

Õigusaktide mõju hindamise korraldus

*Kas õigusakti vastuvõtja teab, millised tagajärjed on
tema otsusel?*

Õigusaktide mõju hindamise korraldus

Kas õigusakti vastuvõtja teab, millised tagajärjed on tema otsusel?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kas Vabariigi Valitsuse algatatud või vastuvõetud õigusaktide eelnõude seletuskirjad sisaldavad mõjuanalüüsi ning kas õigusaktide mõju hindamise korraldus tagab järjepidevalt selle, et tehtud analüüsid annaksid Riigikogu liikmetele ja avalikkusele usaldusväärset infot õigusakti rakendamise võimalike tagajärgede kohta.

Selleks hindasime, kas ministeeriumid on täitnud kohustust analüüsida õigusaktide väljatöötamisel nende mõju. Samuti auditeerisime Justiitsministeeriumi tegevust õigusaktide mõju analüüsimise arendamisel ja parandamisel.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Õigusloome tulemused mõjutavad kõigi Eesti elanike elu ja seepärast on igaühel õigus teada esmalt seda, kuidas seadus teda võib mõjutada, ning hiljem seda, kas õigusakti toime on olnud selline nagu kavandati. Seadustest ja määrustest tulenevad inimeste õigused ning kohustused, nende alusel jagatakse ühiskonnas ümber raha ning hüvesid. 2011. aastal moodustavad riigieelarves nn vältimatud kulud ca 73,5% (4,4 miljardit eurot), millest enamik tuleneb just ühest või teisest seadusest. Seepärast on õigusloome ja selle rahalised mõjud otseselt seotud ka riigieelarve planeerimise ning kasutamisega.

Iga õigusaktiga kaasneb tavapäraselt rohkem kui üks mõju ning sageli on mõjud erisuunalised. Näiteks kitsalt riigieelarve vaates kuluefektiivne seadus ei pruugi olla mõjus sotsiaalses või keskkonna vaates. Mõjude hindamata jätmise korral võivad sellepärast tekkida ootamatult suured kulud kogu ühiskonna jaoks. Kõigi mõjude hindamine ja tasakaalustamine loovad head eeldused, et nii Valitsus kui ka Riigikogu saavad Eesti elanike hüvanguks langetada informeeritud ja kvaliteetseid otsuseid.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul analüüsitakse õigusaktide mõju puudulikult, mistõttu ei ole õigusakti vastuvõtjatel ega avalikkusel piisavat ja usaldusväärset infot seaduse võimalike tagajärgede kohta.

Justiitsministeerium valdkonna koordinaatorina ei ole aastate jooksul loonud tulemuslikku õigusaktide mõju analüüsimise korraldust. Samuti ei ole teised ministeeriumid täielikult rakendanud mõjude hindamise nõudeid.

- Õigusaktide mõju hinnatakse vähe ja formaalselt. Kõigi auditeeritud õigusaktide seletuskirjades puudusid mõjuhinnangud rohkem kui pooltes nõutud mõjuvaldkondades. Mõjuhinnangute esitamatajätmise peamiseks põhjuseks on puudulik kontroll mõjuhindamise reeglite

täitmise üle ja mõjuhindamise alatahtsustamine. Vähe hinnatakse õigusaktide mõju ka seetõttu, et õigusaktide väljatöötajatel napib oskusi kõiki mõjusid hinnata ja sageli on selleks liiga vähe aega ning uuringute tellimiseks väljastpoolt ministeeriumi raha ei jätku.

- Õigusaktide seletuskirjades kajastatakse sageli ainult positiivset ja/või väljavalitud reguleerimisviisi toetavat mõju, jättes välja toomata negatiivsed tagajärjed. Alati ei esitata Riigikogule huvirühmade arvamusi ega infot nendega arvestamise või mittearvestamise kohta. Selle tulemuseks on nõrk avalik kontroll mõjude analüüsi tulemuste üle.
- Seal, kus mõju on analüüsitud, on mõjude arvulist väljendust kasutatud vaid pooltel juhtudel. Mõjusid rahas on teatud määral hinnatud samuti pooltes seletuskirjades, seejuures hinnang, mis käsitleb nii tulusid kui ka kulusid, on esitatud vaid ca 10% seletuskirjades.
- Rohkem kui pooltes õigusaktide seletuskirjades ei ole välja toodud kulusid riigieelarvele või on piiratud vaid viidetega, et täiendavaid kulusid riigieelarvele ei kaasne või et seaduse vastuvõtmine ei põhjusta riigile täiendavaid lisakulutusi. Rahandusministeerium ei ole seejuures pidanud vajalikuks luua ministeeriumidele õigusaktide seletuskirjas riigieelarve kulude arvestamiseks vajalikku juhendit, mistõttu õigusaktide mõju analüüsimine ei toeta riigieelarve koostamist ega eelarvekulutuste optimeerimist.
- Õigusakti seletuskirja eelnõus hinnatakse ebarealistlikult seaduse jõustumiseks vajalikku aega ning planeeritakse puudulikult rakendamiseks vajalikke tegevusi. Sageli jäetakse õigusakti avaldamise ja jõustamise vahele väga vähe aega. Üle 2/3 valimi õigusaktide puhul jäi õigusakti rakendajatel seaduse avalikustamisest kuni selle jõustumiseni vähem kui kaks kuud, enam kui poolte õigusaktide puhul jäi aega vähem kui üks kuu. Paljudel õigusaktidel puudusid jõustumise päeval vajalikud rakendusaktid. See tingib probleemid seaduste rakendamisel ning vajaduse seadusi kiiresti pärast vastuvõtmist muuta.
- ELi õiguse ülevõtmisega seotud õigusaktide puhul on mõjude hindamise olukord sama kui ainult riigisiseseid küsimusi reguleerivates seadustes. Seni lahendamata probleemiks on huvirühmade juurdepääs infole ELi õigusloome varases etapis.
- Justiitsministeerium on alates 2007. aastast seadnud endale eesmärgiks parandada õigusaktide mõju analüüsimise korraldust ja mõjude analüüsi kvaliteeti, kuid seda eesmärki ei ole täidetud. Kui Riigikontroll võrdles oma auditi tulemusi ning Justiitsministeeriumi 2007. aasta sarnast uuringut mõjude analüüsimise hetkeseisu kohta, selgus, et nelja aasta jooksul ei ole mõjude analüüsimise kvaliteet paranenud. Justiitsministeeriumi tegevus selles vallas on piirdunud uue mõjude analüüsimise korralduse kavandamisega, ministeeriumide praktiliseks ja järjepidevaks nõustamiseks ning mõjude analüüsimiseks ei ole aega ega raha jätkunud.
- Riigikogus 2011. aastal vastu võetud õiguspoliitika arengusuundade (aastani 2018) rakendamiseks vajalikku töömahtu õigusakti mõjude

hindamise parandamisel on alahinnatud ja puudub realistlik rakendusplaan koos rahastamisega.

- Õigusakti mõjude analüüsi üks kasutaja ja kvaliteedihindaja on Riigikogu, kelle kriitiline suhtumine mõjude analüüsi parandab selle kvaliteeti täitevvõimu tasandil. Vaatamata puudulikele mõjuanalüüsidele ei ole Riigikogu juhatus keeldunud ega ka Riigikogu Kantselei soovitanud keelduda nende õigusaktide eelnõude menetlemisest, mille mõju ei ole analüüsitud Riigikogu normitehniliste eeskirjade kohaselt.

