



# „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ täitmise ülevaade 2022. 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> Riigikogu 12.11.2020. a otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ – <https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002> (24.10.2023)



## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
Euroopa Liidu õigusloome ja selle ülevõtmine .....	5
1.1. Euroopa Liidust tulenev õigusloome .....	5
1.2. Väljatöötamiskavatsus Euroopa Liidu õiguse rakendamisel .....	6
1.3. Euroopa Liidu õigust ülevõttev eelnõu .....	7
1.4. Mõju hindamine Euroopa Liidu algatuste puhul .....	8
1.5. Euroopa Liidu õigusega kaasnev haldus- ja töökoormus.....	8
1.6. Kaasamine Euroopa Liidu algatuste puhul .....	9
Riigisisest vajadusest lähtuv õigusloome .....	11
2.1. Muutunud julgeolekuolukord .....	11
2.2. Õiguslik sekkumine kui viimane abinõu .....	13
Õigusloome korraldus .....	14
3.1. Väljatöötamiskavatsus .....	14
3.2. Mõju hindamine .....	17
3.3. Põhiseaduspärasuse hindamine.....	18
3.4. Õiguskeel .....	20
Õigusloome arendamine .....	21
4.1. Riigi koosloome keskkond .....	21
4.2. Õigusloomeakadeemia.....	22



## Sissejuhatas

Õigusloome on üks peamisi vahendeid, mille kaudu valitsus oma soovitud poliitikat ellu viib. Poliitilised prioriteedid võivad aja jooksul muutuda, kuid protsess, kuidas õigusloomet ette valmistatakse, peab olema ettenähtav, stabiilne ja läbipaistev. See aitab tagada riigi konkurentsivõimet ning ettevõtete, huvirühmade ja inimeste usaldust riigi vastu. Protsessi legitiimsus on oluline ka keerulistes oludes, kui reguleerimisvajadus tekib ootamatult ja tavapärane poliitikakujundamine ei ole võimalik. 2022. aastal näitas seda Ukrainas alanud sõda ja sellega kaasnevalt Eesti muutunud julgeolekuolukord.

Valitsuse õigusloome korralduse eesmärk on tagada kavandatud õiguslike muudatuste kooskõla põhiseaduse ja teiste seadustega ning seaduseelnõude normitehniline ja keeleline kvaliteet. Kuid veelgi enam, õigusloomeprotsess peab tagama ka selle, et muudatused oleksid välja töötatud läbipaistvalt, huvirühmi kaasavalt ja teadmuspõhiselt, lähtudes seejuures valitsuse seatud poliitilistest eesmärkidest. Õiguslike muudatuste kavandamisel tuleb igal sammul arvestada nende tegelikku mõju Eesti inimestele ja ettevõtetele.

2020. aastal leppisid valitsus ja Riigikogu ühiselt kokku põhimõtetes ja arengusuundades, millest lähtuda õigusloomepoliitika elluviimisel. Riigikogu otsusega kiideti heaks „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ (ÕPPA 2030), mis on aluseks seaduseelnõude menetlemisel ja õiguskeele arendamisel. Kokku lepiti, et igal aastal esitab Vabariigi Valitsus Riigikogule ettekande hea õigusloome põhimõtete rakendamise ja arengusuundade elluviimisest koos eksperdiarvamusega põhialuste järgimisest. Käesolev, 2022. aasta kohta koostatud ülevaade on järjekorras teine. Ülevaade keskendub valitsuse õigusloomele 2022. aastal, kuid selle taustal analüüsitakse ka, mida üldse tähendab hea õigusloome ning miks tuleb selle eest hea seista.

Paslik on alustada rohujuure tasandilt ehk vaadata, kuidas sünnivad õiguslikud algatused ja milline näeb välja valitsuse õigusloomeprotsess. Fookuses on õigusloomeprotsessi algus ehk küsimused, mis seostuvad õigusliku sekkumise vajaduse ja selle tuvastamisega. Käsitletakse Eesti seisukohtade kujundamist Euroopa Liidu õigusaktide menetlemisel ja selle seost riigisisese õigusloomeprotsessiga. See on teema, mida analüüsis ka Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital ÕPPA 2030 rakendamise kohta koostatud eksperdiarvamuses.<sup>2</sup>

Eksperdiarvamus keskendus seekord Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks koostatud eelnõudele. Justiitsministeeriumi hinnangul on poliitikakujundamise protsessis Eesti seisukohtade kujundamine Euroopa Liidu asjades ja riigisisene õigusloome sageli liiga vähe seostatud, et tagada piisav ülevaatlikkus otsuste kujunemisest. Seaduseelnõust ei ilmne, miks ja kuidas konkreetset muudatused Euroopa Liidu tasandil välja töötati ning millised olid sealjuures Eesti seisukohad.

---

<sup>2</sup> Eksperdiarvamus on lisatud käesolevale ülevaatele. Eksperdiarvamuse ülevaatele lisamise kohustus tuleneb ÕPPA 2030 punktist 15.



Euroopa Liidust tuleneva õigusloome kõrval kirjeldatakse ka seaduseelnõusid, mis tulenesid riigisisestest vajadusest. Ülevaates vaadatakse tagasi 2022. aastale, et näha, millised probleemid või arenguvajadused andsid tõuke seaduste muutmiseks. Paraku jääb möödunud aasta märksõnaks Ukraina sõda, mis peegeldus ka valitsuse õigusloomes ning tingis otseselt või kaudselt mitmed seadusemuudatused. Lisaks kajastab ülevaade olulisemaid arenguid õigusloomepoliitika koordineerimisel, mille näiteks on riigi koosloome keskkonna arendamine, väljatöötamiskavatsuse (VTK) roll seadusloomes, õiguskeele kvaliteet ja õigusloomejuristide koolitamine.

Riigikogu statistika kohaselt võttis Riigikogu 2022. aastal menetlusse 137 Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõu. Valitsuse õigusloome koordineerimise ja kvaliteedi eest vastutab Justiitsministeerium, kes vaatab kooskõlastamise raames läbi kõik valitsuses ettevalmistatud seaduseelnõud ja VTKd. Möödunud aastal esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 111 seaduseelnõu ja 18 VTK-d.<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> Justiitsministeerium vaatab seaduseelnõud läbi kooskõlastamise etapis ehk oluliselt varem, kui need Vabariigi Valitsusele esitatakse, mistõttu Justiitsministeeriumis läbivaadatud eelnõude arv erineb nii valitsusele kui ka hiljem Riigikogule esitatud eelnõude arvust. Osa 137-st Riigikogule esitatud eelnõust kooskõlastati eelneval, s.o 2021. aastal.



## 1. Euroopa Liidu õigusloome ja selle ülevõtmine

---

Ligi kolmandik (31%) valitsuses ettevalmistatud seaduseelnõudest tuleneb Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisest või rakendamisest. Euroopa Liidu õigusloomes osalemine, sh Eesti seisukohtade kujundamine, ja hilisem riigisisene õigusloomeprotsess on olemuslikult seotud. Huvirühmadele ja avalikkusele peab olema läbipaistev ja jälgitav, kuidas on seadusemuudatused kujunenud ja millised olid Eesti seisukohad Euroopa Liidu õigusaktide menetlemisel.

Seaduseelnõule eelnev väljatöötamiskavatsus on mõnikord vajalik ka Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel, eelkõige siis, kui direktiiv või määrus jätab liikmesriigile kaalutlusruumi. Direktiivi ülevõtvas seaduseelnõus ei käsitleta üldjuhul küsimusi, mis ei ole seotud direktiivi reguleerimisalaga. Põhjendatud on see vähestel juhtudel ning ka siis tuleb seda eelnõu seletuskirjas selgelt väljendada ja selgitada. Sama põhimõtte kehtib siis, kui direktiiv võetakse üle laiemalt kui minimaalselt vajalik – kaalutlusruumi ja tehtud valikuid tuleb selgitada.

---

### 1.1. Euroopa Liidust tulenev õigusloome

Eesti seisukohtade kujundamine Euroopa Liidu asjades on üks kolmest poliitikakujundamise põhiprotsessist valdkondlike arengukavade ja riigisisese õigusloome kõrval. See hõlmab asja ettevalmistamist vastutavas ministeeriumis, huvirühmade kaasamist, Eesti seisukohtade kujundamist ning esitamist Vabariigi Valitsusele. Kui valitsus otsustab seisukohad heaks kiita, edastatakse need Riigikogule arutamiseks ja seisukoha võtmiseks. Sellele järgneb Eesti seisukohtade kaitsmine Euroopa Liidu Nõukogu eri tasanditel. Euroopa Liidu Nõukogus esindab Eestit vastava valdkonna minister.

