



# „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ täitmise ülevaade 2023. aasta kohta

Vabariigi Valitsuse ülevaade Riigikogule hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest Riigikogu 12.11.2020. a otsuse „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 heakskiitmine“<sup>1</sup> punkti 15 alusel.

---

<sup>1</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>.

---

## Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Tagasivaade 2023. aasta seadusloomele.....	4
2. Põhiseaduspärasuse hindamine .....	10
3. Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine .....	14
4. Kaasamine ja kooskõlastamine.....	16
5. Õiguskeel.....	21
6. Mõju hindamine .....	22
7. Digilahendused õigusloomes: riigi koosloome keskkond ja Riigi Teataja .....	27
8. Õigusloomeakadeemia .....	29

---

## Sissejuhatus

Riigikogu heakskiidetud otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ (ÕPPA 2030) kehtestab hea õigusloome standardi – ideaali, millest juhinduda.

Hea õigusloome põhimõtteid järgides kasvatame kodanike ja ettevõtjate usaldust riigi vastu. Konkurentsivõimelise ettevõtluskeskkonna ja inimeste vajadusi arvestava elukeskkonna eelduseks on õiguskorra ettenähtavus. See omakorda eeldab kokkulepitud reeglitest juhendumist ning avatud ja kaasavat valitsemist. Avalik võim peab oma tegevusega inimeste usaldust riigi vastu pidevalt hoidma, et kriisiolukorras oleks neid, kelle peale saab loota. Seega panustame hea õigusloome põhimõtteid järgides ka laiapindsesse riigikaitssesse.

Hea õigusloome ei ole midagi, mida saaks täpselt mõõta või kaaluda, kuid seda saab tajuda ja eri näitajate abil kirjeldada. Justiitsministri iga-aastase ÕPPA 2030 täitmise ülevaate eesmärk on vaadata tagasi eelmisele õigusloomeaastale ja informeerida Riigikogu, kuidas õigusloome põhimõtetest kinni peeti ja milliseid arendustegevusi on valitsus õigusloome kvaliteedi hoidmiseks teinud.

ÕPPA 2030 järgi tuleb ülevaatele lisaks esitada eksperdiarvamus. 2023. aasta kohta koostasid arvamuse riigiõiguse sihtkapitali nimel Raul Narits, Rait Maruste ja Norman Aas.<sup>2</sup> Kuigi eksperdiarvamuse koostajad on vabad valima fookusteemasid, on Justiitsministeerium ka ise pakkunud välja, millele võiks tähelepanu pöörata. Läbiv teema, mida on aastast aastasse käsitletud, on seaduseelnõude põhiseaduspärasuse analüüsi kvaliteet. Nii ka seekord. Muude teemadena käsitletakse ülereguleerimist, sealhulgas Euroopa Liidu õiguse kontekstis, ning hea õigusloome põhimõtete miinimumstandardeid.

ÕPPA 2030 panustab „Eesti 2035“ riigivalitsemise strateegilise sihi saavutamisesse, mille järgi peab valitsemine olema uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne.

Käesolev ülevaade koosneb kaheksast peatükist. Neist esimeses vaadatakse tagasi valitsuse seadusloomele 2023. aastal, seejärel käsitletakse seaduseelnõude põhiseaduspärasuse analüüsiga seonduvat, Euroopa Liidu õiguse ülevõtmist, kaasamist, õiguskeelt, mõju hindamist, digilahendusi õigusloomes ning õigusloojate koolitamist. Nii nagu hea õigusloome on teadmuspõhine, tugineb ka käesolev ülevaade suuresti andmetele, sisaldades normatiivse lähenemise kõrval õigusloomet kirjeldavaid statistilisi näitajaid ning praktikas ilmnenud suundumusi.

---

<sup>2</sup> Eksperdiarvamus on ülevaatele lisatud.

---

## 1. Tagasivaade 2023. aasta seadusloomele

---

- 2023. aastal esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 99 seaduseelnõu ning 37 väljatöötamiskavatsust (2022. aastal vastavalt 111 ja 18). Enim seaduseelnõusid esitas kooskõlastamiseks Rahandusministeerium, kelle koostatud oli enam kui neljandik eelnõudest.
  - Märkimisväärselt oli seaduseelnõusid, mille eesmärk oli riigieelarve jätkusuutlikkuse tagamine. Õigusloomepoliitika põhialustes kokkulepitud hea õigusloome põhimõtteid nende eelnõude puhul sageli ei järgitud.
  - Õigusloome menetlus ja kvaliteet võivad mõjutada elanikkonna usaldust valitsuse tegevuse vastu. Nii Eesti kui ka OECD andmed näitavad, et elanikkonna usaldus Vabariigi Valitsuse vastu 2023. aastal vähenes.
- 

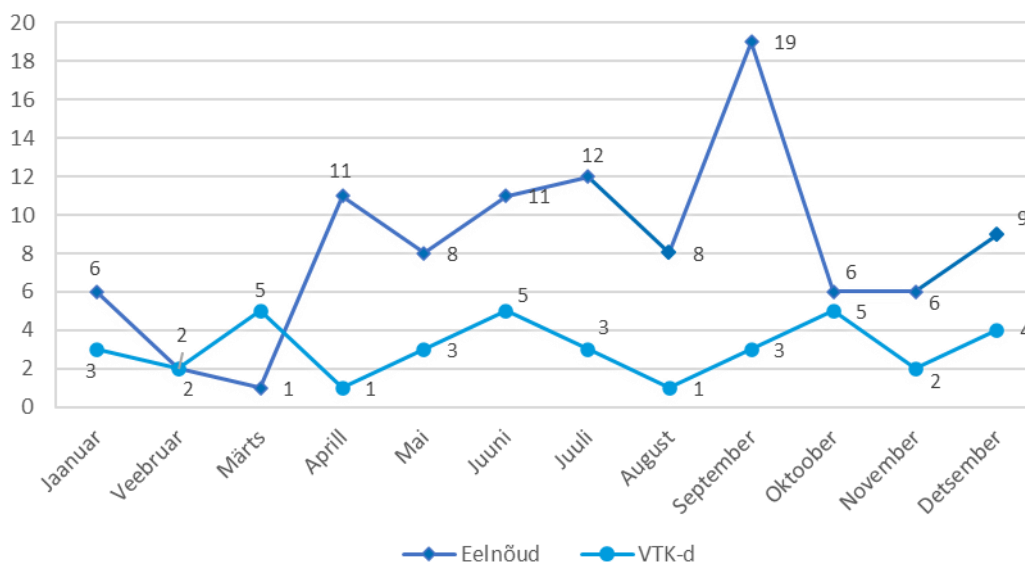
2023. aasta esimesed kuud olid seadusloomes rahulikud ning ministeeriumid esitasid kooskõlastamiseks tavapärasest vähem seaduseelnõusid.<sup>3</sup> Aprillis astus ametisse Vabariigi Valitsuse 53. koosseis, kes asus üsna kiiresti ellu viima koalitsioonileppes fikseeritud eesmäärke. Õigusloomes peegeldus see juba aprilli lõpus, kui kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitati esimesed koalitsioonileppes ajendatud seaduseelnõud: eelnõu lasterikka pere toetuse vähendamiseks ning eelnõud käibe- ja tulumaksumäära tõstmiseks.<sup>4</sup>

2023. aastal esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 99 seaduseelnõu ja 37 väljatöötamiskavatsust (edaspidi ka VTK). Enim eelnõusid esitati septembris, enne 2024. aasta riigieelarve seaduse heakskiitmist (joonis 1).

---

<sup>3</sup> Kooskõlastamiseks esitatud õigusaktide eelnõud eelnõude infosüsteemis: <https://eelvoud.valitsus.ee/>.

<sup>4</sup> Riigikogu menetluses eelnõud vastavalt 17 SE, 147 SE ja 148 SE.



**Joonis 1.** Justiitsministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seaduseelnõude arv 2023. aastal kuude kaupa.

Koalitsioonileppes tulenev eesmärk tagada riigirahanduse jätkusuutlikkus tingis hulga eelnõusid, mis olid suunatud riigi kulude vähendamisele või tulude suurendamisele. Enim kõlapinda said maksumäärasid ja eri tasusid suurendavad seadusemuudatused. Käibe- ja tulumaksumäära kõrval tõsteti ka hasartmängumaksu määra, alkoholi- ja tubakaaktsiisi määrasid, riigilõivumäärasid, saastetasumäärasid ning raadamisõiguse tasu.<sup>5</sup> Samuti valmistati ette mootorsõidukimaksu seaduse eelnõu.<sup>6</sup> Lisaks olid eelnõud, mis olid suunatud riigieelarve kulude vähendamisele. Näiteks vähendati kõrgemate riigiteenijate palgakasvu, ühendati stabiliseerimisreserv likviidsusreserviga ning lõpetati tagasipöörduja toetuse maksmine välisriigist Eestisse elama asumisel.<sup>7</sup>

Riigirahanduse jätkusuutlikkuse eesmärk on muu hulgas seotud praeguse julgeolekuolukorraga – suurenenud kaitsekulud on üks peamisi tegureid riigieelarve struktuurse puudujäägi taga. Tulude suurendamise ja kulude kokkuhoiuga seotud muudatustega panustatakse seega kaudselt riigi julgeoleku tagamisele. Seejuures on julgeolek vaid üks osa riigi rahalistest vajadustest, kuhugi ei ole kadunud vajadus teha kulutusi ka teistes valdkondades, näiteks sotsiaaltoetuste maksmiseks.

