

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) muutmise eelnõuga lihtsustatakse väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) sisunõudeid, täpsustatakse mõju hindamise nõudeid seletuskirjas ning täiendatakse infot, mis tuleb seletuskirjas esitada Euroopa Liidu õiguse rakendamisel. HÕNTE-s on sätestatud nõuded Vabariigi Valitsuse koostatavatele seadus- ja määruseelnõudele ja nende seletuskirjadele, lisaks reguleeritakse HÕNTE-s *VTK* koostamist.

HÕNTE kaudu tagatakse, et õigustloovate aktide ettevalmistamisel järgitakse hea õigusloome põhimõtteid, mis on heaks kiidetud Riigikogu otsusega „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“¹ ning mille eesmärk on tagada Eesti Vabariigi põhiseadusest lähtuv õiguskord. Eelnõukohaste muudatuste eesmärk on parandada mõju hindamise kvaliteeti, toetada varajast kaasamist, tõsta seletuskirja informatiivsust ning vähendada normitehnilist ebaselgust.

Kokkuvõte peamistest muudatustest:

- täpsustatakse mõju hindamise nõudeid, kaotades mõju olulisuse hindamise kohustuse ning nähes ette, et mõju hindamine peab olema tasakaalustatud, teaduspõhine ja proportsionaalne. HÕNTE-sse tuuakse kohustused selgitada mõjuanalüüsis eelnõu sisulisi muudatusi ning määratleda sihtrühmad, uute mõjuvaldkondadena nimetatakse mõju digiühiskonnale ja võrdsetele võimalustele;
- lihtsustatakse nõudeid *VTK*-s esitatavale infole, uuendusena lisatakse kohustus *VTK* koostamisel kaaluda, kas probleemi on võimalik lahendada automatiseerimise või tehisaruga abil;
- nähakse ette, et eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs ja kokkuvõtlik hinnang eelnõu kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseadusega esitatakse edaspidi seletuskirja kolmanda osa alaosas;
- täiendatakse nõudeid infole, mis tuleb seletuskirjas esitada kavandatava õigusakti vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusele. Muu hulgas sätestatakse, et kui Euroopa Liidu õigusakt jätab liikmesriigile kaalutusõiguse, tuleb selgitada õigusaktis sätestatust rangemate nõuete kavandamist;
- täiendatakse nõudeid infole, mis seletuskirjas tuleb esitada, kui kavandatava seaduse rakendamiseks on vaja arendada riigi infosüsteemi. Edaspidi tuleb nimetada muutmist vajavad infosüsteemid, tööde hinnanguline kulu, ajaraam ja riigipoolne vastutaja ning hinnata, kas lahenduses saab kasutada tehisaruga võimalusi;
- sätestatakse, millal on tarvis eelnõusse kavandada õigusakti järeelhindamine;
- täpsustatakse normitehnikat ja õiguskeelt puudutavaid sätteid HÕNTE-s.

¹ Riigikogu 12.11.2020 otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“, [Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine–Riigi Teataja](#).

Eelnõuga ei kavandata põhimõttelisi muudatusi Vabariigi Valitsuse õigusloome korralduses. HÕNTE nõuded on määruse enam kui 14-aastase kehtivusaja jooksul praktikas juurdunud ning ennast õigustanud. Loobutakse vaid kahest nõudest, mille puhul on praktika näidanud, et need ei täida enda esialgset eesmärki (kontseptsiooni koostamise nõue HÕNTE-s ning mõju olulisuse hindamise ja sellest tuleneva mõjude analüüsi aruande kohustus). Eelnõuga reguleeritakse vaid neid küsimusi, mille puhul on muutmisvajadus selge. On tõenäoline, et HÕNTE-t on vaja tulevikus uuesti muuta, arvestades riigi koostamise keskkonna kasutuselevõttu.

Eelnõuga kavandatavate muudatuste otsene ja vahetu sihtrühm on ministriumides õigusakte ettevalmistavad ametnikud, kellele tuleb edaspidi arvestada uute nõuetega (eelkõige seletuskirja koostamisel, sh mõju hindamisel, ning VTK koostamisel). Kaudselt mõjutavad muudatused laia ringi institutsioone ja isikuid, kes puutuvad kokku eelnõu menetlemise või õigusakti rakendamisega. Kavandatavad muudatused ei mõjuta riigi ega kohalike omavalitsuste rahalisi vahendeid ning mõju ei ole ka inimeste, ettevõtjate või vabaühenduste halduskoormusele.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunikud Katariina Kärsten (Katariina.Karsten@justdigi.ee) ja Pilleriin Lindsalu (Pilleriin.Lindsalu@justdigi.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleteoimetanud sama talituse toimetaja Moonika Kuusk (teenistussuhe lõppenud). Seletuskirja sõnastuse täpsustamisel on osaliselt kasutatud ka tehisaru abi.²

1.3. Märkused

Eelnõu tugineb koalitsioonilepingu aluspõhimõttele „Halduskoormuse asemel vabadused. Personaalsemad riigiteenused ja kesksed avaliku sektori halduskoormust vähendavad teenused“ ning koalitsioonileppe punktile „Peatame uue halduskoormuse juurdekasvu nii, et vältimatut uut halduskoormust lisava eelnõu korral koormust samal ajal ka vähendataks, et väljatöötamiskavatsuste ja mõjuhindamiste reeglid oleksid selgemad ja lihtsamad ning oleks selgelt aru saada Euroopa Liidu nõuete tegelik ulatus ning seaduseelnõude põhiseaduspärasus“. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on ülesanne püstitatud järgmiselt: „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja muutmise eelnõu, sh VTK ja mõjuhindamise reeglite lihtsustamine, põhiseaduspärasuse analüüside koostamise nõuete täpsustamine, EL õiguse ülevõtmisel riigisisest vajadusest tingitud muudatuste kohta andmete esitamise põhimõtete täpsustamine.“

Määrusega muudetakse Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 22.05.2025, 8.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu koostamisele eelnes VTK, milles kaardistati peamised HÕNTE probleemkohad ning pakuti välja lahendusi.³ Eelnõu vastab üldjoontes VTK-le, kuid ühe muudatusena on lisandunud kohustus kaaluda VTK koostamisel, kas probleemi on võimalik lahendada tehisaru või

² Justiits- ja Digiministeerium peab oluliseks õigusloomeprotsessi läbipaistvust ning märgib ära, kui eelnõu või seletuskirja koostamisel on kasutatud tehisaru lahendusi. Soovitame sama praktikat rakendada ka teistel ministriumidel, et kujundada ühtne ja usaldusväärne õigusloometava.

³ VTK on leitav eelnõude infosüsteemist: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2b5ac471-8ff8-469e-b192-5622407aa7bd> (13.01.2026).

automatiseerimise abil. VTK-le laekunud arvamused ja ettepanekud on koondatud tabelisse, mis on esitatud seletuskirja lisana (Lisa 1).

HÕNTE muutmise protsess algas 2024. aasta augustis ministeeriumidele ja põhiseaduslikele institutsioonidele saadetud justiitsministri kirjaga, milles küsiti arvamusi ja ettepanekuid ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks ning õigusloome tõhustamiseks.⁴ Peale kirja ja VTK-le laekunud tagasiside on HÕNTE muudatuste väljatöötamisel arvestatud ka eri kaasamiskohtumistelt saadud tagasisidega. HÕNTE-t muudeti viimati 2025. aasta mais eesmärgiga rakendada õigusloomes halduskoormuse tasakaalustamise reeglit, mis aitab paremini seirata uute õigusaktide mõju ettevõtjate, inimeste ja vabaihenduste halduskoormusele.⁵ Käesolev eelnõu keskendub õigusloome tõhustamisele.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Esimesega muudetakse HÕNTE-t, teises sätestatakse määruse jõustumisaeg.

Paragrahv 1 esitatakse HÕNTE muudatused.

HÕNTE § 1 pealkiri, lõiked 3, 4 ja 5 ning § 42 lõige 2

Muudatusega loobutakse õigusloomeprotsessis kontseptsiooni koostamisest. Kehtiva HÕNTE § 1 lõikest 3 tulenevalt koostatakse kontseptsioon pärast VTK kooskõlastamist, aga enne eelnõu väljatöötamist, ning seda tehakse seaduseelnõude puhul, millel on Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus. Praktikast on kontseptsioone koostatud väga harva, viimase kümne aasta jooksul aga üldse mitte. Kuivõrd kontseptsioon ei ole õigusloome praktikast tegelikku kasutust leidnud, siis eelnõuga loobutakse sellest etapist tervikuna. HÕNTE § 1 pealkirjast ja lõikest 5 jäetakse välja sõna „kontseptsioon“, lõige 3 tunnistatakse tervikuna kehtetuks ning § 1 lõige 5 ja § 42 lõige 2 sõnastatakse ümber selliselt, et sealt jääb välja sõna „kontseptsioon“. HÕNTE § 1 lõikest 5 jääb välja ka viide mõjude analüüsi aruandele, mida praktikast ei ole tehtud.

HÕNTE § 1 lõige 1

HÕNTE § 1 lõige 1 sätestab aluse VTK koostamiseks, nähes ette, et seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks koostab eelnõu ettevalmistaja VTK. Lõike teise lausega sätestatakse nõuded VTK-s käsitletavale teabele.

Eelnõuga muudetakse lõike sissejuhatava osa sõnastust, sätestades ühemõtteliselt, et enne seaduseelnõu väljatöötamist koostatakse väljatöötamiskavatsus. Kehtivat sõnastust võib tõlgendada nii, et VTK koostamise eesmärk seisneb vaid eelnõu vajaduse kooskõlastamises, millest võib omakorda järeldada, et VTK ei ole justkui nõutud siis, kui eelnõu vajaduses ollakse veendunud. Tegelikult on VTK üks peamisi funktsioone pakkuda välja võimalikud viisid, kuidas probleemi lahendada, olenemata sellest, kas lahendus on olemuselt regulatiivne või mitteregulatiivne. Tavapärast on VTK koostamisel selge, et kehtivat õigust tuleb muuta, kuid kuidas täpsemalt, see kujuneb edasise õigusloomeprotsessi käigus. Teine probleem kehtiva

⁴ Kiri pealkirjaga „Bürokraatiale vitsad peale“ ja sellele laekunud tagasiside on leitavad JDM-i dokumendiregistris: [Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister](#) (13.01.2026).

⁵ HÕNTE muutmise eelnõu on leitav eelnõude infosüsteemist:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7eb6644f-2746-412d-9644-804f42dbe7a9>.

sõnastuse juures on asjaolu, et selles viidatakse üksnes kooskõlastamisele, millel on Vabariigi Valitsuse reglemendi kohaselt kitsas tähendus – kooskõlastamiseks peetakse eelnõu või muu küsimuse esitamist teistele ministriumidele, Riigikantseleile või kohaliku omavalitsuse üksuste liidule kooskõlastamiseks.⁶ Praktikas on VTK aga oluline instrument haldusväliste isikute kaasamiseks. Seetõttu ei saa VTK funktsiooni piiritleda vaid kooskõlastamisega.