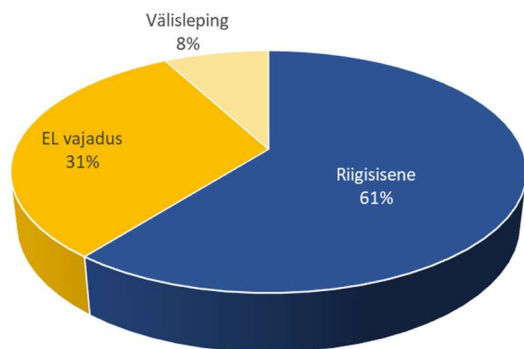
Eesti seisukohtade kujundamine ja riigisisene õigusloome on omavahel seotud. Riigisisest õigusloomet mõjutavad eelkõige Euroopa Liidu määrused ja direktiivid, mille rakendamiseks või ülevõtmiseks tuleb muuta kehtivat seadust või luua uus.<sup>4</sup> Küll aga võib nende protsesside vahele jääda niivõrd pikk aeg, et muutuvad nii algatuse sisu, protsessiga kursis olevad inimesed, valitsuse poliitika kui ka üleüldine sotsiaalne või majanduslik kontekst. Seetõttu võib juhtuda, et seadust muutma asudes on keeruline tuvastada, millised olid Eesti huvid ja otsused Euroopa Liidu õigusakti läbirääkimistel. Kui see teadmine isegi on ametnikkonna tasandil olemas, siis seaduseelnõu seletuskiri seda infot üldjuhul ei sisalda.

---

<sup>4</sup> Näitena võib tuua 2021. aastal vastu võetud põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seaduse, mis põhineb direktiivil (EL) 2019/633.



2022. aastal esitati Justiitsministeeriumile 39 seaduseelnõu, mis tulenesid osaliselt või täielikult Euroopa Liidu õigusest. See moodustab 31% kõigist Justiitsministeeriumile esitatud seaduseelnõudest. Näiteks jäid möödunud aastasse sellised Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevad muudatused nagu ühekordsete plasttoodete tarbimise piiramine (665 SE), operatiivse asukohapõhise ohuteavituse süsteemi võimaldamine (659 SE) ja äriühingute piiriülese liikumise reguleerimine (713 SE). VTK-d nendele eelnõudele enamasti ei eelnenu.<sup>5</sup>



**Joonis 1.** 2022. aastal Justiitsministeeriumile esitatud seaduseelnõud eesmärgi/vajaduse järgi<sup>6</sup>.

## 1.2. Väljatöötamiskavatsus Euroopa Liidu õiguse rakendamisel

Valitsuse õigusloomeprotsess Euroopa Liidu õiguse rakendamisel on üldjoontes sama kui riigisiseste eelnõude puhul. Olulisim erinevus on võimalus loobuda VTK koostamisest: hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE)<sup>7</sup> näeb ette erandi, mille kohaselt ei ole seaduseelnõu VTK nõutav, kui eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist ja eelnõu aluseks oleva Euroopa Liidu õigusakti menetlemisel on sisuliselt lähtutud VTK-le sätestatud nõuetest. Erandi eesmärk on vähendada ministeeriumide koormust olukorras, kus muudatuste vajalikkus on varem juba välja selgitatud, huvirühmi on kaasatud ja mõju hinnatud.

Tuleb aga arvestada, et Eesti seisukohtade kujundamise etapis on sageli keeruline ette näha, millised muudatused riigisiseses õiguses on vajalikud direktiivi ülevõtmiseks või määruse rakendamiseks. Tegelikud muudatused võivad selguda alles siis, kui ette hakatakse valmistama seaduseelnõu. Sellised on näiteks olukorrad, kus direktiiv jätab liikmesriigile laia kaalutlusruumi ning lõplik muudatus, mille põhjal saab mõju üldse prognoosida hakata, töötatakse välja seaduseelnõu koostamise käigus. Samuti tuleb mõju hindamisel arvestada, et Euroopa Liidu Nõukogus toimuvate riikidevaheliste läbirääkimiste käigus võib Euroopa Liidu õigusakti eelnõu oluliselt muutuda, seejuures

<sup>5</sup> 39 eelnõu hulgas oli kaheksa, millele oli vähemalt osaliselt eelnenu väljatöötamiskavatsus.

<sup>6</sup> Eelnõud, mis sisaldasid nii riigisisest kui ka Euroopa Liidu õigusest tulenevat vajadust, on kajastatud mõlema kategooria all.

<sup>7</sup> Kehtestatud Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määrusega nr 180 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>).



ka vastupidises suunas Eesti seisukohtadele, mis aga tähendab, et varasem mõjuanalüüs ei ole enam asjakohane.

Sellistes olukordades on Justiitsministeeriumi hinnangul vaja koostada VTK ka Euroopa Liidu õigusest tulenevatele eelnõudele. VTK etapp toetab huvirühmade paremat kaasamist ja suurendab läbipaistvust ning võimaldab varakult arutada nende valikute üle, kus Euroopa Liidu õigusakt jätab kaalutlusruumi.

Sarnasele järeldusele jõuti ka eksperdiarvamuses, milles tuuakse välja, et valitsev eksiarvamus paistab olevat, et VTK mittekoostamiseks piisab sellest, et eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, arvestamata eeldust, et lisaks peab Euroopa Liidu õigusakti menetlemisel olema sisuliselt lähtutud väljatöötamiskavatsusele sätestatud nõuetest.<sup>8</sup> Eksperdiarvamuses järeldatakse, et VTK koostamine peaks olema soovituslik alati, kui Euroopa Liidu õigus jätab liikmesriigile kaalutlusõiguse normide täpsustamiseks.

### 1.3. Euroopa Liidu õigust ülevõttev eelnõu

Teine oluline nüanss, mida Justiitsministeerium Euroopa Liidu õigust ülevõtvate eelnõude puhul jälgib, puudutab riigisiseste muudatuste ja direktiivi ülevõtmiseks vajalike muudatuste tegemist ühe eelnõu raames. Kuigi Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised<sup>9</sup> näevad ette, et üldjuhul ei käsitleta direktiivi ülevõtva õigusakti eelnõus küsimusi, mis ei kuulu direktiivi reguleerimisalasse, siis praktikas seda menetlusökoonoomia kaalutlusel siiski esineb.

Möödunud aastal esitati Justiitsministeeriumile 16 seaduseelnõu, mis sisaldasid nii riigisisese vajadusest lähtuvaid muudatusi kui ka Euroopa Liidu õiguse rakendamist. Justiitsministeerium on seisukohal, et selliste muudatuste kavandamine ühes eelnõus on põhjendatud vaid juhul, kui riigisisese muudatused on vahetult seotud ülevõetava direktiiviga. Aga ka siis peab seletuskirja lugedes olema selgelt eristatav, millised muudatused tulenevad direktiivist, millised mitte. Reguleeritava valdkonnaga kaudselt või üldse mitte seotud muudatused tuleb kavandada eraldi eelnõuna.

Mõnevõrra keerulisemad on olukorrad, kus Euroopa Liidu direktiiv võetakse üle laiemalt kui minimaalselt vajalik (inglise keeles *gold-plating*). Näiteks regulatsiooni laiendamine enamatele sektoritele, kui direktiiv ette näeb, või lubatust lühemad tähtajad nõuetega kooskõlla viimiseks. Miinimumist laiem ülevõtmine ei ole keelatud, direktiivid jätavadki sageli liikmesriigile otsustusruumi, kuidas direktiiviga seatud eesmärged saavutada, kuid need valikud peavad olema põhjendatud ja seletuskirjas selgitatud. Selles osas lasub vastutus peaaegselt seaduseelnõu ettevalmistaval ministeeriumil, kellel on sisulised teadmised nii ülevõetavast direktiivist kui ka

<sup>8</sup> Vt eksperdiarvamus, punkt 18.