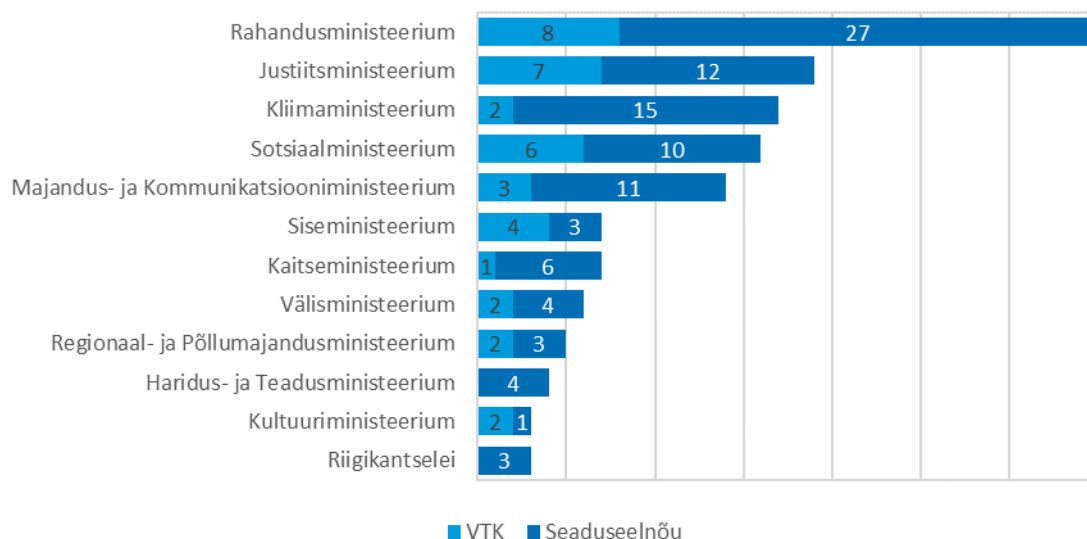
<sup>5</sup> Hasartmängumaksu seaduse muutmise seadus 146 SE, alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus 145 SE, riigilõivuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 298 SE ning keskkonnatasude seaduse, metsaseaduse ja tööstusheite seaduse muutmise seadus 300 SE.

<sup>6</sup> Riigikogu menetluses 364 SE.

<sup>7</sup> Riigikogu menetluses eelnõud vastavalt 305 SE, 304 SE ja 295 SE.

Õigusloome vaatest tuleb nentida, et koalitsioonileppe ja riigieelarvega seotud seaduseelnõude menetlemisel pigem ei järgitud kokkulepitud hea õigusloome põhimõtteid. Enamasti ei koostatud nende algatuste jaoks väljatöötamiskavatsust, mistõttu oli huvirühmade ja avalikkuse võimalus varases etapis kaasa rääkida oluliselt piiratud. Andmed kooskõlastamise tähtaegade kohta viitavad, et ka seaduseelnõu etapis ei jäetud huvirühmadele piisavalt aega tagasiside andmiseks – keskmine kooskõlastustähtaeg riigieelarvega otseselt seotud eelnõude puhul oli viis tööpäeva. Kuigi mõju hindamise ja põhiseaduspärasuse analüüsi kvaliteeti on raske täpselt mõõta, peegeldus Justiitsministeeriumi hinnangul ajasurve ka nendes aspektides.

Ministeeriumide lõikes oli suurim seadusloomekoormus Rahandusministeeriumil, kes koostas enam kui neljandiku Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud eelnõudest (joonis 2). Kuigi Rahandusministeerium on olnud seadusloome mahu poolest igal aastal eesotsas, ei ole ühe ministeeriumi osakaal varem nii suur olnud.



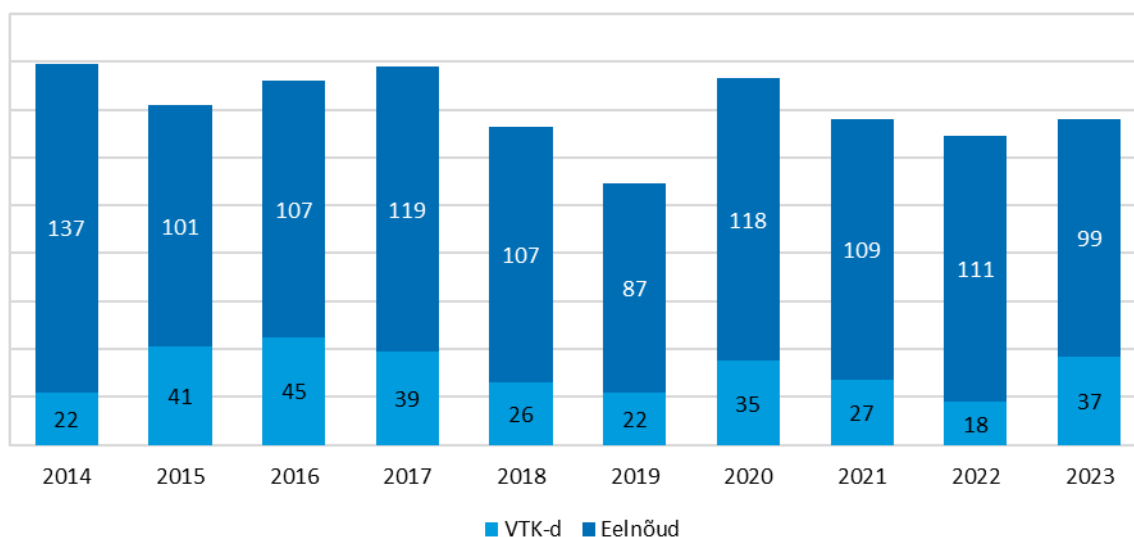
**Joonis 2.** Justiitsministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seaduseelnõude arv esitajate kaupa 2023. aastal.

Riigirahanduse jätkusuutlikkuse tagamiseks esitatud seaduseelnõude kõrval jätkus ka tavapärasem seadusloome. Olulised eelnõud koostati näiteks sellistes valdkondades nagu välisteenistus, ravimiturg ja meretuuleparkide rajamine.<sup>8</sup> Võrreldes 2022. aastaga oli vähem seaduseelnõusid, mis olid ajendatud otseselt Ukrainas toimuvast sõjast, kuid mõned siiski: lihtsustati Eestist lahkunud Ukraina

<sup>8</sup> Riigikogu menetluses vastavalt eelnõud 353 SE, 299 SE ja 308 SE.

laste koolist väljaarvamist ning tõhustati rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamist ja järelevalvet.<sup>9</sup>

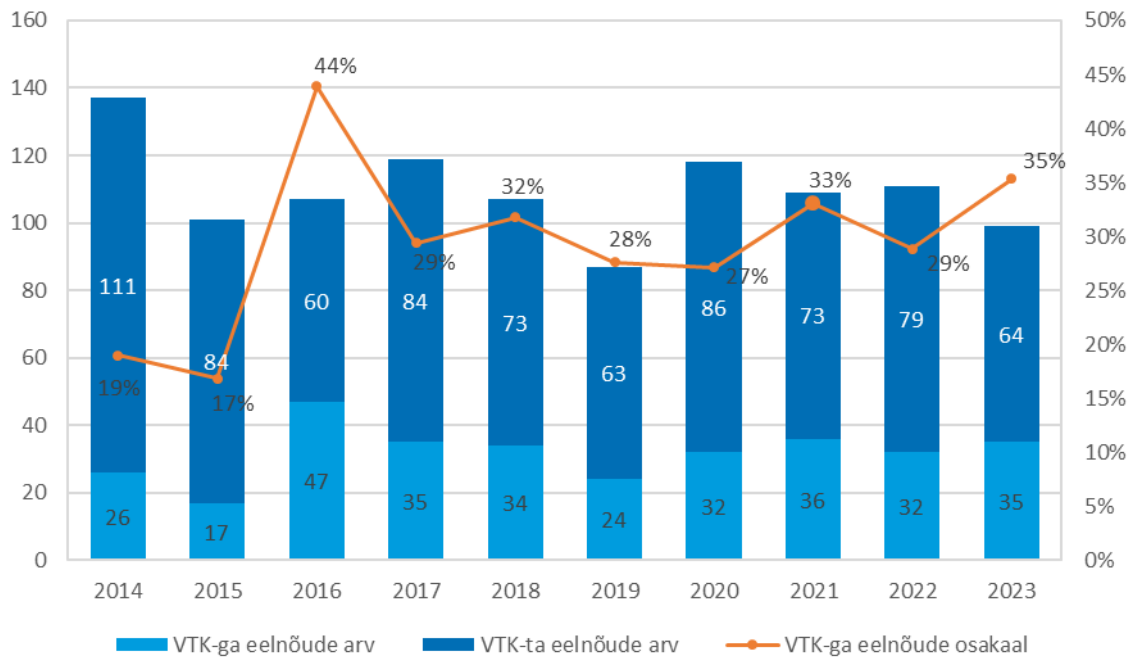
Aastate jooksul on nii eelnõude kui ka VTK-de arv kõikunud ning selget trendi seadusloome mahu suurenemise või vähenemise suunas märgata ei ole (joonis 3).



**Joonis 3.** Justiitsministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seaduseelnõude arv aastatel 2014–2023.

Justiitsministeeriumi jaoks on õigusloomeprotsessi oluline näitaja VTK eelnemine seaduseelnõule. Protsessi alustamine VTK-ga suurendab otsuste läbipaistvust, toetab avatud valitsemist ning aitab läbi varase kaasamise jõuda paremate, kaalutletud otsusteni. Kuigi VTK vajalikkuses on aeg-ajalt kaheldud, on see huvirühmadele ja avalikkusele oluline võimalus olla õigusakti väljatöötamisse varakult kaasatud. 2023. aastal kooskõlastamiseks esitatud eelnõudest 35%-le oli eelnenud väljatöötamiskavatsus (joonis 4).

<sup>9</sup> Riigikogu menetluses eelnõud 231 SE ja 332 SE.



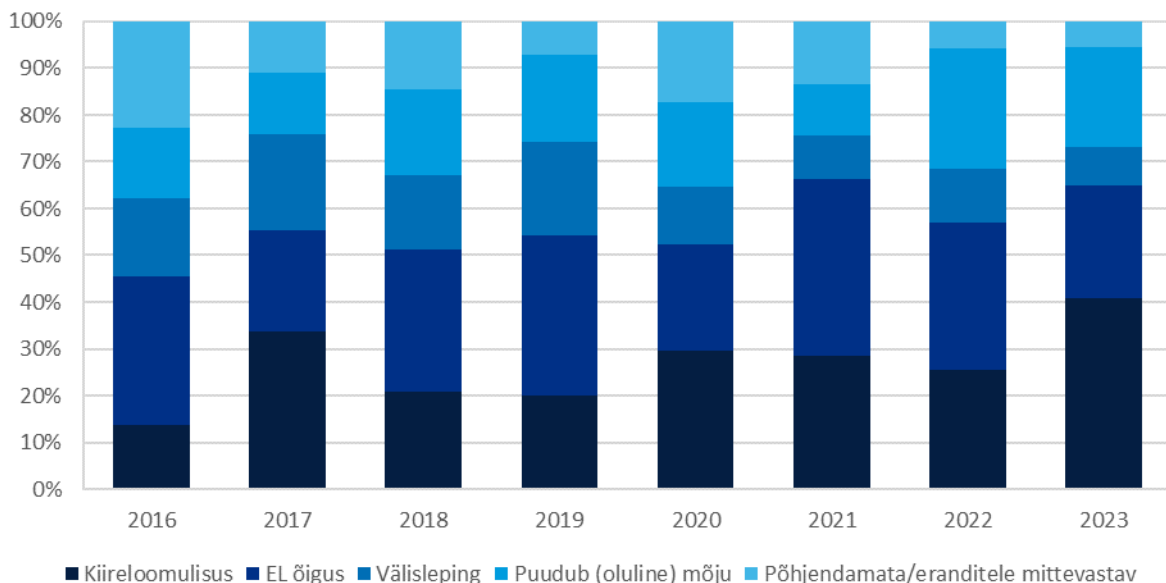
**Joonis 4.** Justiitsministeeriumile VTK-ga ja VTK-ta esitatud eelnõude arv ning VTK-ga eelnõude osakaal aastatel 2014–2023.