Eelnõuga on kavas lihtsustada VTK sisunõudeid, tunnistades osa neist kehtetuks ja sõnastades mõned ümber. Eesmärk on suurendada õigusaktide koostajate jaoks VTK paindlikkust, et vähendada koostamisele kuluvat aega ning aidata seeläbi kaasa VTK sagedasemale kasutamisele. Osa sisunõuete kehtetuks tunnistamine ei tähenda, et seda infot edaspidi VTK-des üldse ei käsitleta. Juhendmaterjalide kaudu (mõjude hindamise meetoodika, VTK vorm) suunatakse koostajaid endiselt kaaluma, millist teavet on konkreetsel juhul küsimuse lahendamisel oluline esitada. Näiteks kui kavandatav lahendus on Eesti õiguskorras uudne, võib olla hädavajalik analüüsida selle sobivust kehtivasse õiguskorda. Samal ajal ei teki teises olukorras küsimustki, kas lahendus õiguskorda sobib, ning sellisel juhul ei pea seda infot ilmtingimata esitama. Praktikas võib sageli näha, et VTK-s nenditakse vaid, et lahendus sobib kehtivasse õiguskorda, ilma järeldust sisuliselt avamata.

Uue nõudena on kavas lisada kohustus VTK koostamisel kaaluda, kas probleemi saaks lahendada automatiseerimisel või tehisarul põhinevate lahenduste abil.

Praktika on aastate jooksul näidanud, et nõuded VTK sisule peaksid olema võimalikult paindlikud, sest VTK üks peamisi väärtusi on huvirühmade varajane kaasamine ja informeerimine. Avatud valitsemise vaatest on oluline, et VTK oleks õigusloomeprotsessi tavapärane algus.

Lõike 1 **punkt 1** sõnastatakse ümber, nähes ette, et VTK-s tuleb käsitleda lahendamist vajavat probleemi. Välja jäävad viited valdkonnale ja sihtrühmale. Probleemistikku ei saa üldjuhul käsitleda ilma, et toodaks välja vastav poliitikavaldkond ning isikud, kes küsimust probleemina tajuvad. Kuid lisaks hõlmab probleemi määratlemine muid aspekte, mida kehtivas sõnastuses mainitud ei ole (nt põhjused ja tagajärjed, ulatus jm). Seetõttu piisab, kui HÕNTE-s on välja toodud üksnes kohustus esitada info lahendamist vajava probleemi kohta ning punkti täpsem sisu avatakse mõju hindamise meetoodikas. See jätab VTK koostajale piisava otsustusruumi, millist infot on konkreetsel juhul probleemistiku kohta vaja esitada.

Teatud õiguslike algatuste puhul ei tule reguleerimisvajadus siiski üksnes probleemist või probleemidest. Vajadus õigusnorme muuta võib tuleneda ka arenguvajadusest või -võimalusest, näiteks uut soodustavat teenust või tehnoloogilist lahendust võimaldav õigusnorm. VTK sisunõuded ei piira reguleerimisvajaduse selgitamist ka taolistel juhtudel.

⁶ Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lg 1 näeb ette, et enne ministri määruse andmist või õigusakti eelnõu või muu küsimuse Vabariigi Valitsusele esitamist kooskõlastatakse see teiste ministriumide ja Riigikantseleiga, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või ülesandeid. Seaduse ja Riigikogu otsuse eelnõu kooskõlastatakse Justiits- ja Digiministeeriumiga. Välislepingut käsitlev eelnõu kooskõlastatakse Välisministeeriumiga. Eelnõu, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust, kooskõlastatakse üleriigilise kohaliku omavalitsuse üksuste liiduga.

Punkti 2 sisu jääb samaks, kuid sõna „eesmärk“ asendatakse sõnaga „eesmärgid“ mitmuses. Täpsustus on pigem tehniline, kuid selle kaudu viidatakse asjaolule, et õiguslikul muudatusel on üldjuhul nii vahetu eesmärk (tulemuseesmärk) kui ka pikaajaline laiem eesmärk (mõjueesmärk). Eesmärgi käsitlus hõlmab neid mõlemaid. Täpsemalt selgitatakse eesmärkide määratlemist mõju hindamise metoodikas.

Punkt 3 käsitleb võimalikke lahendusi VTK-ga tõstatatud probleemi(de)le. Punkti sõnastust muudetakse, jättes välja viite võimalike lahenduste võrdlemisele ja eelistatud lahenduse nimetamisele, ning lisatakse nõue kaaluda lahendusi, mis põhinevad automatiseerimisel või tehisaru rakendamisel. Automatiseerimisel või tehisarul põhinevad lahendused tuuakse eraldi esile, et suunata poliitikakujundajat iga õigusliku algatuse juures mõtlema nii-öelda digiriigi võtmes – kas probleemi oleks võimalik lahendada tehnoloogiliste vahenditega või kas tehnoloogiat saaks kasutada väljapakutud lahenduse tõhusamaks rakendamiseks. Tegemist on justkui kontrollimehhanismiga, mis aitab tagada, et kõik õiguslikud lahendused oleksid rakendatavad digiühiskonnas ja toetaksid selle arengut. Muudatusega rakendatakse õigusloomepoliitika põhialustes aastani 2030 kokkulepitud põhimõtet, et õiguslike lahenduste väljatöötamisel kaalutakse alati nüüdisaegsete tehnoloogiliste võimaluste kasutamist.⁷

Automatiseerimisel põhineva lahendusena käsitatakse lahendust, kus mingi tööprotsess toimub täielikult või osaliselt tehnoloogia abil, st infosüsteem võtab üle seni inimese tehtud rutiinsed tegevused. Tehisarul põhineva lahendusena mõistetakse masinõppe, suurte keelemudelite või muude tehisarumeetodite kasutamist andmete analüüsimiseks ja sisuloomeks, et toetada või automatiseerida otsustusprotsesse, menetlustoiminguid või muid tegevusi.

Ei eeldata, et VTK-s pakutav lahendus peab tingimata olema tehnoloogiline, vaid pannakse kohustus analüüsida selle asjakohasust. Eesmärk on tuvastada, kas tehnoloogia abil on võimalik saavutada eesmärk või saab õigusnormi rakendada tõhusamalt või kasutajasõbralikumalt või vähendada asjaosaliste halduskoormust. Justiits- ja Digiministeerium pakub valitsusasutustele nõustamist ja metoodilisi juhendeid, sealhulgas tehnoloogiliste võimaluste varajast kaardistamist. Kavas on luua juhendmaterjalid ja korraldada koolitusi.

VTK sisunõuete loetelust jäetakse välja kehtiva HÕNTE § 1 lõike 1 punktid 4–6 ja 8. Valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda (p 4), lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides (p 5) ning kavandatava regulatsiooni kirjeldus ja ülesehitus (p 6) on info, mida sageli ei ole VTK etapis võimalik või otstarbekas esitada. Näiteks ei ole otstarbekas nõuda kavandatava regulatsiooni detailset kirjeldust, kui VTK raames alles kaalutakse eri lahendusviise. Mõjuanalüüside koostajatel on tekkinud küsimusi, milliseid riike peetakse silmas Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikide all. Puudub vajadus niivõrd üksikasjalike nõuete järele, mis ei peegelda VTK etapis hädavajalikku infot. Punkt 8 jäetakse välja mõju olulisuse hindamise nõude kaotamise tõttu (vt ka HÕNTE § 46 muutmise selgitus).

⁷ ÖPPA 2030 punkt 11 näeb ette, et õiguslike lahenduste väljatöötamisel kaalutakse alati nüüdisaegsete tehnoloogiliste võimaluste kasutamist ja loomist. Kõik õiguslikud lahendused peavad olema rakendatavad digiühiskonnas ja toetama selle arengut.

Punkt 4 sõnastatakse ümber nii, et VTK mõjuanalüüsis tuleb edaspidi käsitleda algatuse võimalikku mõju, sealhulgas seda, kas kavandatud lahendustega kasvab halduskoormus. Punkti 7 sõnastusega võetakse kokku kehtiva HÕNTE § 1 lõike 1 punktid 7 ja 7¹. Välja jäetakse nõue tuvastada mõju olulisus, lähtudes mõju esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist. Eelnõuga loobutakse olulisuse tuvastamise nõudest õigusakti mõju hindamisel, sest see ei ole enam kui kümneaastase praktika jooksul ennast õigustanud. Kuigi neli loetletud kriteeriumi – sagedus, ulatus, sihtrühma suurus ja riskid – on mõjuanalüüsi koostamisel sageli asjakohased ja sobilikud lähtepunktid, siis edaspidi viiakse need metoodika tasandile. Sõltuvalt algatusest võib mõjuanalüüs olla üles ehitatud ka teisiti.

Punkti 5 sõnastust täiendatakse nii, et VTK-s tuleb esitada lisaks eelnõu edasise väljatöötamise tegevuskavale ka vastav ajakava. Kehtiva lõike sõnastuses on eelnõu eeldatavat valmimise aega ja regulatsiooni soovitatavat kehtivusaega mainitud punktis 6. Sisuliselt tuleb ka edaspidi VTK-s kajastada, millises ajakavas soovitakse seaduse väljatöötamisel edasi liikuda, kuid sõnastus on varasemaga võrreldes üldisem ja paindlikum. Ajakava võib hõlmata eelnõu valmimise aega, kaasamiskohtumisi, eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist, seaduse jõustumist vm etappi. Tuleb siiski nentida, et VTK-s prognoositud ajakava sageli praktikas ei realiseeru, ning seetõttu pole põhjendatud ka detailsemate nõuete kehtestamine.

HÕNTE § 15 lõige 1 ja § 39¹ – HÕNTE-t täiendatakse sõnaselge nõudega, et nii eelnõu kui ka seletuskiri tuleb keeleteoimetada. Nõue ei ole uus, kuid seni on see olnud sätestatud kaudselt, HÕNTE § 41 lõike 3 punktis 2 sisalduva kohustuse kaudu märkida eelnõu seletuskirjas keeleteoimetaja andmed. Sõnaselge nõudega keeleteoimetada nii eelnõu kui ka seletuskiri paraneb õigusselgus. Keeleteoimetamine on enesestmõistetav ja kohustuslik menetlusetapp õigusloomes, mis tagab õigustekstide selguse, ühetähenduslikkuse ja täpsuse. Lähtutakse keeleseaduse § 4 lõikest 1, mille kohaselt peab ametlik keelekasutus vastama eesti kirjakeele normile.