<sup>9</sup> Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised, punkt 34 lg 2.





riigisisest regulatsioonist ning kes peab selliste valikute tegemisel konsulteerima ka huvirühmadega.<sup>10</sup>

#### 1.4. Mõju hindamine Euroopa Liidu algatuste puhul

Euroopa Liidu algatuse puhul hinnatakse selle mõju protsessi eri etappides: esmalt Euroopa Komisjoni koostatud mõjuanalüüsis, seejärel Eesti seisukohtade kujundamisel ning viimaks riigisisese õigusloomeprotsessis VTK ja/või seaduseelnõu raames. Mõju hindamine on vajalik, et tagada otsuste põhjendatus ja läbipaistvus erinevates etappides ning teadvustada ja selgitada Eestile avalduvat mõju.

ÕPPA 2030 arengusuunad näevad ette, et Euroopa Liidu ja rahvusvahelises õigusloomes osalemisel hinnatakse väljatöötatavate õigusaktide mõju juba Eesti seisukohtade kujundamisel.<sup>11</sup> Eriti kriitiline on see algatuste puhul, millega kaasnevad Eesti ettevõtjatele, elanikele või riigile täiendavad kohustused või negatiivne mõju. Seisukohtade kujundamise etapis on võimalik veel eelnõu sisuliselt muuta, vastuvõetud õigusakti ülevõtmisel või rakendamisel enam mitte. Valitsuse seisukohtade juurde lisatavad seletuskirjad üldjuhul sisaldavad mõjuanalüüsi, küll aga varieerub analüüsi maht ja kvaliteet.

Justiitsministeerium jälgib eelnõude kooskõlastamise käigus, et Euroopa Liidu õigust rakendava seaduseelnõu seletuskirjas oleks viidatud Eesti seisukohtadele ja ka Euroopa Komisjoni mõjuanalüüsile, kui see on eelnõu sisu arvestades asjakohane. Viide vastavale mõjuanalüüsile enamasti seletuskirjas esitatakse, kuid parandada saab sisulise info esitamist. Näiteks saab selgitada, kas ja kui palju muutus Euroopa Liidu algatus pärast Eesti seisukohtade heakskiitmist ning miks ja kuivõrd õnnestus algatuse läbirääkimistel Eesti seisukohtasid kaitsta. Samuti peame oluliseks eesmärgi selgust – eelnõus sõnastatud eesmärk ei saa olla pelgalt direktiivi ülevõtmine, vaid tuleb vastata küsimusele, miks on direktiivi vaja ning milliseid muudatusi ja millist mõju see Eesti inimestele ja ettevõtjatele kaasa toob.

Ka ÕPPA rakendamise eksperdiarvamuses leiti, et Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega seotud eelnõude seletuskirjad ei sisaldanud reeglina ülevaadet Eesti seisukohtadest Euroopa Liidu õiguse menetlemisel, sh näiteks olulise mõju või Eesti eelistuste kohta<sup>12</sup>. Seega sellele tuleks senisest enam tähelepanu pöörata.

#### 1.5. Euroopa Liidu õigusega kaasnev haldus- ja töökoormus

Laiema probleemina on aeg-ajalt tähelepanu juhitud tendentsile, et Euroopa Liidu õigusaktid toovad Eesti ettevõtjatele ja inimestele kaasa järjest enam nõudeid, kohustusi ja piiranguid, millega sageli kaasneb täiendav halduskoormus. Hiljutine

<sup>10</sup> HÕNTE § 45 lg 4 näeb ette, et kui Euroopa Liidu õigusakt jätab liikmesriigile õiguse selle õigusakti rakendamisel normide täpsustamiseks, põhjendatakse eelnõu seletuskirjas riigisiselt kehtestatava regulatsiooni olemust ja vajalikkust ning tuuakse välja võimalik alternatiiv.

<sup>11</sup> ÕPPA punkt 12.3.2.

<sup>12</sup> Jõks, A., Ginter, C., Ekspertarvamus Riigikogu otsuse „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ täitmise kohta 2022. aastal, lk 1.





näide on rohkelt kajastust pälvinud kestlikkusaruandluse kohustus, mis osa ettevõtjate jaoks tähendab lähiaastatel märkimisväärset kulude suurenemist seoses aruannete esitamisega.<sup>13</sup>

Mõnevõrra vähem on räägitud sellest, et Euroopa Liidust tulenevad nõuded suurendavad kumulatiivselt ka valitsusasutuste, eelkõige riigiametite, inspeksioonide ja ministeeriumide töökoormust ja toovad kaasa täiendavad kulud ka riigieelarvele, näiteks seoses järelevalvega, menetluste lisandumisega või infovahetuse kohustusega.

Kuigi Justiitsministeerium jälgib kooskõlastamisel, et seaduseelnõude mõjuanalüüsides oleks muu hulgas kirjeldatud mõju halduskoormusele ja avaliku sektori töökoormusele, siis tegemist on valdkonnaga, mis vajab edaspidi põhjalikumat analüüsimist ja edasist arendamist. Halduskoormuse termini sisustamisel teeb Justiitsministeerium koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

### 1.6. Kaasamine Euroopa Liidu algatuste puhul

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda juhtis käesoleval aastal tähelepanu kaasamisega seotud kitsaskohtadele.<sup>14</sup> Valitsusele esitatud pöördumises tõid nad välja, et kuigi huvigruppe kaasatakse Eesti seisukohtade kujundamisse, siis pärast seisukohtade kinnitamist ei toimu üldjuhul infovahetust riigi ja huvigruppide vahel ning seetõttu puudub huvirühmadel ülevaade, kui edukalt Eesti seisukohti Euroopa Liidus toimuvatel läbirääkimistel kaitstakse ning kuidas protsess areneb. Kaubandus-Tööstuskoda leiab, et protsessi tuleb muuta oluliselt avatumaks ja kaasavamaks.

Justiitsministeerium nõustub esiletõstetud kitsaskohtadega. Pöördumisest ajendatuna on Riigikantselei eestvedamisel loomisel kaasamise teekaart, millega soovitakse anda ministeeriumidele senisest selgemad suunised, kuidas huvirühmi Euroopa Liidu asjade menetlemisel kaasata.

Justiitsministeeriumi hinnangul vajab analüüsimist küsimus, kuidas suurendada poliitikakujundamise etappide omavahelist sidusust, et muuta otsustusprotsess huvirühmade ja avalikkuse vaatest selgeks, ühtseks ja läbipaistvaks. Euroopa Liidu algatuse läbirääkimiste ajal on selleks oluline huvirühmade kaasamine – nii Eesti seisukohtade kujundamise ajal kui ka nende kinnitamise järel. Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel on oluline roll seaduseelnõu seletuskirjal, mis saab anda tagantjärele ülevaate, millised otsused ja miks Euroopa Liidu õigusloomes sündisid. Praegu on praktikas sageli nii, et infot varasemas etapis otsustatu kohta tuleb otsida eraldi ja mitmest allikast, sh nii riigisisestest menetlussüsteemidest kui ka Euroopa Liidu infosüsteemidest. Kaasarääkimisest huvitatud huvirühmadele on see ebamõistlikult keeruline ja ajakulukas. Veelgi enam, aastaid kestnud protsesside puhul ei pruugi

<sup>13</sup> Kohustused tulenevad Euroopa Liidu kestlikkuse aruandluse direktiivist: <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/arvestusvaldkond/kestlikkusaruandlus>.

<sup>14</sup> Eesti Kaubandus-Tööstuskoda 08.02.2023. a pöördumine Vabariigi Valitsuse poole: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/13810420>.



tagantjärele enam tuvastatavgi olla, kuidas on Eesti enda seisukohti riikidevaheliste läbirääkimiste käigus kaitsnud.

Kokkuvõttes võib öelda, et Euroopa Liidu õigusloomes osalemine ja riigisisene õigusloome on omavahel lahutamatult seotud, mistõttu poliitika kujundamisel tuleb arvestada mõlema protsessi eripäradega. Euroopa Liidu õiguse riigisisel rakendamisel on normitehniliste nõuete kõrval veel mitmeid küsimusi, millele eelnõu koostamisel tähelepanu pöörata. Eelkõige puudutavad need VTK koostamist, miinimumist laiemat reguleerimist, riigisiseste muudatuste lisamist seaduseelnõusse ja mõju analüüsimist. Justiitsministeerium jälgib neid aspekte seaduseelnõu kooskõlastamise käigus.