Olgu öeldud, et VTK koostamine ei ole siiski alati nõutud – hea õigusloome ja normitehnika eeskiri sätestab viis erandit, millal võib VTK-st loobuda. Need hõlmavad kiireloomulisust, Euroopa Liidu õiguse rakendamist, olulise õigusliku muudatuse või mõju puudumist ning asjaolu, et tegemist on iga-aastase riigieelarve seaduse või välislepingut sõlmiva, muutva või lõpetava seadusega.<sup>10</sup>

VTK koostamata jätmise põhjendusena kasutatakse enim eelnõu kiireloomulisuse ja Euroopa Liidu õiguse rakendamise erandit. 2023. aastal kasvas eelnõude osakaal, kus VTK puudumist põhjendati kiireloomulisusega (joonis 5), olles isegi suurem kui koroonapandeemia alguses 2020. aastal. Esines ka eelnõusid, mille puhul ministeerium VTK mittekoostamist ei põhjendanud või põhjendas seda muude, hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast (HÕNTE) mittetulenevate argumentidega. Ülevaade erandite rakendamisest aastate jooksul on esitatud joonisel 5.

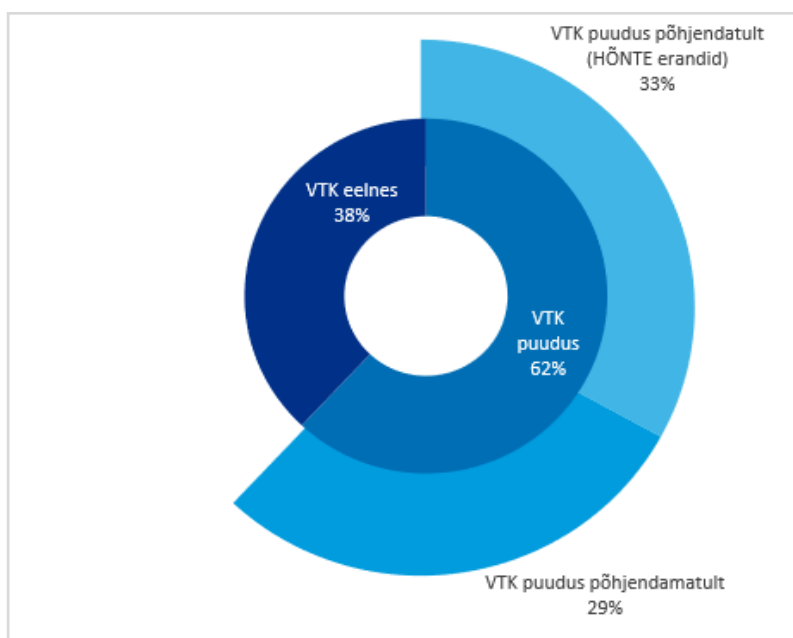
<sup>10</sup> Vt täpsemalt HÕNTE § 1 lg 2.





**Joonis 5.** Justiitsministeeriumile VTK-ta esitatud eelnõude arv VTK puudumise põhjuse järgi.

Järelikult on paljudel juhtudel VTK koostamata jätmise põhjendatav ning HÕNTE jätab piisavalt paindlikkust. Vaadates tervikpilti, olid 2023. aastal 35% eelnõudest sellised, millele eelnes VTK. 37% eelnõude puhul oli VTK puudumine õigustatult põhjendatud eespool nimetatud eranditega, kuid ülejäänud 27% eelnõude kohta tuleb nentida, et VTK jäeti koostamata olukorras, kus see oleks siiski vajalik olnud, mistõttu ei järgitud seadusandja ettenähtud õigusloomeprotsessi.



**Joonis 6.** Justiitsministeeriumile VTK-ga ja VTK-ta esitatud eelnõude arv ning ministeeriumi hinnang VTK puudumisele (erandi õigustatusele) 2023. aastal.

Põhjusi, miks õigusloomeprotsessi ja hea õigusloome põhimõtete järgimine on oluline, on mitmeid. Kui ühe õigusliku algatuse puhul on eesmärk tagada parim

---

võimalik lahendus, mis arvestaks nii õiguse adressaatide huviga kui ka olemasolevate ressurssidega, siis laiemalt seostub hea õigusloome elanikkonna usaldusega riigi vastu. Kui huvirühmadel ja avalikkusel on kindlus, et seadusi luuakse kokkulepitud reegleid järgides, sh huvirühmi kaasates, siis suureneb usaldus langetatud otsuste vastu ning paraneb valmisolek kehtestatud norme järgida. Kokkulepitud reeglitest kõrvalekaldumisel on vastupidine mõju.

Andmete järgi 2023. aastal üldine usaldus Vabariigi Valitsuse tegevuse suhtes kahanes. Riigikantselei tellitud avaliku arvamuse seireuuringu<sup>11</sup> tulemuste järgi vähenes elanike usaldus Vabariigi Valitsuse vastu aasta jooksul rekordmadalale tasemele: kui aasta alguses märkis 54% elanikest, et nad usaldavad Vabariigi Valitsust, siis aasta lõpuks oli vastav näitaja 37%. Usalduse kahanemist kinnitab ka käesoleval aastal OECD avaldatud usaldusväärse uuring: Eesti elanike osakaal, kes vastasid, et nad usaldavad valitsust, kahanes kahe aastaga 47%-lt 38%-ni.<sup>12</sup>

Muutunud julgeolekuolukord ja kaitsekulude suurenemine tingisid 2023. aastal hulga kiireloomulisi eelnõusid, mis olid mõeldud riigi tulude suurendamiseks või kulude vähendamiseks, kuid mille menetlemisel ei järgitud alati hea õigusloome põhimõtteid. Kui ühe eelnõu mõju õiguskorrale ja valitsuse usaldusväärsele saab pidada marginaalseks, siis tagajärg on sootuks teine, kui üksikjuhtumitest kujuneb praktika.

## 2. Põhiseaduspärasuse hindamine

---

- Loodavate seaduste põhiseaduspärasuse tagamine on õigusloome korralduse üks peamisi eesmärke. Kavandatavate muudatuste vastavust põhiseadusele tuleb hinnata õigusloome eri etappides, sealhulgas juba Eesti seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidu asjades.
- Eri aastate kohta koostatud ülevaadetele lisatud eksperdiarvamustes on korduvalt jõutud järeldusele, et põhiseaduspärasuse abstraktne hindamine õigusloomes vajab järjepidevat tähelepanu. Vaja oleks nii selgemat regulatsiooni kui ka õigusloomepädevuse parandamist. Edasist

---

<sup>11</sup> Riigikantselei tellitavad avaliku arvamuse uuringud:

[https://www.riigikantselei.ee/uuringud?view\\_instance=1&current\\_page=1](https://www.riigikantselei.ee/uuringud?view_instance=1&current_page=1).

<sup>12</sup> OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results, OECD, 2024:

[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results\\_eeb36452/9a20554b-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_eeb36452/9a20554b-en.pdf), lk 24 (figure 1.3).

---

arutelu vajab põhiseaduspärasuse analüüsi koostamine Euroopa Liidu õigusloomeprotsessis osalemise käigus.

- Seaduseelnõu seletuskirjas tuleb põhiseaduspärasust hinnata alati neil juhtudel, kui põhiõiguste riive on intensiivne või võib osutada põhjendamatult ebaproportsionaalseks. Justiitsministeerium juhib kooskõlastamise käigus tähelepanu põhiseaduspärasuse analüüsimise vajadusele.

---

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. ÖPPA 2030 punkt 1 näeb ette, et õigusloomepoliitika kujundamisel ja rakendamisel tagatakse põhiseadusest lähtuv õiguskord. Loodavate seaduste põhiseaduspärasuse tagamine on seega hea õigusloome üks peamisi eesmärke ja tunnuseid.

Käesolevale ülevaatele lisatud eksperdiarvamuses on põhiseaduspärasuse hindamist käsitletud mitmest küljest, peatudes muu hulgas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse omavahelise suhestumise küsimusel ning põhiseaduspärasuse abstraktsel hindamisel nii VTK kui ka seaduseelnõu etapis. Arvamuses juhitakse tähelepanu praktika kitsaskohtadele ning antakse soovitusi edaspidiseks.<sup>13</sup>

Kokkuvõtvalt peaks eksperdiarvamuse järgi VTK etapis põhiseaduspärasuse analüüsimine piirduma osutamisega võimalikele põhiseaduspärasuse riivetele. Seevastu seaduseelnõu etapis tuleks sisse viia senisest selgem nõue kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamiseks, mis annaks märku edasisel menetlemisel ilmnedavatest probleemidest ning aitaks kujundada Eesti riigiõiguspraktikat.

Arvamuses rõhutatakse põhimõttelist vajadust lähtuda Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi õigussüsteemide suhetes esmasuse, mitte ülimuslikkuse printsiibist. Põhiseaduspärasuse analüüsi kvaliteedi hindamist on Justiitsministeerium pidanud oluliseks ka eelnevatel kordadel eksperdiarvamusi tellides. Seni koostatud arvamustes on jõutud järeldusele, et seaduseelnõude seletuskirjades reeglina põhiseaduspärasuse analüüs puudub või on puudulik, ning leitud, et põhiseaduspärasuse hindamine eeldab järjepidevat õigusloomepädevuse parandamist ja vajaduse korral HÕNTE-s nõuete täpsustamist.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Vt täpsemalt eksperdiarvamus, lk 16.

<sup>14</sup> Eksperdiarvamus Riigikogu otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ täitmise kohta, 2021, Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, <https://www.just.ee/media/3125/download>.

