

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

Teie 06.03.2026 nr 8-1/1741-1

Meie 27.03.2026 nr 6.1-1/43-1

**ITL-i arvamus Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ muutmise määruse eelnõu kohta**

Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (ITL) on analüüsinud määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE) eelnõud (edaspidi: eelnõu) ja esitab käesolevaga oma küsimused ja ettepanekud.

ITL esitas 2024. aasta novembris omapoolsed seisukohad HÕNTE muutmise väljatöötamiskavatsusele (VTK), toetades üldjoontes algatuse eesmärki parandada õigusloome kvaliteeti, mõjude hindamist ning kaasamisprotsessi. On hea meel tõdeda, et mitmete tehtud ettepanekutega on eelnõu koostamisel (osaliselt) arvestatud.

Ka käesoleva eelnõu puhul toetame selle üldisi eesmarke, eelkõige püüdlust muuta mõjuanalüüsid sisulisemaks, suurendada läbipaistvust ning siduda õigusloome paremini digiühiskonna arenguga. **Positiivsena toome esile nõude kaaluda VTK-s automatiseerimisel ja tehisarul põhinevaid lahendusi ning eelnõu seletuskirjas infosüsteemide arendamisega seotud kulude ja plaanide detailsemat käsitlemist.**

1. Automatiseerimise ja tehisaru lahenduste kaalumisel peame oluliseks rõhutada, et kuigi tehnoloogiliselt on paljud probleemid lahendatavad automatiseerimise või tehisaru abil, ei tähenda see automaatselt, et see oleks igal juhul ka otstarbekas.

**Tehisaru kasutamise kaalumisel tuleks selgelt eristada tehnoloogilist võimalikkust ja tegelikku vajadust ning lisandväärtust.** Vastasel juhul on oht, et tegemist on formaalse „kontrollküsimusega“, mis ei paranda lahenduste kvaliteeti ega tõhusust.

2. ITL-i hinnangul on väga tervitatav eelnõuga kavandatud nõue tuua eelnõude seletuskirjades välja (info)tehnoloogiliste arenduste kulud, ajaraam ja vastutajad. ITL teeb ettepaneku selle nõude sisuliseks rakendamiseks ja seletuskirjas esitatava info kvaliteedi tagamiseks nõuda eelnõu koostajatelt lähtumist Justiits- ja Digiministeeriumi ja Riigikantselei koostöös valminud juhendist „Digiteenuse omaniku ja pakkuja valik“<sup>1</sup>. Samuti leiame, et HÕNTE § 47 lg 3 punktide loetelus võiks täiendavalt sisalduda ka nõue selgitada, **kas arendustöösse kaasatakse arenduspartner ja põhjendus** miks/miks mitte. Leiame, et see aitaks kaasa arenduste planeerimise varajases faasis digiteenuse omaniku ja pakkuja valiku sisulisemale kaalumisele ja riigi IT-arenduste suuremale läbipaistvusele. Viidatud juhend annab ette selged kontrollküsimused, millele eelnõu koostaja peaks arendusvajaduste hindamisel vastama, nt:
  - a. Kas teenuse digitaalselt pakkumine ja tehnoloogiaga lahendamine on odavam, mõistlikum ja kvaliteetsem, kui pakkuda teenust edasi manuaalselt?
  - b. Kas riigi teistes haldusalades ja asutustes ei ole sama või sarnast lahendust/digiteenust kasutusel?
  - c. Kas riigil on digiteenust ise odavam pakkuda kui seda sisse osta (3-5 aasta perspektiivis)?
3. Eelnõuga kavandatakse loobuda mõju olulisuse hindamise kohustusest, kuid samal ajal nähakse ette, et mõju hindamine peab olema „proportsionaalne“ ning järelhindamise kohustus sõltub „olulisest mõjust“. **Leiame, et mõjuanalüüsi eesmärk peaks olema just „oluliste mõjude“ tuvastamine, mistõttu teeme ettepaneku seda nõuet mitte kaotada.** Juhime tähelepanu, et seletuskirja kohaselt peab mõju hindamine olema „tasakaalustatud, teadmuspõhine ja proportsionaalne“, kuid eelnõu tekstist on see säte puudu (seletuskirjas viidatud § 46 lõiget 6 eelnõus ei ole).
4. ITL tegi HÕNTE muutmise VTK menetluses ettepaneku lisada määrusesse **nõue tuua väljatöötamiskavatsustes välja algatuse hetkeseis** (kas ja millised variandid on veel kaalumisel, kas on tehtud juba investeeringuid, kas eelnõu mustand on juba koostamisel jne). Selle ettepanekuga ei ole eelnõu koostamisel arvestatud põhjendusega, et eelnõu koostajate soov on VTK sisunõudeid lihtsustada. Leiame, et VTK peamine funktsioon peaks olema teiste osapoolte ja huvirühmade teavitamine õigusloomelise algatuse kavatsusest ning diskussiooni algatamine. Sisulise kaasamise ja diskussiooni pidamiseks on aga vältimatult oluline teada, milline on algatuse hetkeseis ning millistes küsimustes ja kui palju on ruumi aruteluks, mistõttu soovime selle nõude siiski kehtestada.
5. Samuti tegi ITL eelnõule eelnenud VTK menetluses ettepaneku täiendada HÕNTE-t kohustusega **teostada ettevõtetele avalduva mõju hindamisel sisuline konsulteerimine tuvastatud sihtrühmadega** või esitada põhjendus, miks seda ei tehtud.

