



ÕIGUSLOOMEMENETLUSE KAARDISTUS

Tallinn 2012

Õigusloome korralduse talitus
Õiguspoliitika osakond

Justitsministeerium 

Väljaandja:
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn
Telefon: 6 208 100
Faks: 6 208 109
e-post: info@just.ee

Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub Justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma Justiitsministeeriumi eelneva kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.

Sisukord

SISSEJUHATUS.....	4
1. ÕIGUSLOOME KORRALDUS MINISTEERIUMIDES.....	6
1.1. ÕIGUSLOOME PROTSESSI ETAPID, ÕIGUSLOOME PLANEERIMINE JA (ÕIGUSLOOME)TÖÖPLAANI KOOSTAMINE	6
1.1.1. <i>Haridus- ja Teadusministeerium</i>	6
1.1.2. <i>Justiitsministeerium</i>	6
1.1.3. <i>Kaitseministeerium</i>	7
1.1.4. <i>Keskkonnaministeerium</i>	7
1.1.5. <i>Kultuuriministeerium</i>	8
1.1.6. <i>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</i>	8
1.1.7. <i>Põllumajandusministeerium</i>	9
1.1.8. <i>Rahandusministeerium</i>	9
1.1.9. <i>Siseministeerium (sisejulgeolek)</i>	10
1.1.10. <i>Siseministeerium (regionaal)</i>	10
1.1.11. <i>Sotsiaalministeerium</i>	10
1.1.12. <i>Välisministeerium</i>	11
1.1.13. <i>Riigikantselei</i>	11
1.2. ÕIGUSLOOME PROTSESSI ETAPID, ÕIGUSLOOME PLANEERIMINE JA (ÕIGUSLOOME)TÖÖPLAANI KOOSTAMINE – JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	12
1.3. EELNÕU KOOSTAMINE JA ÕIGUSLOOME MUDEL	17
1.3.1. <i>Haridus- ja Teadusministeerium</i>	17
1.3.2. <i>Justiitsministeerium</i>	19
1.3.3. <i>Kaitseministeerium</i>	20
1.3.4. <i>Keskkonnaministeerium</i>	22
1.3.5. <i>Kultuuriministeerium</i>	24
1.3.6. <i>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</i>	25
1.3.7. <i>Põllumajandusministeerium</i>	27
1.3.8. <i>Rahandusministeerium</i>	29
1.3.9. <i>Siseministeerium (sisejulgeolek)</i>	31
1.3.10. <i>Siseministeerium (regionaal)</i>	32
1.3.11. <i>Sotsiaalministeerium</i>	34
1.3.12. <i>Välisministeerium</i>	36
1.3.13. <i>Riigikantselei</i>	38
1.4. EELNÕU KOOSTAMINE JA ÕIGUSLOOME MUDEL – JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	39
1.5. ÕIGUSLOOME KOORDINEERIMINE JA KORRALDUS MINISTEERIUMIS NING ÕIGUSLOOME PROTSESS ÜLDISEMALT	52
1.5.1. <i>Haridus- ja Teadusministeerium</i>	52
1.5.2. <i>Justiitsministeerium</i>	53
1.5.3. <i>Kaitseministeerium</i>	54
1.5.4. <i>Keskkonnaministeerium</i>	55
1.5.5. <i>Kultuuriministeerium</i>	55
1.5.6. <i>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</i>	56
1.5.7. <i>Põllumajandusministeerium</i>	57
1.5.8. <i>Rahandusministeerium</i>	58
1.5.9. <i>Siseministeerium (sisejulgeolek)</i>	59
1.5.10. <i>Siseministeerium (regionaal)</i>	60
1.5.11. <i>Sotsiaalministeerium</i>	61
1.5.12. <i>Välisministeerium</i>	62
1.5.13. <i>Riigikantselei</i>	63
1.6. ÕIGUSLOOME KOORDINEERIMINE JA KORRALDUS MINISTEERIUMIS JA ÕIGUSLOOME PROTSESS ÜLDISEMALT – JÄRELDUSED JA ANALÜÜS.....	64
2. ÕIGUSLOOJAD MINISTEERIUMIDES.....	74
2.1. ÕIGUSLOOJATE KOGUARV	74
2.2. ÕIGUSLOOJATE HARIDUSTASE	77
2.3. ÕIGUSLOOJATE TÖÖTASU	78
2.4. JÄRELDUSED ÕIGUSLOOMEGA TEGELEVATE AMETNIKE OSAS	79

Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi peamiseks eesmärgiks on selgitada välja õigusloome korraldus, selle erinevad viisid ja rakendamine ministeeriumides¹; vaadelda erinevate ministeeriumide õigusloomeliste algatuste planeerimist, alustades tööplaani koostamisest kuni valminud eelnõu menetlemiseni Riigikogus; hinnata ministeeriumide õigusloome eest vastutavate struktuuride toimimist, ühtlustamise võimalusi ja vajadusi. Tuginedes Justiitsministeeriumi kui õigusloomet koordineeriva ministeeriumi kogemusele ja tulenevalt vajadusest tõsta õigusloome kvaliteeti, analüüsitakse õigusloome planeerimist ja korraldamist ning õigusloomega tegelevate juristide pädevusi ja tööülesandeid. Lähtudes eelteadmistest, et õigusloome ei ole ministeeriumides ühtmoodi korraldatud, vaadeldakse õigusloomemenetlust selle erinevates aspektides detailsemalt. Analüüsiga soovitakse leida töövormide ja praktikate ühtlustamise kohti eesmärgiga luua eeltingimused kvaliteetsemaks õigusloomeks.

Kvaliteetse õigusloome standard sisaldub Riigikogu otsuse „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ heakskiitmine (edaspidi ka ÕPAS), mis võeti vastu 23.02.2011.a, kolmandas osas². Kvaliteetne õigusloome on saavutatav läbi selle, et uute õiguslike lahenduste loomisel tuleb arvestada sellega, et seadus sobiks Eesti õigussüsteemi ja tagaks Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime. Selleks tuleb hinnata ja kaaluda poliitiliselt soovitavate lahenduste õigusliku realiseerimise valikuid. Hinnata põhjalikult seda, kas planeeritav regulatsioon lahendab püstitatud probleemi ja seatud eesmärgid ning kas seadusandliku sekkumisega saavutatakse soovitud mõjud parimal viisil. Samuti on õigusloome standardi oluliseks osaks nõue, et seadus peab olema selge, st on koostatud lihtsas keeles ja selliselt, et eelkõige isikud, kes on õigusakti peamiseks sihtrühmaks nii rakendajate kui ka adressaatidena, saaksid selle tekstist üheselt aru. Arengusuundades sisalduv on saavutatav vaid siis, kui õigusloomest põhjalikke juriidilisi teadmisi omavad ametnikud ehk õigusloomejuristid kaasatakse võimalikult varajases etapis ning luuakse kvaliteeti toetav organisatsioon (ÕPAS-e kuues osa). Kuna õigusloomejurist on küll laialt kasutatav termin, kuid sellel puudub selge kokkuleppeline ja üheselt mõistetav sisu, soovitakse käesoleva analüüsiga saavutada suuremat selgust sellesse, kes on õigusloomejurist. Selleks uuriti nii seda, kes ja milliste ülesannetega osalevad valitsuse tasandil õigusloomes kui ka konkreetsemalt seda, millist ülesannet omavad ministeeriumide juriidilised osakonnad ja/või juristi haridust nõutavatel ametikohtadel töötavad otseselt õigusloome protsessis osalevad ametnikud.

Peamised analüüsis kasutatavad terminid

Käesolev analüüs kasutab järgmisi põhitermineid allkirjeldatud tähenduses:

- **tööplaanide ülevaade** – ministeeriumide tööplaanide õigusloomelisi (va määrusandlusega seonduvaid) algatusi ühendav koonddokument, mis koostatakse vahetult pärast

¹ Siin ja edaspidi on üldnimetaja ministeeriumid all mõeldud ka Riigikantseleid.

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001>

ministeeriumide tööplaanide projektide tegemist, kuid enne nende kinnitamist eesmärgiga anda varajases staadiumis teavet ministeeriumidele erinevates asutustes kavandatavast, hoida ära dubleerimist, planeerida paremini õigusloomet, sh EL õiguse ülevõtmist, anda kasulikku ja ühes dokumendis sisalduvat teavet huvigruppidele ja põhiseaduslikele institutsioonidele valitsuse õigusloomeplaanidest järgneval aastal;

- **õigusloome mudel** – ministeeriumis kasutusel olev töökorralduse viis eelnõude koostamiseks;
- **õigusosakond** – ministeeriumis asuv õigusloomet koordineeriv osakond, mille koosseisus töötavad peamiselt õigusloomejuristid;
- **õigusloomejuht** – ministeeriumi õigusloome osakonna või õigusala koordineerimise eest vastutav ametnik;
- **õigusloomejurist** - õiguslooja, kellel on õigusloomes oluline roll, täites seejuures järgmisi ülesandeid: koostab ise ja tagab seejuures õigusloova akti eelnõu juriidilist kvaliteeti või tagab valdkonna spetsialisti koostatud eelnõu juriidilist kvaliteeti, mis seisneb peamiselt eelnõu vastavuses põhiseadusele, üldseadustele ja normitehnikale; omab ülevaadet oma valdkonna õigusloomest; osaleb teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlatamisel oma valdkonna aspektist;
- **õiguslooja** – ametnik, kes osaleb õigusloomes eelnõu koostajana või kontrolli tegijana.

Käesoleva analüüsi peamiseks ettepanekuteks on:

- luua ministeeriumideülene õigusloomeliste tööplaanide algatuste ülevaade;
- ühtlustada ning täpsustada õigusloomeliste algatuste etapid ministeeriumide tööplaanides;
- suurendada õigusosakondade osalemist töö planeerimisel ja tegemisel;
- kasutada ühtset VTK vormi juba ministeeriumisisese nõ mõttepaberina;
- suurendada õigusosakonna vastutust õigusloomeliste algatuste juures;
- suurendada õigusosakonna vastutust kogu õigusloome protsessi kontekstis;
- kõigis ministeeriumides luua iseseisev juriidilist kontrolli teostav õigusosakond ning ühtlustada seal töötavate õigusloomejuristide ametijuhendid.

Täpsemad ettepanekud on toodud iga osa lõpus olevas kokkuvõttes.

1. Õigusloome korraldus ministeeriumides

Järgnevates peatükkides on esitatud ülevaade ja järeldused õigusloome korralduse kohta ministeeriumides. Ülevaade ja järeldused on tehtud intervjuude käigus ja eraldi ministeeriumide struktuuri kohta kohutud andmete põhjal.

1.1. Õigusloome protsessi etapid, õigusloome planeerimine ja (õigusloome)tööplaani koostamine

Käesolevas peatükis on tehtud kokkuvõtted õigusloome protsessi etappidest ministeeriumide lõikes ning esitatud tulemuste koondanalüüs.

1.1.1. Haridus- ja Teadusministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: VV tegevuskavast, arengukavast või valdkonna strateegiast, jooksvast seirest. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: uuringust, *ad hoc* juhtkonna otsusest, EL õigusaktist ja mujalt (nt Riigikontrolli auditist). **Sisendit tööplaani ei tule** kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond, analüüsiosakond, ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud ja rahandusosakond. Harva osaleb ka EL asjade osakond. Mitte kunagi ei osale: üldosakond, avalike suhete osakond ja valitsemisala asutused. Viimased ei osale, kuid tööplaani koostatakse nendega.

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on abistavad, st vaadatakse, kas muudatused on seatud ajaga tehtavad ja millised õiguslikud muudatused võivad kaasneda.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt sisuosakond.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: VTK, kontseptsioon, eelnõu koostamine ja eelnõu esitamine VV-le. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelnõu koostamine ja eelnõu esitamine VV-le. Enne ja peale VV-d toimuvat tööplaanis ei kajastata. Samuti ei koostata eraldi detailsemad tööplaanid eelnõude koostamise kohta.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina sisuosakond ja õigusosakond kaasvastutajaks.

1.1.2. Justiitsministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: alusuuringust, *ad hoc* juhtkonna otsusest, EL õigusaktist, praktikast tulenevast vajadusest. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: arengukavast või valdkonna strateegiast, VV tegevuskavast, uuringust, kohtuotsusest ja mujalt (nt Õiguskantsleri ettepanek).

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond, EL asjade osakond ja ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: analüüsiosakonnast ja valitsemisala asutusest. Mitte kunagi ei osale: üldosakond, avalike suhete osakond.

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduksid tööplaanis, esitada ettepanekuid ja osaleda õigusloomeplaanide ülesannete sisu kirjeldamises.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt sisuosakond ja õigusosakond.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: eelanalüüs, VTK, kontseptsioon, huvirühma kaasamine, mõjuanalüüside koostamine, eelnõu koostamine, eelnõu esitamine VV-le, eelnõu menetlemine Riigikogus ja järelanalüüs. Lisaks esineb ka eelnõu esitamist ministrile. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelnõu koostamine ja eelnõu esitamine VV-le. Lisaks koostatakse ka eraldi detailsemaid tööplaanide konkreetsetele tööplaani punktidele.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina õigusosakond ja kaasvastutajana sisuosakond.

1.1.3. Kaitseministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: jooksev seire ja *ad hoc* juhtkonna otsusest. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: arengukavast või valdkonna strateegiast, VV tegevuskavast ja EL õigusaktist. **Sisendit tööplaani ei tule:** uuringutest ja kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond ja ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud. Sageli osaleb sisuosakond. Passiivsemas rollis osalevad siseaudit ja riigikaitse planeerimise osakond. Mitte kunagi ei osale: üldosakond, analüüsiosakond (seda ei ole), EL asjade osakond, avalike suhete osakond ja valitsemisala asutused.

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: planeerida ajagraafik, kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, osaleda õigusloometööplaani ülesannete sisu kirjeldamisel ja teostada järelevalvet täitmise üle. Õigusosakond küsib sisuosakondadest sisendit ja teeb selle pinnalt ise valiku ning teavitab sellest sisuüksusi.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt õigusosakond.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule kooskõlastusele ja eelnõu esitamine VV-le. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule kooskõlastusele ja eelnõu esitamine VV-le. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** õigusosakond.

1.1.4. Keskkonnaministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: arengukavast või valdkonna strateegiast, VV tegevuskavast ja EL õigusaktist. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: uuringutest, jooksvast seirest ja kohtuotsustest **Sisendit tööplaani ei tule** *ad hoc* juhtkonna otsusest.

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond, analüüsiosakond ja ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud. Sageli osaleb: üldosakond (sh eelarve osakond) ja EL asjade osakond. Harva osaleb: avalike suhete osakond (kaasamise aspektist) ja valitsemisala asutustest Maa-amet, kes osaleb määratletud valdkondade õigusloome ülesannete puhul, so maareform ja maakataster.

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: planeerida ajagraafik, kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, osaleda õigusloometööplaani ülesannete sisu kirjeldamisel ja teostada järelevalvet täitmise üle. Samuti jälgida seoseid EL algatustega, eeskätt ülevõtmise ajagraafiku planeerimine, ja tööplaani kavandatavate

ülesannete kooskõla jälgimine EL algatustega. Kontrollib ka seda, milleks planeeritakse rahalisi vahendeid kasutada.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt sisuosakond ja õigusosakond on kaasvastutaja (juriidilise korrektsuse eest). Kui puudutab valitsemisala asutustest Maa-ametit, siis märgitakse vastutajaks tema ning kaasvastutajaks õigusosakond (juriidilise korrektsuse eest).

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: kontseptsioon, eelnõu koostamine (alguskuupäev ja eelnõu õigusosakonnale esitamise tähtaeg) ja eelnõu esitamine VV-le. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti eelnõude koostamise alguskuupäev, eelnõu õigusosakonnale esitamise tähtaeg ja eelnõude kehtestamise aeg. Mõnikord koostatakse ka detailne tööplaani punkti koostamise ajakava.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina sisuosakond ja õigusosakond kaasvastutajaks.

1.1.5. Kultuuriministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: VV tegevuskavast, jooksvast seirest ja *ad hoc* juhtkonna otsusest. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: arengukavast või valdkonna strateegiast, uuringutest ja EL õigusaktist. Muu alusena on esinenud ka valdkonnast, sh huvigrupidelt tulnud algatusi. **Sisendit tööplaani ei tule** kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond ja ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud. Sageli osalevad valitsemisala asutused. Harva osaleb üldosakond (sh eelarve osakond). Mitte kunagi ei osale: analüüsiosakond (seda ei ole), EL asjade osakond ja avalike suhete osakond.

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: planeerida ajagraafik, kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, osaleda õigusloometööplaani ülesannete sisu kirjeldamisel ja teostada järelevalvet täitmise üle.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt sisuosakond ja õigusosakond on kaasvastutaja. Lisaks valdkonna asekanstler või osakonnajuhataja.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: VTK, mõjude analüüs, eelnõu koostamine ja eelnõu esitamine VV-le. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: mõjude analüüs, eelnõu koostamine ja eelnõu esitamine VV-le. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina õigusosakond ja sisuosakond.

1.1.6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: arengukavast või valdkonna strateegiast, VV tegevuskavast, jooksvast seirest ja EL õigusaktist. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: uuringutest, *ad hoc* juhtkonna otsusest ja kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond, ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud ja valitsemisala asutused. Harva osaleb analüüsiosakond ja EL asjade osakond. Mitte kunagi ei osale: üldosakond ja avalike suhete osakond.

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: planeerida ajagraafik (osaliselt, st, et planeerib sisuosakond), kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, osaleda õigusloometööplaani ülesannete sisu kirjeldamisel ja teostada järelevalvet täitmise üle.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt sisuosakond ja õigusosakond on kaasvastutaja.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: eelanalüüs, eelnõu esitamine avalikule koostööstusele ja eelnõu esitamine VV-le. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelanalüüs, eelnõu esitamine avalikule koostööstusele ja eelnõu esitamine VV-le. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina sisuosakond.

1.1.7. Põllumajandusministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: arengukavast või valdkonna strateegiast, jooksvast seirest ja EL õigusaktist. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: VV tegevuskavast, uuringutest, *ad hoc* juhtkonna otsusest ja kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond, üldosakond (nime poolest PõM-is haldusosakond), EL asjade osakond ja avalike suhete osakond.

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, sh eelnõude väljatöötamise tähtaegade osas.

Tööplaani täitmise eest vastutab kantsler ja sisuosakond ning õigusosakond juriidilise kontrolli eest.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: VTK, eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule koostööstusele ja eelnõu esitamine VV-le. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule koostööstusele ja eelnõu esitamine VV-le. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina sisuosakond ja õigusosakond kaasvastutajaks (juriidilise ekspertiisi eest).

1.1.8. Rahandusministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: arengukavast või valdkonna strateegiast, VV tegevuskavast, uuringutest, jooksvast seirest ja EL õigusaktist. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: *ad hoc* juhtkonna otsusest, kohtuotsustest ja mujalt (nt Õiguskantsleri ettepanek).

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond, üldosakond (sh eelarve osakond), analüüsiosakond, EL asjade osakond, avalike suhete osakond, ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud ja valitsemisala asutused.

Õigusosakonnal eraldi ülesandeid õigusloometööplaani planeerimisel ei ole. Tööplaani ja EL asjade jaoks on eraldi osakond, mis teeb järelevalvet ja kvartaalselt ülevaadet juhtkonnale.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt sisuosakond ja õigusosakond on kaasvastutaja.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: eelnõu koostamine ja eelnõu esitamine VV-le. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelnõu koostamine ja eelnõu esitamine VV-le. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata – koostatakse nõ kontrollleht, mis on järelevalve dokument.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina sisuosakond ja õigusosakond kaasvastutajaks.

1.1.9. Siseministerium (sisejulgeolek)

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: VV tegevuskavast, EL õigusaktist, uuringutest ja jooksvast seirest. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: arengukavast või valdkonna strateegiast, *ad hoc* juhtkonna otsusest, kohtuotsustest ja mujalt (nt Õiguskantsleri ettepanek või teise ministeriumi soovitus).

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: sisuosakond (sh õigusloome juristid) ja asekanstler, kaasates vajadusel üldosakonna (sh eelarve osakond ja tugiteenused). Sageli osalevad valitsemisala asutused. Harva osalevad ministeriumi juhtkond/ministri nõunikud. Mitte kunagi ei osale: õigusosakond (osalevad sisuosakonna õigusloome juristid), analüüsiosakond (olemas on teabeanalüüsi osakond, kuid nende funktsioon on pigem teavitamine), EL asjade osakond (eraldi osakonda ei ole) ega avalike suhete osakond.

Õigusosakonnal eraldi ülesandeid tööplaani planeerimisel ei ole, kuna eraldi õigusloome osakonda ei ole. Sisuosakonna juht vastutab õigusloome funktsiooni täitmise eest ja teostab ka järelevalvet.

Tööplaani täitmise eest vastutab sisuosakond.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: VTK, eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule kooskõlastamisele, eelnõu esitamine VV-le ja eelnõu menetlemine Riigikogus. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule kooskõlastamisele, eelnõu esitamine VV-le. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** sisuosakond.

1.1.10. Siseministerium (regionaal)

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: VV tegevuskavast, jooksvast seirest ja *ad hoc* juhtkonna otsusest. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: arengukavast või valdkonna strateegiast, uuringutest, EL õigusaktist ja kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: sisuosakond, ministeriumi juhtkond/ministri nõunikud ja regionaalarengu osakonna õigusnõunikud (edaspidi regionaalvaldkonna õigusnõunikud). Harva osalevad valitsemisala asutused ja IT tugi. Mitte kunagi ei osale: õigusosakond (osalevad sisuosakonna õigusloome juristid), üldosakond (sh eelarve osakond), analüüsiosakond, EL asjade osakond (ei ole olemas) ega avalike suhete osakond.

Õigusosakonnal eraldi ülesandeid tööplaani planeerimisel ei ole, kuna eraldi õigusloome osakonda ei ole. Sisuosakonna juristid ja regionaalvaldkonna õigusnõunike (kokku 5) ülesandeks on planeerida ajagraafik, kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, osaleda õigusloometööplaani ülesannete sisu kirjeldamisel.

Tööplaani täitmise eest vastutab sisuosakond (või vastava regionaalvaldkonna õigusnõunik kaasvastutajana).

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule kooskõlastamisele. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule kooskõlastamisele. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** sisuosakond.

1.1.11. Sotsiaalministerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: arengukavast või valdkonna strateegiast, VV tegevuskavast, jooksvast seirest ja EL õigusaktist. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: uuringutest, *ad hoc* juhtkonna otsusest ja kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond, üldosakond (sh eelarve osakond), analüüsiosakond, EL asjade osakond, avalike suhete osakond, ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud ja valitsemisala asutused.

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: planeerida ajagraafik, kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, osaleda õigusloometööplaani ülesannete sisu kirjeldamisel ja teostada järelevalvet täitmise üle.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt sisuosakond ja õigusosakond on kaasvastutaja.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena: eelanalüüs (mõttepaber), kontseptsioon, huvirühmade kaasamine, mõjuanalüüside tegemine, eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule kooskõlastamisele, eelnõu esitamine VV-le, eelnõu menetlemine Riigikogus, järelanalüüs ja lisaks eraldi IT-arendused, hanked hm rakenduslik. **Määruseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis** märgiti: eelanalüüs (mõttepaber), kontseptsioon, huvirühmade kaasamine, mõjuanalüüside tegemine, eelnõu koostamine, eelnõu esitamine avalikule kooskõlastamisele, eelnõu esitamine VV-le, eelnõu menetlemine Riigikogus, järelanalüüs ja lisaks eraldi IT-arendused, hanked hm rakenduslik. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina sisuosakond ja õigusosakond kaasvastutajaks (tulenevalt põhimäärusest).

1.1.12. Välisministeerium

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: jooksvast seirest ja EL õigusaktist. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: arengukavast või valdkonna strateegiast, VV tegevuskavast ja *ad hoc* juhtkonna otsusest. **Sisendit tööplaani ei tule** uuringutest ja kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani** (ühtset tööplaani ei ole, st et juriidilisel osakonnal on oma tööplaan) **koostamisel osalevad** alati: õigusosakond. Sageli osaleb sisuosakond. Harva osaleb üldosakond (sh eelarve osakond). Mitte kunagi ei osale: analüüsiosakond, EL asjade osakond (eraldi osakonda ei ole), avalike suhete osakond, ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud ja valitsemisala asutused (ei ole).