HÕNTE § 15 lõike 2 teise ja kolmanda lause sõnastust muudetakse, et see oleks terminoloogiliselt ja keeleteaduslikult täpsem: sõna „väljend“ asemel kasutatakse sõna „sõnastus“, üldise sünonüümikeelu asemel räägitakse sellest, et sama mõistet tuleb tähistada sama terminiga. Sünonüümide vältimise nõue on adekvaatne siiski vaid oskussõnade ehk terminite puhul (mis kõige sagedamini on nimisõna kujul), mitte kogu seaduskeeles. Seaduskeeles nagu keeles üldiselt on sünonüümid loomulikud, eriti mis puudutab nt sidesõnu, kaassõnu ja tegusõnu (mõni üksik näide): „ja“ ja „ning“, „kohaselt“ ja „järgi“, „sätestama“ ja „ette nägema“, „tegema“ ja „teostama“ jne. Järjekindlust tuleb hoida just terminite kasutuses.

HÕNTE § 15 lõige 3 sõnastatakse ümber, sest senise sõnastuse umbisikulise tegumoe nõue on ebaõnnestunud. Tegumood ei mõjuta seda, kuidas normi kohustuslikkust õigusaktis väljendatakse, tegumood võib olla nii umbisikuline kui ka isikuline. Õigupoolest on isikuline lause seaduskeeles lausa soositud (juhul kui lauses on tegija olemas). Uues sõnastuses kasutatakse sõnaühendit „käskivad modaaltegusõnad“, mille all mõeldakse väljendeid „peab (midagi tegema)“, „tuleb (midagi teha)“ ja „on kohustatud (midagi tegema)“. Välislepingu menetlemise eelnõu sõnastust puudutav lause muudetakse neutraalsemaks – kehtiv sõnastus, mis „lubab kasutada da-tegevusnime“, on ebaõnnestunud, sest mis tahes tekstis mingi grammatilise vormi keelamine või lubamine õigusaktiga ei ole võimalik.

HÕNTE § 19 lõike 4 sõnastust muudetakse, et see oleks terminoloogiliselt ja keeleteaduslikult täpsem: sõnade „sõna-, termini- ja nimelühendid“ asemel kasutatakse sõnu „lühendsõnad, -

terminid ja -nimed“. Sõnad „sõnalühend“ ja „terminilühend“ on küll sõnade „lühendsõna“ ja „lühendtermin“ sünonüümid, kuid sõna „nimelühend“ tähendab ka algustähtedest koosnevat lühendit nimest või pealkirjast ja viitab otseselt eeskätt lühendile selle keeleteaduslikus tähenduses ehk tähele või täheühendile, mis kirjalikus tekstis asendab sõna või sõnaühendit (nt a 'aasta', EL) ja mille kasutust tuleks sama paragrahvi lõike 1 kohaselt seaduseelnõu tekstis vältida. Muudatus tehakse, et vältida vastuolu sama paragrahvi lõikega 1.

HÕNTE § 19 lõike 5 sõnastust muudetakse, et see oleks terminoloogiliselt ja keeleteaduslikult täpsem: sõna „lühend“ asemel kasutatakse sõna „lühendkuju“. „Lühend“ viitab eeskätt tähele või täheühendile, mis kirjalikus tekstis asendab sõna või sõnaühendit (nt a 'aasta', EL) ja mille kasutust tuleks sama paragrahvi lõike 1 kohaselt seaduseelnõu tekstis vältida. Sõnaga „lühendkuju“ aga viidatakse iseseisva(te)le sõna(de)le, mis on moodustatud sõnaühendist, nii et sellest eemaldatakse mingi osa või osad. Muudatus tehakse, et vältida vastuolu sama paragrahvi lõikega 1.

HÕNTE § 20 sätestab seaduseelnõu kohustuslikud elemendid. **Punkti 1** järgi tuleb seaduseelnõu esimese lehekülje paremasse ülanurka teha märge „EELNÕU“. Eelnõu väljatöötamise käigus tekib eelnõust alati palju erinevaid versioone, millel on tavaliselt küll erinev failinimi, kuid tekstist endast ei pruugi olla arusaadav, millise versiooniga on tegemist. Selleks, et eelnõu lugejal oleks hõlbus eelnõu erinevaid versioone eristada, lisatakse kohustusliku elemendina eelnõu versiooni kuupäev teksti esimese lehekülje paremas ülanurgas oleva märke „EELNÕU“ juurde.

HÕNTE § 27 lõiked 3 ja 4 ning § 29 lõiked 3 ja 4. Eelnõuga jäetakse HÕNTE tekstist välja näited Euroopa Liidu õigusaktide pealkirjade vormistamisest. Kehtivas tekstis olevad näited on aegunud, näiteks ei esitata Euroopa Liidu Teatajas enam avaldamismärke juures leheküljenumbreid, vaid selle asemel on viide avaldatud õigusaktile. Eelnõuga jäetakse aegunud näited HÕNTE tekstist välja. Edaspidi esitatakse ajakohased Euroopa Liidu õigusaktide pealkirjastamise vormistamise näited HÕNTE käsiraamatus.

HÕNTE § 33 lõige 3. Kehtiv HÕNTE sätestab järgmist: kui Riigikogu häälteenamust nõudva seaduseelnõu rakendussätetesse on kavandatud Riigikogu koosseisu häälteenamust nõudva seaduse muudatused, siis märgitakse seletuskirjas, et seaduseelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Sätte alguses olev väljend „Riigikogu häälteenamus“ on eksitav, sest igasuguse seaduse vastuvõtmine eeldab Riigikogu häälteenamust. Seaduse vastuvõtmiseks vajalikust häälteenamusest rääkides kasutatakse põhiseaduses (PS) termineid „Riigikogu poolthäälte enamust“ (vt PS § 73) ning „Riigikogu koosseisu häälteenamust“ (vt PS § 104). Viidatud HÕNTE sättes on silmas peetud just poolthäälte enamust ehk nn lihthäälteenamust nõudvat seaduseelnõu. Seetõttu asendatakse sättes sõnad „Riigikogu häälteenamus“ sõnadega „Riigikogu poolthäälte enamust“.

HÕNTE § 34 lõige 4 reguleerib olukorda, kus üht ja sama muudatust kavandatakse mitmesse sättesse. Niisugusel juhul esitatakse muudatus ühes muutmispunktis, loetledes kõik muudetavad sätted. HÕNTE sõnastus reguleerib sõnaselgelt üksnes asendamist, kuid praktikas on tekkinud küsimus, kas võiks või miks ei võiks kasutada samasugust konstruktsiooni ka väljajätmise puhul. Seetõttu täiendatakse sätet lausega, mille järgi tuleb ka ühesugused väljajätmised koondada ühte muutmispunkti.

HÕNTE § 39¹ lisamine on seotud § 15 lg 1 täiendamisega, vt § 15 lg 1 selgitusi.

HÕNTE § 40 lõike 1 punktide 6 ja 7 muutmise on seotud §-de 46 ja 47 muutmisega, vt § 46 ja 47 selgitusi.

HÕNTE § 42 lõike 2 sõnastusest jäetakse välja sõna „kontseptsioon“, vt täpsemalt HÕNTE § 1 pealkirja selgituste juures.

HÕNTE § 43 lõige 2¹. Muudatusega pannakse eelnõu koostajale kohustus esitada seletuskirjas analüüs ja kokkuvõtlik hinnang eelnõu kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseadusega. See hinnang ja analüüs tuleks esitada seletuskirja 3. osa „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“ viimases alaosas.

Analüüsi detailsusaste oleneb ilmselgelt eelnõu sisust ja eelnõus sisalduvate riivete intensiivsusest. Mida intensiivsem on eelnõuga kavandatud riive, seda põhjalikum peab olema põhiseaduspärasuse analüüs. Analüüs ei pea aga tingimata asuma 3. osa viimases alaosas, vaid selle võib esitada ka konkreetse sätte juures. Sellisel juhul tuleks põhiseaduspärasust käsitlevas alaosas esitada viide seletuskirja osale, kust on analüüs või selle osa leitav. Näiteks võib proportsionaalsustesti vajalikkuse juures viidata ka VTK-le, kus on võimalikke alternatiive pikemalt lahatud, või mõõdukuse hindamisel viidata mõjuanalüüsi selgitustele.

On selge, et mitte igasuguse eelnõu puhul ei pea põhiseaduspärasust põhjalikult analüüsima. Minimaalne, mis tuleb seletuskirjas esitada, on hinnang selle kohta, kas eelnõu on kooskõlas põhiseadusega, ning mõttekäik, kuidas selle järelduseni on jõutud. Täpsemad juhised selle kohta, millal ja kuidas põhiseaduspärasust analüüsida, avaldab Justiits- ja Digiministerium oma veebilehel.

HÕNTE § 45 käsitleb eelnõu vastavust Euroopa Liidu õigusele. Paragrahvi sõnastust täpsustatakse ja ajakohastatakse eesmärgiga ühtlustada ning selgemini struktureerida seletuskirjas esitatavat teavet eelnõu seoste kohta Euroopa Liidu õigusega. Muudatuse eesmärk on suurendada läbipaistvust, parandada õigusloome kvaliteeti ning tagada Euroopa Liidu õiguse rakendamise seotud valikute selgem põhjendamine.

Lõikes 1 sätestatakse üldnõue selgitada seletuskirjas eelnõu seost Euroopa Liidu õigusega. Sõnastust täpsustatakse, et hõlmatud on nii Euroopa Liidu määrused, direktiivid kui ka muud õigusaktid.

Muudatuse eesmärk on tagada, et igas eelnõus hinnatakse süstemaatiliselt selle seost Euroopa Liidu õigusega, sõltumata sellest, kas tegemist on ülevõtmise, rakendamise või muu seosega (näiteks Euroopa Liidu õigusega kooskõla tagamine või selle täpsustamine). See aitab vältida olukordi, kus Euroopa Liidu õiguslik mõõde jääb seletuskirjas käsitlemata. Loobutakse praktikas mitterakendunud nõudest esitada eelnõu reguleerimisalaga seotud EL-i õigusaktide ja nende tõlgendamiseks vajaliku kohtupraktika loetelu. Samuti kaotatakse kohustus seletuskirja viiendas osas esitada uuesti rakendatava EL-i õigusakti number ja avaldamismärge, sest see info on leitav seletuskirja eelnevates osades.

Lõikes 2 täpsustatakse, et juhul kui eelnõu on vajalik Euroopa Liidu õigusakti riigisiseseks rakendamiseks, tuleb seletuskirjas viidata:

- eelnõu kohta heakskiidetud Eesti seisukohtadele;
- nende seisukohtade hilisematele muudatustele;

- Euroopa Komisjoni koostatud mõjuanalüüsile, kui see on olemas.