Kokkuvõtvalt on Riigikontrolli soovitused suunatud õigusakti mõjude analüüsi korralduse kõige pakilisemate probleemide lahendamisele, sh tuleb

- täpsustada õigusakti mõjude analüüsimise ulatust ja meetodeid ametnike jaoks;
- sisse seada järjepidev ja sisuline kvaliteedikontroll nii täitevvõimu kui ka Riigikogu tasandil;
- parandada huvirühmade õigusloomesse kaasamist;
- esitada mõjuanalüüs õigusakti eelnõu juures senisest selgemalt;
- suurendada ministri vastutust mõjuanalüüside põhjalikkuse eest oma valdkonnas;
- töötada Justiitsministeeriumis välja õiguspoliitika arengusuundade rakendusplaan.

Auditeeritute vastused

Riigikontroll saatis auditiaruande üheteistkümnesse ministeeriumisse (v.a välisministeerium), Riigikantseleisse ning Riigikogu Kantseleisse, et need saaksid avaldada arvamust.

Auditeeritud nõustuvad, et Riigikontroll on juhtinud tähelepanu õigetele ning olulistele probleemidele ja esitanud asjakohased soovitused nende lahendamiseks. Auditeeritud arvestavad põhimõtteliselt enamiku tehtud soovitustega ja leiavad, et nende elluviimine tagaks paremad otsused, õigusaktide probleemideta rakendumise ning vähendaks rakendusprobleemidest tulenevaid muudatusi.

Mitmed auditeeritud on juhtinud tähelepanu, et õiguspoliitika arengusuundade elluviimiseks ja õigusaktide mõju kvaliteetsemaks analüüsimiseks on vaja lisaraha.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Õigusaktide mõju hindamise praegune korraldus ja olukord	6
Õigusaktide mõju analüüsitakse vähe	6
Mõjuhindangud ei ole usaldusväärsed	9
Õigusaktiga kaasnevaid mõjusid esitatakse avalikkusele poolikult	13
Euroopa Liidu õiguse mõju tuleks hinnata põhjalikumalt	16
Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel puuduvad sageli mõjuhindangud	17
Viimase nelja aasta jooksul ei ole olukord mõjude hindamise osas paranenud	20
Justiitsministeerium ei ole õigusaktide mõju analüüsi metoodika ellurakendamisel soovitud tulemusi saavutanud	21
Ministeeriumisiseseid kordasid kaasamise ja mõjude hindamise kohta ei rakendata	23
Välist kvaliteedikontrolli mõjude analüüsi üle sisuliselt ei tehta	24
Huvirühmade kaasamine õigusloomesse	27
Kõikide sihtrühmade huvid ei ole õigusloomes võrdselt esindatud	27
Riigikogu ja valitsus ei saa alati vajalikku infot kaasamise kohta, et hinnata kõigi huvide esindatust eelnõu väljatöötamisel	30
Õigusakti rakendamise planeerimine	32
Õigusakti rakendamiseks vajalikke tegevusi ei planeerita seletuskirjas piisavalt	32
Õigusaktide väljatöötamisel esitatakse mõju riigieelarvele poolikult	34
Õigusakti rakendamise planeerimisel jäetakse tähelepanuta olulisi aspekte	36
Õigusakti jõustumiseni jäetud aeg pole piisav õigusakti rakendamise ettevalmistamiseks	37
Seaduse toime hindamine	41
Õiguslooja eesmärgid ei ole selged	41
Seletuskirjas ei seostata õigusakti arengukavade ja strateegiatega	42
Õigusaktiga soovitud toime saavutamist ei jälgita	43
Õiguspoliitika arengusuundade rakendamine	45
Õiguspoliitika arengusuundade rakendamiseks on vaja uusi lahendusi	45
Õiguspoliitika arengusuundade rakendusplaani riske ja kulusid on alahinnatud	46
Riigikontrolli soovitusel ja ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused	49
Auditi iseloomustus	64
Auditi eesmärk	64
Hinnangu andmise kriteeriumid	64
Lisa A. Õigusaktide mõju kirjeldamine juhuvalimi seletuskirjades	66
Lisa B. Fookusrühmades osalenud eksperdid	67
Lisa C. Auditi käigus kirjalikult küsitletud huvirühmad	68
Lisa D. Auditi käigus intervjuueeritud isikud	68

Valdkonna ülevaade

Õigusakt on selle aruande tähenduses seadus ja Vabariigi Valitsuse või ministri määrus.

1. X Riigikogu võttis vastu 776 seadust, millest pisut üle 70% algatajaks oli Vabariigi Valitsus. XI Riigikogu võttis vastu 556 seadust. Kuna kõigi nende seadustega korraldatakse ümber kellegi igapäevaelu, isiklikke, töö- ja ärisuhteid, toetusi, makse, piiratakse või kasvatatakse tootmist, on oluline, et enne õigusakti vastuvõtmist analüüsitakse selle mõju riigile ja ühiskonnale.
2. Õigusaktiga kaasneva mõju hindamise eesmärgiks on selgitada välja õigusakti vastuvõtmise peamised tagajärjed ja informeerida nendest otsustajaid ning avalikkust. Õigusakti mõju analüüs on aluseks otsuste tegemisel valitsuses ja Riigikogus ning pakub huvirühmadele võimaluse neid puudutavate otsuste puhul aktiivselt kaasa rääkida. Õigusakti mõju analüüsi käigus käsitletakse võimalusi, kuidas igapäevaelus tekkinud probleemi kõige asjakohasemalt lahendada, hinnatakse lahendusvariantide arvatavaid kulusid ning tõusvat kasu ning valitakse välja ühiskonna jaoks kõige vähem koormav lahendusvariant.
3. Õigusakti prognoositav mõju peab olema välja toodud õigusaktile lisatavas seletuskirjas. Vabariigi Valitsuse määruse „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ kohaselt tuleb alates 1999. aastast seaduse või määruse eelnõu seletuskirjas selgitada selle vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid sotsiaalseid tagajärgi, mõju riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, sealhulgas tuleb selgitada seaduse rakendamisega seonduvat koolitusvajadust ning muid otseseid või kaudseid tagajärgi. Seda, mis meetoditega neid mõjusid õigusaktide puhul analüüsida tuleks, eeskirjas ette nähtud ei ole. Iga ministeerium võib õigusakti mõju hinnata enda väljatöötatud metoodika alusel.
4. Riigisekretär ja ministrid võivad oma valdkonnas anda teistele ministeeriumidele täiendavaid soovitusi, millise metoodikaga hinnata seaduse vastuvõtmisega kaasnevat mõju. Justiitsministeeriumis 2009. aastal väljatöötatud „Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon“¹ ja „Õigusaktide mõjude analüüs: juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele“ on soovitusliku iseloomuga juhendid, mis sisaldavad ka üldisi metoodilisi näpunäiteid õigusakti mõjude hindamiseks. Ministeeriumid ei ole nende juhendite kohustuslikkuses üksmeelel. Ka Riigikogu heaks kiidetud „Õiguspoliitika arengusuundades aastani 2018“ viidatud kontseptsiooni kohustuslikuna kehtestatud ei ole ning kontseptsiooni elluviimiseks on vaja rakendusakte.
5. Ka Vabariigi Valitsuse reglemendi järgi, mille uus redaktsioon jõustus 1. veebruaril 2011, on ministeeriumid kohustatud hindama seaduseelnõude mõju. Selle kohustuse täitmiseks ühtset metoodikat veel välja töötatud ei ole. Reglemendi järgi kinnitab Vabariigi Valitsus mõjude hindamise metoodika 1. jaanuariks 2012.