<sup>1</sup><https://digiriik.eesti.ee/juhend/avalike-digiteenuste-omaniku-ja-pakkuja-valik>

Kooskõlastustabeli kohaselt ei ole kavas kehtestada kohustust konsulteerida mõjutatud sihtrühmadega, kuid JDM-i hinnangul võib seda kahtlemata pidada heaks praktikaks. Palume selgitada, miks sihtrühmadega konsulteerimise kohustust ei soovita kehtestada, ITLi hinnangul aitaks see oluliselt kaasa mõjude hindamise kvaliteedi tõusule ja seeläbi eelnõu eesmärkide saavutamisele.

6. ITL peab oluliseks, et eelnõud oleksid koostatud kvaliteetses ja selges keeles. Toetame eelnõus sätestatud nõuet keeleteoimetada nii eelnõu kui seletuskiri (HÕNTE § 15 lõige 1 ja § 39<sup>1</sup>), kuid leiame, et lisaks keeleteoimetamise nõudele võiks kaaluda ka mehhanisme (nt eelnõu mittekooskõlastamine), mis suunavad eelnõude koostajaid keelelist kvaliteeti süsteemselt tagama. **Selge, ühemõtteline ja terminoloogiliselt järjepidev õiguskeel on otseselt seotud regulatsiooni sisulise kvaliteediga** – kui keel on ebaselge, on ebaselge ka norm ise. On oluline, et õigusloome ei toodaks ebaühtlast või raskesti mõistetavat keelt, vaid toetaks selgust ja arusaadavust.

Kokkuvõttes toetab ITL eelnõu üldsuunda, kuid peab oluliseks, et tehisaru lahenduste kaalumise kohustus ja mõju hindamise põhimõtted oleksid sisuliselt rakendatavad. Toetame põhimõtet, et tehnoloogilisi lahendusi tuleb süsteemselt kaaluda. Samas vajab meie hinnangul täpsustamist, kuidas hinnata nende lahenduste otstarbekust (sh kulutõhusus, rakendatavus, riskid), sh millist tuge eelnõu koostajatele sellise hindamise läbiviimiseks pakutakse. Ilma selgemate suunisteta võib see nõue praktikas taanduda formaalseks kirjelduseks.

Loodame, et leiate võimaluse täiendada eelnõud ja selle seletuskirja vastavalt ülaltoodule.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Doris Pöld  
Tegevjuht

Kadri Pungas, [kadri.pungas@itl.ee](mailto:kadri.pungas@itl.ee)