Muudatuse eesmärk on tagada järjepidevus Euroopa Liidu otsustusprotsessis kujundatud seisukohtade ja riigisisese rakendamise vahel. Seletuskiri peab võimaldama hinnata, kas ja kuidas on riigisisel tasandil järgitud varem kujundatud Eesti seisukohti ning milliseid muudatusi on vajaduse korral tehtud. Seejuures ei ole seletuskirjas vaja seisukohti ümber kirjutada, sellega ebamõistlikult seletuskirja mahtu suurendades, vaid esitada eelnõu seisukohast olulisim info. Minimaalselt tuleks seletuskirjas esitada veebilink, kust seisukohad ja nendega seotud info on leitavad.

Lõikes 3 sätestatakse kohustus selgitada liikmesriigile jäetud kaalutusõiguse teostamist. Kui Euroopa Liidu õigusakt jätab rakendamisel valikuvõimalusi, tuleb seletuskirjas kokkuvõtlikult põhjendada tehtud valikuid, sealhulgas olukordi, kus kehtestatakse Euroopa Liidu õigusaktis sätestatust rangemaid nõudeid.

Muudatuse eesmärk on suurendada normiloomes läbipaistvust ning vältida põhjendamatu ülereguleerimist (nn *gold-plating*). Selgitamiskohustus võimaldab hinnata, kas kaalutusõigust on kasutatud proportsionaalselt, eesmärgipäraselt ja õiguspoliitiliselt põhjendatult.

Lõikes 4 täpsustatakse Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmise ja rakendamise dokumenteerimist.

Direktiivi ülevõtmisel tuleb lisada seletuskirjale Euroopa Komisjoni väljatöötatud vastavustabel. Kui sellist tabelit ei ole, kasutatakse HÕNTE lisas sätestatud vastavustabeli vormi. See tagab ühtse lähenemise ning lihtsustab nii riigisisest kui ka Euroopa Komisjoni järelevalvet direktiivide korrektse ja täieliku ülevõtmise üle.

Määruse rakendamisel tuleb esitada loetelu määruse artiklitest, mille rakendamiseks on vaja Eesti õigust muuta. Kuna määrus on otsekohalduv, ei ole selle „ülevõtmine“ vajalik, kuid riigisisese õiguse kohandamine võib olla vajalik näiteks menetlusnormide, pädevusnormide või sanktsioonide sätestamiseks. Nimetatud loetelu tagab selguse selle kohta, millises ulatuses ja millistel põhjustel riigisisest õigust muudetakse.

Eelnõuga täiendatakse ka **HÕNTE lisa**, millega kehtestatakse direktiivide ülevõtmisel kasutatav vastavustabeli vorm, lisades tabelisse värvikoodil põhineva vastavuse hindamise süsteemi (nn valgusfoori põhimõte). Muudatuse eesmärk on suurendada vastavustabelite selgust, võrreldavust ja läbipaistvust ning ühtlustada praktikat direktiivide ülevõtmise hindamisel. Kehtiva vastavustabeli vormiga võrreldes on tabelisse lisatud märke lahter, mis tuleb vastava värviga tähistada. Kommentaari lahtris tuleb värvivalikut lühidalt põhjendada.

Roheline – minimaalne ülevõtmine. Rohelisega tähistatakse säte siis, kui direktiivi säte võetakse üle üksnes miinimumnõuete ulatuses. Siia alla kuuluvad olukorrad, kus direktiiv jätab liikmesriigile valikuõiguse, millises ulatuses sätet rakendada, ja eelnõuga võetakse säte üle minimaalses ulatuses. Samuti tuleb roheliseks märkida olukord, kus direktiivi säte ülevõtmine on direktiivi järgi kohustuslik ja liikmesriigil kaalumisruumi ei ole. Rohelisega tuleb tähistada ka selline direktiivi säte, mille puhul kehtiv õigus on juba direktiivi sättega kooskõlas ning seadust muuta ei ole vaja.

Kollane – kaalutusruumiga ülevõtmine. Kollasega tähistatakse direktiivi sätteid, mis ei liigitu ei rohelise ega punase alla. Siia jäävad näiteks järgmised olukorrad:

- Direktiivi säte jätab liikmesriigile valikuvõimaluse mitme samaväärse lahenduse vahel, näiteks kui direktiiv näeb ette nõude sätestada liikmesriigi vastutav asutus, kuid ei ütle ette, milline asutus see olema peab.
- Miinimumnõue ei ole direktiivi sättest selgelt tuvastatav, näiteks kui direktiiv näeb ette sanktsiooninormid, kuid ei täpsusta, millises menetluses neid sanktsioone tuleks kohaldada.
- Direktiiv annab võimaluse midagi lubada, kuid riik otsustab seda võimalust mitte kasutada.
- Kehtiv Eesti õigus sätestab direktiivi nõuetega võrreldes rangemad nõuded või õrgemad standardid ning neid eelnõuga ei muudeta.

● Punane – laiem ülevõtmine. Punasega tähistatakse direktiivi säte, mis võetakse üle laiemalt kui direktiivis ette nähtud miinimum. Siia liigituvad olukorrad, kus direktiivi sättes on olemas selgelt tuvastatav miinimum, aga eelnõuga minnakse sellest kaugemale, samuti olukorrad, kus eelnõu säte on direktiivi kohustuslikust nõudest ulatuslikum või rangem, näiteks kui nõuet kohaldatakse direktiiviga võrreldes suuremale sihtrühmale, laiemas ulatuses vmt.

Ülevaatlikkuse ja selguse huvides võib eelnõu koostaja lisada tabelisse teisi värve. Sel juhul tuleb tabelis esitada ka vastava värvi selgitus.

Oluline on märkida, et värvikood ei asenda sisulist selgitust, vaid on visuaalne abivahend, et vastavuse tase kiiresti tuvastada.

Muudatuse eesmärk on parandada direktiivide ülevõtmise läbipaistvust, võimaldada kiiret ülevaadet vastavuse tasemest, toetada kvaliteetset ja ühtset praktikat ministriumide vahel ning hõlbustada riigisisest kontrolli. Värvisüsteemi kasutamine ei muuda direktiivide ülevõtmise sisulisi nõudeid, vaid täpsustab nende dokumenteerimise ja esitamise viisi vastavustabelis.

HÕNTE § 46, milles on nõuded eelnõu seletuskirjas sisalduvale mõjuanalüüsile, sõnastatakse tervikuna ümber.

Paragrahvi pealkirjas ja tekstis kasutatakse mitmuse (mõjud) asemel ainsust (mõju). Terminit „mõju“ kasutatakse ainsuses, kuna tegemist on abstraktse ja loendamatu nimisõnaga, mis tähistab nähtust või protsessi tervikuna. Seaduse mõju hindamisel käsitletakse normi üldist toimet ja selle avaldumist erinevates valdkondades, mitte eraldiseisvaid loendatavaid üksikmõjusid. Ainsus väljendab, et mõju on üks terviknähtus, millel on erinevad aspektid (nt majanduslik, sotsiaalne, keskkondlik mõju). Seetõttu on ainsuse kasutamine keeleliselt täpsem ja kooskõlas õiguskäele tavaga (nt „mõju hindamine“, „mõju analüüs“) ning tagab terminoloogilise selguse ja ühtsuse. Terminit „mõju“ mitmuslikku vormi (mõjud) kasutatakse kehtivas HÕNTE-s ka teistes sätetes, kuid eelnõuga muudetakse seda üksnes §-s 46 ning § 40 lõike 1 punktis 6, kuna just nende sätete sõnastusest sõltub, kuidas nimetatakse seletuskirja vastavat peatükki ning millisel kujul käsitletakse mõju hindamise tulemeid. Teistes HÕNTE sätetes esinevat sõnakuju „mõjud“ ei muudeta, kuna mitmuse kasutamine neis ei takista sätte tähenduse mõistmist.

Kehtiv § 46 sisaldab üpris vähe infot selle kohta, kuidas seletuskirja mõjuanalüüs koostada. Ainuke sisuline nõue on, et selgitama peab seaduse rakendamisest tulevat mõju kuues eri valdkonnas: sotsiaalne mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majanduslik mõju, mõju elu- ja looduskeskkonnale, mõju regionaalarengule ning mõju riigi ja kohaliku omavalitsuse

korraldusele. Loetelu on jäetud lahtiseks, mis tähendab, et sisuliselt tuleb hinnata igasugust otsesest ja kaudset mõju.

Muus ei anta HÕNTE §-s 46 suuniseid mõjuanalüüsi koostamiseks. Kui mõju hindamise süsteem enam kui 14 aastat tagasi loodi, oli selle keskne idee, et olulise mõjuga eelnõude puhul peab mõjuanalüüs olema põhjalikum võrreldes muude eelnõudega. Selleks nähti ette lahendus, et eelnõu koostaja peab esmalt hindama, kas eelnõuga avalduv mõju on oluline, ning kui ta tuvastab olulise mõju, tuleb seletuskirjale lisada veel ka mõjude analüüsi aruanne.⁸ Praktikas see regulatsioon ennast õigustanud ei ole ning aastate jooksul on taolisi aruandeid koostatud vaid üksikud. Juurdunud on tava, et mõjuanalüüs sisaldub seletuskirjas alati, ning üldjuhul on ka mõjuanalüüsi põhjalikkus proportsionaalne eelnõu mahuga. Seetõttu on kavas loobuda olulisuse tuvastamise nõudest ja põhjalikumale mõjuanalüüsi kohustusest.

HÕNTE § 46 sätete rakendamist on kavas selgitada juhendmaterjalis „Mõju hindamise meetoodika“, mis on kinnitatud Vabariigi Valitsuse reglemendi alusel ning kehtinud alates 2012. aastast.⁹ Meetoodika muutmine on eelnõu koostamise ajal käsil. Uuendamise eesmärk on tagada, et meetoodika oleks HÕNTE-ga kooskõlas ning pakuks õigusloomega tegelevatele ametnikele selgeid juhiseid, kuidas VTK või eelnõu raames muudatuste mõju hinnata. Meetoodika esialgne ülesehitus koos selgitustega on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

Mõju hindamise süsteemi ei ole kavas põhimõtteliselt ümber korraldada. Endiselt jäävad kehtima nõuded tuua välja mõjutatud sihtrühmad ning valdkonnad. Lisatakse kolm printsiipi, mida mõju hindamisel tuleb järgida, ning sätestatakse selgemad kriteeriumid, millal kavandada õigusakti järelhindamine.

Lõikega 1 nähakse ette, et seletuskirja osas „Seaduse mõju“ antakse hinnang seaduse rakendumisel avalduvale tulemusele ja mõjule. Hinnangu andmine viitab sellele, et enne muudatuste rakendumist toimunud mõju hindamine on igal juhul prognoos ehk hinnang. Enne muudatuse rakendamist – või selle katsetamist – ei saa tuvastada põhjuslikku seost ega rääkida tegeliku mõju hindamisest.