¹ Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon. Justiitsministeerium, 2009;
http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41328/%D5MA+kontseptsioon_a+pr09.pdf

6. Auditi käigus analüüsis Riigikontroll XI Riigikogu aastatel 2007–2010 vastu võetud 25 seaduse tervikteksti seletuskirja (vt osa „Auditi iseloomustus“) sellisel kujul, nagu Vabariigi Valitsus need Riigikogule esitanud oli. Hinnati, kas eelnõude mõju oli analüüsitud valitsuse kehtestatud õigusloome nõuete kohaselt. Juhuvalimisse sattusid eri valdkondi reguleerivad, nii riigisisised kui ka Euroopa Liidu õigust ülevõtvad või rakendavad seaduseelnõud, millega korraldati näiteks nii ettevõtlust, majandust (teenuste direktiivi rakendamise seadus, saneerimise seadus jt) ja korrakaitset (politsei- ja piirivalveseadus, abipolitseiniku seadus jt) kui ka maksukeskkonda (hasartmängumaksu seadus jt).

7. XI Riigikogu oli auditi valimi koostamise ajaks 31.12.2010 võtnud vastu kokku 335 Vabariigi Valitsuse esitatud seaduseelnõu (v.a välislepingute ratifitseerimise eelnõud ja riigieelarve seaduse eelnõud), neist 48 seaduse tervikteksti. Seega ei ole auditi juhuvalim koos eksperdivalimiga üldkogumi suhtes statistiliselt esinduslik, küll aga annab eksperdivalimi juhtumianalüüs võimaluse teha üldisi järeldusi, kas seadusandja jaoks on reguleerimise põhjused ja mõju piisavalt selgesti ning kõikehõlmavalt välja toodud. Juhtumianalüüs on üldlevinud ja tunnustatud meetod mõjuhindamise olukorra väljaselgitamiseks ning seda on mitmes oma uuringus kasutanud ka OECD ja Euroopa Komisjon.

8. Auditi eksperdivalimisse, mis oli juhtumianalüüsi aluseks, kuulus seitse õigusakti, mille toimivusele on Riigikontroll andnud oma varasemates auditaruannetes või arvamustes hinnangu. Need on pakendiseadus, saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, Vabariigi Valitsuse määrus „Haiglavõrgu arengukava“, majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Klastrite arendamise tingimused ja kord“ ning majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus „Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise tingimused ja kord“.

Õigusaktide mõju hindamise praegune korraldus ja olukord

Õigusaktide mõju analüüsitakse vähe

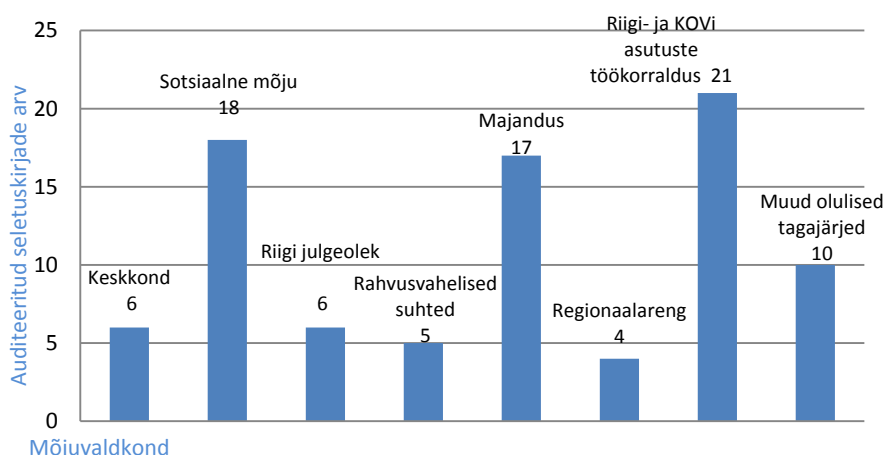
9. Vabariigi Valitsus on oma 28.9.1999. a määrusega nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ (edaspidi normitehnika eeskiri) näinud ette, et enne õigusaktide vastuvõtmist tuleb analüüsida nende otsest ja kaudset mõju vähemalt kaheksas valdkonnas (vt p 3). Õigusaktide mõju analüüsimist peab koordineerima ja selle kvaliteedi eest vastutama vastava eelnõu väljatöötamisega tegelev ametnik. Ülevaade õigusakti mõjust tuleb normitehnika eeskirja järgi esitada õigusakti seletuskirja peatükis „Seaduse mõjud“. Just see on koht, kust hakkavad eesseisvate muudatuste kohta infot otsima õigusakti vastuvõtja, õigusakti adressaat ja teised huvitatud isikud. Õigusaktiga kaasneva mõju kajastamine ükskõik millises muus seletuskirja osas ei vasta normitehnika eeskirja mõttele, sest eksitab seletuskirja lugejat ja muudab mõjude kirjelduse ebaselgeks. Normitehnika eeskirja järgi peab seletuskirjas õigusakti mõju käsitlevale peatükile järgnema peatükk seaduse rakendamiseks vajalike kulutuste ja seaduse rakendamise eeldatavate tulude kohta. Selles tuleb kirjeldada õigusakti mõju riigi- ja omavalitsuste eelarvele, mitte näiteks õigusakti majanduslikku mõju ettevõtjatele arvutatuna rahasse.

Kas teadsite, et

Vabariigi President juhtis oma kõnes 2010. aastal toimunud õigusteadlaste päevadel tähelepanu sellele, et riigi ja õiguskorra hoogtööna ehitamise aeg on möödas. Aeg on seada uued eesmärgid, kus seaduste hulga asemel tegeleme ainiti nende sisuga, nende otsese ja kaudse mõjuga.

10. Riigikontroll hindas, kui palju on juhuvalimisse sattunud õigusaktide seletuskirjades esitatud õigusakti mõju kirjeldusi, mis annaksid akti vastuvõtjale infot reguleerimise võimalike tagajärgede kohta. Seletuskiri vastas täielikult normitehnika eeskirjale juhul, kui kõigi kaheksa valdkonna kohta on mõju kirjeldus või mõju puudumine seletuskirja peatükis „Seaduse mõjud“ esitatud. Riigikontroll ei hinnanud juhuvalimi analüüsi käigus, kas mõjud olid seal väljatoodud ammendavalt, vaid seda, kas kõiki mõjuvaldkondi oli mingil määral üldse käsitletud. Kuna analüüsi käigus selgus, et õigusaktide väljatöötajad olid sageli kirjeldanud õigusakti mõju ka seaduse rakendamiseks vajalikke kulutusi selgitavas peatükis, laiendasime erandina oma analüüsi ka sellele seletuskirja peatükile. Jõudsime järeldusele, et õigusakti mõju kohta ühes või teises valdkonnas puudus hinnang 56% juhtudest (vt joonist 1; mõjuvaldkondade mainimist seletuskirjades vt lisast A).

