

# Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon



**Euroopa Liit**  
**Euroopa Sotsiaalfond**



**Eesti tuleviku heaks**

**Aprill 2009**

# Sisukord

Lühikokkuvõte.....	5
1. Õigusakti väljatöötamise protsessiplaan .....	7
1.1. Siseriikliku õigusakti väljatöötamine.....	7
1.1.1. Väljatöötamiskavatsuse koostamine.....	7
1.1.2. Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine.....	9
1.1.3. Õigusakti eelnõu/kontseptsiooni koostamine .....	11
1.1.4. Avalik konsultatsioon.....	13
1.1.5. Ministeeriumidevaheline kooskõlastusring .....	14
1.1.6. Otsustusprotsess Vabariigi Valitsuses.....	15
1.1.7. Menetlus Riigikogus .....	16
1.1.8. Õigusakti mõjude järelhindamine.....	16
1.2. Euroopa Liidu õigusaktide mõjude analüüs ja Eestis rakendamine .....	18
1.2.1 Sissejuhatus .....	18
1.2.2. EL õigusaktide eelnõude menetlemine .....	19
1.2.3. Mõjuanalüüsi läbiviimine .....	20
1.2.4. Siseriikliku õigusakti eelnõu koostamine.....	21
1.2.5. Kokkuvõtvalt mõjuanalüüsi koostamisest EL õigusaktide ja nendest tulenevate siseriiklike õigusaktide kohta.....	22
2. Seotud asutuste funktsioonid .....	23
2.1. Õigusakti ettevalmistaja .....	23
2.2. Justiitsministeerium.....	23
2.3. Teised ministeeriumid .....	24
2.4. Vabariigi Valitsus, sh Riigikantselei .....	25
2.5. Riigikogu.....	26
2.6. Riigikontroll .....	26
3. Muudatuste rakendamine.....	27
3.1. Õigusaktid.....	27
3.2. Koolitused.....	27
3.3. Veebilahenduste täiendamine .....	28
3.4. Muudatuste eesmärkide saavutamise hindamine ja mõjud .....	29
Lisa 1. Õigusakti eelnõu väljatöötamise üldskeem.....	34
Lisa 2. Õigusaktide väljatöötamise protsess .....	36
Lisa 3. Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse struktuur .....	37
Lisa 4. Õigusakti eelnõu seletuskirja struktuur .....	44
Lisa 5. Mõjude analüüsi aruande struktuur .....	47

Lisa 6. Järelhindamise aruande struktuur .....	48
Lisa 7. Mõjuvaldkonnad ja ministeeriumid .....	49
Lisa 8. Täiendavad juhendmaterjalid mõjude määratlemiseks ja mõjude analüüsi läbiviimiseks .....	50
1. Mõjude määratlemise kontrollküsimustikud .....	50
1.1. Keskkonnamõjud .....	50
1.2. Majanduslikud mõjud .....	54
1.3. Mõju regionaalarengule.....	59
1.4. Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele .....	65
1.5. Mõju riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele .....	69
1.6. Sotsiaalsed ja demograafilised mõjud .....	73
2. Mõjude analüüsi peamised meetodikad.....	86
2.1. Kulu-tulu analüüs .....	86
2.2. Kulu-tõhususe analüüs.....	90
2.3. Standardkulu mudel .....	91
3. Mõjude järelhindamise läbiviimise juhised .....	93

## ***Dokumendis kasutatavad selgitamist vajavad mõisted***

1. Mõjude määratlemine – väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus õigusakti ettevalmistaja poolt valdkondlikke kontrollküsimustike abil õigusakti rakendamisega eeldatavasti kaasnevate mõjude väljaselgitamine;
2. Mõjude olulisuse määratlemine – väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus õigusakti ettevalmistaja poolt mõjude olulisuse kriteeriume (ulatus, avaldumise sagedus, sihtrühma suurus, ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk) aluseks võttes oluliste mõjude väljaselgitamine. Selle tulemusel edastatakse väljatöötamiskavatsus kooskõlastamiseks lisaks Justiitsministeeriumile nendele ministeeriumidele, kelle pädevusvaldkonnas kaasnevad eelnõu rakendamisel eeldatavasti olulised mõjud. Mõjusid, mis määratleti kui olulised, tuleb ka hilisema mõjude analüüsi käigus põhjalikumalt analüüsida;
3. Seaduseeelnoõ kontseptsioon - seaduseeelnoõ kontseptsioonis esitab õigusakti ettevalmistaja kavandatava akti põhisisu. Seaduseeelnoõ kontseptsiooni koostamine ja selle mõjude analüüs on vajalik juhul, kui enne eelnõu koostamist on otstarbekas valitsusesiseselt leppida kokku koostatava seaduseeelnoõ üldpõhimõtetes. Seaduseeelnoõ kontseptsiooni arutatakse vajadusel Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil ning selle heakskiitmisel on võimalik asuda koostama õigusakti eelnõu;
4. Väljatöötamiskavatsus – koostatakse seaduseeelnoõde väljatöötamise protsessi alguses, et selgitada väljatöötamise vajalikkust ja eesmärki ning määratleda eeldatavasti seaduse rakendamisega kaasnevad mõjud. Väljatöötamiskavatsust ei koostata järgmistele seaduseeelnoõdele - iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõu või lisaelarve seaduse eelnõu ja seaduseeelnoõd, millega kaasneda võivad mõjud ei ole olulised. Väljatöötamiskavatsus kooskõlastatakse Justiitsministeeriumiga ja ministeeriumidega, kelle valdkonnas kaasnevad eeldatavasti seaduseeelnoõ rakendamisega olulised mõjud. Rahandusministeeriumiga kooskõlastatakse seaduseeelnoõ juhul, kui eelnõu rakendamisega kaasnevad mõjud avaliku sektori kuludele ja tuludele, sõltumata nimetatud mõjude olulisusest.

## Lühikokkuvõte

Järgnevas dokumendis on toodud ülevaade õigusakti väljatöötamise protsessi puudutavatest muudatustest ja kavandatud protsessi üldkirjeldus koos seotud asutuste ülesannete ning muudatuste rakendamiseks vajalike tegevuste kirjeldusega. Muudatuste eesmärgiks on tõsta uuenenud reeglistiku ja seda toetavate juhendmaterjalide abil Vabariigi Valitsuse poolt<sup>1</sup> algatatud ja ettevalmistatud õigusaktide kvaliteeti<sup>2</sup>, nõudes põhjalikumat ja läbimõeldumat tegutsemist õigusakti väljatöötamise protsessi esimestes etappides, et hoida kokku ressursse, mis seni on kulunud õigusakti eelnõu väljatöötamise hilisemates etappides selle korduvale kooskõlastamisele, avalikkusele eelnõu eesmärkide selgitamisele ja ka kiirustades vastuvõetud õigusaktide puuduste parandamisele. Muudatusi on võimalik rakendada järkjärgult, tagades seeläbi rakendamisprotsessi sujuvuse ning võttes arvesse praegust majanduslikku olukorda (kohene 100%-line rakendamine võib rakendamisperioodil kaasa tuua täiendava ressursivajaduse, nt täiendavate uuringute tellimise näol, mida käesoleval hetkel rahuldada ei ole võimalik). Pikemas perspektiivis on eesmärkide saavutamise kõrvalmõjuku tõhusamalt toimiv avalik sektor, mis väljendub põhjalikult ettevalmistatud poliitikaalgatuste rakendamise ning eesmärkide saavutamise seotud kulude vähenemises. Muudatuste kohaselt:

- 1) koostab õigusakti ettevalmistaja olulisi mõjusid kaasa toovate seaduseelnõude väljatöötamise protsessi esimeses etapis seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse, milles määratletakse probleem, analüüsitakse selle lahendusvõimalusi, seatakse eelnõu eesmärk ning määratletakse olulised kaasnedavad mõjud. Väljatöötamiskavatsusi ei koostata määruseelnõudele ja seaduseelnõudele, millega kaasnevad väheolulised mõjud, samuti iga-aastane riigieelarve seaduse eelnõu või lisaelarve seaduse eelnõu ning Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega seotud seaduse eelnõud, mille osas Eesti seisukoha kujundamise käigus ei ole peetud vajalikuks väljatöötamiskavatsuse koostamist. Mõjude olulisuse määratlemiseks kasutatakse kriteeriume nagu mõjude ulatus, nende esinemise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk;
- 2) seaduseelnõude väljatöötamiskavatsused kooskõlastatakse Justiitsministeeriumi kui õigusloome koordineerijaga ja eelnõuga kaasnedavad mõjud teiste ministeeriumide pädevusvaldkonnas eeldatavasti avalduvate oluliste mõjude määratlemisel ka teiste ministeeriumidega. Kui kavandatava seaduseelnõuga kaasneb mõju avaliku sektori kuludele või tuludele, tuleb eelnõu väljatöötamiskavatsus edastada kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, sõltumata mõjude olulisusest. Kooskõlastamise eesmärgiks on teadvustada teistele ministeeriumidele akti

<sup>1</sup> Riigikogu lähtub oma töös Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest ja Riigikogu juhatuse poolt kinnitatud normitehnika eeskirjadest. Pärast VV õigusaktide väljatöötamise protsessi puudutavate muudatuste heakskiitmist on võimalik Riigikogu esindajatega arutada Riigikogus toimuva menetluse täiustamisvajaduse üle.

<sup>2</sup> Lisaks õigusaktide mõjuanalüüsi arendamisele on Riigikantseleil koostöös ministeeriumidega kavandatud ka valitsuse strateegiliste dokumentide mõjude hindamise süsteemi. Nii muutuksid õigusaktide ja strateegiate mõjude hindamine osaks ühest, teadmistel põhinevast integreeritud otsustusprotsessist.

ettevalmistaja kavatsusi ning koguda enne põhjalikuma mõjude analüüsi läbiviimist ja eelnõu koostamist puudutatud ministriumidelt tagasisidet ettepanekute ja juhiste näol;

- 3) olukorras, kus on otstarbekas enne seaduseelnõu koostamist esmalt valitsuse tasandil leppida kokku kavandatava eelnõu sisulistest põhimõtetest ja kasutatavates meetmetes, koostavad seaduseelnõu ettevalmistajad enne eelnõu koostamist seaduseelnõu kontseptsiooni koos oluliste kaasnevate mõjude analüüsiga, mida arutatakse vajadusel Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil enne seaduseelnõu koostamist;
- 4) õigusakti ettevalmistaja kohuseks on korraldada kõigi seaduseelnõude ja määruseelnõude (sh nii ministri kui Vabariigi Valitsuse määruste) rakendamise kaasneda võivate oluliste mõjude analüüs enne õigusakti vastuvõtmist, kasutades selleks õigusloome koordineerija ja teiste ministriumide poolt koostatud abimaterjale, viidatud meetodikaid, asjassepuutuvaid uuringuid ning konkreetse valdkonna eksperte;
- 5) õigusakti ettevalmistaja kohuseks on õigusaktiga puudutatud huvirühmade kaasamine väljatöötamiskavatsuse, õigusakti kontseptsiooni või õigusakti eelnõu koostamise etapis ning avaliku konsultatsiooni läbiviimine, kas enne ministriumidevahelist kooskõlastusringi või sellega samaaegselt;
- 6) õigusakti ettevalmistaja viib pärast õigusakti rakendamist läbi sellega kaasnenud mõjude järelhindamise juhul, kui õigusakti ettevalmistaja või selle vastuvõtja peab seda vajalikuks.

Muudatuste rakendamine ja sellega kaasnev põhjalikum eeltöö õigusakti väljatöötamisel ei too kaasa ministriumide koosseisude suurenemist, küll aga võib pikeneda õigusakti väljatöötamise protsessi kestus – seaduseelnõude puhul kohustusliku väljatöötamiskavatsuse koostamise, selle kooskõlastamise võrra ja juhul, kui koostatakse seaduseelnõu kontseptsioon, siis ka kontseptsiooni kooskõlastamise ja Vabariigi Valitsuse heakskiidu saavutamiseks kuluva aja võrra. Nii seaduse- kui määruseelnõude puhul võib protsess pikeneda oluliste mõjude analüüsi, senisest põhjalikuma kaasamise ja avaliku konsultatsiooni perioodi võrra. Protsessi kestuse pikenedamine ei tähenda automaatselt töömahu suurenemist, kuna näiteks väljatöötamiskavatsuses kajastatav informatsioon tuleks lisada ka kehtiva normitehnika eeskirja kohaselt eelnõu seletuskirjale, st eelnõu väljatöötamise esimestes etappides tehtav töö on vajalik ja kasutatav eelnõu väljatöötamise järgnevates etappides. Võrreldes praeguse olukorraga võib töömaht suurendada olulisi mõjusid kaasa toovate eelnõude väljatöötamisel, kus seni põhjaliku mõjude analüüsi läbi ei viidud, kuid kus seda oleks pidanud tegema.

# 1. Õigusakti väljatöötamise protsessiplaan

## 1.1. Siseriikliku õigusakti väljatöötamine

### 1.1.1. Väljatöötamiskavatsuse koostamine

**Etapi eesmärk:** Seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise eesmärgiks on analüüsida eelnõu koostamise vajalikkust (milles on probleem ja mis on selle lahendus?) ja otstarbekust (millised on kaasneda võivad mõjud?). Põhjalik eeltöö enne eelnõu koostamise juurde asumist võimaldab tõsta eelnõude ja vastuvõetud seaduste kvaliteeti ning hoida kokku ressursi, mida nõuab eelnõude korduv ümbertegemine eesmärgiga püüda lahendada probleeme, mida oleks saanud kohe alguses vältida.

**Milliste õigusaktide eelnõude puhul etapp läbitakse:** Seaduseelnõud, va:

- 1) Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega seotud seaduse eelnõud, mille osas Eesti seisukoha kujundamise käigus ei ole peetud vajalikuks väljatöötamiskavatsuse koostamist (vt punkt 1.2.);
- 2) iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõu või lisaelarve seaduse eelnõu;
- 3) seaduseelnõud, millega kaasneda võivad mõjud ei ole olulised.

**Milline etapp järgneb:** Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine.

**Peamine muudatus võrreldes kuni 2009.a kehtinud korraga:** Varasemalt ei olnud vajalik kooskõlastada Justiitsministeeriumiga väljatöötamiskavatsust seaduse muutmise seaduse eelnõule, kui sellega ei kavandatud põhimõtteliselt uue õigusinstituudi regulatsiooni sisseviimist kehtivasse õigusesse (Vabariigi Valitsuse reglemendi § 31). Seetõttu õigusakti ettevalmistaja enamasti väljatöötamiskavatsust sellisel juhul ka ei koostanud. Muudatuste tagajärjel vastav erisus seaduseelnõude vahel kaob, mille tõttu väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus laieneb.

Õigusakti väljatöötamise esimeseks sammuks on probleemi teadvustamine ja õigusakti vajalikkuse ning otstarbekuse analüüs, mis leiab seaduseelnõude puhul oma väljenduse õigusakti ettevalmistaja poolt koostatavas õigusakti väljatöötamiskavatsuses (väljatöötamiskavatsuse struktuur on toodud käesoleva dokumendi punktis Lisas 3). Määruseelnõude väljatöötamisel ei ole eraldiseisva väljatöötamiskavatsuse koostamine vajalik, küll aga tuleb määruseelnõu seletuskirjas vastata sisuliselt samadele küsimustele, millele vastatakse seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuses (vt Lisas 4 toodud seletuskirja struktuuri). Seaduseelnõu väljatöötamisel on väljatöötamiskavatsuse koostamine reeglina kohustuslik, erandiks on vaid osad EL õiguse ülevõtmiseks koostatud eelnõud, iga-aastase riigieelarve seaduse või lisaelarve seaduse eelnõud ja seaduseelnõud, millega kaasneda võivad mõjud<sup>3</sup> ei ole olulised<sup>4</sup>. Seaduseelnõu

<sup>3</sup> Seaduseelnõu rakendamiseks kaasnevate mõjude määramiseks kasutatakse juhendmaterjalina väljatöötatud kontrollküsimustikke (vt lisa 8). Eraldi küsimustikud on koostatud sotsiaalsete ja demograafiliste, majanduslike, regionaalarengu, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, riigi julgeolekule ja keskkonnamõjude määramiseks. Küsimustike väljatoomise eesmärgiks on mõtestada lahti, mida erinevate mõjude all tuleks silmas pidades ja seeläbi aidata seaduseelnõu koostajat tema töös.

väljatöötamise tulenemine riiklikust arengukavast või mõnest muust strateegiadokumendist ei asenda väljatöötamiskavatsuse koostamist, va juhul kui vastav analüüs on strateegias juba koostatud.

Õigusakti väljatöötamiskavatsuses analüüsib õigusakti ettevalmistaja hetkeolukorda ja probleemi, mida kavandatava õigusaktiga lahendada soovitakse. Vastata tuleb muuhulgas järgmistele küsimustele - mis on probleemid ja nende põhjused ning millistele ühiskonnagruppidele või piirkondadele probleemid peamiselt avalduvad? Järgmise sammuna peab õigusakti ettevalmistaja väljatöötamiskavatsuses püstitama eesmärgi, mida soovitakse õigusakti väljatöötamise ja rakendamisega saavutada, ning selgitama, miks on õiguslik reguleerimine parim meede eesmärgi saavutamiseks? Nimetatud küsimusele vastates on vajalik esitada tulevase õigusliku regulatsiooni üldkirjeldus ja analüüsida ka teiste võimalike alternatiivsete meetmete (sh mitte-midagi-tegemine, olemasolevate meetmete/õigusaktide parem rakendamine, avalikkuse informeerimine, investeerimine jne) abil sama eesmärgi saavutamise võimalikkust. Võttes arvesse ka välisriikide praktikat, tuleks selgitada, miks on õiguslik reguleerimine kõigi alternatiivsete meetmete hulgas parim lahendus probleemile, st meede on efektiivne, tõhus ja järjepidev.

Kui õigusakti ettevalmistaja on veendunud, et õiguslik reguleerimine on parim meede probleemi lahendamiseks, kirjeldatakse väljatöötamiskavatsuses kavandatava õigusakti seost kehtivate siseriiklike õigusaktidega, strateegiadokumentidega ja Euroopa Liidu õigusega. Muuhulgas tuleb põhjendada, miks ei ole võimalik küsimust reguleerida seadusest alamalseisva aktiga? Järgmisena selgitatakse välja, millised mõjud kaasneksid õigusaktiga kavandatava poliitika rakendamisega ning hinnatakse kaasnevate mõjude olulisust? Lisaks otsestele mõjudele, mis on määratletud poliitika eesmärkidena, on oluline tuua välja ka võimalikud kaudsed mõjud, kasutades selleks väljatöötatud kontrollküsimustikke. Olulisi mõjusid analüüsitakse eelnõu või kontseptsiooni koostamise käigus teostatavas mõjude analüüsis põhjalikumalt.

Õigusakti ettevalmistaja kohustuseks on anda ka ülevaade õigusakti eelnõu koostamise indikatiivsetest tegevus- ja ajakavast (sh kaasamise tegevus- ja ajakavast), siinjuures tuleb selgitada, kas esimese sammuna koostatakse õigusakti kontseptsioon või asutakse kohe õigusakti eelnõu koostama (vt 1.1.3.). Väljatöötamiskavatsuse viimases osas tuleb vastata õigusakti järelhindamist puudutavale küsimustele, sh kas ja kuidas kavatakse teostada õigusakti mõjude järelhindamine ja milliste andmete alusel kavatakse hiljem hinnata, kas soovitud eesmärk on saavutatud või mitte?

---

<sup>4</sup> Kaasnev mõju on oluline ja vajab edasises õigusloome protsessis täiendavat analüüsi eelkõige siis, kui kavandatava regulatsiooniga kaasnevate mõjude ulatus, esinemise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on keskmine või suur (põhjalikum selgitus mõjude olulisuse hindamise kohta on toodud lisatud väljatöötamiskavatsuse struktuuris, vt lisa 3).



## 1.1.2. Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

**Etapi eesmärk:** Õigusloome koordineerituse ning ministeeriumidevahelise konsensuse saavutamine seaduseelnõude väljatöötamisel, sh nendega kaasnevate oluliste mõjude analüüsimisel.

**Milliste õigusaktide eelnõude puhul etapp läbitakse:** Seaduseelnõud, va

- 1) Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega seotud seaduse eelnõud, mille osas Eesti seisukoha kujundamise käigus ei ole peetud vajalikuks väljatöötamiskavatsuse koostamist (vt punkt 1.2.);
- 2) iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõu või lisaeeelarve seaduse eelnõu ja
- 3) seaduseelnõud, millega kaasneda võivad mõjud ei ole olulised.

**Milline etapp eelneb:** Väljatöötamiskavatsuse koostamine.

**Milline etapp järgneb:** Õigusakti eelnõu või õigusakti kontseptsiooni koostamine.

**Peamine muudatus võrreldes kehtiva korraga:** Kooskõlastamisele on kaasatud ka teised ministeeriumid lisaks Justiitsministeeriumile, kui eelnõu võib põhjustada nende valdkonnas olulisi mõjusid. Kaob senine seos Vabariigi Valitsuse tööplaaniga (Vabariigi Valitsuse reglemendi § 3<sup>1</sup> kohaselt lisati tööplaani vaid Justiitsministeeriumiga kooskõlastatud väljatöötamiskavatsused).

Väljatöötamiskavatsus edastatakse kooskõlastamiseks õigusloome koordineerimisfunktsiooni täitvale ministeeriumile, kelleks Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 lg 1<sup>5</sup> kohaselt on Justiitsministeerium. Väljatöötamiskavatsus edastatakse kooskõlastamiseks ka teistele ministeeriumidele, kelle valdkonnas<sup>6</sup> seaduseelnõu jõustumisega eeldatavasti avalduvad olulised mõjud (mõjude avaldumise kindlakstegemiseks kasutatakse valdkondlikke kontrollküsimustikke ja nende olulisust hinnatakse, lähtudes neljast kriteeriumist). Kui kavandatava seaduseelnõuga kaasneb mõju avaliku sektori kuludele või tuludele, tuleb eelnõu väljatöötamiskavatsus edastada kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, sõltumata mõjude olulisusest. Kooskõlastava ministeeriumi ülesandeks on sellisel juhul:

1) hinnata, kas tema pädevusvaldkonna mõjud, mis eeldatavasti kavandatava seaduse rakendamisel kaasneksid, on õigusakti ettevalmistaja poolt määratletud ja vajadusel teavitada õigusakti ettevalmistajat täiendavatest eeldatavasti kaasnevatest mõjudest;

2) anda soovitusi määratletud mõjude edasiseks analüüsiks, juhtides tähelepanu olulistele mõjudele, mida akti ettevalmistaja ei ole tuvastanud, aga mida kooskõlastava ministeeriumi hinnangul on vajalik põhjalikumalt analüüsida, ja õigusakti rakendamise tulemusel kaasnevate mõjude järelhindamise vajadusele, kui akti ettevalmistaja iseseisvalt ei ole kavandanud järelhindamise läbiviimist.

<sup>5</sup> RT I 1995, 94, 1628

<sup>6</sup> Mõjuvaldkonnad (keskkond, majandus, riigi julgeolek ja rahvusvahelised suhted, regionaalpoliitika, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus ning sotsiaal-demograafilised mõjud) on jaotatud omakorda alavaldkondadeks, millest igale vastab konkreetne ministeerium, kelle pädevusse kuulub vastava valdkonna poliitika juhtimine ja arendamine (vt täpsemalt lisa nr 7). Seetõttu kuulub sama ministeeriumi pädevusse ka vastava valdkonna õigusaktide mõjuanalüüsi kompetentsi toetamine, sh kontrollküsimustike täiendamine ja vajadusel teiste juhendmaterjalide koostamine.

Teiste ministeriumidega kooskõlastamine võib toimuda ka mitteformaalselt juba väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus<sup>7</sup>, kuid see ei asenda formaalset kooskõlastamist. Õigusakti ja selle väljatöötamise kvaliteedi eest vastutab ka pärast väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamist jätkuvalt õigusakti ettevalmistaja.

Justiitsministeriumi ülesandeks on väljatöötamiskavatsuse hindamine õigusakti väljatöötamise formaalse ja materiaalse põhjendatuse seisukohast. Formaalne põhjendus eeldab, et kavandatav õigusakt on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega. Materiaalse põhjendatuse väljaselgitamiseks tuleb analüüsida, kas kavandatav õigusakt on meie õiguskorras vajalik ja sobiv? Õigusakt on sobiv, kui kavandatav regulatsioon soodustab soovitud eesmärgi saavutamist, st kavandatava regulatsiooni ja soovitud eesmärgi vahel on põhjuslik seos. Õigusakt on vajalik, kui soovitud eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui õiguslik reguleerimine. Eesmärgiks on vältida ebavajalike regulatsioonide loomist.

Lisaks õigusakti väljatöötamise põhjendatuse hindamisele on Justiitsministeriumi ülesandeks nõustada õigusakti ettevalmistajat edasises eelnõu koostamise ja mõjude analüüsi protsessis, viidates olemasolevatele uuringutele, ekspertidele, esimeses analüüsis nimetatata, kuid kaasamist vajavatele huvirühmadele jne. Juhul, kui Justiitsministerium peab vajalikuks enne mõjude analüüsi täiendavate ministeriumide kaasamist, kellele õigusakti ettevalmistaja ise ei ole väljatöötamiskavatsust kooskõlastamiseks edastanud, võib Justiitsministerium teha õigusakti ettevalmistajale ettepaneku ka teistele ministeriumidele väljatöötamiskavatsuse edastamiseks.

Justiitsministerium (ja ka teised kaasatud ministeriumid) vastab õigusakti ettevalmistaja poolt edastatud õigusakti väljatöötamiskavatsusele 20 tööpäeva jooksul pärast väljatöötamiskavatsuse kättesaamist. Juhul, kui Justiitsministerium ei pea õigusakti eelnõu koostamist esitatud väljatöötamiskavatsuse põhjal põhjendatuks või mõne teise ministeriumi hinnangul ei ole kõik õigusakti olulised mõjud edasiseks analüüsiks määratletud, edastatakse vastavasisuline põhjendatud seisukoht õigusakti ettevalmistajale. Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise käigus teistelt ministeriumidelt laekunud ja arvestamata jäetud märkustele ning ettepanekutele viitab õigusakti ettevalmistaja seaduseelnõu seletuskirja vastavates osades<sup>8</sup> ning põhjendab nende arvestamata jätmist. Justiitsministeriumilt ja teistelt ministeriumidelt laekunud märkustega mittearvestamine ei too kaasa õigusakti väljatöötamise protsessi peatumist või lõppemist, küll aga peab õigusakti ettevalmistaja arvestama sellisel juhul võimalusega, et teised ministeriumid ei kooskõlasta ka ettevalmistaja poolt koostatud õigusakti kontseptsiooni või eelnõud ning see ei saa Vabariigi Valitsuse heakskiitu.

---

<sup>7</sup> Justiitsministerium koostab ja peab nimekirja iga valdkonna ekspertide kohta, kes võivad abistada nii mõjude olulisuse väljaselgitamisel (eelkõige ministeriumide eksperdid) kui ka mõjude hindamisel (nii ministeriumide eksperdid kui ka riigiasutustevälised eksperdid).

<sup>8</sup> Justiitsministeriumilt laekunud märkused eelnõu vajalikkuse kohta seletuskirja 2. punktis „Eelnõu eesmärk“ ja kõigilt ministeriumidelt laekunud mõjude määratlemist ning analüüsi puudutavad märkused seletuskirja 6. osas „Õigusakti mõjude analüüs“.

### 1.1.3. Õigusakti eelnõu/kontseptsiooni koostamine

**Etapi eesmärk:** Õigusakti eelnõu väljatöötamise eesmärgist lähtudes eelnõu sisu väljatöötamine ja selle normide sõnastamine, analüüsidest samaaegselt kaasnevaid mõjusid ja kaasates olulisemad huvirühmad. Etapp võib seaduseelnõude puhul õigusloome protsessi otstarbekusest lähtudes jaguneda kaheks – esimeses etapis töötatakse välja õigusakti kontseptsioon koos seletuskirjaga, mis läbib seejärel avaliku konsultatsiooni, ministriumidevahelise kooskõlastusringi ja mida arutatakse Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil. Heakskiidetud kontseptsiooni põhjal koostatakse seejärel seaduseelnõu ja vormistatakse eelnõu seletuskiri, mis samuti enne Vabariigi Valitsusele esitamist läbib avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastatakse ministriumidega.

**Milliste õigusaktide eelnõude puhul etapp läbitakse:** seaduseelnõud ja määruseelnõud (määruseelnõude väljatöötamisel kontseptsiooni ei koostata).

**Milline etapp eelneb:** Seaduseelnõude puhul eelneb väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise etapp, määruseelnõude puhul on eelnõu koostamine esimeseks etapiks.

**Milline etapp järgneb:** Avalik konsultatsioon ja ministriumidevaheline kooskõlastusring (võivad toimuda samaaegselt).

**Peamine muudatus võrreldes kehtiva korraga:** Vajadusel kaheetapiline seaduseelnõu koostamine (esmalte kontseptsioon ja seejärel normide sõnastamine), mõjude analüüsi ja huvirühmade kaasamise rõhutamine (mõjude analüüs lisatakse õigusakti seletuskirjale eraldi dokumendina).

Õigusakti väljatöötamise järgmine etapp on kas õigusakti eelnõu koostamine koos eelnõule lisatava seletuskirjaga või teatud seaduseelnõude väljatöötamisel esmalte kontseptsiooni koostamine ja alles pärast kontseptsiooni heakskiitmist Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil seaduseelnõu koostamine.

Üldjuhul (st kõigi määruseelnõude ja enamike seaduseelnõude puhul) töötab õigusakti ettevalmistaja pärast väljatöötamiskavatsuse kohta tagasiside saamist välja akti põhisisu, viib läbi mõjude analüüsi ning sõnastab seejärel normid ja nende juurde kuuluva seletuskirja (vt lisa nr 4), mille lisaks on läbiviidud mõjude analüüsi aruanne (vt lisa nr 5). Seletuskiri on seaduseelnõude puhul väljatöötamiskavatsuse edasiarendus – nt seletuskirja struktuuri punkt 2 tugineb väljatöötamiskavatsuse struktuuri punktidel 1, 2.1. ja 2.2; seletuskirja punkt 3 väljatöötamiskavatsuse punktil 2.3. jne. Eelnõu, seletuskirja ja mõjude analüüsi aruande koostamisele järgneb avalik konsultatsioon, ministriumidevaheline kooskõlastusring ja eelnõu arutelu Vabariigi Valitsuses.

Mõjusid võib analüüsida õigusakti ettevalmistaja iseseisvalt, samas kõigis ministriumides ei pruugi olla vastavas mõjuvaldkonnas kvalifikatsiooni või teadmisi omavaid ametnikke. Seetõttu võib vajalikuks osutada teiste ministriumide asjatundjate kaasamine või analüüside ja uuringute tellimine ministriumiväliselt ekspertidelt. Asjatundjate ja ekspertide avaliku nimekirja pidamine on Justiitsministeeriumi ülesandeks. Sõltumata sellest, kas mõjude analüüsi viis läbi ministrium ise või

kaasas selleks ministeeriumiväliseid asjatundjaid ja eksperte, koostatakse pärast mõjude analüüsi selle kohta aruanne, mis on õigusakti eelnõu seletuskirja lisaks. Seletuskirjas sees tuuakse ära vaid läbiviidud mõjude analüüsi lühikokkuvõte. Eraldiseisva dokumendina mõjude analüüsi koostamise eesmärgiks on vajadus rõhutada selle protsessi olulisust ning seeläbi toetada senise töökultuuri muutust õigusloomes.