Lisaks eristatakse lõikes 1 tulemuse ja mõju hindamist. Tulemus on muudatuse otsene ja vahetu tulem või tagajärg, mõju seevastu pikaajaline ja struktuurset laadi muutus. Seaduse mõju hinnates tuleb käsitleda nii tulemusi kui ka mõju.

Lõikega 2 nähakse ette, et mõju analüüsimisel võetakse aluseks sisulised muudatused, mis vajaduse korral koondatakse (esimene lause), ning et alati tuuakse välja mõjutatud sihtrühmad (teine lause). Sisulise muudatuse all mõeldakse ühe või mitme õigusnormi muutmist, millega soovitakse saavutada praktikas avalduvat tulemust või mõju. Sisuliste muudatuste selgitamine on mõju hindamise eeldus ehk teisisõnu ei saa mõju hinnata ilma, et selgitatakse, mis praktikas muutub võrreldes kehtiva olukorraga. Sisulisi muudatusi tuleb niikuinii käsitleda ka seletuskirja teistes osades, eelkõige sisukokkuvõttes ja eesmärgi osas.

Nõue tuua analüüsis välja mõjutatud sihtrühmad ei ole iseenesest uus, kuid siiani tulenes see Vabariigi Valitsuse kinnitatud mõjude hindamise meetoodikast. Nüüd tuuakse nõue määruse

⁸ Meetoodika, kuidas tuleks mõju olulisus tuvastada, on ette nähtud mõjude hindamise meetoodikas: [Mõjude hindamise meetoodika](#).

⁹ Mõjude hindamise meetoodikat muudeti 2021. aastal. Juhendmaterjal kohaldub mitte üksnes õigusakti mõju hindamisel, vaid ka arengukavade koostamisel ja Eesti seisukohtade kujundamisel Euroopa Liidu asjades.

tasandile, kuna mõjutatud isikute kaardistamine ja nende arvuline hindamine on oluline info eelnõu edasiseks menetlemiseks, sh otsustamiseks.

Lõikes 3 loetletakse peamised mõjuvaldkonnad, milles avalduvat mõju hinnatakse. Valdkondade loetlemise eesmärk on tagada, et ükski võimalik otsene või kaudne mõju ei jääks tähelepanu alt välja. See ei tähenda, et mõjuanalüüs peab olema üles ehitatud valdkondade lõikes, vaid et info oleks seletuskirjas esitatud. HÕNTE-s loetletud valdkondi täpsustatakse juhendmaterjalis „Mõju määratlemise kontrollküsimustik“.¹⁰

Esimese nelja valdkonna puhul – julgeolek, majandus, sotsiaalala ja digiühiskond – on tegemist laiade ning riigi jaoks oluliste poliitikavaldkondadega. Enamiku uute õigusaktidega kaasneb sotsiaalne ja majanduslik mõju, lisaks on viimastel aastatel suurenenud riigi julgeoleku tugevdamisele suunatud õiguslike algatuste hulk. Senisega võrreldes on täiesti uue valdkonnana kavas lisada loetelusse mõju digiühiskonnale¹¹. Muudatuse eesmärk on tagada, et õigusliku algatuse puhul oleks teadvustatud, kas ja kuidas mõjutab see Eesti digiühiskonna arengut. Valdkond hõlmab selliseid teemasid nagu näiteks avalikud teenused, digiriik, tehisaru, küberturvalisus ja sideühenduste kvaliteet.

HÕNTE-s esitatud loetelu viimased kolm valdkonda – keskkond, regionaalareng ning võrdsed võimalused – on Euroopa Liidu tasandil horisontaalsed põhimõtted, millega tuleb poliitikakujundamisel arvestada. Samuti on need riigisisest olulised jätkusuutliku arenguga seotud valdkonnad.

Sõnastusliku muudatusena asendatakse loetelus viide demograafilisele mõjule viitega iibele. Muudatus on suuresti väärtuspõhine, osutades Eesti ees seisvale väljakutsele seoses rahvastiku vähenemise ja vananemisega. Sündivust mõjutab lai ring tegureid, millest vaid osa on sellised, mida riik saab mõne valdkonna poliitika kaudu mõjutada. Seda enam tuleb tähelepanu alla võtta algatused, millel võib olla sündivust mõjutav toime.

Eelnõuga juhitakse senisest enam tähelepanu asjaolule, et analüüsida tuleb kogu avalduvat mõju, sõltumata valdkonnast või sihtrühmast. Põhimõte kehtib ka praeguse korra kohaselt, kuid nüüd on kavas see sõnaselgelt HÕNTE-s välja tuua (lõike esimene lause). Mõjuvaldkondade loetlemise peamine eesmärk on luua lähtekoht mõju igakülgeks tuvastamiseks, kuid lisaks juhitakse sellega tähelepanu Vabariigi Valitsuse jaoks prioriteetsetele küsimustele.

Lõikega 4 nähakse ette tasakaalustatuse ehk objektiivsuse printsiip, mille kohaselt tuleb mõju hinnata tasakaalustatult, kirjeldades soovitud mõju kõrval ka muud otsest või kaudset mõju, sealhulgas riske ja määramatust. Printsipi põhiste normide kehtestamine mõju hindamise nõuetes on senisega võrreldes uus lähenemine. Põhjus printsipiide sätestamiseks on asjaolu, et tulenevalt õiguslike algatuste väga erinevast ulatusest ei ole võimalik ette näha reegleid, mis iga muudatuste paketi puhul oleksid otstarbekad ja tagaksid kvaliteetse tulemuse. Kavandatav lähenemine jätab õigusloojale küllaltki suure otsustusruumi, kuidas mõjuanalüüs üles ehitada ja milliseid meetodeid kasutada.

¹⁰ Kontrollküsimustik on leitav JDM-i veebilehel, [Mõjude määratlemise kontrollküsimustik | Justiits- ja Digiministeerium](#) (13.01.2026).

¹¹ Digiühiskonda võib defineerida kui ühiskonda, kus digitaalsed tehnoloogiad ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad on igapäevaelu keskne osa. Digitehnoloogiad, andmed ja ühenduvus on lõimitud inimeste igapäevatoimingute, ettevõtluse ja riigivalitsemisega, et tõsta elukvaliteeti ja suurendada riigi konkurentsivõimet.

Objektiivsuse printsiibiga rõhutatakse, et mõju hindamisel peab arvestama nii soovitud ehk positiivset mõju kui ka negatiivset mõju ja riske. Õigusloome kaudu viib Vabariigi Valitsus ellu enda poliitikat ning juba sellest tulenevalt ei saa õigusakti mõju hindamine olla täiesti sõltumatu, kuid sellele vaatamata peab objektiivsuse püüdlus olema. Lisaks on seletuskirja teised osad suunatud peamiselt algatuse vajalikkuse põhjendamisele, mistõttu ei pruugita seal võimalikke puudusi ja riske välja tuua. Seega loob mõjuanalüüs võimaluse – aga ka kohustuse – vaadelda algatuse mõju tasakaalustatult.

Objektiivsuse printsiibi juures on eraldi välja toodud kohustus selgitada, kas õigusaktiga lisanduvad haldusvälistele isikutele (ettevõtjatele, inimestele või kolmanda sektori organisatsioonidele) uued kohustused või piirangud või suureneb olemasolev koormus. Halduskoormuse all tuleks mõista õigusaktis sätestatud kohustusega kaasnevat koormust ja kulu ettevõtjatele, inimestele või kolmanda sektori organisatsioonidele. Kui see ei ole ebaoproportsionaalselt ressursimahukas, tuleks halduskoormuse muutust hinnata kvantitatiivselt, st rahaliselt või ajaliselt.

Lõikega 5 nähakse ette teadmuspõhisuse printsiip. Teadmuspõhisus hõlmab lisaks teadus- ja tõenduspõhisele teabele ka igasugust muud olemasolevat teadmist. Näiteks võib selleks olla huvirühmadelt laekunud tagasiside, muudatuse kontekst, oskusteave, eksperdiarvamus, rakenduspraktika, varasem kogemus jm. Seega tuleb mõju hindamisel arvestada igasuguse olemasoleva teabega, mis võib olla asjakohane, mitte üksnes akadeemiliste või rakendusuuringutega. Lõikes tuuakse välja, et mõju hindamisel kasutatud allikatele tuleb viidata, sama nõue on kehtivas HÕNTE-s.

Uue lähenemisena on kavas sõnaselgelt välja tuua, et mõjuanalüüsis võib andmete, protsesside või seoste kirjeldamiseks kasutada infograafikat. Infograafika all mõistetakse erinevaid vahendeid andmete, protsesside ja seoste visualiseerimiseks, mis võimaldavad esitada infot lihtsustatud ja selgemal kujul. Enim kasutatakse visualiseerimiseks tabeleid, diagramme, protsessi- ja hierarhiajooniseid, kaarte, ajajooni, ikoone jm. Muudatuse eesmärk on suunata õigusaktide koostajaid rohkem kasutama visualiseerimise võimalusi olukordades, kus see aitab parandada seletuskirja arusaadavust.

Lõikega 6 sätestatakse proportsionaalsuse põhimõte, mille kohaselt hinnatakse olulisema mõjuga muudatusi põhjalikumalt ja esmajärjekorras. Seejuures tasub rõhutada, et mõju olulisus on kontekstispetsiifiline ning ei HÕNTE-s ega mõju hindamise metoodikas ei ole kavas määratleda terminit „olulisus“. Eelnõuga kavandatavad muudatused võivad olla olulised kogumis või ka eraldiseisvalt, samuti võib mõju ühiskondlikul tasandil olla pigem marginaalne, kuid ühele kindlale sihtrühmale või valdkonnale siiski äärmiselt oluline. Proportsionaalsuse printsiibi keskne mõte on tagada, et hindamise käigus tuvastatakse justnimelt see mõju teravik, mille analüüsimisele suunatakse rohkem ressursi (aega, raha, ekspertiisi).

Selge sõnumi vaatest on oluline, et mõjuanalüüs oleks üles ehitatud proportsionaalselt: olulisemat mõju käsitletakse seletuskirjas esmajärjekorras (vastandina eelnõu struktuuril põhinevale järjestusele) ning peamised järeldused tuuakse seletuskirjas selgelt esile. Tasub rõhutada, et peamised mõjuanalüüsi järeldused tuleb esitada juba seletuskirja sisukokkuvõttes (HÕNTE § 41 lõike 2 punkt 3).