Vaatamata arenguvajadustele väärivad ministeeriumide ametnikud Euroopa Liidu õigusloomes tehtava töö eest tunnustust. Eesti ametnikkond on oluliselt väiksem võrreldes suuremate liikmesriikidega, samas Euroopa Liidu õigusloome maht on sama. Kui mõnes riigis tegeleb näiteks direktiivi ülevõtmisega terve meeskond ametnikke, siis Eestis tuleb sama töö teha paaril või sageli isegi ühel inimesel. See aga ei tähenda, et ootused õigusloome kvaliteedile võiksid olla väiksemad. Riigikogu ja huvirühmade roll on alati kriitiliselt küsida, kuidas Euroopa tasandil õigusakt välja töötati, millised otsused tehti riigisisel rakendamisel ning milline on muudatuste mõju Eesti inimestele ja ettevõtjatele.



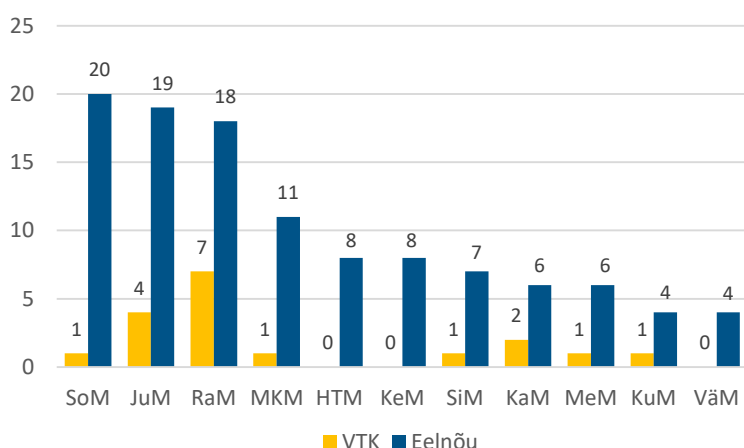
## 2. Riigisisest vajadusest lähtuv õigusloome

2022. aastat jääb õigusloomes iseloomustama Ukrainas alanud sõda, mis andis otseselt või kaudselt tõe mitmeteks seadusemuudatusteks. See näitas, et pikaajaliste strateegiate ja põhjalikult analüüsitud muudatuste kõrval peab valitsus olema valmis lahendama ka ootamatuid õiguslikku reguleerimist vajavaid probleeme. Mitmed Ukraina sõjaga seotud eelnõud valmistati ette kiireloomulisena, mis oli Justiitsministeeriumi hinnangul ka põhjendatud. Jätkus ka tavapärane õigusloome: enamik seaduseelnõusid olid ajendatud rakendamise käigus ilmnenud kitsaskohtadest kehtivas õiguses, valdkonna arendamise eesmärgist või digilahenduste kasutuselevõttust.

Iga õigusliku algatuse lähtekoht on küsimus, miks konkreetne küsimus reguleerimist vajab – millist probleemi soovitakse lahendada ja mis eesmärgi saavutada. Selge ja andmetele tuginev probleemipüstitus on kvaliteetse õigusloome lahutamatu osa.

### 2.1. Muutunud julgeolekulukord

2022. aastal esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 111 seaduseelnõu ja 18 väljatöötamiskavatsust. Seejuures on ministeeriumide õigusloomealane koormus erinev: traditsiooniliselt koostatakse enim seaduseelnõusid Sotsiaalministeeriumis, Justiitsministeeriumis, Rahandusministeeriumis ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis. Nii oli ka 2022. aastal (joonis 2).



**Joonis 2.** 2022. aastal Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõud ja VTK-d ministeeriumide kaupa.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Joonis ei sisalda infot selle kohta, kui paljudele eelnõudele eelnes VTK. Kajastatud on aasta jooksul kooskõlastamiseks esitatud algatused.



2022. aastal tulenes 61% Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõudest riigisisest vajadusest ehk tegemist ei olnud Euroopa Liidu õigust rakendava ega välislepingust tuleneva eelnõuga. See osakaal on püsinud aastate lõikes üpris stabiilne, mis tähendab, et valdav osa õigusloomest tuleneb riigisisest vajadusest ning Euroopa Liidu õiguse osakaal ei ole märkimisväärselt suurenenud.

Valdavalt oli tegemist eelnõudega, mis sisaldasid mitmeid muudatusi ühe konkreetse valdkonna arendamise eesmärgil. Muudatused tulenesid enamasti praktikas ilmnenud kitsaskohtadest kehtivas õiguses või menetluse optimeerimise eesmärgist või olid suunatud digilahenduste kasutamiseks eelduste loomisele. Näitena võib tuua patendiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 658 SE, millega tõhustati Patendiameti ja patendivolinike tegevust, või maakatastriseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 761 SE, millega lahendati probleeme seoses maastikuobjektide ruumiandmete täpsusega maakatastris. Valdconda ulatuslikult reformivad eelnõud valmistati ette näiteks ohvriabi süsteemi ümberkujundamiseks (702 SE) ning tööturumeetmete tõhusamaks rakendamiseks (735 SE).

Möödunud aastasse jäi ka kümmekond eelnõu, mis käsitlesid akuutseid, kiiret lahendamist vajavaid probleeme. Näiteks täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus 648 SE, millega lahendati praktikas ilmnenud probleemid seoses lapse elatise nõude sundtäitmisega. Hilisem näide on metsaseaduse ja planeerimisseaduse täiendamise seadus 755 SE, mis tulenes probleemist, et kohalikud kogukonnad ei saa piisavalt kaasa rääkida nende asustusüksuse lähedal asuva ja seetõttu suure väärtusega metsaala majandamisel. Ebaselgus kogukonna kaasamises põhjustas mitmeid vaidlusi metsa majandaja ja kogukondade vahel, mis leidsid kajastamist ka meedias ning tingisid lõppkokkuvõttes seaduse muutmise vajaduse.

2022. aastat jääb paratamatult iseloomustama Ukrainas alanud sõda. Sõjapõgenike saabumine Eestisse ja muutunud geopoliitiline olukord kajastusid ka valitsuse õigusloomes. Ühelt poolt tuli seaduse tasandil lahendada kiiret reageerimist vajavaid probleeme, näiteks lisaõppeaasta võimaldamine Ukraina lastele (611 SE) ja KOV-i õigus rahvastikuregistri andmete muutmiseks inimese riigist lahkumisel (609 SE). Teisalt andis sõda tõuke mitmeteks muutunud julgeolekuolukorrast lähtuvateks seadusemuudatusteks. Näiteks tõhustati välisinvesteeringute usaldusväärsuse hindamist (639 SE) ning kehtestati kohtupidamise erisused erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra puhuks (753 SE). Oli ka muudatusi, mis olid ajendatud nõukogudeaegsest pärandist avalikus ruumis (768 SE, 746 UA) või eesti keele edendamise eesmärgist (722 SE).

Sõjast tingitud seaduseelnõud valmistati üldjuhul ette kiireloomulisena, st loobuti VTK koostamisest, tuginedes kiireloomulisuse erandile. Justiitsministeeriumi hinnangul oli see enamikul juhtudel põhjendatud. Ka viiruskriis 2020. ja 2021. aastal näitas, et valitsuse õigusloomeprotsess saab vajaduse korral olla paindlik ja kiire ning et seaduste ettevalmistamine ei takerdu menetluslike nõuete taha. Seejuures on siiski oluline teadvustada, et kiireloomulisus on põhjendatud üksnes väliskeskkonna ootamatu ja tõsise muutuse korral, mitte aga näiteks kehva ajaplaneerimise tõttu.



## 2.2. Õiguslik sekkumine kui viimane abinõu

ÕPPA 2030 näeb ette, et uusi eelnõusid ei algatata kergekäeliselt ja nende vajalikkus peab olema põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi<sup>16</sup>.

Selle põhimõtte järgimise eeldus on selgelt sõnastatud probleem ja eesmärk. Eesti seadusloomeprotsess koosneb mitmest etapist, mille eesmärk on muu hulgas tagada, et jõustuv seadus on kooskõlas põhiseadusega, arvestab huvigruppidega ja on igas mõttes kooskõlas hea õigusloome põhimõtetega. Esmane küsimus, mis õigusloomeprotsessis esitatakse, puudutab seejuures aga seaduse muutmise vajadust: millist probleemi (või probleeme) lahendatakse ja mis eesmärki soovitakse saavutada? Need iseenesest lihtsad küsimused aitavad luua seose õigusnormi muutmise ja soovitud mõju vahel.

