

Pr Liisa Ly Pakosta
Justiits- ja digiminister
Justiits- ja Digiministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 TALLINN

Teie 17.08.2026 nr 8-1/5979-1

Meie 2.09.2026 nr 6.1-1/43-3

ITL-i arvamus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu (Sätla kasutuselevõtt) kohta

Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (ITL) tänab võimaluse eest avaldada arvamust Vabariigi Valitsuse määruse "Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja" muutmise eelnõu (edaspidi: eelnõu) kohta.

ITL toetab jätkuvalt riigi koosloome keskkonna (Sätla) kasutuselevõttu ning peab selle eesmärgi õigusloome protsessi ajakohastamisel põhimõtteliselt õigeks ja vajalikuks. Oleme ka varasemas tagasisides rõhutanud, et ühtse koosloome keskkonna loomine on oluline samm õigusloome läbipaistvuse, jälgitavuse ja kvaliteedi parandamisel.

Eelnõuga täiendatakse hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: HÕNTE) reeglitega, mis võimaldavad Sätlas koostatud õigusaktide eelnõude vormistamisel erisusi võrreldes väljaspool Sätlat koostatud eelnõudega. ITL on eelnõud analüüsinud ja esitab selle kohta järgnevad tähelepanekud ja ettepanekud.

1. Muudatustega eelnõu tervikteksti lisamise kohustus

ITL peab väga positiivseks muudatustega tervikteksti lisamist eelnõu seletuskirjale Sätlas koostatud eelnõude puhul. Terviktekst võimaldab eelnõuga tutvujal oluliselt kiiremini ja paremini mõista eelnõu sisu ning kavandatavaid muudatusi. Kaob vajadus kahte teksti korraga silme ees hoida ning neid võrrelda. ITL on ka varasemalt rõhutanud, et muudatusi sisaldav terviktekst aitab paremini mõista regulatsiooni tegelikku ulatust.

Eelnõus on § 65² lõike 3 kohta pakutud kaks alternatiivset sõnastust: esimese kohaselt lisatakse terviktekst või selle väljavõte „üldjuhul“, alternatiivse sõnastuse kohaselt igal juhul.

- **ITL toetab eelnõus toodud alternatiivset sõnastust ehk imperatiivset normi: „Kui eelnõu on koostatud Sätlas, märgitakse see seletuskirja osas „Märkused“ ning eelnõu seletuskirjale lisatakse muudatustega eelnõu terviktekst või selle väljavõte.“**
- Seletuskirjas ei ole ITL-i hinnangul piisavalt põhjendatud, miks on üldse kaalumisel sõnastus „üldjuhul“. Kui muudetakse paljusid seadusi ning tervikteksti lisamine ei ole otstarbekas, võimaldab säte lisada tervikteksti asemel selle asjakohase väljavõtte. **ITL ei toeta § 65² lõikesse 3 sõna „üldjuhul“ lisamist.**

Samas märgime, et muudatustega tervikteksti väljavõtte eraldi lisamine ei pruugi olla vajalik juhul, kui riigivälistel osapooltel on võimalik Sätla keskkonnas kooskõlastamisele esitatud eelnõu ja muudatustega terviktekstiga lihtsalt tutvuda (sel juhul piisab nt veebilingist, mis suunab lugeja Sätla keskkonda). Kui välistele osapooltele ligipääs puudub või see eeldab Sätla kasutajakontot, on tervikteksti või selle väljavõtte lisamine kindlasti vajalik.

Laiemalt leiab ITL, et muudatustega eelnõu tervikteksti lisamise kohustus ei peaks tingimata sõltuma sellest, kas eelnõu on koostatud Sätlas. Terviktekst lihtsustab kavandatavate muudatuste mõistmist sõltumata eelnõu koostamise keskkonnast. **Seetõttu teeme ettepaneku kaaluda tervikteksti või tervikteksti väljavõtte lisamise kohustust kõigi muutmiseelnõude puhul, mitte üksnes Sätlas koostatud eelnõude puhul.**

2. Mõju riigivälistele osapooltele ja ligipääs Sätla materjalidele

Eelnõus ja seletuskirjas ei ole piisavalt käsitletud muudatuste mõju riigiasutuste välistele osapooltele ja nende ligipääsu Sätla materjalidele. Mõjuanalüüsis ei ole mõjutatud sihtrühmana välja toodud ettevõtjaid ja teisi huvirühmi, kes samuti eelnõude menetluses osalevad. Märgime, et teatav mõju avaldub ka neile, kuna arvamuse avaldamiseks esitatavad eelnõud ja seletuskirjad hakkavad olema harjumuspärasest erineva vormistuse ja liigendusega.