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: planeerida ajagraafik, kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, osaleda õigusloometööplaani ülesannete sisu kirjeldamisel ja teostada järelevalvet täitmise üle.

Tööplaani täitmise eest vastutab peamiselt õigusosakond ja sisuosakond on kaasvastutaja.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etapina eelnõu koostamine. **Määruseelnõude planeerimist 2012. a tööplaanis** ei märgitud. Eraldi detailsemaid tööplaanide eelnõude koostamise osas ei koostata.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina õigusosakond kaasvastutajaks sisuosakond.

1.1.13. Riigikantselei

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb sageli: arengukavast või valdkonna strateegiast ja VV tegevuskavast. Harva esinevad ka juhud, kus sisend tuleb: uuringutest ja jooksvast seirest. **Sisendit tööplaani ei tule:** *ad hoc* juhtkonna otsusest, EL õigusaktist ja kohtuotsustest.

Õigusloome **tööplaani** (õigusloome tööplaani kui sellist Riigikantseleil ei ole – tööplaaniks on üleriigilised tegevused) **koostamisel osalevad** alati: õigusosakond, sisuosakond, üldosakond (sh eelarve osakond), analüüsiosakond (strateegiabüroo), EL asjade osakond, avalike suhete osakond, ministriumide juhtkond/ministri nõunikud ja valitsemisala asutused (rahvusrhiv).

Õigusosakonna peamised ülesanded tööplaani planeerimisel on: planeerida ajagraafik, kontrollida, et kõik vajalikud etapid sisalduvad tööplaanis, esitada ettepanekuid ja ideid, osaleda õigusloometööplaani ülesannete sisu kirjeldamisel ja teostada järelevalvet täitmise üle.

Tööplaani täitmise eest vastutab õigusosakond.

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etapina eelnõu koostamine. **Määruseelnõude planeerimist 2012. a tööplaanis** märgiti eraldi etapina eelnõu koostamine. Lisaks koostatakse ka eraldi detailsemaid tööplaanide konkreetsetele tööplaani punktidele.

Tööplaanis **märgitakse vastutavaks osakonnaks** reeglina õigusosakond kaasvastutajaks sisuosakond.

1.2. Õigusloome protsessi etapid, õigusloome planeerimine ja (õigusloome)tööplaani koostamine – järeldused ja ettepanekud

Tööplaani koostamine ministriumides on hetkel korraldatud erinevalt. Peamised erinevused seisnevad tööplaani ülesannete kajastamises ja nende detailsusastmes. Justiitsministrium kogus 2012. a kõigi ministriumide tööplaani õigusloomeliste algatuste (va määrusandlusega seonduvad) punktid ja selle tegevuse käigus ilmselgus, et ministriumid koostavad ja kinnitavad oma tööplaanide erinevatel aegadel ja esinesid juhud, kus nõ ministriumideüleste teemade puhul ei ole piisavat koostööd ja seetõttu ei ole selge, millise ministriumide tööplaanis vastav teema kajastub.

Kuni puudub ühene ülevaade kattuvate või puutumust omavate tööplaani ülesannete osas, ei ole võimalik planeerida ressursse selliste tööülesannete tarbeks, mis vajavad horisontaalset koostööd. Seega tuleks tulevikus luua lisaks ministriumide tööplaani ühtne ülevaade (võttes eeskujuks Euroopa Komisjoni tööplani), mis kajastab samas vormis (vt lisaks ettepanekud töö planeerimise osas ministriumide tööplaanis) kõigi ministriumide õigusloomelisi algatusi.

Tegemist peaks olema töö planeerimist ja horisontaalset koostööd (nt vältimaks samaaegselt ühe seaduse muutmist erinevates ministriumides) ning töö planeerimist parandava abivahendiga, mis kajastab järgnevat aastaks ministriumides planeeritavaid õigusloomelisi tegevusi. Tööplaani õigusloomeliste algatuste ülevaade paneb kokku Justiitsministrium, küsides selleks õigusloomejuhtidelt tööplaanis planeeritavate õigusloomeliste algatuste koondi. Ühtne ülevaade tuleks koostada enne planeeritava aasta algust ja kooskõlastada õigusloomejuhtide ümarlual ning kantslerite tasemel enne ministriumide tööplani kinnitamist. Õigusloomejuhtide tasemel tööplani kooskõlastamise peamiseks eesmärgiks on kattuvate teemade tuvastamine ning teistes ministriumides planeeritavate ning puutumust omavate õigusloomeliste tegevuste jaoks ressursi parem planeerimine. Kuna ühtse ülevaade koostamise üheks eesmärgiks on ka avalikkuse ja teiste õigusloome protsessis osalevate isikute teavitamine ministriumide järgneval aastal planeeritavatest

tegevustest, siis peale tööplaanide kinnitamist ajakohastatakse ühtne õigusloomeplaan ning tehakse lõplik versioon avalikult kättesaadavaks. Kui ministeerium muudab aasta jooksul oma tööplaani, edastab vastav ministeerium muudatused Justiitsministeeriumile ning ülevaadet uuendatakse.

Sisend õigusloomeliste algatustele tuleb tööplaani (vt tabel 1) peamiselt jooksvast seirest, VV tegevuskavast või vastava valdkonna arengukavast, strateegiast. Üldiselt saab märkida, et erinevused tööplaani sisendi osas on põhjendatud ja sõltuvad sellest, millised on ministeeriumi vastutusvaldkonnad, st et mõnes valdkonnas tuleb sisend pigem jooksvast seirest ja teistes valdkondades nt EL õigusaktist või arengukavast. Muude sisendite juures märgiti nt Õiguskantsleri ja Riigikontrolli ettepanekuid. Negatiivse näitena võiks tuua selle, et võrreldes teiste sisendi liikidega, moodustavad märkimisväärse osa sisendist *ad hoc* juhtkonna otsused, mis pigem peaksid olema sisendiks uuringule, arengukavale või mõnele muule õigusloomelisele algatusele eelnevale ja seda toetavale tegevusele.

Tabel 1. Tööplaani koostamiseks sisendi andjad

Sisend tööplaani koostamiseks tuleb	Määramata		Mitte kunagi		Harva		Sageli	
	arv	%	arv	%	arv	%	arv	%
arengukava või valdkonna strateegia	0	0%	0	0%	6	46%	7	54%
VV tegevuskava	0	0%	0	0%	4	31%	9	69%
Uuring	0	0%	2	15%	8	62%	3	23%
jooksev seire	0	0%	0	0%	2	15%	10	77%
ad hoc juhtkonna otsus	0	0%	2	15%	7	54%	4	31%
EL õigusakt	0	0%	1	8%	4	31%	8	61%
Kohtuotsus	0	0%	5	38%	8	62%	0	0%
Muu	8	62%	0	0%	5	38%	0	0%

Tööplaani koostamisel osaleb enamikes ministeeriumides pea alati õigusosakond ning vastava teemaga seotud muu osakond. Õigusosakond kontrollib, et kõik olulised etapid oleksid tööplaanis kajastatud ja osaleb planeeritava tegevuse sisu kirjeldamisel. Sellist töökorraldust saab pidada positiivseks ning tuleb rakendada kõigis ministeeriumides, sest sellisel juhul tekib seos sisuosakondade ja õigusosakonna töö planeerimisel. Õigusosakonna ülesanne tööplaani koostamise etapis peaks alati seisnema selles, et antakse hinnang õigusloomelise algatuse ajalisele kestusele ja tagatakse, et kõik vajalikud etapid oleksid tööplaanis kirjas.

Tööplaani õigusloomeliste ülesannete täitmise eest vastutab enamasti sisuosakond ja peaaegu sama paljudel kordadel vastutab või on märgitud kaasvastutajana õigusosakonda. Õigusosakonda märgitakse vastutajana alla pooltel kordadel. Selline erinevus võib esineda seetõttu, et ülesanded on ministeeriumiti erinevad, st et esineb selliseid ülesandeid, kus peamine sisend eelnõu valmimiseks tuleb sisuosakonnast ja selliseid ülesandeid, kus tegemist on selgelt õigusloomelise ülesandega. Arvestades sellega, et õigusloome kvaliteeti tuleb tõsta, tuleks tulevikus kõigi õigusloomeliste ülesannete juures märkida vastutavaks või vähemalt kaasvastutajana õigusosakond. Õigusosakonna vastutus peaks tagama eelnõu juriidilise korrektsuse, mis seisneb peamiselt eelnõu vastavuses põhiseadusele, üldseadustele ja normitehnikale.

Tööplaanide koostamisel märgitakse ministeeriumides erinevaid etappe (vt tabel 2), kuid enamik märgivad eelnõu koostamise ja eelnõu esitamise VV-le. Tihti märgitakse ka eelnõu esitamist avalikule kooskõlastamisele ja VTK koostamist. VTK koostamist ja järelanalüüsi ei ole seni tööplaanis märkimisväärselt eraldi märgitud seetõttu, et nende täpsem sisustamine toimus 2012. a algusel.

Tabel 2. Seaduseelnõu koostamise etapid tööplaanis

Seaduseelnõude planeerimisel 2012. a tööplaanis märgiti eraldi etappidena	jah	osakaal (%)	ei	osakaal (%)
Eelanalüüs	3	23%	10	77%
väljatöötamiskavatsus (VTK)	5	38%	8	62%
Kontseptsioon	4	31%	9	69%
huvirühmade kaasamine	2	15%	11	85%
mõjuanalüüside tegemine	3	23%	10	77%
eelnõu koostamine	12	92%	1	8%
eelnõu majasisene kooskõlastamine	0	0%	13	100%
eelnõu esitamine avalikule kooskõlastusele	6	46%	7	54%
eelnõu esitamine VV-le	10	77%	3	23%
eelnõu menetlemine Riigikogus	3	23%	10	77%
Järelanalüüs	2	15%	11	85%
Muu	2	15%	11	85%

Ettepanekud

Tööplan

Selleks, et ministeeriumid saaksid seotud õigusloome valdkondades oma õigusloomelisi tegevusi ühtlustada ja vajalikke ressursse planeerida ning avalikkus ja teised õigusloomeprotsessis osalevad institutsioonid oleksid paremini informeeritud, tuleks tööplaanide koostamise käigus ministeeriumide õigusloomelised (va määrusandlusega seonduvad) tööplaanid ülesanded koondada kokku enne tööplaanide kinnitamist. Selle saavutamiseks peaks tööplaanide koostamine olema ministeeriumides vormiliselt (kajastatakse samu õigusloomelisi etappe) ja ajaliselt sünkroniseeritud ning tuleks luua ühtne tööplaanide ülevaade, mis sisaldab ka kattuvaid teemasid. Alles pärast selle koostamist ja õigusloomejuhtide ning kantslerite tasemel kooskõlastamist kinnitada ministeeriumide tööplaanid. Tööplaanide ülevaate projekt peaks olema kättesaadav ministeeriumidele enne seda, kui nad oma tööplaanid lõplikult kinnitavad ehk hiljemalt tööplaanide eelse aasta detsembri esimesel poolel. Pärast tööplaanide kinnitamist tehakse ühtse tööplaanide ajakohastatud ja lõplik versioon avalikult kättesaadavaks. Kui ministeerium uuendab aasta jooksul oma tööplaanid, tehakse ülevaates vastavad uuendused.

Sisend ministeeriumi tööplaanid peaks tulema pigem: VV tegevuskavast, arengukavast, valdkonna strateegiast, jooksvast seirest, uuringust, EL õigusaktist ja kohtuotsusest. Vältida tuleks olukorda, kus *ad hoc* juhtkonna otsusest saab sisend tööplaanid. *Ad hoc* juhtkonna otsused peaksid olema strateegiadokumendi või uuringu sisendiks, millest alles peale esmast analüüsimist tekib sisend tööplaanid.

Tööplaani koostamisel peaks alati osalema õigusosakond, kes hindaks, kas planeeritava tegevusega võivad kaasneda õiguslikud lahendused ning nende esinemise korral peab õigusosakond abistama koostada detailsemat ajakava ning tööplaani etappe. Õigusosakond tuleb kõigi õigusloomeliste tööülesannete juures märkida vastutajaks või vähemalt kaasvastutajaks. Õigusosakonna vastutus peaks tagama eelnõu juriidilise korrektsuse, mis seisneb peamiselt eelnõu vastavuses põhiseadusele, üldseadustele ja normitehnikale.

Arvestades väljakujunenud head praktikat ja vajadust seda ühtlustada, on mõistlik, et tulevikus märgiksid kõik ministeeriumid oma tööplaanides eraldi etappidena vähemalt: väljatöötamiskavatsuse (edaspidi ka VTK) kooskõlastamisele saatmine (kui hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast (edaspidi ka HÕNTE) ei tule VTK koostamise kohustust, siis muus vormis eelanalüüs); mõjude analüüsi koostamine (kui on ette näha, et tõenäoliselt kaasnevad eelnõuga olulised mõjud); eelnõu kooskõlastamisele saatmine; eelnõu esitamise VV-le ja järelanalüüsi (kuna järelanalüüsi kohustus sätestatakse mõnikord seaduse rakendussätetes, siis peab iga ministeerium järgima, et tema valdkonnas vastuvõetud seadustes sisalduv järelanalüüsi kohustus oleks vastava aasta tööplaanis kajastatud). Seaduste ja määruste planeerimine tööplaani tasemel ei peaks erinema, va menetluslikud erisused (näiteks see, et VTK-d määrustele ei koostata).

Tööplaanide õigusloomeliste algatuste (seadusloome) ülevaade 2012. a näitel

JM koostab ja edastab õigusloomeliste algatuste ülevaate vormi

2.11.2012.a edastab JM ühtse vormi

Õigusloomejuhid koondavad oma ministeeriumi sisendi ja edastavad JM-le. JM konsulteerib ministeeriumidega ja koondab ülevaate

Hiljemalt 14.12.2012.a edastatakse sisend JM-le. JM koostab ülevaate, vajadusel konsulteerib ning edastab ministeeriumidele hiljemalt 21.12.2012.a

Ülevaadet arutatakse õigusloomejuhtide ümarlaual ja kantslerite tasemel. Peale tööplaanide kinnitamist tehakse ülevaade avalikuks. Ülevaadet ajakohastatakse, kui tööplaani aasta sees muudetakse.

Ülevaadet arutatakse 3.01.2013.a õigusloomejuhtide ümarlaual. Kõik ministeeriumid tutvustavad lühidalt tõenäoliselt kattuvaid teemasid ning teemasid, mis omavad puutumust teiste ministeeriumide valitsemisaladega või mõjutavad töökorraldust või ühiskonda laiemalt. Jälgitakse õigusloomemahu jagunemist aastas kuude lõikes.

Ühtse ülevaate eesmärgid

- avalikkuse, Riigikogu, Presidendi kantselei ja Õiguskantsleri informeeritus
- kattuvate teemade tuvastamine
- EL õiguse õigeaegne ülevõtmine
- saavutatakse ülevaade õigusloomelistest tegevustest ning parem töö planeerimine

Ministeeriumid kajastavad tööplaanis eraldi etappidena

- EL õigusakti ülevõtmise tähtaeg
- väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisele esitamine
- eelnõu kooskõlastamisele esitamine (sh mõjude analüüs)
- eelnõu esitamine VV-le
- järelanalüüs

Tulemused

- ministeeriumides planeeritakse samade põhimõtete järgi, mis omakorda tagab efektiivsema töö planeerimise (sh EL õiguse õigeaegse ülevõtmise)
- ministeeriumide õigusloome planeeritakse sünkroniseeritult
- avalikkus ning põhiseaduslikud institutsioonid omavad õigusloomest paremat ülevaadet

1.3. Eelnõu koostamine ja õigusloome mudel

Käesolevas eelnõu koostamise peatükis on käsitletud eelnõu koostamist alustades selle planeerimisest ja lõpetades selle menetlemise toetamisega Riigikogus. Lisaks on eraldi käsitletud teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamist ja EL õigusakti eelnõu menetlemist. Andmete kajastamisel tuleb arvestada, et VTK-de koostamist ei ole suures osas hetke seisuga veel teostatud ning vastused on koostatud tulenevalt planeeritavast menetlusest.

1.3.1. Haridus- ja Teadusministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele kontseptsioon, millega koos esitatakse ka eelnõu. **VTK koostamise eest vastutab** sisuosakonna mittejurist ja **osaleb** õigusosakonna jurist. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** kohe VTK või kontseptsiooni koostamisel. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise algetapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab alati õigusosakonna jurist. **Määruseelnõu koostab** jurist või sisuiniimene ja jurist vaatab üle. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** pigem õigusosakonna jurist koostöös sisuosakonna mittejuristiga. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna** jurist on kaasatud piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osaleb vajadusel analüüsiosakond. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** rahandusosakond ja vajadusel valitsemisala asutused ja harva ka analüüsiosakond.

Seaduste ja määruste koostamine erineb selle poolest, et määrusi võib ette valmistada ka sisuosakond, kuid juriidilise osakonna jurist on alati kaasatud.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude põhiautoriteks (nt Eksami- ja kvalifikatsioonikeskus). Hallatavaid asutusi puudutavate eelnõude puhul on nad kaasatud. **Põhiautoriks on valitsemisala asutus** siis kui reguleeritav valdkond või teema on nendega seotud (pigem määruste korral ja seaduste osas harva) ja oskused/teadmised on seal olemas.

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud sisuvaldkonna poolt tellitavaid uuringuid, milledest võib tulla sisend õigusloomesse. **Sisse ei ole ostetud** konsultatsioone, õigusnormi kirjutamist ega ekspertarvamusi.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti.

Eelnõude keeleteoimetuse eest vastutavat ametnikku ministeeriumis ei ole. Seaduseelnõude korral **ostetakse keeleteoimetus sisse**. Kõik määrused ei läbi keeleteoimetust.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb nii sisuosakonna erialanõunik kui jurist. Vajadusel osaleb analüütik. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** analüüsi- ja rahandusosakond. **Mõjude analüüs tehakse** reeglina enne seda kui eelnõu on valmis. VTK ja kontseptsiooni koostamise korral tehakse varem. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et:** ametnik ei oska neid

hinnata ning näeb seda keerulise tööna; analüüsi osakonnaga ei ole konkreetset töökorraldust korraldatud.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab sisuosakond. **Kaasamise korraldust eraldi kontrollima** kedagi määratud ei ole – kontaktisikuks on määratud ministri nõunik.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakonna juhataja, vastava valdkonna asekanstler, rahandusosakond (seaduste puhul, määruste korral seda alati ei tehta), õigusosakond. VV-sse esitatavate eelnõude korral ka avalike suhete talitus ning vajadusel kanstler. Viimane kooskõlastaja on õigusosakond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati: eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist. **Harva peab läbirääkimisi:** õigusosakonna/ -ala juht, sisuvaldkonna osakonnajuhataja, valdkonna asekanstler ja kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes peab mittejurist harva, kuid see sõltub pigem valdkonnast ja pigem lihtsamate küsimuste korral.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on jälgida EIS-i tähtaegu, koguda kokku vastused ja vastata neile, koostada koostöös sisuosakonnaga kooskõlastamistabel ja parandada eelnõu tekst.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond, siis need kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

Menetlust Riigikogus toetab õigusosakonna jurist alati ja sisuosakonna valdkonna spetsialist, vajadusel sisuosakonna juhataja ning olulisemate asjade korral ka minister.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga ning mõnikord asekanstlerite õigusloomenõunikuga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb sisuosakonna mittejurist ja jurist on kaasatud seisukoha väljatöötamisse.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab EL asjade osakond (EL ja rahvusvahelise koostöö osakond) ja vajadusel kaasatakse sisuosakond ja õigusosakond.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel seisneb muudatuste ja mõjude selgitamises.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakond ja jurist on kaasatud.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et seda koordineerib EL asjade osakond.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab õigusosakond, kaasates sisuosakonna.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab õigusosakond, kaasates sisuosakonna.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida oma valdkonnas: kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele (nt kas ülikoolid on kaasatud).

1.3.2. Justiitsministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele eelanalüüs, VTK, kontseptsioon või nõ roheline raamat huvirühmadele. **VTK koostamise eest vastutab** õigusosakonna jurist või sisuosakonna mittejurist ja **osaleb** sisuosakonna mittejurist. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** kõikides etappides. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise algetapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab õigusosakonna jurist ja juht. **Määruseelnõu koostab** pigem sisuinimene ja jurist vaatab üle. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** õigusosakonna jurist ja juht. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna jurist on kaasatud** piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osaleb vajadusel sisuosakond. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisuosakond ja mõjude analüüsi teeb analüüsiosakond.

Seaduste ja määruste koostamine erineb selle poolest, et määrusi võib ette valmistada ka sisuosakond, kuid juriidilise osakonna jurist on alati kaasatud.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude põhiautoriteks. **Enamike valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude koostamise puhul on nad kaasatud. Põhiautoriks on valitsemisala asutus** siis kui reguleeritav valdkond või teema on nendega seotud, oskused/teadmised on seal olemas ja sellises töökorralduses on kokku lepitud.

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud analüüse või uuringuid ja ekspertarvamusi. **Sisse ei ole ostetud** konsultatsiooni (suuline) ega õigusnormi kirjutamist.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

Eelnõude keeletoimetuse eest vastutab eraldi ametnik, kes paikneb õigusosakonnas. **Lisaks on sellel ametnikul ülesandeks** anda keelenõu. **Eelnõude keelekontroll moodustab** selle ametniku tööajast 95%.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb nii sisuosakonna erialanõunik kui jurist ja vajadusel analüütik. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** analüüsiosakond, valitsemisala asutus ja EL asjade osakond. **Mõjude analüüs tehakse järgmistes etappides:** VTK, kontseptsioon, eelnõu koostamine, majasisene kooskõlastamine ja kooskõlastamise järgselt. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et:** puuduvad vajalikud andmed, puudub vajalik aeg ja puuduvad piisavad oskused.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab: õigusosakond ja sisuosakond. Mõnikord ka analüüsi osakond, EL asjade osakond, juhtkond või valitsemisala asutus. **Kaasamise korraldust eraldi kontrollima** kedagi määratud ei ole, kuid mõnikord teeb seda juhtkond või analüüsiosakond.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakond, õigusosakond, analüüsiosakond, EL asjade osakond, juhtkond, ministri nõunikud.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati: eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist, ja õigusosakonna/ -ala juht **Harva peab läbirääkimisi:** sisuvaldkonna osakonnajuhataja, valdkonna asekanstler ja kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on jälgida EIS-i tähtaegu, koguda kokku vastused ja vastata neile, koostada koostöös sisuosakonnaga kooskõlastamistabel ja parandada eelnõu tekst.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond, siis need kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

Menetlust Riigikogus toetab alati: õigusosakonna jurist ja sisuosakonna valdkonna spetsialist. Vajadusel osalevad ka kõik teised – sõltub probleemist.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb õigusosakonna jurist.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab õigusosakonna jurist, juht ja EL asjade osakond.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel on koostada seisukohad.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav õigusosakonna jurist, juht.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et ülesanne kajastatakse tööplaanis; töörühmas osalev ametnik vastutab; EL asjade nõunik kontrollib, et oleks tööplaanis.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab õigusosakond, kaasates sisuosakonna.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab peamiselt õigusosakond, kaasates vajadusel sisuosakonna.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

1.3.3. Kaitseministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele kanstleri ja asekanstleri sisend või märgukirjad, millest tulenevalt tehakse juhtkonna otsus eelanalüüsi või muudatuse tegemiseks. Hetkel töös kaks VTK-d ja esimese **VTK koostamise eest vastutab** õigus-haldusküsimuste asekanstler ja õigusosakond aitab ning teise eest vastutab sisuosakond ning koostab spetsialist, kes on mittejurist. **Osaleb** sisu- ja õigusosakond. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** algetapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse VTK koostamise algetapis.**

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab õigusosakonna jurist. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** õigusosakonna jurist ja sisuosakond paneb teksti esialgse versiooni kokku. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna** jurist on kaasatud piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osaleb sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse üldosakond ja valitsemisala asutus ning tundlike teemade korral avalike suhete osakond. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse üldosakond ja valitsemisala asutus ning tundlike teemade korral avalike suhete osakond.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude põhiautoriteks. **Enamike valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude koostamise puhul on nad kaasatud. Põhiautoriks on valitsemisala asutus** siis kui reguleeritav valdkond või teema on nendega seotud, oskused/teadmised on seal.

Õigusloomega seotud teenuseid sisse ei ole ostetud.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministereeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

Eelnõude keeleteoimetuse eest vastutavat ametnikku ministereeriumis ei ole. Ainult suuremate seaduseelnõude korral **ostetakse keeleteoimetus sisse.**

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb nii eriala nõunik kui jurist. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** sisu- ja õigusosakond. **Mõjude analüüs tehakse** eelnõu seletuskirja koostamisel. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et:** sisuosakondades on vähene teadlikkus ja meetodikad on keerulised.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab: õigusosakond ja sisuosakond. **Kaasamise korraldust kontrollib** eelnõu autor.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministereeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): õigusosakond, sisuosakond, juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati: eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist. **Harva peab läbirääkimisi:** õigusosakonna/ -ala juht, sisuvaldkonna osakonnajuhataja, valdkonna asekanstler ja kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on jälgida EIS-i tähtaegu, koguda kokku vastused ja vastata neile, vajadusel konsensuse saavutamine ja protsessi juhtimine, koostada koostöös sisuosakonnaga kooskõlastamistabel ja parandada eelnõu tekst.

Ei esine olukorda, kus **menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei viiks eelnõu teksti sisse õigusosakond.**

Menetlust Riigikogus toetab alati: õigusosakonna jurist ja sisuosakonna valdkonna spetsialist. Vajadusel osalevad ka kõik teised – sõltub eelnõust ja valdkonnast.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb EL asjade osakonna mittejurist (NATO ja EL osakond).

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab EL asjade osakonna mittejurist (NATO ja EL osakond).

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel seisneb vajadusel abistamises.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav õigusosakond.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et EL asjade osakond järgib, et saaks üle võetud.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab peamiselt õigusosakond.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab peamiselt õigusosakond, kaasates vajadusel sisuosakonna.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Lisaks** jälgitakse EIS-ist, millega on puutumus.

1.3.4. Keskkonnaministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele memo, milles kajastatakse põhjendus, huvirühmad, mõjude lühikirjeldus, koostaja nimi ja ressurss. **VTK koostamise eest vastutab** õigusosakonna jurist. **Osaleb** sisuosakonna mittejurist. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** algetapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise algetapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab sisuosakond ja juriidilise poole eest jurist. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakond, kaasates juristi. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna** jurist on kaasatud piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osaleb sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse rahandusosakond ja analüüsi- ja planeerimisosakond ning valitsemisala asutused. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse rahandusosakond ja analüüsi- ja planeerimisosakond ning valitsemisala asutused.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude põhiautoriteks – Maaamet maareformi ja maakatastrit puudutavate eelnõude osas. **Enamike valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude koostamise puhul on nad kaasatud. Põhiautoriks on valitsemisala asutus** siis kui reguleeritav valdkond või teema on nendega seotud, oskused/teadmised on seal.

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud harva: analüüse või uuringuid, õigusnormi kirjutamine (ühel juhul – tööstusheite seaduse eelnõu, kuna direktiiv on kuna direktiiv on väga mahukas hõlmates praktiliselt kõiki saastekontrolliga seotud keskkonnakaitse valdkondi ja hetkel on seoses kodifitseerimisega õigusloomeline koormus väga suur) ja ekspertarvamusi. **Sisse ei ole ostetud** konsultatsiooni (suuline).

Peamine põhjus, miks erasektor/teadusasutus on eelnõu põhiautor, on reguleeritav valdkond või teema ja inimressursi olemasolu.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti.

Eelnõude keeletoimetuse eest vastutab eraldi ametnik, kes paikneb õigusosakonnas. **Lisaks on sellel ametnikul ülesandeks** toimetada kirju vastavalt vajadusele. **Eelnõude keelekontroll moodustab** selle ametniku tööajast 95%.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb sisuosakonna eriala nõunik. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** analüüsi- ja planeerimisosakond. **Mõjude analüüs tehakse** kui on teada, milline võiks eelnõu sisu olla. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et:** meetodid on keerulised, ajaressurs ja sisuosakonnades on vähene teadlikkus.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab: sisuosakond. **Kaasamise korraldust kontrollib** avalike suhete osakond ja õigusosakond.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakond, valitsemisala asutused, õigusosakond, juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati: eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist. **Harva peab läbirääkimisi:** õigusosakonna/ -ala juht, sisuvaldkonna osakonnajuhataja, valdkonna asekancler ja kancler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on koostöös sisuosakonnaga tagada eelnõu selgitamine, koostada koostöös sisuosakonnaga kooskõlastamistabel.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond, siis need kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

Menetlust Riigikogus toetab alati: õigusosakonna jurist ja sisuosakonna valdkonna spetsialist. Vajadusel osalevad ka kõik teised – sõltub probleemist.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb sisuosakonna mittejurist ja mõnikord ka õigusosakonna jurist (nt keskkonnainfo direktiiv).

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab sisuosakond, kooskõlastades selle õigusosakonna.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel seisneb seisukoha kooskõlastamises.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakond.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et õigusosakond ja sisuosakond järgivad tööplaanis olevaid tähtaegu. Samuti on rahvusvahelise koostöö osakonnal andmebaas, kus kajastatakse EL õiguse tähtaegu.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab õigusosakond.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab õigusosakond.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida: kooskõla teiste õigusaktidega (oma valdkond), seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust (sh mõjude hindamise sisulist kvaliteeti oma valdkonnas), vajalike sihtrühmade kaasatust. **Lisaks** koguda sisuosakondade vastused ja koostada koondvastus.

1.3.5. Kultuuriministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele memo vormis dokument, mis esitatakse juhtkonnale. **VTK koostamise eest vastutab** õigusosakonna jurist ja sisuosakonna mittejurist. **Osaleb** sisuosakonna mittejurist. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** algetapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise algetapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab sisuosakond ja juriidilise poole eest jurist. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakond, kaasates juristi. **Mittejurist ei koosta eelnõu.**

Eelnõu teksti koostamisel osaleb sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse rahandusosakond. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse rahandusosakond.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Enamike valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude koostamise puhul on nad kaasatud.

Õigusloomega seotud teenuseid sisse ei ole ostetud.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti.

Eelnõude keeletoimetuse eest vastutavat ametnikku ministeeriumis ei ole ja teenust ei ole ka sisse ostetud.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb sisuosakonna eriala nõunik koostöös õigusosakonna juristiga. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** sisu- ja õigusosakond. **Mõjude analüüs tehakse** eelnõu koostamisel. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et:** puudub inimressurss ja rahalised ressursid.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab: sisuosakond ja õigusosakond koostöös. **Kaasamise korraldust kontrollib** arendusosakonna juhataja.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakond, vajadusel üldosakond (sh eelarveosakond), õigusosakond, juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati: eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist **Sageli peab läbirääkimisi:** õigusosakonna/ -ala juht, sisuvaldkonna osakonnajuhataja ja valdkonna asekanstler. **Harva peab läbirääkimisi** ka kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on, koguda kokku vastused ja vastata neile, koostada koostöös sisuosakonnaga kooskõlastamistabel ja parandada eelnõu tekst.

Ei esine olukorda, kus **menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei viiks eelnõu teksti sisse õigusosakond.**

Menetlust Riigikogus toetab alati: õigusosakonna jurist ja sisuosakonna valdkonna spetsialist. Vajadusel osalevad ka kõik teised – sõltub probleemist.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb sisuosakonna mittejurist ja vajadusel EL asjade osakond (kultuuriatašee).

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab sisuosakond, kooskõlastades selle õigusosakonna.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel seisneb seisukoha kooskõlastamises.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakond ja õigusosakond.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et õigusosakond ja sisuosakond järgivad tööplaanis olevaid tähtaegu.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab õigusosakond.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab õigusosakond.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida: kooskõla teiste õigusaktidega (oma valdkond), vajalike sihtrühmade kaasatust. **Lisaks** vaadata puutumust ning koguda sisuosakondade vastused.

1.3.6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele ettepanekute kogumine ja eraldi dokumenti ei koostata. **VTK koostamise eest vastutab** sisuosakonna erialaspetsialist. **Osaleb** õigusosakond ja vajadusel analüüsiosakond. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang**

algetapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** majasisesel kooskõlastamisel.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab sisuosakond. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakond. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna jurist on kaasatud** piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osaleb sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse rahandusosakond ja analüüsi- ja planeerimisosakond ning valitsemisala asutused. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse rahandusosakond ja analüüsi- ja planeerimisosakond ning valitsemisala asutused.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude põhiautoriteks. **Enamike valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude koostamise puhul on nad kaasatud. Põhiautoriks on valitsemisala asutus** siis kui reguleeritav valdkond või teema on nendega seotud, oskused/teadmised on seal.

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud harva: analüüse või uuringuid ja ekspertarvamusi. **Sisse ei ole ostetud** konsultatsiooni (suuline) ega õigusnormi kirjutamine

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamus avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti.

Eelnõude keeletoimetuse eest vastutavat ametnikku ministeeriumis ei ole. Ainult suuremate seaduseelnõude korral **ostetakse keeletoimetus sisse.**

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb sisuosakonna eriala nõunik. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** analüüsi- ja planeerimisosakond. **Mõjude analüüs tehakse** kui on teada, milline võiks eelnõu sisu olla. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et:** puudub ajaressurss ja sisuosakondades on vähene teadlikkus.

Hvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab: sisuosakond (iga valdkonna jaoks on koostatud partnerite nimekiri). **Kaasamise korraldust kontrollib** avalike suhete osakond.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakond, üldosakond (sh eelarveosakond), valitsemisala asutused, õigusosakond, juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati eelnõu koostaja valdkonna spetsialist. **Sageli peab** läbirääkimisi: eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist ja sisuvaldkonna osakonnajuhataja. **Harva peab läbirääkimisi:** õigusosakonna/ -ala juht, valdkonna asekanstler ja kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes peab mittejurist mõni kord, kuid see sõltub pigem valdkonnast ja sellest, et spetsialist on piisavalt pädev läbirääkimisteks.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on pakkuda juriidilist nõu.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond, siis need kooskõlastatakse sageli õigusosakonnaga.

Menetlust Riigikogus toetab alati: sisuosakonna valdkonna spetsialist. Vajadusel osalevad ka kõik teised – sõltub probleemist.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse sageli õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb sisuosakonna mittejurist, jurist, juht.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab sisuosakonna mittejurist, jurist, juht.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel reeglina puudub, kuid on esinenud juhud, kus küsitakse seisukoht.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakonna mittejurist, jurist kui juht.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et õigusosakond küsib osakondadest infot ja esitab kantslerile ülevaate. Seda alles juurutatakse ning õigeaegsusega on olnud probleeme.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab õigusosakond. Olukorras kus eelnõu puudutab konkreetset sisuosakonda võib vastuse koostada ka vastav osakond.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab õigusosakond. Olukorras kus eelnõu puudutab konkreetset sisuosakonda võib vastuse koostada ka vastav osakond.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida: kooskõla teiste õigusaktidega (oma valdkond), vajalike sihtrühmade kaasatust. **Lisaks** vaadata puutumust ning koguda sisuosakondade vastused.

1.3.7. Põllumajandusministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele arengukava või rakenduskava, uuring või valitsemisala asutuse arvamus. **VTK koostamise eest vastutab** sisuosakonna erialaspetsialist. **Osaleb** õigusosakond. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** algetapis või hiljemalt eelnõu koostamisel. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise algetapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab sisuosakonna erialaspetsialist. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakonna erialaspetsialist. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu.**

Eelnõu teksti koostamisel osaleb sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse rahandusosakond, EL asjade osakond, avalike suhete osakond ning valitsemisala asutused. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisu- ja õigusosakond ja vajadusel kaasatakse rahandusosakond, EL asjade osakond, avalike suhete osakond ning valitsemisala asutused.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Enamike valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude koostamise puhul on nad kaasatud.

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud sageli analüüs või uuring. Sisse ei ole ostetud: konsultatsiooni (suuline), õigusnormi kirjutamist ega ekspertarvamusi.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministereeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Lisaks** kontrollitakse EL õigusele vastavust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti.

Eelnõude keeletoimetuse eest vastutab eraldi ametnik, kes paikneb õigusosakonnas. **Lisaks on sellel ametnikul ülesandeks** toimetada kirju vastavalt vajadusele ja anda keelenõu. **Eelnõude keelekontroll moodustab** selle ametniku tööajast 95%.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb sisuosakonna eriala nõunik. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** üldosakond (sh eelarve osakond) ja avalike suhete osakond. **Mõjude analüüs tehakse** enne eelnõu koostamist. EL asjade puhul varem. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et** puudub inimressurss.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab sisuosakond. **Kaasamise korraldust kontrollib** avalike suhete osakond.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministereeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakond, asekanstler, õigusosakond, juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati eelnõu koostaja valdkonna spetsialist. **Sageli peab** läbirääkimisi: eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist, õigusosakonn juh, sisuvaldkonna osakonnajuhataja ja valdkonna asekanstler. **Harva peab läbirääkimisi** kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on pakkuda juriidilist nõu.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond, siis need kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

Menetlust Riigikogus toetab alati: sisuosakonna valdkonna spetsialist ja osakonna juhataja. Tihti osaleb ka asekanstler ja õigusosakonna jurist.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb sisuosakonna mittejurist ja õigusosakonna jurist – sõltub valdkonnast.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab sisuosakond, kooskõlastades selle õigusosakonna.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel seisneb seisukoha kooskõlastamises ja õiguslike probleemide kontrollimises.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakond, st üldjuhul ametnik, kes osaleb töörühmas.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et ministeeriumi asjaajamiskorraga on sisuosakonnale seatud kohustus kahe nädala jooksul arvates registreerimisest töötada välja EL õigusakti rakenduskava ning teha dokumendihaldusesse selle kohta vastav märge. See informatsioon edastatakse eurokoordinatsiooni osakonda, asekanterile, kantslerile ja osakonna juhatajatele ning informatsiooniks õigusosakonda.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid (ja VV määrusi) kooskõlastab õigusosakond, kaasates sisuosakonna.

Teiste ministeeriumide määruste (ministri) eelnõusid kooskõlastab sisuosakond, kaasates teisi osakondi.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida kooskõla teiste õigusaktidega (oma valdkond). **Lisaks** vaadata puutumust ning koguda sisuosakondade arvamused.

1.3.8. Rahandusministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele eelanalüüs, milles selgitatakse peamised valikud ning arutatakse seda juhtkonnas. **VTK koostamise eest vastutab** sisuosakonna juht. **Osaleb** õigusosakond, sisuosakond ja analüüsiosakond. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** algetapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise algetapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab: sisu-, õigus- ja analüüsiosakonna erialaspetsialist (peamiselt jurist). **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakonna erialaspetsialist, kaasates juristi. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu,** kuna jurist on kaasatud piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osaleb õigus- ja analüüsiosakond ning valitsemisala asutused, kui see puudutab nende töökorraldust. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** analüüsiosakond.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude (mis on seotud nende struktuuri, teenistujate koosseisu või põhimäärusega) põhiautoriteks. **Enamike valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude koostamise puhul on nad kaasatud.** Põhiautoriks on valitsemisala asutus siis kui reguleeritav valdkond või teema on nendega seotud.

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud harva: ekspertarvamus, analüüs või uuring. **Sisse ei ole ostetud:** konsultatsiooni (suuline) ega õigusnormi kirjutamist.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti.

Eelnõude keeletoimetuse eest vastutab eraldi ametnik, kes paikneb õigusosakonnas. **Lisaks on sellel ametnikul ülesandeks** normitehnika ja mõistete sisu sobivuse kontrollimine. **Eelnõude keelekontroll moodustab** selle ametniku tööajast 100%.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb eelnõu koostaja, ehk sisuosakonna eriala nõunik, keda vajadusel abistab analüüsiosakonna erialanõunik. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** vajadusel õigusosakond. **Mõjude analüüs tehakse** siis kui esialgne eelnõu on olemas. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et** puudub ajaline ressurss ja esineb vähene kaasatus.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab sisuosakond, õigusosakond, avalike suhete osakond ja juhtkond. **Kaasamise korraldust kontrollib** arendusosakond (loendis „muu“).

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakond, teised sisuosakonnad, analüüsiosakond, EL asjade osakond, õigusosakond, avalike suhete osakond, juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati: eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist. **Sageli peab** läbirääkimisi sisuvaldkonna osakonnajuhataja. **Harva peab läbirääkimisi:** õigusosakonna/ -ala juht, valdkonna asekanstler ja kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on pakkuda juriidilist nõu ja vaadata üle kooskõlastamise märkuste tabel, st kontrollida, kas märkustega arvestamine või arvestamata jätmine on põhjendatud või mitte.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond, siis need kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

Menetlust Riigikogus toetab alati: sisuosakonna valdkonna spetsialist ja vajadusel õigusosakonna jurist. Vajadusel osalevad ka kõik teised – sõltub probleemist.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb üldosakond, analüüsiosakond, EL asjade osakond, valitsemisala asutused nii mittejuristid kui juristid.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab üldosakond, analüüsiosakond, EL asjade osakond, valitsemisala asutused nii mittejuristid kui juristid.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel reeglina puudub, kuid on esinenud juhud, kus küsitakse seisukoht.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakond, st et ametnik, kes osaleb töörühmas.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et arendusosakond peab jooksvat arvestust ja suhtleb Riigikantseleiga. Vastutus on sisuosakonnal ja igakuiselt koostatakse juhtkonnale ülevaade. Olemas on seireandmebaas, kus on tähtjad.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab peamiselt õigusosakond või sisuosakond. Kanstler jagab vastavalt puutumusele.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab peamiselt õigusosakond või sisuosakond. Kanstler jagab vastavalt puutumusele.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

1.3.9. Siseministeerium (sisejulgeolek)

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele ettepanekute kogumine, kuid eraldi dokumenti ei vormistata. **VTK koostamise eest vastutab** sisuosakond. **Osalevad** valitsemisala asutused. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** algetapis (eelanalüüsi käigus). **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik** (sisuosakonna jurist), **siis tema kaasatakse** VTK koostamise algetapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab: sisuosakonna jurist, mittejurist. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakonna jurist, mittejurist. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna** jurist on kaasatud piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osalevad teised sisuosakonnad. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** rahandusosakond, ministri nõunik ja IT-osakond.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude põhiautoriteks. **Enamike valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude koostamise puhul on nad kaasatud. Põhiautoriks on valitsemisala asutus** siis kui reguleeritav valdkond või teema on nendega seotud, oskused/teadmised on seal.

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud harva analüüs või uuring. **Sisse ei ole ostetud:** konsultatsiooni (suuline), õigusnormi kirjutamist ega ekspertarvamust.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti ega vajalike sihtrühmade kaasatust. **Lisaks** kontrollitakse kooskõla EL õigusega.

Eelnõude keeletoimetuse eest vastutavat ametnikku ministeeriumis ei ole. Tavaliselt vaatab teine õigusnõunik teksti üle.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb sisuosakonna eriala nõunik ja sisuosakonna jurist. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** vajadusel valitsemisala asutused ja teised sisuosakonnad. **Mõjude analüüs tehakse** siis kui esialgne eelnõu sisu on olemas. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles, et** sisuosakondades on vähesed teadmised ja oskused ning tegemist on pigem prognoosiga ja puudub ühtne meetodika.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab sisuosakonna juhataja. **Kaasamise korraldust kontrollib** probleemide korral asekanter.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakond, asekanstler, ministri nõunikud, kanstler, minister.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati: eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist. **Sageli peab** läbirääkimisi sisuvaldkonna osakonnajuhataja. **Harva peab läbirääkimisi:** õigusosakonna/ -ala juht, valdkonna asekanstler. **Mitte kunagi** ei osale kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea.

Õigusosakonna³ ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on pakkuda juriidilist nõu ja vaadata üle esitatud märkused.

Menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond.

Menetlust Riigikogus toetab alati: sisuosakonna osakonnajuhataja ja vajadusel kaasatakse sisunõunik.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati sisuosakonna õigusnõunikuga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb sisuosakonna mittejurist.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab sisuosakonna mittejurist, kaasates EL asjade osakonna.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel puudub.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakond, mittejurist ja jurist. Määruste korral pigem mittejurist.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et kajastatakse tööplaanis.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab sisuosakond.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab sisuosakond.

Õigusosakonna⁴ ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida oma valdkonnas: kooskõla teiste õigusaktidega, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust (edastavad ise), kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele (vajadusel edastavad ise). **Lisaks** jagab eelnõud majasiseselt õigusosakond (siinkohal õigus- ja haldusosakond) asekanstleritele laiali ja kui puudutab mitut osakonda, siis koondada vastus.

1.3.10. Siseministeerium (regionaal)

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele pigem vormistatakse memo juhtkonnale, kus on toodud lahenduste võimalused. **VTK koostamise eest vastutab** sisuosakonna mittejurist ja ministri nõunikud on sageli kaasatud. **Osaleb** sisuosakonna jurist. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** eelnõu koostamise etapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise etapis, mitte varem.

³ Selle küsimuse juures mõistetakse õigusosakonna all Siseministeeriumi sisuosakonna juristi.

⁴ Selle küsimuse juures mõistetakse õigusosakonna all Siseministeeriumi sisuosakonna juristi.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab: sisuosakonna jurist, mittejurist või regionaalvaldkonna õigusnõunik. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakonna jurist, mittejurist või regionaalvaldkonna õigusnõunik. **Probleeme on tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu** ning õigusnõunik kontrollib üle kaalutlusi ja põhjendusi.

Eelnõu teksti koostamisel osalevad sisuosakond ja juhtkond/ministri nõunikud. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisuosakond ja juhtkond/ministri nõunikud.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude põhiautoriteks. **Osade valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude puhul on nad kaasatud.** **Põhiautoriks on valitsemisala asutus** siis kui reguleeritav valdkond või teema neid puudutab (muu, nt maavalitsused).

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud harva: analüüs või uuring ja ekspertarvamus. **Sisse ei ole ostetud:** konsultatsiooni (suuline) ega õigusnormi kirjutamist.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnika eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti.

Eelnõude keeleteoimetuse eest vastutavat ametnikku ministeeriumis ei ole. Vajadusel vaatab ministeeriumi ametnik, kellel on filoloogiline haridus.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb sisuosakonna eriala nõunik ja jurist. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** sisuosakonna eriala nõunik ja jurist ning ministri algatuste korral ministri nõunik. **Mõjude analüüs tehakse** eelnõu koostamise käigus. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles,** et: puudub ajaline ressurss, rahaline ressurss ja puudub pädevus.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab sisuosakonna valdkonna ekspert ja jurist ning ministri nõunikud ja juhtkond. **Kaasamise korraldust kontrollib** eelnõu eest vastutav ametnik.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): sisuosakond, juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi sageli: eelnõu koostanud valdkonna spetsialist, regionaalvaldkonna õigusnõunik, kes on teinud eelnõule juriidilise kontrolli või sisuosakonna jurist, sisuvaldkonna osakonnajuhataja, ministri nõunikud ja valdkonna asekancler. **Harva peab läbirääkimisi** kancler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes peab mittejurist harva, kuid see sõltub pigem valdkonnast ja sellest, et spetsialist on piisavalt pädev läbirääkimisteks (nt riigiabi küsimused).

Õigusosakonna⁵ ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on eelnõu kooskõlastamisele saatmine, märkuste koondamine, koostöös sisuosakonnaga märkuste vastamine.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond⁶, siis need kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

⁵ Selle küsimuse juures mõistetakse õigusosakonna all Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunikku.

Menetlust Riigikogus toetab sageli: sisuosakonna valdkonna spetsialist, regionaalvaldkonna õigusnõunik ja sisuosakonna jurist. Vajadusel osalevad ka kõik teised – sõltub probleemist.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati sisuosakonna õigusnõunikuga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb sisuosakonna mittejurist ja üksikutel juhtudel jurist või regionaalvaldkonna õigusnõunik.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab sisuosakonna mittejurist ja üksikutel juhtudel jurist. Juristid ja regionaalvaldkonna õigusnõunikud on alati kaasatud.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel on olla kaasatud.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakonna jurist või regionaalvaldkonna õigusnõunik (direktiive valdkonnas ei ole, on ainult määrused).

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et kajastatakse tööplaanis.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab sisuosakond või õigusnõunik – asekanstler otsustab.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab sisuosakond või õigusnõunik – asekanstler otsustab.

Õigusosakonna⁷ ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust ja kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele.

1.3.11. Sotsiaalministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele mõttepaber, mis on sisult sarnane VTK-ga. **VTK koostamise eest vastutab** sisuosakonna mittejurist. **Osaleb** IT osakond, sisuosakonna mittejurist ja õigusosakonna jurist ning mõnikord ka juhtkond. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** algetapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise etapis või juba mõttepaberi koostamisel.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab: õigusosakonna jurist. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakonna eriala spetsialist. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna** jurist on kaasatud piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osalevad sisuosakond ja õigusosakond. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisuosakond ja õigusosakond.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

⁶ Selle küsimuse juures mõistetakse õigusosakonna all Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunikku.

⁷ Selle küsimuse juures mõistetakse õigusosakonna all Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunikku.

Valitsemisala asutused on osade eelnõude põhiautoriteks. **Osade valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude puhul on nad kaasatud. Põhiautoriks on valitsemisala asutus** seetõttu, et oskused/teadmised ning inimressurss on seal olemas (peamiselt puudutab Haigekassa poolt tehtavaid määrusi).

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud sageli analüüs või uuring. **Harva on sisse ostetud** ekspertarvamus. **Sisse ei ole ostetud:** konsultatsiooni (suuline) ega õigusnormi kirjutamist.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Ei kontrollita** mõjuhindamise sisulist kvaliteeti.

Eelnõude keeletoimetuse eest vastutab eraldi ametnik, kes paikneb üldosakonnas (infojuhtimise osakond). **Lisaks on sellel ametnikul ülesandeks** toimetada ka teisi dokumente, peale õigusaktide, kuid need on alati prioriteet. **Eelnõude keelekontroll moodustab** selle ametniku tööajast vajadusel 100%.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb analüüsiosakond ja lihtsamaid sisuosakonna eriala nõunik. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** kõik peale juhtkonna – vastavalt vajadusele. **Mõjude analüüs tehakse** eelnõu seletuskirja koostamise käigus. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles**, et: puudub ajaline ressurss, puudub inimressurss ja puudub pädevus.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab sisuosakonna valdkonna ekspert ja avalike suhete osakond. **Kaasamise korraldust kontrollib** mõningal määral õigusosakond.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): valdkonna asekanstler, õigusosakond, üldosakond (rahandus ja IT), juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist. Harva peab läbirääkimisi õigusosakonna/ -ala juht, sisuvaldkonna osakonnajuhataja, valdkonna asekanstler ja kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes peab mittejurist mõni kord, kuid see sõltub pigem valdkonnast ja sellest, et spetsialist on piisavalt pädev läbirääkimisteks ning jurist on üle koormatud.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on õiguslike valikute selgitamine ja kompromisside leidmine ning kooskõlastustabeli üle vaatamine.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond, siis need kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

Menetlust Riigikogus toetab sageli: sisuosakonna valdkonna spetsialist ja vajadusel jurist. Samuti osaleb minister.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb peamiselt atašee, kes on mittejurist; sisuosakonna mittejurist; allasutuse mittejurist ja mõnikord õigusosakonna jurist.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab EL osakond koostöös valdkonna eksperdi ja atašeeaga ning õigusosakond on mõnikord kaasatud.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel on olla kaasatud ning olukorras, kus on näha, et direktiiv on vaja üle võtta, pakutakse sõnastust ja analüüsitakse, kuidas seda teha.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav sisuosakonna mittejurist.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et kajastatakse tööplaanis (alates sellest aastast).

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab õigusosakond koordinaatorina, kaasates sisuosakonna, kes omakorda konsulteerib valitsemisala asutustega.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab õigusosakond koordinaatorina, kaasates sisuosakonna, kes omakorda konsulteerib valitsemisala asutustega.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida oma valdkonnas: kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

1.3.12. Välisministeerium

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele ettepanekute kogumine ja eraldi dokumenti ei koostata. **VTK koostamise eest vastutab** õigusosakonna jurist. **Osaleb** sisuosakond. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** algetapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise etapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab: õigusosakonna jurist. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** õigusosakonna jurist ja analüütilise poole pealt sisuosakonna eriala spetsialist. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna** jurist on kaasatud piisavalt varajases etapis.

Eelnõu teksti koostamisel osalevad sisuosakond ja vahel juhtkond avaldab arvamust. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisuosakond.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Puudub valitsemisala asutustega seonduv õigusloomeline tegevus.

Õigusloomega seotud teenuseid sisse ei ole ostetud.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

Eelnõude keeleteoimetuse eest vastutab eraldi ametnik, kes paikneb õigusosakonnas. **Lisaks on sellel ametnikul ülesandeks** nt vaadata välislepinguid ja VV-le esitatavaid dokumente. **Eelnõude keelekontroll moodustab** selle ametniku tööajast 75%.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb sisuosakonna eriala spetsialist koostöös juristiga. **Mõjude analüüsi tegemisse täiendavalt kedagi ei kaasata. Mõjude analüüs tehakse** eelnõu koostamise käigus. **Peamine probleem seoses mõjude hindamisega seisneb selles**, et puudub vastav pädevus.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab sisuosakond, õigusosakond ja mõningal määral juhtkond. **Kaasamise korraldust kontrollib** eelnõu koostav ametnik.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): õigusosakond, sisuosakond, vajadusel teised sisuosakonnad, asekanstler ja kanstler.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati eelnõu koostaja valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist. **Sageli peab läbirääkimisi** õigusosakonna/ -ala juht. **Harva peab läbirääkimisi** sisuvaldkonna osakonnajuhataja, valdkonna asekanstler ja kanstler.

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea.

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on vormistada dokumendid ning lisada EIS-i ja koostada koostöös kooskõlastamistabel.

Ei esine olukorda, kus **menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei viiks eelnõu teksti sisse õigusosakond.**

Menetlust Riigikogus toetab: sisu- ja õigusosakond ning sisuosakonna osakonnajuhataja.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb peamiselt sisuosakonna mittejurist ja mõnikord õigusosakonna jurist.

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab peamiselt sisuosakonna mittejurist ja mõnikord õigusosakonna jurist ning EL osakond vaatab seisukoha üle.

Õigusosakonna roll seisukoha kujundamisel puudub.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu teksti koostamise eest on vastutav õigusosakonna jurist, kuid sisend tuleb sisuosakonnast.

EL õigusakti õigeaegne ülevõtmine/rakendamine on tagatud sellega, et kajastatakse tööplaanis ning iga vastutav ametnik peab ise tähtaega jälgima.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab õigusosakond koordinaatorina, kaasates sisuosakonna, kes annab oma arvamuse.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab õigusosakond koordinaatorina, kaasates sisuosakonna, kes annab oma arvamuse.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida oma valdkonnas: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

1.3.13. Riigikantselei

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Üldjuhul eelneb eelnõu koostamisele kontseptsioonipaber, mis on sisult sarnane VTK-ga. **VTK koostamise eest vastutab** õigusosakonna jurist või sisuosakonna mittejurist. **Osaleb** õigusosakond ja sisuosakond. **Eelnõu koostamisel antakse küsimuse lahendamisele juriidiline hinnang** eelanalüüsi etapis. **Kui VTK-d ei koosta õigusosakonna ametnik, siis tema kaasatakse** VTK koostamise etapis.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab: sisuosakonna valdkonna spetsialist ja õigusosakonna jurist. **Seletuskirja koostamise eest vastutab** sisuosakonna valdkonna spetsialist ja õigusosakonna jurist. **Probleeme ei ole tekkinud olukorras, kus mittejurist koostab eelnõu, kuna jurist on kaasatud.**

Eelnõu teksti koostamisel osalevad sisuosakond (analüüsi ja EL osakond), õigusosakond avalike suhete osakond ja juhtkond. **Seletuskirja teksti koostamisel osaleb** sisuosakond (analüüsi ja EL osakond), õigusosakond avalike suhete osakond ja juhtkond.

Seaduste ja määruste koostamine ei erine.

Puudub valitsemisala asutustega seonduv õigusloomeline tegevus.

Õigusloomega seotud teenuseid sisse ei ole ostetud.

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

Eelnõude keeleteoimetuse eest vastutab eraldi ametnik, kes paikneb sisuosakonnas (istungiosakond). **Lisaks on sellel ametnikul ülesandeks** anda keelenõu ja toimetada ka teisi dokumente. **Eelnõude keelekontroll moodustab** selle ametniku tööajast 90%.

Mõjude analüüs ja kaasamine

Eelnõu mõjude analüüsi teeb sisuosakond või õigusosakond – sõltub teemast. **Mõjude analüüsi tegemisse on kaasatud** sisuosakond ja õigusosakond. **Mõjude analüüs tehakse** eelanalüüsi, VTK ja kontseptsiooni koostamise käigus. **Peamised probleemid seoses mõjude hindamisega seisnevad selles,** et: puudub pädevus (oskused), puudub ajaline ressurss ja oskus mõjude analüüsimist ajaliselt planeerida.

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab eelnõu eest vastutav valdkonna ekspert. **Kaasamise korraldust kontrollib** eelnõu koostaja.

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Selleks, et ettevalmistatud eelnõu esitataks ministri poolt avalikule kooskõlastamisele, kooskõlastatakse ministeeriumi sees eelnõu (nõusoleku andmise järjekorras järgnevalt): õigusosakond, sisuosakond, juhtkond.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi alati eelnõu koostaja valdkonna spetsialist. **Sageli peab läbirääkimisi** eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist, sisuvaldkonna osakonnajuhataja ja valdkonna asekanstler (direktorid). **Harva peab läbirääkimisi** õigusosakonna/ -ala juht ja kanstler (riigisekretär).

Sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes peab mittejurist harva, kuid see sõltub pigem valdkonnast ja sellest, et spetsialist on piisavalt pädev läbirääkimisteks

Õigusosakonna ametniku ülesanded eelnõu avaliku kooskõlastamise/läbirääkimiste etapis on kooskõlastamist koordineerida ja lahendada tõusetunud juriidilisi probleeme ning kooskõlastustabeli üle vaatamine.

Kui menetlemise käigus tehtavaid parandusi ei vii eelnõu teksti sisse õigusosakond, siis need kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

Menetlust Riigikogus toetab sageli: sisuosakond ja õigusosakond, valdkonna spetsialist ja juht.

Riigikogus esitatavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusaktid puuduvad.

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab õigusosakond ja sisuosakond – vastavalt teemale. Kõik sisuosakonnad peavad EIS-i ise jälgima ning arvamus antakse vaid Riigikantseleid puudutavate ülesannete ja tegevuste osas.

Teiste ministeeriumide määruste eelnõusid kooskõlastab õigusosakond ja sisuosakond – vastavalt teemale. Kõik sisuosakonnad peavad EIS-i ise jälgima ning arvamus antakse vaid Riigikantseleid puudutavate ülesannete ja tegevuste osas.

Õigusosakonna ülesanne teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel on kontrollida oma valdkonnas: normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust. **Lisaks** kontrollitakse mõistlikkust, rakendatavust, kooskõla VV tegevusprogrammiga ja kvaliteeti VV-s arutamiseks.

1.4. Eelnõu koostamine ja õigusloome mudel – järeldused ja ettepanekud

Õigusloome mudel

Õigusloome korraldus on erinevates ministeeriumides ja tihti ka ministeeriumi sees korraldatud erinevalt. Kaardistamiseks peamiselt kasutatavat töökorralduse mudelit, on analüüsis need jagatud kolme erinevasse rühma. Ministeeriumid on paigutatud kolme peamise mudeli alla, lähtudes ministeeriumide õigusloomejuhtide vastustest ja teisalt intervjuudest saadud üldise sisendi analüüsi põhjal. Kuna mitmes ministeeriumis on korraga kasutusel mitu mudelit, mis võib sõltuda valdkonnast, konkreetsest eelnõust või ka konkreetsest isikust, on järgnevalt tehtud üldistus ühes ministeeriumis enim kasutatava töökorralduse põhjal ehk aluseks on võetud peamine õigusloome mudel.

Õigusloome mudelid on koostatud seaduseelnõu valmimise protsessi põhjal. Teadlikult on kõrvale jäetud määrused, kuivõrd tulenevalt nende sisu spetsiifilisusest on nende puhul mõningatel juhtudel kasutusel erinev mudel.

Õigusloome mudelid käesoleva analüüsi kontekstis on järgmised:

1. Seaduseelnõu koostab sisuosakonna mittejurist ja sellele teeb juriidilise kontrolli õigusosakond
Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
2. Seaduseelnõu teksti koostab õigusosakonna jurist, kes ühtlasi vastutab eelnõu juriidilise kvaliteedi eest
Sotsiaalministeeriumis, Kaitseministeeriumis, Kultuuriministeerium, Välisministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Riigikantselei, Justiitsministeerium⁸
3. Seaduseelnõu teksti koostab sisuosakonna jurist, kes ühtlasi vastutab eelnõu juriidilise kvaliteedi eest.
Siseministeerium

Õigusloome mudeli 1 puhul on määrava tähtsusega juriidilise kontrolli tegija võimalikult varajane kaasatus õigusloomeprotsessi. Samuti on selle mudeli puhul oluline juriidilist kontrolli tegevate ametnike piisav arv, tagamaks seda, et tehtav kontroll ei jääks üksnes formaalseks.

Kuna ministeeriumide õigusloome maht on erinev, siis selleks, et selgitada välja enim levinud õigusloome korralduse mudel, tuleks arvesse võtta ka ministeeriumide poolt valitsusele esitatud õigusloome mahtu (eelkõige seaduseelnõude arv).

Tabel 3. Riigikantselei statistika viimase nelja aasta seaduseelnõude ja vabariigi valitsuse määruste kohta asutuste lõikes⁹.

	2008		2009		2010		2011		KOKKU	
	SE	VVM	SE	VVM	SE	VVM	SE	VVM	SE	VVM
HTM	4	25	9	30	7	22	2	18	22	95
JuM	20	12	30	15	17	18	4	12	71	57
KaM	7	22	5	19	3	8	3	10	18	59
KeM	15	19	4	30	10	33	9	23	38	105

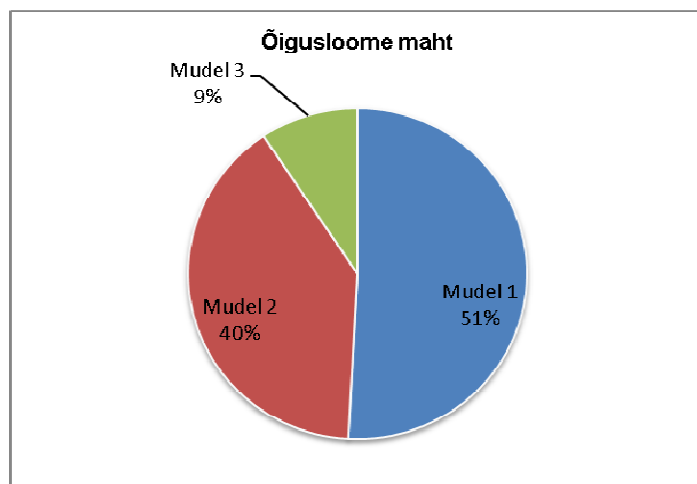
⁸ Justiitsministeeriumis teostatakse juriidilist kontrolli kahes etapis, st et esmalt teeb seda õigusosakonnas asuv eelnõu autoriks olev jurist ise ning seejärel teostab täiendava juriidilise kontrolli õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talitus, kes tagab õigusloome ühtset kvaliteeti ministeeriumis, kuid eelnõude juriidilise kvaliteedi eest on vastutavaks lõppastmes eelnõu koostaja jurist.

⁹ Kajastatud on istungil käsitletud eelnõude arvu ja kui üht eelnõu on päevakorrapunktina arutatud mitu korda, siis kajastub sama eelnõu vastavalt. 2011. a statistikat on mõjutanud asjaolu, et 2011 a oli valimiste aasta.

KuM	3	0	1	2	4	0	0	4	8	6
MKM	16	14	17	16	9	20	11	14	53	64
PõM	7	22	7	11	6	7	7	11	27	51
RaM	21	22	24	26	24	24	20	21	89	93
SiM	10	29	10	33	14	37	4	30	38	129
SoM	11	22	11	38	11	29	7	33	40	122
VäM	23	7	18	3	19	3	17	8	77 ¹⁰	21
RK	0	5	2	5	1	2	0	3	3	15
KOKKU	137	199	138	228	125	203	84	187	484	817

Arvestades seadusloomet, joonistuvad aastate lõikes selgelt välja väikese õigusloome mahuga ministereeriumid, milleks on Välisministeerium, Kultuuriministeerium ja Riigikantselei. Keskmisest väiksema õigusloome mahuga on ka Kaitseministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium. Kõige suurema õigusloome mahuga on Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium. Seega saab öelda, et enim levinud on mudelid 1 ja 2, vt joonist 1 „Õigusloome maht“, kus on tabeli 3 alusel toodud üldistus menetletud seaduste arvu pinnalt (arvestada tuleb sellega, et seaduste koguarv ei võrdu nende mahuga ning välja on jäetud Välisministeeriumi eelnõud, kuna nende osas ei ole teada eelnõu ette valmistanud ministereeriumi). Milliseid sisulisi probleeme aga nende mudelitega kaasneb ja kas tuleks otsustada ühtse mudeli kasuks, analüüsitakse järgnevalt.

Joonis 1. Õigusloome maht



Intervjuude käigus selgus, et esineb ka juhtumeid, kus eelnõu eest vastutab küll juriidiline osakond (nt mudel 1), kuid seletuskirja koostab peamiselt nt sisu- või üldosakond. Kuid seda esineb pigem selliste lahenduste juures, kus õigusosakonnal on vastutus juriidilise kvaliteedi eest ehk nõ kvaliteedikontrolli teostaja roll ning sisuliselt koostab eelnõu vastav spetsialist. Konkreetsete heade või halbade praktikate puudumise

tõttu ei saa küll teha järeldust, et selline vastutuse jagamine oleks otseselt halb, kuid samas on teada, et mida hajutatam on vastutus, seda suurem on tõenäosus, et töö kvaliteet võib kannatada.

Peamiselt tuleneb kasutatavate mudelite erinevus sellest, et õigusloomelist reguleerimist vajavad valdkonnad on oma mahult ja olemuselt erinevad ning sellest tulenevalt on kujunenud vastav töökorraldus (nt on olemas nõunik, kes vastava valdkonnaga jooksvalt tegeleb ning seetõttu kirjutab ka vajalikke seaduse muudatusi). On valdkondi, kus õigusloome sünnib tihedas koostöös valdkonna

¹⁰ Välisministeeriumi seaduseelnõude arv on suur, kuna seal kajastuvad kõik välislepingute ratifitseerimisseaduste eelnõud, mille tegelikud ettevalmistajad võivad olla teised ministereeriumid.

spetsialisti ja juristi vahel. Teisalt on valdkondi, kus ministeeriumis ei ole eraldi eriala spetsialisti ning spetsialistiks ongi jurist, kes ise ka õigusloomet teeb.

Samuti omab tähtsust see, mil määral juriidilist kontrolli tagav üksus omab tegelikkuses võimalusi mõjutada õigusloomeliste ülesannete täitmist ministeeriumides. Seejuures peame silmas nii juriidilise kontrolli tegija rolli kogu õigusloomemenetluse käigus kui ka seda, kuidas ja millistes konkreetsetes tegevustes avaldub eelnõude juriidilise kvaliteedi tagamise ülesande sisu ja milliseid ülesandeid lisaks veel täidetakse. Intervjuude põhjal saadud pilti on täiendatud Justiitsministeeriumi kui õigusloome koordineerija poolse vaatega praktikast. Järgnevalt esitame teemaplokkide kaupa ülevaate õigusloome korralduse eri aspektidest ministeeriumides.

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Eelnõu koostamisele eelnev protsess on ministeeriumides lahendatud erinevalt. Intervjuude käigus märgiti mitmeid erinevaid tegevusi, mille tulemusel enamasti koostati ka iseseisev dokument, kuid reeglina ei ole protsess reglementeeritud. Põhimõtteliselt võib teha üldistuse, et võrdselt on kasutusel kolm erinevat lahendust. Neist esimene on põhjalikuma dokumendi koostamine, mis sarnaneb oma olemuselt VTK-le. Teiseks on kasutusel memo vormis dokument ja kolmandaks mõtete, probleemide kogumine, mille käigus eraldi dokumenti ei koostata. **Edaspidi on soovituslik kasutada VTK vormi ja koostada juba juhtkonnale esitatav dokument selles toodud küsimuste järgi.** Enamik ministeeriume ei peaks sellisel juhul oma tänast töökorraldust märkimisväärselt muutma ja samas hoitakse sellega kokku hilisemale menetlemisele kuluvat aega.

Kuna uute nõuete kohaseid VTK-sid ei ole hetkel märkimisväärselt koostatud, tuleb arvestada, et praktika selle osas, kes vastutab VTK koostamise eest ei ole täpselt välja kujunenud. Samas saab teha üldistuse, et enamikel juhtudel vastutab VTK koostamise eest sisuosakond ehk mittejurist ning jurist osaleb või kaasatakse selle koostamisel. Arvestades sellega, et VTK koostamise käigus pakutakse välja ka esialgne probleemi juriidiline lahendus, tuleb VTK koostamisele alati kaasata õigusosakonna jurist. Peaaegu kõik ministeeriumid märkisid, et eelnõu koostamisele antakse juriidiline hinnang juba algetapis, mis vastavalt eelmises lõigus kirjeldatule võib tähendada erinevate dokumentide koostamise etappi.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Seaduseelnõu koostamise eest vastutab alati jurist, kuid sõltuvalt ministeeriumi struktuurist ei ole alati tegemist õigusosakonna juristiga. Enamikes ministeeriumides vastutavad õigusosakonna jurist ja sisuosakonna mittejurist ühiselt. Seletuskirja koostamise osas on vastutus sarnane, kuid eristati seda, et peavastutus lasub pigem sisuosakonnal ja õigusosakond on kaasvastutaja. Üksikutel juhtudel õigusosakonda seletuskirja eest vastutajana ei märgitud. Kuigi tegemist ei ole valdava praktikaga, ei nähtud probleemi olukorras, kus mittejurist kirjutab eelnõu, sest sellisel juhul on jurist kaasatud piisavalt varajases etapis. Eelnõu ja seletuskirja koostamisel osalevad kõik osakonnad, kellel on puutumus konkreetse eelnõuga lahendatava küsimusega. Vajalik on säilitada ja/või ühtlustada

töökorraldus, kus seletuskirja sisu tuleb sisuosakonnalt, kuid eelnõu kvaliteedi tagamiseks **vastutab nii eelnõu kui ka seletuskirja juriidilise korrektsuse eest, mis seisneb peamiselt eelnõu vastavuses põhiseadusele, üldseadustele ja normitehnikale, õigusosakonna õigusloomejurist.** Määruste ja seaduste koostamine ministeeriumides märkimisväärselt ei erine. Paaril korral märgiti, et erinevus seisneb selles, et kui seaduse teksti koostab õigusosakond, siis määruse teksti koostajaks võib olla ka sisuosakond.

Sõltuvalt ministeeriumist ja valdkonnast, on valitsemisala asutused osade eelnõude põhiautoriteks, kuid alati on nad neid puudutavate regulatsioonide koostamisel kaasatud (vt tabel 4). Peamine põhjus, miks valitsemisala asutused on eelnõu põhiautoriks, on see, et reguleeritakse neid puudutavat valdkonda või teemat ning vastava teema osas on oskused ja teadmised seal (vt tabel 5). Tuginedes Justiitsministeeriumi kogemusele, kus valitsemisala asutusi puudutavate eelnõude osas distantseeruvad ministeeriumi ametnikud ning läbirääkimisi peavad vastava asutuse ametnikud, ei saa sellist töökorraldust pidada hea õigusloome põhimõtetega kooskõlas olevaks. **Seega tuleb praktikat muuta selliselt, et ka valitsemisala asutusi puudutavate regulatsioonide osas lasuks peavastutus ministeeriumi õigusosakonnal.**

Tabel 4. Valitsemisala asutuste osalus õigusloomes

Mil määral (teie) ministeeriumi õigusloomes osalevad valitsemisala asutused neid puudutavate eelnõude puhul	jah	osakaal (%)	ei	osakaal (%)
Enamike eelnõude põhiautoriks on valitsemisala asutused;	0	0%	13	100%
osade eelnõude põhiautoriks on valitsemisala asutused;	9	69%	4	31%
enamike eelnõude puhul on nad kaasatud;	7	54%	6	46%
osade eelnõude puhul on nad kaasatud;	2	15%	11	85%
valitsemisala asutusi õigusloomesse ei kaasata.	0	0%	13	100%

Tabel 5. Valitsemisala asutuste osaluse põhjused

Valige 2 peamist põhjust, miks valitsemisala asutus on eelnõu põhiautor	jah	osakaal (%)	Ei	osakaal (%)
Reguleeritav valdkond või teema;	8	62%	5	38%
akti tasand - seadus vs määrus;	1	8%	12	92%
oskuste/teadmiste olemasolu;	6	46%	7	54%
inimressursi olemasolu;	1	8%	12	92%
kokkulepitud töökorralduse vorm;	1	8%	12	92%
Muu	0	0%	13	100%

Õigusloomega seotud teenuseid ostetakse sisse suhteliselt harva. Enim on levinud analüüside või uuringute ja ekspertarvamuse sisseost ning viimase kahe aasta jooksul on esinenud mõne üksiku õigusnormi kirjutamise sisseost (vt tabel 6). **Justiitsministeeriumi hinnangul on konsultatsiooni, analüüsi või uuringu ja ekspertarvamuse sisseost soovitatav, kuna erinevate ekspertide kaasamine tagab parema õigusloome kvaliteedi. Õigusnormi kirjutamist võib vajadusel sisse osta, kuid sellisel juhul tuleb tagada, et vastutus läheks ministeeriumile ning ministeerium omaks piisavat pädevust eelnõu menetlemisel.**

Tabel 6. Õigusloomega seotud teenuse sisseost

Õigusloomega seotud teenustest on sisse ostetud	jah	osakaal (%)	ei	osakaal (%)
Konsultatsioon	0	0%	13	100%
Analüüs või uuring	9	69%	4	31%
Õigusnormi kirjutamine	1	8%	12	92%
Ekspertarvamus	6	46%	7	54%
Muu teenus	0	0%	13	100%

Juriidiline kontroll viiakse eelnõu osas läbi kõigis ministeeriumides samade põhimõtete kohaselt (vt tabel 7). Seda tehakse nii olukorras, kus eelnõu autor on ministeeriumi õigusosakond, kui ka seal, kus eelnõu põhivastutaja ei asu õigusosakonnas. Seega võib öelda, et kasutuselolev õigusloome mudel ei mõjuta eelnõule tehtava juriidilise kontrolli sisu. Intervjuude alusel seisneb ainus erinevus selles, et osades ministeeriumides kontrollitakse juriidilise kontrolli raames mõjuhindamise sisulist kvaliteeti, kuid seda ei saa eeldada olukorras, kus mõjude hindamine toimub vastavalt mõnes teises struktuuriüksuses. Erinevused vastustes võivad siinkohal osaliselt olla tingitud ka sellest, et mõjuhindamise sisulise kvaliteedi kontrollimist mõisteti intervjuueeritavate poolt erinevalt.

Eelnõu juriidilise kontrolli käigus tuleb kontrollida normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseaduse ja teiste õigusaktidega (sh EL õigusega), seletuskirja vastavust normitehnika eeskirjale, sihtrühmade kaasatust, kooskõlastamist ja selle tähtaegu. Justiitsministeeriumi praktikas on mitmel korral selgunud, et juriidilise kontrolli teinud jurist ei oma ülevaadet eelnõuga pakutud lahenduste üle ega ole hinnanud lahenduse vastavust põhiseadusele või teistele seadustele. Samuti on arenguruumi normitehnika valdkonnas, sest kooskõlastamiskirjade pinnalt saab väita, et tihti esitatakse normitehnilisi märkusi rohkem kui sisulisi. Eelnevast tulenevalt, **tuleb ministeeriumides tõsta juriidilise kontrolli taset ning juristide vastutust eelnõu valmimise protsessis.**

Tabel 7. Juriidilise kontrolli osad

Ettevalmistatavale eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames kontrollitakse	jah	osakaal (%)	Ei	osakaal (%)
Normitehnikat	13	100%	0	0%
õigusterminoloogiat;	13	100%	0	0%
kooskõla põhiseadusega;	13	100%	0	0%
kooskõla teiste õigusaktidega;	13	100%	0	0%
seletuskirja normitehnika eeskirja nõuetele vastavust;	13	100%	0	0%
mõjuhindamise sisuline kvaliteeti;	4	31%	9	69%
vajalike sihtrühmade kaasatust;	12	92%	1	8%
kas eelnõu on esitatud kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele;	13	100%	0	0%
eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust;	13	100%	0	0%
Muu	0	0%	13	100%

Paljudes ministeeriumides ei ole keeleteimetajat, kes vastutaks keeleteoimetus eest. Seitsmel korral vastati, et on olemas eraldi keeleteimetaja, kuid kõigil juhtudel ei ole tegemist keeleteimetajaga, kes paikneks õigusosakonnas ning kelle tööülesanne oleks peamiselt õigusaktide keeleteoimetus.

Ministeeriumides, kus keeleteoimetajat ei ole, teostab nõ keeleteoimetust mõni teine ametnik või ostetakse teenus sisse. **Justiitsministeeriumi hinnangul peab selge õiguse saavutamiseks (viide ÕPAS-e p 9.1.4) igas ministeeriumis olema vastava hariduse või väljaõppega keeleteoimetaja, kes tagaks eelnõu keelelise korrektsuse.** Sõltuvalt õigusloome mahust võib keeleteoimetajal olla ka teisi ülesandeid.

Intervjuude läbiviimise hetkel ei ole tehtud ühtegi mõjude analüüsi uue normitehnika eeskirja järgi ja seega tuleb arvestada, et nende tegemise maht suureneb lähiajal ja tõenäoliselt toimuvad ka muudatused ministeeriumide töökorralduses. Ülevaate tegemise hetkel märgiti mõjude analüüsi teostajaks kõigis ministeeriumides sisuosakond ja osaliselt õigusosakond (vt tabel 8) ning kaasatuks vastavad osakonnad, kellel on puutumus konkreetse küsimusega. Vaid kolmel korral märgiti, et mõjude analüüsi teeb eraldi analüüsiosakond. Kui õigusloomeline ülesanne on õigusosakonna vastutada ja ministeeriumis vastavas valdkonnas sisuosakonda ei ole ning puudub eraldi analüüsiosakond, siis jääb mõjude hindamise korraldamine või selle tegemine õigusosakonna ülesandeks.

Peamiste probleemidena mõjude hindamise valdkonnas märgiti, et: ametnikel puudub täpne arusaam, mida mõjude analüüsi tegemisel oodatakse; puuduvad teadmised ja oskused mõjude analüüsimiseks; puudub aja- ja inimressurss.

Arvestades sellega, et tulevikus peaks seaduseelnõu juriidilise korrektsuse eest vastutama õigusosakond, siis **peab ka mõjude hindamise teostatuse eest vastutama õigusosakond.** Samas ei saa eeldada, et õigusosakond oleks alati pädev ise mõjude analüüsi läbi viima ning sellisel juhul tuleb mõjude hindamisel kasutada sisuosakonda või väliseksperthe.

Tabel 8. Mõjude analüüsi teostaja

Eelnõu mõjude analüüsi teeb	osakond on teostaja	
	arv	osakaal (%)
Õigusosakond	5	38%
Sisuosakond	13	100%
üldosakond (sh eelarve osakond)	0	0%
Analüüsiosakond	3	23%
EL asjade osakond	0	0%
avalike suhete osakond	0	0%
ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud	0	0%
valitsemisala asutused	0	0%
Muu	0	0%

Huvirühmade kaasamise otsustab ministeeriumis sisuosakond ja osadel juhtudel on kaasatud õigusosakond või ministeeriumi juhtkond (vt tabel 9). Kaasamise korraldamise eest eraldi ametnikku reeglina ei ole määratud ja vastutab eelnõu menetlemise eest vastutav ametnik. **Huvirühmade kaasamine peaks toimima sarnaselt ka edaspidi, kuid selle erinevusega, et sisend kaasatavate**

isikute osas peaks tulema sisuosakonnast ja vastutama peaks sama isik, kes vastutab eelnõu menetlemise eest, ehk õigusosakond.

Tabel 9. Huvirühmade kaasamise üle otsustamine

Huvirühmade kaasamise õigusloomesse otsustab	jah	osakaal (%)	ei	osakaal (%)
Õigusosakond	5	38%	8	62%
Sisuosakond	13	100%	0	0%
üldosakond (sh eelarve osakond)	0	0%	13	100%
Analüüsiosakond	1	8%	12	92%
EL asjade osakond	1	8%	12	92%
avalike suhete osakond	2	15%	11	85%
ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud	4	31%	9	69%
valitsemisala asutused	1	8%	12	92%
Muu	0	0%	13	100%

Eelnõu menetlemine ja menetlemise toetamine

Ministri poolt avalikuks kooskõlastamiseks esitamisele eelnev kooskõlastusring on ministeeriumi erinev ning sõltub eelnõu sisust ja sellest, milline on ministeeriumi struktuur. Kuid alati toimub kooskõlastamine sisuosakonna, õigusosakonna ja ministeeriumi juhtkonnaga. Kui eelnõu toob endaga kaasa muudatusi rahaliste vahendite kasutamisel, siis käib see kooskõlastamisel vastavalt üldosakonnas või rahandusosakonnas. Kui on vajadus või puutumus, siis kooskõlastatakse ka analüüsiosakonnaga ning vajadusel EL osakonnaga. Samuti on tihti kaasatud ka avalike suhete osakond. Reeglina on õigusosakond enne teisi osakondi, kuid vastupidistest näidetest ei saa teha märkimisväärseid järeldusi, sest eelduslikult on õigusosakond eelnõu valmimise protsessis juba kaasatud. Kuna eelnõu lõpliku teksti eest peaks vastutama õigusosakond, siis peab õigusosakond olema alati kursis eelnõu viimase versiooniga.

Läbirääkimisi eelnõu kooskõlastamise etapis peavad (vt tabel 10) peaaegu alati eelnõu koostanud valdkonna spetsialist ja eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist. Harva esinevad ka juhud, kus kaasatakse õigusosakonna juht, osakonnajuhataja või asekanstler. Samas ei saa välistada, et suuremate probleemide korral viiakse teema ka asekanstleri, kanstleri või ministri tasemeni. Enamik ministeeriume vastasid, et sisulisi läbirääkimisi juriidilistes küsimustes mittejurist ei pea või teeb seda vaid mõnes üksikus valdkonnas. Kuigi esitatud vastuste pinnalt võib järeldada, et eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist on alati või sageli läbirääkimistele kaasatud, on Justiitsministeeriumi praktika näidanud, et tegelikkuses esineb rohkesti olukordi, kus eelnõu sisulistes küsimustes peavad läbirääkimisi valdkonna spetsialistid, mitte juristid. Eeldades, et juristid peaksid eelnõu teksti ja sellega pakutud lahenduste üle omavahel läbi rääkima, tuleb ministeeriumide juristidel võtta suurem vastutus kooskõlastamisele saadetud eelnõudes tehtud lahenduste osas.

Tabel 10. Läbirääkimised avaliku kooskõlastamise etapis

Avaliku kooskõlastamise etapis peab läbirääkimisi	määramata		mitte kunagi		harva		sageli		alati	
	arv	%	arv	%	arv	%	arv	%	arv	%

eelnõu koostaja valdkonna spetsialist	0	0%	0	0%	0	0%	1	8%	12	92%
eelnõule juriidilise kontrolli teinud jurist	0	0%	0	0%	0	0%	4	31%	9	69%
õigusosakonna/-ala juht	0	0%	0	0%	8	62%	4	31%	1	8%
sisuvaldkonna osakonnajuhataja	0	0%	0	0%	6	46%	7	54%	0	0%
valdkonna asekanstler	0	0%	0	0%	9	69%	4	31%	0	0%
Kantsler	0	0%	1	8%	12	92%	0	0%	0	0%

Eelnõu kooskõlastamise ja läbirääkimiste etapis märgiti erinevaid juristi ülesandeid, kuid peamiselt: jälgida EIS-i tähtaegu, koostada (koostöös sisuosakonnaga) kooskõlastustabel ja juhtida läbirääkimiste protsessi, parandada eelnõu tekst. Samas tuli välja, et alati ei vii muudatusi eelnõu teksti sisse õigusosakond, millest võib järeldada, et tihti esineb ka olukordi, kus sisuosakonnad ise muudavad eelnõu teksti. Kuigi tihti võib sisend või teksti esialgne versioon tulla sisuosakonnast, peab õigusosakond lõpliku versiooni üle vaatama ja vajadusel seda korrigeerima. **Parandamiseks eelnõude kvaliteeti, peaks kooskõlastustabeli koostamine, läbirääkimisprotsessi juhtimine ja eelnõu teksti parandamine toimuma kõigis ministeeriumides koostöös õigusosakonnaga.**

Eelnõu menetlemist Riigikogus toetab enamikel juhtudel eelnõu koostaja valdkonna spetsialist. Peaaegu sama paljudel kordadel märgiti eelnõu toetajana ka eelnõule juriidilise kontrolli teinud juristi. Vajadusel osaleb sisuosakonna või õigusosakonna juht. Sõltuvalt teema olulisusest võib osaleda ka asekanstler, kantsler või minister. Küsimusele, kas Riigikogus tehtavad muudatused kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga, vastati enamasti, et kooskõlastatakse ja mõningatel juhtudel, et muudatused viib sisse õigusosakond ise. Ka sellest saab tuletada, et tihti osaleb eelnõu menetlemisel sisuosakond, mitte õigusosakond. Kuna eelnõu teksti juriidilise korrektsuse eest peaks vastutama õigusosakond, siis lõplikke muudatusi eelnõu teksti peaks samuti sisse viima õigusosakond, mitte sisuosakond.

Kuna Riigikogus eelnõu menetlemise käigus kaasneb enamikel juhtudel muudatusi eelnõu tekstis, peaks alati jurist olema menetlemise juures.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb reeglina sisuosakonna mittejurist või õigusosakonna jurist (vt tabel 11) ja seisukoha EL õigusakti kohta koostab pigem sisuosakond (vt tabel 12). Arvestades ministeeriumide tööjaotuse mõningast erinevust, võib sellist praktikat mõistlikuks pidada. Samas selgus, et kõigis ministeeriumides ei kooskõlastata kujundatud seisukohta õigusosakonnaga. **EL seisukoha kooskõlastamise praktika tuleb ühtlustada selliselt, et see kooskõlastatakse alati õigusosakonnaga**, sest vastupidisel juhul võib tekkida olukord, kus EL tasemel otsustatakse sellise lahenduse kasuks, mis hiljem võib õiguslikel põhjustel osutada eesti õiguskorda sobimatuks. Samuti on enamikel juhtudel EL õigusakti ülevõtmise ja rakendamise eest märgitud vastutavaks sisuosakond ja mõningatel juhtudel kaasvastutajaks õigusosakond. **EL õigusakti ülevõtmise ja rakendamise korral tuleks samuti rakendada enamikes ministeeriumides kasutusel olevat praktikat, st et**

vastutama peaks õigusosakond või sisuosakond ja kaasvastutajana õigusosakond. Selline lahendus on vajalik välistamaks olukordi, kus EL õigusest tuleneva juriidilise lahenduse sobimatus selgub alles eelnõu kooskõlastamise etapis.

EL õigusaktide ülevõtmine tagatakse enamikes ministeeriumides sellega, et neid kajastatakse tööplaanis. Mõningatel juhtudel on tähtaegse ülevõtmise tagamiseks sisse seatud ka eraldi teavitamise meetodid (ülevaated juhtkonnale või nt eraldi andmebaas). **Miimumnõudena tuleb EL õiguse rakendamist või ülevõtmist kajastada tööplaanis.**

Tabel 11. EL õigusaktide arutamine töörühmades

EL õigusakti arutavas töörühmas osaleb	osakond osaleb		juht	jurist	mittejurist	Ametikoht täpsustamata
	arv	osakaal (%)				
Õigusosakond	7	54%	1	7	0	0
Sisuosakond	9	69%	0	0	9	0
üldosakond (sh eelarve osakond)	1	8%	0	0	0	1
Analüüsiosakond	1	8%	0	0	0	1
EL asjade osakond	3	23%	0	0	1	2
avalike suhete osakond	0	0%	0	0	0	0
ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud	0	0%	0	0	0	0
valitsemisala asutused	1	8%	0	0	0	1
Muu	2	15%	0	0	0	2

Tabel 12. Eesti seisukoha koostaja EL aktide kohta

Eesti seisukoha EL õigusakti kohta koostab	Osakond koostab		juht	jurist	mittejurist	Ametikoht täpsustamata
	arv	osakaal (%)				
Õigusosakond	4	31%	2	3	0	1
Sisuosakond	9	69%	0	0	4	5
üldosakond (sh eelarve osakond)	1	8%	0	0	0	1
Analüüsiosakond	1	8%	0	0	0	1
EL asjade osakond	6	46%	0	0	1	5
avalike suhete osakond	0	0%	0	0	0	0
ministeeriumi juhtkond/ministri nõunikud	0	0%	0	0	0	0
valitsemisala asutused	1	8%	0	0	0	1
Muu	2	15%	0	0	0	2

Teiste ministeeriumide seaduseelnõude kooskõlastamine

Teiste ministeeriumide seaduseelnõusid kooskõlastab reeglina õigusosakond, kaasates vajaliku sisuosakonna. Määruseelnõude kooskõlastamisel esineb ka olukordi, kus kooskõlastuse annab puutumust omav sisuosakond. **Arvestades enamike ministeeriumide praktikat, on mõistlik jätkata**

töökorraldust, kus seaduseelnõude kooskõlastamist korraldab õigusosakond ja määruseelnõude osas õigusosakond või puutumust omav sisuosakond.

Teiste ministeeriumide eelnõude kooskõlastamisel kontrollitakse enamasti samu aspekte, mida ministeeriumisisese juriidilise kontrolli raames. Intervjuude vastustest selgus, et vähem tähelepanu pööratakse normitehnikale, õigusterminoloogiale ja kooskõlastamistähtaegade mõistlikkusele. Märkimisväärne on, et mitmel korral märgiti ära, et ka teiste ministeeriumide eelnõude puhul kontrollitakse normitehnikat. Võib nõustuda, et normitehniliste vigade märkamisel võib nendest eelnõu ettevalmistajale ministeeriumile teada anda, kuid normitehnika kvaliteeti ei pea kõik ministeeriumid kontrollima. See ei ole ressurside kasutamise mõttes otstarbekas. Lisaks on sel moel keeruline tagada ühtset kvaliteeti. **Praktika ühtlustamiseks ja parema õigusloome tagamiseks tuleb edaspidi kooskõlastamise käigus kontrollida samu asju, mida kontrollitakse ministeeriumisisese juriidilise kontrolli raames, va normitehnika, kuid arvestusega, et kontrolli tehakse vastava ministeeriumi pädevusvaldkondade raames. Eraldi normitehnikat kontrollima ei peaks, kuivõrd selle kontrollimise ülesanne on seaduseelnõude puhul Justiitsministeeriumil ja valitsuse õigustloovate aktide eelnõude puhul Riigikantseleil.**

Ettepanekud

Õigusloome mudel

Ühtlustamiseks õigusloome toimimist, tuleks ministeeriumides kasutada juba tänaseks enim levinud esimest ja teist õigusloome mudelit ehk siis selliseid, kus õigusosakond teostab juriidilise kontrolli ning vastutab eelnõu juriidilise korrektsuse (eelkõige vastavus põhiseadusele, üldseadustele ja normitehnikale) eest.

Eelnõu koostamise ettevalmistamine

Eelnõu koostamisele eelnev memo tuleks teha ministeeriumides ühtses vormis ning aja ja ressursi kokkuhoiu mõttes teha seda edaspidi VTK vormil, mida on võimalik vastavalt õigusloome protsessile edasi kohe menetleda. Juba selles etapis tuleb kaasata õigusosakond ehk juriidilist kontrolli teostav jurist.

Eelnõu koostamine ja juriidiline kontroll

Kui seadus- ja määruseelnõu ning selle seletuskirja koostajaks on sisuosakonna ametnik, siis peavastutajaks eelnõu juriidilise korrektsuse eest peab valmis eelnõu osas olema alati õigusosakonna juriidilist kontrolli teostav jurist ehk õigusloomejurist.

Valitsemisala puudutavate eelnõude korral võivad nad olla nõ kaasvastutajaks ja neid tuleb õigusloomesse kaasata, kuid peavastutus peab lasuma ministeeriumil.

Õigusloomega seonduvate teenuste, so konsultatsiooni, analüüsi või uuringu ja ekspertarvamuse

sisseost on soovitatav, kuna erinevate ekspertide kaasamine tagab parema õigusloome kvaliteedi. Õigusnormi kirjutamist võib vajadusel sisse osta, kuid sellisel juhul tuleb tagada, et vastutus läheks ministeeriumile ning ministeerium omaks piisavat pädevust eelnõu menetlemisel.

Eelnõule tehtava juriidilise kontrolli raames tuleb õigusosakonnas kontrollida (oma valdkonnas): normitehnikat, õigusterminoloogiat, kooskõla põhiseadusega, kooskõla teiste õigusaktidega, seletuskirja normitehnikale eeskirja nõuetele vastavust, vajalike sihtrühmade kaasatust, kas eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks kõigile asjaomastele ministeeriumidele/asutustele ja eelnõu kooskõlastamistähtaja mõistlikkust.

Igas ministeeriumis peab olema keeleteoimetaja, kes teostaks eelnõudele keelelist kontrolli. Sõltuvalt õigusloome mahust võib eelnõude keeleteoimetajal olla ka teisi tööülesandeid.

Igale eelnõule, kus tuvastatakse olulised mõjud, tuleb teha mõjude analüüs ning seda enne eelnõu teksti koostama asumist.

Õigusosakond peab kontrollima, kas eelnõu koostamise raames on kaasatud vajalikud isikud.

Eelnõu menetlemine ja menetluse toetamine

Enne eelnõu esitamist avalikule kooskõlastamisele tuleb teha eelnõule õigusosakonnas juriidiline kontroll ja hiljemalt seejärel peab vastutus eelnõu juriidilise korrektsuse eest minema õigusosakonnale.

Avaliku kooskõlastamise etapis peab eelnõu tekstis toodud juriidiliste küsimuste üle läbirääkimisi juhtima õigusosakond, vajadusel kaasates sisuosakonna või mõne teise eelnõu koostajatest.

Menetluse käigus eelnõu tekstis tehtavaid muudatusi peab kontrollima õigusosakond.

Menetlust Riigikogus peab alati toetama õigusosakond.

EL õigusakti eelnõu menetlemine

EL õigusakti arutavas töörühmas peaks osalema ja seisukoha EL õigusakti kohta peaks koostama sama isik, kes vastutab hiljem eelnõu sisuliste lahenduste eest.

Õigusosakond peaks alati hindama EL õigusaktiga kaasnevaid juriidilisi lahendusi ja osalema EL õigusakti eelnõu kohta Eesti seisukohtade koostamisel.

Direktiivi ülevõtmise või määruse rakendamise eelnõu juriidilise sisu eest peaks peamiselt vastutama õigusosakond.

EL õiguse õigeaegne ülevõtmine/rakendamine tuleb tagada tööplaanis.

Teiste ministriumide seaduseelnõude koostöö

Teiste ministriumide seaduseelnõusid peab koostöödama õigusosakond, kaasates vajaliku sisuosakonna.

Teiste ministriumide eelnõude koostöödamisel peaks ministriumi õigusosakond kontrollima oma valdkonnas: koostöödama teiste õigusaktidega, koostöödama põhiseadusega, õigusterminoloogiat, sihtrühmade ja asjaomaste asutuste kaasatust. Mõjuhindamise sisulise kvaliteedi kontroll oma valdkonnas tuleb tagada, kaasates vastav sisuosakond.

1.5. Õigusloome koordineerimine ja korraldus ministeeriumis ning õigusloome protsess üldisemalt

Käesolevas peatükis on tehtud kokkuvõtted õigusloome protsessi etappidest ministeeriumide lõikes ning koondina.

1.5.1. Haridus- ja Teadusministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet rahandusosakond tööplani mõttes ja õigusosakond õigusloome mõttes.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: vajadusel eeskirjade väljatöötamises, praktikate ühtlustamises; tööplaanis kajastatud algatuste menetluste kontrollimises; eelnõude kirjutamises (enne tuleb reeglina sisend sisuosakonnast, mis ei ole tingimata kirjalik); erinevate tüüpvormide koostamises ja siseveebis kättesaadavaks tegemises.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) ministeeriumi esindamine kohtus;
- 4) lepingute õiguspärasuse kontroll (ainult 1 juristil);
- 5) haldusaktide vormistamine;
- 6) terviktekstide koostamine (2 inimesel on see lisaülesanne);
- 7) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele (see on väga suur osa tööst);
- 8) valdkonna poliitikate kujundamine;
- 9) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine;
- 10) vastuste koostamine teiste ministeeriumide kooskõlastuskirjadele.

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest on ca 60%.

Õiguslast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;
- b) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;
- c) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** - haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis tehakse mõnes valdkonnas. **Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis ei analüüsita regulaarselt.**

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: eraldi õigusosakonna olemasolu, kus on võimalik eraldi arutada ja olla sõltumatu sisupoliitikast; see, et õigusosakonna arvamusega arvestatakse.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: mõjude analüüsi ja VTK tegemise harjumuse puudumine.

Täiendavalt märgiti ministeeriumi sisese õigusloome protsessi kirjeldamisel, et ministeeriumis on kaks õigusloomenõunikku, kes on õigusosakonnast väljas ja asuvad asekanstlerite juures. Neile edastatakse küll kogu informatsioon, mis puudutab õigusosakonda, kuid osaliselt on nad valdkonna spetsialistid ning nende töö vaadatakse õigusosakonna poolt üle.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: kiirust ja paindlikkust (võib osutada nii positiivseks kui ka negatiivseks).

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: vähest ministeeriumide vahelist koostööd; probleemide lahendamist liiga kõrgel tasemel.

Muudatuste saavutamine oleks võimalik näiteks läbi õigusloomejuhtide ümarlaua, mis täna toimib.

1.5.2 Justiitsministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigososakond, jurist ja juht.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: koordineerimises ja otsustamises, kas ja mida teha; EL õigusloome vastavuse kontrollimises; õigusakti reguleerimise ulatuse hindamises; mõjude kaardistamises; eelnõu sisu tutvustamises; avalikkuse kaasamises ja avalikus suhtluses.

Õigososakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) ministeeriumi esindamine kohtus (põhiseaduslikkuse järelevalve asjad);
- 4) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustootlustele ja märgukirjadele vastamine;
- 5) valdkonna poliitikate kujundamine;
- 6) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine;
- 7) EL töögruppides osalemine

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline osakaal õigososakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest on ca 95%.

Õiguslast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- d) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – koolitusi edasijõudnutele ja rahvusvahelises mõõtmes erinevates õigusloomevaldkondades (nt raamatupidamine, maksuõiguse, sh kohtupraktikaga kursis olemiseks);
- e) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – koolitusi edasijõudnutele ja rahvusvahelises mõõtmes erinevates õigusloomevaldkondades (nt raamatupidamine, maksuõiguse, sh kohtupraktikaga kursis olemiseks);
- f) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** – koolitusi edasijõudnutele ja rahvusvahelises mõõtmes erinevates õigusloomevaldkondades (nt raamatupidamine, maksuõiguse, sh kohtupraktikaga kursis olemiseks).

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis tehakse. **Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis** analüüsitakse regulaarselt. **Analüüsitud on näiteks:** tsiviilkohtumenetlust, perekonnaõigust, riigivastutust ja kriminaalmenetlust. **Õigusloome kvaliteeti analüüsib** õigososakond ja sisuosakond – vastavalt valdkonnale.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: Kriminaalpoliitika osakonnas töökorraldus, mis seisneb selles, et sisuametnik, kes mõjudega tegeleb, teeb tihedat koostööd juristiga; laialdaselt levinud rahvusvaheliste õigusvõrdluste tegemine; täpselt paika pandud töökorraldus.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: raha ja inimressursi puudus.

Täiendavalt märgiti ministeeriumi sisese õigusloome protsessi kirjeldamisel, et tõsiselt tuleks panustada mõjude hindamisse ning arvestada seda tähtaegade seadmisel, sest lühikeste tähtaegade korral tegelikult mõjusid ei hinnata. Tööplaani koostamisel ja tööaja arvestamisel tuleb rohkem pöörata tähelepanu sellele, palju on ministeeriumil ja õigusloomega tegelevatel isikutel täiendavaid ülesandeid. Töökoormust tuleb rohkem arvestada.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: kaasatud isikute suurt ringi.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: mõjude analüüsi sisulist puudumist; õigusloomega tegelevate ametnike liiga suurt töökoormust.

Muudatuste saavutamine oleks võimalik täiendava rahalise ressursi suunamisel õigusloomesse. Selle eest oleks võimalik võtta juurde inimesi, kaasata majaväliseid eksperte, osta kirjandust, korraldada kaasamist ja viia läbi mõjude analüüse.

1.5.3. Kaitseministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond; juht.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: tööplaani sisendi küsimises; tööplaani täitmisel; teiste ministeeriumite eelnõude kooskõlastamises.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) terviktekstide koostamine;
- 4) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine;
- 5) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine;

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest on 90%.

Õiguslast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli;
- b) koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid – normitehnika süvenenumalt mõjude hindamise ja VTK koostamise koolitus;
- c) koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid - normitehnika süvenenumalt mõjude hindamise ja VTK koostamise koolitus.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis ei tehta. Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis ei analüüsita regulaarselt. Õigusloome kvaliteeti analüüsib mõningal määral õigusosakond ja siseaudit vaatab, kas soovitud tulemusi saavutati ning kas tööplaanis seatud eesmärgid on täidetud. Pigem on tegemist nõ kogemusliku kaasusepõhise analüüsiga, mida eraldi kirjalikult ei fikseerita.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: teadlikkuse tõus õigusloome protsessist ja selle ajalisest mahukusest ning sellest tulenevalt on asunud ka rohkem tähtaegu enne nende seadmist juhtkonna tasemel läbi rääkima.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: *ad hoc* ülesannete tegemine; mõningane majasisene koostöö puudumine, st et juriste võiks varem kaasata; puudub valitsemisala õigusloome juhtimise skeem.

Täiendavalt märgiti ministeeriumi sisese õigusloome protsessi kirjeldamisel, et õigusloome protsess tuleb majasiseselt kirja panna. Rohkem tuleb mõjusid hinnata ja juhtida nende hindamise protsessi sisuosakondade poolt ning kaasamise tava juurutada.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: topelt kontroll, mis seisneb selles, et ministeeriumid ja riigikantselei vaatavad eelnõu üle; elektroonilise keskkonna olemasolu.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: nõ poliitilised eelnõud, mille juures midagi muuta ei saa; vähest ministeeriumide vahelist koostööd; Riigikantselei ebamäärast rolli ja Justiitsministeeriumi vastandumist (*vis-a-vis*) ning lahenduseks pakuti, et ministeeriumid võiksid olla ühel tasemel ning JM asemel õigusloome koordineerimine võiks olla Riigikantseleis.

Muudatuste saavutamine oleks võimalik läbi parema koostöö.

1.5.4. Keskkonnaministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond; juht.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: õigusloome tööplaani koostamises, selle täitmise kontrollimises ja selle täitmise koordineerimises suhetes teiste institutsioonidega (eeskätt teised ministeeriumid, Riigikantselei, Riigikogu), kohtupraktika jälgimine ja sellest tulenevate õigusloomeliste algatuste koostamine (näitena "BWE kohtukaasusest" tulenevad muudatused)

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) ministeeriumi esindamine kohtus;
- 4) lepingute õiguspärasuse kontroll (mõningatel juhtudel, haldusosakonnas on ka juristid, kes tegelevad);
- 5) haldusaktide kontroll;
- 6) terviktekstide koostamine;
- 7) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine;
- 8) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine;

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest on 75%.

Õigusalast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli – erinevad uuendused õiguslike küsimuste osas; üldised õigusteadmisi tõstvad koolitused; mõjude hindamise, sh meetodikate koolitused;
- b) koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid – mõjude hindamine; normitehnika (õigusloome sisulised nõuded);
- c) koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid - mõjude hindamine; normitehnika (õigusloome sisulised nõuded).

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis ei tehta. Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis ei analüüsita regulaarselt. Õigusloome kvaliteeti analüüsib mõningal määral õigusosakond, sisuosakonnad. Tagasiside õigusaktide toimest saab ministeerium ka keskkonnaseire kaudu. Tagasisidet tuleb ka keskkonnajärelevalve põhjal. Samuti korraldatakse iga aasta keskkonna valdkonna juristide kokkusaamisi, kus arutatakse läbi probleemvaldkondade lahendusi. Pigem on tegemist nõ kogemusliku kaasusepõhise analüüsiga, mida eraldi kirjalikult ei fikseerita.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: piisavalt reguleeritud töökorraldus ja tihe koostöö sisuosakondadega.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: märkimisväärset negatiivset mõju ministeeriumis ei esine.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: mõjude hindamise olulisusele tähelepanu pööramine; Justiitsministeeriumi õigusloome koordinaatori rolli tugevnemine viimastel aegadel, nt infovahetus õigusloomejuhtide ümarlaua kaudu.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: nõrk seotus EL otsustusprotsessiga ja ligipääsu puudumine sealsetele mõjude hindamistele; mõjude hindamise protsessi hädusus – hetkel.

1.5.5. Kultuuriministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond; juht.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: tööplaani sisendi küsimises; tööplaani täitmisel ja järelevalves.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome (2 ametikohta);
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) haldusaktide kontroll (harva);
- 4) terviktekstide koostamine;
- 5) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine (harva);
- 6) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine.

Nõunikul A 70-80%, ja B 29-30%, ülejäänud loetelus olevad ülesanded tulevad harva ette. Juhil A 10-30%, ülejäänud ja G ja K on kõik juhi ülesanded. **Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesanded** seotud töö hinnanguline **osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest on 75%**.

Õiguslast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – normitehnika; põhiseadusele vastavuse kontrolli küsimused; erinevate õigusvaldkondade spetsiifilised koolitused;
- b) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – normitehnika; põhiseadusele vastavuse kontrolli küsimused; erinevate õigusvaldkondade spetsiifilised koolitused;
- c) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** – normitehnika; põhiseadusele vastavuse kontrolli küsimused; erinevate õigusvaldkondade spetsiifilised koolitused.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis ei tehta. Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis ei analüüsita regulaarselt. Õigusloome kvaliteeti analüüsib mõningal määral õigusosakond jooksvalt teema ja kogemuse põhisel.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: on jõutud arusaamisele, et sisuosakonnad vastutavad samuti õigusloome lõpptulemuse eest.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: inimressursi vähesus (õigusloomega tegeleb kaks inimest); ajalise ressursi vähesus.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: olemasolevat kooskõlastamise korraldust ja Justiitsministeeriumi rolli selles; uut normitehnikat ja teisi abimaterjale.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: vähest ministeeriumide vahelist koostööd, sh halvustavaid märkusi kooskõlastamisel.

Muudatuste saavutamine oleks võimalik läbi parema koostöö ja ressursi suurendamise.

1.5.6. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond; juht.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: tööplaani koostamisel osalemises ja selle täitmise kontrollimises; eelnõude kontrollis, tulevaste direktiivide ülevõtmise ja rikkumismenetluste kontrollis.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) ministeeriumi esindamine kohtus (osaliselt);

- 4) lepingute õiguspärasuse kontroll;
- 5) terviktekstide koostamine (asendamise käigus teeb ÕO jurist);
- 6) valdkonna poliitikate kujundamine (pigem ei koosta, aga kontrollime).

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline **osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest** on 55%. Õigusloome ja eelnõude juriidilise kontrolliga tegeleb põhiliselt 6 ametnikku, kelle koormatus selliste ülesannetega on erinev, vahemikus 40% - 75%.

Õiguslast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – EL õiguse ülevõtmine ja rakendamine; normitehnika;
- b) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – EL õiguse ülevõtmine ja rakendamine; normitehnika; mittejuristidele lisaks õiguse alusteooria ja põhiseaduse üldprintsüübid;
- c) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** - EL õiguse ülevõtmine ja rakendamine; normitehnika; mittejuristidele lisaks õiguse alusteooria ja põhiseaduse üldprintsüübid.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis ei tehta. **Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis** ei analüüsita **regulaarselt**. **Õigusloome kvaliteeti analüüsib** mõningal määral õigusosakond kooskõlastamisel tõusetunud küsimuste ulatuses.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: sisemise koostöö paranemine.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: koostöö puudumine aja planeerimises (sisuosakonnad ei arvesta piisavalt õigusosakonnaga); mõningal määral mittejuristide poolt eelnõude kirjutamine.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: olemasolev õigusloome protsess; koostöö ja informatsiooni kiire liikumine; toimiv kaasamine.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: kehv mõjude hindamine; eelnõude kiire ja erinevate teemade koos menetlemine; seletuskirjade kehv kvaliteet.

Muudatuste saavutamine oleks võimalik läbi pideva arengu töökorralduse parandamise.

1.5.7. Põllumajandusministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: lahendamist vajavate küsimuste tuvastamises; kohtulahendite jälgimises ja nendest tulenevate õigusaktide muutmiste vajaduse fikseerimises; õigusloome tööplaani koostamises; ühesuguse õigusloome tagamises.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) ministeeriumi esindamine kohtus;
- 4) haldusaktide vormistamine (jah ja ei, see on sisuosakonna ülesanne, aga meie kontrollime ja teeme ümber);
- 5) haldusaktide kontroll;
- 6) terviktekstide koostamine;
- 7) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine (jah, isegi kui teeb põhiosakond, siis oleme vastutav täitja ja kirja koostaja);
- 8) valdkonna poliitikate kujundamine;
- 9) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine;
- 10) EL töögruppides osalemine

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline **osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest** on 90%. Vanemspetsialist ja keeleteimetaja jäi välja õigusosakonna ametikohtade loetelust. Seaduseelnõude toimub selles osas nii nagu on VTK-de puhul ja toimub koostöös ja nõupidamistel läbiarutamisel. Koostaja ja valdkonna jurist teevad enne juriidilist ekspertiisi koostööd. C kuni L kokku on 10%.

Õigusalast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;
- b) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;
- c) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** - haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis ei tehta. **Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis** ei analüüsita regulaarselt. **Õigusloome kvaliteeti analüüsib** õigusosakond jooksvalt kuid, mida eraldi kirjalikult ei fikseerita. Lisaks tehakse kokkuvõtteid ja analüüsitakse õigusterminoloogiat, kohtuasju, sh EL kohtuasju (igakuiselt).

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: suur õigusosakond (1 jurist 7 ametniku kohta), mis võimaldab sellist töökorraldust, kus üks jurist on valdkonna spetsialist ja teine on piisavalt kursis, et teda asendada; sisuosakonnad esitavad oma nägemuse juba juriidilises vormis; hea koostöö sisuosakondadega.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: -

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: hea koostöö Riigikogu komisjonidega.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: mõjude hindamise puudumine; kooskõlastamisel tehtavad märkused ja see, et neid enne kirjalikult esitamist läbi ei räägita; ilustavad ettepanekud keeleteoimendamise aspektist.

Muudatuste saavutamine oleks võimalik läbi parema koostöö ja juriidiliste teemade arutamise õigusloomejuhtide ümarlinal.

1.5.8. Rahandusministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond ja kantsler.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: järelkontrollis ja selle tulemustest teavitamine; majasisene õiguse rakendamise muudatustest teavitamine; majasiseste koolituste korraldamises; erinevate dokumentide kontrollimises.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) ministeeriumi esindamine kohtus;
- 4) lepingute õiguspärasuse kontroll;
- 5) haldusaktide vormistamine;
- 6) haldusaktide kontroll;
- 7) terviktekstide koostamine;
- 8) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine;
- 9) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine;
- 10) EL töögruppides osalemine;
- 11) muu (täpsustage) hankemenetluse korraldamine;

- 12) valitsemisala valitusasutuste nõustamine ja hallatavate riigiasutuste teenindamine;
- 13) EL eelotsuste menetlemine;
- 14) riigilt alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise menetlemine;
- 15) riigilt õigusabi taotluste menetlemine;
- 16) jõusaali administreerimine.

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline **osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest** on 60%.

Õigusalast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – kehtiva õiguse muudatuste koolitused;
- b) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – kehtiva õiguse muudatuste koolitused;
- c) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** - kehtiva õiguse muudatuste koolitused.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis tehakse. **Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis** analüüsitakse **regulaarselt**. **Analüüsitud on näiteks:** maksuvaldkonda; 2011. a normitehnika märkusi, mis tulid kooskõlastamisel teistelt ministeeriumidelt; 2012. a on plaanis analüüsida eelnõud muutmist Riigikogus. **Õigusloome kvaliteeti analüüsib** õigusosakond.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: eraldi õigusosakonna olemasolu ja see, et eelnõud saavad seeläbi topeltkontrolli.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: -

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: töökorraldus, kus eelnõu koostab sisuainimene ja jurist on kaasatud; head koostööd eelnõude kooskõlastamisel.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: ajalist survet eelnõude menetlemisel, sh kiiruga ja läbimõtlematult tehtavad muudatused Riigikantseleis, VV-s ja Riigikogus; korraldusliku poole (nt erinevate ajakavade ja aruandluste täitmise) ja õigusloome protseduuri (nt VTK koostamise kohustuse) ületähtsustamist sisuliste otsuste ja tulemustega võrreldes.

1.5.9. Siseministeerium (sisejulgeolek)

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusala juht, õigus-haldus osakond.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: õigusloome osas ülevaate omamises; juhtkonnale ülevaate andmises; osakonnajuhatajatele juriidilise toe pakkumises ja informatsiooni kogumises ja vahendamises; õigusalaste muudatustega kursis hoidmises ja ülevaate andmises (kohtulahendid ja Riigikogu).

Õigusosakonna¹¹ õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) haldusaktide vormistamine;
- 4) terviktekstide koostamine;
- 5) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine;
- 6) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine;
- 7) EL eelotsustused (ca 9 tk kuus).

¹¹ Selle küsimuse juures mõistetakse õigusosakonna all Siseministeeriumi sisuosakonna juristi.

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline **osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest** on 90%.

Õigusalast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – erinevaid õiguslaseid koolitusi (nt haldusõigus), mõjude analüüsi ja metoodikate koolitusi;
- b) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – erinevaid õiguslaseid koolitusi (nt haldusõigus), mõjude analüüsi ja metoodikate koolitusi;
- c) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** - erinevaid õiguslaseid koolitusi (nt haldusõigus), mõjude analüüsi ja metoodikate koolitusi.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis tehakse. **Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis** analüüsitakse **regulaarselt**. **Analüüsitud on näiteks:** hädaolukorra regulatsiooni; keele ja normitehnika märkusi. Pidevalt teostatakse nõ jooksvat seiret peale uute seaduste jõustumist. Kaardistatakse rakendusprobleeme ja näiteks hädaolukorra regulatsiooni osas koostati ka eraldi dokument. **Õigusloome kvaliteeti analüüsib** iga valdkonna spetsialist ja sisuosakonna juhataja.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele väljakujunenud töökorraldus, mille kohaselt sisuosakonna koosseisus olev jurist tunneb valdkonda, on algusest peale õigusloomesse kaasatud, mis tagab nii vormilt kui sisult optimaalse lahenduse.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele -

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: kooskõlastamise süsteemi.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: eelnõude muutmist põhjalikuma analüüsita Riigikogu menetluses; õigusloomega tegelevate ametnike liiga suurt töökoormust, st et luuakse täiendavaid kohustusi, kuid ressursi juurde ei tule ja seega ei jää aega mõjude analüüsiks ega teiste riikide õigusvõrdluse tegemiseks ning seda, et õigusloomeprotsessi pidev tähtaegade pikendamine võtab vähemaks menetlemise aega (nt IT-arendustöödeks) ministeeriumis; kooskõlastamisringil oma valdkonna pädevusest väljumist.

1.5.10. Siseministeerium (regionaal)

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet regionaalarengu osakonna õigusnõunik.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: menetlemisel olevate eelnõude osas arvamuse andmises ja kaasatud olemises, vajadusel sisuosakonna juristide ja mittejuristide nõustamises õigusloomega seotud küsimustes.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) ministeeriumi esindamine kohtus;
- 4) lepingute õiguspärasuse kontroll (riikidevahelised lepingud);
- 5) haldusaktide vormistamine;
- 6) haldusaktide kontroll;
- 7) terviktekstide koostamine;
- 8) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine;
- 9) valdkonna poliitikate kujundamine (jah ja ei, räägime kaasa);
- 10) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine;
- 11) muu (täpsustage) Euroopa Nõukogu töörühmas osalemine;
- 12) kirjavahetus jm.

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline **osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest** on 50%.

Õigusalast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – haldusmenetlus;
- b) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – haldusmenetlus;
- c) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** - haldusmenetlus.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis ei tehta. **Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis** ei analüüsita regulaarselt.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: regionaalvaldkonna õigusnõunike ja juristide kaasatus õigusloomesse ja euroopa nõukogu asjadesse; vahetu suhtlus juhtkonnaga (sh õigusnõunike osalemine juhtkonna nõupidamistel).

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: juristide eraldi paiknemine ja seetõttu õigusloomeülesannete hajusus; *ad hoc* ülesanded; õigusloomejuristi erinevate ülesannete paljusus.

Täiendavalt märgiti ministeeriumi sisese õigusloome protsessi kirjeldamisel, et probleeme tekitab ühtse õigusloomeosakonna puudumine. Sellest tulenevalt tekib teinekord ka segadus näiteks eelnõude kooskõlastamisel, kus eelnõu jõuab selle õige adressaadini liiga hilja, kuna teema ei ole otseselt ei regionaalvaldkonna ega sisejulgeoleku „oma“.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: paindlikku menetlust; uut normitehnika eeskirja.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: vähest teadusasutuste kaasatus; aja ja ressursi vähesus; eelnõude muutmist põhjalikuma analüüsita Riigikogu menetluses.

1.5.11. Sotsiaalministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond; juht.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: kontrollida, et tööplaan ja poliitikate kujundamine oleks kooskõlas õigusloome reeglitega; majasisene õigusloome põhimõtete selgitamine; osakonna töötajate töö juhtimine; õigusloomeline koostöö asutuste ja teiste koostööpartneritega.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome
- 2) eelnõude juriidiline kontroll
- 3) ministeeriumi esindamine kohtus (jah, kuid kõik ei pea käima)
- 4) haldusaktide vormistamine
- 5) haldusaktide kontroll
- 6) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine (osalemine, mittevastutav täitja)
- 7) valdkonna poliitikate kujundamine (osalemine, mittevastutav täitja)
- 8) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine
- 9) EL töögruppides osalemine
- 10) õiguskantsleriga kirjavahetus;
- 11) sisekoolitused

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline **osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest** on 75%.

Õiguslast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – avaliku ja eraõiguse eristamist selgitavad koolitused, põhiseaduse koolitused, EL õiguse koolitused;
- b) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid** – avaliku ja eraõiguse eristamist selgitavad koolitused, põhiseaduse koolitused, EL õiguse koolitused;
- c) **koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid** – avaliku ja eraõiguse eristamist selgitavad koolitused, põhiseaduse koolitused, EL õiguse koolitused.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis ei tehta. Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis ei analüüsita regulaarselt. Õigusloome kvaliteeti analüüsib mõningal määral õigusosakond tehes jooksvat seiret õiguslike küsimuste osas, kuid seda eraldi kirjalikult ei fikseerita.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: eraldi õigusloomeosakonna olemasolu, sest sellise lahenduse korral arvestatakse juristi arvamusega rohkem.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: majasisese õigusloomekorra järgimata jätmine

Täiendavalt märgiti ministeeriumi sisese õigusloome protsessi kirjeldamisel, et õigusloome juristidel peab olema suur kogemus ning laialdane silmaring ja selle eest tuleks suuremat tasu maksta.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: elektroonilise EIS-i keskkonna olemasolu, mis aitab kaasa laialdasele kaasamisele; elektroonilise Riigi Teataja olemasolu; head mitteformaalset koostööd.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: Riigikantselei ebaselget funktsiooni; kohati kehva ministeeriumide vahelist koostööd, sh halvustavaid märkusi kooskõlastamisel; õiguspoliitika asekanstler peaks õiguspoliitika kujundajana olema positiivse õigusloome eeskujuks.

1.5.12. Välisministeerium

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond; juht; asekanstler.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: hinnangu andmises sellele, milliseid küsimusi on mõistlik õiguslikult lahendada; suures osas ka teiste ülesannete täitmises, kuna õigusloome maht ei ole väga suur (kuus seadust ja nende rakendusaktid).

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikohta (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome
- 2) eelnõude juriidiline kontroll
- 3) terviktekstide koostamine
- 4) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine (jah, kuigi sisuosakonnad vastavad ka)
- 5) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine
- 6) muu (täpsustage) rahvusvahelise õigusega seonduvad ülesanded

rahvusvaheliste lepingute jaoks on eraldi büroo (sisuliselt tegemist õigusloomega), seal on 3 juristi ja 1 referent

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest on 60%.

Õiguslast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) **teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli** – normitehnika (eelkõige muudatused);

- b) koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid – normitehnika (eelkõige muudatused);
- c) koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid - normitehnika (eelkõige muudatused).

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis ei tehta (kuna õigusloome maht on väike). Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis ei analüüsita regulaarselt. Õigusloome kvaliteeti analüüsib mõningal määral õigusosakond tehes jooksvat seiret õiguslike küsimuste osas, kuid seda eraldi kirjalikult ei fikseerita.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele juristide kaasatus varajases etapis.

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele personalivoolavus.

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti paindlikkust, mis samas võib ka negatiivset mõju omada.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti õigusaktide kiireloomulist muutmist.

Muudatuste saavutamine oleks võimalik läbi parema koostöö.

1.5.13. Riigikantselei

Ministeeriumis koordineerib õigusloomet õigusosakond; juht.

Õigusloome koordineerimine ministeeriumis seisneb: tööplaani koostamises ja eelnõude juriidilises kontrollimises.

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:

- 1) õigusloome;
- 2) eelnõude juriidiline kontroll;
- 3) väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine;
- 4) valdkonna poliitikate kujundamine;
- 5) Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine.

Õigusloome ja juriidilise kontrolli ülesande seotud töö hinnanguline osakaal õigusosakonna kõigi õigusloomega seotud ametikohtade ülesannetest on 95% (sellest 90% on eelnõude juriidiline kontroll).

Õigusalast koolitust võiks vajada vastavalt ametnikud, kes:

- a) teevad õigusaktide eelnõudele juriidilist kontrolli – haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;
- b) koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel seaduseelnõusid – haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;
- c) koostavad (kirjutavad) või on koostanud (kirjutanud) viimastel aastatel määruse eelnõusid - haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon;.

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsimist ministeeriumis tehakse. Õigusloome kvaliteeti ministeeriumis analüüsitakse regulaarselt. Analüüsitud on näiteks: mõjude analüüsi; koostöö mittelaabumist ja lahendamata probleemide küsimusi; põhiseadusele vastavust. Õigusloome kvaliteeti analüüsib õigusosakond.

Ministeeriumis omab positiivset mõju õigusloomele: tööplan; hea majasisene koostöö; kõrvaltegevustest loobumine (arhiivindus ja dokumendihaldus).

Ministeeriumis omab negatiivset mõju õigusloomele: -

Eesti õigusloomeprotsessi tugevate külgedena märgiti: paindlikku menetlust; uut normitehnika eeskirja ja õiguspoliitika arengusuundi; ametnike oskusi ja taht asju paremini teha.

Eesti õigusloomeprotsessi nõrkade külgedena märgiti: *ad hoc* ülesannete tegemine ja kiirustamist; vähest ministriumide vahelist koostööd; õigusloome ühtse koordineerimise puudumine (ootused õiguspoliitika koordineerimisel on Justiitsministeeriumile suuremad ning lisaks õigusloomejuhtide ümarlauale tuleks rohkem ühtseid seisukohti kujundada).

Muudatuste saavutamine oleks võimalik läbi pideva arengu ja töökorralduse parandamise.

1.6. Õigusloome koordineerimine ja korraldus ministriumis ja õigusloome protsess üldisemalt – järeldused ja analüüs

Õigusloome koordineerimine ministriumis

Ministriumides, kus on õigusosakond, juhib õigusloomet õigusosakond (tabel 13). Õigusosakond ei koordineeri õigusloomet ainult kahe ministri juhivas ministriumis. Ühel juhul nimetati tööplaani koostamise aspektist õigusloome koordineerimise ülesande täitjana üldosakonda lisaks õigusosakonnale. Sarnast tugifunktsiooni, mis seisneb tööplaani koostamises ja selle üle järelevalve tegemises täidavad intervjuude esimese osa põhjal, mis keskendus õigusloomeplaanide koostamisele, tugiüksused veel paaril juhul. Kuivõrd ühelgi juhul ei ole siinkohal tugiüksuste rolliks tööplaani ülesannete sisu üle otsustada, ei saa neid pidada tegelikult õigusloome koordineerijateks. Seega kui üldosakonna roll piirdub toe pakkumisega õigusloome plaanide koostamisel, võib seda pidada pigem positiivseks, kuivõrd võimaldab õigusosakonnal keskenduda enam töö sisule. Kahel juhul märgiti ära ka juhtkonnapoolne koordineerimine. Kui arvestada, et juhtkonda märgiti lisaks õigusosakonnale, siis ilmselt võiks see suuremal või vähemal määral käia kõigi ministriumide kohta, st olulisemates küsimustes annab suunised juhtkond, mis omakorda mõjutab ja suunab ka õigusloomet ministriumis. Küll aga ei saa pidada piisavaks seda, kui õigusloomet koordineeribki ainult üldosakond (õigusteenindusega tegelev üksus), sest koordineerimine ja õigusloomes osalus ei ole teineteisest lahutatavad. **Õigusloomet ministriumis peab koordineerima üksus, kes ise õigusloomes osaleb ja selle kvaliteedi eest ministriumis vastutab.**

Tabel 13. Ministriumi õigusloome koordineerija

Ministriumis koordineerib õigusloomet	jah	osakaal (%)	ei	osakaal (%)
Õigusosakond	11	85%	2	15%
Sisuosakond	1	8%	12	92%
üldosakond (sh eelarve osakond)	2	15%	11	85%
Analüüsiosakond	0	0%	13	100%
EL asjade osakond	0	0%	13	100%
avalike suhete osakond	0	0%	13	100%
ministriumi juhtkond/ministri nõunikud	2	15%	11	85%
valitsemisala asutused	0	0%	13	100%
Muu	0	0%	13	100%

See, kuidas ministeeriumid asutusesisest õigusloome koordineerimist sisustavad, sõltub ühelt poolt sellest, kas eelnõusid koostavad sisuosakonnad või õigusosakond, ja teisalt ka sellest, millised on õigusloome osakonna ülesanded.

Õigusloome koordineerimisena märgiti enamike ministeeriumide puhul ülesannet osaleda õigusloome tööplaani koostamisel, vähemal arvul juhtudel märgiti koordineerimise ülesandena ka tööplaani täitmise üle järelevalvet. Kui ühest küljest on vajalik, et õigusosakond oleks kursis oma ministeeriumi õigusloomeliste tegevustega, st tööplaani täitmise seisuga, siis teisest küljest ei pea see tingimata tähendama seda, et tööplaanide täitmise üle järelevalve tegemine peaks olema õigusosakonna ülesanne. Siin on kindlasti võimalik tugiüksustega koostöös ülesandeid jagada nii, et tehniline osa tööst ei oleks õigusosakondade teha. Märksa vähematel juhtudel märgiti õigusosakonna ülesandeks praktikate ühtlustamist, sisekoolituste tegemist, ühtlase õigusloome kvaliteedi tagamist ja kohtupraktika jälgimist, mis kõik on olulised kvaliteetse õigusloome saavutamiseks. Kindlasti on oluline infovahetuse tagamine ministeeriumis, st kuigi õigusloome juriidilise kvaliteedi tagavad üldjuhul õigusosakonnad, asuvad õigusloojad ka väljaspool õigusosakondi. Mida paremini on sisuosakondade ametnikud teadlikud õigusloome põhimõtetest ja mõistavad neid, seda paremini tõenäoliselt sujub ka omavaheline koostöö. Samas on küsitav, kas olukorras, kus üldist teavitamist korraldab õigusteeninduse ülesandeid täitev üksus, omamata ise otsest kokkupuudet õigusloomega, ikka suudetakse piisaval määral koordineerida sisuosakondade nii õigus- kui valdkonna nõunikke ja tagada ühtset kvaliteeti. **Õigusloome koordineerimine ministeeriumisiselt peab tagama ühtse õigusloome praktika kujunemise ja selle saavutamiseks seisnema nii osaluses tööplaanide koostamisel kui õigusloomes kui ka pidevas järelanalüüsis, olemaks kursis valdkonna kohtu- ja rakenduspraktika arengutega.**

Tabelist 14 nähtub see, milliseid ülesandeid täidavad õigusloomega seotud ametikohta täitvad ametnikud ministeeriumide õigusosakondades. Oluline on mainida, et ei küsitud õigusosakonna kõigi ülesannete kohta, vaid üksnes nende ametikohtade kohta, mille ülesanded on muu hulgas seotud õigusloomega. Siseministeeriumi puhul on vastused antud sisuosakondade õigusnõunike ülesannete pinnalt.

Intervjueeritavad andsid ka hinnanguid (tabel 15) selle kohta, kui suure osa nende tööst moodustab õigusloome (sh teiste üksuste koostatud eelnõude juriidiline kontroll). Eristuvad ministeeriumid, kus õigusloome osa tööülesannetest on hinnanguliselt 90% või rohkem, ja ministeeriumid, kus õigusloomega seotud ülesannete osakaal on ainult 50-60%. Tähelepanuväärne on, et mitme suure õigusloome mahuga ministeeriumi õigusosakondade töö on seotud olulises osas muude ülesannetega õigusloome kõrval. Suure õigusloome mahuga ministeeriumidest (tabel 3) eristub üksnes Justiitsministeerium, kus nn õigusteenindusega seotud ülesanded on eraldatud õigusloomest ja neid täidab üldosakonna vastav üksus. Õigusloome kõrval paljude teiste ülesannetega tegelemine ei võimalda piisaval määral keskenduda õigusloomele. Seda eriti põhjusel, et õigusteenindusega seotud ülesanded on üldjuhul väiksema mahuga ülesanded, mis tuleb kindla tähtaja jooksul ära teha.

Samal ajal kui õigusloome projektid on üldjuhul pikemaajalised projektid. Erinevate nn pisikeste tööülesannete täitmine paralleelselt aga ei pruugi jätta piisavalt aega õigusloomeliste projektidele.

Tabel 14. Õigusloojate tööülesanded

Õigusosakonna õigusloomega seotud ametikoha (ametikohtade) ülesanded on:					osaliselt või mõningal määral	osakaal
	jah	osakaal	ei	osakaal		
Õigusloome	13	100%	0	0%	0	0%
eelnõude juriidiline kontroll	13	100%	0	0%	0	0%
ministeeriumi esindamine kohtus	7	54%	5	38%	1	8%
lepingute õiguspärasuse kontroll	4	31%	8	62%	1	8%
haldusaktide vormistamine	5	38%	7	54%	1	8%
haldusaktide kontroll	7	54%	6	46%	0	0%
tervitekstide koostamine	10	77%	3	23%	0	0%
väljatöötatud õigusaktiga seonduvatele selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine	11	85%	1	8%	1	8%
valdkonna poliitika kujundamine	5	38%	6	46%	2	15%
Riigikogus eelnõude menetlemise toetamine	12	92%	1	8%	0	0%
EL töögruppides osalemine	4	31%	9	69%	0	0%
Muu	6	46%	7	54%	0	0%

Tabel 15. Õigusloomega seotud ametikohtade ülesannete hinnanguline osakaal ministeeriumides

Ministeeriumid	Ministeeriumide õigusosakonna õigusloomega seotud ametikohtade ülesannete hinnanguline osakaal
1. JuM	95%
2. RaM	60%
3. MKM	55%
4. SoM	75%
5. KeM	75%
6. PõM	90%
7. KaM	90%
8. SiM*	50% (regionaalvaldkond) 90% (sisejulgeolek)*
9. HTM	60%
10. Väm	60%
11. KuM	70%
12. RK	95%

*tegemist sisuosakonna õigusloomeliste ülesannetega, kuivõrd eraldi õigusosakonda intervjuu tegemise ajal ei olnud.

Üle poolte ministeeriumide õigusosakonnad on seotud ka ministeeriumi kohtus esindamise ülesandega. Võib küll nõustuda, et oma valdkonna õigusloomet puudutavate kohtuvaidlustega kursis olek on vajalik ja siinkohal on õigusosakonna sisendi andmine põhjendatud, kuid tõenäoliselt on suur hulk ka selliseid kohtuvaidlusi, millega täna tegeletakse ja millel otsene seos valdkonna õigusloomega puudub, nagu lepingutega ja teenistuslaste küsimustega seotud vaidlused. Eraldi tuleks veel käsitleda kohtus esindamist kui ülesannet. Kohtus esindamine või esindamise korraldamine ei peaks olema õigusloomega tegeleva juristi ülesanne, kuivõrd tegemist on sedavõrd mahuka ülesandega, mis tõenäoliselt ei võimaldaks selle kõrvalt tegeleda õigusloomega piisaval määral. Samuti ei saa

tõenäoliselt kohtus esindada ainult aeg-ajalt, kuivõrd selle ülesande täitmine nõuab põhjalikke teadmisi menetlusõigusest ja pidevat praktikat. **Ministeeriumide õigusosakondade õigusloomejuristide tööülesanded peaksid olema peamiselt õigusloomega ja selle kõrvalt ei peaks täidetama ülesandeid, mis on oma sisult seotud õigusteenindusega, va osalemine kohtumenetluses, kui see on seotud ministeeriumi õigusloome valdkonnaga.** Õigusteenindusega seotud ülesanded on eeskätt ministeeriumi kohtus esindamine või selle korraldamine, lepingute õiguspärasuse kontroll, haldusaktide vormistamine ja kontroll ning terviktekstide koostamine. **EL töögruppides osalus võiks ka edaspidi olla sõltuvalt teemast eeskätt sisuosakondade ülesanne, kuigi küsimused, millega võib kaasneda siseriiklik õigusloome, tuleb õigusosakonnaga kooskõlastada.**

Asjaolu, kas õigusosakond kujundab ka valdkonna poliitikat, näitab seda, kuivõrd suur on õigusosakonna panus, st kas õigusosakond, koostades eelnõusid või korrigeerides sisuosakondades valmistatud projekte, kujundab seejuures ka nende sisu. Kui lähtuda sellest, et õigusosakond peaks olema vastutav eelnõu juriidilise kvaliteedi eest ja vastutus eelnõu eest peaks pärast juriidilise kontrolli tegemist minema üle õigusosakonnale, peab seejuures õigusosakonnal olema võimalus poliitika kujundamisel kaasa rääkida. Õigusosakond, kes piirdub üksnes tehniliste küsimustega tegelemisega, ei suuda tõenäoliselt ka eelnõu juriidilist kvaliteeti tagada.

Kuivõrd väiksema õigusloome koormusega ministeeriumides on õigusosakonnas ka vähem ametnikke, siis õigusloome kvaliteedi huvides on oluline, et õigusloomega ei tegeleks ametnik, kelle peamise osa tööst moodustavad hoopis muud ülesanded, mis õigusloomega otseselt ei seondu.

Nii eelnõude korduvkooskõlastamine kui ka tehtavate märkuste ülevaade annavad osaliselt kinnitust sellele, et juriidilise kontrolli tase ja seega ka õigusosakondade tase, õigusloome mudelite 1 ja 2 puhul peavad õiguslikku kvaliteeti tagama, võiks olla parem. Ka õigusloome mudelit 3 kasutav ministeerium, kus eraldi õigusosakonda samasugusel kujul ei ole, ei eristu kvaliteedi poolest teistest. Alljärgnevalt on tegemist küll üksnes näidetega ühe aasta praktika kohta. Korduvkooskõlastamiste statistika erineb aastate lõikes juba seetõttu, et sõltub sellest, millised eelnõud konkreetsel aastal üldse kooskõlastamisel käivad. Samuti on praktikas mittekõoskõlastamise alternatiivina kasutatud ka kooskõlastamist märkustega arvestamise korral või isegi üksnes kooskõlastamist märkustega, kuivõrd nii või teisiti tuleb märkused enne eelnõu esitamist valitsusse läbi rääkida.

Tabel 16. Teiste ministeeriumide poolt Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud **seaduseelnõude** kooskõlastamise korduvus asutuste lõikes 2011. a¹²

Eelnõu algataja asutus	Esmakordne esitamine		Korduv esitamine		Kokku
	Arv	Protsent	Arv	Protsent	
MKM	16	80%	4	20%	20
RAM	18	95%	1	5%	19
SOM	15	88%	2	12%	17
KEM	9	90%	1	10%	10

¹² Andmed on kogutud Justiitsministeeriumile esitatava teise kooskõlastusringi käigus ning arvestatud ei ole esimese kooskõlastusringi ega Justiitsministeeriumis koostatud eelnõudega.

PÕM	5	71%	2	29%	7
SIM	4	67%	2	33%	6
KAM	4	80%	1	20%	5
HTM	3	75%	1	25%	4
VÄM	3	100%		0%	3
KUM	1	100%		0%	1
Kokku	78	85%	14	15%	92

Kuivõrd alati ei jäeta eelnõu kooskõlastamata, vaid kooskõlastus võib olla seotud tingimusega, et märkusi võetakse arvesse, on parem ülevaade nähtav järgnevast tabelist 17. Samas kõige parema pildi annab ette see, kui palju eelnõusid kooskõlastati ilma märkusteta. Ilma märkusteta kooskõlastatud seaduseelnõudest olid kõik välislepingu ratifitseerimisseaduse eelnõud, milles tekstiparagrahve üldjuhul üks ja mille puhul on sageli võimalikud märkused tehtud juba allkirjastamise eel valitsuse korralduse eelnõu kohta. Ka vahe põhimõtteliste ja mittepõhimõtteliste märkuste vahel võib teinekord erinevatel põhjustel olla õhkõrn. Ja kuigi sellest statistikast ei nähtu, mis sisuga märkusi tehti, on siiski piisavalt kõnekas asjaolu, et ca 20% eelnõudele tehti kaalukaid märkusi ja ainult ca 5% eelnõudest ei tehtud üldse märkusi.

Tabel 17. Teiste ministeeriumide **seaduseelnõude** kooskõlastamise tulemus asutuste lõikes 2011. a¹³

Eelnõu algataja asutus	kooskõlastatud märkustega		kooskõlastamata		kooskõlastatud põhimõtteliste märkustega arvestamisel		märkusteta		Kokku	
	arv	protsent	arv	protsent	arv	protsent	arv	protsent	arv	protsent
MKM	11	16%	5	56%	3	27%	1	25%	20	22%
RAM	16	24%	1	11%		0%	2	50%	19	21%
SOM	15	22%		0%	2	18%		0%	17	18%
KEM	8	12%		0%	1	9%	1	25%	10	11%
PÕM	5	7%	1	11%	1	9%		0%	7	8%
SIM	3	4%	1	11%	2	18%		0%	6	7%
KAM	5	7%		0%		0%		0%	5	5%
HTM	2	3%	1	11%	1	9%		0%	4	4%
VÄM	2	3%		0%	1	9%		0%	3	3%
KUM	1	1%		0%		0%		0%	1	1%
Kokku	68	100%	9	100%	11	100%	4	100%	92	100%

Seega saab öelda, et seaduseelnõudele tehakse üldjuhul alati märkusi. Seetõttu nagu näitab ka õigusosakondade ja juriidilist kontrolli teotavate ametnike arvu võrdlus (tabel 18), on suurema õigusloome mahuga ministeeriumide puhul küsitav, kas olemasoleva õigusloome mahu juures ollakse suutlikud piisaval tasemel juriidilist tuge pakkuma. Nimelt kui kõrvutada omavahel ministeeriumide õigusosakondade struktuuris paikneva ametikohti ja ministeeriumide endi öeldud eelnõude juriidilise kontrolliga tegelevate ametikohtade arvu, on märkimisväärne, et kuigi õigusloomemahud on ministeeriumiti erinevad, ei ole juriidilise kontrolli tegijate arv suurema seadusloome mahuga ministeeriumides oluliselt suurem.

¹³ Andmed on kogutud Justiitsministeeriumile esitatava teise kooskõlastusringi käigus ning arvestatud ei ole esimese kooskõlastusringi ega Justiitsministeeriumis koostatud eelnõudega.

Asjaolu, et mõne ministeeriumi puhul, kus õigusloome koordineerijaks ja juriidilise kontrolli tagajaks on õigusosakond, ei paikne kõik juriidilise kontrolli tegijad õigusosakonnas, näitab, et lisaks valdavalt kasutusel olevale õigusloome mudelile kasutatakse ka muid mudeleid. Põhjuseid, miks töökorraldus nii on, küll ei uuritud, kuid ilmselt võib see olla seotud kas õigusosakonna niigi suure koormusega või ka sellega, et sisuosakondades töötavad mõned sellised juristid, kelle koostatud eelnõusid peetakse piisavalt kvaliteetseks. Esitatud andmetest ei tule seejuures välja, kas sellisel juhul teeb eelnõule veel täiendava kontrolli õigusosakond või mitte. **Õigusloome ja juriidilise kontrolli ühtse kvaliteedi tagamiseks peaksid õigusloomejuristid paiknema õigusosakonnas.**

Tabel 18. Juriidilise kontrolli tegijad ja õigusosakondade ametikohtade arv

Ministeeriumid	Juriidilise kontrolli üleandega ametikohtade arv struktuuris	Õigusosakonnas ametikohti*
1. JuM	33	46**
2. RaM	8	9
3. MKM	15	8
4. SoM	13	16
5. KeM	11	13
6. PõM	18	20
7. KaM	5	10
8. SiM	9	7 + 10***
9. HTM	9	7
10. VäM	7	20
11. KuM	2	3
12. RK	6	10

*andmed, va JuM kohta, PRAXISE õigusloomejuhtide koostöökoolituse tarbeks koostatud tabelist seisuga 03.05.2012, andmete allikas: ministeeriumide veebilehed.

** andmed JM veebilehelt õiguspoliitika ja kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse kohta, kuivõrd käesolevas analüüsis on JuM kontekstis neid üksusi peetud õigusosakonnaks.

*** 7 ametikohta seotud õigusteenindusega ja 10 sisuosakondade õigusnõunikku.

Õigusalased koolitused

Seoses õigusloomeliste koolituste vajadusega langesid ca poolte vastanute puhul teemad kokku juba käesoleva aasta alguses õigusloomejuristide keskse koolituse programmis kajastatuga: **haldusmenetlus; põhiseadus; EL õigus; õigusliku analüüsi argumentatsioon; normitehnika.** Märgiti ära veel kehtiva õiguse muudatuste koolitused, rahvusvahelise mõõtmega edasijõudnute koolitused. Vajalikuks peeti ka mõju analüüside meetodikate koolitust, mis juba käesoleva aasta sügisest peaks keskse koolituse raames kõigile kättesaadav olema.

Juba toimunud koolituste kohta koguti infot ministeeriumidelt kirjalikult. Küsiti, millist õigusalast koolitust on erinevate ministeeriumide ja Riigikantselei õigusloomega tegelevad ametnikud saanud 2011. aastal.

2011. aastal said erinevate ministeeriumide õigusloomega tegelevad inimesed õigusalast koolitust kokku 4888 tunni ulatuses. Kui arvestada 1 täispäeva koolituspäeva mahuks 8 akadeemilist tundi, siis on 2011. aastal täispikki koolituspäevi olnud 611. Kuivõrd õigusloomega tegelejaid on

ministeeriumides ja Riigikantseleis kokku 626, siis võib öelda, et keskmiselt on õigusloomega tegelejad 2011. a osalenud õiguslasel koolitusel ca 1 päeva.

Suurimad koolitajad olid Eesti Juristide Liit (koolituspäevi 67), Preismann koolitus (koolituspäevi 59), Tartu Ülikool (koolituspäevi 93) ja ATAK (koolituspäevi 16). Lisaks torkas silma, et mõned ministeeriumid on korraldanud õiguslaseid grupikoolitusi oma inimestele. See viitab tõenäoliselt sellele, et vajadus koolituste järele on olemas.

Olulisemad koolitusteemad 2011. a olid halduskohtumenetlus (erinevatel ministeeriumidel kokku 66 koolituspäeva) ja õigusaktide mõjude hindamine (erinevatel ministeeriumidel kokku 92 koolituspäeva). Juriidilise kontrolli teostajad said aasta jooksul kokku 185 päeva õiguslasest koolitust, st keskmiselt saadi 1,35 päeva õiguslasest koolitust juriidilise kontrolli teostaja kohta. Olulisemad teemad selle grupi puhul olid erinevad halduskohtumenetluse koolitused (46 koolituspäeva) ja parema õigusloome ja mõjude hindamise koolitus (20 koolituspäeva).

Üksnes paar ministeeriumi märkisid ära erinevate koolitavate gruppide eristamise vajaduse, öeldes et mittejuristidest eelnõude koostajatele on vajalik anda pigem baaskoolitusi õigusloome põhimõtetest, põhiseadusest ja normitehnikast. Kuigi tegemist on vähemusega ja vastamist mõjutas ilmselt ka see, kuidas õigusloome konkreetses ministeeriumis on korraldatud (st kas sisuosakondades on samuti juriste, kes eelnõusid koostavad), näib siiski pigem põhjendatud olevat erinevate gruppide eristamine. **Eelnõude juriidilise kvaliteedi tagajatele peaks olema tagatud võimalus osaleda edasijõudnute (soovitavalt võrdleva õiguse mõõtmega) koolitustel, millel on tihed seos praktikas esinevate probleemidega. Sellised koolitused peaksid avardama ka erinevate ministeeriumide õigusloomejuristide vahelise erialase diskussiooni võimalusi.**

Õigusloome analüüs

Oma valdkonna õigusloome süstemaatilist analüüsi tehakse paraku väga vähestes ministeeriumides (tabel 19). Kui võtta arvesse ka õigusloome jooksev analüüs, mis sageli kuskil fikseerimist ei leia, on tulemus parem (ca pooltes analüüsitakse). Samas üksnes süsteemne analüüs annab tervikliku pildi valdkonna õigusloomest. Sama olukord on ka õigusloome kvaliteedi analüüsiga. Selline tulemus ühtib ka vastustega õigusosakondade ülesannetest õigusloome koordineerimise vallas oma ministeeriumis. Lisaks märgiti, et mõningal määral toimub jooksev seire, kuid seda ei fikseerita kirjalikult. Seega ei saa siinkohal pidada olukorda rahuldavaks. **Oma valdkonna õigusloome ja selle kvaliteedi analüüs, mis seisneb peamiselt oma valdkonna õigusaktide rakenduspraktika jooksvas seires, kohtulahendite analüüsis ja eelnõude menetluse käigus tõusetunud probleemide analüüsis, peab kuuluma õigusosakonna ülesannete hulka.** Omamata ülevaadet õigusloome kvaliteedist, on keeruline seda tõsta.

Tabel 19. Õigusloome hindamine ministeeriumides

	jah	osakaal (%)	ei	osakaal (%)
Kas ministeeriumis analüüsitakse süstemaatiliselt oma valdkonna õigusloomet?	3	23%	10	77%

	jah	osakaal (%)	ei	osakaal (%)
Kas ministeeriumis analüüsitakse regulaarselt ministeeriumi õigusloome kvaliteeti?	4	31%	9	69%

Hinnangud õigusloomekorraldusele ministeeriumis ja üldisemalt

Oma ministeeriumi õigusloomele avalduva positiivse mõjuna toodi kõige enam välja head töökorraldust ja seda nii nende ministeeriumide puhul, kus on eraldi õigusosakond, kui ka seal, kus seda sarnasel kujul ei ole. Ka põhjustena selle esiletoomisel märgiti sarnaseid asjaolusid, nagu juristide varane kaasatus ja kursisolek valdkonna üldisemate arengutega. Eraldi õigusosakonna puhul kaasneb täiendavalt veel juristide sõltumatus, mida sisuosakonna siseselt on keerulisem tagada. Samuti on tähtis õigusloomega tegelevate juristide omavaheline koostöö, mis väljendub ühtses praktikas ja mida aitab tagada kuulumine ühte üksusesse. Valdkonna tundmine võib olla probleemne, kui õigusosakonnas juriste napib. Seda probleemi ilmselt ei lahendaks juristide paigutamine sisuosakondadesse, kuivõrd teemadering, millega kursis olla, sellel moel ei väheneks. Toimivaks võib pidada lahendust, kus õigusosakonna ametnike vahel on ministeeriumisiseselt valdkonnad ära jagatud nii, et igale valdkonnale on vähemalt kaks õigusloomejuristi, kes saavad vajaduse korral teineteist asendada. Samas kahtlemata omab tähtsust see, kas õigusosakonna arvamust aktsepteeritakse ja kas selle vajalikkust tunnistatakse. Üldiselt selles probleemi ei nähtud ja pigem oldi seisukohal, et õigusosakonna arvamus loeb ja sellega arvestatakse. Üksikutel juhtudel mainiti siiski kohatist ebapiisavat koostööd ja puudulikku ajaplaneerimist, kas sisuosakondades või ka juhtkonnas, mis takistab õigusosakonnal ettenähtud viisil oma rolli täita. Kõige enam võivad õigusloome kvaliteedile need puudused mõju avaldada olukorras, kus ministeeriumis on valdavalt kasutusel õigusloome mudel nr 1. Samas kui suurendada õigusosakonna kaasatust ja vastutust töö planeerimise etapis, peaks sellised olukorrad vähenema.

Negatiivset oma ministeeriumi õigusloomet mõjutava töökorralduse kohta mitmetel juhtudel üldse välja ei toodud. Ilmselt viitab see siiski enam rahulolule hetkeseisuga kui tahtmatusele oma ministeeriumi töökorraldust kritiseerida, kuivõrd üldiselt oldi vastamisel konkreetset ja otsekohesed. Enam korduvad märksõnad negatiivsete töökorralduslike aspektide kohta olidki aja-, inim-, ja raharessursi ebapiisavus, sõltuvalt töövormist, kas vähene koostöö sisuvaldkonnaga või õigusloomega tegelevate juristide vahel. **Õigusloome parema kvaliteedi aspektist on eraldi õigusosakond parim töökorraldusvorm, mis on end enamike ministeeriumide puhul õigustanud. Ebapiisav koostöö, puudulik ajaplaneerimine ja õigusloomejuristide vähesus võrrelduna sisuametnike arvuga on negatiivsed tegurid nii siis, kui ministeeriumis on eraldi õigusosakond kui ka siis, kui seda ei ole.**

Õigusloome menetlust üldisemalt hinnates peeti positiivseks sarnaseid aspekte, nagu paindlikkus, kiirus, koostöö (sh mitteformaalne koostöö), kooskõlastussüsteem (sh e-lahendused), uus hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Ka negatiivne, mis välja toodi, kordus ühest intervjuust teise – vähene koostöö kooskõlastamisel (sh halvustavad märkused ja probleemide lahendamine liiga kõrgel

tasandil), eelnõude kiire ja põhjaliku analüüsita muutmine menetluse käigus, mõjuanalüüside puudulikkus, Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei rollide kattuvus kooskõlastusprotsessis ja sellest tulenev ebaselgus. Kuigi tegemist oli avatud küsimusega, annavad antud sarnased vastused tunnistust sellest, et üldine arusaam õigusloomemenetlusest õigusloomejuhtide tasandil ühtib. Tõenäoliselt on seda mõjutanud ka toimiva koostöövormi – õigusloomejuhtide ümarlaud – olemasolu, mida samuti positiivsena korduvalt ära märgiti. Õigusloomejuristide koostöövajadus eksisteerib nii ministeeriumide siseselt kui ka nende üleselt.

Õigusosakond

Õigusosakond vastutab eelnõude juriidilise korrektsuse eest ja ning seda alates õigusloomelise tööplaani punkti määramisest.

Õigusosakonna õigusloomejuristi ülesanded peaksid olema seotud õigusloomega ning samad erinevates ministeeriumides. Õigusloomejuristid peaksid reeglina paiknema õigusosakonnas. Õigusteenindusega seotud ja muud õigusloomega mitteseotud ülesanded peaksid olema haldusüksuste täita. Õigusosakond peab tagama ühtse õigusloome praktika ning olema kursis ministeeriumi valdkondlike arengute ja kohtupraktikaga.

Õigusloomejuristide töö sisu, ettevalmistus, oskused ja töötasu peaksid olema ministeeriumide vahel võrreldavad selleks, et oleks tagatud ühtne kvaliteet ning nendel ametikohtadel olevatel ametnikel oleks võimalik roteerida ministeeriumide vahel.

Õigusalased koolitused

Õigusloomejuristidele tuleks korraldada ühtseid koolitusi. Võimaluse korral eristades valdkondlikke koolitusi edasijõudnutele ning üldisemaid õigussharusid ja nt normitehnikat algajatele.

Õigusloome analüüs

Iga ministeeriumi õigusosakond peaks jooksvalt analüüsima oma valdkonna õigusloome kvaliteeti. Analüüs peaks olema kirjalikult kajastatud.

Õigusloomest üldisemalt

Tagamaks õigusloome paremat kvaliteeti, peab õigusloomet ministeeriumis koordineerima eraldiseisev õigusosakond.

Parandada tuleb ministeeriumide vahelist ja sisest koostööd.

Õigusloomeline töökorraldus ministeeriumis



2. Õigusloojad ministeeriumides

Osalt erinevate mudelite kasutamise tõttu, kuid teisalt valdkondade spetsiifilisuse ja ka erineva õigusloome mahu tõttu on ministeeriumides õigusloojatena ametis erineva ettevalmistuse ja kogemusega ametnikud. Pelgalt ametinimetuse põhjal ei ole võimalik eristada, kas ametnik tegeleb õigusloomega või mitte. Selleks, et teada saada, kui palju on õigusloojaid ja kuidas neid kirjeldada, küsisime sellekohast teavet ministeeriumide õigusloomejuhtidelt, kes jagasid nimeliselt oma ministeeriumi õigusloomega tegelevad ametnikud kolme suurde gruppi: 1) ametnikud, kes koostavad seaduseelnõusid; 2) ametnikud, kes koostavad määruseelnõusid; 3) ametnikud, kes tagavad eelnõude juriidilist kvaliteeti.

Kuivõrd käesoleva analüüsi üheks eesmärgiks on välja selgitada, kes on valitsuse tasandil õigusloomejuristid, siis laiemas mõttes õigusloojate määratlemine on alles esimene samm selle teada saamiseks. Õigusloomejurist saab olla üksnes see, kes lisaks eelnõude koostamisele, täidab ka mitmeid teisi olulisi ülesandeid õigusloomemenetluses.

2.1. Õigusloojate koguarv

Ministeeriumidest kogutud andmete põhjal on ministeeriumides 626 õigusloomega tegelevat ametnikku. Juriidilise kontrolli, seadusloome ja määrusloomega kui erinevate õigusloome tegevustega tegelevad ametnikud valitsuse tasandil erineval määral (tabel 20). Seejuures tuleb ära märkida, et seadusloome ja määrusloome ülesande puhul on eeskätt mõeldud ametnikke, kes eelnõu esialgse versiooni kirja panevad. Juriidilise kontrolli tegijana käsitletakse eelnõu juriidilise kvaliteedi tagajat, sõltumata kontrollitava eelnõu koostaja haridusest või sellest, kas tegemist on ametniku enda koostatud eelnõuga.

Nagu ka kogutud andmetest nähtub, moodustub kõige suurem grupp (388 ametnikku) neist ametnikest, kes kirjutavad seaduse- ja/või määruseelnõusid, olemata seejuures ise juriidilise kvaliteedi tagajaks. Üldiselt need, kes kirjutavad seaduseelnõusid, kirjutavad ka määruseelnõusid. Ainult seadusloomega tegeleb üksnes 15 ametnikku. Asjaolu, et nad ei tegele määrusloomega, võib sellisel juhul tulla pigem konkreetse valdkonna spetsiifikast, nt puudub määruse tasandi regulatsioon või see on küll olemas, kuid väga spetsiifiline ja seetõttu on õigusloojad vastava valdkonna asjatundjad. Viimane ongi ilmselt selgituseks sellele, miks eristub eraldiseisev määruseloojate grupp. Eelnõudele juriidilise kontrolli tegijaid on seadus- ja määrusloojate kõrval märksa vähem (kokku 137 ametnikku), seejuures on juriidilise kontrolli tegijaid, kes ise eelnõusid ei kirjuta (25 ametnikku), sest sisend tuleb sisuosakonnast, kui ka neid, kes on ka ise ka määrus- ja/või seaduseelnõude autoriks (112

ametnikku). Sellist olukorda kinnitab ka kasutuselolevate õigusloomemudelite mitmekesisus. Näiteks õigusloomemudel nr 3 puhul on juriidilise kontrolli tegija ise ka eelnõu autoriks.

Ilmselt oleks valitsuse õigusloojate ring veelgi laiem, kui andmeid oleks küsitud ka ministriumide valitsemisalade kohta. Sellele viitab kas või see, et eelnõude seletuskirjades on märgitud sellisel juhul eelnõu autorina valitsemisala asutuse ametnik. Intervjuude käigus leidis see asjaolu ka kinnitust - mõningatel juhtudel on valitsemisala asutused praktikas eelnõude autoriteks ja seda nii seadus- kui ka määruseelnõude puhul.

Tabel 20. Erinevate õigusloome tegevustega tegelevate ametnike arv

Õigusloome tegevus	Ametnike arv
seadusloome ja määrusloome	388
Määrusloome	86
juriidiline kontroll, seadusloome ja määrusloome	76
juriidiline kontroll ja seadusloome	27
juriidiline kontroll	25
Seadusloome	15
juriidiline kontroll ja määrusloome	9
Üldkokkuvõte	626

Kui võrrelda õigusloojate arvu ministriumides ja Riigikantseleis nende komplekteeritud koosseisudega (tabel 21), siis nähtub, et õigusloojad moodustavad ligi 25% asutuste koosseisust. Arvestades seda, et koosseisud hõlmavad ka töölepingulisi töötajaid ja et õigusloojad on uue avaliku teenistuse seaduse kontekstis käsitletavad ametnikena, on õigusloojate osakaal ametnike koguhulgas veelgi suurem.

Tabel 21. Ministriumide ja Riigikantselei koosseisud 01.01.2012 seisuga¹⁴

	Asutuse täisnimi	Asutuse tüüp	Kinnitatud koosseisu arv	Komplekteeritud koosseisu arv
1	Haridus- ja Teadusministeerium	Valitsusasutus	199,250	192,500
2	Justiitsministeerium	Valitsusasutus	180,000	166,000
3	Kaitseministeerium	Valitsusasutus	193,500	185,000
4	Keskkonnaministeerium	Valitsusasutus	219,000	200,700
5	Kultuuriministeerium	Valitsusasutus	74,000	60,000
6	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Valitsusasutus	244,250	225,650
7	Põllumajandusministeerium	Valitsusasutus	279,000	236,700
8	Rahandusministeerium	Valitsusasutus	343,000	330,000
9	Siseministeerium	Valitsusasutus	189,000	181,000
10	Sotsiaalministeerium	Valitsusasutus	244,750	231,250
11	Välisministeerium	Valitsusasutus	563,000	524,000
12	Riigikantselei	Valitsusasutus	115,200	100,550
KOKKU:			2843,95	2633,35

¹⁴ Andmed saadud Rahandusministeeriumilt, kes tegi väljavõtte riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikust registrist.

Kuivõrd üks ametnik võib korraga täita mitut funktsiooni, ongi alloleva tabeli (tabel 22) erinevates ridades kajastatud korraga erinevatesse gruppidesse kuuluvat ametnikku mitu korda. Sellest tulenevalt ei ole õigusloojate üldarv selles tabelis korrektne, kuid tabeli eesmärgiks on näidata hoopis seda, kui palju ametnikke täidab korraga neid funktsioone. Kattuvuse tõttu ei saa tabelist automaatselt järeldada, et nimetatud ülesannet täidetakse täiskoormusega. Siinjuures tuleb lisaks nimetatud kolme grupi vahelistele kattuvustele tööülesannetes arvestada ka sellega, et näiteks juriidilise kontrolli tegijad võivad täita veel muid ülesandeid lisaks õigusloomelistele. Samuti on seadus- ja määrusloojatel, kes asuvad sisuosakondades, tavapäraselt muud täiendavad ülesanded. Selgelt joonistub välja juriidilise kontrolli tegijate grupp, kuna selle ülesande täitjate vahel ei ole teiste ülesannetega nii suurt kattuvust kui näiteks seadus- ja määrusloojate vahel.

Tabel 22. Õigusloojate jagunemine ministeeriumide kaupa.

Ministeerium	juriidiline kontroll	ministeerium	seadusloome	Ministeerium	määrusloome
JuM	33	PõM	128	PõM	133
PõM	18	RaM	83	RaM	110
MKM	15	KeM	72	KeM	79
SoM	13	SoM	68	SoM	73
KeM	11	JuM	48	MKM	54
SiM	9	MKM	40	JuM	38
HTM	9	SiM	25	SiM	32
RaM	9	VäM	13	KaM	13
VäM	7	Riigikantselei	9	HTM	9
Riigikantselei	6	HTM	8	Riigikantselei	9
KaM	5	KaM	7	VäM	8
KuM	2	KuM	5	KuM	2
Üldkokkuvõte	137	Üldkokkuvõte	506	Üldkokkuvõte	560

On ootuspärane, et enamik juriidilise kontrolli tegijatest paikneb õigusosakonnas (tabel 23). See ühtib ka õigusloomemenetluse korraldusega ministeeriumides, mida intervjuude käigus uuriti. Samuti on kooskõlas intervjuude tulemustega see, et seadus- ja määruseelnõude algteksti koostajad paiknevad valdavas osas sisuosakondades.

Tabel 23. Õigusloomega tegelevad ametnike paiknemine struktuuriüksuse lõikes

Juriidiline kontroll		Seadusloome		Määrusloome	
Õigusosakond	114	Sisuosakond	409	sisuosakond	482
Sisuosakond	19	Õigusosakond	91	õigusosakond	71
Juhtkond	4	Juhtkond	6	juhtkond	7
Üldkokkuvõte	137	Üldkokkuvõte	506	Üldkokkuvõte	560

2.2. Õigusloojate haridustase

626-st õigusloomega tegelevast ametnikust on kõrgharidus 592 ametnikul, keskharidusega ametnikke on 33 (tabel 24). Valdaval enamikul (435 ametnikul) kõrgharidusega ametnikest on magistrikraadile vastav kvalifikatsioon, doktorikraadiga ametnikke on õigusloomega tegelevate ametnike seas vaid 8.

Tabel 24. Õigusloomega tegelevate ametnike haridustase (teaduskraad)

Haridustaseme liik	Ametnike arv
magistrikraadile vastav kvalifikatsioon	435
bakalaureusekraadile vastav kvalifikatsioon	107
rakenduskõrgharidusele vastav kvalifikatsioon	42
keskharidusele vastav kvalifikatsioon	33
doktorikraadile vastav kvalifikatsioon	8
Üldkokkuvõte	625

Õigusalane kõrgharidus on ca 1/3 õigusloomega tegelevatest ametnikest, st 234 ametnikul. Enamik õigusalast kõrgharidust omavatest õigusloomega tegelevatest ametnikest omab magistrikraadi või sellega võrdsustatud kvalifikatsiooni. Seega 2/3 õigusloomega tegelevatest ametnikest ei oma õigusalast kõrgharidust.

Tabel 25. Õigusloomega tegelevad ametnikud haridustaseme (teaduskraad) lõikes

Haridustaseme liik	Muu haridus	Õigusalane haridus	Üldkokkuvõte
magistrikraadile vastav kvalifikatsioon	276	159	435
bakalaureusekraadile vastav kvalifikatsioon	55	52	107
rakenduskõrgharidusele vastav kvalifikatsioon	33	9	42
keskharidusele vastav kvalifikatsioon	20	13	33
doktorikraadile vastav kvalifikatsioon	7	1	8
Üldkokkuvõte	391	234	625

Sõltuvalt ministeeriumis kasutuselolevast õigusloome mudelist võivad seadus- ja määruseelnõude algteksti koostajad olla nii juristid kui mittejuristid. Kui vaadata, kuidas jagunevad haridustaseme liikide kaupa erinevaid õigusloome funktsioone täitvad ametnikud, siis on näha, et valdav enamus seadusloome ja määrusloomega tegelejaid (386 ametnikku) ei oma õigusalast kõrgharidust. See tähendab seda, et juriidilise kontrolli tegijatelt saadav tugi on oluline.

Tabel 26. Õigusloomega tegelevate ametnike õigusloome funktsioonid

Õigusloome funktsioonid	muu haridus	õigusalane haridus	Üldkokkuvõte
seadusloome ja määrusloome	315	73	388
Määrusloome	66	20	86
juriidiline kontroll, seadusloome ja määrusloome	1	75	76
juriidiline kontroll ja seadusloome		27	27
juriidiline kontroll	5	20	25
Seadusloome	5	10	15
juriidiline kontroll ja määrusloome		9	9
Üldkokkuvõte	392	234	626

Samas võib öelda, et enamik juriidilise kontrolli ülesande täitjatest (kokku 127 ametnikku 137-st) omavad õiguslast kõrgharidust (tabel 27). Kuigi juriidilise kontrolli tegijatest on peaaegu kõigil õiguslane kõrgharidus, vajab esiletoomist asjaolu, et ca 1/3 juriidilise kontrolli tegijatest (st 46 ametnikku) on üksnes bakalaureuse kraadi, rakenduskõrghariduse või keskharidusega, mis arvestades juriidilise kontrolli erinevaid aspekte ei pruugi olla piisav nimetatud ülesannete täitmiseks. Sellest võib järeldada, et ministriumidel ei ole erinevate asjaolude koosmõjul olnud võimalik värvata nõuetele vastavaid ametnikke ning ei ole olnud võimalik pakkuda tööturul juristidele konkurentsivõimelist palka.

Tabel 27. Õigusloomega tegelevate ametnike haridustase (teaduskraad)

Haridus	Arv
magistrikraadile vastav kvalifikatsioon	90
bakalaureusekraadile vastav kvalifikatsioon	29
keskharidusele vastav kvalifikatsioon	10
rakenduskõrgharidusele vastav kvalifikatsioon	7
doktorikraadile vastav kvalifikatsioon	1
Üldkokkuvõte	137

2.3. Õigusloojate töötasu

Keskmine palk õigusloomega tegelevatel ametnikel on 1450.- eurot (mediaan 1346.- eurot, mood 1151.- eurot). Lähtuvalt funktsioonide jagunemisest on kogu õigusloomega tegelevate ametnike grupi keskmised palgad erinevad, kuid selle põhjuseks on asjaolu, et õigusloomega võib tegeleda nii nõunik kui ka asekanstler, kelle töötasu erineb teistel põhjustel. Sellest tulenevalt ei ole ka hetkel võimalik teha esitatud andmete põhjal pikemaajalisi järeldusi ega ettepanekuid. Eeldame, et peale käesolevas analüüsis tehtud teiste ettepanekute täitmist on võimalik ühtlustada ministriumide õigusloomejuristide tööülesanded ja töötasu.

Tabel 28. Õigusloojate töötasu funktsioonide lõikes

	juriidiline kontroll	seadusloome	määrusloome
aritmeetiline keskmine	1587	1450	1432
Mediaan	1502	1346	1317
Mood	1492	1151	1151
Miinumum	895	831	775
Maksimum	3252	3252	3063
Loendus	137	505	559

Tabel 29. Juriidilist kontrolli teostavate ametnike keskmine bruto kuutöötasu hariduse ja ametikoha lõikes

Asutus	juhi asetäitja	Juht	nõunik		Üldkokkuvõte
	õiguslane haridus	õiguslane haridus	muu haridus	õiguslane haridus	
Riigikantselei	2252	3024		1625	1963
KuM		2355		1351	1853
JuM		2470	1621	1626	1729
KaM				1712	1712
KeM		2556	1692	1526	1650
PõM	2516	2537		1513	1632
RaM		2500	909	1542	1575
MKM		2118		1361	1462
SiM				1444	1444
SoM		2022	1405	1350	1410
HTM		2002		1316	1392
VäM		1452		1152	1281
Üldkokkuvõte	2384	2217	1454	1491	1587

2.4. Järeldused õigusloomega tegelevate ametnike osas

Õigusloojate kohta kogutud andmete põhjal saab teha järgmised kokkuvõtlikud järeldused:

1. enamik õigusloojaid ja poliitikakujundajaid ei ole ja ei pea tingimata olema õiguslase haridusega;
2. õigusloomejurist peab olema piisava (üldjuhul magistrikraad) õiguslase haridusega;
3. eelnõude juriidilist kvaliteeti tagavate ametnike suur enamus on õiguslase haridusega, kuid nende haridustase ei ole 1/3 osas piisav juriidilise kontrolliga seonduvate ülesannete täitmiseks;
4. eelnõudele juriidilist kontrolli tegevad ametnikud on ministriumide lõikes tasustatud erinevalt, mis ei taga ühtset kvaliteeti ega soodusta õigusloomejuristide asutuste vahelist roteerimist.