Joonis 1. Õigusaktide mõju hindamise sagedus seletuskirja peatükkides „Seaduse mõjud“ ja „Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud“



Allikas: Riigikontroll

Kas teadsite, et

pärimisseaduse seletuskirjas piirdub mõju kirjeldamine järgmisega: „Eelnõu vastuvõtmine muudab selgemaks, lihtsamaks ja arusaadavamaks Eesti pärimisõiguse, kaotades sellest mitmed nii teoreetilised kui ka praktilised vastuolud. Eelnõu vastuvõtmise järel muutuvad lihtsamaks ja kindlamaks vara pärandamine ja pärimine, pärijatevahelised suhted, pärandaja võlausaldajate huvide kaitse jm pärimisõiguslike küsimuste lahendamine.“

11. Üheski seletuskirjas ei ole analüüsitud õigusaktiga kaasnevat mõju kõigis nõutud kaheksas valdkonnas. Riigikontroll luges seejuures mõju hinnatuks ka siis, kui seletuskirjas on väidetud, et teatud valdkonnale õigusakt mõju ei avalda. Pea kõigis seletuskirjades on selle koostaja vähemalt ühes valdkonnas maininud midagi mõju olemasolu või puudumise kohta (vt lisa A).

12. Seletuskirjades, kus mõju oli hinnatud, polnud enamikul juhtudel võimalik tuvastada mõjuhinnangu usaldusväärsust ega koostamise protsessi, kuna puudus mõju sisuline analüüs ja kasutatud meetodite kirjeldus.

13. Kõige enam on käsitletud õigusaktide eelnõude mõju riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste töökorraldusele, sotsiaalvaldkonnale ning majandusele. Valdavalt on mainitud, et mõju eksisteerib, kuid sisuliselt ei ole seda lahti kirjutatud.

14. Õigusakti mõju hindamata ja arvestamata jätmine on seotud õigusakti rakendamisel tekkivate probleemidega. Riigikontroll analüüsis eksperdivalimi õigusaktide puhul, kas seaduse rakendamise probleeme,

millele Riigikontroll on varasemates auditites tähelepanu juhtinud, oleks saanud vältida, kui seaduse mõju oleks seaduse väljatöötamise käigus kvaliteetselt hinnatud. Selleks kontrollisime, kas huvirühmad olid õigusakti väljatöötamisel juhtinud tähelepanu asjaoludele, mis võiksid takistada seaduse planeeritud toimet, ning kas õigusakti väljatöötaja oli neid riske mõjude analüüsis käsitlenud ja maandanud.

15. Selgus, et kvaliteetsem mõjuhindamine oleks toonud välja olulised seaduste rakendamise riskid ja nende negatiivseid mõjusid oleks saanud vältida või vähendada. Näiteks:

- MTÜ Eesti Pakendiringlus ja Eesti Keskkonnaühenduste Koda on pakendiseaduse muudatuste väljatöötamisel juhtinud (nt pakendikomisjoni kaudu) Keskkonnaministeeriumi tähelepanu sellele, et riiklik järelevalve taaskasutusorganisatsioonide tegevuse üle ei ole piisav. 1.6.2004 jõustunud pakendiseaduse seletuskirjas ei ole käsitletud seaduse mõju riigiasutuste töökorraldusele ega ka järelevalvega seotud küsimusi. Riigikontrolli 2010. aasta auditi „Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus“ käigus selgus, et pakendiettevõtjad näitavad pakendiregistris turuletoodud pakendikoguseid tegelikust väiksemana ja taaskasutusorganisatsioonid ei täida kohustust auditeerida pakendiregistrile esitatud asjakohaseid andmeid ning riikliku järelevalve käigus pole kontrollitud 80–90% pakendiettevõtjaid. Et pakendite turuletoomise ja taaskasutamise andmeid ei kontrollita, võis riigil 2009. aastal hinnanguliselt jääda saamata ligi 64 miljonit eurot pakendiaktsiisi. Keskkonnaministeeriumi ametnikud nentisid käesoleva auditi käigus, et seaduse rakendamisel on riikliku järelevalve nõrkus probleemiks ja võimaldab konkurentsimoonutusi.
- Pakendiseaduse ja selle muudatuste kooskõlastamise käigus juhtis Eesti Maaomavalitsuste Liit Keskkonnaministeeriumi tähelepanu sellele, et kohalikele omavalitsustele pannakse täiendavaid kohustusi (sh põhjendamatuid ülesandeid järelevalve ja karistusmenetluse valdkonnas). Seaduseelnõu väljatöötaja ei ole selle asjaoluga arvestanud, väites seletuskirjades, et seadus KOVidele täiendavaid ülesandeid ei lisa. Riigikontroll tuvastas „Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkuse“ auditi käigus, et pakendite kogumisvõrgustik pole otstarbekalt korraldatud, omavalitsused ei suuda liigiti kogumist suunata ega tagada konteinerivõrgustiku piisavust ja püsivust. Selle tõttu võib järeldada, et seadus ei ole pakendijäätmete liigiti kogumise eesmärki täiel määral täitnud.
- 9.6.2010 vastu võetud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse väljatöötamisel juhtis näiteks Eesti Linnade Liit Haridus- ja Teadusministeeriumi tähelepanu sellele, et elukohajärgse kooli määramise regulatsioonis on puudusi. Ministeerium Riigikontrollile auditi ajal vastust selle tähelepaneku kohta anda ei suutnud ning samuti ei ole seda eelnõu seletuskirjas analüüsitud. Seetõttu saab väita, et elukohajärgse kooli määramise korraldusele ei pööratud eelnõu väljatöötamise käigus

piisavalt tähelepanu, mis tõi kaasa probleemi seaduse rakendamisel.

16. Eraldi uuris Riigikontroll, kas õigusaktide mõju ettevõtjatele ja ettevõtlusele² on hinnatud õigusaktide muu mõjuga võrreldes detailsemalt, kuna ettevõtluskeskkonna arendamine on olnud üks Vabariigi Valitsuse pikaajalisi prioriteete. Otseselt majandust ja ettevõtlust reguleerivate juhuvalimi õigusaktide (13 seadust) seletuskirjades on Eesti majanduse konkurentsivõime kasvu seaduse vastuvõtmise eesmärkide hulgas märgitud või seaduse mõju ettevõtjate konkurentsivõimele mõningal määral käsitletud neljas seletuskirjas (töölepingu seadus, hasartmänguseadus, Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika seadus, Euroopa Liidu teenuste direktiivi rakendamise seadus). Üldsõnalise eesmärgi vähendada ettevõtjatele seadusega kaasnevat halduskoormust leiab viiest seaduseelnõu seletuskirjast (töölepingu seadus, saneerimise seadus, hasartmängumaksu seadus, Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus ja Euroopa Liidu teenuste direktiivi rakendamise seadus), kuid ei ole kirjeldatud, mil määral halduskoormus uue seaduse vastuvõtmisega väheneb.