---

Oskuste arendamiseks on Justiitsministeerium korraldanud õigusloomejuristidele temaatilisi koolitusi ning muude koolituste käigus suurendanud üldist teadlikkust põhiseaduspärasuse hindamise vajalikkusest. 2023. aastal korraldati koostöös Tartu Ülikooliga põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise praktiline koolitus, millest sai osa 25 õigusloomejuristi. Ka eelnõude läbivaatamise käigus juhib Justiitsministeerium tähelepanu, kui muudatusega võib kaasneda oluline riive isikute põhiõigustele või -vabadustele.

Olukorrast ülevaate saamiseks hindas Justiitsministeerium põhiseaduspärasuse analüüsi esitamist 2023. aastal koostatud seaduseelnõude seletuskirjades. Valimisse kaasati Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõud, mis võeti Riigikogus vastu 2023. aastal.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Tingimuseks võeti ka algatamine 2023. aastal, sest toimusid Riigikogu valimised.

### **Kokkuvõtte analüüsid**

26 seadusest oli põhiseaduspärasust analüüsitud kaheksa seaduse seletuskirjas. Seejuures oli kuue eelnõu puhul põhiseaduspärasuse analüüs olemas juba I kooskõlastusringil. Nendeks eelnõudeks olid:

1. kogumispensionide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (algataja RaM)
2. perehüvitiste seaduse ning perehüvitiste seaduse, perekonnaseaduse ja töölepingu seaduse muutmise seaduse muutmise seadus (algataja SoM)
3. tulumaksuseaduse ja kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seadus (algataja RaM)
4. perekonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (algataja JuM)
5. tulumaksuseaduse ning ning sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse muutmise seadus (algataja RaM)
6. kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse täiendamise seadus (algataja RaM)

Nendest kuuest eelnõust, kus koostaja ise pidas põhiseaduspärasuse analüüsi oluliseks, olid neli algatatud Rahandusministeeriumis. Vahetult maksude, rahaliste kohustuste või toetustega seonduv haakub arusaadavalt suurel määral põhiõigustega ning rõõm on nentida, et selliste eelnõude koostajad peavad põhiseaduspärasuse analüüsimist oluliseks.

Siiski ei ole põhiseaduspärasust analüüsitud kõikides maksudega seotud ja valimisse mahtunud eelnõudes, näiteks aktsiiside ja hasartmängumaksu muutmise eelnõude puhul ei ole seletuskirjades põhjalikku põhiõiguste riive analüüsi. Samas nenditakse näiteks hasartmängumaksu muutmise eelnõu seletuskirjas, et maksumäära tõstmisel arvestatakse, et mõju sektori arengule ei oleks liiga koormav: „Sealjuures välditakse ettevõtluskeskkonna olulist muutmist, et säiliks Eesti seinine konkurentsieelis eelkõige kaughasartmängu sektoris. Muudatuste eesmärgiks ei ole ka käitumuslike muutuste esilekutsumine hasartmängude mängijate hulgas.“

Sama lähenemine on võetud ka alkoholiaktsiisi tõstmisel – valitud on mõõdukas tempos aktsiisi tõus, mis ei tohiks oluliselt suurendada piirikaubandust ega avaldada tugevat mõju Eesti majandusele. Riigil on õigus kehtestada makse, et oma kulutusi katta, seejuures on õigus maksumäärasid regulaarselt üle vaadata. Põhiõiguste rikkumisena võib kõne alla tulla eelkõige ebaproportsionaalne maksumäära tõus või maksumäära liiga sage muutmine. Nii ei saa öelda, et põhiseaduspärasuse analüüsi puudumine näiteks maksuseaduste muutmise eelnõude seletuskirjadest, kuigi muudatused (eelkõige tarbimismaksude suurendamine) enamasti riivavad põhiõigusi, on alati märk hoolimatust suhtumisest põhiseadusesse.

Kahe eelnõu puhul lisati põhiseaduspärasuse analüüs eelnõu menetluse hilisemas etapis. Relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja täiendati esimese lugemise järel eraldi struktuuriosaga põhiseaduspärasuse analüüsi kohta. Struktuuriosa on mahukas – üle nelja lehekülje, välja on toodud põhiõiguslike väärtuste erinevad riived, näiteks menetluse ja seaduse kaitse põhiõiguse riive, kohtuliku õiguskaitse põhiõiguse riive, samuti kohaliku omavalitsuse enesemääratlemisõiguse riive. Keskkonnatasude seaduse, metsaseaduse ja tööstusheite seaduse muutmise seaduse kooskõlastamisel tegi märkuse põhiseaduspärasuse analüüsi puudumise kohta Justiitsministeerium. Riigikogule esitatud seletuskirjas on põhiseaduspärasuse analüüs olemas – seletuskirjas on sellele pühendatud omaette struktuuriosa, analüüsi tegemisel on lähtunud Riigikohtu praktikas ja õiguskirjanduses üldiselt omaks võetud proportsionaalsuse hindamise skeemist.

---

Analüüsi kokkuvõtteks saab öelda, et 26 seadusest kaheksa puhul oli eelnõu seletuskirjas põhiseaduspärasust analüüsitud, mis moodustab ligikaudu 30% juhtudest. Enamasti oli analüüsi teinud vastutav ministeerium ise enne eelnõu kooskõlastamisele esitamist. Kolmel korral juhtis analüüsi puudumisele või puudulikkusele tähelepanu Justiitsministeerium, millest kahel juhul tähelepanekule reageeriti.

Ligikaudu 70% seaduseelnõude puhul ei olnud muudatuste põhiseaduspärasust sisuliselt hinnatud. Tuleb siiski arvestada, et iga lahenduse ja iga valitud meetme puhul ei ole põhiseaduspärasuse analüüsi koostamine vajalik ega põhjendatud. Kõik kavandatavad normid on üldjuhul taandatavad põhiseadusele (enamasti esineb seos põhiõigustega) ning põhiseaduspärasuse lausaline hindamine tooks kaasa selle, et tõestama hakatakse ilmselget. See aga muudaks õigusloome kohmakaks ja ajakulukaks ning raskendaks seletuskirja loetavust.

Otsus, kas ja milliste õigusnormide kohta tuleb põhiseaduspärasuse analüüs esitada, jääb teha iga eelnõu kohta eraldi. Analüüs tuleb tingimata teha näiteks juhtudel, kus põhiõiguste riive on intensiivne, kus riive võib osutada põhjendamatult ebaproportsionaalseks või kus on võimalik vastuolu muu riigielu korralduse põhiküsimusega.

### 3. Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine

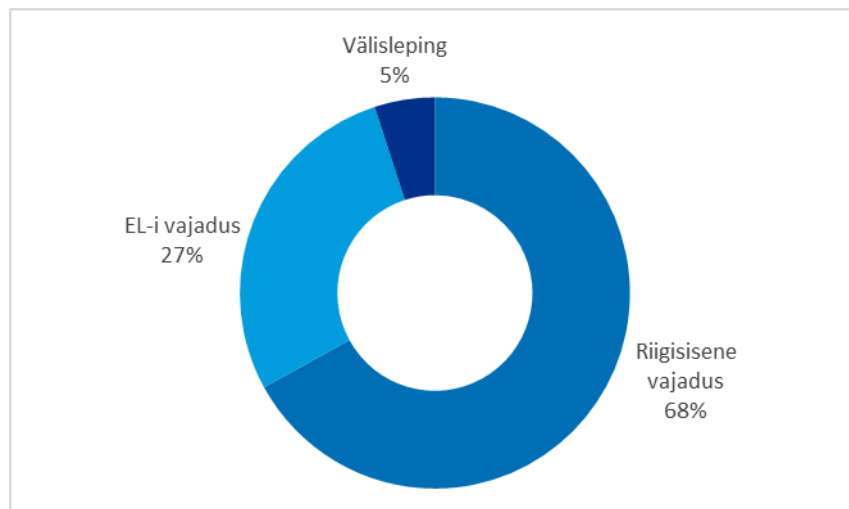
---

- 2023. aastal andsid Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel tooni keskkonnanäesmärkidest ajendatud ning rahandusvaldkonnaga seotud õigusaktid. Ligikaudu kolmandik Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõudest tuleneb jätkuvalt Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise vajadusest.
  - Üldjuhul tuleb vältida riigisiseste muudatuste kavandamist Euroopa Liidu direktiivi ülevõttvas seaduseelnõus, samuti direktiivi miinimumist laiemat ülevõtmist. Kui ministeerium peab seda siiski vajalikuks, tuleb tehtud valikud seletuskirjas esile tuua ja neid põhjendada.
- 

2023. aastal tulenes jätkuvalt märkimisväärne osa seaduseelnõudest vajadusest üle võtta või rakendada Euroopa Liidu õigusakti. Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud eelnõudest 28% olid kas osaliselt või täielikult seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega (joonis 7).

Mitmed neist eelnõudest olid ajendatud keskkonnanäesmärkidest – näiteks eelnõud taastuenergia kasutamise edendamiseks, veoauto teekasutustasu

määrade tõstmiseks ning taaskasutusvee tootmiseks ja kasutamiseks.<sup>16</sup> Aga oli ka rahandust puudutavaid teemasid, nagu näiteks e-kaubanduse maksupettuste tuvastamine, krüptovaraturu reguleerimine, hargmaiste kontsernide tulumaksu aruandlus ning finantssektori teenuste katkemise riskide maandamine.<sup>17</sup> Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmiseks valmistati ette ka kollektiivse esindushagi ning konkurentsijärelevamenetluse regulatsioon.<sup>18</sup>



**Joonis 7.** Justiitsministeeriumile esitatud eelnõude jaotus muutmisvajadusest lähtuvalt, 2023. aasta.

Euroopa Liidu õigusest tulenevate seaduseelnõude kontrollimisel pöörab Justiitsministeerium tähelepanu muu hulgas järgmistele aspektidele:

- eelnõu vastavus Eesti varasematele seisukohtadele;
- miinimumist laiem ülevõtmine;
- direktiivi kaalutusruum ja selle selgitamine;
- riigisiseste muudatuste lisamine eelnõusse.

Selleks, et mitte seada ohtu direktiivi tähtaegset ülevõtmist või määruse rakendamist, välditakse riigisisest vajadusest lähtuvate muudatuste lisamist eelnõusse. Kuid nagu igal reeglil, on ka siin praktikas erandeid. Näiteks kui tegemist on tehnilist laadi vea parandamisega, milleks eraldi eelnõu koostada ei ole mõttekas, on Justiitsministeerium nõustunud ka vastavate muudatuste kavandamisega Euroopa Liidu õigust ülevõtvast või rakendavas eelnõus.

