vastus ebavajaliku bürokraatia vähendamise algatusele**

Austatud justiits- ja digiminister

Ebavajaliku bürokraatia vähendamise algatus on tänuväärne ja vajalik. On oluline, et seda koordineeritaks ühtselt, sest isegi kui paljud püüavad oma igapäevatöös tarbetult aeganõudvat asjaajamist vältida, siis juurdunud protsesside ümbermuutmine on keerukas ega toimu üleöö. Oleks kahju, kui hea algatus ning esitatud ettepanekud jääksid ainult ettepanekuteks ning seetõttu soovime teada, kuidas käesoleva infokorje käigus laekunud tagasiside saab koondatud ning millised on järgnevad sammud.

Märgime, et bürokraatiat toodab muuhulgas ka seniste tööprotsesside stagnatsioon või nende mittepidev ja- süsteemne ülevaatamine. Muudatuste algatamiseks soovime kirjeldada ja hinnata ära kogu väljatöötamiskavatsuste, eelnõude koostamise ja arvamuste küsimise/kooskõlastamise ametlik ning mitteametlik töövoogude protsess. See toob kindlasti esile hulgaliselt kitsaskohti, mis toodavad bürokraatiat nii asutustele kui ka ministeeriumitele. Õigusloomes bürokraatia vähendamise üheks sammuks võib olla ka eelnõude menetlemisel [koosloome keskkonna](#) rakendumine, milles osad standardsed tegevused on automatiseeritud. Loodame et paljude kitsakohtade kaardistamine on selle keskkonna loomise juures juba läbi viidud.

Järgnevalt esitame vastused pöördumises toodud küsimustele.

### 1. Halduskoormuse vähendamine

Kuigi üle-reguleerimise vältimine ning reguleerimise vähendamine tervikuna on kõikide ministeeriumite huvi, peame siiski ebamõistlikuks sätestada nõudena, et ühe halduskoormust suurendava sätte jõustamisega tuleb üks halduskoormust suurendanud säte kehtetuks tunnistada. Kui eesmärgiks on kehtestada tagasilükkamise alus sellistele eelnõudele, mis ühiselt võetud reguleerimise vähendamise nõuet ei täida, siis tuleb eelnevalt selgitada, kes nimetatud tagasilükkamise otsustab, millistel tingimustel ja millises eelnõu menetlusetapis. Leiame, et selline nõude sätestamine tekitab juba ise täiendavat bürokraatiat. Õige on, kui iga halduskoormust tõstva nõude kehtestamisel tuleb selle vajalikkust eelnõu seletuskirjas põhjendada ja selle mõjusid hinnata. Samuti võib kaaluda seletuskirja täpsustava punkti lisamist, kus peab põhjendama, miks ei ole võimalik halduskoormust vähendada. Praegu täidab reguleerimise vähendamise rolli väljatöötamiskavatus, kus tuleb muuhulgas selgitada, kas probleemile on mitteregulatiivseid lahendusi, samuti mida neist on regulatsiooni

muutmisele/kehtestamisele eelnevalt varem kaalutud või proovitud. Leiame, et uute nõuete kehtestamisele eelnevalt tuleb Justiitsministeeriumil analüüsida ja selgitada, miks ja millises ulatuses täna kehtivad soovitud/nõuded reguleerimise vähendamisele kaasa ei ole aidanud. Ühtlasi oleks hea teada, milliseid tänaseks menetlusprotsessi läbinud eelnõusid peab Justiitsministeerium reguleerimise vähendamise nõudeid rikkuvaks ning milliseid kõnealustest uusi halduskoormust tõstvatest nõuetest võiks kehtestamata jätta või omakorda millised olemasolevad halduskoormust tõstvad nõuded uutele vastukaaluks kehtetuks tunnistaks.