Koos mõjude analüüsiga on vajalik õigusloome protsessi nii kontseptsiooni kui ka õigusakti eelnõu koostamisel kaasata peamised huvirühmad, keda seaduse rakendamine võiks mõjutada. Kaasamise puhul tuleb anda huvirühmadele infot senise mõjude analüüsi kohta, selle põhjal välja selgitatud peamiste alternatiivide ja ka selle kohta, millist sisendit huvirühmadelt oodatakse. Lisaks tuleb huvirühmadele anda tagasisidet kaasamise tulemuste kohta. Kaasamise korraldamisel lähtutakse Riigikantselei poolt koostatud kaasamise heas tavas toodud põhimõtetest<sup>9</sup>. Toimunud kaasamise kokkuvõte on mõjude analüüsi aruande üheks osaks (vt lisa nr 5)

Õigusakti kontseptsioonile või eelnõule lisatava seletuskirja üheks osaks on ka õigusakti rakendamisejärgsete mõjude järelhindamise kavandamist puudutav informatsioon. Õigusakti väljatöötaja peaks esiteks andma vastuse küsimusele, kas mõjude järelhindamine kavatakse läbi viia või mitte? Kui mõjude järelhindamist ei ole kavandatud, siis tuleks viidata ka põhjusele<sup>10</sup>. Kui õigusakti mõjude järelhindamine on planeeritud, tuleb anda ülevaade, millal ning milliste meetmetega kavatakse see läbi viia (sh millised on peamised vaadeldavad mõjud/protsessid ja hindamise indikaatorid)? Järelhindamise kavandamise juures tuleks võimaluse korral viidata ka tegevuskavale, mis rakendub siis, kui õigusakt kavandatud eesmärgid ei saavuta.

Erandkorras koostatakse enne eelnõu koostamist seaduseelnõu kontseptsioon ning viiakse läbi kontseptsiooni põhjal kavandatava eelnõu rakendamisega kaasnevate mõjude analüüs. Seaduseelnõu kontseptsiooni koostamine ja selle mõjude analüüs on vajalik juhul, kui enne eelnõu koostamist on otstarbekas valitsusesiseselt leppida kokku koostatava seaduseelnõu üldpõhimõtetes. See võimaldab vältida mahukate ja põhimõttelisi muudatusi sisaldavate seaduseelnõude puhul asjatut topelttööd normide sõnastamisel, kui õigusakti ettevalmistaja poolt loodud regulatsiooni sisulisi aspekte ja üldpõhimõtteid kaasamise, avaliku konsultatsiooni või ministeeriumidevahelise kooskõlastusringi käigus muudetakse. Kontseptsiooni koostamise vajalikkust iga konkreetse seaduseelnõu puhul on võimalik hinnata õigusakti väljatöötamise käigus. Väljatöötamiskavatsuses antakse lühiülevaade kavandatava regulatsiooni sisust ja seaduseelnõu koostamise tegevuskavast, sh ka sellest, kas esmalt on kavas koostada seaduseelnõu kontseptsioon või eelnõu. Seeläbi on Justiitsministeeriumil kui õigusloome koordineerijal võimalik väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel teha õigusakti ettevalmistajale ettepanek seaduseelnõu kontseptsiooni koostamiseks, kui see peaks Justiitsministeeriumi hinnangul otstarbekas olema ja akti ettevalmistaja ise ei ole seda kavandanud. Ettepanek on soovituslik ja mitte-siduv.

<sup>9</sup> Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=4997>. Põhimõtete uus ja täiendatud versioon on väljatöötamisel.

<sup>10</sup> Näiteks, kui õigusakti rakendamine on osaks teatud strateegia elluviimisele, mille kohta kavatakse koostada terviklik mõjude analüüs, mistõttu eraldiseisva järelhindamise läbiviimine pole otstarbekas jne.

Seaduseelnõu kontseptsioonis esitab õigusakti ettevalmistaja hinnangu kehtivale regulatsioonile ja kirjeldab kavandatava uue regulatsiooni sisu koos põhjendustega. Kontseptsiooni põhjendavat osa on pärast kontseptsiooni heakskiitmist võimalik kasutada koostatava eelnõu seletuskirja koostamisel.

Valminud kontseptsioon tehakse avaliku konsultatsiooni käigus kättesaadavaks kõigile huvilistele (vt punkt 1.1.4.), kooskõlastatakse teiste ministeeriumidega kooskõlastusringil (vt punkt 1.1.5.) ning seda arutatakse vajadusel Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil. Erinevalt eelnõude kooskõlastamisest on kontseptsiooni kooskõlastamiseks ettenähtud aeg kõigile ministeeriumidele sama – 15 päeva – ja see toimub kõigi ministeeriumidega samaaegselt (eelnõu esitatakse Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks pärast teiste ministeeriumidega kooskõlastamist). Juhul, kui kontseptsiooni arutas valitsuskabinet saab kontseptsiooni heakskiitmisel akti ettevalmistaja asuda koostama seaduseelnõud ja sellele lisatavat seletuskirja. Heakskiitmata jäänud kontseptsiooni põhjal eelnõu koostamine pole võimalik. Kuivõrd eelnõu aluseks oleva kontseptsiooni mõjusid juba analüüsi, siis teistkordse mõjude analüüsi teostamiseks puudub vajadus, küll aga sarnaselt üldisele menetluskorrale teeb õigusakti ettevalmistaja ka valminud eelnõu koos seletuskirjaga kättesaadavaks avaliku konsultatsiooni käigus ning edastab selle kooskõlastamiseks teistele ministeeriumidele. Eelnõu Riigikogule edastamise eelduseks on selle heakskiit Vabariigi Valitsuse istungil.

#### 1.1.4. Avalik konsultatsioon

**Etapi eesmärk:** Kõigi huvitatud isikute informeerimine õigusakti väljatöötamisest, selle sisust ja eesmärkidest.

**Milliste õigusaktide eelnõude puhul etapp läbitakse:** seaduseelnõud, määruseelnõud.

**Milline etapp eelneb:** Õigusakti eelnõu või seaduseelnõu kontseptsiooni koostamine.

**Milline etapp järgneb:** Ministeeriumidevaheline kooskõlastusring (võib toimuda ka samaaegselt avaliku konsultatsiooniga, sellisel juhul järgneb arutelu Vabariigi Valitsuses).

**Peamine muudatus võrreldes kehtiva korraga:** Avaliku konsultatsiooni etapi kohustuslikkus.

Avaliku konsultatsiooni käigus tehakse valminud seaduseelnõu kontseptsioon või õigusakti eelnõu kättesaadavaks kõigile huvilistele interneti vahendusel. Kõigil huvilistel on eelnevalt kindlaks määratud perioodi, soovitatavalt vähemalt nelja nädala, jooksul võimalik esitada eelnõu või kontseptsiooni kohta kommentaare ja arvamusi, aga erinevalt eelnõu koostamise varasemates etappides (nt väljatöötamiskavatsuse, kontseptsiooni või eelnõu koostamisel) toimunud olulisemate huvirühmade kaasamisega ei toimu arutelu õigusakti eelnõu ettevalmistajaga dialoogivormis ja pole tagatud kõigile esitatud ettepanekutele vastamine. Konsultatsiooni lõppedes tuleb koostada koondvastus ehk kokkuvõtte konsultatsiooni käigus laekunud ettepanekutega arvestamisest ja lisada see mõjude analüüsi aruandele.

Avalik konsultatsioon viiakse kuni õigusinfosüsteemi valmimiseni läbi Riigikantselei poolt hallatava veebilehe [www.osale.ee](http://www.osale.ee) vahendusel. Õigusloome protsessis kaasamise efektiivsuse suurendamiseks võib otstarbekaks pidada olemasoleva osalusveebi täiendamist järgmise informatsiooniga:

- 1) kõigi ministeeriumide poolt välja töötatud õigusaktide eelnõud või kontseptsioonid ja kokkuvõtted toimunud konsultatsioonide tulemustest;
- 2) väljatöötamisel olevate eelnõude avalike konsultatsioonide ajakava ja eelnõu väljatöötajate kontaktandmed, et oleks võimalik nendega kontakteeruda ka enne avalikku konsultatsiooni;
- 3) teadaolevate õigusaktide järelhindamiste ajakava, avalikustatakse ka läbiviidud järelhindamiste tulemused ning luuakse võimalus järelhindamisel arvamust avaldada.

Registreerunud huvirühmi teavitatakse neid huvitava uue info lisamisest ka e-posti vahendusel. Osalusveeb võimaldab ettevalmistatud õigusakti suhtes arvamust avaldada enne selle kooskõlastamist ministeeriumidega.

### 1.1.5. Ministeeriumidevaheline kooskõlastusring

**Etapi eesmärk:** Vabariigi Valitsuse arutelule eelnevalt ministeeriumidevaheline konsensus saavutamine, koostatud eelnõude ja läbiviidud mõjude analüüsi kvaliteedi hindamine.

**Milliste õigusaktide eelnõude puhul etapp läbitakse:** seaduseelnõud, määruseelnõud.

**Milline etapp eelneb:** Avalik konsultatsioon või kui avalik konsultatsioon ja kooskõlastusring toimuvad samaaegselt, siis õigusakti eelnõu või seaduseelnõu kontseptsiooni koostamine.

**Milline etapp järgneb:** Otsustusprotsess Vabariigi Valitsuses

**Peamine muudatus võrreldes kehtiva korraga:** Pikeneb kooskõlastamiseks ettenähtud ajaperiood 15 tööpäevani (Justiitsministeerium kooskõlastab teiste ministeeriumide eelnõud 20 tööpäeva jooksul).

Sarnaselt kehtivale korrale toimub enne otsustusprotsessi Vabariigi Valitsuses ministeeriumidevaheline kooskõlastusring, mis hõlmab ka Riigikantseleid ja ministreid, kes ei juhi ministeeriumi, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või esitatav eelnõu puudutab nende valitsemisala või peaministri korraldusega neile pandud ülesandeid. Eelnõu tuleb kooskõlastada ka kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitudega, kui eelnõu puudutab kohalike omavalitsuste üldisi huve<sup>11</sup>. Võimalik on ka ministeeriumidevahelise kooskõlastusringi ja avaliku konsultatsiooni etappide läbiviimine samal ajal. Sellisel juhul esitatakse eelnõu seletuskirja osas «Eelnõu kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon» lisaks ministeeriumidelt, Riigikantseleilt, kohalike omavalitsuse üleriigilistelt liitudelt ja ministritelt, kes ei juhi ministeeriumi, eelnõu kooskõlastamise käigus laekunud ettepanekute ning arvamuste arvestamise ülevaatele ka osalusveebi vahendusel toimunud avaliku konsultatsiooni käigus laekunud ettepanekutele ja arvamustele koostatud koondvastus.

<sup>11</sup> Vabariigi Valitsuse reglemendi § 25.

Ministeeriumidevahelisel kooskõlastusringil hindavad ministeeriumid, Riigikantselei ja vajadusel kohalike omavalitsuste liidud oma pädevust puudutavate mõjude hindamise põhjalikkust (sh mõjude järelhindamise läbiviimise vajalikkust)<sup>12</sup> ning annavad eelnõule ja selle seletuskirjale hinnangu eelkõige lähtudes oma ülesannetest ja pädevusest<sup>13</sup>. Õigusaktide eelnõud kooskõlastatakse Justiitsministeeriumiga sarnaselt kehtivale korrale pärast nende kooskõlastamist teiste ministeeriumidega ning pärast eelnõude viimistlemist saabunud arvamuste põhjal<sup>14</sup>. Justiitsministeerium hindab lisaks õigusakti sisule ka toimunud õigusloome protsessi üldist põhjalikkust (sh vahendi vajalikkust, sobivust ja proportsionaalsust).

Kooskõlastajad kiidavad õigusakti heaks või jätavad selle motiveeritult heaks kiitmata erinevalt senisest korrast viieteistkümne tööpäeva jooksul, Justiitsministeeriumil kui õigusloome koordineerijal on vastamiseks aega 20 tööpäeva. Seni oli üldjuhul kooskõlastamiseks ettenähtud ajaperiood kuni kümme tööpäeva, mida sai pikendada, lisaks oli Justiitsministeeriumil ja Rahandusministeeriumil õigus vastata kuni viieteistkümne päeva jooksul<sup>15</sup>. Kooskõlastamiseks ettenähtud ajaperioodi pikenedamine on otstarbekas, kuna kooskõlastamisringile saadetavale eelnõule lisatud dokumentide pakett (eelkõige mõjude analüüsi aruanne) muutub mahukamaks ning nendega tutvumine nõuab täiendavat aega. Justiitsministeeriumi jaoks ettenähtud pikema kooskõlastamisperioodi põhjuseks on täiendavate ülesannete täitmine, võrreldes teiste ministeeriumidega.

### 1.1.6. Otsustusprotsess Vabariigi Valitsuses

**Etapi eesmärk:** Vabariigi Valitsuse seisukoha kujundamine - määruseeel nõude puhul nende vastuvõtmise osas ja seaduseeel nõude puhul nende Riigikogule edastamise osas.

**Milliste õigusaktide eelnõude puhul etapp läbitakse:** Seaduseeel nõud, määruseeel nõud.

**Milline etapp eelneb:** Ministeeriumidevaheline kooskõlastusring.

**Milline etapp järgneb:** Seaduseeel nõude puhul menetlus Riigikogus, Vabariigi Valitsuse õigusaktide puhul rakendamine ja vajadusel järelhindamine.

**Peamine muudatus võrreldes kehtiva korraga:** Vabariigi Valitsus võib otsustada järelhindamise läbiviimise, kui akti ettevalmistaja seda ise pole vajalikuks pidanud.

Pärast ministeeriumidevahelist kooskõlastusringi esitatakse eelnõu ja selle juurde kuuluv seletuskiri (sh mõjude analüüsi aruanne) koos vajalike täiendustega Vabariigi Valitsuse istungile arutamiseks. Erandkorras, kui enne seaduseeel nõu koostamist töötati välja selle kontseptsioon, arutatakse selle heakskiitmist Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil.

<sup>12</sup> Seni oli ministeeriumidel ainult võimalus anda teistele ministeeriumidele oma valdkonnas soovitusi mõjude hindamise meetoodika osas, vt Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999.a määrusega nr 279 kinnitatud „Õigustloovate aktide normitehnika eeskirja“ § 27 lg 2 (RT I 1999, 73, 695).

<sup>13</sup> Vabariigi Valitsuse relemendi § 25 lg 3. Rahandusministeerium annab seaduseeel nõudele, Vabariigi Valitsuse määruste eelnõudele ja teistele Vabariigi Valitsusele esitatavatele dokumentide eelnõudele hinnangu nende rakendamise kaasnevate kulude ja tulude osas (VVR § 25 lg 4).

<sup>14</sup> VVR § 25 lg 5.

<sup>15</sup> Ibid. § 25<sup>3</sup> lg 1.

Vabariigi Valitsusele esitatavate materjalide vormistamine, otsustusprotsess Vabariigi Valitsuses ning Vabariigi Valitsuse otsuste vormistamine, allakirjutamine, väljastamine ja avalikustamine toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendiga kehtestatud korrale<sup>16</sup>.

Juhul, kui õigusakti ettevalmistaja pole ette näinud mõjude järelhindamist, aga Vabariigi Valitsus peab seda vajalikuks, võib valitsus kohustada akti ettevalmistajat järelhindamist läbi viima. Selline vajadus võib ilmneda näiteks valitsusesiseste arutelude käigus, kus ministriumide seisukohad lahknevad teatud mõjude avaldumise või nende avaldumise ulatuse osas ning üheks kompromisslahenduseks on õigusakti vastuvõtmine koos järelhindamiskohustusega, mille järgselt arutatakse akti vajalikkust uuesti.

### 1.1.7. Menetlus Riigikogus

**Etapi eesmärk:** Seaduseelnõude vastuvõtmine.

**Milliste õigusaktide eelnõude puhul etapp läbitakse:** Seaduseelnõud.

**Milline etapp eelneb:** Otsustusprotsess Vabariigi Valitsuses.

**Milline etapp järgneb:** Õigusakti rakendamine ja vajadusel järelhindamine.

**Peamine muudatus võrreldes kehtiva korraga:** Riigikogu võib otsustada järelhindamise läbiviimise, kui akti ettevalmistaja seda ise pole vajalikuks pidanud.

Seaduseelnõu ja selle juurde kuuluv seletuskiri (sh mõjude analüüsi aruanne) edastatakse Vabariigi Valitsuse heakskiidu järel Riigikantselei kaudu menetlemiseks Riigikogule. Menetlus Riigikogus toimub Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kohaselt<sup>17</sup>. Juhul, kui õigusakti ettevalmistaja ega Vabariigi Valitsus pole ette näinud õigusakti mõjude järelhindamist, aga Riigikogu peab seda vajalikuks (nt et olla veendunud eesmärkide saavutamises või kontrollida mõjude avaldumist), võib parlament kohustada akti ettevalmistajat järelhindamist läbi viima.

### 1.1.8. Õigusakti mõjude järelhindamine

<sup>16</sup> Vt §§ 41-88.

<sup>17</sup> RT I 2003, 90, 601



**Etapi eesmärk:** Hinnata seatud eesmärkide saavutamist, oodatud ja ettenägematute mõjude realiseerumist ning kavandada edasine tegevuskava (sh analüüsida edasise riikliku sekkumise otstarbekust, luua uus tegevuskava saavutamata eesmärkide saavutamiseks või soovimatute mõjude neutraliseerimiseks).

**Milliste õigusaktide puhul etapp läbitakse:** Seaduseeelõud ja määruseeelõud, mille vastuvõtmisel otsustati järelhindamise läbiviimine.

**Milline etapp eelneb:** Õigusakti rakendamine.

**Milline etapp järgneb:** Uue tegevuskava koostamine (kui eesmärgid ei saavutatud või esinesid soovimatud mõjud), sama tegevuskavaga jätkamine (kui eesmärgid saavutati, aga õigusakti olemasolu on jätkuvalt vajalik) või õigusakti kehtetuks tunnistamine (kui eesmärgid saavutati ja edasine riiklik sekkumine õigusakti vormis pole vajalik).

**Peamine muudatus võrreldes kehtiva korraga:** Kohustusliku järelhindamise juurutamine õigusaktidele, mille suhtes selle läbiviimist peeti vajalikuks.

Õigusakti mõjude järelhindamine on üldjuhul akti ettevalmistaja ülesanne. Järelhindamisel võetakse aluseks koostatud mõjude analüüs ja eelnevalt seatud kriteeriumid, mille abil hinnatakse poliitika eesmärkide saavutamise efektiivsust.

Järelhindamise käigus vastatakse järgmistele küsimustele:

1. Kas kavandatud eesmärgid on saavutatud? Kui ei, siis miks?
2. Kas esinesid oodatud mõjud või esines ka ettenägematuid ja soovimatuid tagajärgi?
3. Milline oli järelhindamise käigus kogutud peamiste huvirühmade ja puudutatud organisatsioonide tagasiside?
4. Milline on edasine tegevuskava? Kas riiklik sekkumine on jätkuvalt vajalik?

Järelhindamise läbiviimine tuleb kavandada juba õigusakti koostades, määrates võimalusel ära ka järelhindamise toimumisaja. Kindlaid kõigi õigusaktide puhul kohalduvaid reegleid järelhindamise ajastamise kohta pole, kuid üldjuhul võiks see olla umbes kolm aastat alates õigusakti rakendamisest. Teatud juhtudel pole aga rakendatud õigusakti mõjude eraldiseisev järelhindamine otstarbekas ega vajalik. Näiteks juhul, kui õigusakti rakendamine on teatud strateegia elluviimise üheks osaks, mille kohta kavatakse koostada terviklik mõjude analüüs. Võimalik on ka õigusakti tähtsajaline kehtivus<sup>18</sup>, mille puhul järelhindamine tavapärasel kujul ei pruugi samuti vajalik olla. Juhul, kui õigusakti ettevalmistaja ei ole järelhindamise tegevuskava õigusakti eelnõu seletuskirjale lisanud ja ei pea eraldiseisvat järelhindamist vajalikuks, aga akti vastuvõtja (Vabariigi Valitsus või Riigikogu) ei nõustu vastava hinnanguga, võib vastuvõtja iseseisvalt määrata õigusakti järelhindamise toimumisaja ja soovi korral ka hindamisel kasutatavad indikaatorid. Järelhindamise vajalikkusele võivad tähelepanu juhtida ka õigusakti väljatöötamiskavatsust, seaduseeelõu kontseptsiooni või õigusakti eelnõu kooskõlastavad ministriumid.

<sup>18</sup> Seotud näiteks mõne sündmuse saabumisega.

Olulisemad huvirühmad kaasatakse järelhindamise läbiviimisse. Huvirühmad saavad informatsiooni järelhindamiste toimumisaegade kohta osalusveebist, kus järelhindamise ajakava ja muu järelhindamise korraldust puudutav informatsioon avaldatakse.

Järelhindamise tulemuseks on järelhindamise aruanne (vt lisa 6), mis edastatakse ka järelhindamise läbiviimise otsustanud organile ja avalikustatakse osalusveebis. Järelhindamise aruannete kvaliteeti analüüsib Justiitsministeerium õigusloome koordineerijana ning annab vähemalt kord aastas ministeeriumidele tagasisidet mõjude analüüsi ja õigusloome protsessi üldise kvaliteedi arutelule pühendatud seminaril.

Järelhindamise aruannet saab oma tegevuses kasutada valitsusasutuste tegevuse tulemuslikkust hindav Riigikontroll (vt riigikontrolli seadus § 6<sup>19</sup>). Riigikontroll saab muu hulgas hinnata näiteks ka Justiitsministeeriumi õigusloome alase koordineerimistöö tulemuslikkust. Kui Riigikontrolli auditites on olulise tähelepanekuna toodud esile mõjude analüüsi ebapiisavus kas õigusakti vastuvõtmise eel või ka selle järgselt, siis kaalub Riigikontroll soovitusi tegemist auditeeritavale (sh ka justiitsministrile) nii konkreetsete kui ka süsteemsete puuduste kõrvaldamiseks. Justiitsminister saab seejärel oma pädevusest lähtudes täiendada juhendmaterjale, suunata ametnike koolitusvajadust, tegeleda põhjalikumalt ekspertide kaasamisega jne.

Lisaks kontrollile saab Justiitsministeerium Riigikontrolliga konsulteerida uute, õigusaktide mõjude eel- ja järelhindamise tulemuste parendamiseks kavandatud algatuste asjakohasuse ja mõjususe küsimustes.

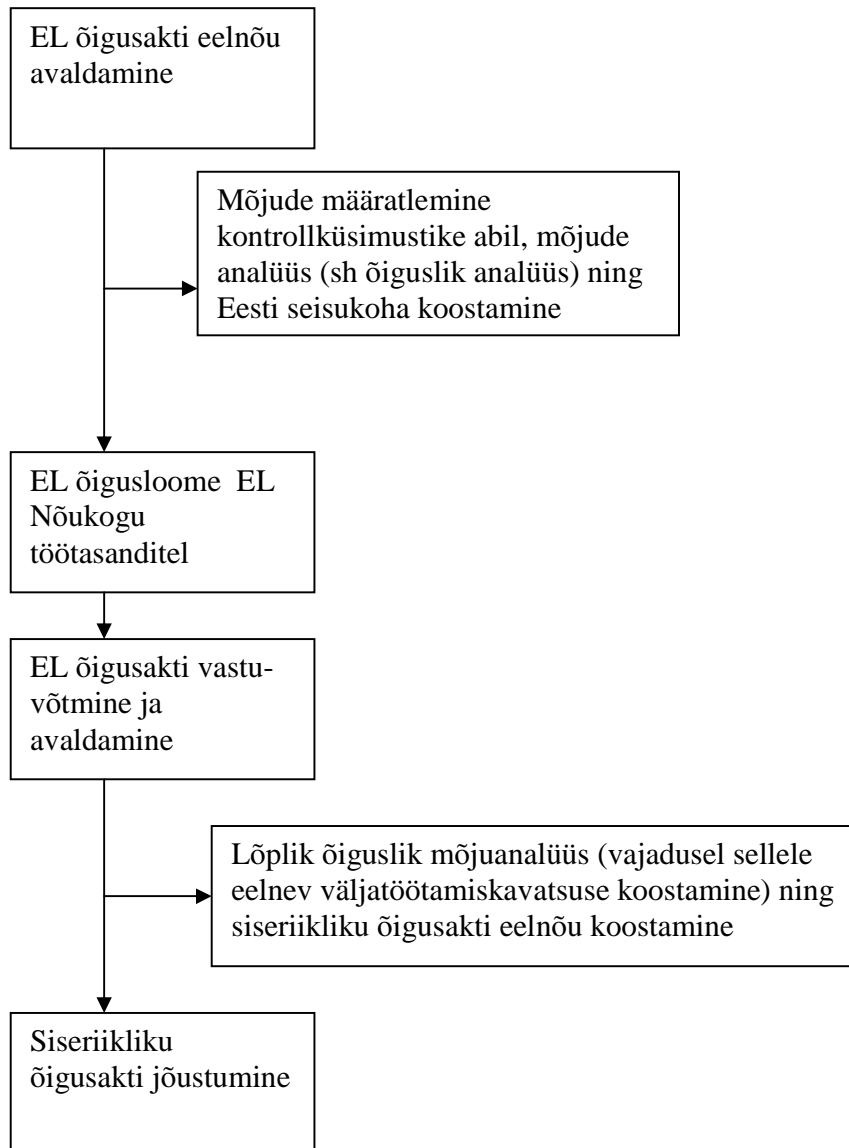
## **1.2. Euroopa Liidu õigusaktide mõjude analüüs ja Eestis rakendamine**

### **1.2.1 Sissejuhatus**

Euroopa Liidu õigusloome toob kaasa nii õigusi kui kohustusi riikidele ja kodanikele, mistõttu on oluline osaleda EL õigusloomeprotsessis ning püüda seda mõjutada võimalikult varases staadiumis. Tõhus osalemine eeldab seda, et EL õigusaktide kohta on olemas riigisisene mõjuanalüüs, mis annaks ülevaate olulisematest kaasnevatest mõjudest, sh ka õiguslikest ja rakenduslikest aspektidest. EL õiguse rakendamise planeerimist tuleb alustada võimalikult varases faasis, koos üldise mõjuanalüüsi läbiviimisega, ehk kohe pärast EL õigusakti eelnõu ehk algatuse väljaandmist. See annab võimaluse kaasarääkimiseks EL tasandil ning võimalike rakenduslike aspektide mõjutamiseks enne, kui EL õigusakti eelnõu sisus lõplikult kokku lepatakse. Samuti tuleb lõplike õiguslike mõjusid hinnata vahetult pärast EL õigusakti vastuvõtmist ja enne siseriiklike õigusaktide väljatöötamist, et tagada EL õigusloomeprotsessis sisse viidud muudatustega arvestamine. Seega tuleb EL õigusaktide puhul mõjude analüüs viia läbi kahes etapis: 1) vahetult pärast EL õigusakti algatuse avaldamist riikliku seisukoha kujundamise käigus, ning 2) vahetult pärast EL õigusakti vastuvõtmist ja avaldamist, enne siseriiklike rakendusaktide väljatöötamist. (vaata lisatud joonis).

---

<sup>19</sup> RT I 2002, 21, 117



Joonis 1. EL õigusaktide mõjude analüüs ja Eestis rakendamine

### 1.2.2. EL õigusaktide eelnõude menetlemine

Eesti jaoks on EL õiguse õigeaegne ja korrektne rakendamine prioriteetne, et tagada tõrgeteta toimiv siseturg ning see rõhutab veelkord hea ettevalmistustöö olulisust. Eesti poliitilised prioriteedid EL suunal määratleb Vabariigi Valitsus ning nendest lähtuvalt kiidetakse valitsuse istungitel heaks Eesti seisukohad olulisemate EL õigusaktide eelnõude osas. Sealhulgas peavad valitsuse eelneva heakskiidu saama kõik nende EL õiguslike algatuste kohta koostatavad seisukohad, mis eeldavad jõustumisel Eesti õigusaktide (sh seadused, Riigikogu otsused ja/või valitsuse poolt vastu võetud õigusaktid või otsused, aga mitte

ministri määrused) muutmist. Eesti seisukohtade kujundamise (sh mõjuanalüüsi läbiviimise eest) eest vastutavad ministrid ning nende ülesandeks on tagada ka jõustunud ELi õigusaktide ülevõtmine ja rakendamine.

Igal nädalal koostab Riigikantselei EL sekretariaat avaldatud EL õigusakti eelnõudest tabeli koos soovitustega õigusaktide eest vastutavate ministeeriumide ning menetluskäigu osas. Tabel esitatakse EL asjade koordinatsioonikogule, kus määratakse Eesti jaoks oluliste algatuste seisukohtade Vabariigi Valitsusele esitamise tähtajad ning vajadusel lahendatakse probleem vastutaja määramisel. Vastutav ministeerium selgitab kontrollküsimumustike abil ministeeriumid, kelle valdkondades kaasnevad eeldatava EL õigusakti ülevõtmisel mõjud ning konsulteerib nimetatud ministeeriumide (Justiitsministeeriumi kui õigusloome koordineerijaga konsulteeritakse igal juhul), vajadusel teiste asutuste ja huvigruppidega ning kujundab Eesti seisukoha viie nädala jooksul pärast EL õigusakti eelnõu avaldamist komisjoni poolt või enne Euroopa Liidu töögrupis sisulise menetluse algust. Eesti seisukohtade kujundamine või seletuskiri Eesti seisukohtade kohta hõlmab nii esmast mõjude analüüsi kui ka indikatiivset tegevuskava EL õigusakti vastuvõtmisele järgneva siseriikliku õigusloome protsessi kohta (sh kas on kavas töötada välja uus õigusakt EL õigusakti ülevõtmiseks, milliseid siseriiklike õigusakte on kavas muuta, kas peetakse otstarbekamaks EL õigusaktist piiravama siseriikliku regulatsiooni kehtestamist jne).

Vabariigi Valitsusele tuleb seisukohavõtuks esitada Eesti seisukohad EL õigusakti eelnõu kohta, kui küsimuse lahendamine kuulub valitsuse või Riigikogu kompetentsi (nn olulisuse kriteerium). See tähendab, kui õigusakti rakendamiseks on vaja vastu võtta, muuta või kehtetuks tunnistada seadust, Riigikogu otsust ja/või valitsuse poolt vastuvõetud õigusakti või otsust. Seisukohad tuleb esitada ka juhul, kui muudatused on tehnilised.

### **1.2.3. Mõjuanalüüsi läbiviimine**

EL õigusakti algatuse kohta mõjuanalüüsi läbiviimisse kaasab vastutav ministeerium Justiitsministeeriumi ja vajadusel teised ministeeriumid (lähtudes kontrollküsimumustike abil väljaselgitatud mõjuvaldkondadest). Analüüs peab hõlmama ka EL tasandi mõjusid. Viimase puhul on abiks Komisjoni poolt läbiviidud mõjuanalüüs, kuid selles toodud järelduste paikapidavust Eesti kontekstis tuleb kontrollida.

Võimalusel (eelkõige, kui aeg seda võimaldab) ja vajadusel peaks ministeerium seisukoha kujundamise käigus läbi viima ka avaliku konsultatsiooni. Samas tuleb arvestada, et kõik EL õigusaktide eelnõud läbivad alati ka mitu EL tasandil toimuvat avalikku konsultatsioonivooru, ning riigisisese konsultatsioonivooru korraldamine on soovitatav eelkõige siis, kui võib eeldada siseriiklike spetsiifilisi mõjusid, mida EL tasandi konsultatsioon ei pruugi välja tuua, või on põhjust arvata, et siseriiklike huvigruppide arvamusega ei ole EL tasandil (piisavalt) arvestatud, või on esinenud muid takistavaid tegureid.

Euroopa Liidu õiguse rakendamisega raames tehtav esmane mõjude analüüs peab alati toimuma koos Eesti seisukoha väljatöötamisega EL õigusakti eelnõu suhtes. Sisuliselt on Eesti seisukoha väljatöötamine võrreldav väljatöötamiskavatsuse koostamisega siseriiklikele seaduseelnõudele. Seetõttu hiljem EL

õigusakti rakendamisel eraldi väljatöötamiskavatsust koostada ja kooskõlastada ei ole vaja, va juhul kui lisaks EL õigusest tulenevatele teemadele soovitakse õigusaktiga reguleerida ka muid, EL õigusest mittetulenevaid küsimusi või kui Justiitsministeerium on seisukoha väljatöötamise raames pidanud vajalikuks, et siseriikliku õigusakti väljatöötamisele eelneks väljatöötamiskavatsuse koostamine.