<sup>16</sup> Riigikogu menetluses eelnõud vastavalt 356 SE, 302 SE ja 346 SE.

<sup>17</sup> Käibemaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus 225 SE (maksupettused e-kaubanduses), krüptovaraturu seadus 398 SE, maksualase teabevahetuse seaduse, maksukorralduse seaduse ja tulumaksuseaduse täiendamise seadus 379 SE (hargmaiste kontsernide tulumaksu aruandlus), Finantsinspektsiooni seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 422 SE (finantssektori teenuste katkemine).

<sup>18</sup> Riigikogu menetluses eelnõud 334 SE ja 384 SE.

---

2023. aastal esitas Euroopa Liidu asjade komisjon Vabariigi Valitsusele pöördumise Euroopa Liidu algatuste kohta Eesti seisukohtade kujundamise ja Euroopa Liidu õigusaktide riigisisesse õigusesse ülevõtmise korralduse kohta.<sup>19</sup> Kirjas rõhutatakse, et Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine peab olema korrektne, liialdusteta ja tervele mõistusele toetuv ning Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel tuleb lähtuda selle mõttest ja sisulistest eesmärkidest. Väljendatakse soovi, et Euroopa Liidu õigust ülevõtavad seadused ja määrused oleksid vabad riigisisestest algatustest ning et Eesti elanikele ja ettevõtjatele ei pandaks ülemääraseid kohustusi.

Nimetatud põhimõtetega saab nõustuda. Peavastutus on siinkohal algatust ettevalmistaval ministeeriumil, kellel on parim teadmine nii Euroopa Liidu õigusaktist, Eesti varasematest seisukohtadest kui ka riigisisestest regulatsioonist. Läbipaistvuse tagamisel on oluline roll seaduseelnõu seletuskirjal, kus ministeeriumil tuleb kaalutluskohi ja tehtud valikuid põhjendada. Kuigi üldine põhimõte on, et direktiiv tuleb üle võtta minimaalsel nõutud tasemel, et kaasnevad piirangud ja koormus oleksid võimalikult väiksed, siis aeg-ajalt esineb ka erandlikke olukordi, millega arvestada. Näiteks kui riigis juba kehtib rangem standard, kui direktiiv ette näeb, näiteks tarbijakaitse valdkonnas, on direktiivi laiem ülevõtmine põhjendatud. Küll aga tuleb taolisi olukordi seletuskirjas selgitada.

Justiitsministeeriumi eestvedamisel regulaarselt koos käiv õigusloomejuhtide ümarlaud pakub võimalust ministeeriumide ja Riigikantselei õigusloomejuhtidel kokku saada ning arutada õigusloomega seotud teemasid. Euroopa Liidu õiguse riigisisene rakendamine oli 2023. aastal korduvalt arutluse all, et ühtlustada praktikat ja vahetada infot.

## 4. Kaasamine ja kooskõlastamine

---

- Riigikantselei eestvedamisel valmisid 2023. aastal avatud valitsemise teekaart ning teekaart kaasamistegevusteks Euroopa Liidu asjade menetlemisel. Nende eesmärk on parandada valitsusasutuste kaasamispraktikat. Lisaks korraldati rahvusvaheline avatud valitsemise partnerluse tippkohtumine.
- Huvirühmade kaasamine peaks algama juba enne õigusakti väljatöötamist, kuid praktikas see alati nii ei ole. Sageli langeb huvirühmadele arvamuse

---

<sup>19</sup> Euroopa Liidu õiguse mõistliku ülevõtmise tagamiseks planeeritavad tegevused – 23.05.2023. a kiri nr 2-7/23-88/1.



---

avaldamiseks jäetud aeg kokku valitsusasutuste vahelise kooskõlastamisega.

- 2023. aastal oli seaduseelnõude keskmine kooskõlastusperiood 12 tööpäeva. 48% eelnõude puhul järgiti Vabariigi Valitsuse reglemendist (VVR) tulenevat 15-päevast kooskõlastustähtaega, ülejäänute puhul mitte.

---

## Kaasamine

Väliste osapoolte kaasamine poliitikaotsuste kujundamisse on lahutamatu osa demokraatlikust riigivalitsemisest. Kaasamine, olles omane igasugusele poliitikakujundamisele, on kriitilise tähtsusega just õigusloomes, kus tehtud valikutel on õiguse adressaatidele vahetu mõju.

ÕPPA 2030 sätestab, et regulatsioonist mõjutatud isikutega arutatakse eelnõu põhilahendusi võimalikult varases etapis. Kaasamine peaks olema seostatud õigusloomemenetlusega tervikuna ning toetatud riigiasutuste töökorraldusega. ÕPPA 2030-s nähakse valitsusele muu hulgas ette kohustus seirata valitsusasutuste kaasamispraktikat.<sup>20</sup>

2023. aasta oli kaasamise ja avatud valitsemise valdkonnas tegevusrohke. Aasta alguses valmis Riigikantselei eestvedamisel avatud valitsemise teekaart, mis sisaldab 30 ettepanekut valitsusasutustele ja kohaliku omavalitsuse üksustele, et parandada kaasavat otsustamist ja korrastada koostööviise avalike asjade ajamisel.<sup>21</sup> Teekaardi koostas avatud valitsemise eksperdirühm, mis tegutses 2022. aasta septembrist 2023. aasta märtsini.<sup>22</sup>

Teekaardi ettepanekute rakendamise tulemuseks on selgemad reeglid, asjakohased kaasamismeetodid, paremad oskused ja hoiakud. Mitmete ettepanekute elluviimisel on koordineeriv roll Riigikantseleil, kes on vajalike tegevustega ka alustanud. Samuti on ettepanekute rakendamisega algust teinud ministriumid. Näiteks on mitme ministeeriumi kodulehel avaldatud

---

<sup>20</sup> ÕPPA 2030 punktid 12.2., 12.2.1. ja 12.2.3.

<sup>21</sup> Teekaart: <https://www.riigikantselei.ee/media/2566/download>.

<sup>22</sup> Avatud valitsemise eksperdirühma kuulusid lisaks Riigikantseleile Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Eesti Linnade ja Valdade Liidu, Vabaühenduste Liidu, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Töandjate Kesklidu, Eesti Keskkonnaühenduste Koja, Eesti Noorteühenduste Liidu, MTÜ Eesti Külaliikumine Kodukant, Sotsiaalse Innovatsiooni Labori, E-riigi Akadeemia ja Korruptsioonivaba Eesti esindajad.

---

kaasamisplaanid, mille eesmärk on informeerida huvirühmi ja avalikkust eelseisvatest kaasamistegevustest võimalikult varakult.<sup>23</sup>

Samuti valmis aasta lõpupoole Riigikantselei tellimisel „Kaasamistegevused EL asjades: teekaart“, mis täpsustab avatud valitsemise teekaardi ettepanekuid Euroopa Liidu asjade menetlemise seisukohast. Selle eesmärk on muuta otsustamine avatumaks ja läbipaistvamaks Euroopa Liidu õigusaktide väljatöötamisel, sealhulgas nii Eesti seisukohtade kujundamisel kui ka hilisemates menetlusetappides.

2023. aastal oli Eesti rahvusvaheliselt suurema tähelepanu all ka kui avatud valitsemise eestkõneleja. Avatud valitsemise partnerluse kaaseesistujana korraldati Riigikantselei juhtimisel VIII avatud valitsemise partnerluse tippkohtumine, kus osales ligi 2000 külalist avalikust ja vabasektorist 104 riigist, sh 74 delegatsiooni. Kahe päeva jooksul peeti 48 arutelu, kus osales 295 kõnelejat. Aruteluprogrammi kõrval toimus 144 kahepoolset kohtumist, et riigid saaksid jagada oma avatud valitsemise kogemusi ja õppetunde.

### Kooskõlastamine

Kooskõlastamine on oluline etapp õigusakti väljatöötamisel. Kooskõlastamise all peetakse silmas õigusakti eelnõu kooskõlastamist teiste asjassepuutuvate ministeeriumide, Riigikantselei ja teatud juhtudel ka kohaliku omavalitsuse üksuste liiduga.<sup>24</sup> Selle käigus vaatavad ministeeriumid kavandatava õigusakti enda valitsemisala puudutavas osas läbi ning esitavad arvamused ja ettepanekud eelnõu muutmiseks. Muude aspektide kõrval kontrollib iga ministeerium, kas eelnõu mõju tema valitsemisalale on piisavalt hinnatud.

Kuid kooskõlastamine ei seisne pelgalt tagasiside kogumises halduse sees, see kätkeb ka õigusloome läbipaistvuse eesmärki ja avalikkuse kaasamist. Enamasti

---

<sup>23</sup> Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kaasamiskava: <https://www.agri.ee/ministeerium-uudised-kontakt/kaasamine-osalemine/kust-saab-infot-ja-kuidas-osaleda>.

Haridus- ja Teadusministeeriumi kaasamiskava: <https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/oigusloome#haridus-ja-teadusmi>.

Justiitsministeeriumi kaasamisplaan: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/kaasamine>.

<sup>24</sup> Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lg 1 kohaselt tuleb enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu või muu küsimuse Vabariigi Valitsusele esitamist kooskõlastada see teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid. Seaduse ja Riigikogu otsuse eelnõu kooskõlastatakse Justiitsministeeriumiga. Eelnõu, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust, kooskõlastatakse üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liiduga.

---

esitatakse eelnõu kooskõlastamisega samal ajal arvamuse avaldamiseks ka huvirühmadele ja asjassepuutuvatele asutustele. Kooskõlastamine käib eelnõude infosüsteemi vahendusel, mille kaudu jõuab kavandatav õigusakt esmakordselt avalikkuse ette.

Seega on kooskõlastamine oluline etapp avatud valitsemise ja hea õigusloome põhimõtete edendamisel. Kuigi avatud valitsemise ja strateegilise planeerimise vaatest on õigusloomeprotsess pigem hiline aeg sisulise kaasamisega alustamiseks, tuleb arvestada, et mitte igale õiguslikule algatusele ei pruugi praktikas eelneda varane koostöö huvirühmadega. Näiteks võib algatus tuleneda ootamatult ilmnenud probleemist (mida näitas Ukraina sõda 2022. aastal) või hoopis poliitilise eesmärgi kiireloomulisest elluviimisest. Õigusloomeprotsess peab tagama kaasamisele esitatavate minimaalsete nõuete täitmise ka olukordades, kus õigusliku reguleerimise vajadus on tekkinud ootamatult. Avalik kooskõlastamine aitab seda funktsiooni täita.