Probleemi ja eesmärgi avamine on oluline igas õigusloome etapis, eelkõige aga õigusloomeprotsessi alguses. VTK-s tuleb põhjalikult selgitada probleemi olemust, selle teket ja kujunemist, kirjeldada põhiprobleemi ja selle tagajärgi. Seaduseelnõu seletuskirjas on eraldi struktuuriosa seaduse eesmärgi kirjeldamiseks, samuti tuleb nii probleemide kui ka eesmärke kokkuvõtvalt käsitleda seletuskirja sisukokkuvõttes. Ka järelhindamine kui õigusloomeprotsessi üks etapp otsib vastust eelkõige küsimusele, kas seadusemuudatus saavutas soovitud eesmärgi.

Oluline on eesmärgi selgus ja kavandataivate meetmete sobivus eesmärgi täitmiseks. Piisavaks ei saa pidada eesmärgi sõnastamist läbi regulatsiooni muutmise vajaduse või suurema õigusselguse tagamise ilma selle seostamiseta sihtrühmadega, keda see eluliselt mõjutab. Ka Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine või rakendamine ei saa olla eesmärk iseeneses.

Justiitsministeerium peab oluliseks ja jälgib, et valitsuses ettevalmistatud seaduseelnõude probleemipüstitus ja eesmärgid oleksid sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning võimalusel toetatud arvamete või eksperdiarvamusega. Positiivne näide 2022. aastast oli kõrgharidusseaduse ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmine (767 SE), mille seletuskiri sisaldas põhjalikku ülevaadet kõrghariduse õppekulude hüvitamise regulatsiooni muutmise vajadusest ja soovitud eesmärkidest. Samuti oli eelnõu mõjuanalüüs andmepõhine ja objektiivne, kaardistades nii positiivsed kui ka negatiivsed mõjud.

Probleemi- ja eesmärgipüstituse ebaselgust esineb rohkem Euroopa Liidu õigust ülevõtvate seaduseelnõude puhul, kus sageli piirdatakse Euroopa Liidu õigusaktis kirjapanduga ning ei analüüsita probleemi esinemist Eestis. Riigisisestes eelnõudes võib kohata näiteid, kus samaaegselt soovitakse eelnõuga saavutada erinevaid, mõnikord isegi üksteisele vastanduvaid eesmärke. Üldiselt võib aga hinnata, et aastate

<sup>16</sup> ÕPPA 2030 p 6: Sihiks seatakse, et aasta-aastalt väheneb õigusloome regulatiivne koormus tuntavalt. Selle saavutamiseks ei algatata uusi eelnõusid kergekäeliselt. Uued normid kavandatakse õige tasandi õigusakti ja üksnes siis, kui nende vajalikkus on veenvalt põhjendatud. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi. Lahenduste väljapakkumisel hoidutakse ülereguleerimisest ja liigsest kiirustamisest.



jooksul on seletuskirjade kvaliteet probleemi- ja eesmärgipüstituse osas pigem paranenud ning eelnõusid, mille seletuskirjas probleemistikku üldse ei käsitletagi, on vähe.

### 3. Õigusloome korraldus

---

Õigusloomeprotsessi alguses on oluline roll seaduseelnõu väljatöötamiskavatsusel, mis aitab tagada, et huvirühmad oleksid kaasatud varajases etapis ja lahenduste väljatöötamine toimuks avatult. Väljatöötamiskavatsuse koostamine enne seaduseelnõu juurde asumist on hea õigusloome eeldus ning sellest loobumine on põhjendatud vaid piiratud juhtudel. Väljatöötamiskavatsuse vorm peab olema paindlik: liigne maht ei tohi pärssida huvirühmade kaasamist ega tähendada ülemääraast koormust ministriumidele.

Seaduseelnõu järelhindamine aitab tuvastada, kas elluviidud seadusemuudatus saavutas soovitud eesmärgi. Lisaks muudab see õigusloomeprotsessi avatumaks, viies järelhindamise tulemused huvirühmade ja laiema avalikkuseni. Justiitsministeerium plaanib tõhustada järelhindamise süsteemi seiret, et seaduses kavandatud järelhindamiste arv suureneks.

Põhiseaduspärasuse hindamine seaduseelnõude seletuskirjades on pigem tagasihoidlik. Justiitsministeeriumi eestvedamisel arendati õigusloomejuristide põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise oskusi koolitustel. Õiguskeele arendamiseks on loodud toimiv keeletoiemetajate võrgustik.

---

#### 3.1. Väljatöötamiskavatsus

VTK rolli ja vajadust on Justiitsministeerium rõhutanud nüüdseks juba aastaid. VTK täpsem regulatsioon jõustus 2012. aastal ning sellest ajast on ministriumidel olnud kohustus enne seaduseelnõu ettevalmistamist koostada sellekohane VTK. Aja jooksul ja praktika kogunedes on muutunud ootused VTK sisule. Mahukate teemaplokkide asemel on suund lühema ning probleeme ja lahendusi kompaktselt avava dokumendi suunas. Nii HÖNTE-s sätestatud nõuded kui ka Justiitsministeeriumi üpris range kontroll on viinud selleni, et VTK-d on muutunud järjest mahukamaks ja üksikasjadesse laskuvamaks. Enamasti sisaldab VTK ühe konkreetse, juba väljatöötatud lahenduse kirjeldust ning muid võimalusi probleemi lahendamiseks ei käsitleta või seda tehakse pinnapealselt.

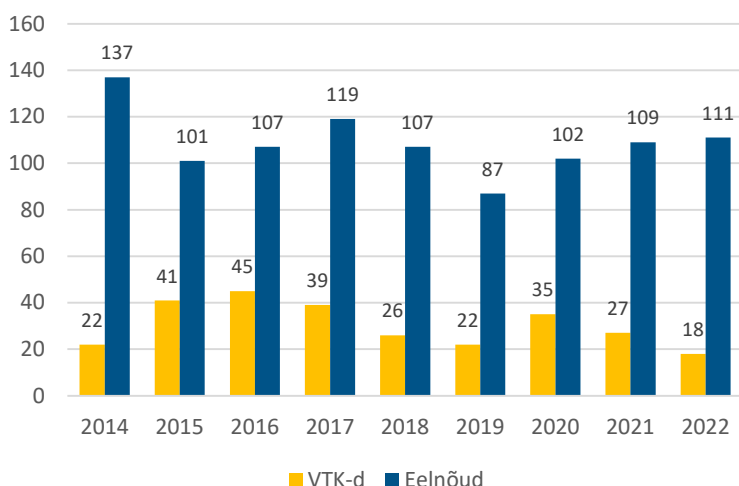
See kõik on aga pärssinud VTK peamist funktsiooni – kaasata huvirühmi ja avalikkust juba õigusloomeprotsessi varajases etapis. Kipub tekkima olukord, kus VTK koostatakse vaid poliitiliselt ja ühiskondlikult vähetundlike teemade puhul, mille ettevalmistamiseks on ministriumidel piisavalt aega. Samas olulise mõjuga





algatuste puhul jäetakse VTK koostamata, tuginedes mõnele HÖNTE-s sätestatud erandile.

2022. aastal vaatas Justiitsministeerium läbi 18 VTK-d, mis oli väikseim arv alates 2014. aastast (joonis 3). VTK-d käsitlesid selliseid teemasid nagu näiteks positiivse krediidiregistri loomine, vanglameditsiini ümberkorraldamine, ettevõtluskonto laiem kasutuselevõtt ning pikaajalise haigusega inimeste töövõimetuse ennetamine. Aastate lõikes on nii VTK-de kui ka seaduseelnõude arv kõikunud, nii et üldisi järeldusi õigusloomealase koormuse suurenemise või vähenemise kohta teha ei saa.



**Joonis 3.** Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõud ja VTK-d aastatel 2014–2022.

Justiitsministeerium näeb VTK-l olulist rolli õigusloome varajases etapis. VTK raames on võimalik arutleda väga erinevate lahendussuundade üle, alates küsimusest, kas väljapakutud regulatsiooni on üldse tarvis, kuni õiguslike alternatiivide võrdlemiseni. See on oluline väärtus praeguses olukorras, kus paljud esindusorganisatsioonid tunnevad, et nende ressursikulu seadusloomesse panustamisel on suurem kui saadav tulu. Esindusorganisatsioonide vaatest on oluline erinevus selles, kas anda esmane tagasiside mahukale seaduseelnõule ja seletuskirjale või vabamas vormis ja lühemale VTK-le, seda nii ajakulu mõttes kui ka võimaluse poolest sisulisi ettepanekuid teha. Just VTK olemasolu on tinginud Eestile kõrge positsiooni õigusloomeprotsessi indikaatorite rahvusvahelises võrdluses.<sup>17</sup>

Valitsuse ja ametnikkonna vaatest on VTK hea võimalus sisendi kogumiseks, alates probleemi põhjuste ja tagajärgede paremast mõistmisest kuni konkreetse lahenduse kohta tagasiside küsimiseni. Ka olukordades, kus sisuline lahendus on valitsuses juba otsustatud, näiteks kokku lepitud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis, on VTK-l avalikkust informeeriv funktsioon. Juba ainuüksi varane teadlikkus ja objektiivselt esitatud info (sh mõjud) suurendavad muudatuste vastuvõetavust huvirühmade ja

<sup>17</sup> Rahvusvahelises võrdlevülevaates *OECD Regulatory Policy Outlook 2021* oli Eesti mõjude hindamise koondindikaatori arvestuses OECD riikide hulgas neljandal kohal ning huvirühmade kaasamist iseloomustava koondindikaatori arvestuses 11. kohal.



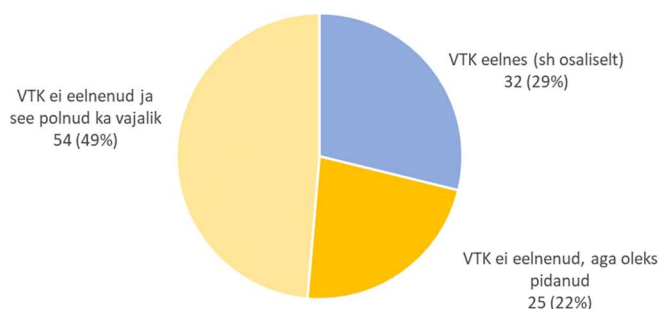


avalikkuse silmis. Täiendav ajakulu, mida VTK koostamine paratamatult nõuab, ei tohiks olla argument, et heast õigusloomest kõrvale kalduda, eriti muudatuste puhul, millega kaasneb oluline mõju inimestele või ettevõtjatele.

Seega on Justiitsministeerium võtnud suuna, et VTK kui kaasamisdokument muutuks senisest ülevaatlikumaks ja lühemaks. VTK-s tuleks keskenduda üksnes kõige olulisemale: probleemistikule, soovitud eesmärkidele ning võimalikele lahendustele. Igasugune täiendav taustainfo, nagu näiteks varasemad uuringud või teiste riikide praktika, võivad olla asjakohased, kuid ei peaks olema VTK kohustuslikud osad. Paindlikkus sisu osas aitab tagada, et VTK-sid koostatakse rohkem, mis omakorda tähendab suuremat läbipaistvust ja kaasavat õigusloomet. Selle soodustamiseks lihtsustas Justiitsministeerium väljatöötamiskavatsuse soovituslikku vormi.

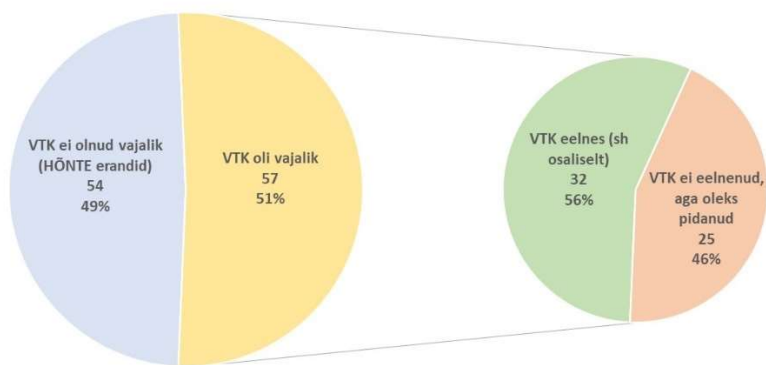
VTK koostamisel tuleks arvestada proportsionaalsuse põhimõtet – mahukate muudatuste või reformide puhul on põhjendatud ka mahukas analüüs, samas väikeste muudatuste puhul võib piisata, kui probleemistik ja lahendused võetakse kokku paaril leheküljel. Justiitsministeeriumis on olnud näiteid, kus VTK on koostatud vaid loetud päevadega. Seega ei tohiks liigne ajakulu olla argumendiks, miks enne seaduseelnõu juurde asumist ei koostata VTK-d.

Teatavasti näeb valitsuse hea õigusloome ja normitehnika eeskiri ette erandid, millal võib VTK-st loobuda. 2022. aastal Justiitsministeeriumile esitatud 111 seaduseelnõust 32 puhul oli VTK koostatud ning 79 puhul mitte (joonis 4). Enamasti on mittekoostamise põhjus Euroopa Liidu õiguse rakendamine või kiireloomulisus: neile eranditele tugines vastavalt 31% ja 25% eelnõudest, millele ei eelnenud VTK-d.



**Joonis 4.** Justiitsministeeriumile 2022. aastal esitatud seaduseelnõude jaotus VTK eelnemise alusel.

Seega umbes kolmandikule eelnõudest oli koostatud VTK ja umbes poolte puhul oli mittekoostamine põhjendatud HÕNTE eranditega. Ülejäänud 25 eelnõu puhul puudus Justiitsministeeriumi hinnangul väljatöötamiskavatsus põhjendamatult (joonis 5). Teisisõnu, eelnõudest, millele oleks pidanud eelnema VTK, 46% ehk 25 eelnõu olid sellised, millele VTK-d ei olnud koostatud (joonis 5). Mõnevõrra üldistades võib väita, et need on juhtumid, kus õigusloomeprotsess kaldus olulisel määral kõrvale hea õigusloome põhimõtetest.



**Joonis 5.** Justiitsministeeriumile 2022. aastal esitatud seaduseelnõud VTK vajaduse alusel (N=111).

Ülevaate tarbeks koostatud eksperdiarvamuses analüüsiti 15 seaduseelnõu, millest kaheksa puhul oli eelnevalt koostatud väljatöötamiskavatsus või sellega sisuliselt võrdsustatav analüüs-kontseptsioon. Arvamuse autorid toovad muu hulgas välja, et liiga kergekäeliselt loobutakse VTK koostamisest kiireloomulisusele tuginedes, ning teevad ettepaneku täiendada HÖNTE-t kohustusega eelnõu kiireloomulisust seletuskirjas põhjendada. Nenditakse, et kiireloomulisus ei ole pelgalt see, et eelnõu koostajad ja menetlejad soovivad eelnõuga kavandatava eesmärgi saavutada kiiremini, vaid et eesmärgi saavutamise vajadus peab olema olemuslikult akuutne.<sup>18</sup>

ÕPPA 2030 heakskiitmine tõi kaasa uue nõude, mille kohaselt tuleb kõik VTK-d esitada teadmiseks Riigikogule. 2022. aastal esitati kõik 18 VTK-d Riigikogule. Enamasti arutati neid komisjoni istungil ja anti jooksev tagasiside ministeeriumi esindajale, eraldi kooskõlastuskirju komisjonid üldjuhul ei saanud. Loodetavasti on Riigikogu valmis ka edaspidi valitsuse õigusloomesse panustama juba selle varases etapis, et tuvastada võimalikud probleemkohad enne seaduseelnõu koostama asumist.

### 3.2. Mõju hindamine

Õigusakti mõju hindamine ja selle tagamiseks loodud süsteem on osa valitsuse õigusloome korraldusest. See on teema, mis pälvib tähelepanu enamasti siis, kui seaduseelnõu mõjuanalüüsis esinevad puudused: näiteks ei ole arvestatud mõne sihtgrupi või piirkonnaga, mõjuhinna on puudu või vale, kajastatud ei ole võimalikke riske või on kirjeldustes jäädud pinnapealseks. Puudulik mõjuanalüüs riivab huvirühmi ning võib õhnestada elanike üldist usaldust riigi vastu.

Mõjude hindamist puudutav regulatsioon on praegusel kujul kehtinud alates 2012. aastast<sup>19</sup> ning selle aja jooksul on muudetud vaid tehnilist laadi küsimusi. Küll aga on ministeeriumidel kogunenud pikaajaline praktika, mille käigus on ilmsiks tulnud regulatsiooni kitsaskohad ja nõuded, mis ei ole end õigustanud. Justiitsministeerium

<sup>18</sup> Eksperdiarvamus, p 16.

<sup>19</sup> Otsestelt mõju hindamist puudutavad HÖNTE §-d 1, 46 ja 47 ning Vabariigi Valitsuse kinnitatud mõjude hindamise metoodika.



plaanib nende küsimustega edaspidi tegeleda, et tõhustada õigusaktide mõjude hindamise raamistikku. Väljatöötamiskavatsuse lühendatud vormi ja riigi koosloome keskkonna arendamise näol on selles suunas juba samm astunud.

Kooskõlastamise käigus jälgib Justiitsministeerium mõjude hindamise kvaliteeti ning teeb omapoolsed täiendustepanekud. Võrreldes varasemaga on Justiitsministeerium viimastel aastatel võtnud suuna, et kooskõlastamisel antakse eelkõige soovitusi ja tehakse ettepanekuid, mitte üksnes ei kontrollita HÕNTE ja mõjude hindamise metoodika nõuetele vastavust. Aastatepikkune praktika on näidanud, et metoodika formaalne järgimine ei taga ilmtingimata analüüsi kvaliteeti. Rohkem tähelepanu tuleb pöörata analüüsi objektiivsusele, andme- ja faktipõhisusele, eesmärgipärasusele ning sihtrühmade vaatele. Oluline on ka teksti selgus ja kokkuvõtlikkus – vastasel juhul ei jõua isegi hea mõjuanalüüsi põhijäreldused lugejani.

Enamasti räägitakse mõjude hindamisest *ex ante* vaates ehk mõjude prognoosimisest enne regulatsiooni jõustumist. Kuid järjest olulisemaks õigusloome osaks on muutumas mõju *ex post* ehk järelhindamine. Kuigi ühest küljest võib seda pidada ministeeriumide igapäevaseks tööks, et enda valdkonda seiratakse ja regulatsiooni rakendumist hinnatakse, siis eristada tuleb järelhindamisi, mis on sätestatud seaduses. See tähendab ministeeriumile seadusest tulenevat kohustust ettenähtud tähtajal hinnata, kas seadusemuudatusega saavutati esialgne soovitud eesmärk. 2022. aastal kavandati järelhindamised kolmes kooskõlastamisele esitatud eelnõus.<sup>20</sup>

Oluline nõue, mis ÕPPA 2030-ga heaks kiideti, puudutab mõju järelhindamist olukorras, kus seaduseelnõule ei eelnenud VTK-d. Nimelt sätestab ÕPPA 2030, et järelhindamiskohustus nähakse alati ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu VTK on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata.<sup>21</sup> Ehk teisisõnu, kui tegemist on seaduseelnõuga, millele jäeti VTK koostamata, tuginedes kiireloomulisuse erandile (HÕNTE § 1 lg 2 p 1), siis tuleb valitsusel kavandada seaduse järelhindamine. Möödunud aastal rakendati kohustust näiteks energiamajanduse korralduse seaduse muutmise seaduses, et hinnata tagantjärele riikliku taastuenergia eesmärgi saavutamist (656 SE).

### 3.3. Põhiseaduspärasuse hindamine

Seaduseelnõudega kavandatud muudatuste põhiseaduspärasuse hindamine on üks läbiv teema, mida Justiitsministeerium on palunud eksperdiarvamustes analüüsida. 2021. aasta ülevaatele lisatud eksperdiarvamuses<sup>22</sup> (lk 3) toodi välja, et arvamuse aluseks võetud kümnest eelnõust üheksal puudus välja pakutava regulatsiooni põhiseaduspärasuse analüüs. Selle ühe eelnõu kohta, kus põhiseaduspärasuse analüüs oli esitatud, tõdesid eksperdid, et „analüüsi formaalse ülesehituse juures on korrektelt ja kooskõlas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve senise kohtupraktikaga järgitud põhiõiguste piiramise kontrollskeemi, seal hulgas kaalutud

<sup>20</sup> Riigikogu menetluses eelnõud numbriga 709 SE, 665 SE ja 656 SE.

<sup>21</sup> ÕPPA 2030 punkt 12.4.1.

<sup>22</sup> 2021. aasta kohta koostatud "Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030" ülevaatele lisatud eksperdiarvamus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.just.ee/media/3125/download> (24.10.2023)



eelnõus välja pakutud lahenduse alternatiive.<sup>23</sup> Tõdeti, et ülejäänud analüüsitud üheksa eelnõu puhul oli üksnes markeeritud põhiseaduspärasuse analüüsi kontrollskeemi kontuure või ei olnud kooskõla põhiseadusega üldse eraldi analüüsitud või oli mainitud kavandatava regulatsiooniga riivatavaid üksikuid põhiõigusi, sisulist hinnangut riive põhiseaduspärasusele andmata.

2022. aasta kohta koostatud eksperdiarvamuses märgiti eelnõude seletuskirjades esitatud põhiseaduspärasuse analüüsi kohta kokkuvõtteks, et „reeglina eelnõud ei sisalda kavandatavate meetmete põhiseaduspärasuse analüüsi. Viieteistkümnest eelnõust ainult kahel juhul oli läbi viidud analüüs, mis vastab Riigikohtu poolt rakendatavale proportsionaalsuse testile. Ülejäänud juhtudel oli põhiseaduspärasuse analüüs fragmentaarne või loosunglik ning piirdus viitega põhiseaduses ettenähtud eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalikule häälteenamusele. Eelnõude puhul, millega kaasnevad põhiõiguste intensiivsed riived, puudub reeglina mõjude analüüs. Seetõttu pole ka parima tahtmise korral võimalik hinnata meetme sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.“

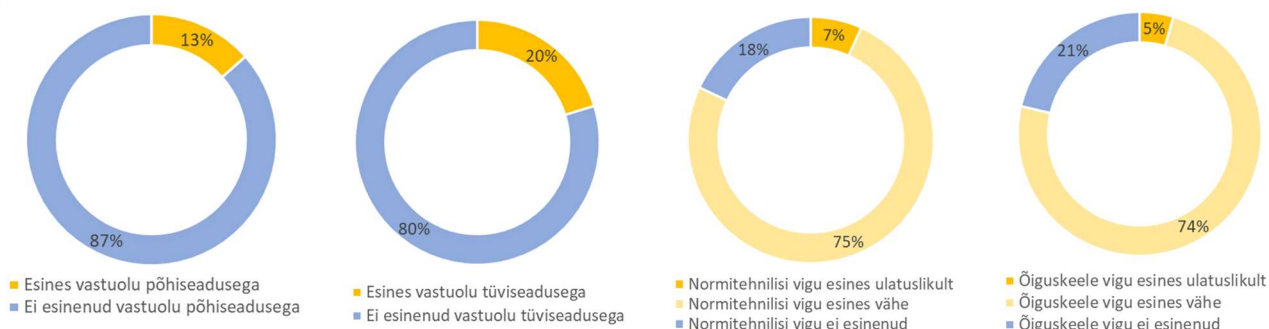
Eelnõude kooskõlastamise käigus on Justiitsministeerium oma kooskõlastuskirjades süstemaatilisemalt põhiseaduspärasuse analüüsi puudujääkidele viidanud ja enamasti on selle tulemusena on ka seletuskirju täpsustatud. Põhjuseid, miks põhiseaduspärasuse analüüsides osa seletuskirjades on pigem tagasihoidlik, eraldi uuritud ei ole. Selleks, et see ei jääks oskuste taha, korraldas Justiitsministeerium õigusloomeakadeemia egiidi all koostöös Tartu Ülikooliga 2022. aastal õigusloomejuristidele muu hulgas põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise oskuste toetamiseks eraldi teemakoolituse. Nendest koolitustest sai osa 56 õigusloomejuristi.<sup>24</sup> Justiitsministeeriumil on plaanis ka edaspidi korraldada õigusloomejuristidele põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise koolitusi.

Justiitsministeerium kontrollib talle kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõude normitehnilist kvaliteeti, hindab eelnõu kooskõla põhiseaduse ja tüviseadustega, teeb eelnõu keelekontrolli ning esitab soovitusi mõjuanalüüsi kohta. Joonisel 6 on esitatud Justiitsministeerium hinnangud möödunud aastal läbivaadatud eelnõude normitehnilisele ja keelelisele kvaliteedile.

---

<sup>23</sup> Samas, lk 4.

<sup>24</sup> Õigusloomejurist on seaduseelnõu õiguslikku kvaliteeti tagav ametnik ning neid on hinnanguliselt 150.



**Joonis 6.** Justiitsministeeriumile 2022. aastal esitatud seaduseelnõude normitehniline ja keeleline kvaliteet ning vastuolud põhiseaduse või tüviseadustega (ei sisalda JuM-is koostatud eelnõusid, n=89).

### 3.4. Õiguskeel

ÕPPA 2030 näeb ette, et õigusaktide keel peab olema selge, täpne ja võimalikult lihtne.<sup>25</sup> Õigusaktide selguse ja täpsuse nõue sisaldub ka HÕNTE-s, mis sätestab, et seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne.<sup>26</sup>

Seda nõuet on eelnõusid koostades ning neid juriidiliselt, normitehniliselt ja keeleliselt toimetades alati silmas peetud. Seaduste arusaadavus on oluline, et norme oleks võimalik järgida ja rakendada. Samas võib mõnikord olla raske saavutada korraga lihtsust, selgust ja täpsust, sest võib juhtuda, et mida juriidiliselt täpsem on tekst, seda vähem selge on ta tavalugejale, seda vähem lihtne ta on. Aga lihtsuse ja selguse eesmärk jääb alati alles.

Õiguskeele küsimustele tähelepanu juhtimiseks ilmub kord kvartalis ajakiri Õiguskeel ning üle aasta toimub traditsiooniline õiguskeelepäev, mis toob kokku õigusloomejuristid ja seaduseelnõude keeleteimetajad. 2022. aasta novembris toimunud õiguskeelepäeval kutsuti osalejaid kaasa mõtlema põhiseaduse ja kirjakeele üle.

ÕPPA 2030 kohaselt on vajalik, et terminoloogiliselt ühtlase ja korrektse õiguskeele saavutamiseks alustaks eelnõu koostaja keeleteimetajaga koostööd juba eelnõu VTK etapis. Töökorralduslikult tuleb tagada, et valitsuselt Riigikogule esitatav eelnõu on tervikuna keeleliselt toimetatud.<sup>27</sup>

Viimastel aastatel on olnud meeldivaid kogemusi, et näiteks Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi normiloojad pöörduvad mõne termini- või sõnastusküsimusega Justiitsministeeriumi toimetajate poole juba õigusloome üsna varases etapis. Justiitsministeeriumi soovitus kõigile normikirjutajatele on, et kui eelnõuga võetakse kasutusele uusi termineid või mõni läbiv keelekonstruktsioon tundub küsitav, küsitaks kohe nõu toimetajalt. Nii on suurem lootus, et eelnõu hilisemas etapis terminivaidlusi

<sup>25</sup> ÕPPA 2030 punkt 13.

<sup>26</sup> HÕNTE § 15 lg 2.

<sup>27</sup> ÕPPA punkt 13.2.



ei teki. Samuti suureneb võimalus, et Eesti seadusesse ei jõua ebasoovitatavaid keelendeid.

2022. aasta kohta saab märkida, et kõigis ministeeriumides on eelnõude keeleteoimetus lahendatud: on tööl oma keeleteoimetus või on leitud lepinguline keeleteoimetus. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelnõud keeleteoimetus Justiitsministeerium.

ÕPPA 2030 näeb valitsusele ette kohustuse tihendada eelnõude keeleteoimetusajate koostööd, luues toimiva ja regulaarse koostöövormi.<sup>28</sup> 2021. aastal Justiitsministeeriumi algatusel loodud õigustloovate aktide keeleteoimetusajate ümarlaud koguneb kolm korda aastas. Kokku on saadud juba kuuel korral, teemadeks on olnud koosloomekeskkond, eelnõude levinud keeleprobleemid, toimetajate töökorraldus, Eesti Keele Instituudi keelesoovituste muutumine, selge keel, ametikeele arusaadavus jm. Koostatud ja ministeeriumide õigusloomejuhtide ümarlauale esitatud on toimetajate ühispöördumine, milles tehakse ettepanekuid eelnõude keeleteoimetusajate töökorralduse parandamiseks.

## 4. Õigusloome arendamine

Õigusloomealase arendustegevuse eesmärk on toetada kvaliteetse õiguse loomist. Lähiaastate kõige olulisemaks arenguks on riigi koosloome keskkonna kasutuselevõtt, mis toob eelnõude koostamise ja menetlemise kokku ühte veebikeskkonda.

Õigusloomejuristide koolitamine toimub Justiitsministeeriumi eestvedamisel õigusloomeakadeemia egiidi all. Erialaseid koolitusi korraldatakse nii algajatele kui ka kogenud õigusloomejuristidele.

### 4.1. Riigi koosloome keskkond

Õigusloome koordineerijana viib Justiitsministeerium ellu mitmeid arendustegevusi, mis on suunatud seaduseelnõude kvaliteedi parandamisele ja hea õigusloome põhimõtete järgimisele. Justiitsministeeriumi, Riigikantselei ja Riigikogu Kantselei koostöös arendamisel olev riigi koosloome keskkond võimaldab tulevikus läbipaistvat ja kaasavat õigusloomet. Eelnõude koostamine ja nende edasine menetlus hakkab toimuma samas veebikeskkonnas, kus saab eelnõusid eri osapooltega koos luua ja samaaegselt sama versiooniga tööd teha.

Kui 2021. aasta lõpuks valmis esmane lahendus VTK ja seaduseelnõu koostamiseks keskkonnas, siis 2022. aastal oli peamine fookus lükata käima projekti järgmised etapid, mille tulemusena oleks võimalik keskkonnas koostatud eelnõu menetleda

<sup>28</sup> ÕPPA punkt 13.4.





asutuse sees ning pidada avalikku arutelu, milleks on mõeldud vastav avalik vaade. Kõik tegevused peavad olema tulevikus tehtavad ka Euroopa Komisjoni algatuste menetlemisel.

Lisaks jätkus kogu 2022. aasta vältel VTK ja seaduseelnõu esmase lahenduse katsetamine. 2022. aasta lõpus ja 2023. aasta alguses koostati riigi koosloome keskkonnas taastuenergia kiirendamise paketi eelnõu, kus koostöörühmas oli osalejaid mitmest ministeeriumist. Paljude osapooltega keskkonna katsetamine tõi välja mitu aspekti, milles loodavat süsteemi tuleb veel edasi arendada. Positiivsena tõid kõik testkasutajad välja selle, et muudatuste tegemine käib tervikteksti kaudu ja seaduse muutmise seaduse eelnõu luuakse süsteemi poolt automaatselt. Selle tulemusena on huvilistel võimalik märksa paremini aru saada, mida ja kuidas soovitakse muuta.

2023. aasta eesmärk on esimestest katsetustest saadava tagasiside põhjal keskkonda veelgi paremaks muuta ja katsetamist laiendada. Euroopa Liidu vahenditega rahastatavad arendustööd on kavas lõpule viia 2023. aasta lõpuks, hakates samm-sammult uusi funktsioone kasutajatega testima.

#### 4.2. Õigusloomeakadeemia

Õigusloomeakadeemia on formaat, mille eesmärk on pakkuda õigusloomejuristidele erialaseid koolitusi ja õigusloomeprotsessis osalemiseks vajalikke teadmisi ja oskusi arendavaid koolitusi. Õigusloome kvaliteedi tagamisel on jätkuvalt oluline õigusloomejuristide hea erialane ettevalmistus. Õigusloomeakadeemia raames toimusid koolitused ka 2022. aastal. Kui seni oli koolitusi rahastatud ESF-i vahenditest, siis 2022. aastast alates rahastatakse neid riigieelarvest Justiitsministeeriumi eelarve kaudu. Eelmisel aastal korraldati koostöös Tartu Ülikooli õigusteaduskonnaga kaks teemakoolitust: põhiseaduspärasuse analüüsi koostamise praktiline koolitus ning andmekaitseõiguse koolitus, mõlemat koolitust kaks korda. Kokku said nendest koolitustest osa 99 õigusloomejuristi. Lisaks koolitasid Justiitsministeeriumi ametnikud õigusloomejuriste õiguskeele küsimustes, mõjuanalüüsi ja seaduseelnõu VTK koostamise teemal.