Lõikega 7 sätestatakse, millistel juhtudel tuleb eelnõusse kavandada õigusakti järelhindamine. Järeelhindamine kavandatakse siis, kui seaduse rakendamisega kaasneb suur risk või määramatus seoses rakendumise või tulemustega. Lisaks korraldatakse „Õigusloomepoliitika

põhialustes aastani 2030“ sätestatud, et alati nähakse järelhindamise kohustus ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu VTK on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata.¹²

Enhk kokkuvõtvalt, järelhindamine tuleb kavandada kahel juhul:

- 1) eelnõukohase seaduse rakendamisega kaasneb suur risk või määramatus;
- 2) eelnõukohane seadus on olulise mõjuga, kuid kiireloomulisuse tõttu ei koostatud VTK-d.

Kehtivas HÕNTE-s on kehtestatud mõningad nõuded järelhindamise aruande sisule¹³, samuti nõue, et järelhindamise kohustus tuleb esitada seletuskirjale lisatavas mõjude analüüsi aruandes¹⁴. Küll aga ei ilmne HÕNTE-st, millistel juhtudel tuleb järelhindamine üldse kavandada.

Järelhindamine on poliitikakujundamise tsükli viimane osa, mis seob omavahel probleemi, mida soovitakse lahendada, ning saavutatud tulemuse. Kui õigusakti eelnõu mõjuanalüüs (*ex-ante*) hindab seda, milline on plaanitud muudatustega kaasnev soovitud ja soovimatu mõju, siis õigusakti mõju järelhindamine (*ex-post*) on vajalik selleks, et mõista, kas kehtestatud normid on oma eesmärgi täitnud või mitte. Järelhindamine on justkui eelnõu koostamise käigus tehtud mõjuanalüüside tagasisidesüsteem.

Järelhindamist tehakse teisteski poliitikakujundamise protsessides, eelkõige arengukavade ning struktuurivahenditest rahastatud poliitika elluviimisel. Kui õigusakti muudatus on vahetult seotud mõne arengukavast tuleneva tegevusega, on põhjendatud hinnata selle mõju arengukava hindamise käigus. Samas võib järelhindamine olla vajalik ka juhtudel, kus õiguslik muudatus ei ole seotud ühegi hinnatava arengudokumendiga.

Kindlasti ei oleks mõistlik sätestada järelhindamise kohustust kõikides – ega isegi mitte enamikus – eelnõudes. Näiteks ei ole seda asjakohane nõuda tehniliste ja üksiktegevust reguleerivate nõuete puhul või olukordades, kus nangunii toimub regulaarne seire (nt liiklusõnnetuste statistika, keskkonnaseire). Samuti ei pruugi järelhindamine olla mõttekas mõne väärtuspõhise otsuse puhul, kus eesmärk ei ole üheselt mõõdetav ning regulatsioon ja tulemus ei ole kausaalses seoses. Seetõttu on säte kavandatud nii, et järelhindamise kohustuse üle otsustamine oleks paindlik ning arvestaks konkreetse eelnõu sisu, valdkonda ja eesmärki.

HÕNTE § 47 sätestab nõuded seletuskirja seitsmendale osale, milles käsitletakse infot seaduse rakendamise mõju riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevustele ning kuludele ja tuludele. Paragrahv sõnastatakse tervikuna ümber, kuid selle eesmärk ja põhisisu jäävad üldjoontes samaks.

Paragrahvi pealkirjas asendatakse sõnad „rakendamisega seotud“ sõnadega „rakendamisest tulenevad“. Praegu kehtiva § 47 pealkirja sõnastuse tõttu tekib valseos „seaduse rakendamisega seotud riik ja kohalik omavalitsus“. Pealkirja ümber sõnastades saab sellist valseost vältida.

Lõike 1 sisu laiendatakse, sätestades, et seletuskirja osas „Seaduse rakendamisest tulenevad riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud“ antakse ülevaade seaduse rakendamise mõjust riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse kuludele ja tuludele ning selgitatakse rakendamiseks vajalikke tegevusi ja töökorralduslikku mõju. Võrreldes kehtiva sõnastusega

¹² Riigikogu 12.11.2020 otsus „[Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine](#)“ (ÕPPA), p 12.4.1.

¹³ Vt HÕNTE § 1 lõige 6.

¹⁴ Vt HÕNTE § 46 lõike 3 punkt 7.

tuuakse juba lõikes 1 välja, et lisaks kuludele tuleb anda ülevaade mõjust tuludele. Samuti on lisatud viide töökorralduslikule mõjule, mis oli varem HÕNTE § 46 lõike 1 punktis 6.

Kehtiva HÕNTE § 47 sõnastuse puhul on tähelepanu juhitud probleemile, et see justkui ei kohusta selgitama eelarvelist mõju olukorras, kus muudatuse tulemusena riigi jaoks kulud või tulud vähenevad. Kehtiv sõnastus viitab üksnes rakendamiseks vajalikele kuludele ning rakendamisega saadavatele tuludele. Kavandatava sõnastusega tagatakse, et seletuskirjas tuleb kajastada mõlemas suunas mõju nii tuludele kui ka kuludele.

Võrreldes kehtiva sõnastusega on lõikesse 1 tõstetud viide kohaliku omavalitsuse üksustele ja neile avalduvale eelarvelisele ja töökorralduslikule mõjule, mis oli varem sätestatud lõikes 2. Arvestades kohaliku omavalitsuse autonoomiat, sh finantsautonoomiat, peaks mõju kohalikele omavalitsusele käsitlema samuti üldreegli tasandil. HÕNTE § 6 lõige 2 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse kavandamisel tuleb eelnõus nimetada, kas kohustus on kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandav riiklik kohustus, millega seotud kulud kaetakse eraldisega riigieelarvest. Seletuskirja seitsmendas osas tuleb anda ülevaade, kas eelnõu sisaldab riiklikke kohustusi kehtestavaid sätteid.

Lõikega 2 täpsustatakse, mis info tuleb seletuskirjas esitada eelarvelise mõju kohta. Kui seaduse rakendamine mõjutab asutuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või riigieelarvet, siis hinnatakse kulude ja tulude rahalist muutust ning esitatakse lisavahendite katmise allikas. Kui rakendamiseks on vaja lisavahendeid riigieelarvest, tuleb selgitada, millal plaanitakse neid taotleda.

Esiteks sisaldab lõige täpsustust, et eelarvelist mõju tuleb hinnata olenemata sellest, kas see avaldub asutuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või riigieelarve tasandil. Kehtiva HÕNTE § 47 sõnastus viitab üksnes riigiasutustele (lõige 1) ja kohaliku omavalitsuse üksustele (lõige 2). Muudatusega soovitakse hõlmata kõiki avaliku sektori asutusi, mitte üksnes riigiasutusi, ning tuua selgelt välja kohustus hinnata mõju riigieelarvele. Tasub märkida, et muudatus, mis mõjutab kulusid või tulusid asutuse tasandil, ei pruugi mõjutada vahetult riigieelarvet, samuti vastupidi.

Hinnata tuleb tulude ja kulude rahalist muutust. Võimaluse korral selgitatakse mõju tegevuspõhisele eelarvele, tuues välja, millised programmi tegevused on muudatustega seotud.

Jätkuvalt tuleb seletuskirjas esitada lisavahendite vajaduse korral nende katmise allikas, kuid lisandub kohustus selgitada, millal plaanitakse neid vahendeid taotleda. Muudatuse eesmärk on tagada, et eelnõu koostamisel mõeldakse senisest paremini läbi õigusaktist tulenev lisavajadus ning selle taotlemine. Igal juhul tuleb eelnõu koostajal arvestada, et kui riigieelarvest lisavahendeid ei eraldata, tuleb lisavajadus katta eelnõu koostaja eelarvest.

Lõike 3 eesmärk on tagada, et seletuskirjas oleks esitatud teave infosüsteemide või muude tehnoloogiliste lahenduste kohta, mille arendamine on vajalik seaduse rakendamiseks. Nähakse ette, et kui seaduse rakendamiseks on vaja arendada infosüsteemi või muud tehnoloogilist lahendust, tuleb seda kirjeldada, tuues välja:

- 1) millised infosüsteemid või tehnoloogilised lahendused muutmist vajavad või milliseid uus lahendusi on vaja luua;
- 2) kas lahenduses saab kasutada tehisaruvõimalusi;

- 3) mis on muudatuste hinnanguline kulu ja kas on olemas vahendid arendustööde tegemiseks;
- 4) tööde esialgne ajaraam;
- 5) tööde riigipoolne vastutaja.

Kehtiva HÕNTE §-s 47 ei ole eraldi käsitletud tehnoloogiliste lahendustega kaasnevat kulu riigile. Kuna siiani puudusid nõuded, millist infot tuli tehnoloogiliste arenduste kohta esitada, siis on ka praktika olnud väga erinev. Harvad ei ole näited, kus seletuskirjas nenditakse, et eelnõukohase seaduse rakendamiseks on vaja arendada infosüsteemi, kuid puudub igasugune info kulude, nende katmise ja tööde tegemise kohta. Kui need küsimused on eelnõu koostamisel läbi mõtlemata ja kooskõlastamata, võib tekkida olukord, kus tööde tegemiseks vajaminevat lisarahastust ei saada ning tööd ei valmi tähtjaks. Eelnõu koostajatel tuleb arvestada, et kui õigusaktist tulenevaid lisavajadusi eelarveläbirääkimistel ei rahuldata, siis tuleb lisavahendid katta valitsemisala eelarvest.

Eelnõuga lisatav kohustus senisest detailsemalt kajastada tehnoloogiliste lahendustega tekkivat kulu tähendab õigusloomega tegelevatele ametnikele lisakohustust läbi rääkida ja kokku leppida arendustööde tegemine. Samas ei ole see kohustus ebaproportsionaalne, arvestades tööde tegemisega seotud riske, mis kaasnevad, kui need küsimused ei ole juba eelnõu etapis läbi mõeldud.

Lõikes 4 esitatakse nõue märkida seletuskirjas selgesõnaliselt, kui seaduse rakendamine riigi või kohaliku omavalitsuse kulusid või tulusid ei mõjuta. Nõue sisaldub kehtiva HÕNTE § 47 lõigetes 3 ja 4, seetõttu ei ole tegemist uue kohustusega. Info on vajalik eelkõige eelarve planeerimise vaatest ning edasises õigusloomeprotsessis otsuste tegemisel.

HÕNTE § 50 muudatused. HÕNTE § 50 lõike 1 punkt 1 reguleerib infot, mis tuleb esitada seletuskirja 10. osas „Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon“ adressaatide kohta, kellele on eelnõu kooskõlastamiseks või arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud. Kehtivas loetelus on nimetatud huvirühmad. Sätte rakendamise praktika on olnud ebaühtlane. Sageli on märgitud üksnes huvirühmade valdkond (näiteks keskkonnaühendused), kuid konkreetsete organisatsioonide nimesid ega nendega konsulteerimise või nende kaasamise vorme ei märgita. Selleks, et suurendada HÕNTE § 50 abil otsustusprotsesside selgust, läbipaistvust ja osapoolte vastutust, ühtlustatakse §-s 50 kasutatavad terminid Riigikantselei avatud valitsemise teekaardil (2023) kasutatavate terminitega. Loetelusse lisatakse esindusorganisatsioonid. See tähendab, et seletuskirjas tuleb nimetada ka konkreetset esindusorganisatsioonid, kes eelnõust puudutatud huvirühmi esindavad. Samasugune täiendus tehakse paragrahvi pealkirjas.