Pärast EL õigusnormi vastuvõtmist ei ole enam võimalik muuta sellest tulenevaid kohustusi ega ettekirjutatud käitumispraktikat ning see ongi põhjuseks, miks tuleb mõjuanalüüs läbi viia vahetult pärast seda, kui Komisjon EL õigusakti eelnõu esitab. Varajane mõjude analüüs tagab ressursside efektiivse kasutamise ning rakendusaktide korrektse väljatöötamise ja õigeaegse rakendamise.

Vajadusel peaks Eesti seisukoha väljatöötamisel kujundama ka uue võimaliku siseriikliku õigusakti esialgse kontseptsiooni. Seda tuleks teha siiski ainult siis, kui EL õigusakti eelnõust tulenevalt on seisukoha kujundamist otstarbekas valitsusesiseselt leppida kokku koostatava seaduseelnõu üldpõhimõtetes. Arvestama peab, et selle koostamine pikendab seisukoha kujundamise aega, ning seega ei tohiks see seada ohtu riigi tõhusust EL õigusloomeprotsessi mõjutamisel.

#### **1.2.4. Siseriikliku õigusakti eelnõu koostamine**

Kui EL õigusakt on vastu võetud ja avaldatud Euroopa Liidu Teatajas, tuleb direktiivid üle võtta siseriiklikkusse õigusesse ja mõnede EL määruste puhul kehtestada rakendusakte. Rakendamise praktilise poole arvestamine algatuse faasis aitab vähendada hilisemaid probleeme, mis tekivad EL õiguse ülevõtmisel. Direktiivides on sätestatud tähtaeg, mille jooksul tuleb direktiiv üle võtta, st selleks tähtjaks peavad olema vastu võetud siseriiklikud õigusaktid. Seetõttu on väga oluline, et siseriikliku õigusakti eelnõu menetlemine oleks ajaliselt väga hästi planeeritud, arvestades kindlasti ka Riigikogu menetluseks kuluvat aega, suvepuhkusi ja muid asjaolusid, mis võivad pikendada planeeritud ajagraafikut. Samuti tuleb EL õiguse ülevõtmisega seotud siseriiklike õigusaktide ettevalmistamist meeles pidada ka ministeeriumite tööplaanide koostamisel. Sealjuures tuleks pöörata tähelepanu lisaks eelarvelistele vahenditele ka inimressursi olemasolule, et ettevalmistustöid oleks võimalik õigeaegselt lõpule viia. Vajadusel saab alati konsulteerida spetsialistidega teistest asutustes ning kasulikuks võib osutada teiste liikmesriikide lähenemisviiside ja parimate praktikatega tutvumine.

EL õiguse ülevõtmisel läbitakse peamiselt samad etapid, mis siseriiklike õigusaktide korral, alates õigusakti eelnõu koostamise etapist. Erandina tuleb koostada ja kooskõlastada eraldi väljatöötamiskavatsus, juhul kui planeeritava õigusaktiga soovitakse lisaks EL õigusaktist tulenevatele küsimustele reguleerida ka muid täiendavaid küsimusi või kui Justiitsministeerium on seisukoha kujundamise raames pidanud vajalikuks, et siseriikliku õigusakti väljatöötamisele eelneks väljatöötamiskavatsuse koostamine. Vajadusel täiendatakse ka seisukoha kujundamisel koostatud mõjude analüüsi, nt kui uue siseriikliku õigusaktiga kavatsetakse vastu võtta regulatsioon, mille mõjud on ulatuslikumad kui aluseks olevast Euroopa Liidu õigusaktist või selle mõjude analüüsist nähtub.

Siseriikliku EL õigust ülevõtva õigusakti koostamise peamised etapid:

1. väljatöötamiskavatsuse koostamine (kui planeeritava õigusaktiga soovitakse lisaks EL õigusaktist tulenevatele küsimustele reguleerida ka täiendavaid küsimusi või kui Justiitsministeerium on seisukoha kujundamise raames pidanud vajalikuks, et siseriikliku õigusakti väljatöötamisele eelneks väljatöötamiskavatsuse koostamine);
2. väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine (vt punktis 1 toodud erandjuhul);
3. eelnõu koostamine (sh lõplik mõjuanalüüs);
4. avalik konsultatsioon;
5. ministeeriumidevaheline kooskõlastusring;
6. otsustusprotsess Vabariigi Valitsuses;
7. menetlus Riigikogus;
8. õigusakti mõjude järelhindamine, kui see on eelnevalt planeeritud.

Eelnõu seletuskirja väljatöötamisel tuleb sellele lisada ka kohane EL õigusallikate ja Eesti seaduse eelnõu võrdlustabel. Otstarbekas on siinjuures võtta aluseks Euroopa Komisjoni poolt soovitud võrdlustabeli vorm. Võrdlustabeli kasutamine on kohustuslik (VV normitehnika eeskiri § 33).

### **1.2.5. Kokkuvõtvalt mõjuanalüüsi koostamisest EL õigusaktide ja nendest tulenevate siseriiklike õigusaktide kohta**

1. Mõjude analüüs (sh õiguslike ja rakenduslike mõjude analüüs) viiakse läbi paralleelselt siseriikliku seisukoha kujundamisega pärast Euroopa Komisjon poolt uue regulatsiooni kava avalikustamist.
2. Mõjude analüüsi läbiviimise ministeeriumide kaasamisel lähtutakse kontrollküsimustikust. Mõjude analüüs peab hõlmama ka EL tasandi mõjusid. Seisukoha kujundamise ja kooskõlastamise raames tuleb ühtlasi selgitada, kas EL õigusakti ülevõtmisel on kavas töötada välja uus õigusakt või milliseid siseriiklike õigusakte on kavas muuta ning kas peetakse otstarbekamaks EL õigusaktist piiravama siseriikliku regulatsiooni kehtestamist? Vajadusel tuleb koostada siseriikliku õigusakti esialgne kontseptsioon, ning vajadusel ja võimalusel läbi viia avalik konsultatsioon. Seda kõike tuleb teha kitsas ajaraamis (soovitatavalt samade tähtaegade jooksul, mis kehtivad siseriiklikele õigusaktidele), et ei satuks ohtu riigi tõhus osalemine EL õigusloomeprotsessis.
3. EL õigusakti ülevõtva siseriikliku õigusakti väljatöötamisel väljatöötamiskavatsust üldjuhul koostama ja kooskõlastama ei pea. Samas tuleb analüüsida EL õigusaktist tulenevaid lõplikke mõjusid ning vajadusel kohandada eelnevalt tehtud mõjuanalüüsi.
4. Juhul, kui siseriikliku õigusaktiga kavatakse vastu võtta regulatsioon, milles reguleeritakse lisaks EL õigusaktist tulenevatele küsimustele ka täiendavaid küsimusi või milles kavandatakse EL regulatsioonist piiravama regulatsiooni sätestamist või mille osas Justiitsministeerium on seisukoha kujundamise raames pidanud mingil muul põhjusel vajalikuks, et siseriikliku õigusakti väljatöötamisele eelneks väljatöötamiskavatsuse koostamine, tuleb see koostada ja kooskõlastada puudutatud ministeeriumidega sarnaselt siseriikliku õigusakti väljatöötamise protsessiga.

## **2. Seotud asutuste funktsioonid**

### **2.1. Õigusakti ettevalmistaja**

Õigusakti ettevalmistaja ülesanneteks on:

1. õigusakti väljatöötamiskavatsuse koostamine, sh kaasnevate mõjude ja nende olulisuse määratlemine, ja selle edastamine kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, avaliku sektori kulusid või tulusid puudutavate mõjude korral Rahandusministeeriumile ning teistes valdkondades oluliste mõjude eeldataval kaasnemisel teistele ministeeriumidele;
2. seaduseelnõu kontseptsiooni koostamine juhul, kui enne eelnõu koostamist on otstarbekas valitsusesiseselt leppida kokku koostatava seaduseelnõu üldpõhimõtetes või õigusakti eelnõu koostamine koos seletuskirjaga;
3. eelnõu või kontseptsiooni koostamisel oluliste mõjude analüüs või mõjude analüüsi tellimine, peamiste huvirühmade kaasamine õigusakti eelnõu või kontseptsiooni väljatöötamise ning järelhindamise etapis, järelhindamise kavandamine või järelhindamisest loobumise põhjendamine;
4. avaliku konsultatsiooni läbiviimine osalusveebi vahendusel – avalike konsultatsioonide ajakava ja eelnõude autorite kontaktandmete avalikustamine, õigusakti kontseptsiooni või eelnõu koos seletuskirjaga veebi vahendusel kättesaadavaks tegemine, kaasamise ja avaliku konsultatsiooni käigus tehtud ettepanekute kohta ülevaate koostamine ja mõjude analüüsi aruandele lisamine;
5. kooskõlastusringi raames õigusakti eelnõu või seaduse eelnõu kontseptsiooni edastamine teistele ministeeriumidele koos teostatud mõjude analüüsi aruandega;
6. õigusakti edastamine Vabariigi Valitsuse istungil arutamiseks ja seaduseelnõu Riigikogus menetlemisel osalemine;
7. rakendatud õigusakti mõjude järelhindamine – sh kavandatud järelhindamiste ajakava ja järelhindamise tulemuste avalikustamine osalusveebis.

### **2.2. Justiitsministeerium**

Justiitsministeeriumi ülesanneteks on:

1. juhendmaterjalide koostamine mõjude analüüsi läbiviimiseks, sh nii esmase mõjude määratlemise kui ka hilisema mõjude analüüsi tarbeks ja seda erinevates valdkondades (keskkonnamõjud, majanduslikud ja sotsiaalsed mõjud jne) koostöös vastavate valdkondade arengu eest vastutavate ministeeriumidega ja Riigikantseleiga;
2. väljatöötamiskavatsuste kooskõlastamisel tagasiside andmine ministeeriumide poolt edastatud õigusaktide väljatöötamiskavatsustele – õigusakti vajalikkuse ja sobivuse hindamine, esmase mõjude määratlemisele tagasiside andmine, ministeeriumide juhendamine edasise mõjude analüüsi läbiviimisel, vajadusel õigusakti ettevalmistajale ettepaneku tegemine

väljatöötamiskavatsuse teistele puudutatud ministriumidele edastamiseks, vajadusel õigusakti ettevalmistajale ettepaneku tegemine õigusakti eelnõu koostamise asemel esmalt õigusakti kontseptsiooni koostamiseks;

3. ministriumidevahelisel kooskõlastusringil eelnõu või kontseptsiooni analüüs muuhulgas õigusakti väljatöötamise protsessi ja mõjude analüüsi läbiviimise põhjalikkuse aspektist (hinnates sealjuures lisaks valitud regulatsiooni seaduslikkusele ka selle vajalikkust, sobivust ja proportsionaalsust ning ka huvirühmade piisavat kaasatust ja nende ettepanekute arvestamise põhjendatust õigusloome protsessis);
4. mõjude järelhindamise toetamine, sh juhiste koostamine järelhindamise teostamiseks, koostöö Riigikontrolliga õigusaktide järelhindamise planeerimisel ja läbiviimisel (vt punkt 1.1.8.);
5. iga-aastase õigusloome protsessi ülevaate koostamine Riigikogule (justiitsministri ettekanne), mis hõlmab hinnangut läbiviidud ÕMA-de üldisele kvaliteedile ja toob välja parimad praktikad. Ülevaate koostamise järgselt korraldab Justiitsministeerium ka seminari peamistele õigusloomepartneritele teistest ministriumidest (ja ka teadusasutustest), kus arutatakse õigusloome, sh mõjude analüüsi, praktilisi probleeme ja antakse tagasisidet senisele tööle;
6. ekspertide nimekirja pidamine – mõjude analüüsi läbiviimiseks vajalike ekspertide ja analüüsivate teostamiseks sobilike isikute (nii füüsilised kui ka juriidilised, st nt ülikoolid) andmebaas võimaldab viia kokku riigipoolse analüüsivajaduse ja ekspertide poolse teadmise. Nimekiri sisaldab ka ministriametnike kontakte, kelle poole võib pöörduda nii oluliste mõjude määratlemisel abi saamiseks, mõjude analüüsivate teostamiseks kui ka vastavat valdkonda puudutava teabe saamiseks. Nimekirja koostamiseks pöördub Justiitsministeerium ministriumide ja teadusasutuste poole erinevate valdkondade ekspertide väljaselgitamiseks;
7. mõjude analüüsi ja Vabariigi Valitsuse istungile eelnevat õigusloome protsessi hõlmava veebilehe haldamine (e-Õigus)<sup>20</sup>;
8. mõjude analüüsiga kaasneva koolitusvajaduse osas sisendi andmine Riigikantseleile;
9. Statistikaametile või Rahandusministeeriumile tagasiside andmine ministriumide poolt läbiviidud mõjude analüüsivate käigus selgunud statistikavajaduse kohta, et Statistikaamet saaks seda arvesse võtta järgnevatel perioodidel riiklike statistilisi vaatlusi ja andmete kogumist planeerides<sup>21</sup>;
10. lisaks nimetatud ülesannetele täidab Justiitsministeerium õigusakti välja töötades õigusakti ettevalmistajana ka punktis 2.1. nimetatud ülesandeid.

### **2.3. Teised ministriumid**

Teiste ministriumide ülesanneteks on:

1. väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel hinnata, kas tema pädevusvaldkonna mõjud, mis eeldatavasti kavandatava seaduse rakendamisel kaasneksid, on õigusakti ettevalmistaja poolt

<sup>20</sup> Kavas anda üle Riigikantseleile 2009.a jooksul.

<sup>21</sup> Riikliku statistika seadus § 3 lg 2 (RT I 1997, 51, 822).



väljatöötamiskavatsuses määratletud ja vajadusel teavitada õigusakti ettevalmistajat täiendavatest eeldatavasti kaasnevatest mõjudest;

2. väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisel anda soovitusi määratletud mõjude edasiseks analüüsiks, juhtides tähelepanu olulistele mõjudele, mida akti ettevalmistaja ei ole tuvastanud, aga mida kooskõlastava ministeeriumi hinnangul on vajalik põhjalikumalt analüüsida, ja õigusakti rakendamise tulemusel kaasnevate mõjude järelhindamise vajadusele, kui akti ettevalmistaja iseseisvalt ei ole kavandanud järelhindamise läbiviimist;

3. õigusakti ettevalmistaja või Justiitsministeeriumi palvel õigusakti mõjude analüüsi protsessis osalemine andmete edastajana või ka mõjude analüüsijana, sh konkreetse ministeeriumi pädevusvaldkonda puudutavate mõjude analüüsiks sobivate meetodikate arendamine ja teiste ministeeriumide nõustamine nende kasutamisel;

4. ministeeriumidevahelise eelnõu või kontseptsiooni kooskõlastusringi käigus oma valdkonna mõjude analüüsi põhjalikkuse hindamine ning eelnõule ja selle seletuskirjale hinnangu andmine eelkõige lähtudes oma ülesannetest ja pädevusest ning vajadusel ettepaneku tegemine õigusakti ettevalmistajale mõjude analüüsi täiendamiseks;

5. Euroopa Komisjoni algatuste avaldamisel ja Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmisel Eesti-poolse mõjude analüüsi läbiviimine vastutava ministeeriumina (koostöös Justiitsministeeriumi ja teiste ministeeriumidega, kelle valitsemisalas eeldatavasti avalduvad eelnõu rakendamisega kaasnevad mõjud) seisukoha kujundamine ja Vabariigi Valitsusele.

## **2.4. Vabariigi Valitsus, sh Riigikantselei**

Vabariigi Valitsus, sh Riigikantselei ülesandeks on:

1. õigusakti eelnõu vormistuslik ettevalmistamine Vabariigi Valitsuse istungil arutamiseks;
2. seaduseelnõude edastamine Riigikogule menetlemiseks;
3. vajadusel ja juhul, kui õigusakti ettevalmistaja ei ole järelhindamise läbiviimist pidanud vajalikuks, vastuvõetud ja heakskiidetud õigusaktide järelhindamise läbiviimise otsustamine (Vabariigi Valitsuse arutelu käigus);
4. osalusveebi [www.osale.ee](http://www.osale.ee) haldamine;
5. avalike teenistujate (ja vajadusel ka avaliku teenistuse väliste ekspertide) koolitamise korraldamine mõjude analüüsi valdkonnas (va esmane teavitus ja uue süsteemi käivitamist toetavate koolituste korraldamine), arvestades Justiitsministeeriumipoolset sisendit<sup>22</sup>;
6. Euroopa Komisjoni algatuste ja Euroopa Liidu õigusaktide Eesti-poolse mõjude analüüsi protsessi koordineerimine ja seisukoha kujundamine.

---

<sup>22</sup> Riigikantselei korraldab avalike teenistujate koolitamist kuni võimalike avalikku teenistuse koordineerimist puudutavate õigusaktide rakendamiseni.

## **2.5. Riigikogu**

Riigikogu ülesandeks on:

1. eelnõude algatamine ja menetlemine lähtudes Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest ning Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjast;
2. vajadusel ja juhul, kui õigusakti ettevalmistaja ei ole järelhindamise läbiviimist pidanud vajalikuks, vastuvõetud ja heakskiidetud õigusaktide järelhindamise läbiviimise otsustamine;
3. justiitsministri iga-aastase õigusloome protsessi puudutava ülevaate ärakuulamine, lähtudes riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-st 155<sup>23</sup>.

## **2.6. Riigikontroll**

Riigikontroll võib:

1. lähtuvalt Riigikontrolli seadusest hinnata valitsusasutuste tegevuse tulemuslikkust (sh ka Justiitsministeeriumi õigusloomealase koordineerimistöö tulemuslikkust), kasutades selleks muuhulgas ka õigusaktide väljatöötamisel mõjude analüüsi käigus koostatud materjale;
2. auditite kavandamisel ja auditite tegemisel võtta mh arvesse õigusaktide mõjude eel- ning järelhindamisega seotud aspekte. Kaalutakse auditi käigus tehtud tähelepanekute esitamist õigusaktide mõjude eel- ja järelhindamisega seotud oluliste probleemide kohta auditi kontrolliaruandes tähelepanekute ja/või soovitusena. Vajadusel informeeritakse neid isikuid, kellel on pädevus ning vastutus puudused kõrvaldada mh ka justiitsministrit.
3. avalikku haldust puudutavate mitmesuguste nõu horisontaalteemade (mh ka õigusaktide mõjude eel- ja järelhindamise tulemuslikkus ning mõjus) käsitlemiseks koostada eriaruandeid. Antud juhul koondaks eriaruanne terviklikuks hinnanguks erinevates auditites, aja jooksul tehtud, õigusaktide mõjude eel- ja järelhindamist puudutavad tähelepanekud ning soovitused. Selliste eriaruannete koostamine planeeritakse Riigikontrolli tööplaani Riigikontrolli tööplaani koostamise korra kohaselt.

---

<sup>23</sup> RT I 2003, 24, 148.

## 3. Muudatuste rakendamine

### 3.1. Õigusaktid

Peatükkides 1-3 toodud protsessiplaani rakendamiseks on vajalik muuta ja täiendada Vabariigi Valitsuse määrusi, millega on kehtestatud „Õigusaktide normitehnika eeskiri“<sup>24</sup> ja „Vabariigi Valitsuse reglement“<sup>25</sup>. Käesolev kontseptsioon on nimetatud määruste muutmise määruse eelnõu seletuskirja lisa, mis läbib koos õigusaktide muudatustega ministeeriumidevahelise kooskõlastusringi vastavalt kehtivale korrale. Õigusaktide muutmistest teavitatakse ka Riigikogu, et viimane saaks vajadusel täiendada Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja.

### 3.2. Koolitused

Põhimõtted, millest lähtudes toimub õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi rakendamiseelne koolitustegevus ja ka edasine koolitustegevus, on järgmised:

1. pärast muudatuste heakskiitmist Vabariigi Valitsuses ja paralleelselt nende rakendamisega korraldab Justiitsministeerium kõigile ministeeriumidele rakenduskoolitused, mille peaeesmärk on tutvustada õigusaktide väljatöötamisega tegelevatele ministeeriumiametnikele mõjude määratlemise kontrollküsimustikke ja õigusakti väljatöötamise protsessi muudatusi terviklikult<sup>26</sup>;
2. 2009.a esimesel poolaastal luuakse Justiitsministeeriumi tellimisel kontrollküsimustike osa koolitamiseks õppematerjalid ja viiakse need ka e-õppevahendite kujule, st luuakse interaktiivsed õppematerjalid, mida saab kasutada nii koolitustel kui ka koolitustejärgselt iseseisvas töös mõjude määratlemisel ja õigusakte välja töötades;
3. 2009.a esimesel poolaastal on Riigikantselei vahendusel otstarbekas korraldada täiendav mõjude analüüsi ja kaasamise metoodikakoolitus või koolitused<sup>27</sup>, kuna varasematel aastatel pole kõigil soovijatel kohtade puudumise tõttu olnud võimalik osaleda. Nii olemasolevate kui ka loodavate metoodikakoolituste õppematerjalide baasil on otstarbekas luua e-õppevahendid (tellijaks Riigikantselei), mida on võimalik kasutada igapäevaselt mõjude analüüsis;
4. täiendavate metoodikakoolituste ja baaskoolituste korraldamise otsustavad Justiitsministeerium ja Riigikantselei pärast muudatuste rakenduskoolituste tagasiside analüüsi;
5. õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi rakendamisejärgselt on võimalik koolitusvajadust erinevate huvirühmade ja teemade lõikes analüüsida iga-aastaste Justiitsministeeriumi poolt koostatud õigusaktide väljatöötamise praktika ülevaadete põhjal. Lisaks tavapärastele

<sup>24</sup> RT I 1999, 73, 695.

<sup>25</sup> RT I 1996, 43, 844.

<sup>26</sup> 2006-2007.a toimunud koolituste korraldajad on aruannetes leidnud, et baaskoolituste korraldamist samale huvirühmale (eelkõige ministeeriumiametnikud) 2008.a vajalikuks ei peeta. Seetõttu võiks mõjude analüüsi baasteadmisi puudutav osa 2009.a toimuvatel koolitustel jääda suhteliselt lühidaks või ka puududa hoopis

<sup>27</sup> Ettepanek on tehtud 24.9.2007.a koolituse korraldaja poolt koostatud koolitusaruandes.

koolitustele on Riigikantseleil otstarbekas korraldada Eesti ministeeriumide ametnikele stažeerimisüritusi teiste riikide mõjude analüüsiga tegelevate asutuste juures, kasutades selleks muuhulgas ka haldusvõimekuse arendamise programmi raames jagatavaid toetusi (avaliku sektori asutuste ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine);

6. Justiitsministeeriumi üheks tulevaseks ülesandeks on ka iga-aastase õigusloome praktika ülevaate koostamise järgselt seminari korraldamine peamistele õigusloomepartneritele teistest ministeeriumidest, kus arutatakse õigusloomes, sh mõjude analüüsi, praktilisi probleeme ja antakse tagasisidet senisele tööle;
7. paralleelselt muudatuste rakendamisega korraldab Justiitsministeerium õigusaktide mõjude täiendatud süsteemi rakendamisele pühendatud seminari, mille sihtrühmaks on nii igapäevaselt mõjude analüüsiga tegelevad ministeeriumiametnikud kui ka teised õigusloomega kokku puutuvad isikud kuni parlamendisaadikuteni välja. Ühepäevasel seminaril antakse ülevaate mõjude analüüsi vajalikkusest ja täiendatud Eesti mõjude analüüsi süsteemist, lisaks korraldatakse reaajas mõjude analüüsi koostamine kõigi seminarilviibijate koostöös.

### **3.3. Veebilahenduste täiendamine**

Osalusveebi ([www.osale.ee](http://www.osale.ee)) täielikuks kasutamiseks avaliku konsultatsiooni ja järelhindamiste läbiviimisel lisatakse veebilehele järgmine informatsioon:

- 1) õigusakti ettevalmistaja (ministeeriumid) lisab veebilehele lisaks juba praegu avalikustatavale eelnõu või kontseptsiooni dokumendile avaliku konsultatsiooni lõppedes koondvastuse avaliku konsultatsiooni käigus esitatud ettepanekutele;
- 2) õigusakti ettevalmistaja avalikustab läbiviidud järelhindamiste aruanded, mille suhtes on sarnaselt väljatöötamisel olevate eelnõude ja kontseptsioonidega võimalik arvamust avaldada;
- 3) õigusakti ettevalmistaja lisab avalike konsultatsioonide eeldatava ajakava koos eelnõu väljatöötajate kontaktandmetega, et oleks võimalik kontakteeruda eelnõu autoritega vajadusel ka enne avalikku konsultatsiooni, ning kavandatud järelhindamiste ajakava koos läbiviijate kontaktandmetega, et oleks võimalik järelhindamise käigus, enne aruande koostamist, kaasa rääkida.

Nimetatud informatsiooni lisamiseks on vajalik mõnevõrra muuta veebilehe alajaotust, jagades senise „konsultatsioonid“ alajaotuse kaheks, lähtudes õigusakti väljatöötamise etappidest – „avalik konsultatsioon“ ja „õigusakti mõjude järelhindamine“. Mõlema jaotuse juures peab olema võimalik lisada kommenteerimiseks dokumente ja avaldada arvamust. Lisaks on vajalik luua võimalus lisada mõlema jaotuse juurde tulevikus toimuvate avalike konsultatsioonide või läbiviidavate mõjude järelhindamiste ajakava näiteks ministeeriumide kaupa ja seda täiendada.

E-õiguse veebileht sisaldab tulevikus lisaks olemasolevale informatsioonile:

- 1) seaduseelnõude kontseptsioone, nendele lisatud dokumente ning Justiitsministeeriumi ja vajadusel teiste ministeeriumide vastuseid kontseptsioonidele (VTK-d koos JM vastustega on

veebilehel juba praegu olemas, puuduvad teiste ministeeriumide vastused VTK-dele, kuna neile VTK-sid ei edastata);

- 2) viidet [www.just.ee](http://www.just.ee) alalehele, mis sisaldab õigusakti väljatöötamisel kasuks tulevat informatsiooni, sh teostatud uuringute ja analüüside märk-sõnastatud kogu, valdkondlike ekspertide nimekirja ja kontaktandmeid, õigusaktide mõjude määratlemiseks kontrollküsimustikke ja muid mõjude analüüsi meetodikat puudutavaid materjale e-õppe vormis.

Täiendavalt luuakse Justiitsministeeriumi kodulehele õigusaktide mõjude analüüsi protsessi kirjeldav ja meetodilisi juhendmaterjale sisaldav alaleht. Kirjeldatud muudatuste sisseviimine võib toimuda ka osaliselt muudatuste rakendamise järgselt, kuna eeldatavasti rakenduvad muudatused samuti järkjärgult. Kavandatav [www.osale.ee](http://www.osale.ee) ja e-õiguse veebilehtede funktsionaalsuse täiendamine toimub ühtse õigusinfosüsteemi väljatöötamise raames.

### **3.4. Muudatuste eesmärkide saavutamise hindamine ja mõjud**

Muudatuste eesmärgiks on õigusloome kvaliteedi parandamine, mille saavutamise mõõtmine erinevate mõõdikute abil saab olla suhteline, kuna see puudutab eelkõige töökultuuri ja väärtuste muutmist, ning selle tulemused avalduvad pikema perioodi jooksul ja kaudselt. Kuna aga muudatuste üheks põhieelduseks on, et õigusloome kvaliteedi paranemine saab toimuma läbi õigusaktide mõjude analüüsi kvaliteedi paranemise, siis on võimalik olemasolevat olukorda arvestades seada teatud kriteeriumid, mis ühest küljest aitaksid hinnata eesmärkide saavutamist ja teisest küljest kirjeldaksid ka kavandatud muudatuste etapiviisilist rakendamist, kuna töökultuuri ja väärtuste muudatusi polegi võimalik saavutada üleöö. Etapiviisiline rakendamine on võimalik saavutada suunates nii keskse koordinaatori kui teiste ministeeriumide kooskõlastamispraktikat väljatöötamiskavatsuste ja mõjude analüüsi aruannete põhjalikkuse hindamisel. Kooskõlastamispraktika saab põhineda ministeeriumidevahelisel kokkuleppel. Alljärgnevalt on kirjeldatud üht võimalikku kokkulepet muudatuste rakendamiseks.

Üheks eesmärgi – õigusloome parem kvaliteet – saavutamise peamiseks meetmeks on ministeeriumidevahelise (ja ka ministeeriumide ning huvigruppide vahelise) suhtluse soodustamine õigusloome protsessi esimestes etappides (st probleemi analüüsi, eesmärgi püstitamise ning alternatiivide kaalumise etappides). Selle meetme tulemuslikkuse kriteeriumiks võib pidada olulisi mõjusid kaasatoovate seaduseelnõude puhul koostatud väljatöötamiskavatsuste osakaalu kõigist vastavatest eelnõudest. Arvestades muudatuste etapiviisilist rakendamist, võib pidada otstarbekaks, et muudatuste rakendamise esimesel aastal koostatakse ca 25% seaduseelnõudele<sup>28</sup>, mis seda vajavad, väljatöötamiskavatsused. Muudatuste rakendamisejärgsel kolmandal aastal peaks vastav osakaal tõusma 50%-ni ja alates viiendast aastast peaks keskmiselt 75% seaduseelnõude, mille ettevalmistamisel on väljatöötamiskavatsuse koostamine kohustuslik, puhul koostatama väljatöötamiskavatsus.

---

<sup>28</sup> Keskmiselt koostatakse kõigi ministeeriumide poolt ca 170-180 seaduseelnõud aastas.

Lisaks suhtluse soodustamisele peab paranema ka ettevalmistatud eelnõude eeldatavate mõjude analüüs. Kuivõrd muudatuste rakendamise järgselt muutub olulisi mõjusid kaasatoovate eelnõude puhul kohustuslikuks eelnõu seletuskirjast eraldiseisva mõjude analüüsi aruande koostamine, siis kvantitatiivselt saab hinnata olulisi mõjusid kaasatoovate õigusaktide eelnõude arvu, mille seletuskirjale on lisatud ÖMA aruanne. Ka siin võib pidada optimaalseks, et rakendamisjärgsel esimesel aastal lisatakse vastav aruanne ca 25% eelnõudele, kolmandal aastal 50% eelnõudele ja alates viiendast aastast ca 75% eelnõudele.

Kvalitatiivselt on võimalik hinnata väljatöötamiskavatsuste ja mõjude analüüsi aruannete vastavust seatud sisulistele tingimustele, nt arvandmete kasutamine, alternatiivide eristamine ja mõjude analüüsi põhjalikkus üldiselt. Muudatuste väljatöötamisega tegelenud töögrupi töö üheks aluseks oli 2007.a suvel koostatud ülevaade ministriumide õigusloome analüüsist, milles hinnati kaheksateistkümne seaduse eelnõu seletuskirja ja kaheteistkümne seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse puhul arvandmete kasutamist, alternatiivide eristamist ja mõjude analüüsi. Arvandmete kasutamist võis pidada piisavaks (st see oli põhjendatud ja sisuliselt oluline) ca 7% eelnõude ja VTKde puhul. Ca 47% juhul oli kasutatud üksikuid arvandmeid. Erinevaid alternatiive oli eristatud ja hinnatud (kas osaliselt või piisavalt) 7% eelnõude ja VTKde puhul. Mõjude analüüs oli piisav 7% juhtudel ja osasid mõjusid oli hinnatud 23% juhtudel, vt alljärgnev tabel:

Tabel 1. Mõjuanalüüsides kvaliteet 2007.a

<b>Hinnang 2007.a suve seisuga</b>	<b>Arvandmete kasutamine</b>	<b>Alternatiivide eristamine</b>	<b>Mõjude analüüs</b>
<b>Kasutatud on üksikuid arvandmeid/ Hinnatud on üksikuid alternatiivseid lahendusi ja osasid mõjusid</b>	47%	7%	23%
<b>Arvandmete kasutamine on põhjendatud ja sisuliselt oluline/ Alternatiivide väljatoomine ja analüüs ning mõjude analüüs on piisav</b>	7%	0%	7%

Järgnevad tabelis on toodud muudatuste rakendamise edukuse hindamiseks töögrupi poolt väljapakutud kriteeriumid, mis on esitatud etapiviisiliselt, võttes arvesse, et töökultuuri muutmine võtab aega:

Tabel 2. Mõjuanalüüsides kvaliteedi eesmärgid.

<b>Eesmärk (1 aasta/ 3 aastat/ 5 aastat pärast rakendamist)</b>	<b>Arvandmete kasutamine</b>	<b>Alternatiivide eristamine</b>	<b>Mõjude analüüs</b>
<b>Kasutatud on üksikuid arvandmeid/ Hinnatud on üksikuid alternatiivseid lahendusi ja osasid mõjusid</b>	60%/80%/100%	33%/66%/100%	40%/75%/100%
<b>Arvandmete kasutamine on põhjendatud ja sisuliselt oluline/ Alternatiivide väljatoomine ja analüüs ning mõjude analüüs on piisav</b>	25%/50%/75%	25%/50%/75%	25%/50%/75%

Arvestades käesoleva dokumendi lisan olevate mõjuvaldkondade määratlusi ja vastavaid kontrollküsimumistikke, võib eeldada, et väljapakutud muudatused avaldavad mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ja avaliku sektori kuludele ning tuludele. Muudatused mõjutavad

asutustevahelist koostööd, nende ülesandeid ja töökorraldust ning avalike teenistujate koolitusvajadust. Mõju võib avalduda ka riigiasutuste töökoormusele ja sellest tulenevalt ka avaliku sektori kuludele (nt täiendavate uuringute tellimise vajadus).

Olgugi, et kavandatud muudatuste rakendamisel suureneb järk-järgult õigusaktide arv, mille puhul on väljatöötamiskavatsuse ja eraldiseisva mõjude analüüsi aruande koostamine kohustuslik, ei saa nimetatud dokumentide koostamist pidada 100% kaasnevaks lisatööks ja ametnike töökoormuse kasvu samaväärseks. Esiteks on kavandatud väljatöötamiskavatsuse sisu osaliselt kattuv kehtivate nõuetega eelnõu väljatöötamiskavatsusele või seletuskirjale (eesmärk, sh vajalikkuse põhjendamine, mõjud jne) ning VTK koostamise faasis koostatud info on vajalik ja kasutatav eelnõu väljatöötamise järgnevatel etappides (seletuskirja ja mõjude analüüsi aruande koostamisel), mistõttu VTK koostamine suuremal hulgal seaduseelnõude puhul ei tähenda tingimata lisatööd (küll aga parandab teatud informatsiooni varasem analüüs ja ideede kooskõlastamine lõppprodukti kvaliteeti). Teiseks, arvestades eesmärgina vajadust tõsta mõjude analüüsi põhjalikkust, on võimalik muudatuste järk-järgulise rakendamise (vt eespool viidatud muudatuste tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid), tõhusama ministereid vahelise kogemuste vahetamise ja paralleelse ametnike sihipärase koolitamisega saavutada olukord, kus olemasolevad ametnikud on võimelised koolituste ja praktikate järgselt koostama nõutud dokumente soovitud tasemel sama ajakuluga. Koos mõjude analüüsi põhjalikkuse nõude järk-järgulise süvenemisega, võib tekkida ka vajadus mõjuanalüüside tellimiseks ministereid vahelistelt ekspertidelt, mis võib tuua kaasa lisakulu võrreldes tänasega, kuid vastav vajadus tekib järk-järgulise rakendamise korral alles 3. või 5. rakendamisjärgsel aastal. Ka siis jääb mõjuanalüüside tellimine ministereid vahelistelt ekspertidelt pigem erandlikuks ja suuremahuliste eelnõudega kaasaskäivaks vajaduseks.

Kavandatud muudatused mõjutavad mingil määral õigusaktide väljatöötamise protsessi (sõltuvalt õigusakti liigist ja sellega kaasnevate mõjude olulisusest) kestust. Põhiline muudatus seisneb eelnõu ettevalmistamise esimeste etappide põhjalikkuse ja sellega kaasneva töömahu ning ajakulu kasvus, mis võimaldab hoida kokku ressursse ja aega eelnõu väljatöötamise hilisemates etappides (nt kooskõlastamine ja kooskõlastamisel tehtud ettepanekute ja arvamuste läbirääkimine). Iga eelnõu väljatöötamise ajakulu sõltub eelnõu mahust ja sellega kaasnevate mõjude olulisusest, siiski on võimalik teatud standardeelnõude puhul võrrelda muudatuste eelset ja järgset olukorda. Justiitsministeeriumi siseselt on töötatud välja seaduseelnõu väljatöötamise miinimumajakava, millega tuleks arvestada eelnõu ettevalmistamisel. Järgnevas tabelis on võrreldud seda ajakava muudatuste järgse protsessi ajakavaga, mis on vaja läbida ühe olulisi mõjusid sisaldava seaduseelnõu väljatöötamisel.

Tabel 3. Õigusakti väljatöötamise ajaline kestus.

Tegevus	Kehtiv kord	Muudatuste jõustumisel
<b>Eelnõu koostamise ettevalmistamine ministereid vahelises</b> Kehtiva korra järgi kontseptsiooni/põhilahenduste koostamine ja kooskõlastamine puudutatud osakondade ja juhtkonnaga. Muudatuste järgselt VTK koostamine ja	6 nädalat	6 nädalat

majasisene kooskõlastamine.		
<b>VTK kooskõlastamine teiste ministeeriumidega</b> Kehtiva korra järgi kooskõlastatakse ainult uusi õigusinstituute sisaldavate eelnõude VTKd Justiitsministeeriumiga. Vajadusel võib paralleelselt VTK kooskõlastamisega toimuda ka selle avalik arutelu.	0 (teatud eelnõud 30 päeva JMga kooskõlastamiseks)	4 nädalat
<b>Eelnõu koostamine ja mõjude analüüs</b> Muudatuste järgselt võib pikeneda ca 2 nädala võrra, mis kulub mõjude põhjalikumale analüüsile. Kui tellitakse mõjude analüüs ekspertidelt, on täiendav ajakulu suurem. Võib hõlmata ka kontseptsiooni koostamist ja kooskõlastamist (põhimõtteliste ja ulatuslikke muudatusi sisaldavate eelnõude puhul), sel juhul võib täiendav ajakulu olla suurem.	sõltub eelnõust	sõltub eelnõust + 2 nädalat
<b>Eelnõu majasisene kooskõlastamine ja normitehniline kontroll</b>	4 nädalat	4 nädalat
<b>Eelnõu kooskõlastamine teiste ministeeriumide ja huvigruppidega</b>	3 nädalat	4 nädalat
<b>Avalik konsultatsioon.</b> Praegu puudub ühtne kord avaliku konsultatsiooni läbiviimiseks, kuid <a href="http://www.osale.ee">www.osale.ee</a> vahendusel on seda ka seni läbiviidud nii kooskõlastamisega paralleelselt kui ka eraldi aegadel (nagu seda saab teha ka tulevikus).	Sõltub eelnõust 0-12 nädalat.	sõltub eelnõust, soovitatavalt vähemalt 4 nädalat
<b>Kooskõlastamiselt laekunud märkuste, arvamuste läbitöötamine, sisseviimine ja vajadusel läbirääkimine.</b> Lüheneb muudatuste järgselt, kuna suur osa ettepanekuid ja märkusi on võimalik teha juba VTK kooskõlastamisel.	4 nädalat	2 nädalat
<b>Kokku kuni Vabariigi Valitsusele esitamiseni</b> Ainult mõõdetav osa	<b>17 nädalat</b>	<b>22-26 nädalat</b>

Kokkuvõttes võib muudatuste järgselt eelnõu väljatöötamisele kuluv aeg (kuni Vabariigi Valitsusele esitamiseni) pikeneda ca 5-9 nädala võrra. Eelnõu väljatöötamise protsessi pikeneda tingib väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisele kuluv aeg, põhjalikuma mõjude analüüsi läbiviimisele ja mõjude analüüsi aruande koostamisele kuluv aeg ning teatud juhtudel ka avaliku konsultatsiooni läbiviimine (kui seda ei tehta paralleelselt ministeeriumidevahelise kooskõlastamisega). Samas lüheneb



protsess eeldatavasti eelnõu koostöölastamisele järgneva läbirääkimiste etapi osas. Lisaks võib põhjalikumalt ettevalmistatud eelnõu soodustada selle kiiremat menetlemist Riigikogus või selle sujuvamat tutvustamist avalikkusele, rääkimata selle positiivsest mõjust eelnõu rakendamisele ja eesmärkide saavutamisele.

## Lisa 1. Õigusakti eelnõu väljatöötamise üldskeem

Etapp	Küsimus/Tegevus			
<b>Väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamine</b>	<b>Milles seisneb probleem? Mis on probleemi tekke põhjused? Millistele ühiskonnagruppidele ja piirkondadele see avaldub?</b>			
	<b>Milline on olukord, mida soovitakse saavutada (eesmärk)? Miks on õiguslik reguleerimine parim meede eesmärgi saavutamiseks? Milline on kavandatavate regulatiivsete meetmete üldkirjeldus?</b>			
	<b>Milline on kavandatava seaduse seos kehtiva õigusega (sh milliseid strateegiadokumente ja kehtivaid õigusakte regulatsioon puudutaks)? Miks ei ole võimalik küsimust reguleerida seadusest alamalseisva aktiga?</b>			
	<b>Millised on kavandatava regulatsiooniga kaasnevad mõjud ja nende olulisus?</b>			
	Kas kaasnevad mõjud keskkonnale?	<i>Ei kaasne</i>	<i>Ei ole olulised</i>	<i>Kaasnevad olulised mõjud</i>
	Kas kaasnevad mõjud majandusele?	<i>Ei kaasne</i>	<i>Ei ole olulised</i>	<i>Kaasnevad olulised mõjud</i>
	Kas kaasnevad mõjud regionaalarengule?	<i>Ei kaasne</i>	<i>Ei ole olulised</i>	<i>Kaasnevad olulised mõjud</i>
	Kas kaasnevad mõjud riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele?	<i>Ei kaasne</i>	<i>Ei ole olulised</i>	<i>Kaasnevad olulised mõjud</i>
	Kas kaasnevad mõjud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele?	<i>Ei kaasne</i>	<i>Ei ole olulised</i>	<i>Kaasnevad olulised mõjud</i>
	Kas kaasnevad sotsiaalsed ja demograafilised mõjud?	<i>Ei kaasne</i>	<i>Ei ole olulised</i>	<i>Kaasnevad olulised mõjud</i>
<b>Milline on seaduse eelnõu väljatöötamise tegevuskava? Kas, millal ja milliste andmete tuginedes kavatakse teostada õigusakti mõjude järelhindamine (sh hinnata, kas soovitud eesmärk on saavutatud)?</b>				
<b>VTK kooskõlastamine (20 tööpäeva)</b>				

<b>Õigusakti kontseptsiooni või eelnõu koostamine</b>	Mõjude analüüs VTK koostamisel määratletud olulistele mõjudele
	Olulisemate huvirühmade kaasamine, nende informeerimine reaalsest alternatiividest, kaasamise eesmärgist ja tagasiside andmise korraldusest
	Järelhindamise kavandamine, sh aja- ja tegevuskava planeerimine (metoodika, järelhindamisse kaasatavate huvirühmade määratlemine)
<b>Avalik konsultatsioon (ca neli nädalat) ja kaasamise ning konsultatsiooni käigus esitatud ettepanekutest ülevaate koostamine</b>	
<b>Eelnõu või kontseptsiooni kooskõlastamine ministriumidega (üldjuhul 15 tööpäeva, JM 20 tööpäeva)</b>	
<b>Otsustusprotsess Vabariigi Valitsuses</b>	
<b>Menetlus Riigikogus</b>	
<b>Järelhindamine</b>	Kas kavandatud eesmärgid on saavutatud?
	Kas esinesid oodatud mõjud või esines ka ettenägematuid ja soovimatuid tagajärgi?
	Millistelt huvirühmadelt ja organisatsioonidelt koguti järelhindamise käigus tagasisidet?
	Kas riiklik sekkumine on jätkuvalt vajalik?
	Milline on edasine tegevuskava?

## Lisa 2. Õigusaktide väljatöötamise protsess

	RES/Väheoluliste mõjudega seaduseelnõu	Määruseelnõu /EL õiguse ülevõtmine	Olulisi mõjusid kaasatav seaduseelnõu (sh EL õiguse ülevõtmine erandjuhul)	Põhimõttelisi ja ulatuslikke muudatusi kaasatav seaduseelnõu
Mõjutatud huvigruppide kaasamine	X	X	X	X
VTK koostamine			X	X
VTK kooskõlastamine ministriumidega			X	X
Seaduseelnõu kontseptsiooni koostamine koos mõjude analüüsiga				X
Seaduseelnõu kontseptsiooni avalik konsultatsioon				X
Seaduseelnõu kontseptsiooni kooskõlastamine ministriumidega				X
Seaduseelnõu kontseptsiooni arutelu ja heakskiit VV kabinetiistungil				X
Õigusakti eelnõu koostamine				X
Õigusakti eelnõu koostamine koos mõjude analüüsiga	X	X	X	
Õigusakti eelnõu avalik konsultatsioon	X	X	X	X
Õigusakti eelnõu kooskõlastamine ministriumidega ja Riigikantseleiga	X	X	X	X
Õigusakti eelnõu kooskõlastamine Justiitsministriumiga	X	X	X	X
Õigusakti eelnõu arutelu ja heakskiit Vabariigi Valitsuses	X	X	X	X
Määruse jõustumine ja rakendamine		X		
Seaduseelnõu menetlemine Riigikogus	X		X	X
Seaduse jõustumine ja rakendamine	X		X	X
Õigusakti mõjude järelhindamine			X	X

# Lisa 3. Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse struktuur

pp.kk.aaaa

## ... seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

### 1. Probleemid ja seotud ühiskonnagrupid ning piirkonnad

#### 1.1. Peamised probleemid ja nende põhjused

<b>Kehtiv regulatsioon</b>	<i>Millised õigusaktid reguleerivad olukorda praegu?</i>
<b>Teostatud uuringud</b>	<i>Probleemide avaldumise selgitamisel on soovitatav viidata eelnevatele uuringutele, analüüsidele ja sellele, milliste valitsusväliste organisatsioonide ja huvigruppidega on küsimust arutatud (juhul, kui teave probleemi eksisteerimise kohta tulenes organisatsioonide või huvigruppidega konsulteerimisest).</i>
<b>Probleem I</b>	<i>Probleemi definitsioon</i>
<b>Kirjeldus</b>	<i>Probleemi kirjeldus</i>
<b>Põhjus</b>	<i>Mis annab alust väita, et probleemid tulenevad just õiguslikust regulatsioonist või selle puudumisest (sh milliseid piiranguid olemasolev regulatsioon seab ning kas nendest on võimalik loobuda)? Kas probleemi lahendamiseks on juba ellu kutsutud poliitikameetmeid, milliseid ja miks need ei ole töötanud (vajadusel tuleb ülevaade anda ka varemkehtinud regulatsioonist)?  <i>Juhul, kui Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel on vajalik koostada väljatöötamiskavatsus (nt kavandatakse üldjuhul piiravama regulatsiooni loomist, kui tuleneb EL direktiivist) on osaliselt „probleemi tekke põhjuseks“ EL direktiivi olemasolu (st tuleb selgitada nõudeid, mis EL direktiivist tulenevad ning milline on valdkonna senine siseriiklik regulatsioon), aga siinkohal tuleb kirjeldada ka põhjuseid, mistõttu peetakse vajalikuks piiravama regulatsiooni seadustamist. Samuti tuleb välja tuua Euroopa Liidu õigusakti algatamisel kasutatud põhjendused, ning Eesti eelnevad seisukohad antud küsimuses.</i></i>
<b>Probleem II</b>	<i>Probleemid tuleks võimalusel seada tähtsuse järjekorda.</i>
<b>Kirjeldus</b>	
<b>Põhjus</b>	

#### 1.2. Seotud ühiskonnagrupid ja piirkonnad

<b>Ühiskonnagrupid</b>	<i>Oluline osa probleemi olemuse selgitamisel on puudutatud sihtrühmade määratlemine. Kui probleem avaldub vähestel ühiskonnagrupidel või teatud piirkondades, siis võib olla võimalik riikliku reguleerimise asemel kasutada vähem koormavaid meetmeid või kasutada</i>
------------------------	--

	<i>probleemi lahendamiseks kohalike omavalitsuste abi. Samas on oluline arvestada ka inimrühmi, kellele mõjud avalduvad kaudselt (sh muudatuste rakendamisega seotud sihtrühmi)</i>
<b>Piirkonnad</b>	<i>Kas probleemid puudutavad eriliselt mõnda konkreetset piirkonda Eestis või on ühtmoodi puudutatud kogu Eesti territoorium?</i>

## 2. Eesmärk ja vahendid

### 2.1. Saavutatav olukord

<b>Eesmärk</b>	<i>Eesmärki kirjeldades on oluline, et aluseks ei võetaks juba ühte konkreetset poliitikaalgatust ja selle võimalikke tulemusi, vaid kirjeldataks situatsiooni, milleni jõudmiseks võib olla mitmeid alternatiive.</i>
<b>Saavutatava olukorra kirjeldus</b>	<i>Võimalikult täpselt tuleb välja tuua tulemused, mille ilmnmisel on punktis 1 toodud probleem(id) lahendatud.</i>

### 2.2. Alternatiivsed meetmed

*Peamine lähtepunkt kõikide mõjuliikide ulatuse hindamiseks on olukord, kus riik ei sekkuks ning erinevate meetmete tulemuslikkuse hindamine toimubki selle olukorra võrdluses kõikide võimalike tegevusalternatiividega (sh olemasolevate meetmete/õigusaktide parem rakendamine, avalikkuse informeerimine, investeerimine, uue õigusliku regulatsiooni loomine jne). Seejuures ei saa tegevusetuse tagajärgede kirjeldamisel eeldada, et kõik tegurid jäävad samaks, vaid tuleb arvesse võtta ka seda, et olukord võib muutuda ilma riigi sekkumiseta. Välistamaks riigi sekkumist valdkondadesse, kus see vajalik pole, tuleb põhjendada, miks käsitletava probleemiga peab tegelema riik. Peamiste riigipoolse sekkumise argumentidena võib nimetada turumehhanismide mittetoimimist antud valdkonnas, võrdsuspõhimõtte järgimist ning eetilisi põhjuseid.*

<b>Kaalutud alternatiivsed meetmed</b> (märgi nende meetmete juurde „x“, mille abil probleemi lahendamine oleks realistlik ja mida on käesolevas dokumendis kaalutud)	<b>Avalikkuse teavitamine</b>		<b>Rahastamise suurendamine</b>		<b>Mitte-midagi-tegemine</b>	
	<b>Senise regulatsiooni parem rakendamine</b>		<b>De-regulatsioon</b>		<b>Uue regulatsiooni loomine</b>	
	<b>Muu (palun täpsusta):</b>					
<b>Hinnang</b>	<i>Koos võimalike alternatiivsete meetmete määratlemisega, tuleks võrdlevalt</i>					

<b>meetmete tulemuslikkusele</b>	<p>analüüsida nende abil probleemide lahendamise võimalikkust ning selgitada, miks on õiguslik reguleerimine parim meede eesmärgi saavutamiseks. Siinjuures tuleks võrrelda alternatiivseid meetmeid lähtudes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>meetme tulemuslikkusest – kas meetmega on võimalik saavutada soovitud olukorda, st eesmärki?;</li> <li>meetme tõhususest – mis on iga meetmega eesmärgi saavutamise ressursikulu (kuluefektiivsus);</li> <li>meetme järjepidevusest – kas ja mis moel mõjutab iga meetmega eesmärgi saavutamine teisi valdkondi (oluline valida vähima negatiivse mõjuga meede).</li> </ol>
<b>Hinnang meetmete tõhususele (hinnates ainult tulemuslikke meetmeid)</b>	
<b>Hinnang meetmete järjepidevusele (hinnates ainult tulemuslikke meetmeid)</b>	
<b>Võrreldavate välisriikide kogemused sarnase probleemi lahendamisel</b>	<p>Juhul, kui Eestiga võrreldavates riikides on tegeletud sama küsimusega, tuleks analüüsida välisriikide praktikat - kuidas on olukord nendes riikides lahendatud ja millised on erinevate alternatiivide eelised ning puudused? Kas mõni neist lahendustest sobiks Eestile?</p>
<b>Kokkuvõte</b>	<p>Miks on uue regulatsiooni loomine sobivaim meede probleemi lahendamiseks ja eesmärgi saavutamiseks?</p>

### 2.3. Tulevane õiguslik regulatsioon

<b>Kavandatava õigusliku regulatsiooni õiguslikud raamid</b> (sh põhiseadusega määratletud raamid ning Euroopa Liidu ja muu rahvusvahelise õigusega määratletud raamid)	<p>Missuguste põhiõigustega on plaanitav regulatsioon puutumuses? Kas selline põhiõiguse riive on põhiseaduspärane (formaalselt, materiaalselt)? Milliste Eesti suhtes kehtivate rahvusvahelise õiguse ja EL õiguse normidega on plaanitav regulatsioon on puutumuses? Missugused raamtingimused rahvusvaheline õigus</p>
---	---

	<i>sh võimalikud kohtulahendid ette näevad? Kas rahvusvahelise õiguse või EL õiguse kohaselt tuleb sellise regulatsiooni kehtestamisest rahvusvahelisele organisatsioonile, EL-i institutsioonile või rahvusvahelise instrumendi teistele liikmesriikidele teada anda või nende nõusolekut küsida?</i>	
<b>Strateegiad ja kontseptsioonid, millel loodav regulatsioon tugineb</b>	<i>Siinkohal tuleb anda ülevaade kavandatava regulatsiooni ühtivusest strateegiadokumentidega.</i>	
<b>Välisriigid, mille regulatsioone on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida</b> (koos põhjendusega)	<i>Missuguste riikide ühiskondlikud suhted on Eesti kõnesolevate suhetega võimalikult sarnased? Missuguste riikide õiguslik keskkond on Eestiga võrreldav (nn õigus-võrdlev makroanalüüs)? Missuguste riikide vastavate lahenduste osas on eelneva alusel mõistlik läbi viia õigus-võrdlev analüüs?</i>	
<b>Kavandatav õiguslik regulatsioon, sh regulatiivsete võimaluste kirjeldus</b>	<i>Tulevase regulatsiooni üldkirjelduse eesmärgiks on anda väljatöötamiskavatsuse kooskõlastusringi adressaatidele ülevaade kavandatava õigusakti sisust üldisel tasandil. See annab teistele ministriumidele võimaluse hinnata punktis 3 määratletud eeldatavate mõjude paikapidavust ja anda õigusakti ettevalmistajale tagasisidet (viidata kasulikele uuringutele ja analüüsidele, ekspertidele jne). Tegemist ei ole õigusakti kontseptsiooniga võrreldavale detailsusastmele vastava kirjeldusega, vaid eelkõige õigusakti peaeesmärgi saavutamiseks kasutatavate (alternatiivsete) regulatiivsete meetmete üldsõnalise tutvustusega. Juhul, kui võimalikke regulatiivseid meetmeid on mitu ja nende vahel ei ole veel valikut tehtud, siis on soovitatav tutvustada neid kõiki.</i>	
<b>Töötatakse välja uus tervikseadus ja senine tunnistatakse kehtetuks</b>		<b>Muudatused viiakse sisse senise seaduse struktuuri</b>
<b>Selgitus</b> (miks peetakse uue tervikseaduse koostamist vajalikuks või miks seda vajalikuks ei peeta?)	<i>VV õigustloovate aktide normitehnika eeskiri § 21 lg 6: Kui muudetakse vähemalt üks kolmandik seaduse tekstist, koostatakse uue seaduse eelnõu, milles kavandatakse senise seaduse kehtetuks tunnistamine. Uue tervikseaduse väljatöötamine on mahukam ettevõtmine ja sellele peab olema põhjendus.</i>	
<b>Puudutatud ja muudetavad õigusaktid</b>		
<b>Seaduse tasandil regulatsiooni loomise vajalikkus</b>	<i>Seaduse tasandil regulatsiooni loomine on õigustatud muuhulgas, kui see tuleneb põhiseadusest (sh kui kavandatakse põhiõiguste piiranguid), teistest seadustest või küsimuse olulisusest. Muudel juhtudel, kui võimalik, tuleks eelistada määruse tasandil regulatsiooni loomist, kuna selle väljatöötamisele ja vastuvõtmisele kuluv ressurs on oluliselt väiksem.</i>	

### 3. Seaduse mõjud ja nende olulisus



*Eesmärgiks on määratleda kavandatud regulatsiooni või ka selle erinevate alternatiivide eeldatavad mõjud ja hinnata nende mõjude olulisust. Oluliste mõjude avaldumist analüüsitakse põhjalikult õigusakti edasise väljatöötamise käigus, väheolulisi mõjusid täiendavalt analüüsida ei ole vaja. Samas kui õigusakti väljatöötamise käigus selgub, et algselt peeti teatud valdkonna mõjusid ekslikult väheolulisteks, siis tuleks neid vaatamata algsele hinnangule ikkagi täiendavalt analüüsida.*

*Mõjude olulisuse määratlemine on oluline ka seetõttu, et õigusakti väljatöötamiskavatsus edastatakse kooskõlastamiseks kõigile ministriumidele, kelle pädevusvaldkonnas õigusakti rakendamisel eeldatavasti mõjud kaasnevad, Rahandusministeeriumile kui kaasneb mõju avaliku sektori kuludele või tuludele, sõltumata nimetatud mõjude olulisusest ning Justiitsministeeriumile kui õigusloome koordineerijale. See tagab puudutatud ministriumide teadlikkuse ning võimaldab neil tagasisidet ja soovitusi mõjude edasiseks põhjalikumaks analüüsiks.*

### 3.1. Olulised ja täiendavat analüüsi vajavad mõjud

*Eeldatavate mõjude (sh mõjud keskkonnale, majandusele, regionaalarengule, riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele või sotsiaalsed ja demograafilised mõjud) määratlemiseks on võimalik kasutada valdkondlikke kontrollküsimumustikke ja nende juurde kuuluvaid viiteid abimaterjalidele (uuringud ja teised informatsiooniallikad). Valdcondlike kontrollküsimumustike kasutamisel tuleb vastata jah/ei vastusega nummerdatud ja paksendatud kirjas toodud alavaldkonda puudutavatele kontrollküsimumustele (nt mõju elukeskkonnale või mõju riigi ja kohalike omavalitsuste korraldusele).*

*Kui on selgunud, et võib eeldada teatud valdkonna mõjude esinemist akti rakendamisel, siis enne kui asuda neid mõjusid põhjalikult analüüsima, tuleb hinnata, kas mõjud on olulised või mitte. Mõjude olulisuse hindamiseks kasutatakse nelja kriteeriumi: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.*

*Mõju ulatus on suur, kui sihtrühma (inimene, ettevõte, keskkond) senine toimimine võib muutuda märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning eeldab sihiteadlikku ümberkohanemist. Mõju ulatus on keskmine, kui sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Mõju ulatus on väike, kui objekti või terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemisele suunatud tegevusteks.*

*Mõju avaldumise sageduse määramisel tuleb arvestada mõju avaldumise regulaarsust ja tihedust. Mõju avaldumise sagedus on suur, kui mõjutatud objekt (inimene, ettevõte, keskkond) puutub muudatuste tagajärgedega kokku regulaarselt või reeglipäraselt ja tihti (nt iga päev). Keskmine, kui kokkupuude on regulaarne või reeglipärane, aga mitte igapäevane ning väike, kui kokkupuude on ebaregulaarne, juhuslik ja harv (näiteks – ettevõtte pankrot, kohtuvaidlus).*

*Mõjutatud sihtrühma suurus hinnates analüüsitakse sihtrühma suhtelist suurus, võrreldes seda kõigi samasse gruppi kuuluvate objektidega Eestis. Näiteks, kui mõjutatud on teatud osa elanikkonnast,*

ettevõtetest või territooriumist, siis hinnatakse selle suurus võrreldes vastavalt kogu Eesti elanikkonnaga, ettevõtete arvuga või territooriumiga. Sihtrühma saab pidada suureks, kui mõjutatud on üle poole Eesti elanikkonnast, ettevõtete arvust või territooriumist (nt perekonnaseaduse muudatused, mis puudutavad kõiki eestimaalasi). Sihtrühma suurus on keskmine, kui mõjutatud objektide hulk võrreldes kogu grupi suurusega on 5-50% ja väike, kui mõjutatud on alla 5% grupist (nt karistusseadustiku muudatused, mis puudutavad karistusest tingimisi vabastatud).

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski juures tuleb hinnata kaasnevate mõjude toimet sihtrühmadele – kas tegemist on negatiivse (koormav, piirav jne) või positiivse (kergendav, vabastav jne) toimega mõjudega. Eesmärk on tagada negatiivse iseloomuga mõjude põhjalikum analüüs, kuna koormavate regulatsioonide loomise õigustamiseks peavad olema kaalukad argumendid. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on suur, kui mõjuvaldkonnas sihtrühmadele kaasnevad mõjud on selge negatiivse iseloomuga. Risk on keskmine, kui kaasnevad mõjud on pigem negatiivse iseloomuga ja väike, kui negatiivse iseloomuga mõjud on puuduvad või vähesed.

Hinnates iga kriteeriumi paikapidavust konkreetse regulatsiooni puhul kolmepallisüsteemis (suur, keskmine, väike), on võimalik hinnata, kas konkreetne mõju on oluline või mitte. Kui neljast indikaatorist vähemalt üks on saanud hinnangu „suur“ või vähemalt kaks indikaatorit on saanud hinnangu „keskmine“, kvalifitseerub mõju oluliseks. Mõjude ja nende olulisuse määratlemise kirjeldamisel väljatöötamiskavatsuses tehakse vahet olulistel mõjudel, mida on vajalik täiendavalt analüüsida ja ebaolulistel mõjudel, mida ei ole kavas täiendavalt analüüsida.

<b>Mõju I</b>		<b>Alajaotis</b>	
<b>Avaldumine</b>			
<b>Edasine analüüs</b>	Oluliste mõjude osas on vajalik kirjeldada, kuidas on kavas mõju avaldumist seaduseelnõu koostamise protsessi käigus põhjalikumalt analüüsida.		

### 3.2. Ebaolulised mõjud, mida ei ole kavas täiendavalt analüüsida

<b>Mõju I</b>	-	<b>Alajaotis</b>	-
<b>Avaldumine</b>			
<b>Olulisus<sup>29</sup></b>	<b>Ulatus</b>		<b>Sihtrühma suurus</b>
	<b>Sagedus</b>		<b>Ebasoovitavate mõjude risk</b>
<b>Miks on mõju ebaoluline?</b>	Kuivõrd eesmärk on selgitada välja, milliseid mõjusid on otstarbekas hiljem täiendavalt analüüsida, siis tuleks eelkõige teistele ministriumidele kooskõlastamiseks saadetavas väljatöötamiskavatsuses nelja indikaatori abil selgitada, miks õigusakti ettevalmistaja ei pea mõnda määratletud mõjuliiki piisavalt oluliseks, et seda täiendavalt analüüsida.		

<sup>29</sup> V-väike, K-keskmine, S-suur

#### 4. Seaduse väljatöötamise tegevuskava ja järelhindamine

<b>Eeldatav kontseptsiooni valmimise ja kooskõlastamisele saاتمise aeg</b> (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	
<b>Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saاتمise aeg</b>	
<b>Eeldatav avaliku konsultatsiooni toimumise aeg</b>	
<b>Eelnõu eeldatav jõustumise aeg</b>	
<b>Kaasatavad valitsus- asutused ja valitsusvälised organisatsioonid</b>	
<b>Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed</b> (sh nii sisulise kui juriidilise analüüsi eest vastutavad ametnikud)	<i>Siim Sisu (<a href="mailto:siim.sisu@sm.ee">siim.sisu@sm.ee</a>) Juta Jurist (<a href="mailto:juta.jurist@sm.ee">juta.jurist@sm.ee</a>)</i>
<b>Järelhindamise toimumisaeg või järelhindamise ebavajalikkuse põhjendus</b>	<i>Üldjuhul tuleb õigusakti rakendamise järgselt kavandada järelhindamise läbiviimine, et hinnata eesmärkide saavutamist ja eeldatud mõjude avaldumist. Erandjuhtudeks, mil järelhindamine ei pruugi olla vajalik, on õigusaktid, mille puhul järelhindamise läbiviimine pole võimalik või otstarbekas (nt kui õigusakti rakendamine on teatud strateegia elluviimise üheks osaks, mille kohta kavatakse koostada terviklik mõjude analüüs). Soovitatav järelhindamise läbiviimise aeg on kolm aastat pärast õigusakti rakendamist – selleks ajaks peaks õigusakt saavutama oma eesmärgid. Juhul, kui see osutuks liiga lühikeseks või pikaks perioodiks (nt eesmärgid saavutatakse kiiremini või võtab nende saavutamine rohkem aega), on võimalik järelhindamist läbi viia ka varem või hiljem.</i>
<b>Järelhindamisel eesmärkide saavutamise ja mõjude avaldamise hindamiseks kasutatavad indikaatorid</b>	<i>Järelhindamise indikaatorite (mille alusel hinnatakse, kas soovitud eesmärk on saavutatud) valikul on oluline võtta arvesse, kui lihtne on indikaatorite kasutamiseks vajalikku informatsiooni võimalik koguda. Ühe indikaatori kohta informatsiooni kogumine ei tohi olla kulukam, kui saadava informatsiooni väärtus.</i>

## Lisa 4. Õigusakti eelnõu seletuskirja struktuur

### 1. Sissejuhatus

Selgitatakse õigusakti eelnõu põhisisu, nimetatakse eelnõu koostanud ministeerium ning eelnõu/kontseptsiooni autorite, juriidilise ekspertiisi teinud juristi ning keeleteimetaja nimed, ametikohad ja kontaktandmed. Seaduseelnõu puhul märgitakse, milline häälteenamus on Riigikogus eelnõu vastuvõtmiseks vajalik.

### 2. Õigusakti eesmärk

Põhjendatakse eelnõu algatamise vajalikkust (sh viidatakse võimalikele Justiitsministeeriumi poolt väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise käigus edastatud märkustele eelnõu vajalikkuse kohta ja esitatakse täiendavad põhjendused), antakse ülevaade probleemi reguleerimisest siseriikliku õiguse ja selle rakendamise praktika kohaselt ning sõnastatakse eelnõu eesmärgid ja nende saavutamise abinõud. Viidatakse eelnõu aluseks olevatele strateegiatele, arengukavadele ja programmidele. Kui seaduse eelnõu ja seletuskirja koostamisele eelnevalt on koostatud seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, mille kooskõlastamisel esitati seaduse koostamise otstarbekuse suhtes kahtlusi, antakse siinkohal ülevaade esitatud seisukohtadest koos ettevalmistaja täiendavate põhjendustega.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

- 3.1. esitatakse eelnõu ülesehitus ja selle põhjendus;
- 3.2. antakse ülevaade eelnõus käsitletud õigusinstituutidest teksti osade kaupa;
- 3.3. selgitatakse, miks on eelnõu objektiks olevaid suhteid vaja reguleerida eelnõus esitatud kujul;
- 3.4. esitatakse andmed selle kohta, kas eelnõu on kooskõlas põhiseadusega, Euroopa Liidu õigusega, välislepingutega, mis on Eesti suhtes jõustunud, ning nende välislepingute eesmärgi ja objektiga, millele Eesti Vabariik on alla kirjutanud või mille kohustuslikkuse kohta Eesti Vabariik on väljendanud oma nõusolekut, kuid mis ei ole veel Eesti Vabariigi suhtes jõustunud. Andmed peavad sisaldama viiteid nendele konkreetsetele õigusaktidele ja sätetele, millega kooskõla on analüüsitud;
- 3.5. nimetatakse teiste riikide õigusaktid, mis on olnud seaduse eelnõu ettevalmistamisel eeskujuks, ning analüüsitakse eelnõu vastavust nimetatud õigusaktidele;
- 3.6. kommenteeritakse aluseks olnud teiste riikide õigusaktide rakendamise kogemust. Õigusakti või selle sätete kehtetuks tunnistamise või muutmise korral esitatakse seletuskirjas

õigusaktide nende sätete loetelu, milles on viidatud kehtetuks tunnistatavale õigusaktile või kehtetuks tunnistatavale või muudetavale sättele.

#### 4. Õigusakti eelnõu terminoloogia

Esitatakse õigusakti eelnõu uued terminid, mis ei vasta õigusaktides kasutatud terminoloogiale, ja võõrkeelsed terminid ning põhjendatakse nende kasutamise vajalikkust. Määruse eelnõus võib kasutada seadusega sätestamata reguleeritava valdkonna termineid juhul, kui see on vajalik seaduse rakendamiseks ning kui see ei ole vastuolus seaduse terminoloogiaga.

#### 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Esitatakse eelnõu reguleerimisalaga seotud Euroopa Liidu määruste, direktiivide ja muude õigusaktide ning õigusaktide tõlgendamiseks vajaliku kohtupraktika loetelu. Eelnõu seletuskirjale lisatakse kohane Euroopa Liidu õigusallikate ja Eesti seaduse eelnõu võrdlustabel. Kui seaduse eelnõule on Eestis või välisriigis tehtud eelnõu Euroopa Liidu õigusele vastavuse selgitamiseks ekspertiis, lisatakse eelnõu seletuskirjale ekspertiisidokument ning eksperdi nimi, ametikoht ja aadress. Kui Euroopa Liidu õigusakt jätab liikmesriigile õiguse selle õigusakti siseriiklikuks täpsustamiseks, põhjendatakse eelnõu seletuskirjas siseriiklikult kehtestatava regulatsiooni olemust ja vajalikkust.

#### 6. Õigusakti mõjude analüüs

Kirjeldatakse läbiviidud mõjude analüüsi tulemusel selgunud õigusakti vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid sotsiaal-demograafilisi tagajärgi, mõjusid riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi. Kui õigusakti rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, lisatakse seletuskirjale eraldiseisev mõjude analüüsi aruanne, mille kokkuvõtte esitatakse seletuskirja põhiosas. Kui mõjude analüüsimisel kasutatakse täiendavaid sotsioloogilisi või statistilisi uurimusi või muid andmeid, viidatakse seletuskirjas kasutatud dokumentidele või lisatakse seletuskirjale nende koopiad. Selgitatakse, kas ja millal on õigusakti rakendamisejärgselt kavas viia läbi järelhindamine või põhjendatakse järelhindamise ebavajalikkust.

#### 7. Õigusakti rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud.

Esitatakse õigusakti rakendamiseks vajalike otseste kulutuste eelarve ning kulutuste katmise allikad ja kulutuste põhjendused. Kulutuste eelarve peab olema seotud riigieelarves ettenähtud või kavandatavate vahenditega. Käsitletavas osas kirjeldatakse ka õigusakti rakendamise mõjusid kohalike omavalitsuste

eelarvetele ning esitatakse muud kaudsete kulutuste prognoosid ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud. Kui kulutuste katmine toimub osaliselt või täielikult Euroopa Liidu vahenditest, märgitakse seletuskirjas Euroopa Liidu finantseeringute osakaal.

#### 8. Rakendusaktid

Põhjendatakse seaduse eelnõu volitusnormide vajalikkust ning esitatakse asjaomaste rakendusaktide loetelu ja nende kavandid ning kehtestamise tähtaeg või tähtpäev. Rakendusakti kehtestamise tähtaja või tähtpäeva valikul tuleb lähtuda volitava seaduse jõustumise tähtpäevast arvestusega, et volitav seadus ja selle alusel kehtestatavad rakendusaktid jõustuksid samaaegselt.

#### 9. Õigusakti jõustumine

Põhjendatakse õigusakti ja selle sätete jõustumise tähtpäeva valikut.

#### 10. Eelnõu kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon

Esitatakse, esitatakse ülevaade ministeeriumidelt (sh ka Riigikantseleilt ja ministritelt, kes ei juhi ministeeriumi) eelnõu kooskõlastamise käigus laekunud ettepanekutest ning arvamustest<sup>30</sup> ja osalusveebi vahendusel toimunud avaliku konsultatsiooni käigus laekunud ettepanekutest ja arvamustest ning nende arvestamisest. Arvestamata jäetud märkuste ja ettepanekute kohta koostatakse kooskõlastajate märkuste ja ettepanekute kaupa tabel, milles põhjendatakse märkuste või ettepanekute arvestamata jätmist.

---

<sup>30</sup> Lisatakse eelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitamise ja Vabariigi Valitsusele esitamise korral.

## **Lisa 5. Mõjude analüüsi aruande struktuur**

### 1. Mõjude analüüsi protsessi ülevaade

Esitatakse informatsioon mõjude analüüsi tellijate ja läbiviijate kohta, kaasatud ekspertide ja asjaomaste isikute ning institutsioonide kohta (sh kaasamise eesmärk, kaasamisel kasutatud meetodid, ülevaade kaasamise käigus tehtud ettepanekutest ja nende arvestamisest).

### 2. Probleemi määratlemine

Antakse ülevaade senisest olukorrast, probleemi olemusest ja selle avaldumisest. Kirjeldatakse probleemi tekke põhjuseid ja nende mõjutamisvõimalusi.

### 3. Eesmärgi määratlemine

Kirjeldatakse olukorda, mida soovitakse saavutada, viidates sealjuures võimalikult täpselt indikaatoritele, mis iseloomustavad soovitud olukorra saavutamist.

### 4. Eesmärgi saavutamiseks sobivad regulatiivsed meetmed

Kirjeldatakse eesmärgi saavutamiseks sobivaid alternatiivseid meetmeid ja nende põhisisu.

### 5. Alternatiivsete regulatiivsete meetmete mõjude analüüs

Antakse ülevaade mõjude hindamiskriteeriumidest ning alternatiivsete meetmete kaupa analüüsitud positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest, viidates muuhulgas eelnõu ja selle väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus kogutud valitsusasutuste ja asjaomaste isikute ning institutsioonide arvamusele.

### 6. Alternatiivsete meetmete mõjude võrdlemine

Esitatakse meetmete mõjude kokkuvõtlik analüüs, viidates asjaomaste isikute ning institutsioonide ettepanekute arvestamata jätmise põhjendustele, ja määratletakse eesmärgi saavutamiseks sobivaim vahend, võttes arvesse meetme tulemuslikkust, tõhusust ja kaasnevaid kõrvalmõjusid.

### 7. Järelhindamise kavandamine

Esitatakse järelhindamise tegevuskava, sh selle eeldatav toimumisaeg, peamised vaadeldavad mõjud/protsessid ja hindamise indikaatorid või põhjendatakse järelhindamise ebavajalikkust.

## Lisa 6. Järeldamise aruande struktuur

### 1. Õigusakti eesmärgid ja hindamiskriteeriumid

Kirjeldatakse järeldamise objektiks oleva õigusakti väljatöötamise ja rakendamise eesmärgid tulenevalt õigusakti seletuskirjast ja sellele lisatud dokumentidest ning kirjeldatakse, milliste kriteeriumide ja indikaatorite alusel hinnatakse nimetatud eesmärkide saavutamist.

### 2. Hinnang õigusakti eesmärkide saavutamisele ja mõjude analüüs

Analüüsitakse toimunud protsesside abil eesmärkide saavutamist ning õigusakti väljatöötamisel koostatud mõjude analüüsis kirjeldatud mõjude avaldumist. Tuuakse välja avaldunud positiivsed ja negatiivsed mõjud, mille avaldumist õigusakti väljatöötamisel ei osatud ette näha.

### 3. Huvirühmade tagasiside

Antakse peamiste puudutatud huvirühmade (kes soovivatult olid kaasatud ka õigusakti väljatöötamise protsessi) hinnang õigusakti eesmärkide saavutamise ning positiivsete ja negatiivsete mõjude avaldumise kohta.

### 4. Edasine tegevuskava

Kirjeldatakse edasist tegevuskava nii juhul, kui eesmärgid saavutati ja soovimatuid mõjusid ei ilmnenud kui ka juhul, kui eesmärgid ei saavutatud või kui esinesid soovimatuid mõjusid. Esimesel juhul analüüstitakse riikliku sekkumise edasist vajalikkust. Teisel juhul selgitatakse, kuidas püütakse tagada eesmärkide saavutamine või võidelda soovimatute mõjude vastu, sh milliseid organisatsioone kavatakse kaasata?



## Lisa 7. Mõjuvaldkonnad ja ministeeriumid

Nr	Mõjuvaldkond	Mõjuvaldkonna alajaotis	Ministeerium
1.	Keskkonnamõjud	Looduskeskkond	Keskkonnaministeerium
		Elukeskkond	Keskkonnaministeerium
2.	Majanduslikud mõjud	Mõju leibkondadele toimetulekule ja majanduslikele otsustele	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
		Mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
		Mõju halduskoormusele	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
		Mõju infoühiskonna arengule	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
		Mõju põllumajandusele	Põllumajandusministeerium
3.	Mõju regionaalarengule	Mõju regionaalarengule	Siseministeerium
4.	Mõju riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele	Mõju riigi üldisele julgeolekule	Kaitseministeerium
		Mõju riigi sisejulgeolekule	Siseministeerium/ Justiitsministeerium
		Mõju rahvusvahelistele suhetele	Välisministeerium
5.	Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste töökorraldusele	Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste töökorraldusele	Rahandusministeerium/ Siseministeerium
		Mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele	Rahandusministeerium
6.	Sotsiaalsed ja demograafilised mõjud	Mõju tervisele ja tervishoiule	Sotsiaalministeerium
		Mõju tööhõivele, töösuhte olemusele ja sisule ning töötingimustele	Sotsiaalministeerium
		Mõju võrdõiguslikkusele ja sotsiaalhoolekandele	Sotsiaalministeerium
		Mõju kodanikuühiskonna arengule	Siseministeerium
		Mõju haridusele ja kultuurile	Haridus- ja teadusministeerium/ Kultuuriministeerium
		Mõju rahvastikule	Rahvastikuministri büroo

# Lisa 8. Täiendavad juhendmaterjalid mõjude määratlemiseks ja mõjude analüüsi läbiviimiseks

## 1. Mõjude määratlemise kontrollküsimustikud

### 1.1. Keskkonnamõjud

#### 1. Õiguslik alus

Kohustus selgitada õigusakti vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid mõjusid keskkonnale on sätestatud Vabariigi Valitsuse 28.9.1999.a määruse nr 279 „Õigustlootvate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ §-s 34 lg 1<sup>31</sup> ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri § 49 lg 1 punktis 4 (kehtestatud Riigikogu juhatus 6.3.2001.a otsusega nr 59).

#### 2. Sisu ja vajalikkus

Keskkonnamõju hõlmab nii mõju loodus- kui elukeskkonnale, sh õhukvaliteeti, veevarude suurust ja kvaliteeti, pinnase kvaliteeti, kliimatingimusi, taastuvaid ja taastumatuid loodusressursse, bioloogilist mitmekesisust, floorat, faunat ja maastike, prügimajandust, keskkonnariskide tõenäosust ja ulatust, energiakasutust ja ettevõtete tegevuse tagajärgi ning loomade ning taimede tervist ja toidu ning sööda turvalisust<sup>32</sup>.

Keskkonnamõjude hindamise eesmärgiks on selgitada, hinnata ja kirjeldada kavandatava tegevuse eeldatavat mõju keskkonnale, analüüsida selle mõju vältimise või leevendamise võimalusi ning teha ettepanek sobivaima lahendusvariandi valikuks<sup>33</sup>.

Keskkonnamõjude hindamise olulisus on kaudselt rõhutatud ka Eesti Vabariigi Põhiseaduses<sup>34</sup>, nimelt sätestab § 5, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult.

#### 3. Teabeallikad

Keskkonnaministeeriumi koduleht: [www.envir.ee](http://www.envir.ee)

Keskkonnainfo koduleht: [www.keskkonnainfo.ee](http://www.keskkonnainfo.ee)

Statistikaameti keskkonna valdkonna statistika (<http://www.stat.ee/index.php?id=10724>).

#### 4. Kontrollküsimused keskkonnamõju väljaselgitamiseks

<sup>31</sup> RT I 1999, 73, 695;

<sup>32</sup> European Commission, 2005. Impact Assessment Guidelines, lk 30-31. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA%20guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf)

<sup>33</sup> [http://www.seit.ee/sass/?ID=1&L\\_ID=138](http://www.seit.ee/sass/?ID=1&L_ID=138)

<sup>34</sup> RT 1992, 26, 349

4.1. Kas eelnõu mõjutab looduskeskkonda (sh õhku, vett, pinnast, taimestikku ja loomastikku)?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab õhu kvaliteeti, sh suurendab või vähendab õhusaastet?
  - *Keskkonnatasude seaduse muutmise seadus, mis vabastab põllumajandusettevõtjad saastetasu maksimisest metaaniheidete eest, mõjutab ettevõtjaid küll majanduslikult positiivselt, kuid võib samas kaasa tuua ka metaaniheidete suurenemise.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab veekogude seisundit, sh suurendab või vähendab pinnavee ja/või põhjavee kvaliteeti; mõjutab veevarude, sh joogivee varude hulka?
  - *Veeseaduse muutmise seadusega kehtestatakse laevadelt saasteainete merreheitmise keeld ning määratletakse merekeskkonnale tekitatud kahju ja selle tuvastamise kriteeriumid, mis peaks vähendama uue merereostuse tekkimist*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab mulla ja pinnase kvaliteeti, sh suurendab või vähendab pinnase saastet, või kasutuskõlbliku pinnase suurust, sh maakasutuse muudatused - ehitustegevus, rohealade säilimine?
  - *Maapõueseaduse muutmise seadusega planeeritakse kaevandamislubade andmisel ja kaevandamistegevuse juures senisest enam arvesse võtta keskkonnakaitse aspekti, mis peaks ära hoidma kahjulikku keskkonnamõju nii pinnasele kui ka maapõuele.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab loodusressursside tarbimist (nt põhjustab taastuvate loodusressursside tarbimist nende taastumisest kiiremas tempos või suurendab või vähendab taastumatute loodusressursside tarbimist?)
  - *Maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõuga kavatakse põlevkivi kaevandamise tingimuseks seada spetsiaalse loa saamine majandus- ja kommunikatsiooniministrilt, mis peaks tagama suurema kontrolli põlevkivi kasutamise üle.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab looduse mitmekesisust (taime- ja loomaliikide arvu, nende elukeskkonda, toitumisvõimalusi, levikut ja omavahelisi suhteid)?
  - *Jahiseaduse muutmise seadusega lisatakse vääртеokoosseisud jahipidamise nõuete rikkumise eest peaksid vähendama jahilubadeta küttimist ning seeläbi parandama loomaliikide arvukuse planeerimist.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab kasvuhoonegaaside ja teiste osoonikihti hõrendavate ainete kiirgust atmosfääri?
  - *Elektrituru seaduse muutmise seadus pakub erinevaid toetuskeeme elektri taastuv- ja koostootjatele, mis vähendab põlevkivi kasutamist elektri tootmiseks ning vähendab kasvuhoonegaaside tootmist.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab Natura 2000 võrgustiku nimekirja kantud alasid?
  - *Looduskaitse seaduse muutmise seadusega tekib hüvitusmeetmete rakendamise kohustus isikule, kes on saanud tegevusloa, mis mõjutab Natura 2000 alasid, mistõttu on tagatud võimaliku kahjuliku tegevuse hüvitamine.*

#### 4.1. 4.2. Kas eelnõu mõjutab elukeskkonda, sh elutingimusi ja heaolu?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab energialiikide kasutamise osakaale, nt mõjutab tarbijate energiakasutuse eelistusi, mõjutab tootmise energiasõltuvust või mõjutab energia tarbimist suurenemise või vähenemise suunas?
  - *Seadmete energiatõhususe seadusega luuakse loetelu seadmetest, mille suhtes kohaldatakse energiatõhususe ja ökodisaini nõudeid, mille mõjuks peaks olema säästlikum energiakasutus.*
- ✓ Kas eelnõu suunab elurajoonide, tööstuse või muu tegevuse paiknemist?
  - *Veeseaduse ja keskkonnajärevalve seaduses, seoses üleujutusdirektiivi rakendamisega, tuleb koostada üleujutusohu kaardid, mis võimaldavad paremini kavandada piirkondades ettevõtete, elamute ja muude objektide paiknemist selliselt, et hoitakse ära võimalikest üleujutustest tekkida võiv kahju.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab liiklusvajaduse suurust, sh eri transpordiliikide nagu sõiduautode, rongi, laeva või mereliikluse osakaalude muudatusi?
  - *Veeseaduse muutmise seadus, millega kavandati igat Eestit veeteedel läbivale naftatonnile lisada maks, muudaks tasakaalu veeteede ja raudtee transiidi vahel.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab elukeskkonna kvaliteeti, sh saaste, müra, vibratsiooni suurenemist või vähenemist (nt maakasutuse muutmise tõttu)?
  - *Välisõhu kaitse seaduse kohaselt tuleb transpordisõlmede ning tootmis- ja teenindusobjektide kavandamisel vältida territooriume, kus ebasoodsate ilmastikutingimuste korral on välisõhku eraldunud saasteainete hajumine loodus- või tehisoludest tingitud põhjustel takistatud.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab keskkonnariskide (sh kliimamuutus, looduskatastroofid, õnnetused) tõenäosust või ulatust ja võimalust nendeks valmistuda või sellega kohaneda?
  - *Päästeseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses nähakse ette uued kohustused päästeasutustele, mille tagajärjel peaks olema selgemalt jaotunud vastutusvaldkonnad erinevate loodus- ja muude õnnetustele reageerimisel.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab otse või näiteks transpordikorralduse või ehitamise kaudu kogukondade erinevate tegevuste poolt moodustatavat tervikut, ehitisi, maastikku, linnapilti või kultuuriliselt väärtuslikke alasid või objekte ning maakasutust?

*Maakorraldusseaduse alusel lähtutakse maakorralduse läbiviimisel maakorralduse nõuetest, territoriaalplaneeringuga määratud kinnisasja sihtotstarbest, kinnisasja omaniku õigustest ja üldistest huvidest.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab inimeste keskkonnateadlikkust, keskkonna-alaseid hoiakuid, käitumist või väärtusi?

- *Pakendiseaduse muutmise seadus paneb taaskasutusorganisatsioonidele kohustuse teavitada inimesi pakendite taaskasutamise kohustusest, mis suurendab prügi sorteerimise populaarsust.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab jäätmete tekke või taaskasutamise suurenemist või vähenemist?

- *Pakendiseaduse muutmise seadus paneb kõigile pakenditootjatele kohustuse tagada oma pakendite taaskasutus, mis suurendab üldist pakendite taaskasutamise taset.*

## 1.2. Majanduslikud mõjud

### 1. Õiguslik alus

Kohustus selgitada õigusakti vastuvõtmisega kaasnevat arvatavat majanduslikke mõjusid on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrus 28.9.1999.a määruse nr 279 „Õigustlootvate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ §-s 34 lg 1<sup>35</sup> ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri § 49 lg 1 punktis 3 (kehtestatud Riigikogu juhatus 6.3.2001.a otsusega nr 59).

### 2. Sisu ja vajalikkus

Majanduslikud mõjud ilmnevad, kui peale sekkumist leiavad aset muutused üksikindiviidi, leibkondade, ettevõtete, kolmanda sektori, riigiasutuste või ühiskonna majanduslikes suhetes. Majanduslikud mõjud hõlmavad järgmisi valdkondi:

- ✓ Leibkondade majanduslik toimetulek;
- ✓ Ettevõtluskeskkond ja ettevõtete tegevus (sh konkurents ja turu toimivus, mõjud väikeettevõttele ja alustavatele ettevõtetele ning investeringutele ja innovatsioonile);
- ✓ Halduskoormus;
- ✓ Infoühiskonna areng;
- ✓ Põllumajanduse areng.

Majanduslikud mõjud ilmnevad kui peale sekkumist leiavad aset muutused teenuste või toodete tootmises, jaotamises või tarbimises. Majanduslikult võivad mõjutatud olla nii üksikindiviidid, perekonnad, organisatsioonid ning ka riik tervikuna.

Majanduslike mõjude hindamisel tuleb arvestada Eesti Vabariigi Põhiseaduse<sup>36</sup> § 29 (õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, riik korraldab kutseõpet ja abistab töötajaid töö leidmisel, töötingimused on riigi kontrolli all), § 31 (õigus tegelda ettevõtlusega), § 32 (omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud).

### 3. Teabeallikad

Valitsuse poliitikate eelarveliste ja majanduslike mõjude hindamiseks on käsiraamatuna kasutatav kogumik nr 31, „Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil“. Phare, OCDE, 2001. <http://www.riigikantselei.ee/index.html?id=1642/>. Kogumik annab ülevaate mõjude hindamise eesmärkidest, eelarveliste ja majanduslike mõjude hindamisest, konsulteerimise kasutamisest ning sisaldab viiteid, linke ning juhiseid seaduste ja määruste mõjude hindamiseks.

<sup>35</sup> RT I 1999, 73, 695

<sup>36</sup> RT 1992, 26, 349

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid:

10. mai 2002.a otsus nr 3-4-1-3-02 (<http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9381,9394,9400&tekst=RK/3-4-1-3-02>) – rahvusoperi seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, ettevõtlusvabaduse piiramine;

12. juuni 2002.a otsus nr 3-4-1-6-02 (<http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9381,9394,9400&tekst=RK/3-4-1-6-02>) – käibemaksuseaduse põhiseaduspärasuse hindamine, ettevõtlusvabaduse piiramine.

Statistikaameti majandusvaldkonna statistika veebilehel <http://www.stat.ee/majandus>. Lisaks

Statistikaameti poolt läbiviidav leibkonna eelarve uuring, tööjõu-uuring ja väliskaubanduse uuringud.

Äreregister: [www.eer.ee](http://www.eer.ee).

Maksu- ja Tolliamet: [www.emta.ee](http://www.emta.ee). Vt erinevad maksustatistika ülevaated ja infomaterjalid.

Maailmapanga Doing Business koduleht (<http://www.doingbusiness.org/>) - ettevõtlust puudutavate regulatsioonide ja nende rakendamise hindamisele pühendatud projekt.

IMD: International Institute for Management Development kodulehel ([www.imd.ch](http://www.imd.ch)) avaldatud uuringud.

#### 4. Kontrollküsimused majanduslike mõjude väljaselgitamiseks

##### 4.1. Kas eelnõu mõjutab leibkondade toimetulekut või majanduslikke otsuseid

- ✓ Kas eelnõu mõjutab leibkondade kulusid või tulusid (nt muutuvad maksumäärad- või baas, toetused) või leibkondade vara hulka või väärtust?

- *Tulumaksuseaduse muutmise seadusega alandatakse tulumaksumäära, mis mõjutab otseselt leibkondade tulusid.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab (suurendab või vähendab) elanikkonnarühmade sotsiaalmajanduslikku ebavõrdsust, tõrjutust, vaesust? See tähendab, et mõne sotsiaalse grupi (riskigrupi) toimetulek muutub enam võrreldes teiste gruppidega. Mõju ilmneb nt üksikvanemate, vanurite, paljulapseliste perede, rahvusvähemuste, teatud piirkonna elanike, teatud ameti esindajate või teiste gruppide toimetulekus.

- *Pensionikindlustuse muutmise seadusega tõstetakse pensioni baasosa ja rahvapensioni määra, millega mõjutatakse eelkõige seda pensionäride gruppi, kes saavad kõige väiksemaid pensione.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab leibkondade tarbimiskäitumist, sh muutuvad tarbimisotsused (struktuur, kaht), muutub tarbimise, säästmise ja investeerimise vahekord?

- *Kogumispensionide seaduse muutmise seadusega vähendatakse pensionifondide tasumäärasid ning kaotatakse väljalasketasud, mis muudab pensionifondide tingimused isikutele paremini arusaadavamaks ning soodustab nendega liitumist ning seega ka suurendab säästmist.*

##### 4.2. Kas eelnõu mõjutab ettevõtluskeskkonda ja ettevõtete tegevust?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab kehtestatud makse, tasusid või ettevõtlustoetusi otseselt (näiteks tulumaksu või ettevõtlustoetuste määrade muudatused) või kaudselt (näiteks muudatused seoses tööjõu sissetulekute maksustamisega või tollimäärade muutmine)?
  - *Perioodi 2004-2006 struktuuritoetuse seaduse muudatustega võimaldatakse projektide elluviimise lõpptähtaega pikendada põhjendatud juhtumite korral, mis annab võimaluse rohkematel ettevõtetel struktuuritoetusi kasutada.*
  
- ✓ Kas eelnõu põhjustab muutusi äritegevuse suunitluses?
  - *Arengufondi abil tehakse investeeringuid alustavasse teadmisk- ja tehnoloogiamahukasse Eesti ettevõtlusse ning pakutakse vastavatele ettevõtjatele juhtimisalast tuge, mis muudab äritegevuse suunitluse teadmismahukale ja innovaatilisemale tegevusele.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab äritegevuse aktiivsust või investeeringuid mõnda ettevõtlussektorisse?
  - *Arengufondi abil tehakse investeeringuid alustavasse teadmisk- ja tehnoloogiamahukasse Eesti ettevõtlusse ning pakutakse vastavatele ettevõtjatele juhtimisalast tuge, mis suurendab äritegevuse aktiivsust teadmismahukas ettevõtlussektoris.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab ettevõtetevahelist konkurentsi, st takistab, piirab või moonutab konkurentsi ettevõtete vahel, sh Eesti ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet?
  - *Arengufondi seaduse eelnõu alusel toetatakse väikest osa ettevõtetest, mis võib panna teised ettevõtted ebasoodsasse konkurentsipositsiooni.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab uute ettevõtete pääsu turule (näiteks piirangud lubade, litsentside näol), turu koondumistaset ja ettevõtete konkurentsimeetodite (nagu hinnad, kvaliteet, reklaam) kasutamist?
  - *Tarbijakaitse seaduse muutmise seadus kehtestab reegli, mille alusel hinnata, kas kaubandustava on ebaaus, ning sätestab tarbijate suhtes ebaausate kaubandustavade kasutamise keelu, mis muudab ka ettevõtete konkurentsipositsioone ja nende kasutatavaid ärimeetodeid.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab eelkõige väikeettevõtteid või äritegevust alustavaid ettevõtteid või teisi majanduslikult vähemkindlustatud ettevõtteid (sh füüsilisest isikust ettevõtjaid)?
  - *Äriseadustiku muutmise seadusega võimaldatakse äriregistri avalduste läbi vaatamine ja registrikannete tegemine kiirmenetluse korras interneti teel, mis eelkõige võimaldab äritegevust alustada senisest oluliselt kiiremini.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab mõne kindla tegevusalaga seotud ettevõtete või majandussektori toimetulekut?



- *Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse alusel lisatakse finantsteenuseid pakkuvatele ettevõtetele uusi nõudeid sularahatehingutest teavitamiseks, mis võib lisada ettevõtetele olulisi lisakulusid.*
  - ✓ Kas eelnõu mõjutab (edendab või takistab) innovatsiooni ehk uute tootmismeetodite, toodete ja teenuste väljatöötamist, samuti uurimis- ja arendustegevust?
    - *Arengufondi seaduse eelnõu alusel toetatakse ettevõtteid, kes tegelevad innovaatiliste toodete ja teenuste väljatöötamisega.*
  - ✓ Kas eelnõu mõjutab (suurendab või vähendab) ettevõtete rahvusvahelistumist (nt elavdab ettevõtete eksporditegevust, soodustab sissetulevaid ja väljaminevaid välisinvesteeringuid jne)?
  - ✓ Kas eelnõu mõjutab ettevõtetevahelist koostööd eriti väike- ja keskmise suurusega ettevõtete vahelise koostöö edendamist?
- 4.3. Mõju halduskoormusele: kas eelnõu mõjutab ettevõtetele, mittetulunduslike organisatsioonidele või füüsiliste isikutele õigusaktide rakendamisega kaasnevaid infokohustuste täitmisega kaasnevaid kulusid (st kulud, mis tekivad õigusaktiga nõutud informatsiooni haldamisel ja edastamisel riigile või kolmandatele osapooltele)?
- ✓ Kas eelnõu mõjutab (suurendab või vähendab) ettevõtete, mittetulunduslike organisatsioonide või kodanike poolt riigile teabe edastamise kohustust ja sellega kaasnevaid kulusid? St nii info hulka kui selle kogumise, sisestamise ja kontrolliga seotud tööprotseduure või toiminguid?
    - *Äriseadustiku muutmise seaduse alusel on võimalik osaühingu asutamisel osakapital maksta kohe ettevõtte arvelduskontole, mis kaotab ära senise vahelüli, mil raha tuli kanda kohtu deposiitkontole, millega väheneb osaühingu asutamiseks vajalike protseduuride arv ja nende asutamise aeg.*
  - ✓ Kas eelnõu mõjutab ettevõtte tegevuseks vajalike kooskõlastuste taotlemisega kaasnevate menetlustoimingute (nt loa või litsentsi taotlus, tegevusaruande või registrikande esitamise kohustus jne) hulka või olemasolevate toimingute töömahukust ja sellega kaasnevaid kulusid, nt lisanduvad või vähenevad otsesed (lõivud) või kaudsed kulud (notaritasud, ekspertiisid)?
    - *Äriseadustiku muutmise seaduse alusel peavad ettevõtted alates 2010. aastast majandusaasta aruandeid esitama äriregistrit pidavale kohtule elektrooniliselt, mis vähendab kohtute registriosakonna ja ettevõtete halduskoormust*
  - ✓ Kas eelnõu mõjutab nõudeid, mis puudutavad mõne täiendava tööprotseduuri läbiviimist või tekib kohustus spetsiaalse tehnika hankimiseks?

- *Elektroniilise side seaduse muutmise seadusega luuakse õiguslikud alused elektroniilise side liiklusandmete salvestamiseks ja säilitamiseks, mis toob internetiteenusepakkujatele kaasa ulatuslikud lisakulutused ning vajaduse hankida mälu-seadmeid andmete säilitamiseks.*

#### 4.4. Kas eelnõu mõjutab infoühiskonna arengut?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab ühiskonna elutähtsate funktsioonide (vt hädaolukorras valmisoleku seadus § 7 lg 2) sõltuvust infotehnoloogiast või andmesidevõrkudest?
  - *Tervise infosüsteemi seaduse eelnõu loob aluse isikute terviselugude koondamiseks ühtsesse tervise infosüsteemi, mistõttu muutub tervishoiusüsteem sõltuvaks infotehnoloogiast.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab mõne infoühiskonnateenuse kasutamist ja kättesaadavust, nt kas eelnõust tulenevate uute teenuste kasutamine eeldab erilisi seadmeid või oskusi ja võtab arvesse eri inimrühmade vajadusi?
  - *Äriseadustiku muutmise seaduse alusel peavad ettevõtted alates 2010. aastast majandusaasta aruandeid esitama äriregistrit pidavale kohtule elektroniiliselt, mis eeldab isikute teavitamist vastavast süsteemist.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab infoühiskonnateenuste pakkumist, sisu või selliseid teenuseid pakkuvate ettevõtete tegevust?
  - *Elektroniilise side seaduse muutmise seadusega luuakse õiguslikud alused elektroniilise side liiklusandmete salvestamiseks ja säilitamiseks, mis toob internetiteenusepakkujatele kaasa ulatuslikud lisakulutused.*

#### 4.5. Kas eelnõu mõjutab põllumajanduse arengut?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab Eestis toodetava, töödeldava või tarbitava toidu kvaliteeti?
- ✓ Kas eelnõu mõjutab taime- või loomakasvatuses kasutatavate taimede ja loomade tervislikku seisundit, valdkonnas tegutsemiseks vajaliku kvaliteetse tööjõu olemasolu, taime- ja loomakasvatavate investeerimisvõimalusi ja teisi valdkonnas tegutsemise eeldusi?
- ✓ Kas eelnõu mõjutab kalandusega, taime- või loomakasvatusega tegelevate ettevõtjate arenguvõimalusi, konkurentsivõimet?
- ✓ Kas eelnõu mõjutab kalavarusid, püügivõimsust või teisi kalandusega tegelemise eeldusi?
- ✓ Kas eelnõu mõjutab põllumajandusega (sh taime- ja loomakasvatus, kalandus) tegelemiseks vajaliku keskkonna (sh näiteks maastike, veekogude) säilimist?

### 1.3. Mõju regionaalarengule

#### 1. Õiguslik alus

Kohustus selgitada õigusakti vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid mõjusid keskkonnale on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrus 28.9.1999.a määruse nr 279 „Õigustlootvate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ §-s 34 lg 1<sup>37</sup> ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri § 49 lg 1 punktis 4<sup>1</sup> (kehtestatud Riigikogu juhatuse 6.3.2001.a otsusega nr 59).

#### 2. Sisu ja vajalikkus

Õigusaktil on mõjud regionaalarengule kui selle rakendumine mõjutab otseselt või kaudselt mõne üksiku või paljude piirkondade arengut ja arengueelduseid või regionaalpoliitika eesmärkide saavutamist. Sellest tulenevalt hõlmavad mõjud regionaalarengule nii otseseid kui kaudseid mõjusid riigi regionaalarengu üldistest eesmärkidest<sup>38</sup> lähtuvalt:

- 1) Inimeste pühivajaduste ja elukvaliteedi heale tagatusele igas Eesti paigas;
- 2) Eri piirkondade püsiva konkurentsivõime tagatusele.

Eesti regionaalarengu strateegia peamiseks eesmärgiks on kõigi piirkondade jätkusuutliku arengu tagamine, tuginedes piirkondade sisestele arengueeldustele ja eripäradele. Seeläbi peab õigusaktide regionaalarengule avalduvate mõjude hindamine olema suunatud hinnangu andmisele, kas ja millist mõju avaldab kavandatavate õigusaktide rakendamine erinevate piirkondade arenguolukorrale ja –eeldustele. Kuna iga üksik õigusakt tervikuna või mingi osa õigusaktist võib avaldada eri regioonide lõikes erineval viisil, olenevalt eeskätt regiooni geograafilistest (s.h asukohalistest), demograafilistest ja majandusliku struktuuri iseärasustest, tuleb erilist tähelepanu pöörata hinnangutele, kas õigusaktil on eripärane mõju mõnele kindlale regioonile või regiooni tütübile.

Sellest tulenevalt tuleb regionaalarengumõjusid hinnata eri tüüpi regioonide ja riigi eri piirkondades asuvate regioonide lõikes. Hindamisel esmajärjekorras kasutavateks regionaalüksusteks on kohaliku omavalitsuse üksused (s.h eraldi linnalised ja maalised omavalitsused) ja maakonnad. Eelnõu sisust sõltuvalt on hindamisel väga oluline kasutada ka muud geograafilist või funktsionaalset piirkondlikku liigitust - nagu linnad; maapiirkonnad (s.h linnalähedased maapiirkonnad, keskustest kaugemad maapiirkonnad, hõreda asustusega maapiirkonnad, maalised keskused); saared; rannapiirkonnad; muud riigi eri osadena eristatavad regioonid (nt. Lõuna-Eesti, Ida-Virumaa, kultuurilis-geograafiliselt eristuvad Peipsiveere alad) vms.

Regionaalarengu mõjud on olemuselt horisontaalsed ning ilmnevad nii majandus-, sotsiaal-demograafiliste, kultuuriliste kui keskkonnamõjude ruumiliste väljunditena, mistõttu võib nende puhul kasutada ühe alusena ka taoliste valdkondade mõjude hindamiseks pakutud viise. Eelnõu

<sup>37</sup> RT I 1999, 73, 695;

<sup>38</sup> Tulenevalt Eesti regionaalpoliitika eesmärkidest, vastavalt Eesti regionaalarengu strateegiale aastateks 2005-2015.

regionaalarengule avalduva mõju hindamisel tuleb analüüsida, kuidas eri regioonide olukord eelnõuga seotud meetmete rakendamise tulemusel eelnimetatud tegurite osas muutub. Eriti tuleb hinnata, kas eelnõu ei nõrgenda mõne regiooni arengupositsiooni ja -eeldusi.

Regioonide majandusarengu vaatenurgast on tähtsad piirkondade ettevõtete arengueeldustega seotud mõjud, nagu piirkondliku ettevõtluskeskkonna edendamine, investeeringute toetamine ning vajaliku hulga ja oskustega tööjõu saadavuse tagamine jms. Sotsiaal-demograafiliste ja kultuuriliste regionaalarengu mõjude vaatenurgast on oluline, kuidas avalduvad mõjud eri regioonide elanike heaolule ja elukvaliteedile ja võrdsetele võimalustele. Keskseks küsimuseks on siin, kuidas avalikke teenuseid (s.h sotsiaal-, tervishoiu, haridus-, turva-, ühistranspordi- ja vaba-aja teenused) ja nende korraldust puudutavad õigusaktid mõjutavad vastavate teenuste kättesaadavust eri regioonides<sup>39</sup>. Piirkonnaspetsiifiliste eripärade ja arengueelduste säilimise osas on oluline hinnata, kuidas eelnõu mõjutab teatud regioonide traditsiooniliste tegevusalade ning kultuuriliste ja looduslike eripärade säilimisele ja arengu jätkusuutlikkusele. Keskkonnamõjude puhul on oluline eeskätt inimeste piirkondliku hea-olu ja elukvaliteedi ning keskkonnamõjude taseme ruumilise ühtluse aspektide hindamine.

### 3. Teabeallikad

- Eesti regionaalarengu strateegia 2005-2015, kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/5368>;
- Soome Vabariigi Justiitsministeerium, õigusaktide mõjude hindamise juhendmaterjal „Impact Assessment in Legislative Drafting“, kättesaadav: <http://www.om.fi/en/Etusivu/Julkaisut>;
- Siseministeeriumi ametlik veebilehekülg, rahvastiku ja regionaalvaldkond (kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/153>);
- Maakondlikud, kohaliku omavalitsuste üksuste ning muud piirkondlikud arengukavad ja planeeringudokumentid;
- Tartu Ülikooli Geograafia Instituut, teostatud teadusuuringud ja kraaditööd kättesaadavad: <http://www.lote.ut.ee/355469>;
- Ülikoolide ning muude teadus- ja uurimisasutuste regionaalarengut käsitlevad uuringud ja analüüsid;
- Statistikaamet: [www.stat.ee](http://www.stat.ee);
- Eesti Linnade Liit: [www.ell.ee](http://www.ell.ee);
- Eesti Maaomavalitsuste Liit: [www.emovl.ee](http://www.emovl.ee).

### 4. Kontrollküsimused regionaalarengu mõjude väljaselgitamiseks

### 5. Kontrollküsimused regionaalarengu mõjude väljaselgitamiseks

4.1 Kas ja kuidas õigusakti eelnõu mõjutab riigi regionaalpoliitika üldiste eesmärkide saavutamist?

---

<sup>39</sup> Soome Justiitsministeerium. 2007. „Õigusaktide mõjude hindamine. Juhised“

- ✓ Kas eelnõu mõjutab inimeste põhivajaduste tagatust igas Eesti piirkonnas (*hinnates seejuures eelnõu regionaalseid mõjusid inimeste liikumisvõimaluste, töövõimaluste, hariduse ja muude põhiteenuste, elukeskkonna kvaliteedi ning ja eneseteostusega seotud valikuvõimaluste tagatusele*)?
  - *Perioodil 2007-2013 antava struktuuritoetuste seaduse järgi toetatakse regionaalselt tasakaalustatud arengu eesmärgil avalike teenuste kättesaadavust väljaspool suurlinnasid.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab Eesti eri piirkondade majandusliku konkurentsivõime püsivat tagatust (*hinnates seejuures, kas ja kuidas eelnõu mõjutab eri piirkondade aeg-ruumiliste vahemaade muutuseid; erinevate piirkondade ja piirkondlike institutsioonide vahelist koostööd; piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste ärakasutamist majandustegevuses ja muid piirkondade majandusarengu eelduseid*)?
  - *Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus, mille alusel rakendatakse erinevaid põllumajandustoetusi ja maaelu arengu toetusi mõjutab ettevõtete tegevuseeldusi ja konkurentsivõimet ja eeskätt maapiirkondades toetab ka ettevõtlusstruktuuri mitmekesistumist maapiirkondades (läbi konkreetsete meetmete, mida seaduse alusel rakendatakse)*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab erinevate Eesti piirkondade koostööd ja sidusust ülepiiri regioonidega<sup>40</sup> ning ülejäänud Euroopaga?
  - *Euroopa Regionaalarengu Fondi üldmäärus (nr 1080/2006), mille alusel rakendatakse muuhulgas erinevaid territoriaalse koostöö prioriteedi alameetmeid, mis aitavad suurendada Eesti eri piirkondade sidusust ülepiiri regioonidega ja muu Euroopaga.*
  - *Samuti mõjutab sidususe suurenemist ülepiiriregioonidega näiteks Piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooniga ühinemise seadus, mis kohustab juhul kui keskkonnamõju hindamise dokumentatsiooni käigus on tuvastatud piiriülene keskkonnamõju, alustama mõjutatava poolega konsultatsioone, s.h kavandatava tegevusega kaasneda võiva ebasoovitava piiriülese keskkonnamõju vähendamiseks või ärahoidmiseks võetavate meetme osas.*

#### 4.2. Kas ja kuidas õigusakti eelnõu mõjutab eri piirkondade regionaalarengut kujundavaid tegureid?

- ✓ Kas eelnõuga kaasneb mõjusid (*sh nii keskkonna-, majandus-, sotsiaal-demograafilised, kultuurilised mõjud*), mis avaldavad mõju ainult kindlatele piirkondadele või avalduvad kindlates piirkondades selgelt erineval viisil ja ulatuses kui teistes?

---

<sup>40</sup> Ülepiiri regioon – mistahes piirkond, mis asub mõnes naaberriigis vahetult teisel pool Eesti Vabariigi välispiiri.

- Näiteks erinevad keskkonnapiiiranguid seadvad õigusaktid, saastetasude korraldust reguleerivad õigusaktid, kalapüügi ja jahipiiranguid seadvad õigusaktid jne võivad olla näideteks õigusaktidest, mis mõjutavad piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste või eripärade säilimist (nt saartel, kaevanduspiirkondades jm).
  - Samuti Elektrituru seaduse muutmise seadus pakub erinevaid toetuskeeme elektri taastuv- ja koostootjatele, mis vähendab põlevkivi kasutamist elektri tootmiseks ning vähendab kasvuhoonegaaside tootmist, mis mõjutab kõige otsesemalt piirkondi, kus tegeletakse põlevkivist elektri tootmisega.
- ✓ Kas eelnõu mõjutab mõne piirkonna elanikkonna haridusliku- ja vanusstruktuuri või elanike arvu ja rändesaldo<sup>41</sup> muutuseid (sh. kas soodustab suuremat koondumist mõnda tüüpi piirkondadesse või sealt väljarännet)?
- Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seaduse raames toetatakse regionaalselt tasakaalustatud arengu eesmärgil avalike teenuste kättesaadavust väljaspool suurlinnasid, mis võib soodustada teataval määral isikute elama jäämist ka maapiirkondadesse.
- ✓ Kas eelnõu mõjutab avalike põhiteenuste (haridus-, kultuuri-, sotsiaal-, tervishoiu-, turva- ja pääste- ning ühistransporditeenused) või muude äri- ja vaba-aja teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti eri piirkondade lõikes?
- Postiseaduse muutmise seadus (jõustus 1. jaanuaril 2009.a), millega muudeti standardeid kojukandes ja selle perioodilisuses, muutis posti- ja sideteenuste kättesaadavust hõreasustuspiirkondades halvemaks.
- ✓ Kas eelnõu mõjutab mõne piirkonna ettevõtete demograafiat ja struktuurset mitmekesisust või ettevõtete konkurentsivõime- ja tegevuseelduste piirkondlikku ebavõrdsust (nt. ettevõtluskeskkonna arendamiseks suunatavate avalike vahendite ja investeringute suuruse, ettevõtete tegevuskulude, piirkondliku ettevõtlusstruktuuri mitmekesisuse, teadus-arendustegevuse eelduseid jms osas)?
- Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus, mille alusel rakendatakse erinevaid põllumajandustoetusi ja maaelu arengu toetusi mõjutab ettevõtete tegevuseeldusi ja konkurentsivõimet ja eeskätt maapiirkondades toetab ka ettevõtlusstruktuuri mitmekesisustumist maapiirkondades (läbi konkreetsete meetmete, mida seaduse alusel rakendatakse)

---

<sup>41</sup> Rändesaldo - asula või piirkonna sisse- ja väljarändejuhtude arvu vahe

- ✓ Kas eelnõu mõjutab mõne piirkonna töötust ja tööhõivet (*sh töökohtade arvu ja töötuse määra*) või mõjutab (*suurendab või vähendab*) eri piirkondade vahelisi tööhõive erinevusi?
  - *Erinevad keskkonnapiiranguid seadvad õigusaktid - kalapüügi ja jahipiiranguid seadvad õigusaktid jne võivad olla näideteks õigusaktidest, mis mõjuvad piiravalt mõne kindla piirkonna traditsiooniliste ettevõtlus- ja tegevusaladele, võivad suurendada töötust nendes piirkondades (nt. saartel ja rannikualadel) ja suurendada ühtlasi eri piirkondade vahelisi tööhõive erinevusi.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab piirkondlikke erisusi elanike sotsiaal-majandusliku toimetulekuvõime (*s.h sissetulekute suuruse*) või elukalliduse osas?
  - *Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seaduse raames toetatakse regionaalselt tasakaalustatud arengu eesmärgil avalike teenuste kättesaadavust väljaspool suurlinnasid, mis võib vähendada piirkondlikke erisusi elanike sotsiaal-majanduslikus toimetulekuvõimes tervikuna.*
  
- ✓ Kas eelnõu rakendamine mõjub ohustavalt mõne piirkonnaspetsiifilise eripära või arengueelduse säilimisele (*sh kas eelnõu mõjutab mõnes piirkonnas väljakujunenud traditsioonilise tegevusala või mõne muu kultuurilis-ajaloolise ja loodusliku eripära säilimist ning selle arengu jätkusuutlikkust*)?
  - *Elektrituru seaduse muutmise seadus pakub erinevaid toetusskeeme elektri taastuv- ja koostootjatele, mis vähendab põlevkivi kasutamist elektri tootmiseks ning vähendab kasvuhoonegaaside tootmist, mis mõjutab kõige otsesemalt piirkondi, kus tegeletakse põlevkivist elektri tootmisega. Samuti erinevad keskkonnapiiranguid seadvad õigusaktid, saastetasude korraldust reguleerivad õigusaktid, kalapüügi ja jahipiiranguid seadvad õigusaktid jne võivad olla näideteks õigusaktidest, mis mõjutavad piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste või eripärade säilimist (nt saartel, kaevanduspiirkondades jm).*

4.3 Kas ja kuidas õigusakti eelnõu mõjutab kohaliku tasandi positsiooni ja osalust nii riikliku kui kohaliku arengu kavandamises ja poliitikakujundamise protsessides?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab kodanike ja kodanikeühenduste omaalgatuse ning kohalikus arendustegevuses ja piirkondlikku arengut puudutavas otsustusprotsessis osalemise võimalusi?
  - *Planeerimisseaduse ja Keskkonnamõju hindamise seadusega pandud avaliku kaasamise ja planeeringute ning keskkonnamõju hindamiste avalike väljapaneku kohustustestega paranevad kodanike kohalikus arendustegevuses ja piirkondlikku arengut puudutavates otsustusprotsessides osalemise võimalused.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab kohalike omavalitsuste, maavalitsuste või riigi regionaalsete kohahaldusüksuste osalemisvõimalusi ja kaasatust riiklike valdkonnapoliitikate ja õigusloome kujundamise protsessides?
  - *Õigusaktide mõju hindamise protsessiga kaasnevad õigusraamistiku muudatused, millega oleks esialgse kava kohaselt KOV üleriigilised liidud jäetud kõrvale õigusaktide eelnõude/kontseptsioonide (s.h kaasnevate mõjude hindamise aruanded) otsesest kooskõlastusprotsessist, oleks senisega võrreldes nõrgendanud kohalike omavalitsuste kaasatust õigusloome kujundamise protsessides tervikuna.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab eri piirkondade kohalike omavalitsuse üksuste, maavalitsuste ja muude riigi regionaalsete kohahaldusüksuste finantssuutlikkust või halduskoormust ning kas eelnõu suurendab või vähendab nende omavahelisi erinevusi finantssuutlikkuse ja halduskoormuse osas?
  - *Erinevad õigusaktid, mis panevad kohalikele omavalitsustele täiendavaid kohustusi varasemaga võrreldes (nt Keskkonnamõju hindamise seadus), Kohalike omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus loob vastupidiselt eeldused kohaliku tasandi haldus- ja finantskoormuse vähenemiseks.*
  
- ✓ Juhul kui eelnõu puudutab ainult mõnda konkreetset piirkonda, siis anda hinnang, kas eelnõu mõjutab mõne piirkonna (KOV üksus, maakond või mõni muu regioon) arengukavades või planeeringutes toodud eesmärkide saavutamist?



## 1.4. Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

### 1. Õiguslik alus

Kohustus selgitada õigusakti vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid mõjusid riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrus 28.9.1999.a määruse nr 279 „Õigustlootvate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ §-s 34 lg 1<sup>42</sup> ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri § 49 lg 1 punktis 5 (kehtestatud Riigikogu juhatus 6.3.2001.a otsusega nr 59). Kohustus esitada seaduse rakendamiseks vajalike otsuste kulutuste eelarve ning kulutuste katmise allikad ja kulutuste põhjendused on sätestatud „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja“ §-s 35 ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja §-s 50. Tõenäoliselt on vajalik kehtiva regulatsiooni sõnastuse täpsustamine, et õigusakti väljatöötamisel koostatav analüüs hõlmaks selgesõnaliselt ka mõjusid riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvete kujunemisele ja selle jätkusuutlikkusele.

### 2. Sisu ja vajalikkus

Mõiste „riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldus“ hõlmab:

- ✓ asutuste omavahelised suhteid;
- ✓ asutuste ülesandeid ja protseduure;
- ✓ personali ja organisatsiooni;
- ✓ haldusmenetlust ja selle kulusid.

Eelarvemõjude osas peab õigusakti vastuvõtmisega kaasnevate kulutuste eelarve olema seotud riigieelarves ettenähtud või kavandatavate vahenditega. Lisaks tuleb kirjeldada seaduse rakendamise mõjusid kohalike omavalitsuste eelarvetele ning esitada muud kaudsete kulutuste prognoosid ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud. Seega eeldab eelarvemõjude ilmnemine seda, et kaasnevad mõjud nii riigi ja kohalike omavalitsuste eelarvest tehtavatele kulutustele kui ka nimetatud eelarvete kujunemisele (tulud).

Soomes hinnatakse haldusmõjusid eriti siis, kui eelnõu otseseks objektiks on mõni ametiasutus või muu avaliku sektori organisatsioon või kui eesmärgiks on reguleerida haldusorganite ülesandeid, tegevust või protseduure. Näiteks hinnates mõjusid riigihaldusele, tuleb uurida, kuidas eelnõu mõjutab muu hulgas asutuste ressursse, nende suunamist või asutuste koostööd<sup>43</sup>.

### 3. Teabeallikad

---

<sup>42</sup> RT I 1999, 73, 695

<sup>43</sup> Soome Justiitsministeerium. 2007. „Õigusaktide mõjude hindamine. Juhised“

Statistikaamet: [www.stat.ee](http://www.stat.ee)

Riigikantselei avaliku teenistuse veebileht [www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee) – avalike teenistujate üldstatistika, koolitusstatistika.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid:

4. novembri 1993.a otsus nr III-4/1-4/93 (<http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9250,9251&tekst=RK/III-4/1-4/93>) – maksukorralduse seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, võimude vertikaalne lahusus.

17. märtsi 2000.a otsus nr 3-4-1-1-2000

(<http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9330,9339&tekst=171220400>) – riigi 1999.a lisaelarve seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, riigi kohustus täita oma ülesandeid sõltumata riigieelarve poolt ettenähtud summade olemasolust.

#### 4. Kontrollküsimused

##### 4.1. Kas eelnõu mõjutab riigi- ja kohalike omavalitsuse asutuste korraldust?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab asutuste vahelisi suhteid, sh riigiasutuste omavahelisi pädevussuhteid ja koostööd või riigi ja kohalike omavalitsuste omavahelist tööjaotust ja koostööd?
  - *Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse muutmise seaduse eelnõu soodustab KOV üksuste ühinemist, mis võib muuta KOV üksuste omavahelist koostööd.*
  
- ✓ Kas eelnõu toob kaasa uute asutuste või struktuuriüksuste loomise, ümberkorraldamise või seniste asutuste või struktuuriüksuste likvideerimise?
  - *Vabariigi Valitsuse jt seaduste muutmise eelnõu, millega ühendatakse Energiaturu Inspektsioon, Konkurentsiamet, Raudteeinspektsioon, Sideamet ja Tehnilise Järelevalve Inspektsioon.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab asutuste ülesandeid ja töökorraldust, sh asutuse töökoormust (ülesannete hulka ja iseloomu), sisemist töökorraldust ja protseduure või põhiülesannete täitmise ja teenuste osutamise võimet?
  - *Piirivalveseadus muutmise seadusega muudetakse piirivalve seniselt sõjaväeliselt ülesehitatud organisatsioonilt tsiviilseks organisatsiooniks, mis muudab oluliselt piirivalve sisemist töökorraldust ja nõuab asutusesiseseid ümberkorraldusi.*
  - *Elektrituru seaduse muutmise seadusega lisandus KOVidele elektrivõrguga liitumise toetuse taotluste menetlemisega seotud tegevused, mis suurendavad osaliselt KOVide halduskoormust teatud perioodi vältel (taotluste esitamise järgselt) 2009-20010. aastal.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ülalpidamise kulukust?

- *Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse muutmise seaduse eelnõu vähendab kohalike omavalitsuse asutuste ülalpidamiskulutusi.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab avalike teenuste kättesaadavust (sh riigi- ja kohalike omavalitsuste poolt läbiviidavate menetluste kestvust ja kulukust) ja kvaliteeti sihtrühmade jaoks?
  - *Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõuga rakendatakse E-toimiku süsteemi esimene etapp, millega muutub osapooltele avatumaks ning kiiremaks ning osapooled saavad mugavamalt tutvuda kõigi vajalike materjalidega kriminaalmenetluses*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste personali või organisatsiooni, sh personali arvu, nende positsiooni, asutuste struktuuri?
  - *Välissteenistuse seaduse eelnõu alusel eristatakse edaspidi eriala- ja karjääridiplomaate ning erialadiplomandid muutuksid välismissiooni ajaks Välisministeeriumi teenistujateks, mis muudab personali jaotumist riigiasutuste vahel.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab nõudeid riigi ja kohalike omavalitsuste asutuste personalile, sh kvalifikatsiooni- ja haridusnõudeid?
  - *Prokuratuuriseaduse muutmise seadusega muudetakse riigiprokuröri ametisse kandideerimise korda nii, et enam ei ole vajalik avaliku konkursi ja eksami korraldamine ning tingimuseks seatakse vähemalt kahe aastane töökogemus juriidilist kõrgkvalifikatsiooni nõudval ametikohal, mis ühelt poolt suurendab kvalifikatsiooninõudeid, kuid samas suurendab potentsiaalsete riigiprokuröride arvu.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab avalike teenistujate ja ametiasutuste töötajate koolitusvajadust?
  - *Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seadusega luuakse õiguslik alus "Tööpoliitika infosüsteemile" ning samuti õiguslik alus loodavasse infosüsteemi andmete esitamiseks, mis omakorda nõuab ka avalike teenistujate koolitamist, et nad oleksid suutelised infosüsteemi ja sealt saadavaid andmeid kasutama.*

#### 4.2. Kas eelnõu mõjutab avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab avaliku sektori tulusid, sh riigieelarve kujunemist ja selle jätkusuutlikkust?
  - *Tulumaksuseaduse muutmise seaduse alusel ei peeta tulumaksu kinni mitteresidentidele makstavatelt dividendidelt ega litsentsitasudelt, mis avaldab maksulaekumisele negatiivset mõju, kuigi selle mõju suurus on väheneva tendentsiga.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab avaliku sektori mõne osa (põhiseaduslike institutsioonide, täidesaatva riigivõimu asutuste, kohalike omavalitsuste jne) rahastamisvajadust ehk kulusid?

- *Kohtute seaduse muutmise seadusega antakse kohtunike koolitusnõukogu teenindamise ja koolituste korraldamise ülesanne Riigikohtule, mis toob kaasa ka lisanduvad kulutused Riigikohtule.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab avaliku sektori siseseid finantssuhteid (näiteks riigi ja omavalitsuste vahelisi rahalisi suhteid)?
  - *Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seadusega tagatakse kohalikule omavalitsusele rahvusvahelise kaitse all oleva isiku majutamisega seonduvate kulude katmine riigieelarvest*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab finantskontrolli avalikus sektoris või finantsotsuste läbipaistvust?
  - *Riigikontrolli seaduse muutmise seadus andis Riigikontrollile võimaluse teostada järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse üksuste üle, mis suurendab finantskontrolli avaliku sektori kulutuste üle.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab mittetulundussektori rahastamist või finantssuhteid riigiga?
  - *Loovisikute ja loomeliitude seaduse eelnõu muutmisega nähakse ette kord ühenduste registreerimiseks loomeliiduna, mis annab neile võimaluse taotleda toetust riigieelarvest.*

## 1.5. Mõju riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele

### 1. Õiguslik alus

Kohustus selgitada õigusakti vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid mõjusid riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrus 28.9.1999.a määruse nr 279 „Õigustlootvate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ §-s 34 lg 1<sup>44</sup> ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri § 49 lg 1 punktis 2 (kehtestatud Riigikogu juhatus 6.3.2001.a otsusega nr 59).

### 2. Sisu ja vajalikkus

Mõjud riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele väljenduvad eelkõige mõjudes:

- ✓ sisejulgeolekule ja kuritegevusega võitlemisele;
- ✓ üldisele turvalisusele;
- ✓ suhetele välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Kuritegevusele ja sellega võitlemisele avalduva mõju hindamisel on kasulik analüüsida tegureid, millel on teadaolevalt seoseid kuritegevuse määra ja laadiga ning kuritegevusvastase võitluse eeldustega. Riigi julgeolekule osaks saava mõju hindamisel tuleb arvesse võtta ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse<sup>45</sup> § 15 (kohtusse pöördumise õigus), § 20 (õigus vabadusele), § 21 (õigus olla informeeritud vabaduse võtmise põhjustest), § 22 (süütuse presumpatsioon), § 23 (*nulla poena sine lege*) ja § 24 (õigused kohtumenetluses).

### 3. Teabeallikad

Statistikaameti sotsiaalelu valdkonna õiguse ja turvalisuse statistika (<http://www.stat.ee/index.php?id=10470>).

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna poolt tellitud uuringud ja analüüsid: <http://www.just.ee/20262>

Justiitsministeeriumi poolt koostatav kriminaalstatistika: <http://www.just.ee/kriminaalstatistika>

Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus: <http://www.icds.ee/>

Eesti Välispoliitika Instituut: <http://www.evi.ee/english/miss.html>

Eesti arengukoostöö põhimõtted. Riigikogu otsus 15.1.2003:

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=244042>

Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2006-2010 (VV 11.5.2006): [http://web-static.vm.ee/static/failid/219/AH\\_strateegia\\_2006-2010.pdf](http://web-static.vm.ee/static/failid/219/AH_strateegia_2006-2010.pdf)

<sup>44</sup> RT I 1999, 73, 695

<sup>45</sup> RT 1992, 26, 349

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. Riigikogu otsus 16.6.2004:

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=773389>

Siseturvalisuse arengukava: <http://www.siseministeerium.ee/29759>.

Eesti Turvalisuspoliitika põhisuunad: <http://www.siseministeerium.ee/31926>

Pääste tegevuste seosed strateegiliste dokumentidega: <http://www.rescue.ee/arengusuunad>.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid:

25. veebruar 2004.a otsus nr 3-3-1-60-03 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222471883>) – relvaseaduse põhiseaduspärasuse hindamine, vajadus tagada riigi julgeolek ja avalik kord;

27. juuni 2005.a otsus nr 3-4-1-2-05 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222479869>) – liiklusseaduse põhiseaduspärasuse kontroll.

4. Kontrollküsimustik: kas eelnõu mõjutab riigi julgeolekut ja rahvusvahelisi suhteid?

4.1. Kas eelnõu mõjutab riigi sisejulgeolekut ja võitlust kuritegevusega?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab kuritegevust või terrorismi, sh kuritegevuse taset ja inimeste võimalusi ja valmisolekut (nt elukeskkonna või toimetuleku muudatuste tõttu) kuriteo toimepanemiseks?
  - *Karistusseadustiku muutmise seadusega muudetakse süstemaatiline varavastane süütegu väheväärtusliku asja ja varalise õiguse vastu kuriteona karistatavaks, mille tagajärjel peaks vähenema isikute valmisolek pisivarguste toimepanemiseks.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab turvalisust, sh näiteks infoturvet, küberturvalisust, ruumilist turvalisust, isikurvalisust, personaliturvalisust, piiriturvalisust, päästesüsteemi (sh ohutusnõudeid- ja järelevalvet, päästeasutuste ülesandeid, hädaolukordadeks valmistumist ja kriisireguleerimist) või valvet?
  - *Kriminaalhooldusseaduse jt seaduste muutmise rakendatav elektrooniline valve ennetähtaegselt vabastatud vangidele suurendab turvalisust, kuna tagatud on pidevam kontroll ennetähtaegselt vabastatud isikute üle kui varem.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab õiguskaitseorganite tööd, sh nende võimalusi takistada, paljastada või lahendada kuritegusid ja väärtegusid, mõista õigust ning viia ellu karistuspoliitikat?
  - *Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadusega kohtuliku arutamise katkematus ja viivitamatuse põhimõte ning mitme kriminaalasja üheaegse arutamise keeld, mis mõjutab oluliselt kohtute tööd.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab inimeste õigusi kriminaalmenetluses, sh tasakaalu julgeoleku huvide ja kahtlustatavate õiguste vahel ning kuriteoohvrite ja tunnistajate õigusi?
  - *Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse alusel korraldavad üldkorras menetletavas kriminaalasjas isikute kohtusse kutsumise edaspidi kohtumenetluse pooled,*

*mis võib kaasa tuua poolte ebavõrdsed võimalused tunnistajate kaasamiseks kohtumenetlusesse.*

#### 4.2. Kas eelnõu mõjutab riigi üldist julgeolekut?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab kaitsejõudude - Kaitseväge (sh Maa-, Õhu- ja Mereväe) või Kaitseväe - organisatsiooni, töökorraldust ja võimet täita oma ülesandeid nii rahuajal (nt loodusõnnetuse või inimtegevuse tagajärjel aset leidnud katastroofi tagajärgede likvideerimine) kui ka kriisi korral ja sõjaajal (sh kaitsta riigi territoriaalset terviklikkust vastavalt kaitsekavale ja seaduslike võimude ettekirjutustele)?
  - *Kaitseväe seaduse muutmise seaduse alusel muudetakse Kaitseväet üheks avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks ning Kaitseväe malevad Kaitseväe struktuuriüksusteks, mis mõjutab Kaitseväe sisemist struktuuri ja aruandekohustust.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab kaitsejõudude koostöövõimet NATOga, võimet osalemiseks rahvusvahelistes kriisihaldamisoperatsioonides ja teistes rahupartnerlusprogrammides ning kaitsekokkulepetes?
  - *Kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seadusega ühtlustatakse Eesti kaitseväelaste haridustaseme nõuded NATO liikmesriigi või Euroopa Liidu liikmesriigi poolt vastaval ametikohal nõutud haridustasemega, mis parandab Eesti kaitseväge koostöövõimet nende riikidega.*

#### 4.3. Kas eelnõu mõjutab suhteid välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega (EL, ÜRO, NATO, WTO jne)?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmist?
  - *Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse alusel on võimalik tunnustada ja täita ka välisriigis väärteoasjas kohtuvälise menetleja otsusega määratud või kohtuotsusega mõistetud rahatrahvi, mis tagab rahaliste karistuste tulemuslikuma elluviimise ja sellega täidab Eesti EL raamotsuse 2005/214/JSK nõudeid.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab Eesti välisesinduste tööd?
  - *Välisettevõtete seaduse eelnõuga antakse rohkem sotsiaalseid garantiisid diplomaatidele ja nende perekonnaliikmetele, mis võib kaasa aidata paremale välisesinduste töökorraldusele, kuid ka nende kulude ümberjaotamisele, mis võib mõjuda välisettevõtete tööle ka negatiivselt.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab Eesti võimet panustada rahvusvahelisse arengukoostösse ja humanitaarabisse?

- *Välissuhtlemisseaduse muutmise eelnõuga luuakse Välisministeeriumi juurde riiklike ekspertide ja eksperdikis sobivate kandidaatide andmekogud, mis võimaldaks operatiivselt igal ajal teha kindlaks Eesti võimalus tsiviilmissioonidel osaleda*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab Eesti võimalikke läbirääkimispositsioone, -strateegiat ja -taktikat?
  - *Kodakondsuse seadusega Eesti kodakondsuse saamise nõuete karmistamine võib kaasa tuua Eestis pikaajaliselt elavate välisriigi kodakondsusega isikute arvu kahanemise aeglustumise, mis võib muuta Eesti läbirääkimispositsioone keerulisemaks.*



## 1.6. Sotsiaalsed ja demograafilised mõjud

### 1. Õiguslik alus

Kohustus selgitada õigusakti vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid mõjusid keskkonnale on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrus 28.9.1999.a määruse nr 279 „Õigustlootvate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ § -s 34 lg 1<sup>46</sup> ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri § 49 lg 1 punktis 1 (kehtestatud Riigikogu juhatus 6.3.2001.a otsusega nr 59). Lisaks sätestab soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 9 lg 2 riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutuste kohustuse riiklikke, piirkondlikke ning institutsionaalseid strateegiaid, poliitikaid ja tegevuskavasid planeerides, ellu viies ja hinnates lähtuda naiste ja meeste erinevatest vajadustest ja ühiskondlikust staatusest ning arvestada, kuidas rakendatud ja rakendatavad meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas.<sup>47</sup>

### 2. Sisu ja vajalikkus

Sotsiaalsed ja demograafilised mõjud hõlmavad järgmisi valdkondi:

- ✓ tervis ja tervishoid;
- ✓ tööhõive, töösuhte olemus ja sisu ning töötingimused
- ✓ võrdõiguslikkus – sh sooline, rassiline võrdõiguslikkus ja sotsiaalhoolekanne, sh laste, eakate ja puuetega inimeste õigused;
- ✓ kodanikuühiskonna areng;
- ✓ haridus ja kultuur;
- ✓ rahvastik.

Sotsiaalsete mõjude hindamise eesmärgiks on analüüsida igasuguseid riikliku või erasektori meetmete poolt põhjustatud tagajärgi elanikkonnale, mis muudavad seda, kuidas inimesed elavad, töötavad, suhtlevad, tarbivad, rahuldavad oma vajadusi ning tulevad toime ühiskonnaliikmetena. Sotsiaalsed mõjud ilmnevad, kui peale sekkumist leiavad aset muutused üksikindiviidi, sotsiaalse institutsiooni või ühiskonna kui terviku toimimises.

Sotsiaalse mõju hindamise tuleb muuhulgas arvestada Eesti Vabariigi Põhiseaduse<sup>48</sup> § 12 (kõik on seaduse ees võrdsed), § 13 (õigus riigi ja seaduse kaitsele), § 16 (õigus elule), § 19 (õigus vabale eneseteostusele), § 26 (perekonna- ja eraelu puudutatus), § 27 (perekonna kaitse ja abikaasade võrdõiguslikkus), § 28 (igaühe õigus tervise kaitsele), § 34 (liikumisvabadus ja elukoha valimise vabadus) jne sätestatud üldiste põhimõtetega.

---

<sup>46</sup> RT I 1999, 73, 695

<sup>47</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seadus, RTI, 21.04.2004, 27, 181

<sup>48</sup> RT 1992, 26, 349

### 3. Teabeallikad mõjude identifitseerimiseks ja hindamiseks

„Mõjude hindamine sugupoolte aspektist“. Sotsiaalministeerium 2004. Kättesaadav:

<http://www.ut.ee/gender/pdf/GM%20impact%20analysis%20Est.pdf>

Statistikaameti päringud sotsiaalelu valdkonnas (<http://www.stat.ee/index.php?id=13059>) ja rahvastiku valdkonnas (<http://www.stat.ee/index.php?id=10483>).

Rahvastikuministri büroo poolt teostatud uuringud: <http://www.rahvastikuminister.ee/?id=10360>.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid:

21. jaanuari 2004.a otsus nr 3-4-1-7-03 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-7-03>) –

sotsiaaltoetuste seaduse põhiseaduspärasuse hindamine eluasemekulude arvesse võtmise osas toimetulekutoetuse määramisel, võrdsusõiguse põhimõte;

5.märtsi 2001.a otsus nr 3-4-1-2-01 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-2-01>) – välismaalaste seaduse põhiseaduspärasuse hindamine elamisloa andmise kriteeriumide osas, õigus perekonnaelu puutumatusel;

11. oktoober 2001.a otsus nr 3-4-1-7-01 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222454942> ja <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222454943>) – relvaseaduse põhiseaduspärasuse hindamine relvaloa andmise kriteeriumide osas, vaba eneseteostuse õigus;

21. juuni 2004.a otsus nr 3-4-1-9-04 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-04>) – välismaalaste seaduse põhiseaduspärasuse hindamine kaalutusõiguse võimaldamise osas, õigus perekonnaelu puutumatusel;

25. november 1998.a otsus nr 3-4-1-9-98 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-9-98>) – politseiteenistuse seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, õigus valida elukohta;

3. mai 2001.a otsus nr 3-4-1-6-01 (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-6-01>) – perekonnanimedede korraldamise seaduse põhiseaduspärasuse hindamine, võrdsusõiguse põhimõte.

CASE OF CAMPBELL AND COSANS v. THE UNITED KINGDOM, (Application no. 7511/76; 7743/76), 25 February 1982

(<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=CASE%20%7C%20OF%20%7C%20CAMPBELL%20%7C%20COSANS%20%7C%20v.%20%7C%20THE%20%7C%20UNITED%20%7C%20KINGDOM&sessionid=5560785&skin=hudoc-en>) – hariduse kättesaadavus, õigus haridusele, kehalise karistuse kui piinamise keelamine.

### 4. Kontrollküsimused sotsiaalsete ja demograafiliste mõjude väljaselgitamiseks

#### 4.1. Kas eelnõu mõjutab tervishoiukorraldust ja inimeste tervist?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab otseselt või kaudselt inimeste vaimset või füüsilist tervist (sh suuremust, haigestumust, vaegurlust jne)?

- *Elundite ja kudede siirdamise seadusega kehtestatakse täpsustatud nõuded rakkude, elundite ja kudede käitlemisele ja käitlejale, mille abil tagatakse senisest paremini doonorite ja retsipientide ohutus ja tervis.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab haiguste või tervisekahjustuste riskitegureid (elutingimuste, müra, õhu, vee jm keskkonna, sh töökeskkonna mõju tervisele, turvalisust, vigastuste ohtu jne)?
  - *Kemikaaliseaduse muudatuste üldeesmärgiks on tõsta kemikaaliohutust, mille rakendumisel oleks tagatud parem tervis, keskkonna ja vara kaitse.*
  - *Biotsiidiseaduse eesmärgiks on kaitsta inimeste ja loomade tervist, keskkonda ning vara, kehtestades selleks asjakohased nõuded biotsiididele, nende turustamisele ja kasutamisele.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab inimeste tervisekäitumist ja tervise eeldusi (sh tubaka- ja alkoholitoodete tarbimine, füüsiline tegevus, tervislik toitumine, vaba aja veetmine)?
  - *Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmisega tõstetakse sigarettide ja alkoholi aktsiisimäärasid, mis peaks vähendama nende toodete tarbimist.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab inimeste vajadust tervishoiuteenuste järele?
  - *Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse eelnõuga antakse võimalus hakata pakkuma iseseisvalt osutatud ämmaemandusabi teenust, mis vähendab vajadust eriarstiabi teenuse järgi ning võimaldab suuremat osa ämmaemandusabi teenustest pakkuda esmatasandil.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab tervishoiuteenuse pakkumist meditsiini-asutuste poolt, nende kättesaadavust (piirkondlikku, ajalist jne) ja kvaliteeti?
  - *Tervise infosüsteemi seaduse eelnõuga kaasnev mõju tervishoiuteenuse paremale kättesaadavusele ning tervishoiu ressursside paremale koordineerimisele, mis peaks parandama tervishoiuteenuse kättesaadavust, kuid võib ka kahandada tervishoiuteenuse kättesaadavust isikutele, kes uut süsteemi ei usalda*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab tervishoiusüsteemi toimimist (sh tervishoiu rahastamist) ja jätkusuutlikkust?
  - *Hoolekandeseaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus täpsustab nõudeid pakutavate hoolekandeteenuste kvaliteedile, mis tagab teenuste parema järelevalve ning ka jätkusuutlikuma teenuste pakkumise*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab tervishoiuteenuste eest tasumist, sh patsientide poolt makstavat osa ja patsientide sissetulekute vähenemist haiguse ajal?
  - *Eesti Haigekassa seaduse muutmise seadusega antakse haigekassale võimalus kasutada eelmiste perioodide tulude ülejääki senisest suuremas mahus, mis annab*

*võimaluse suurendada ravikindlustuse vahendite hulka ning parandada haigekassa rahaliste vahendite otstarbekamat kasutamist ning vähendada patsientide omaosalust.*

#### 4.2. Kas eelnõu mõjutab tööturgu?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab tööhõivet (ka vaeghõive, sunnitud juhuslik töötamine), töötust, mitteaktiivsust?
  - *Keskonnastutuse seaduse eelnõuga loodav "saastaja maksab" süsteem võib viia keskkonnanahju tekitanud ettevõtte majandusraskustesse ja seega võivad nendes töötavad isikud jääda töötuks.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab erinevate sotsiaalsete rühmade tööhõivet, töötust, mitteaktiivsust? Näiteks, noored, eakad, naised, puudega ja pikaajalise terviseprobleemiga inimesed, erinevas piirkonnas elavad inimesed, erinevate ametite, oskuste ja teadmistega inimesed jne. Kas eelnõu mõjutab nende sotsiaalsete rühmade tööturule ligipääsu, toetab või takistab neid?
  - *Vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega pikendatakse vanemahüvitise maksmise perioodi võib mõjutada tööturu struktuuri, kui naised jäävad kauemaks tööturult eemale.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab töötajate (naiste ja meeste) liikumist kindlatele tegevusaladele (nt ehitus) või kindlatelt tegevusaladelt ära, kindlatesse riikidesse ja regioonidesse (näiteks Soome ja Tallinna) või sealt ära, kindla juriidilise vormiga tööandjate juurde (näiteks avalikku sektorisse) või nende juurest ära, kindlatele ametialadele (nt kõrgemaid oskusi ja teadmisi nõudvatele ametialadele) või ametialadelt ära jne?
  - *Rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalemise seaduse väljatöötamise kavatsus näeb ette suuremad sotsiaalsed tagatised missioonidel osalejatele, mistõttu peavad põhitööandjad arvestama osalise tööjõupuudusega, kuna aina suurem osa kvalifitseeritud tööjõust viibib missioonil.*
  
- ✓ Kas eelnõu mõjutab tööandjate (sh äriühingute, riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste, kolmanda sektori organisatsioonide, suure ja väikese töötajate arvuga tööandjad) tööjõu nõudlust (tööandjate loomine ja kaotamine, töökohtade loomine ja koondamine, töösuhte alustamine ja lõpetamine)?
  - *Töötuskindlustuse seaduse muudatusega pannakse tööandjale kohustusi, mis muudavad tööandja tööjõukulusid, mis mõjutab omakorda ka tööjõu nõudlust.*
  - *Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse väljatöötamise kavatsusega kutsete/ametikohtade reguleerituse vajaduse korrigeerimine võib mõjutada isikute, kes*

*juba antud kutsealal töötavad, liikumist teistele ametialadele ning tuua kaasa tööandjate suurenenud tööjõunõudluse.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab kindlate tööandjate rühmade (nt äriühingud, tegevusala, majandusüksuse suurus töötajate järgi, kindlas piirkonnas tegutsevad) nõudlust kindla tööjõu järele (näiteks kõrgelt haritud, kindlate ametitega)?
  - *Arengufondi seaduse eelnõu näeb ette uute kõrgekvaliteediliste ametikohtadega ettevõtete toetamise, mis võib suurendada nõudlust kõrgelt haritud tööjõu järele.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab töötajate koolitusvajadust? Kas eelnõu mõjutab koolituse kättesaadavust erinevatele töötajate rühmadele? Kas eelnõu mõjutab täiendkoolituse ja ümberõppe korraldust või kasutamist?
  - *Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse väljatöötamise kavatsusega kutsete/ametikohtade reguleerituse vajaduse korrigeerimine võib mõjutada isikute, kes juba antud kutsealal töötavad, liikumist teistele ametialadele ning võib kaasa tuua ümberõppe vajaduse.*

#### 4.3. Kas eelnõu mõjutab töösuhet?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab, milliste lepingutega (lepingu liik - tööleping, töövõtuleping; lepingu vorm - suuline kokkulepe, kirjalik leping; kahe või kolmepoolne töösuhe jne) töötajad töötavad ja tööandjad eelistavad tööd sisse osta?
  - *Rahvusvahelistel tsiviilmissioonidel osalemise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusega kavandatud regulatsioon, mis tagab töölepingu alusel töötavatele ekspertidele võimaluse naasta oma töökohale pärast missiooni lõppu, võib piirata tööandjate vabadust töösuhete lõpetamiseks ning seega võivad tööandjad hakata eelistama pigem töövõtulepinguid.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab tähtajaliste töölepingute ja osaajaga töölepingute sõlmimist – mõjutab tööandja või töötaja valikuid ja võimalusi?
  - *Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus annab EL-s elavatele isikutele õiguse Eestis ajutiselt töötada ilma kutsekvalifikatsiooni tunnustamise menetlust läbimata, mis võib suurendada tähtajaliste töölepingute sõlmimist välismaalastega ja suureneb konkurents kutsekvalifikatsiooni nõudvatele ametikohtadele.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab töö- ja puhkeaega; kas töötaja saab valida enda vajadustele (nt töö ja eraelu ühildamiseks) sobiva tööajakorralduse – valida vastava töö alguse ja lõpu ajaga töö (nt töötamine

- sobivatel aegadel aastas, nädalas jne), sobiva töökorralduse (nt kaugtöö), tööpäeva alguse ja lõpuaja, tööpäeva sisesed vaheajad jne?
- *Puhkuseseaduse muutmise seadusega antakse isadele võimalus kasutada sissetulekus kaotamata 10 tööpäeva puhkust naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal, mis võimaldab senisest paremini ühildada töö- ja eraelu*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab töötajate töö tootlikkust ning töötajatele makstava töötasu suurust?
- *Palgaseaduse alusel Vabariigi Valitsuse poolt määratav palga alammäär mõjutab otseselt paljude isikute töötasu suurust.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab töötajate soovi ja võimalusi oskusi ja teadmisi täiendada ning uusi omandada?
- *Sotsiaalmaksuseaduse muutmise seaduse alusel ei pea osalise tööajaga töö korral tööandja maksma sotsiaalmaksu vähemalt kuumääralt nende töötajate osas, kes on õpilased või üliõpilased, mis suurendab nii õppurite võimalust saada osalise tööajaga tööd kui ka soodustab töötajate ja tööandjate motivatsiooni saata oma töötajaid õppima.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab kindlate oskuste ja teadmistega töötajate koolitamist tööandjate või teiste osapoolte poolt (riik, kohalikud omavalitsused), näiteks kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistide koolitamist?
- *Päästeseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses nähakse ette päästemetite struktuuri muutmine ning päästemetnike koolitamine, mis toob kaasa päästemetnike kvalifikatsiooni kasvu.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab puhkuse andmist või puhkusetasude maksmist (nt mõjutab töötajaid loobuma puhkamisest?)
- *Täiskasvanute koolituse seaduse piirang, mille alusel laieneb õppepuhkuse saamise võimalus ainult kaugõppes või eksternina õppivatele töötajatele, muudab statsionaarõppes õppivatele töötajatele võimatuks puhkuse saamise koolituseks.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab töötajate võimalusi töö- ja eraelu ühitada (nt võimalust teha karjääris paus hariduse omandamiseks, pere ja lastega seotud kohustuste täitmiseks jne)?
- *Puhkuseseaduse muutmise seadusega antakse isadele võimalus kasutada sissetulekus kaotamata 10 tööpäeva puhkust naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal, mis võimaldab senisest paremini ühildada töö- ja eraelu*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab töötajate sotsiaalseid garantiisid, näiteks pensioni, töötuskindlustushüvitist jne?

- *Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse väljatöötamiskavatsuse alusel tehtaks vanaduspensioniiikka jõudnud puudega isikutele toetuse maksmine edaspidi KOV ülesandeks, mis võib mõjutada viisi, kuidas vanaduspensioniiikka jõudnud puudega isikud pensioni saavad sõltuvalt KOV haldussuutlikkusest.*

#### 4.4. Kas eelnõu mõjutab töötervishoidu ja tööohutust?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab tööhõivet (ettevõtete loomine ja töökohtade loomine ettevõtetes) suurema tööõnnetuste riskiga tegevusaladel, näiteks ehitus?
  - *Keskkonnavastutuse seaduse eelnõuga loodav saastaja maksab süsteem võib viia keskkonnakahju tekitanud ettevõtte majandusraskustesse ja seega võivad nendes töötavad isikud jääda töötuks ning väheneb keskkonda saastava (ja eelduslikult ka tervisele kahjustavama) tegevusega ettevõtteid.*
- ✓ Kas eelnõu suurendab tööst põhjustatud haiguste ja haigustega seotud terviseprobleemide esinemist?
  - *Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seadusega laiendatakse töötervishoiu ja tööohutuse kohaldamisala FIE-dele, kes peab igas tööolukorras tagama temale kuuluvate töövahendite, isikukaitsevahendite ja muude seadmete korrasoleku ja nõuetekohase kasutamise, mis peaks vähendama tööst põhjustatud terviseprobleemide esinemist FIE-de hulgas.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab tööandjate või töötajate poolset motivatsiooni tervise edendamiseks (näiteks tervisespordivõimalused) ja tööohutuse parandamiseks töökohal?
  - *Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seadusega tagatakse töö laadist olenevalt töötajatele puhkeruumi kasutamine, kui see on vajalik nende tervise ja ohutuse tagamiseks.*
- ✓ Kas eelnõu soodustab või takistab töötingimuste/töökeskkonna kohandamist konkreetse töötaja vajadustele vastavaks?
  - *Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seadus kohustab puudega töötajate töö, töövahendid ja töökoha kohandama vastavaks tema kehalistele ja vaimsetele võimetele.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab tööandjate käitumist tegelemisel töökeskkonna ohutegurite kaardistamisega ja ohtude kõrvaldamisega või maandamisega?
  - *Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muutmise seadusega kohustatakse tööandjat registreerima ohtlikud olukorrad ettevõttes ning teavitada alaealist ja alla 15-aastase*

*alaealise seaduslikku esindajat alaealise tööga seotud riskidest*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab töötajate teadlikkust, võimalusi ning oskusi vältida töökeskkonna ohtusid (näiteks keeldub tööülesande täitmisest kui see pole ohutu, ei pea töökoha kaotamise hirmus või soovist/vajadusest saada kõrgemat töötasu ohtlikku tööd tegema)?
  - *Töötajate usaldusisiku seadus reguleerib töötajate usaldusisiku tegevust teda volitanud töötajate esindamisel suhetes tööandja ja töötajatega, mis tagab töötajate teavitamise ja ärakuulamise muuhulgas ka töökeskkonna ohutuse osas.*

4.5. Kas eelnõu mõjutab sugudevahelisi suhteid?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab ressursside (raha, aeg, omand vmt) või majandusliku staatuse jagunemist meeste ja naiste vahel?
  - *Perekonnaseaduse eelnõu, millega muudetakse seni kehtinud abieluvarasüsteemi, mõjutab omandi jaotumist naiste ja meeste vahel.*
  - *Elatisabi seaduse eelnõu, mille eesmärk on ärgitada vanemaid aktiivsemalt elatisnõudega kohtusse pöörduma ning samuti muuta täitemenetlus elatisasjades tõhusamaks, mõjutab muuhulgas ka ressursside jagunemist naiste ja meeste vahel, kuna suurem osa elatisnõude esitajatest on naised ning elatise maksjatest mehed. Lapse kasvatamisega seotud kulude jagamine isa ja ema vahel aitab kaasa naiste ja meeste rahaliste ressursside võrdsemale jaotusele, kuna võib tõsta taotleja pere elatustaset märgatavalt.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste hoolduskohustuste (lapsed, eakad, erivajadustega inimesed jms) täitmist või laiemalt töö ja eraelu ühitamise võimalusi (sh ajakasutust, harrastusi jms)?
  - *Puhkuseseaduse muutmise seadusega antakse isadele võimalus kasutada sissetulekus kaotamata 10 tööpäeva puhkust naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või kahe kuu jooksul pärast lapse sündi, mis tasakaalustab naiste ja meeste osalemist väikelapse kasvatamisel.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste koolitusvõimalusi ja kutseoskusi?
  - *Tööturuteenuste- ja toetuste seaduse eelnõu kaotas kohustuse arvestada töö sobivuse hindamisel töö soolist sobivust, laiendades seeläbi nii naiste kui meeste töö- ja karjäärivõimalusi ning aidates kaasa tööturu horisontaalse soolise segregatsiooni kaotamisele, mis omakorda on aluseks piiratud inimressursi efektiivsele kasutamisele tööturul.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste ameti- ja kutseoskuste arendamise võimalusi?



- *Töölepingu seaduse esialgses eelnõuga nähti ette tööandjale võimalus raseda või alla 3-aastast last kasvatatava isiku vallandamiseks tervislikel põhjustel, mis muudaks naiste võimaluse jätkata endisel töökohal ja valitud karjääriga, mis mõjutab ka naiste ametioskuste arendamise võimalusi.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste töövõimalusi ja tööhõivet?
  - *Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja Eesti Vabariigi töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu tunnistab kehtetuks EV töölepingu seaduse sätte, mille alusel on Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud loetelu rasketest ja tervistkahjustavatest töödest, kus naiste töötamine on keelatud ning sanitaar- ja olmeteenindamisega seotud allmaatööde loetelu, kus naiste töötamine on lubatud.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste osalusvõimalusi?
  - *Soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise seadusega pannakse riigile ja kohalike omavalitsusüksustele kohustus konsulteerida huvigruppidega ja mittetulundusühendustega, kellel on õigustatud huvi aidata võidelda soolise diskrimineerimise vastu.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste tervist ja haigestumist, tervisekäitumist?
  - *Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõuga tõstetakse sigarettide ja alkoholi aktsiisimäärasid, mis peaks vähendama nende toodete tarbimist, mis omakorda vähendab ka nende toodetega nii meeste kui naiste tervisele tekitavat kahju.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste turvalisust, vägivalda ohvriks langemise ohtu?
  - *Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadusega seati sisse ajutise lähenemiskeelu mõiste. Sellega võib prokuratuuri taotlusel ja eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel isikuvastases või alaealise vastu toime pandud kuriteos kahtlustataval või süüdistataval keelata kohtu määratud paikades viibimise, kohtu määratud isikutele lähenemise ja nendega suhtlemise. Ajutise lähenemiskeelu panemine tõstab eeldatavalt lähisuhtevägivalda ohvrite turvalisust. Viimaste seas on selgelt ülekaalus naised.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab naiste ja meeste tõrjutust/sotsiaalset kaasatust?
  - *Elektroonilise side seaduse ja ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu sätestab televisioonisaadete ja –programmide analoogtelevisioonivõrgus edastamise lõpetamise hiljemalt 2012. aasta 1. veebruariks. Digitaalringhäälinguvõrgus edastatavate programmide nägemiseks vajaliku seadme soetamiseks vahendite puudumisel, mida võib*

*eeldada vaesemates, seega juba praegu tõrjutud inimgruppides, piiratakse isikute juurdepääsu informatsioonile, mistõttu suureneb nende tõrjutus veelgi. Suhtelise vaesuse piirist madalama ekvivalentnetosissetulekuga isikuid on naiste seas enam kui meeste seas.*

- ✓ Kas eelnõu mõjutab ühiskonna nägemust soorollidest (näiteks tööde jagunemine meeste ja naiste vahel), inimeste vastavaid hoiakuid ning käitumist?
  - *Vanemahüvitise seaduse eelnõu, millega tagatakse lapse 70 päeva vanuseks saamiseni vanemahüvitis ainult lapse emale võib mõjutada ühiskonna nägemust lapse kasvatamisest kui ainult naise kohustusest.*

4.6. Kas eelnõu mõjutab erikohtlemist vajavate või riskirühma kuuluvate inimeste õigusi?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab inimeste ja inimrühmade võrdsust ja seda, et kedagi ei diskrimineeritaks näiteks vanuse, keele, usu, etnilise või rahvusliku päritolu, kodakondsuse, veendumuse, arvamuse, tervise, puude seksuaalse orientatsiooni või muu isikuga seotud põhjuse tõttu?
  - *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõuga kavandatud osaline üleminek eesti keelsele õppele vene õppekeelega koolides võib kaasa tuua hariduse kvaliteedi erinevuse erinevatele rahvusgruppidele.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab erinevate sotsiaalsete rühmade toimetulekut, elatustaset (sh näiteks toetused eakatele, lastega peredele, puuetega inimestele) ja nende võimalusi teha neile sobivat tööd?
  - *Kriminaalhooldusseaduse, jt. seaduste muutmise seaduse eelnõuga kavandatav elektroonilise valve rakendamine ennetähtaegselt vabastatud vangidele tagab neile võimaluse käia tööl, samas oluliselt vähendamata kontrolli tugevust.*
  - *Kaitseväeteenistuse seaduse muutmise eelnõu loob sotsiaalsed tagatised kaitseväelastele ning ka isikutele, kelle teenistussuhe tervislikel põhjustel on lõpetatud, mis parandavad vigastada saanud või haigestunud kaitseväelaste majanduslikku ja sotsiaalset olukorda.*
- ✓ Kas eelnõu puudutab erikohtlemist vajavate või riskirühma kuuluvate inimeste tõrjutust /sotsiaalset kaasatust?
  - *Kriminaalhooldusseaduse, jt. seaduste muutmise seaduse eelnõuga kavandatav elektroonilise valve rakendamine vähendab ennetähtaegselt vabastatud vangide sotsiaalset tõrjutust ning tagab nende sujuvama sisseelamise ühiskonda.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab noortele tagatud sotsiaalseid garantiisid (ravikindlustus, ühistranspordi sõidusoodustused, tasuta koolieine, õppevahendid, õppetoetused jms)?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab laste ja lastega pere heaolu ja tervist, inimsuhteid, elukeskkonda, igapäevaelu sujumist, osalemist ja võrdsust kas otse laste või kaudselt nende pere või kogukonna kaudu?
  - *Riiklike peretoetuste seaduse muutmise seaduse alusel suurendati eestkostel ja perekonnas hooldamisel olevate laste toetust 1500 kroonilt 3000 kroonini, mis toetab vanemliku hoolitsuseta laste kasvamist peredes ja tagab neile perekeskse kasvukeskkonna ning loob eeldused vanemliku hoolitsuseta laste perekonnas hooldamise suurenemisele.*

#### 4.7. Kas eelnõu mõjutab kodanike võimalusi osalemiseks ühiskondlikus elus ja selle mõjutamiseks?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab kodanike põhiõigusi nagu sõnavabadus, ettevõtlusvabadus, eraelupuutumatus jne?
  - *Avaliku koosoleku seaduse muutmise seadusega lihtsustakse avaliku koosoleku korraldamist, vähendades olulisel määral koosolekust etteteatamise aega, mis annab kodanikele võimaluse efektiivsemalt kasutada oma põhiseaduslikku õigust avalikeks kogunemisteks ja koosolekuteks.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab noorte võimalusi osaleda ühiskondlikus elus?
  - *Noorsootöö seaduse eelnõuga planeeritakse seadustada noorte osaluskogud.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab mittetulunduslike organisatsioonide maksukoormust?
- ✓ Kas eelnõu mõjutab elanike ühiskondlikku aktiivsust (vabatahtlikku tegevust, annetamist)?
- ✓ Kas eelnõu mõjutab mittetulunduslike organisatsioonide aktiivsust ja arengut?

#### 4.8. Kas eelnõu mõjutab haridussüsteemi ja kultuuri korraldust?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab teadus- ja arendustegevust ning milline on eelnõu mõju teadmispõhise ühiskonna arengule?
  - *Arengufondi seaduse eelnõuga kavandatakse anda toetusi teadmispõhisele ettevõtlusele, mis soodustab suuremate investeeringute tegemist teadus- ja arendustegevusse.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab haridusteenuste (sh alus-, põhi-, kesk-, kõrg- ja täiendushariduse) ning kultuuriteenuste kättesaadavust ja kvaliteeti?
  - *Välismaalaste seaduse muutmise seaduse alusel võib välismaalasele edaspidi anda elamisloa töötamiseks seoses teadus- või uurimistöö tegemisega ning selliseid välismaalasi ei loeta sisserände piiriarvu alla, mis võib parandada haridusteenuste ja teaduse kvaliteeti*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab erinevate kultuurivaldkondade (sh teater, kino, muusika, kunst, arhitektuur, kirjandus, rahvakultuur, sport, meedia jne) arengut?

- *Autoriõiguse seaduse eelnõu alusel autoriõiguste kaitse regulaarsete hetkeolukorra analüüside tegemise lõpetamise mõjud võivad mõjutada erinevate kultuurivaldkondade arengut, sest puudub stabiilne info autoriõiguste olukorra kohta.*

#### 4.9. Kas eelnõu mõjutab rahvastiku arengut?

- ✓ Kas eelnõu mõjutab sündimust?
  - *Kunstliku viljastamise ja embrüokaitse seaduse täiendamise seaduse alusel kehtestati kehavälise viljastamise protseduuriga seonduvate ravimikulude hüvitamine, millest tulenevalt võib eeldada sündivuse kasvu paaride arvelt, kellel puudub võimalus loomulikult teel lapsi saada, kuid kellel kunstliku viljastamise või embrüo siirdamise tervishoiuteenuse kasutamine käib rahaliselt üle jõu.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab sisserännet või väljarännet?
  - *Välismaalaste seaduse eelnõu selgitab välismaalaste Eestis elamise ja töötamise tingimusi ning täpsustatud regulatsioonid võivad mõjutada välismaalaste motiive Eestisse asumiseks.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab rahvastiku soolis-vanuselise struktuuri?
  - *Välismaalaste seaduse muutmise seaduse alusel võivad välismaalased senisest kergemini saada elamis- ja töölube, mis võib muuta rahvastiku keskmist vanust madalamaks, kuna noored inimesed on mobiilsemad.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab rahvusvähemuste olukorda Eestis?
  - *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõuga kavandatud osaline üleminek eesti keelsele õppele vene õppekeelega koolides võib kaasa tuua hariduse kvaliteedi erinevuse erinevatele rahvusgruppidele ning mõjutada ka vene rahvusgrupi olukorda.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab rahvusvähemuste lõimumist?
  - *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõuga kavandatud osaline üleminek eesti keelsele õppele vene õppekeelega koolides võib kaasa tuua rahvusvähemuste parema eesti keele oskuse, mis võib mõjutada ka lõimumist.*
- ✓ Kas eelnõu mõjutab rahvusvähemuste kultuurilise ja keelelise omapära säilimist?

- *Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõuga kavandatud osaline üleminek eesti keelsele õppele vene õppekeelega koolides võib kaasa tuua rahvusvähemuste keelelise omapära ja keelekasutuse vähenemise.*

## **2. Mõjude analüüsi peamised meetodikad<sup>49</sup>**

### **2.1. Kulu-tulu analüüs**

**Põhiküsimus:** Kas ja kui suures ulatuses oodatavad tulud ületavad oodatavaid kulusid?

**Eesmärk:** Jõuda selgusele, kas plaanitud tegevust peaks ellu viima ning kui jah, siis millises ulatuses? Selleks hinnatakse tegevuse kulusid ja tulusid rahaliselt, et võimaldada otsuste tegijatel lihtsamini valida erinevate alternatiivide vahel.

**Eelised:**

1. läbipaistvus ja sellest lähtuv vastutuse selgus;
2. ühtse väärtusühiku (raha) olemasolu nii kuludel kui ka tuludel;
3. võrreldavus – poliitika tulemuslikkust on lihtne seostada kogu ühiskonna kasuga ja on võimalik võrrelda väga erinevaid programme.

**Puudused:**

1. täielik kulu-tulu analüüs on keerukas ja aeganõudev (eriti tulude rahas arvestamine, nt inimese elu hindamine);
2. on tundlik hooletu, naiivse või ebaausa rakendamise korral;
3. ei arvesta eriti võrdsuse ja kohasuse kriteeriumidega, kuna peamine rõhk on majanduslikul tõhususel.

**Kasutamine:**

1. Analüüsi probleemi olemust, defineeri selle põhjal tegevuse eesmärk ja määratle võimalikud alternatiivsed meetmed eesmärgi saavutamiseks (vt lähemalt seaduseeelnõu väljatöötamiskavatsuse struktuuri punktid 1, 2.1. ja 2.2.);
2. Lähtudes tegevuse eesmärgist ja sellest tulenevast sihtrühmast (inimene, inimgrupp, asutus, ettevõtlussektor, riik, maailm) määratle erinevate alternatiivsete meetmete mõjud (vt lähemalt seaduseeelnõu väljatöötamiskavatsuse struktuuri punkt 3). Oluline on tuua välja iga üksiku alternatiivi kõik mõjud (tulud ja kulud), sh:
  - 2.1. soovitatavad kui ebasoovitavad;
  - 2.2. otsesed ja kaudsed või ka esmased ja teisased (kaudsed on mõjud, mis ei olnud tegevuse põhieesmärgiks, aga võivad avalduda sellegipoolest, samal ajal kui otsesed mõjud on tavaliselt seotud tegevuse enimväärtustatud eesmärkidega. Nt neljarealise Tallinn-Tartu maantee ehitamise otsesteks tuludeks on vähenenud liiklusõnnetused ja aja kokkuhoid, aga kaudseteks kuludeks on Edelaraudtee kliendibaasi vähenemisest tulenev ettevõtte majandusliku olukorra halvenemine);

---

<sup>49</sup> Järgnev ülevaade kolmest mõjude analüüsil kasutatavast meetodikast ei pretendeeri täielikkusele ega välista teiste meetodikate kasutamist. Väljatoodud kolme meetodikat võib pidada enimkasutatavateks ja ka suhteliselt lihtsalt omandatavateks, teiste meetodikate kasutamine võib eeldada põhjalikuma koolituse läbimist ja paarileheküljelise ülevaate esitamise käesolevas dokumendis ei oleks sellisel juhul ilma koolituseta praktilist kasu.

- 2.3. materiaalsed ja mittemateriaalsed või ka otseselt mõõdetavad ja kaudselt mõõdetavad (otseselt mõõdetavate mõjude konkreetne väärtus on võimalik määrata, lähtudes turul valitsevatest hindadest, kaudselt mõõdetavate kulude ja tulude puhul määratletakse hind hinnanguliselt. Nt neljarealise Tallinn-Tartu maantee ehitamise materiaalsed kulud on kulu asfaldile, kruusale ja tööjõule, aga mittemateriaalsed tulud on nauding kiiremast sõidust);
- 2.4. sisemised ja välised mõjud sihtgrupi suhtes (tuleb välja tuua ainult hinnatavast tegevusest tulenevad mõjud, kuid arvestada ka mõjudega, mis võivad avalduda mujal kui konkreetse tegevuse sihtrühma juures. Nt kinnisvaraarendus kesklinnas mõjutab ka teisi linnaosi – elanike arv, nende sotsiaalne taust jne);
- 2.5. NB! avaliku sektori tegevuste puhul tuleks vältida ümberjagamise teel tekkinud kulude ja tulude määratlemisest (st kus kasu tuleneb rahaliste tulude nihkest, kus ühe grupi tulud suurenevad teise grupi kulude suurenemise arvel, nt seoses kinnisvaraarendusega ühe piirkonna kaupluste tulu suureneb teise piirkonna arvel) ning tuua välja reaalsed kulud ja tulud, st kus tehtud kulutused ja saadav kasu ka reaalselt summeerituna suurendab tulusid ja toimub puhastulu reaalne kasv.
3. Oluliste tulude ja kulude väärtuse rahalisel kujul hindamine (kvantifitseerimine):
- 3.1. Väärtuse hindamisel on tavaliselt sobivaks indikaatoriks turuhind, kui see on olemas ja õige. Samas võivad turuhinnad olla moonutatud tulenevalt mittetäielikust konkurentsist, monopolide või oligopolide tõttu, valitsuse subsidiumide tõttu ja nn ühiskondlike kaupade puhul (puhas õhk). Sellisel juhul on võimalik kasutada järgmisi alternatiive mõjude väärtuse rahalisel kujul hindamiseks:
- 3.2. maksevalmiduse arvutamine – maksevalmidus tähendab suurimat summat, mida individ oleks nõus maksma, kui tema panus mõjutaks tegevuse elluviimist või mitte elluviimist. Seega ei ole see summa, mida ta oleks sunnitud tegelikkuses maksma. Maksevalmidust arvutatakse tihti määratlemaks, kas ühte või teiste kaupade peaks pakkuma ühiskondliku kaubana. Tavaliselt kasutatakse sellistel juhtudel avaliku arvamusel uuringuid, kus puutakse välja selgitada inimeste tegelikud huvid;
- 3.3. alternatiivkulu – alternatiivkulu teooria lähtub eeldusest, et teatud ressursi tegelik hind ei ole tema soetamiskulu ega ka selle valitsev turuhind, vaid parima kasutamata jäetud võimaluse väärtus. (Nt linna plaanib ehitada maale, mis osteti 25a tagasi 20 000 krooni eest, tuhande saaju. Ainus kaalumisel olev alternatiiv on selle maa kasutamine keskkooli laiendamiseks. Keskkooli laiendamisest ajapikku saadav puhastulu on hinnatud 200 000 kroonile. Seega maatüki kasutamine tuhande saaju rajamiseks maksab tegelikult 200 000 krooni ja seda isegi siis, kui selle müük vabaturul tooks sisse palju vähem);
- 3.4. kompensatsioonikulud – kaudselt mõõdetavate kulude ja tulude väärtust (soovimatud välised kulud nagu looduskahjustus) saab arvutada nende vältimiseks või saavutamiseks vajaliku ettevõtmise hinna kaudu. Näiteks kasu, mida saadakse reostusvastase programmi elluviimisest, saab arvutada tervishoiu kokkuhoitava rahaga, kuna inimesed nakatuvad vähem kopsuvähki ja muudesse kroonilistesse haigustesse;

- 3.5. teadaolevate eelistuste kasutamine – kui ühe avaliku sektori tegevuse või immateriaalse mõju turuhind pole teada, aga on teada ligilähedase tegevuse või immateriaalse mõju hind, siis on võimalik seda kasutada mõju väärtuse rahas väljendamiseks.
4. Oluliste tulude ja kulude rahalise väärtuse ajaliselt võrreldavale kujule viimine (diskonteerimine). Siinkohal on oluline pidada silmas:
- 4.1. raha väärtus ajas muutub seoses intressikuluga. Intress on raha laenamise kulu. Raha väärtus ajas muutub seoses võimalustega kasutada raha teistes tegevustes.
- 4.2. raha tulevikuväärtus (TV) sõltub raha nüüdisväärtusest (NV, st väärtus praegusel hetkel), intressimäärast ( $i$ ) ja möödunud aastate arvust ( $n$ ):
- $$TV = NV \times (1+i)^n.$$
- Nt 1000 krooni väärtus kahe aasta pärast, kui intress on 10% on:  $1000 \times (1+0,1)^2 = 1210$ . Mida kõrgem intress ja mida kaugemas tulevikus me raha tulevikuväärtust arvutame, seda suurema tulevikuväärtuse saame. Diskonteerimisel hinnatakse intressimääraks tavaliselt 5-10%.
- 4.3. raha nüüdisväärtuse arvutamiseks on vajalik tulevikuväärtus jagada intressimäära ja arvu 1 summaga astmes aastate arv. Mida kaugemas tulevikus saabuva tulu või tehtava kulu nüüdisväärtust arvutame ja mida kõrgem on intressimäär, seda väiksema tulu või kulu nüüdisväärtuse saame.
5. Tulude ja kulude võrdlemine – puhastulu või kulude ja tulude vahekord:
- 5.1. puhastulu reeglit saab kasutada alternatiivide hindamisel, mis on oma suuruselt sarnased. NB! Oluline on hinnata diskonteeritud tulude ja kulude vahekorda;
- 5.2. kulude ja tulude vahekord – kui alternatiivid on suuruselt ja mahult erinevad (nt investeeringute maht on erinev), on kasulik analüüsida kulude ja tulude vahekorda. Tavaliselt kiidetakse tegevus heaks, kui selle tulude ja kulude (kogutulu jagatud kogukuluga) vahekord on suurem kui 1 ning lükatakse tagasi, kui vastav suhe on väiksem kui 1. Teine võimalus on, et otsus langetatakse tegevuse kasuks, millel on võrreldes konkureerivate tegevustega suurim tulude ja kulude vaheline suhe.
- 5.3. tegevuse sisemine tulusus (*internal rate of return*) – diskonteerimismäär, mis määrab investeeringu tulemusel saadava tulu nüüdisväärtuse, mis on võrdne investeeringu tegemiseks vajalike kulutustega (intressimäär, kui nüüdisväärtus = 0).
6. Tundlikkuse analüüs – tundlikkuse analüüsi kasutatakse juhul, kui mõnede kulu-tulu analüüsi käigus kogutud andmete paikapidavuse suhtes on ebakindlus. Me küll eeldame, et tulud ja kulud on hinnatud täpselt, aga osa andmetest võib olla kogutud oletuste abil (kui andmetes on lüngad) või on tegemist keeruliselt määratlevate andmetega (nt tulevikuennustuste täpsus on alati mingis osas teadmata). Lisaks on alati andmehulgas mõned arvud teistest olulisemad. Tundlikkuse analüüsi eesmärgiks on selgitada välja, millest sõltub meie otsus kõige enam? Tundlikkuse analüüs sobib eriti hästi mõne põhieelduse muutumise tagajärgede uurimiseks, tehes seda tundlikkuse arvutamise kaudu. Põhiküsimus: kui tundlik on lõplik otsus kasutatud hinnangute suhtes? Tundlikkuse analüüsi läbiviimisel:



- 6.1. määratle kriitiliselt tundlikud tegurid ehk need tegurid, mis hinnangute muutumisel muudavad kogu soovitustepaketti. Selleks määratle kõik probleemi lahendamiseks olulised tegurid (nt diskonteerimismäär, suurimad kuluartiklid, tootlikkus jne) ning testi ühe teguri kõiki võimalikke väärtusi, muutmata samal ajal teisi tegureid, et näha, kas mõni neist võib mõjutada otsust (nt et tegevus ei ole enam tasuv või muutub eelistatud alternatiivide järjestus). Selle tulemusena selguvad tundlikud tegurid;
- 6.2. seejärel on võimalik testida tundlike tegureid, et näiteks selgitada välja, milliste tundlike tegurite väärtuste puhul oleks tegevus veel või juba teostatav või millisel juhul muutuksid alternatiivsed tegevused võrreldavateks (tasuvusanalüüs).
- 6.3. sellele järgnevalt on omakorda võimalik arutleda tõenäosuse üle, mille puhul tundliku teguri muutumine mõjutaks otsust.

## 2.2. Kulu-tõhususe analüüs

**Põhiküsimus:** Kuidas saavutada soovitud tulemus vähima kuluga?

**Eesmärk:** Hinnata, milline tegevus võimaldab saavutada soovitud eesmärgi vähima kuluga. Kulu-tõhususe analüüs on üks osa kulu-tulu analüüsist, milles väljundeid ei hinnata rahaliselt, vaid tulu jääb nõ naturaalses ühikutes hinnatavaks. Selliselt saab võrrelda aga ainult sama eesmärgiga tegevusi.

**Eelised:**

3. Puudub vajadus tulude rahalisel kujul täpseks hindamiseks ja selleks erinevate meetodikate (maksevalmidus jne) kasutamiseks;
4. Võimaldab saada teada, kuidas piiratud eelarve (ressursside) tingimuses saavutada maksimaalne tulemus?

**Puudused:**

1. Ei ole võimalik kasutada erinevate tulemustega/eesmärkidega tegevuste võrdlemiseks.

**Kasutamine:**

1. eesmärgi defineerimine ja mõjude määratlemine sarnaselt kulu-tulu analüüsile (vt kulu-tulu analüüsi etapid 1 ja 2);
2. oluliste kulude väärtuse rahalisel kujul hindamine sarnaselt kulu-tulu analüüsile (vt etapp 3). NB! Tulusid rahalisel kujul ei hinnata, vaid hinnatakse tegelikes ehk naturaalses ühikutes! Nt ei hinnata säästetud inimelusid rahas, vaid hinnatakse ainult säästetud inimeste hulka;
3. seejärel on võimalik hinnata nt ühe inimese säästmiseks (või ka muu väljundi saavutamiseks) tehtavate kulutuste suurust erinevate alternatiivsete tegevuste puhul, reastada need lähtudes inimese säästmisega seotud kuludest ning otsustada tegevuse kasuks, mille puhul ühe inimese säästmine maksab kõige vähem (so kõige kulu-tõhusam tegevus);
4. vajadusel võimalik viia läbi tundlikkuse analüüs (vt kulu-tulu analüüsi punkt 6).

## 2.3. Standardkulu mudel

**Põhiküsimus:** Kui suur on ettevõtete, mittetulundussektori, kodanike või avaliku halduse (sh kohaliku omavalitsuse tasand) halduskoormus?

**Eesmärk:** Hinnata, kui suured kulud kaasnevad ettevõtetele, mittetulundussektorile, kodanikele või avalikule haldusele (sh kohaliku omavalitsuse tasand) seoses õigusaktidest tulenevate infokohustuste<sup>50</sup> täitmisega (see ongi halduskoormus). Nt käibedeklaratsiooni täitmine Maksu- ja Tolliametile, Statistikaameti aruannete täitmine, tegevuslitsentsi taotlemine, arve väljastamine kauba ostjale.

### Eelised:

5. Tehniliselt rakendatav ja usaldusväärne;
6. Lubab rahuldava täpsusega hinnata halduskoormuse suurust ning tuvastada probleeme.

### Puudused:

1. Kohati puuduvad riigil andmed erinevaid seadusesätteid täitvate ettevõtete arvu kohta, eriti kolmandatele isikutele esitatava info puhul (probleemi lahendamiseks tuleks võimalusel kasutada eksperthinnanguid või viia läbi täiendav uuring);
2. Tulemus ehk halduskoormus võib sõltuda näiteks kasutatavast raamatupidamisprogrammist; sellest, kas teenus on sisse ostetud või mitte (nt raamatupidamisbürood, rahataotlusi täitvad konsultandid), kuid sisseostetavaid teenuseid kasutatavate ettevõtete arv pole tihti teada; ettevõttevälise nõustamise kasutamisest;
3. Väga väikese segmendi võib välja jätta, kuna mõju lõpptulemusele on tühine;
4. Rahvusvaheline võrdlus on võimalik, aga väga suurte mõõndustega (nt Taani teeb erinevalt teistest riikidest vahet halduskuludel ja halduskoormusel).

### Kasutamine:

1. Infokohustuste olemasolu väljaselgitamine – esmalt koostatakse nimekiri konkreetse õigusaktiga või mingi valdkonna õigusaktidega või kõikide õigusaktidega kehtestatud infokohustustest ja sõnumitest (sh tuleb arvestada ka regulaarsete seadusandlusega kursishoidmise kuludega). Vajadusel võib hinnata iga infokohustuse ja sõnumi päritolu (kas Euroopa Liidu või siseriiklikust õigusaktist tulenev). Seejärel koostatakse loetelu infokohustuste täitjate ametialadest (nt ettevõtte juht, finantsjuht, raamatupidaja, kvaliteedi juht, sekretär). Kaardistatud infokohustuste ja sõnumite põhjal koostatakse täiendavate andmete kogumiseks küsimustik;
2. Puudutatud ettevõtete hulgast edasiseks analüüsiks valiku tegemine ehk segmenteerimine - segmendid moodustatakse nii, et kaasatud oleks piisav arv kõigi infokohustuste täitjaid – piisavaks arvuks peetakse 5 ettevõtet. Segmenteerida võib lähtuvalt tegevusvaldkondadest (selle järgi võib üks ettevõtte reaalselt kuuluda ka mitmesse segmenti ning täita samu infokohustusi) või lähtuvalt erinevatest ettevõttegruppidest, mis ei kattu omavahel ja erinevad grupid täidavad kõik

<sup>50</sup> Infokohustus – õigusaktiga kehtestatud kohustus koguda, töödelda, edastada või säilitada informatsiooni riigi või kolmandate osapoolte jaoks. Halduskoormus ei ole: trahvid, maksud jm rahalised kulud investeringud ja teised seaduse kohaldamise kulud.

erinevaid kohustusi. Valim peaks vajadusel hõlmama ka erinevaid infokohustuste täitmisviise (nt kas elektrooniliselt või paberil), kas teenus on sisseostetud või mitte, erinevaid andmete töötlemisviise (raamatupidamisprogramm, muud programmid), erinevates regioonides tegutsevaid ettevõtteid ja erineva suurusega ettevõtteid;

3. Andmete kogumine – üldjuhul intervjuud ettevõtete ja ekspertidega. Eelistada tuleks suuliste intervjuude läbiviimist. Kindlasti tuleks läbi viia pilootintervjuud, mille tulemuste põhjal saab küsimustikku parandada. Intervjueeritakse konkreetset infokohustuse täitjat (mitte ülemust). Kogutavad andmed ehk küsimused peaksid puudutama:

- 3.1. Ametiala (palgainfo jaoks);
  - 3.2. Infokohustuse ühekordse täitmisega seonduvat ajakulu;
  - 3.3. Infokohustuse täitmise sagedust (kui pole seadusega kindlaks määratud) – sh kas see on ühekordne või regulaarne;
  - 3.4. Kasutatavaid infotöötlemise viise, sh uue infokohustuse puhul tuleks hinnata, kas kohustuse täitmine on võimalik olemasolevate tehnoloogiliste rakenduste abil;
  - 3.5. Palutakse kirjeldada probleeme – tagasiside rakendusasutustele.
4. Tulemuste standardiseerimine – intervjuude tulemuste põhjal hinnatakse, kui kaua aega kulub normaalselt ja efektiivselt toimival ettevõttel<sup>51</sup> konkreetse infokohustuse täitmiseks. Nn mittetüüpilised ja mitteefektiivsed ettevõtted jäävad lõpparvutustest välja või tulemused tasandatakse. Valimist standardiseerimise käigus välja jäetud ettevõtete asemele otsitakse vajadusel uued ettevõtted ning viiakse läbi täiendavad intervjuud. NB! Mitme õigusaktiga reguleeritud infokohustused tuleb arvesse võtta proportsionaalselt. Ettevõtte seisukohalt ühekordsed infokohustused on riigi seisukohalt regulaarsed ja tuleks samuti arvesse võtta;
5. Halduskoormuse arvestamine – halduskoormus on nelja komponendi korrutis:
- 5.1. infokohustuse täitja palgakulu (Statistikaameti andmed), sh töökohaga seotud muud kulud;
  - 5.2. infokohustuse täitmiseks kuluv aeg;
  - 5.3. infokohustust täitvate ettevõtete arv;
  - 5.4. infokohustuse täitmise sagedus.

---

<sup>51</sup> Normaalne efektiivne ettevõtte – tüüpiline, efektiivselt käituv ettevõtte konkreetsetes segmendis.

### 3. Mõjude järelhindamise läbiviimise juhised

**Põhiküsimus:** Kas ja millist mõju avaldas poliitikameede ühiskonnale?

**Eesmärk ja olemus:** Eesmärgiks leida olukord ilma poliitikata, kui poliitika viidi ellu (erinevalt ex ante mõjude analüüsist, kus vaja leida olukord poliitikaga, kui poliitikat veel ei ole).

**Kasutamine:**

Vajame meetodeid (või sündmust ehk "instrumenti"), mis võimaldavad meil eristada uuritava poliitikameetme mõju muudest teguritest. Näiteks on võimalik:

1. Küsida asjaosaliselt;
2. Simuleerida mudelitega (nt kulu-tulu analüüs jne);
3. Kasutada varieeruvust poliitikameetmes, sh –
  - 3.1. Üle aja – poliitika rakendamise erinev hetk;
  - 3.2. Üle ruumi – poliitika erinev rakendamine erinevates riikides/piirkondades;
  - 3.3. Üle inimeste või ettevõtete – poliitika erinev rakendamine erinevates rühmades.

Poliitikameetme mõju hindamiseks on võimalik kasutada kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Kvalitatiivsed meetodid hõlmavad eksperthinnanguid ja osalejate hinnanguid. Kvantitatiivsed meetodid jagunevad omakorda makro- (riikide võrdlus) ja mikrotasandi (inimeste ja ettevõtete võrdlus) uuringuteks.

**Makrotasandi** uuringute (nt peretoetuste mõju sündivusele, ettevõtte alustamise kulu ja uute ettevõtete loomise seosed jne) juures on tulenevalt välistegurite rohkusest keeruline isoleerida konkreetse poliitikameetme mõju ja arvestada kõiki tegureid, mis võisid veel muudatuse põhjustada. Makrotasandil võib ka mõju puududa, kui tegemist on väikese poliitikameetme või programmiga. Makrotasandil on võimalik hinnata:

1. erinevust ajas ehk **aegridade analüüs** – püütakse eristada majanduspoliitiliste meetmete mõju uuritavatele näitajatele;
2. erinevust erinevates piirkondades ehk **riikide või regioonide vaheline võrdlus** – kui võrreldavad erinevad piirkonnad on muus osas sarnased välja arvatud erinev poliitika, siis on erinevus uuritavas näitajas tingitud poliitikameetmest.

**Mikrotasandi** mõjude hindamismeetoditega analüüsitakse mõju inimese või ettevõtte tasandil.

Mikrotasandi mõjude järelhindamiseks vajalike andmete kogumiseks on võimalik kasutada:

1. kontrollitud eksperimente - valitakse välja juhuslik osalusrühm<sup>52</sup> ja juhuslik võrdlusrühm<sup>53</sup> ning hinnatakse mõjude erinevust (nt meditsiinis on võimalik hinnata ravimi mõju manustades ühele grupile uuritavat ravimit ja teisele tühje ravimikapsleid). Kontrollitud eksperimentide läbiviimiseks on vaja kõige vähem lisaeldusi ja kogutud andmete kvaliteet on väga hea, aga nende praktiline läbiviimine poliitikameetme mõjude järelhindamiseks on raske;

<sup>52</sup> Meetmes osalevad subjektid

<sup>53</sup> Meetmed mitteosalenu subjektid, kuid sarnased osalusgrupile.

2. loomulikke eksperimente – olukord, kus mingi väline inimesest sõltumatu tegur põhjustab poliitika mõju osadele, aga mitte kõigile (nt õigusakt on kehtiv ainult teatud ajal, ainult teatud piirkonnas või teatud vanusega inimeste jaoks) ja on võimalik hinnata sarnaseid inimesi, kes erinevad ainult avalduva (nt õigusakti poolt põhjustatud) mõju poolest (nt avalikes kohtades suitsetamise keelu mõju erinevates piirkondades). Loomulike eksperimentide puhul on kogutud andmete kvaliteet üldjuhul mõnevõrra kehvem, kui kontrollitud eksperimentide puhul, aga parem kui kvaasiekspertimentide puhul;
3. kvaasiekspertimente - on olemas osalusrühm, kuid tagantjärei püütakse konstrueerida statistiliste ja ökonomeetriliste meetoditega sarnane võrdlusrühm. Tegemist on hüpoteetilise eksperimenti jäljendava situatsiooniga.

Mikrotasandi mõjude järelhindamismeetodid jagunevad:

1. Meetoditeks, mis hindavad muutust ajas – enne-pärast hinnang. Tegemist on meetodiga, kus võrdluseks on sama grupi mineviku väärtused (diferentshinnang võrdlusgrupita). Mõju hindamiseks vajalikke andmeid kogutakse ühest grupist, aga kahel erineval ajal (enne ja pärast meetme rakendamist). Sellisel juhul me eeldame, et kogu erinevus on tingitud meetmest, st me ei võta arvesse majandustsükli või elutsükli poolt põhjustatud mõju (nt tööturukoolituses osalenute hõivatus tööturul aasta pärast koolitusel osalemist);
2. Meetoditeks, mis analüüsivad poliitikameetme mõju, hinnates erinevust kahe grupi vahel (osalusgrupp ja võrdlusgrupp) samal ajahetkel – diferentshinnang (nt kahe erineva tööturukoolituses osalenud töötute grupi hõivatuse võrdlus). Mõju hindamiseks vajalikke andmeid kogutakse kahest grupist (osalus- ja võrdlusgrupp), aga samal ajal (pärast meetme rakendamist). Sobiv meetod, kui andmeid kogutakse sotsiaalse eksperimenti või loomuliku eksperimentiga;
3. Meetoditeks, mis hindavad muutuste erinevust - diferents-diferentshinnang. Mõju hindamiseks vajalikke andmeid kogutakse kahest grupist (osalus- ja võrdlusgrupp) nii enne meetme rakendamist kui ka pärast. Meetodit kasutatakse siis, kui grupid olid juba enne meetme rakendamist erinevad – sellisel juhul lahutatakse rakendamisjärgselt saadud erinevusest esialgne erinevus maha. Andmeid võib koguda sotsiaalsete eksperimentidega, loomulike eksperimentidega, kvaasiekspertimentidega;
4. Meetoditeks, mis hindavad muutuste juurdekasvu erinevust – diferentsdiferents- diferentshinnang. Mõjude hindamiseks vajalikke andmeid kogutakse kahest grupist (osalus- ja võrdlusgrupp) kolmel erineval ajahetkel: x-hetkel (nt üks aasta) enne meetme rakendamist, vahetult enne meetme rakendamist ja pärast meetme rakendamist. Kasutatakse juhul, kui minevikus oli osalus ja võrdlusgrupi kasvutempo erinev. Andmeid võib koguda sotsiaalsete eksperimentidega, loomulike eksperimentidega, kvaasiekspertimentidega.