Seletuskirjas on mõjutatud sihtrühmana välja toodud Riigikogu liikmed ja Riigikogu Kantselei ametnikud ning märgitud, et neil tuleb arvestada Sätlas koostatud eelnõude ja seletuskirjade eripäradega, eelkõige seletuskirja teistsuguse struktuuri ja eelnõule

lisatava muudatusi sisaldava terviktekstiga. **Analoogne mõju avaldub aga ka riigiasutuste välistele osapooltele, kes osalevad eelnõude kohta arvamuse avaldamises.**

Lisaks peab ITL oluliseks, et eelnõus ja seletuskirjas oleks selgelt väljendatud põhimõtte, et kooskõlastamisel ja arvamuse avaldamisel peab kogu eelnõu hindamiseks vajalik materjal olema välisele osapooltele kättesaadav vähemalt sama lihtsalt kui praegu ning materjalidega tutvumine ei tohiks eeldada konkreetse keskkonna (Sätla) kasutajakonto olemasolu.

3. Sätlas koostatud seletuskirja liigendus

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et Sätla annab eelnõu koostajale plokkide kaupa ette, milline teave tuleb seletuskirjas esitada, ning võimaldab mittevajalikke plokkide kustutada. Leiame, et sõnastus „Sätla võimaldab mittevajalikke plokkide kustutada“ võib jätta eksliku mulje, et seletuskirja vaikimisi etteantud plokkide kasutamine ja neis nõutava teabe esitamine on vabatahtlik. HÕNTE §-des 40–50 sätestatud teave on aga üldjuhul seletuskirja kohustuslik sisu.

Samuti võib võimalus plokke kustutada koosmõjus § 65² lõikega 4, mille kohaselt võib Sätlas koostatud eelnõu seletuskirja liigendust muuta, viia olukorrani, kus seletuskirjad on väga erineva liigendusega ning HÕNTE §-des 41–50 nõutud teave paikneb erinevates plokkides. See muudaks kaasatavate osapoolte jaoks keerulisemaks nii vajalike selgituste leidmise kui ka seletuskirja nõuetele vastavuse kontrollimise.

Seetõttu teeme ettepaneku asendada seletuskirjas lause „Sätla võimaldab mittevajalikke plokkide kustutada“ näiteks järgmise sõnastusega: „Sätla võimaldab väiksemahulise seaduseelnõu puhul HÕNTE § 40 lõikes 2 sätestatud juhul seletuskirja liigendust vähendada ja selleks vaikimisi etteantud plokkide kustutada. Üldjuhul on vaikimisi Sätlas kuvatav struktuur eelnõu koostajale järgimiseks kohustuslik.“

4. Muudatuste ajalugu ja versioonihaldus

Eelnõu § 65² lõike 2 kohaselt tuleb eelnõu osa või kohustuslik element, mida Sätla ei võimalda nõuetekohaselt vormistada, vormistada enne eelnõu esitamist muul tehniliselt sobival viisil.

Palume selgitada, kuidas tagatakse sellisel juhul väljaspool Sätlat tehtud muudatuse jõudmine tagasi Sätlasse ning ühe autoriteetse versiooni säilimine.

Samuti palume selgitada, kuidas säilib muudatuste ajalugu ja versioonihaldus juhul, kui eelnõu osi tuleb § 65² lõike 2 alusel töödelda väljaspool Sätlat.

5. HÕNTE muutmise põhjendatus lähtuvalt Sätla tehnilistest võimalustest

Seletuskirjas märgitakse, et Sätla tehniline lahendus on kasutuselevõtu ajal veel arendamises, kõiki senisest praktikast erinevaid juhtumeid ei ole võimalik ette näha ning arenduste järjekord sõltub muu hulgas arendajate aja- ja ressursivõimalustest. Sellest tulenevalt soovime tõstatada põhimõttelisema küsimuse, kas tehnilise lahenduse tänane seis ja piirangud peaksid määrama HÕNTE nõudeid. Kas HÕNTE-sse on põhjendatud kehtestada püsiv ja võrdlemisi avar eriregulatsioon selleks, et kohandada õigusloome reegleid arenduses oleva IT-süsteemi hetkevõimekusega?

ITL peab oluliseks, et koosloome keskkonna arendamisel lähtutaks esmajoonel hea õigusloome vajadustest ning tehniline lahendus toetaks neid nõudeid, mitte vastupidi.

Loodame, et leiate võimaluse ITL-i tähelepanekutega eelnõu edasises menetluses arvestada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Doris Pöld
Tegevjuht

Kadri Pungas, kadri.pungas@itl.ee