HÕNTE § 58 kehtivas tekstis kasutatakse sõna „osundama“ (‘tsiteerima’) vales tähenduses. Silmas peetakse seaduse sätetele viitamist. Keelevea parandamiseks asendatakse paragrahvi tekstis sõna „osundama“ sõnaga „osutama“.

HÕNTE § 66¹ – eelnõu jõustumissätte kohaselt jõustuvad eelnõus sisalduvad nõuded 1. mail 2026. Rakendussätte kohaselt hakkab Justiits- ja Digiministerium uute nõuete täitmist kontrollima alates 1. juulist 2026. Seega on ette nähtud kahekuuline üleminekuage. Eelnõud, mis on ette valmistatud ja kooskõlastamisele esitatud enne 1. juulit 2026, peavad vastama senistele HÕNTE nõuetele. Eelnõud, mis esitatakse esimesele kooskõlastusringile 1. juulil 2026 või hiljem, tuleb koostada ja vormistada juba uute nõuete järgi.

HÕNTE lisa muutmise kohta vt § 45 selgitusi.

Paragrahvi 2 sätestatakse HÕNTE muudatuste jõustumisaeg, milleks on 1. mai 2026.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõju

Eelnõuga kavandatakse järgnevaid muudatusi:

- Õigusakti mõju hindamisele kohalduvaid nõudeid muudetakse.
 - Kaotatakse mõju olulisuse hindamise kohustus. HÕNTE-sse tuuakse nõuded selgitada mõjuanalüüsis kavandatavaid sisulisi muudatusi ja tuua välja mõjutatud sihtrühmad, säilib mõjuvaldkonna tuvastamise nõue.
 - Uue mõjuvaldkonnana nimetatakse HÕNTE-s mõju digiühiskonnale. Viide demograafilisele mõjule asendatakse viitega iibele.
 - Sätestatakse kolm printsiipi, millele mõju hindamine peab vastama – tasakaalustatus ehk objektiivsus, teadmuspõhisus ja proportsionaalsus.
 - Nähakse ette, et õigusakti järelhindamine tuleb kavandada siis, kui eelnõukohase seaduse rakendamise kaasaeb suur risk või määramatus.
- Muudetakse nõudeid infole, mis tuleb seletuskirjas esitada eelnõu vastavuse kohta Euroopa Liidu õigusele.
 - Kaotatakse praktikas mitterakendunud nõue esitada eelnõu reguleerimisalaga seotud EL-i õigusaktide ja nende tõlgendamiseks vajaliku kohtupraktika loetelu. Samuti kaotatakse kohustus seletuskirja viiendas osas esitada uuesti rakendatava EL-i õigusakti number ja avaldamismärke (info on leitav eelnevates osades).
 - Edaspidi tuleb seletuskirja viiendas osas välja tuua viited komisjoni koostatud mõjuanalüüsile ning Eesti seisukohtadele, mis Vabariigi Valitsus õigusakti ettepaneku kohta on heaks kiitnud.
 - Sätestatakse kohustus põhjendada seletuskirja viiendas osas Euroopa Liidu õigusaktis sätestatust rangemate nõuete kehtestamist. Vastavustabeli vormis kasutatakse edaspidi nn valgusfoori põhimõtet.
 - Kui eelnõuga rakendatakse Euroopa Liidu määrust, tuleb edaspidi seletuskirja viiendas osas loetleda määruse artiklid, mida eelnõuga rakendatakse.
- Lihtsustatakse VTK sisule esitatavaid nõudeid. Uue kohustusena tuleb VTK koostajal analüüsida automatiseerimisel või tehisarul põhinevate lahenduste võimalikkust ja otstarbekust.
- Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs tuleb edaspidi esitada seletuskirja kolmanda osa alaosas.
- Täpsustatakse nõudeid infole, mis tuleb seletuskirjas esitada seaduse rakendamisest tulenevate riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevuste ning kulude ja tulude kohta (osa 7). Senisest täpsem info tuleb esitada rakendamiseks vajalike riigi infosüsteemide arendamise kohta: tööde hinnanguline kulu, tehisarut kasutamise võimalus, ajaraam, riigipoolne vastutaja.
- Loobutakse õigusloomeprotsessis kontseptsiooni koostamisest.
- Sätestatakse, et õigusakti eelnõu sõnastamisel väljendatakse normi kohustuslikkust kindla kõneviisiga, vältides üldjuhul käskivaid modaaltegusõnu.

- Kui eelnõuga kavandatakse sama teksti väljajätmist mitmest sättest, võib edaspidi muudatuse esitada ühes muutmispunktis.
- Eelnõu kohustuslikuks elemendiks lisatakse eelnõu versiooni kuupäev.
- Täpsustatakse, et lisaks eelnõule peab olema keeleteoimetatud ka eelnõu seletuskiri.
- Jäetakse välja näited Euroopa Liidu õigusaktide pealkirjade vormistamise kohta. Edaspidi esitatakse näited HÕNTE käsiraamatus.
- Seletuskirja kümnendas osas tuleb edaspidi nimetada esindusorganisatsioonid, kellele eelnõu arvamuste ja ettepanekute saamiseks esitati.

Sihtrühm – õigusloomega tegelevad ametnikud

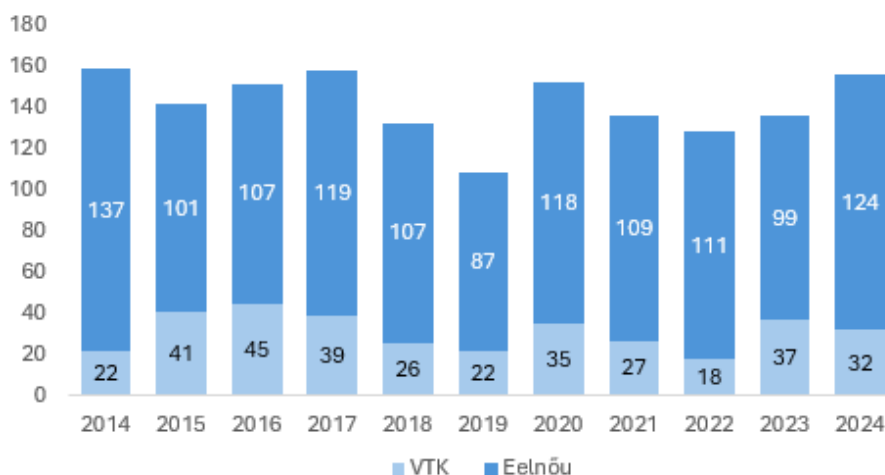
Kavandatud muudatustel on otsene ja vahetu mõju ministeeriumides ja Riigikantseleis õigusloomega tegelevatele ametnikele, kes valmistavad ette seadus- ja määruseelnõusid ning väljatöötamiskavatsusi. HÕNTE-ga on kehtestatud nõuded Vabariigi Valitsuse koostatavate õigusaktide eelnõudele ja seletuskirjadele. Kohati üpris üksikasjalike nõuete eesmärk on tagada, et eelnõu oleks õiguspärane, kooskõlas kehtivate õigusaktidega ning terminoloogiliselt täpne. Seletuskiri peab olema informatiivne, selge ja põhjalik.

Ametnike igapäevatöös võtab arvestatava aja enese kurssi viimine HÕNTE nõuetega ja nende nõuete järgimine, mistõttu vajab igasugune muudatus teatavat aega kohanemiseks. Enim mõjutab see õigusloomejuriste, kelle kokkupuude õigusloomega on pidev ja regulaarne. Ministeeriumide töökorraldus õigusaktide ettevalmistamisel on siiski väga erinev ning seetõttu hõlmab sihtrühm lisaks juristidele ka valdkonna sisueksperthe, analüütikuid, keeleteoimetajaid, Euroopa Liidu küsimustega tegelevaid ametnikke jt. Oma haldusala poliitika kujundamine, sh õigusloome, on ministeeriumi peamine ülesanne.

Tabel 1. Teenistujate arv ministeeriumides ja Riigikantseleis, 2024. aasta andmed

Ministeerium	Teenistujate arv
Haridus- ja Teadusministeerium	275
Justiitsministeerium	161
Kaitseministeerium	141
Kliimaministeerium	284
Kultuuriministeerium	94
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	195
Rahandusministeerium	246
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	298
Siseministeerium	172
Sotsiaalministeerium	169
Välisministeerium	539
Riigikantselei	149
Kokku	2723

Allikas: Rahandusministeerium, avaliku sektori statistika



Joonis 1. Justiits- ja Digiministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seaduseelnõude arv aastatel 2014–2024

Aasta jooksul koostatakse ministeeriumides keskmiselt enam kui 100 seaduseelnõu ja umbes 30 VTK-d (joonis 1). Määruseelnõusid on oluliselt rohkem – 2024. aastal esitati kooskõlastamiseks 94 Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ning 373 ministri määruse eelnõu.¹⁵

Muudatuste kavandamisel püüti arvestada, et uute nõuete lisandumine ei koormaks seletuskirja teksti ülearu ega suurendaks seeläbi õiguslooja töökoormust eelnõu materjalide ettevalmistamisel. Mahukad ja keerulised seletuskirjad on probleem ka kaasamise vaatest, sest need raskendavad eelnõu läbitöötamist ja suurendavad tagasiside andmisele kuluvat aega. Oli siiski teada, et seletuskirja nõudeid tuleb täiendada Euroopa Liidu õigusele vastavust puudutavas osas, mis paratamatult tähendab teksti lisandumist.

Õigusloomega tegelevate ametnike koormust vähendavad VTK sisunõuete lihtsustamine ja mõju olulisuse hindamise kohustuse kaotamine. Töökoormust suurendavad eelkõige muudatused, mis puudutavad seletuskirjas Euroopa Liidu õigusakti rakendamise kohta info esitamist ning eelarveliste tulude ja kulude hindamist. Oluline lisakohustus on kahtlemata ka see, et õigusloojal tuleb edaspidi VTK etapis kaaluda automatiseerimisel või tehisarul põhinevat lahendusviisi ja seda selgitada.

Kavas ei ole ette näha üksikasjalikke nõudeid, kuidas automatiseerimisel või tehisarul põhinevaid lahendusi analüüsida, sest valdkond areneb kiiresti ja taoline nõue on õigusloomes uus. Tegemist võib olla pelgalt mõtteharjutusega võimaliku kasutuspraktika tuvastamiseks, aga ka juba töös olevate algatuste kirjeldamisega. Välistatud ei ole, et analüüs tehnoloogiliste lahenduste võimalikkuse ja otstarbekuse kohta tellitakse välistelt eraõiguslikelt isikutelt (tehnoloogiaettevõtjad, uuringufirmad). Ministeeriumid saavad kasutada ka oma haldusalasest IT-majade ressursi.