17. Puuduliku mõjude hindamise ja esitamise põhjusena tõid auditeeritud välja, et eelnõu väljatöötaja ei ole ekspert, kes oskaks analüüsida enamlevinud metoodika alusel õigusakti mõju kõigis nõutud valdkondades. Uuringute tellimiseks väljastpoolt ministeeriumi ei ole asutusel sageli piisavalt raha. Lisaks pärsib mõjude detailset hindamist ka ajaline surve. Tähtaegadest kinnipidamist takistavad üldjuhul nii puudulik planeerimine kui ka ettenägematud lisäülesanded.

18. Riigikontrolli hinnangul võib mõjude vähese hindamise üheks põhjuseks olla see, et ametnikud ei oska eristada seadusega kaasnevaid olulisi ja ebaolulisi mõjusid, ega tea, millele keskenduda. Mõjude olulisust ei hinnata ja selleks puuduvad ka kohustuslikud nõuded.

19. Õigusaktide mõjuhinnangute usaldusväärsuse tagamiseks tuleb seletuskirjas kirjeldada täpselt lähteandmeid, eelduseid, arutluskäiku jmt, mis lubaks valdkonda tundval inimesel samadel tingimustel jõuda samale hinnangule. Kui mõju on hinnatud statistilisest aspektist, tuleb selgitada peamisi hinnangu- ja arvutuspõhimõtteid. Selguse ning täpsuse tõttu peetakse mõjuhinnanguid, kus mõju suurust esitatakse arvudes, paremaks kui kvalitatiivsel või hinnangulisel alusel tehtuid. Parimates mõjuhinnangutes omakorda on esitatud mõjud konkreetses rahalises väärtuses.

20. Auditi käigus selgus, et juhuvalimisse kuulunud õigusaktide seletuskirjadest, kus mõju või selle puudumist oli mainitud (vt lisa A), ei olnud ligikaudu pooltes kasutatud mõjude hindamiseks arvandmeid. Näiteks mõjutavad hädaolukorra seadus, Euroopa Liidu teenuste direktiivi rakendamise seadus ja riigilõivu seadus suure tõenäosusega Eesti ettevõtjaid, kuid eelnõude seletuskirjades ei ole nende mõjude kirjeldamisel arvandmeid kasutatud. Mitte ühelgi juhul ei olnud arvuliselt

² Ajalooliselt on mõjude hindamine ja parem õigusloome olnud ajendatud seaduste liiga suurest regulatiivsest koormusest ettevõtlusele, ka Eestis on ettevõtjatele parema õiguskeskkonna loomine olnud poliitiliseks prioriteediks.

**Mõjuhinnangud ei ole
usaldusväärsed**

väljendatud mõju riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele ja keskkonnale. Vaid ühel juhul, saneerimiseaduse eelnõus, oli välja toodud mõju regionaalarengule, kasutades arvandmeid, kuid ka see seos oli kaudne. Kui õigusakti mõju kirjeldamine julgeoleku ning rahvusvaheliste suhete valdkonnas võib olla keeruline andmete delikaatsuse tõttu, siis regionaalarengu kohta on mõjusid arvudes võimalik esitada ja neid peaks mõju kirjeldamisel ka kasutama.

21. Riigikontrolli hinnangul on reguleerimisega kaasnev mõju enamasti rahaliselt mõõdetav. Seletuskirjade analüüsimisel selgus, et õigusaktiga kaasnevaid kulusid ja tulusid oli mingil määral rahas hinnatud ja välja toodud vaid nelja õigusakti (16% juhuvalimi seletuskirjadest) seletuskirjas (vt tabel 1).

Tabel 1. Kulude ja tulude hindamine rahas mõjuvaldkondade kaupa

Mõjuvaldkond	Kulud rahaliselt hinnatud (Seletuskirjade arv 25st)	Tulud rahaliselt hinnatud (Seletuskirjade arv 25st)
Sotsiaalne mõju	1	1
Mõju riigi julgeolekule	–	–
Mõju rahvusvahelistele suhetele	–	–
Mõju majandusele	3	2
Mõju keskkonnale	–	–
Mõju regionaalarengule	–	1
Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste töökorraldusele	11	5
Muud otsesed või kaudsed tagajärjed	–	–

Allikas: Riigikontroll

22. Mõjuhinnangud on usaldusväärsemad, kui need põhinevad teaduslikel uuringutel. Kui õigusakti mõju analüüsimiseks on tehtud või tellitud uuringuid, siis audit näitas, et valdavalt piirdub nende kasutamine vaid uuringu mainimisega seletuskirjas. Korrektsete viidete puudumise tõttu ei ole võimalik pöörduda uuringu algteksti juurde, et veenduda järelduste paikapidavuses. Samuti ei selgu seletuskirjadest alati see, millises osas on uuringuid regulatsiooni mõju väljatoomisel aluseks võetud.

Kas teadsite, et

reklaamiseaduse eelnõus sisaldab mõjude ja seaduse rakendamiseks vajalike kulutuste peatükk vaid kahte lauset: „Seaduse vastuvõtmisega ei kaasne otsesest mõju riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, keskkonnale ja majandusele. Seaduse rakendamiseks ei ole vaja teha lisakulutusi riigieelarvest.“

23. Auditi käigus küsitletud mõjuhindamise eksperdid (vt lisa B fookusrühmades osalejad) ja huvirühmade esindajad (vt täpsemalt lisa C küsitletud huvirühmad) leidsid, et mõju hindamise põhjalikkus ja kvaliteet sõltuvad konkreetset eelnõu ettevalmistavast ametnikust. Mõjuhindamise taset aitaks parandada selge poliitiline ootus mõjuhindamise ulatusele ning fookusele, ametnike paremad teadmised poliitikakujundamise protsessidest ning mõjuhindamise reeglistiku kokkuleppimine.

24. Riigikontrolli hinnangul ei ole õigusakti mõju hindamise kord soovitud kujul rakendunud ja suhtumist sellesse on vaja muuta. Ametnikele tuleb anda lihtsad juhised, kuidas õigusakti mõju hinnata, välja töötada juhiste rakendamiseks käsiraamat ning tagada nõustamine

ning järelevalve juhiste täitmise üle. Vajalikud oleksid näited erinevate mõjude analüüsimise meetodikate kohta ja praktiline juhendamine mõjude hindamisel. Ükski õigusloomega tegelev ametnik ei pea olema ekspert mõjude hindamise alal, kuid ta peaks suutma valida õige meetodi mõjude hindamiseks ja hindamist koordineerida. Riigikontroll toetab seisukohta, et mida tähtsam on eelnõu, seda põhjapanevam peab olema ka selle juurde kuuluv mõjude analüüs. Õigusakti eelnõu juurde käivast dokumentatsioonist peab olema võimalik kiiresti ja lihtsalt aru saada, millised on õigusakti vastuvõtmise olulisemad tagajärjed kõigile, keda õigusakt puudutab.

25. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Täita senisest paremini Vabariigi Valitsuse kehtestatud nõuet tuua välja õigusaktiga kaasnevad mõjud õigusakti seletuskirjas. Mõjude kirjeldamisel esitada hindamise meetodika kirjeldus ning anda viited andmeallikatele.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga, et õigusaktide eelnõude seletuskirjades on vaja senisest põhjalikumalt käsitleda õigusaktiga kaasnevaid mõjusid, kuid selleks on vaja ka ühtseid ja selgeid mõjude analüüsimise meetodikaid ja ametnike praktilist juhendamist mõjude hindamisel.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium toetab igati esitatud soovitusi ning on kooskõlastamisele saatnud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja eelnõu (eelnõu), milles on täpsustatud, et oluliste mõjude hindamise juures tuleb esitada hindamise meetodika ning viited allikatele, mida eelnõu autor on kasutanud.

Kaitseministri vastus: Leian, et eelnõu koostaja ei ole mõjuhindamise ekspert, kes oskaks eelnõu seletuskirjas välja tuua kõik eeldused, hinnangu- ja arvutuspõhimõtted. Kaitseministeeriumil ei ole hetkel võimekust võtta tööle analüüsi tegija või tellida uuringuid väljastpoolt ministeeriumi. Tegemist on pikaajalise protsessiga, mis eeldab senise praktika muutmist. Selleks on vaja saada kvaliteetne sisend nii ministeeriumisiselt kui ka valitsemisalt. Hetkel vaadatakse Kaitseministeeriumis üle valitsemis- ja juhtimisprotsesse, et parandada sisendi kvaliteeti eelnõu väljatöötamisse, sealhulgas mõjude analüüsi. Mõjude hindamise kvaliteeti ja ühtse praktika juurutamist ministeeriumide vahel aitaks paremaks muuta mõjuhindamise käsiraamatu väljatöötamine ja suurem poliitiline huvi selles osas. Kaitseministeerium järgib Riigikontrolli soovitusi võimaluste piires ning oma pädevuse piires analüüsime eelnõu mõju kõigis kaheksas valdkonnas. Kui leiame, et mõju mingis valdkonnas puudub, siis kinnitame seda seletuskirjas.

Keskkonnaminister ei ole selle soovituselise asjuga oma vastuses seisukohta esitanud.

Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Põllumajandusministri vastus: Nõustume sellega, et õigusaktiga kaasnevad mõjud ja ka nende puudumine peaksid õigusakti seletuskirjas olema välja toodud piisavalt hästi ja selgelt. Me ei näe takistusi selle nõude paremaks täitmiseks pärast seda, kui on juurutatud mõjuhindamise lihtne ja arusaadav reeglistik ning leitud rahalised vahendid suureneva töömahu katmiseks. Märgime, et praktikas oleme nii või teisiti hakanud mõjude hindamisele pöörama varasemast suuremat tähelepanu.

Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitusel, et õigusaktiga kaasnevaid mõjusid on võimalik paremini hinnata ja õigusakti seletuskirjas välja tuua. Samas peame oluliseks märkida, et andmeallikad on tihti oletuslikud.

Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitusi ning arvestame sellega edaspidises töös.

26. Riigikontrolli soovitused justiitsministrile:

- Sätestada 2012. aasta jooksul normitehnika eeskirjas või õigusakti mõjude hindamise juhendis õigusakti mõju olulisuse hindamise kriteeriumid, millest lähtuvalt saab õigusakti väljatöötaja otsustada, millises mahus on mõjude analüüsimine vajalik.
- Luua 2012. aasta jooksul andmebaas, kuhu süstemaatiliselt koguda ministeeriumide koostatud või tellitud õigusaktide mõju analüüsamise aruandeid ja teha need avalikkusele igal ajahetkel kergesti kättesaadavaks.
- Asuda 2012. aasta jooksul ministeeriume spetsiifilistes küsimustes nõustama ja ametnikke järjepidevalt koolitama õigusaktide mõju hindamise ja analüüsamise praktilistes ja meetoodilistes küsimustes.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium toetab ettepanekuid 2.1 ja 2.3. Eelnõu näeb ette, et juba seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse etapis hinnatakse kriteeriumide alusel mõjude olulisust ja otsustatakse, milliste mõjude osas on vajalik mõjude analüüsimine. Samuti on planeeritud kahe nõuniku ressurss selleks, et ministeeriumide nõustamisega jooksvalt tegeleda. Koolitusi on seni koordineerinud Rahandusministeerium läbi kesksete koolituste ja nende materjalid on interneti kaudu kättesaadavad. Esiialgu ei ole rohkem koolitusi planeeritud, kuid oleme planeerinud, et ÕMA teemal tehakse eraldi internetilehekülge, kus kõik koolituste ja muud juhendmaterjalid kättesaadavad oleksid. Koolituste temaatika juurde oleks meie hinnangul mõistlik tagasi tulla lähiaastatel, kui saab teha järeldusi muudetud normitehnika eeskirja järgi tehtud mõjude hindamistest.

Õigusaktiga kaasnevaid mõjusid esitatakse avalikkusele poolikult

Punktis 2.2 toodut toetame sisuliselt, kuid mitte esitatud kujul. Eraldi andmebaasi loomise korral oleks tegemist andmete dubleerimisega, kuna mõjude analüüsid on oluliseks osaks seaduse eelnõust ning tulevikus peaksid need olema kõigile kättesaadavad samast andmebaasist, kust seaduse eelnõud, seletuskirjad ja muud asjakohased lisamaterjalid.

27. Mõjuhindamise vähesus ja väike usaldusväärsus on vaid osa õigusaktide mõju analüüsimise probleemidest. Normitehnika eeskirja kohaselt tuleb õigusakti seletuskirjas selgitada, milliseid alternatiivseid abinõusid on eesmärgi täitmiseks kaalutud ja miks on valitud abinõu sobivaim. Tasakaalustatud mõjuhinnaangus tehakse kindlaks ja avalikustatakse nii positiivsed kui ka negatiivsed mõjud (sh kõikehõlmav ülevaade kuludest ja tuludest) või antakse kinnitus mõjude puudumise kohta.

28. Õigusaktide eelnõude seletuskirjasid analüüsid ja ministeeriumides õigusloomega tegelevaid ametnikke küsitledes ilmnes, et üldjuhul põhjendatakse ja õigustatakse õigusakti seletuskirjas seda lahendust, mis eelnõusse kirja on pandud. Teisejärgulisena nähakse vajadust tuua välja nii valitud lahenduse, aga ka alternatiivsete lahendusvariantide kohta pool- ja vastuargumendid. Selle tulemusena esitatakse seletuskirjades valdavalt põhjendus juba langetatud valiku toetamiseks ning sellega kaasnevad positiivsed mõjud. Ka juhuvalimi analüüs näitas, et õigusakti negatiivseid mõjusid seletuskirjades praktiliselt ei käsitleta. Seega ei taga praegune mõjuhindamise korraldus seda, et ametnik oleks eelkõige neutraalne ekspert, kes käsitleb tasakaalustatult kõigi osapoolte huvisid ning kajastab objektiivselt kõiki õigusakti mõjusid.

29. Näiteks selgitasid Vabariigi Valitsuse määruse „Haiglavõrgu arengukava“ ja selle muudatuste väljatöötajad auditi käigus, et õigusakti mõju ei ole seletuskirjas täielikult välja toodud, sest selles ei saa kirjeldada mõju kogu haiglavõrgule kõigis tema nüanssides. Palju teavet mõjude ja lahendusvariantide kohta jääb õigusakti väljatöötajate teada, sh need valikud, mida reguleerimisel kaalutud on. Haiglavõrgu arengukava määruse muutmisel, mille eesmärk oli lükata edasi Rapla ja Põlva haigla ümberkorraldamist üldhaiglast kohalikuks haiglaks, kirjeldati seletuskirjas ainult edasilükkamise vajadust, kuna tol hetkel oli ametnike sõnutsi vaja põhjendada seda poliitilist otsust. Seda hoolimata sellest, et eelnõu väljatöötajad olid ise veendunud ümberkorralduste vajalikkuses.