## 2. HÕNTE uuendamine ja õigusaktide kooskõlastamine

Toetame igati HÕNTE kaasajastamist. Oluline on üle vaadata, kas kõik normitehnilised nõuded on põhjendatud ning millised erisused on vajalikud. Samuti on oluline kujunenud praktika ülevaatamine kohtades, kus HÕNTE otsesõnu tegutsemisjuhust ei anna. Märgime, et praktikas kujunenud nõuded eelnõule ja/või nende seletuskirjale on oluliselt detailsemaks ja mahukamas muutunud, kui on HÕNTE-s sätestatud. Samuti ei ole tavapäratu, kui eelnõu koostamise käigus tekkinud küsimustele ei leia vastuseid ka käsiraamatutest. Lisaks tuleks riigisiselt ühtlustada normitehnilisi nõudeid, et menetlus valitsuse ning Riigikogu tasandil käiks ühte jalga. Leiame, et võimalikult suures ulatuses tuleb ühtlustada seaduse- ja määruste eelnõude (ja nende seletuskirjade) koostamise nõudeid, sh nt eelnõudes muutmisvormelite sõnastus. Nimetatu vähendaks oluliselt eelnõu koostajate ning ka kooskõlastusprotsessis osalevate isikute töömahtu (samuti pidevat koolitusvajadust), aitaks vähendada bürokraatiat ning seejuures ei oleks eelnõude koostamise oskus sedavõrd isikupõhine (sõltuv üksnes konkreetse isiku pikaajalisest kogemusest/teadmistest) kui see on täna praktikas.

Oleme ka täheldanud, et kui Justiitsministeeriumis eelnõud menetlev teenistuja vahetub, siis muutuvad ka juba läbiräägitud seisukohad ja ootused normitehnikale/sõnastusele/vormistusele. Leiame, et õigusloomet koordineeriv asutus peaks kujundama ühtse seisukoha ja seda ka järjepidevalt edasi andma. Kui mõni seisukoht aga muutub, siis tuleb muudatust selgitada ja senise praktika muutmise teavitada ka teisi ministeeriume. See hoiab kokku kõigi aega ja õigusloomega tegelejad on samas infoväljas. Samuti vähendab see teise kooskõlastuse ajal eelnõus esitatud muutmist ning Justiitsministeerium saab piirduda Vabariigi Valitsuse reglemendis toodud eelnõu lõpliku HÕNTE-le vastavuse kontrolliga.

## 3. Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) õigust üle võtvates eelnõudes selge eristus, mis osas võetakse üle Euroopa Liidu õigust ja mis on muud täiendused

HÕNTE paneb kohustuse põhjendada eelnõu seletuskirjas riigisiselt kehtestatava regulatsiooni olemust ja vajalikkust ning tuua välja võimalik alternatiiv juhul, kui EL õigusakt jätab liikmesriigile õiguse normide täpsustamiseks. Seega tuleks seletuskirja sisukokkuvõttes juba selgelt välja tuua, kas Euroopa Liidu õigust ülevõtvas eelnõus on esitatud täiendavaid ettepanekuid, mis ei ole otseselt EL õigusega seotud. Samuti tuleb eelnõu sisu ja võrdleva analüüsi osas iga muudatuse juures selgitada, millega seoses seda muudatust tehakse – kas see on Euroopa Liidu õigust ülevõttev säte või on täiendav muudatus.

Samas võib kaaluda ka (taas)kehtestada nõue eelnõu seletuskirjale lisada EL õigusallikate ja Eesti seaduse eelnõu võrdlustabel. Selline nõue oli Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määruks nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“. Praegu on nõutav eelnõu võrdlustabeli koostamine direktiiviga kooskõlla viimisel, muude aktide puhul võrdlustabeli koostamise kohustust enam ette ei nähta, vaid piirdatakse üksnes analüüsikohustusega juhul, kui eesmärgiks on Eesti seaduste kooskõlla viimine EL õigusega.

Seega on HÕNTE uuendamine küdiväärt mõte juba seetõttu, et EL-i peamiseks õigusloomeliseks vahendiks on muutunud direktiivide asemel otsekohalduvad määrused, mille kohta HÕNTE võrdlustabelit koostama ei kohusta. Samas vajavad need määrused enamasti ka

riigisisest täpsustavat regulatsiooni õigusselguse eesmärgil (nt milline riigiasutus millist osa EL määruses sätestatud ülesannetest täidab ja kuidas – arvestades seejuures juba kehtivat riigisisest õigust). 12 aastat tagasi, kui HÕNTE kehtima hakkas, ei osatud sellist rõhuasetuse muutust ilmselt ette näha. Teemat on mh käsitletud artiklis (lk-1 100): Ginter, C., ja Schasmin, P. (2022). Understanding and Effects of EU Directives. Baltic Yearbook of International Law, 20(1), lk 67-107. [https://brill.com/view/journals/byio/20/1/article-p67\\_6.xml](https://brill.com/view/journals/byio/20/1/article-p67_6.xml).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Läänemets  
siseminister

Kertu Nurmsalu 6125084  
kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee