

Õigusakti mõjude järelhindamisest

Järelhindamise korraldamise juhend

- Õigusakti oodatavad mõjud ja eesmärgid sõnastatakse eelnõu mõjude hindamisel konkreetselt ja mõõdetavalt. Eesmärgi täitmine on ka ajaliselt piiritletud.
- Järelhindamine tehakse eelkõige selliste eelnõude jõustumise järel, millel on oluline mõju. Alati nähakse järelhindamiskohustus ette, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata.
- Järelhindamise kohustus sätestatakse seaduse rakendussätetes. Sätte pealkiri peab sisaldama sõna *järelhindamine*.

1. Mis on õigusakti mõjude järelhindamine ning milleks on see vajalik?
2. Millisel juhul kavandada järelhindamine?
3. Millal peaks järelhindamine toimuma?
4. Kuidas sõnastada järelhindamise säte?
5. Järelhindamise kajastamine seletuskirjas
6. Mida peab järelhindamise aruanne sisaldama ja kellele peab selle esitama?

1. Mis on õigusakti mõjude järelhindamine ning milleks on see vajalik?

Kui õigusakti eelnõu mõjuanalüüs hindab seda, millised on plaanitud muudatustega kaasneda võivad soovitud ja soovimatud mõjud, siis õigusakti mõjude järelhindamine on vajalik selleks, et mõista, kas kehtestatud normid on täitnud oma eesmärgi. Järelhindamine võimaldab mõista selgemalt sündmuste põhjusi ja tagajärgi ning märgata sätteid, mis ei ole praktikas soovitud kujul toimima hakanud.

Järelhindamine on eelnõu koostamise käigus tehtud mõjuanalüüside tagasisidesüsteem, mille üldine eesmärk on mõjusam õigusloome. Järelhindamist võib vaadata kui poliitikakujundamise tsükli osa, mis seob omavahel probleemi, mida sooviti lahendada, ning saavutatud tulemuse.

2. Millisel juhul kavandada järelhindamine?

„Õiguspoliitika põhialused aastani 2030“ näeb ette, et järelhindamise kaudu kontrollitakse eesmärgi saavutamist esmajoones selliste eelnõude jõustumise järel, millel on oluline mõju. Alati nähakse järelhindamiskohustus ette siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata.

Seega, kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, tuleb ministeeriumil kaaluda järelhindamise aruande esitamise kohustuse võtmist. Järelhindamine on kohustuslik, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on kiireloomulisuse tõttu erandlikult koostamata jäetud. Järelhindamiskohustuse võib võtta ka ükskõik millal, kui eelnõu koostaja peab mingi sätte või muudatuse järelhindamist otstarbekaks.

Järelhindamise objektiks ei pea olema terve seadus, üldjuhul ei olegi see vajalik. Järelhindamise planeerija otsustab, milliste sätete mõju järelhindamise käigus kontrollitakse.

Eelnõu mõne sätte järelhindamise kaalumisel abistavad järgmised küsimused:

- 1) Kas järelhinnatav säte on oluline?
Olulisuse hindamisel aitavad järgmised küsimused: kui suur on mõjutatav sihtrühm; kui sage on avalduv mõju; kui ulatuslik on avalduv mõju; millised riskid kaasnevad, kui säte ei toimi nii, nagu peaks?
- 2) Kas järelhindamise tulemusest võiks olla kasu tulevikus poliitika planeerimisel?
- 3) Kas järelhindamise tulu ja kulu on proportsioonis, näiteks kas teatud andmete kogumine on ajaliselt ja rahaliselt proportsioonis potentsiaalse kasuga, mida järelhindamise tulemused pakuvad?
- 4) Järelhindamise vajalikkust võivad aidata hinnata Justiitsministeeriumi õigusakti mõju hindamise nõunikud.

3. Millal peaks järelhindamine toimuma?

Järelhindamise aruande esitamise tähtaeg peab olema otsustatud juba eelnõu järgus. Arvestama peab, et tähtaeg ei oleks lükatud liiga kaugesse tulevikku. Järelhindamine on soovitatav teha kolme kuni viie aasta jooksul arvates eelnõu seadusena jõustumisest. Kui järelhindamine ei ole põhjendatult enne pikema aja möödumist otstarbekas, näiteks on teada, et mingid mõjud ja muudatused avalduvad veel pikema perioodi jooksul, siis tuleb seda seletuskirjas selgitada.

Samas peab arvestama, et mõne eelnõu puhul võib järelhindamine osutada mõttekaks juba mõne kuu pärast. Näiteks võib tuua koroonakriisi, kus järelhindamine võib olla sobiv vahend rakendatud meetme mõju hindamiseks. Kui on vaja sama asja uuesti kiireloomuliselt kavandada, on selleks tänu varem tehtud vigade analüüsile parem ettevalmistus.

4. Kuidas sõnastada järelhindamise sätte?

Järelhindamise kohustus sätestatakse seaduse rakendussättena, kasutades trafaretset sõnastust. Sõnastamisel tuleb arvestada, et:

- säte oleks esitatud eraldi paragrahvina seaduse rakendussätete juures.
- paragrahvi pealkiri sisaldaks sõna „järelhindamine“. Nõue lihtsustab järelhindamise sätte Riigi Teatajast leidmist ja järelhindamiste seiret.
- Sättes oleks märgitud, millise muudatuse (või muudatuste) mõjusid järelhinnatakse. Võib viidata ka konkreetsetele paragrahvidele või muudele struktuuriosadele.
- Sättes oleks märgitud järelhindamise tähtaeg ja vastutav ministeerium.

Näide:

§ 100. Regulatsiooni/muudatuse järelhindamine

Justiitsministeerium analüüsib hiljemalt 2025. aasta 1. juuniks *regulatsiooni/muudatuse* eesmärgi saavutamist ja rakendamisega kaasnenud mõjusid ning esitab vajadusel ettepanekud regulatsiooni muutmiseks.

Näiteid kehtivatest järelhindamise sätte sõnastustest:

Tööturuteenuste ja -toetuste seadus

§ 433. Ajutise töötamise järelhindamine

Sotsiaalministeerium koostöös Eesti Töötukassaga analüüsib hiljemalt 2022. aastal käesoleva seaduse §-s 42 sätestatud ajutise töötamise rakendamise mõju ja tulemuslikkust.

Audiitortevgevuse seadus

§ 185². Audiitorkogu ja järelevalve regulatsiooni järelhindamine

Rahandusministeerium analüüsib 2019. aasta 1. juuliks käesoleva seaduse 8. peatükis sätestatud avalik-õigusliku Audiitorkogu ja 9. peatükis sätestatud avalikes huvides teostatava järelevalve alase regulatsiooni rakendamise otstarbekust ja eesmärgipärasust ning esitab vajaduse korral ettepanekud õigusaktide muutmiseks.

Investeeringisfondide seadus

§ 526. Aktsiaseltsifondi ja usaldusfondi regulatsiooni järelhindamine

Rahandusministeerium analüüsib 2022. aasta 1. jaanuariks käesolevas seaduses sätestatud aktsiaseltsifondi ja usaldusfondi regulatsiooni otstarbekust ja eesmärgipärasust ning vajaduse korral esitab ettepaneku regulatsiooni muutmiseks.

§ 527. Pensionifondide vara investeerimise regulatsiooni järelhindamine

Rahandusministeerium analüüsib 2024. aasta 1. oktoobriks käesolevas seaduses sätestatud pensionifondide vara investeerimise ja riskide hajutamise nõuete rakendamise otstarbekust ja eesmärgipärasust ning vajaduse korral esitab ettepanekud õigusaktide muutmiseks.

Pakendiseadus

§ 393. Õhukese plastkandekoti tarbimise vähendamine ja analüüs

Keskkonnaministeerium analüüsib 2018. aasta 31. märtsiks käesoleva seaduse § 5 lõikes 2 sätestatud meetmete tõhusust ja eesmärgipärasust, arvestades, et õhukese plastkandekoti tarbimine peab jääma 2019. aasta 31. detsembriks alla 90 õhukese plastkandekoti inimese kohta aastas ja 2025. aasta 31. detsembriks alla 40 õhukese plastkandekoti inimese kohta aastas, ning vajaduse korral esitab ettepanekud õigusakti muutmiseks.

5. Järelhindamise kajastamine seletuskirjas

Järelhindamise tegevuskava ja analüüsi plaani võib lahti kirjutada eelnõu seletuskirja kuuendas osas „Seaduse mõjud“.

Seletuskirjas peab täpsustama, mida järelhindamise käigus hinnatakse, millist metoodikat plaanitakse kasutada ja miks. Tegevuskava täpsus sõltub muudatusest, mida järelhinnatakse, ja sellest, kui detailselt on analüüsi tegevuskäik selles järgus mõttekas paika panna – see võib eri eelnõudel olla erinev. Ka järelhindamise tähtaja valikut tuleb põhjendada eelnõu seletuskirjas.

Selleks, et järelhindamise tulemusi oleks võimalik kõrvutada varem eelnõu seletuskirjas märgituga, on mõttekas seletuskirja järgus paika panna mõõdetavad eesmärgid, mida soovitakse muudatustega saavutada ja mille täitumist saab järelhindamisel kontrollida. Eesmärgid võivad olla ühel seaduseelnõul mitu. Nende kõikide saavutamist ei pea järelhindama, valitakse need, mille saavutamise kontrollimine on oluline. Kui järelhindamise tulemusena selgub, et seatud eesmärgid ei ole täidetud, võib see olla aluseks uute muudatuste planeerimisele. Eesmärkide seadmisest saab lugeda täpsemalt „Mõjude hindamise metoodikast“ (lk 10–13).

Näide:

Pakendiseaduse muudatuste eesmärk oli õhukese plastkandekoti tarbimise vähenemine 2019. aasta 31. detsembriks alla 90 õhukese plastkandekoti inimese kohta aastas – tähtaja täitumisel oli võimalik kontrollida, kas meetmed on viinud soovitud eesmärgini.

Kui järelhindamine ei vasta eelnõu seletuskirjas kirjeldatud protsessile, põhjendatakse järelhindamise aruandes, mida ning miks on analüüsis tehtud plaanitust erinevalt.

6. Mida peab järelhindamise aruanne sisaldama ja kellele peab selle esitama?

Kui seaduseelnõus on ette nähtud seaduse mõjude järelhindamise aruande esitamine, siis juhendatakse selle koostamisel järelhindamise tegevuskavast, kuid alati esitatakse (hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lg 6):

- 1) seaduse eesmärk ja selle saavutamise hindamise kriteeriumid;
- 2) mõjude analüüs ja hinnang eesmärkide saavutamisele;
- 3) huvirühma tagasiside;
- 4) edasine tegevuskava.

Lähtudes HÕNTE § 1 lõikest 7, tuleb järelhindamise aruanne esitada Vabariigi Valitsusele ja Vabariigi Valitsuse reglemendi § 21 lõikes 1 sätestatud korras Riigikogule. Aruande koostanud ministeerium saadab aruande ka puudutatud huvirühma esindajale ja Justiitsministeeriumile. Iga ministeerium avaldab tehtud järelhindamised ka oma kodulehel.

Justiitsministeerium seirab tehtud järelhindamisi. Järelhindamise aruannete arutelu Riigikogus võimaldab Riigikogu liikmetel saada vahetut tagasisidet selle kohta, kas vastu võetud ja jõustunud seadused rakenduvad praktikas soovitud viisil ning milliseid mõjusid tegelikult endaga kaasa toid.