Võib eeldada, et uute nõuete rakendamisel vähenevad seletuskirja mõjuanalüüsis tekstikordused ning kohati sisutühjad laused mõju olulisuse hindamiseks.¹⁶ Soov on toetada

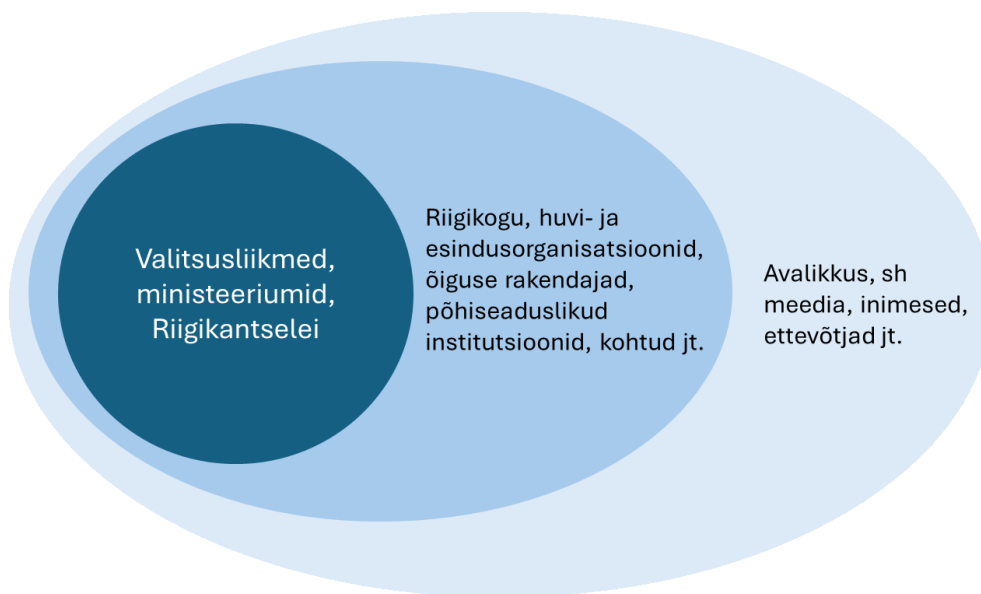
¹⁵ Andmed määruseelnõude kohta põhinevad eelnõude infosüsteemi väljavõttel ning võivad sisaldada kordusi, <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/share/home/review> (09.01.2026).

¹⁶ Kehtivad mõju hindamise nõuded näevad ette, et mõju olulisuse tuvastamiseks tuleb hinnata nelja kriteeriumi – mõju ulatust, sagedust, sihtrühma suurust ja ebasoovitavaid riske – kolmepallisel skaalal väike,

senisest rohkem visuaalsete lahenduste, näiteks jooniste, tabelite, skeemide, loetelude jm infograafika kasutamist, samuti võiks paraneda riskide kaardistamine ning tulude ja kulude kvantifitseerimine. Õiguslooja vaatest võib see tähendada analüütilise lisakompetentsi kaasamist õigusloomesse (nt koostöö analüütikute või analüüsiosakonnaga, analüüsides tellimine väljastpoolt). Samas on mõju hindamist puudutavad nõuded senisest lihtsamad ja vähem tehnilised ning lubavad paindlikumalt üles ehitada analüüsiosa ja järeldusi esitada.

Kaudsed sihtrühmad ja teisene mõju

Vaatamata asjaolule, et HÕNTE kohaldub Vabariigi Valitsuse õigusloomele, ei piirdu mõjutatud sihtrühm vaid täitevvõimuga. Riigikogus järgitakse eelnõu vormistamisel Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja, mis on seaduseelnõu ja seletuskirja puudutavas osas praegu vastavuses HÕNTE-ga. HÕNTE muutmine toob vajaduse muuta ka Riigikogu normitehnika eeskirja.



Joonis 2. HÕNTE muutmisest otseselt ja kaudselt mõjutatud sihtrühmad

Ligikaudu 90% Riigikogus vastuvõetud seadustest on algatanud Vabariigi Valitsus.¹⁷ Seega mängib Eesti õiguskorra kujundamisel olulist rolli, millised nõuded on Vabariigi Valitsus kehtestanud enda õigusloomele ning kuidas neid nõudeid praktikas järgitakse. Kaudselt võib HÕNTE muutmine mõjutada laia ringi õigusloome või õiguse rakendamise kokkupuutuvaid institutsioone ja isikuid (joonis 2).

Kavandatavate muudatustega soovitakse parandada seletuskirjade kvaliteeti, toetada VTK-de sagedasemat koostamist ning tagada, et loodavate õigusaktide kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega on piisava põhjalikkusega analüüsitud. Seeläbi aitavad muudatused kaasa hea

keskmise, suur. Praktikas on see toonud kaasa selle, et suure osa mõjuanalüüsist moodustavad hinnangud mõju kriteeriumidele ning sisulisi selgitusi tulemuste ja mõju kohta esitatakse vähe.

¹⁷ 2025. aastal oli 87% Riigikogus vastuvõetud seadustest algatanud Vabariigi Valitsus (Riigikogu statistika: [Statistika – Riigikogu](#)).

õigusloome põhimõtete¹⁸ järgimisele. Õigusloome, mis on kaasav, ettenähtav, teadmuspõhine ja põhiseadusega kooskõlas, on omakorda demokraatliku õigusriigi toimimise nurgakivi.

Tabel 2. Kokkuvõtte eelnõu võimalikust mõjust: soovitud tulemused ja võimalikud riskid

Soovitud tulemused ja mõju
<ul style="list-style-type: none"> VTK koostamine lihtsustub, need on lühemad ja kompaktsemad. Kaasatavate ajakulu VTK-ga tutvumisel ja tagasiside andmisel väheneb. VTK-d ei jäeta kergekäeliselt koostamata, paraneb varajane kaasamine.
<ul style="list-style-type: none"> Mõju hindamisele kehtestatud nõuded on põhjendatud. Paraneb mõjuanalüüsi loetavus ja ülevaatlikkus, oluline info on kergemini leitav (vähem struktuurset liigendamist, tekstikordusi ja sisutühja teksti). Suurem rõhk on analüüsi objektiivsusel ja teadmuspõhistel järeldustel.
<ul style="list-style-type: none"> Põhiseaduspärasuse analüüs on seletuskirjas paremini leitav. Eelnõu põhiseaduspärasust hinnatakse tervikuna. Väheneb risk, et kavandatakse sätteid, mis ei ole kooskõlas põhiseadusega.
<ul style="list-style-type: none"> Kui eelnõu vajadus tuleneb EL-i õigusest, tagatakse, et seletuskirjas viidatakse varasemale protsessile, st Eesti seisukohtade kujundamise etapile. Selgelt eristatakse muudatused, mis tulenevad EL-i õigusest ning riigisisest vajadusest. Huvirühmadel ja Riigikogu liikmetel on parem ülevaade otsuste kujunemisest.
<ul style="list-style-type: none"> Järelhindamised muutuvad süsteemsemaks ja nende arv suureneb. Õigusloojale on selge, millal tuleb kavandada järelhindamine. Väheneb risk muudatusteks, mis viiakse ellu ja n-ö unustatakse.
<ul style="list-style-type: none"> Suureneb HÕNTE sätete selgus, vähenevad küsitavused ja mitmeti tõlgendamine.
<ul style="list-style-type: none"> Vabariigi Valitsuse õigusloomes järgitakse senisest enam hea õigusloome põhimõtteid, suureneb üldine usaldus õigusloomeprotsessi vastu.
Riskid ja negatiivne mõju
<ul style="list-style-type: none"> Risk, et VTK-d muutuvad sisult üldisemaks, mistõttu on lahenduste kooskõla muude õigusaktide või õiguse põhimõtetega raske selles etapis hinnata.
<ul style="list-style-type: none"> Keeruline on prognoosida, kuidas rakendub ellu kohustus VTK etapis hinnata automatiseerimisel või tehisarul põhinevaid lahendusi. Muudatus toob kaasa töökoormuse suurenemise.
<ul style="list-style-type: none"> Nõudeid seletuskirjas esitatavale infole täiendatakse, eelkõige EL-i õigusakti puudutavas osas. Õigusloomega tegelevate ametnike koormus suureneb.
<ul style="list-style-type: none"> Mõju hindamise süsteemi ümberkujundamine toob teatava määramatuse rakendumise osas.
<ul style="list-style-type: none"> HÕNTE muutmise võib tingida vajaduse muuta ka Riigikogu normitehnika eeskirja.
<ul style="list-style-type: none"> HÕNTE muudatuste ettevalmistamisel tuleb arvestada riigi koosloome keskkonna arendamise ja olemasoleva funktsionaalsusega.
<ul style="list-style-type: none"> Muudatustega kohanemine võtab teatava aja, vajalikud on koolitused ministriumidele.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Eelnõukohase määruse rakendamisel ei ole rahalist mõju riigi ega kohalike omavalitsuste eelarvele. Töökorralduslik mõju avaldub ministriumides õigusakte ettevalmistavatele ametnikele (täpsem info on esitatud seletuskirja neljandas osas).

¹⁸ Hea õigusloome põhimõtted on kehtestatud Riigikogu 12.11.2020 otsusega „[Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030](#)“.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. mail 2026. aastal. Eelnõu määrusena jõustumisel muutuvad eelnõude koostajate kohustused eelnõude ja seletuskirjade vormistamisel. Eelnõu määrusena kehtestamise ja jõustumise vahele tuleb jätta piisav aeg, et eelnõude koostamisega tegelevad ametnikud jõuaksid muudatustega tutvuda ning ettevalmistamisel olevad eelnõud täienenud nõuete järgi vormistada. Eelnõukohase rakendussättega kavandatakse kahekuuline üleminekuaeg. Rakendussätte kohaselt kontrollib Justiits- ja Digiministeerium uute nõuete kohaldamist nende eelnõude ja väljatöötamiskavatsuste puhul, mis esitatakse esmakordselt kooskõlastamisele 1. juulil 2026 või hiljem.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks järgmistele asutustele ja organisatsioonidele: ministeeriumid, Riigikantselei (sh Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat), Riigikogu Kantselei, õiguskantsler, Riigikontroll, Vabariigi Presidendi Kantselei, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Riigi Tugiteenuste Keskus, Vabaühenduste Liit, Eesti Koostöö Kogu, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE), Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut, Praxis, Centar, Arenguseire Keskus.

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister