JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

„Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ täitmise ülevaade 2024. aasta kohta

Vabariigi Valitsuse ülevaade Riigikogule hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest Riigikogu 12.11.2020. a otsuse „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 heakskiitmine“ punkti 15 alusel.

Sisukord

Sissejuhatus 3

1. Tagasivaade Vabariigi Valitsuse seadusloomele 2024. aastal 3

2. Põhiseaduspärasuse analüüside kvaliteet 7

3. Õigusloome menetluse kestus 11

4. Bürokraatia ja halduskoormus 14

Kokkuvõte 21

Sissejuhatus

Õigusaktidega luuakse õigusi, kohustusi ja piiranguid, mis kujundavad ühiskondlikku korda ja käitumist. Iga õiguslik muudatus, eriti selline, millega kehtestatakse meie inimestele või ettevõtjatele uus kohustusi, peab olema põhjendatud, võiks isegi öelda, et mõõdapääsmatult vajalik. Õigusloomepoliitika põhialustes aastani 2030 (ÕPPA 2030) on ühiselt kokku lepitud põhimõte, et kui sekkumine ei ole põhiseadusest tulenevalt nõutav, sekkub riik nii vähesel määral kui võimalik.[1]

Kohustused ja piirangud tekitavad sageli kulusid, mõned neist on otsesed ja rahaliselt mõõdetavad, mõned jällegi kaudsed ja raskesti hinnatavad. Ka näiteks vaimne frustratsioon järjekordse aruande täitmisest, taotluse esitamisest, uuest keelust või töökoormuse suurenemisest on inimesele kulu.

2024. aastal oli õigusloomepoliitika üks peamine märksõna lihtsustamine – kuidas vähendada bürokraatiat ja halduskoormust, et tagada võimalikult vaba ja konkurentsivõimeline ärikeskkond. See küsimus ei kerkinud esile mitte üksnes Eestis, vaid Euroopa Liidu tasandil laiemalt.[2]

Ülevaade Eesti õigusloomepoliitika põhialuste täitmise kohta keskendub seekord kahele teemale – põhiseaduspärasuse hindamine seaduseelnõude koostamisel ning halduskoormuse ja bürokraatia vähendamine. Põhiseaduspärasuse hindamine on olnud õigusloomepoliitikas luubi all järjepidevalt, seda on korduvalt analüüsitud eksperdiarvamustes ning kirjeldatud andmete põhjal. Aja jooksul oleme täpsustanud ootusi seaduseelnõu seletuskirjas sisalduvale põhiseaduspärasuse analüüsile. Ka seekordses eksperdiarvamuses, mille on riigiõiguse sihtkapitali nimel koostanud Hannes Vallikivi, oli üheks fookusteemaks põhiseaduspärasuse analüüside kvaliteet.[3]

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

1.Tagasivaade Vabariigi Valitsuse seadusloomele 2024. aastal

Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse kuulub õigusloome koordineerimine ja kvaliteedi tagamine. Valdava osa Riigikogu poolt vastuvõetud seadustest on algatanud Vabariigi Valitsus – näiteks 2024. aastal võeti Riigikogus vastu 95 seadust, millest 87 (92%) oli ette valmistanud ja algatanud Vabariigi Valitsus.[4] Seega on täitevvõimu õigusloometegevusel

[1] Riigikogu otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 heakskiitmine“, punkt 1, Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine–Riigi Teataja.

[2] Laia vastukaja pälvis septembris 2024 avaldatud Mario Draghi raport, milles järeldati, et Euroopa Liidu regulatsioonid kumulatiivselt mõjutavad negatiivselt Euroopa majanduse konkurentsivõimet. Euroopa Komisjon rõhutab oma poliitilistes prioriteetides aastateks 2024–2029 vajadust lihtsustada ettevõtlust. Konkreetsed tegevused selle eesmärgi saavutamiseks on kokku võetud kommunikatsioonidokumendis: 8556fc33-48a3-4a96-94e8-8ecacef1ea18_en.

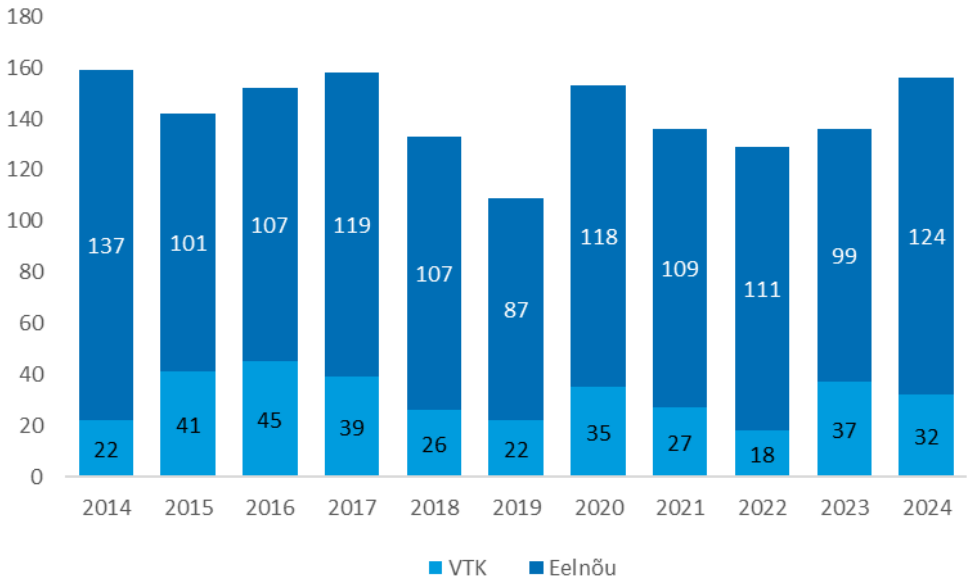
[3] Eksperdiarvamus on lisatud käesolevale ülevaatele.

[4] Statistika Riigikogu tegevuse kohta: Statistika – Riigikogu. 2024. aastal algatati Riigikogus 137 seaduseelnõu menetlus, millest 91 puhul oli algataja Vabariigi Valitsus.

oluline roll Eesti õiguskorra kujundamisel, sealhulgas kvaliteetse õigusloome tagamisel ning kaasava ja avatud riigivalitsemise edendamisel.

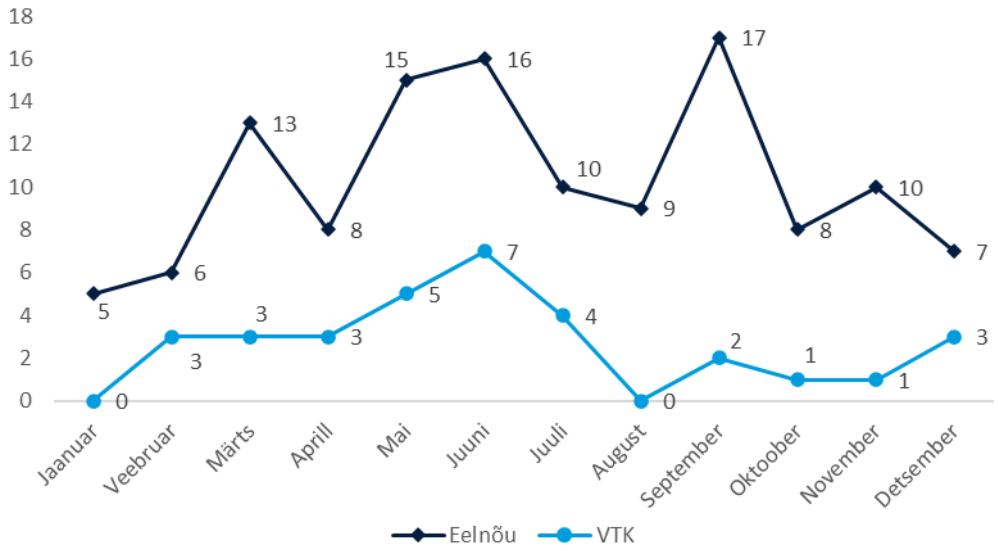
Justiits- ja Digiministeerium kogub ja avaldab igal aastal andmeid kooskõlastamisele esitatud seaduseelnõude kohta. Vabariigi Valitsuse reglemendi kohane kooskõlastamine on õigusloomeprotsessi etapp, mille käigus jõuab seaduseelnõu esmakordselt avalikkuse ette.

2024. aastal esitasid ministeeriumid kooskõlastamiseks 124 seaduseelnõu ning 32 väljatöötamiskavatsust (edaspidi ka VTK). Kui väljatöötamiskavatsuste arv võrreldes 2023. aastaga mõnevõrra vähenes, siis eelnõude arv kasvas neljandiku võrra (joonis 1).



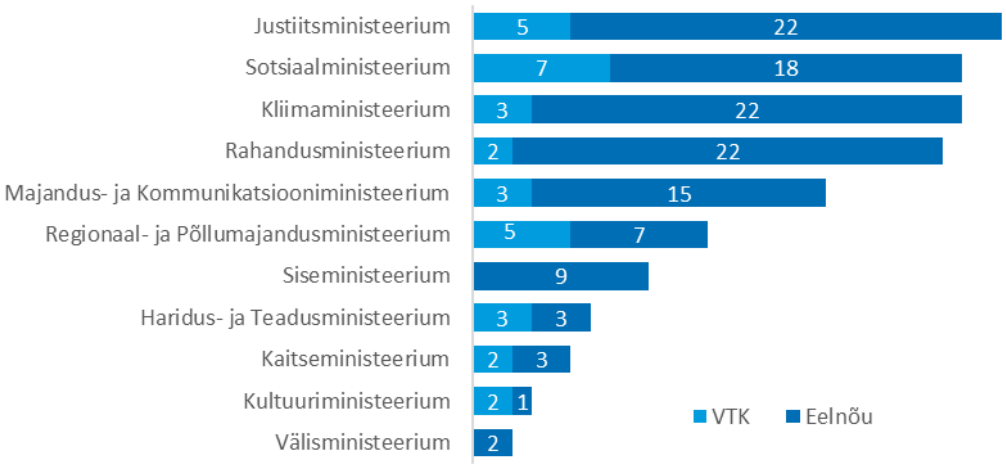
Joonis 1. Justiitsministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seaduseelnõude arv aastatel 2014–2024.

Tavapäraselt on eelnõude esitamise kõrgaeg olnud kevadel (märtsist maini), kuid viimastel aastatel on see kandunud rohkem suvepuhkuste algusperioodi. Teine kõrgaeg jääb enamasti septembrisse, kui esitatakse iga-aastase riigieelarve seaduse menetlemisega otseselt seotud eelnõud. Tegemist on eelnõudega, millest tulenevate tulude või kuludega soovib valitsus riigieelarves arvestada. Seaduseelnõude esitamise madalperiood on üldjuhul jaanuaris, nii ka möödunud aastal.



Joonis 2. Justiitsministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seaduseelnõude arv 2024. aastal kuude kaupa, N = 156.

Ministeeriumidest esitasid enim seaduseelnõusid kooskõlastamiseks Kliimaministeerium, Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium (kõik 22). Väljatöötamiskavatsuste poolest oli esireas Sotsiaalministeerium. Võib eeldada, et käesoleval aastal suureneb seadusloomes oluliselt Justiits- ja Digiministeeriumi osakaal, mis tuleneb ministeeriumide struktuurimuudatusest: 2024. aastal ettevalmistatud ja 2025. aasta alguses jõustunud muudatusega liikus digivaldkond Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast Justiits- ja Digiministeeriumi.



Joonis 3. Justiitsministeeriumile esitatud väljatöötamiskavatsuste ja seaduseelnõude arv esitajate kaupa 2024. aastal, N = 156.

Õiguslik sekkumine võib tuleneda erinevatest lahendamist vajavatest küsimustest. Õigusloome abil lahendatakse nii konkreetseid praktikas tekkinud probleeme kui ka luuakse õigusraamistik valdkonna üldiseks arenguks või reformimiseks. Samuti on hulk seaduseelnõusid, mis on vajalikud valitsuse strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. Siia hulka kuuluvad näiteks keskkonnakaitsesse või julgeoleku tagamisse panustavad eelnõud, samuti jätkusuutliku riigirahanduse eesmärgist ajendatud eelnõud.

Allpool on toodud mõned näited erineva suunitlusega eelnõudest.

Eelnõud kitsa probleemi lahendamiseks

- Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (441 SE)
  Venemaa sõjategevuse tõttu kehtestatud sanktsioonidest tulenevalt on kasvanud sanktsioonirikkumiste arv ning nende menetlemine on kaasa toonud Kaitsepolitseiameti koormuse olulise kasvu. Eelnõu peamise muudatusena oli kavas anda osa sanktsioonirikkumiste menetlusalluvus üle Maksu- ja Tolliametile.
- Päästeteenistuse seaduse muutmise seadus (EIS 24-0641)
  Eelnõu vajadus tulenes Euroopa Kohtu lahendist, mis käsitleb igapäevase ja iganädalase puhkeaja arvestust ning millest tulenevalt on raskendatud päästeteenistujate valvegraafikute planeerimine ja vajadusel erakorraline ületunnitöö.
- Tulumaksuseaduse muutmise seadus (EIS 24-1314)
  Ümbrikupalgana makstud töötasu ei ole võimalik alati konkreetse isikuga seostada ning tuvastamisel saab neid väljamakseid maksustada vaid tulumaksuga. Eelnõuga on kavas võimaldada maksustada isikustamata varjatud töötasu makset erisoodustusena.

Riigieelarve tulude või kuludega seotud eelnõud

- Eelnõud riigilõivude tõstmiseks (417 SE, 502 SE, EIS 24-0611)
  Eelnõud riigilõivumäärade tõstmiseks Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Justiitsministeeriumi haldusalades. Näiteks tõsteti riigilõivumäärasid kodakondsusega seotud toimingute, rahvastikutoimingute, ravimite hulgimüügi tegevusloa toimingute jm eest.
- Perehüvitiste seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (507 SE)
  Riigieelarve kulude kokkuhoiu eesmärgil vähendati eelnõuga vanemahüvitise ülempiiri, lõpetati sotsiaalmaksu maksmine ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa või registreeritud elukaaslase eest ning tehti muidki muudatusi.
- Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (510 SE)
  Riigieelarve tulude suurendamise eesmärgil kavandati alkoholi, tubakatoodete ja bensiini aktsiisitõusud aastateks 2025–2028.

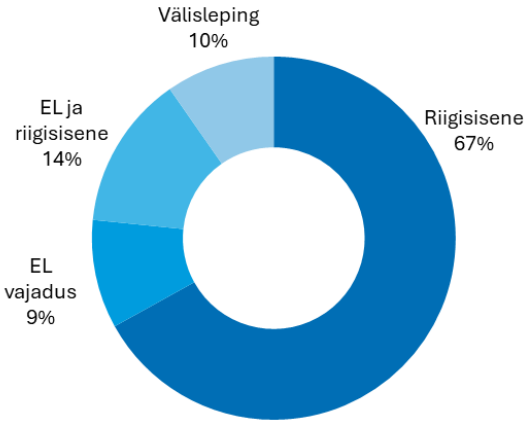
Strateegiliste eesmärkidega eelnõud

- Relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (468 SE)
  Eelnõu eesmärk oli tugevdada Eesti kaitsetööstust ning tagada kaitsetööstusele konkurentsivõimeline keskkond, eeskätt relvade ja laskemoona tootmiseks. Muudatused puudutasid muu hulgas sõjarelva ja moona käitlemise tegevusluba ja tundliku teabe töötlemist kaitsetööstuses.
- Kliimakindla majanduse seadus (EIS 24-0805)
  Kavandatava seaduse eesmärk on panustada kliimamuutuste leevendamisesse ja kliimamuutustega kohanemisesse. Eelnõuga sätestatakse muu hulgas kasvuhoonegaaside heitkoguste arvulised eesmärgid eri sektorites.

Sarnaselt 2023. aastale ilmestas ka 2024. aastat märkimisväärne hulk kulude kokkuhoiu ja tulude suurendamise eesmärgiga seaduseelnõusid. Eriti hoogustus riigilõivude tõstmine. Muudatused riigilõivumäärade tõstmiseks valmistati ette näiteks Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi haldusalades. Samuti tõsteti tulude suurendamiseks eri aktsiisimäärasid ning valmistati ette magustatud joogi maksu ja julgeolekumaksu eelnõud. Edasi lükati ühtse maksuvaba tulu kehtestamine, milleks vajalikud muudatused pidid jõustuma 1. jaanuaril 2025.

Positiivse arenguna võib välja tuua, et äärmuslikult kiireloomulisena menetleti seaduseelnõusid 2024. aastal vähem ning rohkem oli valdkonna arendamiseks mõeldud ja läbimõeldud lahendusi pakkuvaid eelnõusid. Suuremad reformid valmistati ette näiteks

sellistes valdkondades nagu kosmosetegevus, jäätmekorraldus ja kohtute haldamine.[5] Täiesti uute lahendustena võib välja tuua patsiendi elulõpu tahteavalduse regulatsiooni, nn positiivse krediidiregistri loomise ning paindliku tööaja kokkuleppe võimaldamise.[6]



Joonis 4. Justiitsministeeriumile esitatud eelnõude jaotus muutmisvajadusest lähtuvalt, 2024. aasta.

Tavapäraselt tulenes valdav osa seaduseelnõudest riigisisesest reguleerimisvajadusest (67% eelnõudest). Euroopa Liidu õiguse rakendamist või ülevõtmist puudutas umbes neljandik eelnõudest, seejuures 14% olid sellised, mis sisaldasid nii Euroopa Liidust tulenevaid kui ka riigisiseseid muudatusi.

Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul tuleks vähendada praktikat, kus Euroopa Liidu õigust ülevõtvasse eelnõusse lisatakse riigisiseseid muudatusi. Põhjuseks on asjaolu, et täiendavad muudatused võivad takistada Euroopa Liidu õigusakti tähtaegset ülevõtmist. Lisaks soodustab see väga mahukate ja raskesti hoomatavate seaduseelnõude koostamist.

Kokku kehtis Riigi Teataja andmetel 2024. aasta lõpu seisuga Eestis 392 riigisisest seadust, millest 2024. aastal muudeti 186 (47%). Välislepingu ratifitseerimise või sellega ühinemise seadusi kehtis 587 ning uusi valmistati ette 13.

2. Põhiseaduspärasuse analüüside kvaliteet

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. ÕPPA 2030 punkt 1 näeb ette, et õigusloomepoliitika kujundamisel ja rakendamisel tagatakse põhiseadusest lähtuv õiguskord. Loodavate seaduste põhiseaduspärasuse tagamine on seega hea õigusloome üks peamisi eesmärke ja tunnuseid.

Selleks, et loodavad seadused oleksid kooskõlas põhiseadusega, tuleb põhiseadusest tulenevaid nõudeid silmas pidada kogu õigusloomeprotsessi jooksul, alates väljatöötamiskavatsuse koostamisest. Väljatöötamiskavatsuses tuleb näidata vähemalt, milliste põhiõigustega on võimalikud lahendused puutumuses ning kas pakutavad lahendused on riigikorralduslikust ja põhiõiguste vaatest teostatavad.

[5] Vastavad eelnõud on leitavad eelnõude infosüsteemi toimikutes 24-0963, 24-1102 ja 24-0781.
[6] Vastavad eelnõud on leitavad eelnõude infosüsteemi toimikutes 24-1217, 24-1172 ja 24-0575.

Seaduseelnõu koostamise etapis tuleb aga minna sügavamale. Iga seaduseelnõu seletuskiri peab HÕNTE § 43 lõike 1 punkti 5 kohaselt sisaldama analüüsi eelnõu kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseadusega. Seaduseelnõudega kavandatud muudatuste põhiseaduspärasuse hindamine on üks läbiv teema, mida Justiitsministeerium on palunud eksperdiarvamustes analüüsida. Järjekindlama ja sisukama põhiseaduspärasuse analüüsi vajadust on toonitanud kõik eelnevad Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali eksperdid.[7]

2024. aasta eksperdiarvamuses analüüsitud kümnest eelnõust kahes sisaldus eksperdi hinnangul eeskujulik põhiseaduspärasuse analüüs, milles käsitletakse asjakohaste põhiõiguste riiveid ning riivete formaalset ja sisulist põhiseaduspärasust, sh proportsionaalsust. Ülejäänud eelnõude puhul analüüsiti üksikute sätete põhiseaduspärasust, kolmes aga puudus igasugune analüüs. Ekspert soovitab koondada põhiseaduspärasuse hinnangu seletuskirja eraldi peatükki ja lisaks konkreetsete sätete analüüsile anda iga seaduseelnõu kohta ka üldine hinnang eelnõu põhiseadusele vastavuse kohta.

2024. aastal kogus Justiitsministeerium andmeid kooskõlastamisele saadetud eelnõude seletuskirjades esitatud põhiseaduspärasuse analüüside ulatuse ja sisu kohta. PS §-st 3 tulenevalt peavad kõik seadused olema kooskõlas põhiseadusega ja nii on iga seadusesäte taandatav põhiseadusele. Näiteks peab HÕNTE § 41 lõike 4 punkti 4 järgi seletuskirjas esitama eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajaliku häälteenamuse ja kvalifitseeritud häälteenamuse puhul selle põhjenduse. See tähendab, et analüüsitakse iga eelnõu seoseid PS §-ga 104 ehk seda, kas tegu on konstitutsioonilise seadusega, mis nõuab vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust. Selline analüüs on eelnõudes valdavalt ka tehtud ning teave vajaliku häälteenamuse kohta seletuskirjas esitatud.

Seletuskirja 9. osas tuleb HÕNTE § 49 kohaselt põhjendada eelnõu seadusena jõustumise tähtpäeva valikut, sealhulgas seda, kas on jäetud piisav aeg seaduse adressaatide tegevuse ümberkorraldamiseks. Samuti tuleb põhjendada sätete tagasiulatuvat jõustumist. Sellise põhjenduse lisamise vajadust on Justiits- ja Digiministeerium pidanud üsna sageli oma tagasisides ära märkima.

Eelkirjeldatud nõuded on selgelt seotud eelnõu põhiseaduspärasusega ning Justiits- ja Digiministeerium kontrollib nende täitmist süsteemselt. Järgnevalt on vaatluse alla võetud aga muudatused, millega nähakse ette põhiõiguste piirangud või muudatused riigikorralduses, ning nende muudatuste põhiseaduspärasuse analüüsid seletuskirjades.

Valimisse kuulus 102 eelnõu[8], millest 44-s oli analüüsitud eelnõus sisalduvate piirangute põhiseaduspärasust.

- Hea näitena saab esile tuua avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (EIS 24-0237), mille seletuskirjas on põhiseaduspärasuse analüüs esitatud omaette peatükis. Selles on eraldi analüüsitud mitut muudatust (osakonnajuhtide töösuhte tähtajalisus, konkursi korras tööle võtmine ja

[7] ÕPPA 2030 rakendamise kohta koostatud eksperdiarvamused on leitavad Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 | Justiits- ja Digiministeerium.

[8] Andmed põhinevad 2024. aastal Justiitsministeeriumile nn esimesel kooskõlastusringil kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõudel. Valim ei sisalda Justiitsministeeriumi koostatud eelnõusid.

palgakorralduse muudatused). Hästi on avatud osakonnajuhtide ametikohtade tähtajaliseks muutmise seos põhiõigustega. Ehkki piirangu analüüsimisel ei kasutata klassikalist põhiõiguse riive kontrolliskeemi, on analüüsis nimetatud riive eesmärk ning hinnatud selle mõõdupärasust, samuti on analüüs seostatud õiguskindluse põhimõttega.

- Esile toomist väärib ka sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse (pensionäritoetus) eelnõu (EIS 24-0869, 508 SE), millega nähti ette, et alates 2025. aastast ei arvata ööpäevaringse hooldusteenuse saajaid pensionäritoetusele õigust omavate isikute sihtrühma ning seetõttu ei määrata neile pensionäritoetust. Seletuskirjas on põhjalikult analüüsitud PS §-st 10 tulenevat õiguskindluse põhimõtet. Analüüs hõlmab ühelt poolt eraisikute huvi ja ootust ning teiselt poolt avalikke väärtusi ja meetmeid puudutatud isikute kaitseks.

Kaheksa eelnõu puhul leidis Justiitsministeerium, et kuigi seletuskirjas on põhiseaduspärasuse analüüs esitatud, tuleb analüüsi siiski täiendada.

- Näiteks krediiditeabe jagamise seaduse eelnõu (EIS 24-1172) seletuskirjas on põhjalikult analüüsitud seadusega kavandatava teabe jagamise seost PS §-s 26 sisalduva eraelu puutumatuse nõudega. Analüüsis on esitatud põhiõiguse kaitseala ja riive eesmärk ning põhjalikult analüüsitud riive proportsionaalsust. Avatud on ka ettevõtlusvabaduse (PS § 31) kaitseala. Analüüsi parema jälgitavuse huvides palus Justiitsministeerium PS § 31 riive sobivust, vajalikkust ja mõõdukust käsitlevad mõttekäigud analüüsis selgemalt välja tuua.

- Sotsiaalministeeriumi koostatud tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (EIS 24-1217) reguleerib patsiendi elulõpu tahteavaldust. Seletuskirjas on põhjalikult analüüsitud regulatsiooni kooskõla PS §-dega 10, 19, 20 ja 26, kasutades ka tavapärast põhiõiguse riive kontrolliskeemi. Justiitsministeerium palus seletuskirjas täiendavalt analüüsida, miks on raviprotseduuride loetelu, millest inimene saab elulõpu tahteavaldusega keelduda, otsustatud kehtestada ministri määrusega, mitte aga seadusega.

- Siseministeeriumi ette valmistatud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (teabevahetus Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ja Europoliga) eelnõu (EIS 24-0845) käsitleb Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust. Seletuskirjas kirjeldati põhiõigusi, mida eelnõuga kavandatavad muudatused riivata võivad, ning esitati kokkuvõtlik hinnang, et isikuandmete edastamine teisele EL-i liikmesriigile võib mitmeid põhiõigusi riivata. Justiitsministeerium palus seletuskirja täiendada sisulise argumentatsiooni ja analüüsiga, mis võimaldas eelnõu koostajal jõuda järelduseni, et eelnõu on põhiseadusega kooskõlas.

Kolmeteistkümne eelnõu puhul leidis Justiitsministeerium, et põhiseaduspärasuse analüüs on puudu ja see tuleb kindlasti seletuskirja lisada.

- Näiteks ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (EIS 24-0182, 463 SE) puhul, millega laiendati ettevõtluskonto kasutamise võimalusi, palus Justiitsministeerium täiendada seletuskirja põhiseaduspärasuse analüüsiga ettevõtluskonto andmete avalikustamise kohta.

- Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (EIS 24-1200) puhul palus Justiitsministeerium hinnata, kas muudatused, mis laiendavad keskkonnaloa peatamise aluseid ja jätavad loa kehtivuse peatamise perioodi loa andja otsustada, on ettevõtlusvabaduse piiramisel proportsionaalsed.
- Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (EIS 24-0014, 401 SE) sisalduva tubakaseaduse muudatusega sooviti kehtestada tasu, mida teate esitajal tuleb maksta Terviseametile teates esitatud andmete hindamise eest. Justiitsministeerium palus seletuskirjas analüüsida, millist liiki tasuga PS § 113 mõttes on tegemist.
- Jäätmeseaduse, liiklusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (EIS 24-0204, 461 SE) seletuskiri sisaldas küll kinnitust, et eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, kuid sisulist analüüsi selle kohta ei olnud. Justiitsministeerium palus oma vastuskirjas eelnõu koostajal hinnata, kas eelnõuga kavandatavad muudatused võivad rikkuda või riivata sõiduki omaniku omandiõigust ning kas kavandatavaid sätteid ja seletuskirja tuleb sel põhjusel muuta.

Siiski ei saa teha järeldust, et kui eelnõu põhiseaduspärasust ei ole seletuskirjas selgesõnaliselt analüüsitud, on eelnõu põhiseadusega vastuolus. Näiteks kui eelnõuga korraldatakse ümber riigiasutuste tegevust ning eelnõu ei sisalda isikutele ega ettevõtjatele suunatud kohustusi, siis ei ole ka põhiõiguse riivet, mida analüüsida. Selliste näidetena saab esile tuua riigieelarve seaduse muutmise seaduse (EIS 24-0934, 511 SE) ja vereseaduse muutmise seaduse (EIS 24-0637, 476 SE).

Inimestele ja juriidilistele isikutele suunatud kohustuste kehtestamisel tuleb aga iga kord hinnata riive intensiivsust. Põhjalik analüüs on liigne, kui riive on ilmselgelt väheoluline. Tuleb leida hea tasakaal, kus seletuskirjas on olemas riive põhiseaduspärasuse hindamiseks vajalik info, kuid samas ei ole seletuskirja koormatud ilmselgete asjaolude kirjeldamisega. Hea näitena saab esile tuua Rahandusministeeriumi esitatud euro kasutusele võtmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (EIS 24-0089, 399 SE), millega kehtestati ümardamisreeglid ühe- ja kahesendiste euromüntide kasutuse vähendamiseks. Seletuskirjas on analüüsitud muudatuste mõju ettevõtlusvabadusele (PS § 31) ja omandipõhiõigusele (PS § 32). Klassikalist põhiõiguse riive kontrollskeemi ei kasutata ning analüüs mahub ühele leheküljele. Seletuskirjas selgitatakse, et kuigi muudatus riivab nii ettevõtjate ettevõtlusvabadust kui ka tarbijate omandiõigust, siis lõppkokkuvõttes lihtsustab muudatus kaupmeeste tegevust ja vähendab halduskoormust, sest väheneb vajadus käidelda münte, mille maksevääртus on väga väike.

See, millises mahus põhiseadusele vastavuse analüüs esitada, tuleb otsustada iga eelnõu kohta eraldi, lähtudes eelnõu sisust. Lähtekohaks, kuidas hinnata analüüsi koostamise vajalikkust, saab võtta lihtsad küsimused: kas keegi kaotab midagi? mida ta kaotab? kas see on proportsionaalne? Põhjalik põhiseaduspärasuse analüüs tuleb igal juhul esitada, kui eelnõuga kavandatav põhiõiguste riive on intensiivne või võib näida ebaproportsionaalne. Mida intensiivsem on riive, seda põhjalikum peab olema analüüs.

Ülevaatele lisatud eksperdiarvamuse järgi tuleks iga eelnõu seletuskirjas anda sõnaselge terviklik hinnang eelnõu põhiseaduspärasuse kohta. Justiitsministeerium on seisukohal, et üksnes põhiseaduspärasuse deklaratsioonist eelnõu seletuskirjas siiski ei piisa. Lisaks väitele, et eelnõu on põhiseadusega kooskõlas, peaks seletuskiri sisaldama ka mõttekäiku, kuidas

selle järelduseni jõuti ning milliste põhiseaduse sätetega kooskõla on hinnatud. Selguse ja ülevaatlikkuse huvides on hea, kui hinnang eelnõu põhiseaduspärasuse kohta koos sisulise argumentatsiooniga esitatakse seletuskirja eraldi alaosas. Samas võib riive põhiseaduspärasust põhjalikumalt analüüsida ka seda riivet sisaldava sätte selgituse juures, eriti juhul, kui analüüsiväärseid riiveid on eelnõus palju. Info riive intensiivsuse kohta võib välja tulla ka seletuskirja mõjuanalüüsi osast. Niisugustel juhtudel tuleks põhiseaduspärasuse terviklikku hinnangut sisaldavas seletuskirja alaosas viidata põhjalikuma analüüsi asukohale seletuskirjas.

Justiits- ja Digiministeerium plaanib põhiseaduspärasuse analüüside sisule ja kvaliteedile teravdatud tähelepanu pöörata ka edaspidi. Eelkõige teeme seda eelnõude kohta tagasisidet andes, esitades soovitusi analüüsi lisamiseks või täiendamiseks. Töötame välja ka juhise, mis aitab õigusloomejuristil hinnata, millal ja millises ulatuses tuleks põhiseaduspärasuse analüüs eelnõu seletuskirjas alati esitada. Kindlasti jätkame õigusloomejuristidele põhiseaduspärasuse analüüsi koolituste korraldamisega.

3. Õigusloome menetluse kestus

Hea õigusloome põhimõtete kohaselt on õigusloome ettenähtav ja kaasav. Üks osa ettenähtavusest on see, et õigusloome protsess on selge ja kokku lepitud ning ministeeriumid seda praktikas järgivad. Ettenähtavus ja selgus ei ole vajalikud mitte üksnes täitevvõimu omavaheliseks koostööks, vaid on osa avatud ja kaasavast valitsemisest – õigusloome menetlus peab tagama huvirühmadele ja avalikkusele võimaluse õiguslike muudatuste kujundamisel kaasa rääkida.

Eestis on seadusloome menetlus üldjoontes ühetaoline, olenemata näiteks asjaolust, kas vajadus mingit küsimust õiguslikult reguleerida tuleneb kiireloomulisest probleemist või on tegemist pikalt ette valmistatud muudatuse või reformiga. Ka Euroopa Liidu õiguse meie õigusesse ülevõtmisel kehtivad õigusloomeprotsessile samad nõuded. Ainus erand on võimalus teatud juhtudel loobuda väljatöötamiskavatsuse etapist. Nii-öelda kiirmenetluse võimalust Eesti õigusloomepoliitikas ette nähtud ei ole.

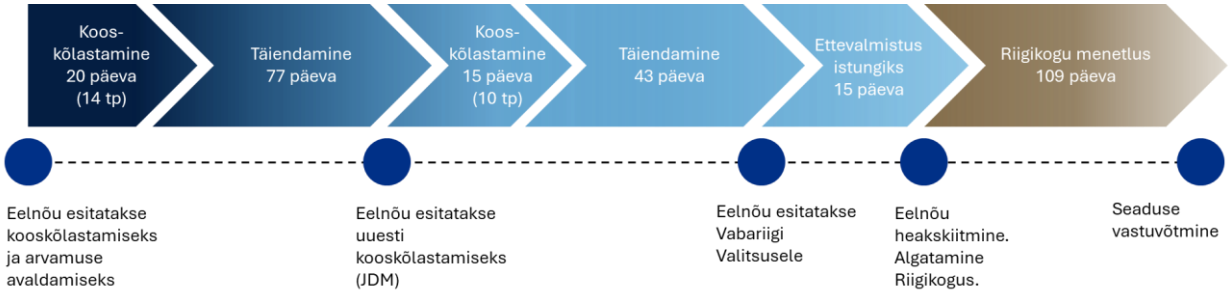
Sellele vaatamata võib seaduseelnõu menetlemiseks kulunud aeg praktikas oluliselt erineda, ulatudes mõnest päevast kuni aastateni. Aastatel 2023-2024 oli Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud seaduseelnõude menetlemise keskmine kestus alates eelnõu esmasest avalikustamisest (kooskõlastamisele esitamisest) kuni Riigikogule esitamiseni 127 päeva ehk üle nelja kuu.[9]

Seejuures kõige kiiremate menetluste puhul jõudis eelnõu kooskõlastamisest Riigikoguni vaid loetud päevadega. Näiteks lennundusseaduse muutmise seadus, millega võimaldati Kaitseväe Akadeemia ja Eesti Lennuakadeemia koostöö piloodi algõppe andmisel, esitati kooskõlastamiseks 6. mail 2024, kiideti valitsuses heaks 9. mail ning algatati Riigikogus 13. mail.[10] Eelnõu võeti seadusena vastu 12. juunil 2024.

[9] Andmed põhinevad Riigikogule esitatud seaduseelnõudel, mis esitati kooskõlastamiseks 2023. või 2024. aastal (n = 128). Valim ei sisalda eelnõusid, mida EIS-i kaudu ametlikult kooskõlastamiseks ei esitatud.

[10] Riigikogu menetluses eelnõu 436 SE, Eelnõu – Riigikogu.

2024. aastal oli üks seaduseelnõu, mida ei esitatud kooskõlastamiseks valitsusasutustele ega arvamuse avaldamiseks huvirühmadele. Tegemist on julgeolekumaksu seaduse eelnõuga[11], mis avalikustati alles selle esitamisel Vabariigi Valitsusele.



Joonis 5. Täitevvõimu seadusloomeprotsessi etapid ja keskmine kestus 2023. ja 2024. aastal kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõude näitel, n = 208.[12]

Pikad menetlused võivad seevastu kesta aastaid ning eelnõu võidakse esitada kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks mitmeid kordi. Üks pikima menetlusajaga eelnõusid oli 2024. aastal ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis käsitleb sõitjate tasuta vedamise kohustuse hüvitamist ühistranspordiettevõtjatele.[13] Eelnõu esitati kooskõlastamiseks detsembris 2022 ning menetlus Riigikogus algatati septembris 2024. Eelnõu võeti seadusena vastu pea kaks aastat pärast esmast avalikustamist. Kahtlemata võib leida näiteid veelgi pikematest ettevalmistusprotsessidest.

Justiits- ja Digiministeerium analüüsis täitevvõimu sisest õigusloomeprotsessi, et saada terviklik ülevaade, milline on eri etappide kestus ning kui kaua seaduseelnõu menetlemine keskmiselt aega võtab. Keskmiselt kulub seaduseelnõu menetlemiseks alates selle kooskõlastamiseks esitamisest kuni seadusena vastuvõtmiseni ligikaudu üheksa kuud (joonis 5).[14] See aeg ei hõlma väljatöötamiskavatsuse etappi ning sisulist tööd esialgse seaduseelnõu koostamiseks ministeeriumis, mida on äärmiselt keeruline mõõta. Esimese ja teise kooskõlastusringi vahele jääb keskmiselt 77 päeva ning teise kooskõlastamise ja eelnõu heakskiitmise vahele 58 päeva. Riigikogu menetluses kulub seaduseelnõu algatamisest kuni vastuvõtmiseni keskmiselt 109 päeva. [15]

[11] Riigikogu menetluses 512 SE, Eelnõu – Riigikogu.

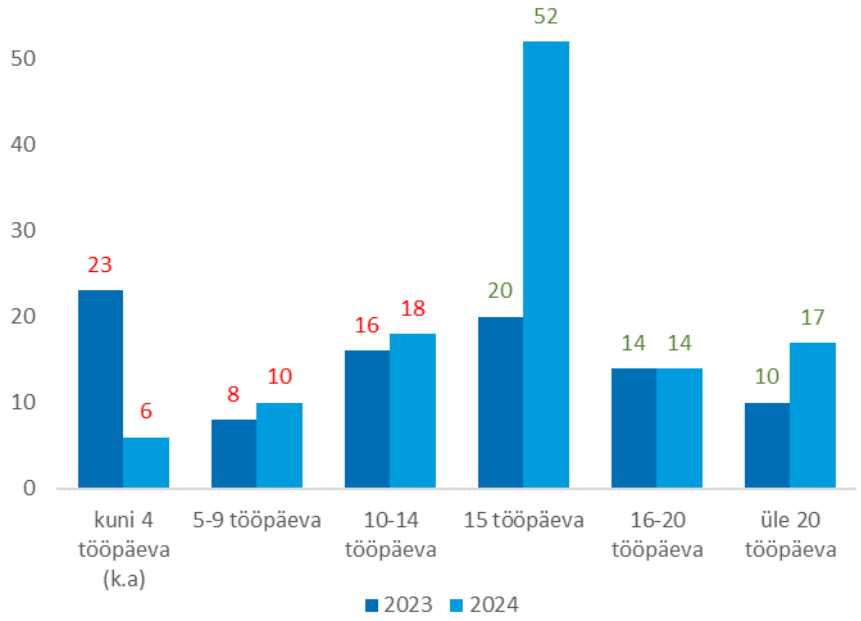
[12] Andmed põhinevad eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõudel alates 01.01.2023 (kokku 208 eelnõu). Andmed II kooskõlastusringi kestuse kohta põhinevad eelnõudel, mis olid käesoleva ülevaate koostamise ajaks II kooskõlastusringi läbinud. Andmed Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule esitamise kohta põhinevad eelnõudel, mis olid need etapid läbinud. 208-st kooskõlastamiseks esitatud eelnõust on jaanuariks 2025 Riigikogule esitatud 128. Riigikogu menetluse kestus põhineb Riigikogu Kantselei statistikal XV Riigikogu koosseisu eelnõude kohta.

[13] Riigikogu menetluses 499 SE, Eelnõu – Riigikogu.

[14] Ajahinnangu eeldus on, et eelnõu läbib kõik joonisel esitatud etapid. 2023. ja 2024. aasta andmed näitavad, et umbes viiendik eelnõudest ei läbi teist kooskõlastusringi. Seda arvesse võttes oli keskmine menetlusaeg alates kooskõlastamisest kuni vastuvõtmiseni 7,7 kuud.

[15] Andmed põhinevad Riigikogu XV koosseisu statistikal, Statistika – Riigikogu. Arvestatud on päevade arvu alates seaduseelnõu algatamisest kuni vastuvõtmiseni.

Tuleb siiski arvestada, et mitte kõiki seaduseelnõusid ei esitata teistkordsele kooskõlastamisele, kuigi Vabariigi Valitsuse reglement selle kohustuse ette näeb.[16] Viimase kahe aasta andmed näitavad, et ligikaudu 22% seaduseelnõudest ei läbi teist kooskõlastusringi.



Joonis 6. Kooskõlastusperioodi kestus 2023. ja 2024. aastal kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõude puhul, täistööpäevad, n = 208.
Algandmed: eelnõude infosüsteem

Andmed kooskõlastamise tähtaegade kohta annavad infot, kui palju aega jäetakse huvirühmadele ja mõjutatud isikutele eelnõu kohta arvamuse avaldamiseks. Isegi juhul, kui huvirühmi on varasemas otsustusprotsessis kaasatud, on oluline tagada piisav aeg tagasiside andmiseks ka eelnõu etapis. Enamasti saadetakse seaduseelnõu korraga nii ministeeriumidele kooskõlastamiseks kui ka huvirühmadele arvamuse avaldamiseks.

Kooskõlastamiste praktikas võis 2024. aastal märgata olulist paranemist. Keskmine kooskõlastamise tähtaeg pikenes 12 tööpäevalt 15-le. Samuti vähenes eelnõude arv, mis esitati kooskõlastamiseks vaid mõnepäevase tähtajaga – kui 2023. aastal oli alla viiepäevase tähtajaga eelnõusid 23, siis 2024. aastal vaid kuus (koos julgeolekumaksu seaduse eelnõuga seitse, joonis 6). Andmed viitavad, et paranenud on õigusloomega tegelevate ametnike teadlikkus 15-päevase kooskõlastamise tähtaja nõudest ning seda püütakse võimalusel järgida. Ligi poolte seaduseelnõude puhul määrati tähtajaks täpselt 15 tööpäeva.

[16] Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lg 5 näeb ette, et seaduse ja Riigikogu otsuse eelnõu esitatakse Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks pärast selle lg-tes 1 ja 4^1 nimetatud korras kooskõlastamist, kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida lõplikult selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

4. Bürokraatia ja halduskoormus

Hetkeolukord

Nii Eestis kui ka Euroopa Liidus laiemalt teadvustatakse järjest enam riigi liigse sekkumisega kaasnevaid probleeme ettevõtluskeskkonnale ja konkurentsivõimele. Õiguslik reguleerimine on seejuures üks peamisi viise, kuidas riik sekkub turu toimimisse.

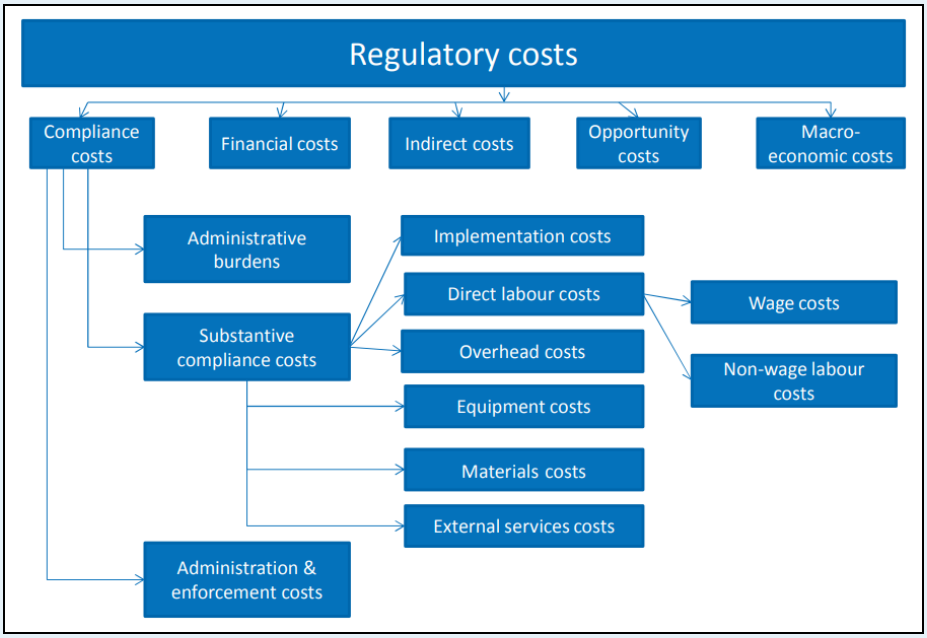
Õigusaktidest tulenevad kohustused ettevõtjatele ja inimestele võib kokku võtta terminiga *halduskoormus*.

Halduskoormust ei ole võimalik ära kaotada. Kindel struktuur ja kokkulepitud protseduurireeglid on vajalikud õiglase ja läbipaistva ühiskonna toimimiseks ning õigusriigi tagamiseks. Halduskoormus võib kaasneda näiteks tarbijate tervise või õiguste kaitsega, teenuste kvaliteedi tagamisega, keskkonnakahjude vältimisega või võrdsete võimaluste edendamisega või olla vajalik tulude ümberjaotamiseks või julgeoleku tagamiseks. Kuid iga riigi poolt kehtestatud kohustus peab olema põhjendatud ja proportsionaalne. Aja möödudes ja tingimuste muutudes võib varem kehtestatud – ning tol ajal põhjendatud ja proportsionaalne – kohustus või protsess osutuda ülemäära koormavaks või lausa tarbetuks.

Regulatiivsete kulude valdkonnas valitseb terminite paljusus ning *halduskoormuse* kõrval on rahvusvahelises kirjanduses käibel hulk teisigi termineid eri kohustuste/kulude määratlemiseks, mida riik inimestele või ettevõtjatele kehtestab. Vaatamata asjaolule, et halduskoormuse ja bürokraatia termineid mõistetakse sõltuvalt kontekstist väga erinevalt, on üldjuhul kõik osapooled, nii avalikus kui ka erasektoris, nõus, et ebavajalikke kohustusi tuleb vähendada.

Alloleval joonisel on põgus pilguheit *(haldus)koormuse* definitsioonidele rahvusvahelises diskursuses.

OECD on defineerinud halduskoormust (ingl k *administrative burden*) kui kulu, mis kaasneb õiguslikest regulatsioonidest tuleneva infokohustuse täitmisega. Euroopa Komisjoni lähenemine on mõneti sarnane: halduskulu (*administrative costs*) on kulu ettevõtjatele, kodanikele, kodanikuühiskonnale ja avalikule võimule, mis tuleneb administratiivsetest tegevustest, mis on vajalikud täitmaks õigusnormidest tulenevaid administratiivseid kohustusi. Laiema katusterminina kasutavad nii OECD kui ka Euroopa Komisjon regulatiivkulude mõistet.



Joonis 7. OECD regulatiivkulude tüpoloogia.

Teaduskirjandus halduskoormust nii kitsalt ei käsitle. Ühe enim refereeritud definitsiooni kohaselt on halduskoormus (*administrative burden*) indiviidi kokkupuude poliitika rakendamise kui millegi koormavaga (Burden jt). Moynihan jt (2015) arendasid edasi halduskoormuse käsitlemist läbi individuaalse taju ning pakkusid välja, et isiku tajutav halduskoormus koosneb kolmest komponendist: tundmaõppimise kulu, psühholoogiline kulu ja vastavuskulu.

Need käsitlused keskenduvad halduskoormuse mõtestamisele üksikisiku vaatest ning eelkõige avalike teenuste kontekstis. Halduskoormuse tajumisest lähtuvate definitsioonide kõrval leidub aga ka käsitlusi, mille lähtekohaks on riigi tegevus kohustuste kehtestamisel. Näiteks Heinrich (2018) defineerib halduskoormust (*burdens*) kui riigi poolt isikutele kehtestatud koormavaid nõudeid.

Allikad:

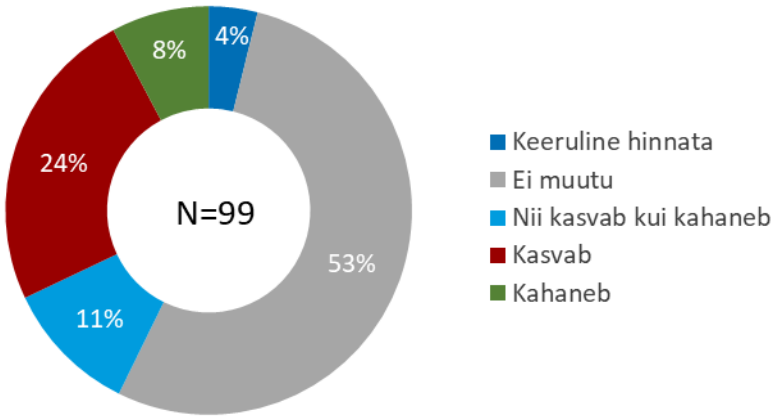
- *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, 2014, lk 11.*
- *Better Regulation Toolbox, European Commission, 2023, lk 505.*
- *Burden, B.C., Canon, D. T., Mayer, K.R., Moynihan, D. P. (2012), The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration, Public Administration Review, vol 72(5), lk 635-775.*
- *Moynihan, D. P., Herd, P., Harvey, H. (2015), Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. Journal of Public Administration Research and Theory, vol 25(1), lk 43-69.*
- *Heinrich, C. J. (2018), A Thousand Petty Fortresses: Administrative Burden in U.S. Immigration Policies and its Consequences, Journal of Policy Analysis and Management, Vol 37(2), lk 211-239.*

ÕPPA 2030 näeb ette, et halduskoormuse vähendamine on Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu ühine eesmärk. Valitsus peab tagama, et halduskoormuse hindamine muutuks süsteemseks

ja toimiks ühtsetel põhimõtetel. Eesmärk on sisuline koormuse vähenemine ning keskendumine normide kehtestamise vajalikkusele ja otstarbekusele.[17]

Justiits- ja Digiministeerium seirab kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõude mõju halduskoormusele. Hinnang, kas eelnõukohased muudatused suurendavad, vähendavad või ei mõjuta halduskoormust, kujuneb eelnõu koostaja esitatud andmete ning Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangu põhjal.

- Möödunud aastal kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõudest suurendasid ettevõtjate koormust 25 ning vähendasid kaheksa. Lisaks muutsid ettevõtjate koormust ühel või teisel moel veel 11 eelnõu, kus halduskoormusele avalduv mõju on tõenäoliselt mõlemasuunaline – eelnõud sisaldasid muudatusi, millega nii lihtsustati teatud tegevusi kui ka lisati kohustusi (joonis 8).[18]



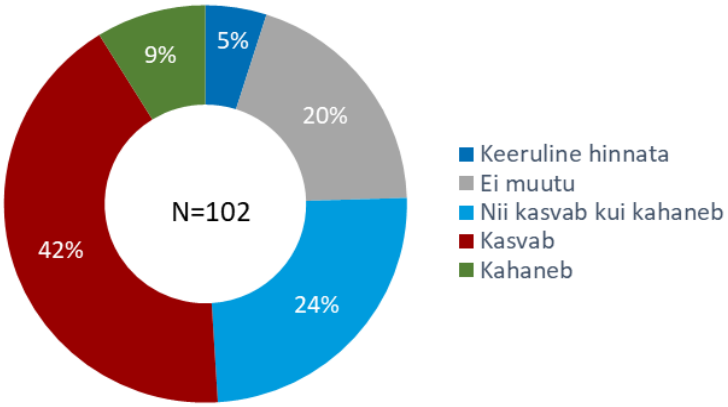
Joonis 8. Justiitsministeeriumile esitatud eelnõude jaotus lähtuvalt mõjust ettevõtjate halduskoormusele, 2024. aasta, N = 99.

- Ettevõtjate koormust vähendavad muudatused seondusid eelkõige lubade ja registreeringute menetluste lihtsustamise või kiirendamise, esitatavate dokumentide lihtsustamise või aruandluse lihtsustamise või sageduse vähendamisega. Ettevõtjate koormust suurendavad eelnõud saabusid 2024. aastal valdavalt Kliimaministeeriumilt (kolmandik koormust suurendanud eelnõudest) ning neist umbes pooled seondusid Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega. Sihtrühmad olid mitmetel juhtudel siiski piiritletud konkreetsete ettevõtlusvaldkondadega ehk enamasti ei puudutanud korraga kõiki ettevõtjaid.
- Ettevõtjate halduskoormuse kasvuga seondus sageli ka avaliku sektori töökoormuse kasv. Umbes 80% nendest eelnõudest, mis ettevõtjate halduskoormust suurendasid (kokku 25), kasvatasid samal ajal avaliku sektori töökoormust. Samuti näitab analüüs, et avaliku sektori koormust suurendanud 43 eelnõust umbes pooltel juhtudel kasvas

[17] Riigikogu 12.11.2020. a otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“, p 12.3.5, https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002.

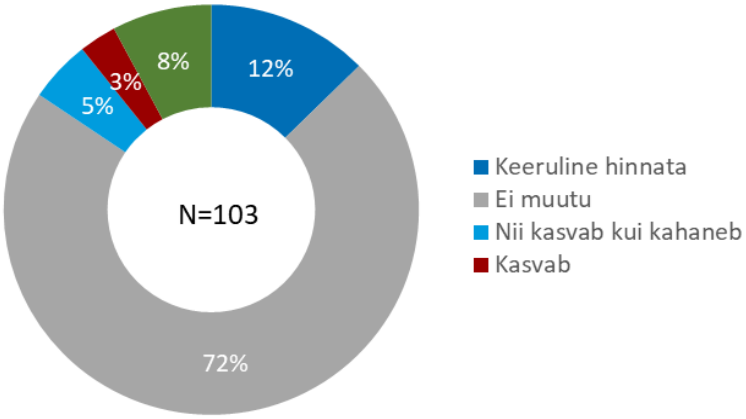
[18] Tuleb arvestada, et kõik hinnangud koormuse muutumisele põhinevad seaduseelnõu mõju eelanalüüsil. Tegelik mõju ilmneb eelnõu seadusena rakendamisel. Lisaks võib eelnõu sisu, sh kohustuste ulatus, edasise menetluse käigus muutuda.

ka ettevõtjate halduskoormus. Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et 2024. aastal oli nii avaliku sektori kui ka ettevõtjate koormust kasvatavaid eelnõusid mitu korda rohkem kui nende koormust vähendavaid eelnõusid (joonis 9).



Joonis 9. Justiitsministeeriumile esitatud eelnõude jaotus lähtuvalt mõjust avaliku sektori töökoormusele, 2024. aasta, N = 102.

- Elanikele tekkivas koormuses (joonis 10) oli näha pigem langustrendi, kus koormust kasvatas kolm kooskõlastamiseks esitatud eelnõu, vähendas aga kaheksa. Lisaks muutsid elanike koormust veel viis eelnõu, kus eeldatav mõju oli hinnangu kohaselt mõlemasuunaline.



Joonis 10. Justiitsministeeriumile esitatud eelnõude jaotus lähtuvalt mõjust inimeste halduskoormusele, 2024. aasta, N = 103.

Enamik ettevõtjate halduskoormust suurendavatest muudatustest ei ole siiski ulatuslikud. Näiteks võib muudatus puudutada vaid üksikuid ettevõtjaid spetsiifilistes valdkondades või olla tegemist väga marginaalse kohustusega, mida tuleb ettevõtjal täita vaid üks kord.

2024. aastal tõusid teiste hulgas esile üksikud eelnõud, millega kavandati ettevõtjate halduskoormust oluliselt suurendavaid muudatusi (tabel 1). Osa neist muudatustest tulenesid Euroopa Liidu õigusest, näiteks kestlikkusaruandluse kohustus ning nõuded organisatsioonide küberturvalisusele, kuid oli ka riigisisesest vajadusest lähtunud eelnõusid. Näiteks elanikkonnakaitse tagamise eesmärgil on kavas kehtestada nõuded varjendite rajamiseks uutesse ehitatavatesse hoonetesse ning kohustada ettevõtjaid edastama ohuteateid.

Uute kohustuste lisamist peeti vajalikuks eelkõige julgeoleku tagamise eesmärgil, tarbijate või hoiustajate kaitse eesmärgil ning kliimaeesmärkide saavutamiseks.

Tabel 1. Näiteid 2024. aastal kooskõlastamiseks esitatud eelnõudest, millega võib halduskoormus ettevõtjatele oluliselt suureneda.

Märksõna ja eelnõu	Halduskoormus	Vajadus
Kestlikkusaruandlus *Raamatupidamise seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (516 SE)*	Eelnõukohase seadusega kehtestati kestlikkusaruandluse kohustus, millega kaasnev kulu ettevõtjale võib ulatuda sadadesse tuhandetesse. Seletuskirja kohaselt hõlmab kestlikkusaruandluse kohustus hinnanguliselt **300 ettevõtjat**. Samas tõsteti eelnõuga raamatupidamise aastaaruande audiitorkontrolli piirmäärasid, mis leevendas ettevõtjate audiitorkontrolli kohustust.	EL-i õigus + riigisisene
Tooteohutus *Toote nõuetele vastavuse seaduse muutmise seadus (533 SE)*	Eelnõukohase seadusega ajakohastatakse tooteohutuse nõudeid, mis puudutavad eelkõige küberturvalisust ja veebikaubandust. Tootjatele pannakse näiteks selge kohustus hinnata küberturvalisuse ja tehisintellekti kasutamisega kaasnevaid riske ning laiendatakse toote tehnilise dokumentatsiooni koostamise nõuet. Veebikauplejaid mõjutab kohustus tagada, et kogu tootele märgitud ohutusteave on veebipakkumises kättesaadav samamoodi, nagu see on füüsilises poes. Halduskoormus kasvab toodete tootjatel, importijatel ja levitajatel. Eestis on kokku umbes **23 000 hulgi- ja jaekaubandusega tegelevat ettevõtjat**, kellest suur osa on muudatustest mõjutatud.	EL-i õigus + riigisisene
Hoiu-laenuühistute kaotamine *Hoiu-laenuühistu seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus*	Eelnõukohase seadusega kehtestatakse hoiu-laenuühistutele hulk uusi nõudeid, mille eesmärk on suurendada ühistulise finantstegevuse läbipaistvust. Uued nõuded hõlmavad näiteks täiendavaid nõudeid välisele finantsauditile, suuremaid kapitalinõudeid, nõudeid laenuvõtja krediidivõimelisuse hindamiseks, likviidsusnõudeid ja nõudeid revisjonikomisjonile. Mõni hoiu-laenuühistu võib muudatuste tulemusel tegevuse lõpetada. Seletuskirja andmetel tegutseb Eestis **15 hoiu-laenuühistut**.	Riigisisene
Küberturvalisus *Küberturvalisuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus*	Direktiivi ülevõtva eelnõu peamine muudatus on küberturvalisuse seaduse subjektide ringi laiendamine, mille tulemusel peavad täiendavalt umbes **2000 organisatsiooni** nii avalikust kui ka erasektorist hakkama järgima küberturvalisuse seadusest tulenevaid nõudeid (rakendama turvameetmeid, teavitama järelevalveasutust olulise mõjuga	EL-i õigus

	küberintsidendist). Halduskoormus suureneb ka olemasolevatel subjektidel, keda on umbes **3500 organisatsiooni**.	
Elanikkonnakaitse *Hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seadus*	Eelnõukohase seadusega kehtestatakse nõuded avalike ja mitteavalike varjendite rajamiseks, ohuteavitussüsteemiga liitumiseks, ohuteadete edastamiseks ning elanikkonnakaitse koolituste läbimiseks. Halduskoormus suureneb näiteks ehitiste omanikel, meediateenuste osutajatel, elektroonilise side ettevõtjatel, ehitus- ja kinnisvaraettevõtjatel, elutähtsa teenuse osutajatel jt. Lisaks kehtestatakse nõudeid ka avaliku sektori asutustele, eelkõige Päästeametile.	Riigisisene

Eelnõude kõrval, mis ettevõtjate halduskoormust suurendavad, valmistati ette ka muudatusi, mille eesmärk oli nõuete või piirangute leevendamine või protsesside või menetluste lihtsustamine, ehk teisisõnu, mis olid suunatud halduskoormuse vähendamisele. Näiteks leevendati rahvusvaheliselt tegutsevate väikeettevõtjate jaoks käibemaksukohustuse tekkimist teises riigis, lihtsustati loakohustusi ja muid nõudeid kaitsetööstusega seotud ettevõtjatel, tõsteti kohustusliku audiitorkontrolli piirmäärasid ja vähendati sihtasutuste audiitorkontrolli kohustust, lihtsustati loamenetlust väga väikese ohuga kiirgustegevuse puhul ning vähendati kauplejate kulusid seoses paberarvete saatmisega.[19]

Tuleb siiski nentida, et arvestades kohustuste rahalist mahtu ja sihtrühmade suurust, ületas möödunud aastal ettevõtjatele lisatud kohustuste maht kavandatud lihtsustusi ja leevendusi. Kuigi täpsed andmed nende näitajate võrdlemiseks puuduvad, kinnitavad seda järeldust nii seaduseelnõude sisuanalüüs kui ka arvandmed koormust suurendanud ja vähendanud eelnõude kohta.

Edasine tegevus

Tuginedes nii ÕPPA 2030-le kui ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile[20] on Justiits- ja Digiministeerium võtnud eesmärgiks leida viise liigse halduskoormuse ja bürokraatia vähendamiseks.

Augustis 2024 saatis justiitsminister ministeeriumidele, Riigikantseleile, õiguskantslerile ja Riigikontrollile kirja, milles küsis ettepanekuid bürokraatia vähendamiseks. Küsimused puudutasid reegli „üks sisse, üks välja“ rakendamist, nõuete leevendamist väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatel, Euroopa Liidu õiguse kitsast ülevõtmist ning õigusloome korraldust.[21]

[19] Loetletud muudatused sisalduvad vastavalt eelnõudes 462 SE, 468 SE, 516 SE, 573 SE ja valitsuse menetluses olevas eelnõus toimikunumbriga 24-0797.

[20] Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm koalitsioonileppe 2024–2027 elluviimiseks, Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm | Eesti Vabariigi Valitsus, aluspõhimõte 10.01.00.

[21] Kiri koos laekunud vastustega on leitav JDM-i dokumendiregistris: Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister.

Kirjale vastuseks esitati hulk ettepanekuid eelnõude koostamise nõuete ja kooskõlastusprotsessi lihtsustamiseks, nii asutusesisese töökoormuse kui ka ettevõtjatel tekkiva halduskoormuse vähendamiseks. Kõik ministeeriumid olid ühisel seisukohal, et haldusväliste isikute halduskoormuse vähendamine on oluline eesmärk ning nõuab sihikindlat ja süsteemset lähenemist. Küll aga oldi eri meelt lahendusviiside väljapakkumisel.

Lühiülevaade kirjale „Bürokraatiale vitsad peale“ vastuseks saadud tagasisidest

- Ministri kirjas väljapakutud **reegli „üks sisse, üks välja’’** suhtes väljendati pigem murelikke seisukohti. Ministeeriumid leidsid, et reegel oleks liialt formalistlik ega arvestaks nõuete sisulisi asjaolusid. Muu hulgas tehti ettepanek, et enne taolise reegli kehtestamist tuleks kaaluda plaanitava regulatsiooni toimivuse ja lahenduste testimiseks katseprojektide elluviimist. Ettevõtlusorganisatsioonid pigem pooldasid seda reeglit.
- Ministeeriumid ja ametiasutused jagasid ka oma kogemusi ja seisukohti **Euroopa Liidu õiguse** ülevõtmisel. Õiguskantsler juhtis tähelepanu põhiseaduspärasuse analüüsimise olulisusele, kutsudes üles pidevalt ja terviklikult analüüsima kõigi Euroopa Liidu õiguslike algatuste kooskõla põhiseadusega. Keeldu lisada Euroopa Liidu õigust üle võtvatesse eelnõudesse riigisisesest vajadusest tulenevaid sätteid ministeeriumid pigem ei pooldanud.
- **Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja nõuete vajalikkuse** kohta leidus samuti vastakaid arvamusi. Oli ametiasutusi, kes pidasid HÕNTE nõudeid tervikuna vajalikuks, ning teisi, kes seadsid seni olulisi õigusloome põhiprintsiipe kahtluse alla. Kõige enam esines lahknevaid hoiakuid **väljatöötamiskavatsuse** suhtes. VTK institutsiooni kritiseeris õiguskantsler, kelle hinnangul pikendab see probleemi lahendamiseks kuluvat aega. Ettevõtlusorganisatsioonide saadetud vastused näitavad seevastu, et VTK-st on aja jooksul saanud oluline kaasamise dokument. VTK avalikustamise kaudu saavad huvirühmad teada, et valitsusel on kavas seadustes muudatusi teha ning milliseid lahendusi kavandatakse.
- Lisaks tõid ministeeriumid mitmeid näiteid teistest HÕNTE punktidest, mis ei ole soovitud kujul rakendunud või on kaasa toonud mitmeti tõlgendatavaid olukordi. Näiteks eelnõude keeletoimetamise ühtlustamine, järelhindamise kohustusele esitatud tingimused, mõju hindamise nõuete kaasajastamine, seaduseelnõude ja määruseelnõude vormistusnõuete ühtlustamine jm.

2024. aasta lõpus ja 2025. aasta alguses töötas Justiits- ja Digiministeerium välja konkreetsed tegevused enda vastutusalas, millega vähendada olemasolevat halduskoormust ning tagada, et iga uue nõude või kohustuse kehtestamine oleks põhjendatud ja proportsionaalne. 2025. aastal valmistatakse ette HÕNTE muudatused – esmalt reegli „üks sisse, üks välja“ rakendamiseks ning Justiits- ja Digiministeeriumile selgemate kooskõlastamata jätmise aluste loomiseks ning hilisemas etapis kirja „Bürokraatiale vitsad peale“ tagasisidena laekunud ettepanekute elluviimiseks.

2025. aastal on Justiits- ja Digiministeeriumil kavas järgmised tegevused halduskoormuse ja bürokraatia vähendamiseks:

1. Reegli „üks sisse, üks välja“ rakendamine õigusloomes
2. Loamenetluste ja majandustegevuse nõuete revisjon
3. Aruandluskoormuse vähendamine majandusaasta aruande ja kestlikkusaruande esitamisel
4. Vabariigi Valitsuse ja ministri määruste revisjon
5. Halduskoormuse vähendamiseks ettepanekute kogumine

Kokkuvõte

2024. aastal koostati tavapärasest rohkem seaduseelnõusid. Ministeeriumid esitasid Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 124 seaduseelnõu, mida oli 25% rohkem kui aasta varem. Sarnaselt 2023. aastale ilmestas ka möödunud aastat märkimisväärne hulk kulude kokkuhoiu ja tulude suurendamise eesmärgiga eelnõusid.

Positiivse arenguna võib välja tuua, et äärmuslikult kiireloomulisena menetleti seaduseelnõusid 2024. aastal vähem ning rohkem oli valdkonna arendamisele suunatud ja läbimõeldud lahendusi pakkuvaid eelnõusid. Kui 2023. aastal oli 23 seaduseelnõu, mille puhul jäeti kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks vähem kui viis tööpäeva, siis möödunud aastal oli selliseid eelnõusid vaid kuus. Küll aga oli üks eelnõu, mis avalikustati alles selle esitamisel Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks – tegemist on julgeolekumaksu seaduse eelnõuga.

Järjest enam esitatakse seaduseelnõude seletuskirjades sisukaid põhiseadusele vastavuse analüüse. Millistel juhtudel ning millises mahus analüüs on vajalik, tuleb otsustada iga eelnõu puhul eraldi. Põhjalik põhiseaduspärasuse analüüs tuleb igal juhul esitada siis, kui eelnõuga kavandatav põhiõiguste riive on intensiivne või võib näida ebaproportsionaalne.

Justiits- ja Digiministeerium analüüsis seadusloome menetluse kestust praktika põhjal. Keskmiselt kulub seaduseelnõu menetlemiseks alates selle kooskõlastamisele esitamisest kuni Riigikogus seadusena vastuvõtmiseni ligikaudu üheksa kuud. See aeg varieerub aga eri eelnõude puhul suures ulatuses.

2024. aasta üks peamine märksõna õigusloomepoliitikas oli bürokraatia ja halduskoormuse vähendamine. Kuigi halduskoormuse puhul on tegemist raskesti piiritletava ja mõõdetava nähtusega, kinnitavad andmed, et möödunud aastal koostatud seaduseelnõudega ettevõtjate halduskoormust pigem suurendati kui vähendati. Uute kohustuste lisamist peeti vajalikuks eelkõige julgeoleku tagamise eesmärgil, tarbijate või hoiustajate kaitse eesmärgil ning kliimaeesmärkide saavutamiseks. Inimeste halduskoormust mõjutanud muudatusi oli vähe. Küll aga on tendents, et avaliku sektori asutuste töökoormus eri kohustuste täitmisel pigem suureneb.

2024. aastal töötas Justiits- ja Digiministeerium välja tegevused, kuidas õigusloomeliste meetmetega halduskoormust ja bürokraatiat vähendada. Neist üks peamisi seisneb põhimõttes, et iga uue ettevõtjatele või kodanikele halduskoormust toova nõude kehtestamisel tunnistatakse kehtetuks üks olemasolevatest nõuetest. Reeglit on kavas hakata rakendama 2025. aastal.