Kooskõlastamine on üks väheseid seadusloome etappe, mis on ajaliselt piiritletud. Vabariigi Valitsuse reglement näeb ette, et eelnõu või muu küsimus kooskõlastatakse või jäetakse põhjendatult kooskõlastamata üldjuhul viieteistkümne tööpäeva jooksul.<sup>25</sup> Võrdluseks, kaasamise heast tavast tuleneb, et avalik konsulteerimine peaks kestma neli nädalat.<sup>26</sup> Praktikas langevad aga kooskõlastamise ja avalikkusega konsulteerimise ajad enamasti kokku.

2023. aasta sügisel saatsid ettevõtlusorganisatsioonid peaministrile ühispöördumise, milles väljendati rahulolematust ministeeriumide õigusloomepraktikaga, kus ettevõtluskeskkonda oluliselt mõjutavate eelnõude puhul jätavad ministeeriumid ettevõtlusorganisatsioonidele arvamuse avaldamiseks mõned üksikud tööpäevad. Juhiti ka tähelepanu, et plaanitavate muudatuste mõjuanalüüs on sageli puudulik, muudatused ei ole sisuliselt põhjendatud ning esineb muid hea õigusloome põhimõtete rikkumisi.<sup>27</sup>

Pöördumisest ajendatuna analüüsis Justiitsministeerium kooskõlastamisperioodi kestust kõigi 2023. aastal kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõude näitel.

---

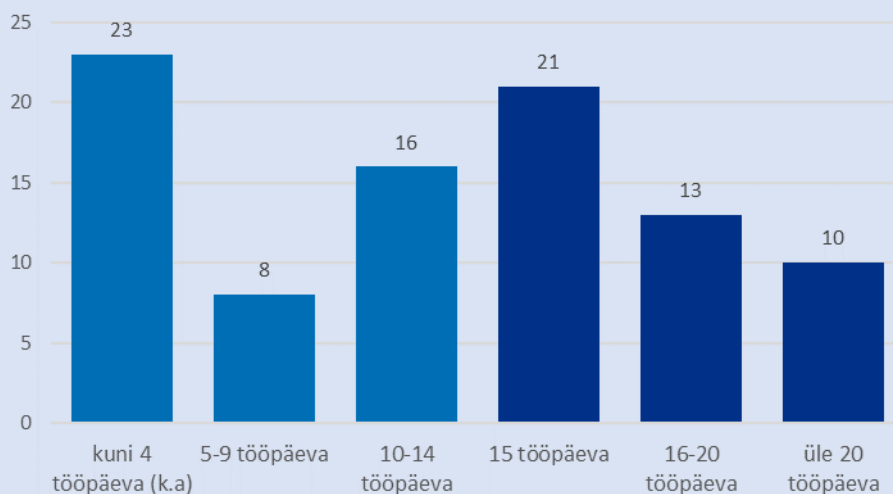
<sup>25</sup> VVR § 7 lg 1: *Eelnõu või muu küsimuse kooskõlastamiseks antakse piisav tähtaeg, mis on vajalik asja sisuliseks läbivaatamiseks. Eelnõu või muu küsimus kooskõlastatakse või jäetakse põhjendatult kooskõlastamata üldjuhul viieteistkümne tööpäeva jooksul. Põhjendatud juhtudel võib kooskõlastamiseks esitaja poolt või kooskõlastaja taotlusel tähtaega muuta.*

<sup>26</sup> Vt VVR § 4 lg 2. Kaasamise hea tava: <https://riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>.

<sup>27</sup> Pöördumine Justiitsministeeriumi avalikus dokumendiregistris: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/14679627>.

### **Kokkuvõte analüüsist**

Eelnõude infosüsteemi kaudu esitati 2023. aastal kooskõlastamiseks 91 seaduseelnõu. Nende keskmine kooskõlastusperiood esimesel ringil oli 12 täistööpäeva. 91 eelnõust 44 puhul (48%) järgiti Vabariigi Valitsuse reglemendist tulenevat 15-päevast tähtaega, ülejäänud 47 eelnõu puhul mitte (joonis 8).



**Joonis 8.** Kooskõlastusperioodi kestus I ringil (täistööpäevades, N=91)

Andmed kinnitavad, et ettevõtjate kriitikaga tuleb nõustuda – arvamuse avaldamiseks jäetakse huvirühmadele sageli liiga vähe aega. Ilmneb, et ettenähtud tähtajast lühem kooskõlastusaeg ei ole erand, vaid pigem sage praktika. Eriti kriitiliselt saab hinnata vastavust hea õigusloome põhimõtetele nende 23 seaduseelnõu puhul, kus kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks jäeti vähem kui viis tööpäeva. Selle aja jooksul ei ole võimalik esindusorganisatsioonidel kujundada sisulist seisukohta, rääkimata oma liikmetelt tagasiside küsimisest. Ka teistele ministriumidele ei ole see piisav aeg tagasiside andmiseks.

Peaaegu kõigi nende 23 eelnõu puhul oli tegemist koalitsioonileppes ajendatud või 2024. aasta riigieelarve seaduse menetlemisega seotud eelnõuga. Eelnõud puudutasid selliseid teemasid nagu näiteks maksumäärade tõstmine (145 SE, 146 SE, 147 SE, 148 SE), kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi ümberkorraldamine (215 SE), abieluvõrdsus (207 SE), saastetasumäärade tõstmine (300 SE) ning kõrgemate riigiteenijate palgakasvu vähendamine (305 SE). Nende eelnõude menetlemisel kalduti kõrvale ka muudest hea õigusloome põhimõtetest. Näiteks 23 eelnõust vaid viiele eelnes väljatöötamiskavatsus.

1. mail 2023 jõustus Vabariigi Valitsuse reglemendi muudatus, mille järgi esitatakse seaduseelnõud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks edaspidi kaks korda. Muudatus annab Justiitsministeeriumile võimaluse esitada sisulised ettepanekud eelnõu kohta varem. Samas on endiselt tagatud, et Justiitsministeerium kontrollib eelnõu vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale enne selle esitamist Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Praktikas muutuvad sageli eelnõud pärast esimest kooskõlastusringi sisuliselt, mistõttu on

---

suurenenud Justiitsministeeriumi töökoormus. Muudatuse mõju on siiski peamiselt haldusesisene ning väliseid osapooli ei mõjuta.

## 5. Õiguskeel

---

- Püüdlus selge ja lihtsa õiguskeele poole on õigusloomepoliitika püsiv eesmärk. Seaduseelnõud ja seletuskirjad peavad olema õiguslikult ja terminoloogiliselt täpsed, samas ei pruugi õiguslikult täpne tekst olla selge tavalugejale. Õigusaktide keeletoimetamine aitab leida tasakaalu nende kahe eesmärgi vahel.
  - Õiguskeele ja seaduseelnõude keeletoimetamise arendamiseks ilmub ajakiri Õiguskeel, Justiitsministeeriumi eestvedamisel peetakse õiguskeelepäeva, korraldatakse keelekoolitusi õigusloomejuristidele ja regulaarselt käib koos eelnõude keeletoimetajate ümarlaud.
- 

ÕPPA 2030 näeb ette, et õigusaktide keel peab olema selge, täpne ja võimalikult lihtne.<sup>28</sup> Õigusaktide selguse ja täpsuse nõue sisaldub ka HÕNTE-s, mis sätestab, et seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne.<sup>29</sup> Seda nõuet on eelnõusid koostades ning neid õiguslikult ja normitehniliselt kontrollides ning keeleliselt toimetades alati silmas peetud. Seaduste arusaadavus on oluline, et norme oleks võimalik järgida ja rakendada. Samas võib mõnikord olla raske saavutada korruga lihtsust, selgust ja täpsust, sest võib juhtuda, et mida õiguslikult täpsem on tekst, seda vähem selge on see tavalugejale. Mõnikord võib eelnõu olla keeruline ka seetõttu, et sellega reguleeritav valdkond ise on keeruline. Aga püüdlus lihtsuse ja selguse poole on alati alles.

Õiguskeele küsimustele tähelepanu juhtimiseks ilmub kord kvartalis ajakiri Õiguskeel ning üle aasta toimub traditsiooniline õiguskeelepäev, mis toob kokku õigusloomejuristid ja seaduseelnõude keeletoimetajad. Viimane õiguskeelepäev peeti 1. novembril 2024.

ÕPPA 2030 kohaselt peaks terminoloogiliselt ühtlase ja korrektse õiguskeele saavutamiseks eelnõu koostaja alustama keeletoimetajaga koostööd juba eelnõu VTK etapis. Töökorralduslikult tuleb tagada, et valitsuselt Riigikogule esitatav eelnõu on tervikuna keeleliselt toimetatud.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> ÕPPA 2030 punkt 13.

<sup>29</sup> HÕNTE § 15 lg 2.

<sup>30</sup> ÕPPA 2030 punkt 13.2.

---

Koolitustel, ümarlaudadel ja igapäevatöö käigus on Justiitsministeerium soovitanud normikirjutajatele, et kui eelnõuga võetakse kasutusele uusi termineid või mõni läbiv keelekonstruktsioon tundub küsitav, peetaks kohe nõu toimetajaga. Nii on suurem lootus, et eelnõu hilisemas etapis terminivaidlusi ei teki ja et Eesti seadusesse ei jõua ebasoovitavaid keelendeid. Samuti tuleb Justiitsministeerium pidevalt meelde nõuet, et enne eelnõu kooskõlastusringile saatmist peab toimetaja olema üle vaadanud ka selle viimase versiooni.

Eelnõude keeleteoimetamine on osaliselt koondunud Justiitsministeeriumi. Lisaks Justiitsministeeriumi eelnõudele toimetame aastast 2022 ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelnõusid ning 2024. aasta veebruarist ka Kliimaministeeriumi eelnõusid. Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituses töötab viis keeleteoimetajat, kes lisaks eelnimetatud toimetamistööle teevad kõigile valitsuse seaduseelnõudele keelekontrolli.

ÕPPA 2030 näeb valitsusele ette kohustuse tihendada eelnõude keeleteoimetajate koostööd, luues toimiva ja regulaarse koostöövormi.<sup>31</sup> 2021. aastal Justiitsministeeriumi algatusel loodud õigustloovate aktide keeleteoimetajate ümarlaud koguneb kolm korda aastas. Ministeeriumide, Riigikantselei ja Riigikogu Kantselei eelnõutoimetajad on kokku saanud kümnel korral. Arutatud on selliste temade üle nagu koosloomekeskkond, toimetajate töökorraldus, Eesti Keele Instituudi keelesoovituste muutumine, selge keel, lühendite õigekiri, muutmisvormelid, ajamäärangud jm. Kõige suurem väärtus ümarlaua juures on aga see, et toimetajad tunnevad üksteist ning saavad ühiselt leida lahendusi praktikas kerkinud probleemidele.

ÕPPA 2030 näeb ette, et keelekoolitused muudetakse regulaarseks ja kohustuslikuks kõigile õigusloomepoliitika kujundamisega seotud ametnikele. Justiitsministeeriumi toimetajad teevad keelekoolitusi nii alustavatele kui ka kogunud õigusloomeametnikele: 2023. aastal tehti kolm keelekoolitust alustava õiguslooja koolituse raames ja üks keelekoolitus kogenumatele õigusloomeametnikele.

## 6. Mõju hindamine

---

- Kavandatava õigusakti mõju hindamine on osa heast õigusloomest. Tegemist on abstraktse hindamise või hinnangu andmisega, sest tegelik mõju saab selguda üksnes muudatuse rakendamisel. Üks võimalus mõju

---

<sup>31</sup> ÕPPA 2030 punkt 13.4.

---

eelhindamiseks on muudatuse katsetamine piiratud mahus ja/või piiratud perioodil.

- Mõjuanalüüs seletuskirja osana peab olema objektiivne ja andmepõhine ning kaardistama mõjutatud sihtrühmad ja võimalikud riskid.
  - Õigusloomes on mõju hindamise üks osa järelhindamine – õigusliku muudatuse mõju hindamine pärast selle rakendamist. Justiitsministeerium seirab järelhindamise kohustuse võtmist ja täitmist, kuid järelhindamise tegemisel on igal ministeeriumil lai otsustusruum.
- 

Valitsuse õigusloome lahutamatu osa on hinnata, kuidas hakkab kavandatav regulatsioon mõjutama Eesti inimesi, ettevõtjaid, asutusi ja keskkonda. Õigusaktide mõju hindamine on eelkõige hinnangu andmine, sest tegelik mõju selgub alles hiljem, pärast muudatuste jõustumist ja rakendamist.

Siiski on *ex ante* mõju hindamine oluline osa läbipaistvast ja andmepõhisest otsustamisest. See aitab kaardistada mõjutatud sihtrühmad, soovitud ja soovimatud mõjud ning võimalikud riskid ning anda hinnangu riigi kulude ja tulude muutumisele. Seaduseelnõu seletuskirjas või VTK-s sisalduv mõjuanalüüs on seega suuresti prognoosiv, kuid sellele vaatamata oluline infoallikas edasiste otsuste kujundamisel, samuti põhiseaduspärasuse hindamisel ja kaasamisel. Praktika on näidanud, et kui mõjuanalüüsis on märkimisväärseid puudujääke, suurendab see huvirühmade hulgas rahulolematust ja vastuseisu kavandatud muudatustele.

Hea mõjuanalüüs on objektiivne, tugineb andmetele ning arvestab eri sihtrühmade ja piirkondadega. ÕPPA 2030 sätestab arengusuunana, et mõjuanalüüs peab senisest enam tuginema andmetele. Parema kvaliteedi tagamiseks on analüüs süsteemne ja eesmärgipärane ning kasutab tuntud analüüsimeetodite kõrval sobivuse korral ka uuenduslikke meetodeid, nagu katsetamine ja nügimine.<sup>32</sup>

#### Katsetamine seadusemuudatuste mõju hindamise tööriistana

2023. aastal avaldati Riigikantselei eestvedamisel ning koostöös Tartu Ülikooli, Kantar Emori, Tallinna Tehnikaülikooli ja Justiitsministeeriumiga avaliku sektori katsetamise juhend, et edendada avalikus sektoris tõenduspõhiste tavade kasutust.<sup>33</sup> Katsetamine on rahvusvaheliselt ennast tõestanud nii muudatuste mõju eel- kui ka järelhindamise tööriistana.

---

<sup>32</sup> ÕPPA 2030 punkt 12.3.3.

<sup>33</sup> Katsetamise juhend: <https://katsetamine.riigikantselei.ee/>.

---

Katsetamisel testitakse võimalikke lahendusi piiratud mahus ja/või piiratud perioodil eesmärgiga teada saada lahenduse mõju. Ei saa eeldada, et enne katsetamist tehakse tavapärase õigusakti täismahus mõjuanalüüs, pigem vastupidi – katsetamist võib pidada osaks õigusakti mõju hindamisest HÕNTE mõistes.

Käsi käes avaliku sektori katsetamise juhendiga avaldati näidiste kogum<sup>34</sup>, mis täieneb jooksvalt ning mille algne versioon sisaldab 24 katsetust koos nendest tulenevate õppetundidega.

2023. aastal avas Riigikantselei uue avaliku sektori innovatsioonimeetme – innofondi.<sup>35</sup> Fondist saavad toetust avaliku sektori innovatsiooniprojektid, milles otsitakse arengustrateegias „Eesti 2035“ toodud vajalike muutuste elluviimiseks lahendusi, kasutades selleks uusi teadmisi ja tehnoloogiaid. Innofond toetab uuenduslike lahenduste otsimist, arendamist ja päriselus katsetamist. Nende projektide käigus võib selguda, et uudse lahenduse kasutuselevõtt eeldab õiguslikku muudatust, sellisel juhul pakub katseprojekt sisendit regulatsiooni väljatöötamiseks ja mõju hindamiseks. Siiani on käivitatud kümme projekti.

### Järelhindamine

Õigusakti mõju järelhindamisega kontrollitakse, kas ja kuidas kehtestatud normidega saavutati soovitud eesmärk. Kui õigusakti mõju eelhindamine on Eestis süsteemne ja juurdunud, siis järelhindamiste puhul on arenguruumi, seda ka võrdluses teiste riikidega.<sup>36</sup>

Tuleb rõhutada, et ministriumid ja teised valitsusasutused teevad poliitikakujundamise käigus väga erinevat tüüpi hindamisi, alustades näiteks Euroopa Liidu struktuurivahenditega seotud hindamistest kuni valdkonna olukorra ja näitajate pideva seireni. Õigusloome kontekstis räägime aga järelhindamisest, mille objekt on konkreetset piiritletud õiguslik muudatus.

Järelhindamisi kavandatakse seadustes järjest enam. Praegu on kehtivates või jõustuvates seadustes sätestatud 30 järelhindamiskohustust.<sup>37</sup> Neist kolm

---

<sup>34</sup> Näidiste kogum: <https://katsetamine.riigikantselei.ee/naidistekogum/>.

<sup>35</sup> Info innofondi kohta: <https://www.riigikantselei.ee/avaliku-sektori-innovatsioon>.

<sup>36</sup> OECD koostatud regulatiivpoliitika võrdlevas uuringus *Regulatory Policy Outlook* hinnatakse muu hulgas riikide järelhindamise (*ex post evaluation*) korraldust. Küsimuste põhjal koostatud koondindikaatori kohaselt paigutus Eesti õigusakti järelhindamise korralduse poolest 38 riigi hulgas 14. kohale. *Regulatory Policy Outlook 2021*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en>, lk 84.

<sup>37</sup> Seadustes kavandatud järelhindamised Justiitsministeeriumi veebilehel: <https://www.just.ee/media/4870/download>.



---

jõustused 2023. aastal ning hõlmasid selliseid teemasid nagu apteekrite lähtetoetused, meetmed ühekordsete plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimise vähendamiseks ning joogiveehaarde valgalade ja toitealade riskihindamine ja -juhtimine.

2023. aastal oli tähtaeg kahe järelhindamise tegemiseks. Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös tehti Eesti pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse analüüs, mille käigus analüüsiti kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmise mõju (KoPS § 72<sup>8</sup>) ning pensionisüsteemi finantsilist ja sotsiaalset jätkusuutlikkust (RPKS § 61<sup>5</sup>).<sup>38</sup> 2024. aastal saabub tähtaeg seitsmel järelhindamisel (tabel 1).

---

<sup>38</sup> Analüüs ja selle järeldused: <https://sm.ee/pension-ja-tulevikuks-valmistumine/pension>.

**Tabel 1.** Loetelu 2023. teostatud ja 2024. aastal teostatavatest järelhindamistest.

Järelhindamise objekt	Vastutaja	Seadus ja säte	Järelhindamise tähtaeg	Otseviide aruandele, uuringule
Pensionisüsteemi finantsiline ja sotsiaalne jätkusuutlikkus	RaM	Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 61 <sup>5</sup>	31.12.2023	<a href="https://sm.ee/pension-ja-tulevikuks-valmistumine/pension">https://sm.ee/pension-ja-tulevikuks-valmistumine/pension</a>
Kohustusliku kogumispensioni vabatahtlikuks muutmine (kohustusliku kogumispensioni reform)	RaM	Kogumispensionide seaduse § 72 <sup>8</sup>	31.12.2023	<a href="https://sm.ee/pension-ja-tulevikuks-valmistumine/pension">https://sm.ee/pension-ja-tulevikuks-valmistumine/pension</a>
Pensionifondide vara investeerimise ja riskide hajutamise nõuded	RaM	Investeerimisfondide seaduse § 527	01.10.2024	
Kohustusliku pensionifondi valitsemistasu piirmäär ja edukustasu	RaM	Investeerimisfondide seaduse § 523	01.10.2024	
Töötusega arvestamine vanemahüvitise suuruse arvutamisel	SoM	Perehüvitiste seaduse § 63	31.12.2024	
Muutuvtunni kokkulepe	MKM	Töölepingu seaduse § 139 <sup>7</sup>	31.12.2024	<a href="https://www.mk.m.ee/media/10101/download">https://www.mk.m.ee/media/10101/download</a>
Puudega inimeste ligipääs audiovisuaalmeedia teenustele	KuM	Meediateenuste seaduse § 65 <sup>3</sup>	31.12.2024	
Eriotstarbelise diislikütuse ostuõiguse rakendamine	ReM	Vedelkütuse erimärgistamise seaduse § 8 <sup>3</sup>	31.12.2024	
Ühekordsete plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimise vähendamise meetmed	KliM	Pakendiseaduse § 39 <sup>6</sup>	31.12.2024	

ÕPPA 2030-st tulenevalt peab Justiitsministeerium seadma sisse järelhindamiskohustuse võtmise ja täitmise seire süsteemi, samuti avalikustama järelhindamise tulemused ja esitama nende põhjal tehtud järeldused Riigikogule. Sellega on algust tehtud ning kõik jõustunud järelhindamiskohustused on koondatud ja avaldatud Justiitsministeeriumi veebilehel.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Mõju hindamist, sealhulgas järelhindamist puudutavad materjalid: [www.just.ee/oma](http://www.just.ee/oma).

---

Seaduseelnõu kooskõlastamise käigus soovib Justiitsministeerium kavandada järelhindamise, kui see on muudatuste sisu arvestades asjakohane. Olukorras, kus olulise mõjuga seaduseelnõu menetlemisel ei eelnenud sellele kiireloomulisuse tõttu VTK-d, on järelhindamise kohustust sisaldava sätte kavandamine seadusesse ÖPPA 2030 kohaselt kohustuslik. Möödunud aastal rakendati seda kohustust näiteks maksumuudatuste puhul.<sup>40</sup>

Ministeeriumidel on järelhindamise kavandamisel vabadus otsustada järelhindamise ulatus – kas hinnata soovitakse seaduse kui terviku rakendamise mõju või üksnes mõnda muudatust või sätet. Ka tähtaja valimisel, analüüsi tegemisel ning meetodika osas on vastutaval ministeeriumil ulatuslik otsustusõigus. Justiitsministeeriumi eesmärk on säilitada võimalikult suur paindlikkus, et vältida ministeeriumide jaoks ebamõistlikku koormust või tarbetuid kulusid.

Järelhindamise üks põhiline väärtus seisneb selles, et tehtud järeldused ei jää ministeeriumi seinte vahele. HÕNTE järgi esitatakse järelhindamise aruanne nii Vabariigi Valitsusele kui ka Riigikogule.<sup>41</sup> Koostatud järelhindamiste puhul ei ole seni seda protsessi enamasti järgitud ning piirdutud on järelhindamise avalikustamisega ministeeriumi veebilehel. Kuigi praeguseks on valminud vaid väike arv hindamisi<sup>42</sup> ja järelduste tegemiseks on veel vara, vajab järelhindamiste seire jätkuvat tähelepanu. Selles seires on oluline roll Riigikogul, kes saab samuti jälgida, et seadusega võetud kohustusi täidetak.

## 7. Digilahendused õigusloomes: riigi koosloome keskkond ja Riigi Teataja

---

- 2023. aastal jätkusid riigi koosloome keskkonna arendustööd. Kasutusele võeti faktilehe koostamise funktsioon Euroopa Liidu algatuste riigisisese menetlemise algusfaasis.
  - Riigi Teataja võrguväljaande uus ja kasutajasõbralikum versioon on arendamisel. Praegune Riigi Teataja lahendus on kavas uue vastu välja vahetada 2025. aastal.
- 

<sup>40</sup> Maksumuudatuste järelhindamise kohustus on sätestatud TuMS § 61 lg-s 71 ja KMS § 46 lg-s 28 (mõlemad jõustuvad 01.01.2025). Raadamisõiguse tasu järelhindamine on sätestatud KeTS §-s 68<sup>9</sup> (jõustub 01.07.2024).

<sup>41</sup> HÕNTE § 1 lg 7.

<sup>42</sup> Justiitsministeeriumile teadaolevalt on teostatud kuus seaduse tasandil sätestatud järelhindamist.

---

Nii nagu muudiski valdkondades, rakendatakse digilahendusi ka õigusloome korralduses. ÖPPA 2030 näeb ette, et õigusaktide kättesaadavuse ning õigusloomemenetluse läbipaistvuse tagamiseks peavad kasutatavad tehnoloogilised lahendused olema kodanikekesksed, kõigile juurdepääsetavad ja terviklikud. Oluline õigusteave koondatakse jätkuvalt Riigi Teatajasse ning selle kasutajasõbralikkust parandatakse.<sup>43</sup>

Kaks käimasolevat tehnoloogilist arendust õigusloome valdkonnas on riigi koosloome keskkonna loomine<sup>44</sup> ning Riigi Teataja uuendused.

2023. aastal jätkusid riigi koosloome keskkonna arendustööd. Kui eelmises ÖPPA 2030 ülevaates käsitleti lähemalt riigisisese eelnõu koostamise katsetusi koosloomekeskkonnas, mis toimusid 2023. aasta esimeses pooles, siis 2023. aasta teisel poolaastal alustati katsetamist ka Euroopa Komisjoni algatuste menetlusega. Täpsemalt alustati katsetamist Euroopa Komisjoni algatuste riigisisese protsessi algusosaga, mil algatused saadetakse Eestisse ning Riigikantselei teeb nendega eeltööd enne vastutavale asutusele esitamist. Selle eeltöö käigus tutvub Riigikantselei algatuse sisuga, selgitab välja selle peamise mõju ja teeb koordineerimiskogule ettepaneku vastutava asutuse kohta, koondades olulisema teabe faktilisele.

Kokku koostas Riigikantselei koosloomekeskkonnas 2023. aasta testimise käigus 18 faktilise algatuse või algatuste paketi kohta. Testimisest saadi palju kasulikku tagasisidet ning seda võib hinnata edukaks. Olulisim märk sellest on vast see, et seda osa menetlusest enam varasema töökorralduse alla tagasi ei viidagi. Nii saab esimest korda öelda, et üks osa riigi koosloome keskkonnast – Euroopa Liidu asjade riigisisese menetluse algus – on praktikas kasutusse võetud.

2023. aasta lõpus andsid arendajad lisaks Euroopa Liidu asja menetluse algusosale üle ka ülejäänud 2022. aastal alustatud Euroopa Liidu vahenditega rahastatud arendustööd: eelnõu sisemise ja avaliku koostööringi. Valminud arenduste puhul on kavas jätkata ja laiendada juba alanud testimisi kasutajatega.

Lisaks riigi koosloome keskkonnale on arendamisel Riigi Teataja võrguväljaande uus, kasutajasõbralikum ja rohkemate võimalustega lahendus. 2023. aastal valmistati ette selle beeta versioon, mis jõudis kasutajateni. Pärast kasutajate tagasiside põhjal täiendamist vahetatakse 2025. aastal praegune Riigi Teataja lahendus uue vastu. Jätkuvalt koondatakse oluline õigusteave Riigi Teatajasse.

---

<sup>43</sup> ÖPPA 2030 punkt 12.2.2.

<sup>44</sup> Info riigi koosloome keskkonna kohta: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/riigi-koosloome-keskkond>.

---

Uues lahenduses tehakse kättesaadavaks ka kohtuvälise menetluse otsused töö-, tarbijakaitse- ja muudes vaidlustes. Samuti lisatakse seadustes määratletud terminid, et selline õigusteave oleks kättesaadav ühest kohast.

## 8. Õigusloomeakadeemia

---

- Justiitsministeerium peab oluliseks ministeeriumide õigusloomepädevuse pidevat arendamist. Ministeeriumide õigusloomejuristidele mõeldud koolitused toimuvad õigusloomeakadeemia nime all. 2023. aastal toimus kaks koolitust alustavatele õigusloomejuristidele ning koostöös Tartu Ülikooliga korraldati baaskoolitus põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise oskuste arendamiseks.
  - Õigusloomejuristide arendamiseks toimus 2023. aastal ka õigusloojate konverents ning jätkuvalt käis koos õigusloomejuhtide ümarlaud.
- 

Justiitsministeerium peab oluliseks, et iga alustav õigusloomejurist saaks vajaliku toe ja koolituse võimalikult oma karjääri alguses. Kindlasti pakub tuge ka iga asutus ise, aga kesksete koolituste korraldamise eest vastutab Justiitsministeerium.

Õigusloomeakadeemia eesmärk on pakkuda õigusloomejuristidele erialaseid koolitusi ja õigusloomeprotsessis osalemiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Õigusloome kvaliteedi tagamisel on jätkuvalt oluline õigusloomejuristide hea erialane ettevalmistus. Õigusloomeakadeemia raames jätkusid koolitused ka 2023. aastal.

Regulaarseks on muutunud alustava õigusloomejuristi koolitused, kus koostöös õigusloomeprotsessi eri etappides osalevate asutustega käsitletakse kahel poolepäevasel koolitusel järgmisi teemasid: ülevaade Eesti õigusloomeprotsessist, seaduseelnõude menetlemine Riigikogus, Euroopa Liidu õigusloomeprotsessis osamine ja Eesti seisukohtade kujundamine, kaasamine, mõju hindamine, normitehnika põhiohõuded ning õiguskeel.

Õigusloomeakadeemia nime all korraldas Justiitsministeerium 2023. aastal kaks sellist koolitust, mis toimusid märtsis ja novembris. Koolitus oli jagatud kahele koolituspäevale ja selle maht oli kokku 9,5 akadeemilist tundi. Koolitustel osalesid 35 alustavat (või ka juba veidi kogenenumat) õigusloomejuristi ning lisaks õigusloomejuristide järelkasvuprogrammis olnud tudengid.

---

Õigusloomejuristide baaskoolitusena toimus koostöös Tartu Ülikooliga seaduseelnõude põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise praktiline koolitus, millest said 2023. aastal osa 25 õigusloomejuristi.

Lisaks õigusloomeakadeemia koolitustele korraldas Justiitsministeerium 2023. aastal muidki tegevusi õigusloomejuristide arendamiseks. Regulaarne koostöövorm on õigusloomejuhtide ümarlaud, mis toimub kord kuus septembrist maini ning koondab ministeeriumide ning Riigikantselei ja õigusloomega seotud põhiseaduslike institutsioonide õigusloomejuhte. Mõju hindamisega seotud teemasid arutatakse mõjuhindajate võrgustikus, mis 2023. aastal kohtus kahel korral.

2023. aastal toimus ka riigi õigusloojate konverents, millest võttis osa 140 inimest. Üle aasta toimuval konverentsil arutletakse õigusloome aktuaalsete probleemide üle. Seekordsel konverentsil andis Riigikogus toimunud obstruktsioonist ülevaate Riigikogu esimees Lauri Hussar. Käsitleti ka Euroopa Liidu õigusloomeprotsessis osalemist, kliimaseaduse väljatöötamist ning hea õigusloome rahvusvahelist arengut. Aruteluringi põhiküsimus oli, kuidas ühildada hea õigusloome põhimõtted poliitiliste protsessidega.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Konverentsi ettekandjad ja teemad: <https://www.just.ee/sites/default/files/documents/2023-11/%C3%95igusloojate%20konverentsil%20esinejad.pdf>.