30. Auditi käigus ilmnes ka, et puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse väljatöötamisel ei lähtunud seadusjärgsete toetuste väljamaksete planeerimisel seletuskirjas tegelikest vajadustest, kuigi toetuste väljamaksmise eest vastutaval ministeeriumil on ülevaade reaalset aastajooksul kuluvast rahast. Sellised kulud kajastatakse riigieelarves arvestuslike kuludena. Kui **arvestuslikud kulud on suuremad** kui eelarves planeeritud, kaetakse need alati ja sellepärast ei muretse seaduse väljatöötaja ka täpse planeerimise pärast konkreetset toetust kehtestava õigusakti eelnõu seletuskirjas ning hiljem ka riigieelarve seletuskirjas.

31. Riigikontrolli hinnangul võib arvestuslike kulude planeerimise viga olla mõistetu täiesti uue toetusliigi kehtestamisel. Kulude planeerimise läbipaistmatus võib kaasa tuua teadliku alaplaneerimise riski, sest võimaldab iga-aastase riigieelarve eelnõu seletuskirjas näidata eelarvet näiliselt väiksemana ega anna tegelikku pilti seaduse mõjust riigieelarvele ning riigi kohustustest. Näiteks oli auditeeritud perioodil eelarves

Arvestuslik kulu – riigieelarve seaduse järgi käsitletakse arvestuslikuna kulusid, mis tekivad automaatselt seaduste alusel, mille täpne suurus sõltub nt pensioni saajate arvust ning nende sissetulekust; selliste kulude osas võib eelarveaastal riigieelarvesse kirja pandud summat ületada.

puuetega inimeste igakuulisteks toetusteks planeeritud summade ning nende iga-aastastes tegelikus väljamaksetes olulised lahknevused. Erinevatel aastatel keskmiselt 45 miljoni euro suurusest toetusest on esialgselt eelarves raha planeeritud vähem kuni 12% ehk aasta kestel on tekkinud vajadus saada lisaraha kuni 5,4 miljonit eurot. Samas on Sotsiaalministeeriumi kinnitusele esitatud Rahandusministeeriumile detailsed arvestused nende kulude tekkimise kohta, mida aga Rahandusministeerium ei ole riigieelarve seletuskirjas pidanud vajalikuks esitada. Samuti puudub riigieelarve seletuskirjast info varasemate perioodide tegelikest väljamaksetest ning võrdlus prognoositud ja tegelike kulude vahel.

32. Riigikontrolli hinnangul muudaks õigusakti mõju analüüsi usaldusväärsemaks see, kui kõik kaalutlused, kuidas probleemi lahendada (sh reguleerimise vajalikkuse põhjendus), oleksid koos olulisemate positiivsete ja negatiivsete mõjude käsitlemisega avalikustatud eraldi õigusakti mõjude analüüsi aruandes, mille piisavust ja asjakohasust kinnitab minister oma allkirjaga. See aruanne tuleks Riigikontrolli hinnangul koos eelnõuga avalikkusele tagasiside saamiseks välja panna enne seda, kui Riigikogu alustab eelnõu menetlemist. Sealtsaaksid nii valitsus kui ka Riigikogu laekunud kommentaaride alusel hinnata valitud lõpplahenduse sobilikkust ja mõjuhinnangute paikapidavust ning pidada vajaduse korral arutelusid selle üle, kuidas probleemi ühiskonna jaoks kõige säästvamalt lahendada.

33. Riigikontrolli soovitusd justiitsministrile: Valmistada 2012. aasta jooksul ette järgmised normitehnika eeskirja muudatused:

- Sätestada nõue, et õigusakti eelnõu kohta esitataks teistele ministeeriumidele kooskõlastamiseks ja valitsusele otsustamiseks seletuskirjast eraldi õigusakti mõjude analüüsi aruanne, mille on allkirjastanud minister ja milles on selgitatud õiguslooja kaalutlusi probleemi lahendamise abinõude valikul ning kirjeldatud erinevate abinõude olulisi mõjusid.
- Reguleerida normitehnika eeskirjas detailsemalt riigieelarveliste mõjude esitamise nõuded, mis tagaksid eelnõu seletuskirjas ülevaate andmise kõigest õigusaktiga kaasnevatest riigieelarvelistest kuludest ja nende arvutuskäikudest.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub esimese ettepanekuga sisuliselt ning on teadlik soovituseni viivatest probleemidest, kuid ei toeta iseseisva mõjude analüüsi kooskõlastamist, mis pikendaks õigusloome protsessi planeeritust veelgi rohkem, kuid ei annaks juurde sisulist lisaväärtust. Eelnõus nähakse ette eraldi kooskõlastamine väljatöötamiskavatsusele, põhimõtteliste küsimuste lahendamisel eelnõu kontseptsioon ja selle kooskõlastamine ning lõpuks veel seaduse eelnõu kooskõlastamine koos selle seletuskirjaga. Leiamd, et kirjeldatud probleemide lahendamiseks on oluline täita mõjude hindamise sisulisi nõudeid ning tuvastatud positiivsed ja negatiivsed mõjud vastavalt kajastada, mitte luua täiendav etapp otsustusprotsessis, mis seisneks analüüsi kooskõlastamises.

Teise ettepanekuga nõustume põhimõtteliselt, kuid leiamd, et kehtiva normitehnika eeskirja vastavad sätted on piisavad ning probleemi lahendamiseks tuleb muuta praktikat.

Riigikontrolli kommentaar: Kui õigusakti mõjude analüüs on mahukas, soovitame selle eraldada seaduse eelnõu seletuskirjast ning esitada seletuskirjas vaid mõjude analüüsi järeldused. Õigusakti mõjude analüüsi aruanne tuleks saata kooskõlastusringile koos eelnõuga ja eraldi etapi loomist selle kooskõlastamiseks Riigikontroll otstarbekaks ei pea.

34. Riigikontrolli soovitus Riigikogu Kantselei direktorile: Korraldada enne seaduseelnõu esimest lugemist Riigikogus õigusakti mõjude hindamise aruande avalik arutelu. Teha arutelu käigus esitatud huvirühmade arvamused ja ettepanekud avalikkusele kättesaadavaks.

Riigikogu Kantselei direktori vastus: Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude puhul lähtutakse Riigikogus sellest, et huvirühmi on eelnõu väljatöötamise etapil juba kaasatud ning et info selle kohta, kellega on konsulteeritud, kelle seisukohtadega arvestatud ning kuidas ettepanekute arvestamata jätmist põhjendatud, on leitav eelnõu seletuskirjast. Täiendava kaasamise (sealhulgas mõjude analüüsi arutamise) vajaduse ja vormi (näiteks kirjalik arvamuse küsimine; osalemine komisjoni istungil, kus arutatakse eelnõud; ümarlaud; avalik kuulamine komisjonis) üle otsustab iga eelnõu juhtivkomisjon, lähtudes eelnõu sisust, puudutatute ringist jm konkreetsete eelnõuga seotud asjaoludest. Kõik huvirühmade arvamused ja ettepanekud on koos teiste eelnõuga seotud materjalidega avalikult kättesaadavad Riigikogu kodulehel. Arvestades menetletavate eelnõude hulka, võimaldaks komisjonide otsusel valikuline avalik arutamine laiemat sihtrühma puudutavate eelnõude puhul arutelu põhjalikumalt ette valmistada ja paremini läbi viia. Meie hinnangul annaks selline korraldus paremaid tulemusi, kui punktis 34 tehtud soovitus.

35. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Kui õigusakti väljatöötamise käigus selgub, et mõnes nõutud valdkonnas oluline mõju puudub, kinnitada seda õigusakti eelnõu seletuskirjas asjakohase lausega.

Haridus- ja teadusministri vastus: Ka seni on õigusaktide eelnõude seletuskirjades välja toodud, kui õigusaktil mõnes eelnõuga puutumust omavas olulises valdkonnas mõju puudub, kuid kindlasti on võimalik seda seletuskirjades selgemini ja täielikumalt kajastada.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub esitatud ettepanekuga põhimõtteliselt, st et tuleb kaardistada erinevad esineda võivad mõjud, kuid nõustuda ei saa sellega, et seletuskirjas peaks esitama lause iga mõju kohta, mis ei esine.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium järgib Riigikontrolli soovitust võimaluste piires ning oma pädevuse piires analüüsime eelnõu mõju kõigis kaheksas valdkonnas. Kui leiame, et mõju mingis valdkonnas puudub, siis kinnitame seda seletuskirjas.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga, täiendame eelnõude seletuskirju vastavalt soovitusele.

Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Põllumajandusministri vastus: Nõustume sellega, et õigusaktiga kaasnevad mõjud ja ka nende puudumine peaksid õigusakti seletuskirjas olema välja toodud piisavalt hästi ja selgelt.

Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitusel. Edaspidi arvestame sellega õigusakti eelnõu seletuskirja koostamisel.

Sotsiaalministri vastus: Ettepanek on problemaatiline.

Sotsiaalministeerium ei ole enamasti pädev otsustama, kas eelnõul on mõju kõigile nimetatud aspektidele (nt keskkonnale) või mitte. Me võime eeldada, et mõju teatud valdkondades puudub, kuid kuna me ei ole teiste valdkondade eksperdid, siis kindlalt me seda väita ei saa. Me saame eeldada ka, et mõju teatud valdkondadele puudub, kui nende valdkondade eest vastutavad institutsioonid kooskõlastusringil kooskõlastavad meie eelnõu vaikimisi. Seega puudub eelnõu autoril vajadus igal juhul kinnitada, et mõju mõnes valdkonnas puudub.

Euroopa Liidu õiguse mõju tuleks hinnata põhjalikumalt

36. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt esitatakse valitsusele heakskiitmiseks Eesti seisukohad Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ja muude Euroopa Liidu asjade kohta, kui need kuuluvad valitsuse pädevusse või kui valitsus peab tulenevalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest esitama eelnõu või muu Euroopa Liidu asja Riigikogule seisukohavõtuks või arvamuse andmiseks. Samuti esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks Eesti seisukohad muude oluliste Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ja Euroopa Liidu asjade kohta, kui seda peab oluliseks peaminister või minister.

37. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse alusel tuleb valitsusel esitada Riigikogule arvamuse andmiseks oma seisukohad selliste ELi õigusaktide eelnõude kohta, mis eeldavad seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist või kui eelnõu vastuvõtmisega kaasneb oluline majanduslik ja/või sotsiaalne mõju.

38. Selle nõude täitmine tähendab, et ministeerium, kes on määratud Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemise eest vastutavaks, analüüsib õigusakti sotsiaalseid ja majanduslikke, aga ka muid olulisi mõjusid, kaasates teisi ministeeriume ja huvirühmi. Kui selgub, et ELi õigusakti vastuvõtmisega kaasnevad Eestile olulised mõjud või ELi õigusakti reguleerimisalast tulenevalt on tõenäoliselt vaja muuta riigisiseseid seadusi, koostab ministeerium Eesti seisukoha eelnõu ning esitab selle Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus heakskiidetud seisukoht on aluseks Eesti esindajate tegevusele Euroopa Liidu nõukogu töörühmas.

39. Kõige õigem aeg mõjude hindamiseks on seega kohe vahetult pärast seda, kui Euroopa Komisjon on esitanud uue õigusakti eelnõu Euroopa Liidu Nõukogule ja Euroopa Parlamendile arutamiseks. See aga eeldab, et ministeeriumil on planeeritud raha ka ELi õigusaktide analüüsimiseks.

Sageli on tegemist olukorraga, mis eeldab Eesti seisukoha kiiret väljatöötamist.

40. Riigikontroll analüüsis, kuidas on eksperdivalimisse kuulunud ministeeriumid korraldanud Euroopa Liidu õigusaktide mõju hindamise. Leidsime, et Sotsiaalministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi õigusloome juhistes on ette nähtud mõjude hindamine ka Euroopa Liidu õigusaktide puhul.

41. Keskkonnaminister andis auditi kestel käskkirja, mille kohaselt tuleb hinnata Euroopa Komisjoni algatuse sotsiaalmajanduslikku ja keskkonnamõju, samuti mõju eelarvele ja riigiasutustele siis, kui valmistatakse ette Eesti seisukohta eelnõu kohta. Kui mõju ei ole, tuleb seda põhjendada. Sotsiaalministeeriumi kantsleri käskkirjaga juba 2007. aastal kinnitatud poliitikakujundamise juhend kehtis ka Euroopa Liidu õigusloome kohta, aga selle juhendi kohaselt hinnati õigusloomeametnike sõnutsi ELi õigusaktide mõju harva. Sotsiaalministeeriumi ametnikud nentisid, et ELi õigusakti valitsusse seisukohavõtuks saatmise eelduseks ei ole õigusakti eelnõuga kaasnev oluline sotsiaalne või majanduslik mõju, vaid hinnatakse peamiselt seda, kas õigusakti vastuvõtmise tõttu tuleb hiljem teha muudatusi riigisisestes seaduses.

42. Intervjuudest õigusloomeametnikega selgus, et ELi õigusakti eelnõu menetlusse Euroopa Liidu nõukogu töörühmas ja Eesti seisukohtade kujundamisesse valdavalt huvirühmi ei kaasata. Peamiseks põhjuseks tuuakse ELi dokumentide juurdepääsupiirang. Näiteks on eespool viidatud keskkonnaministri käskkirjas sätestatud, et sotsiaalpartnerite esindajatele ei tohi väljastada ELi nõukogu töörühma memo, alaliste esindajate kohtumise memo, ministrite nõukogu memo ja komisjoni komitee kohtumise memo, mis sisaldab asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet, sh teiste liikmesriikide seisukohti. Komisjoni esitatud esimese eelnõu versiooni asjus, mis on avalik, konsulteeritakse vajaduse korral ka huvirühmadega.

Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel puuduvad sageli mõjuhinnangud

43. Riigikontroll analüüsis samuti, kas Euroopa Liidu õigust ülevõtvate või rakendavate seaduste seletuskirjades on välja toodud õigusakti mõju majandusele, keskkonnale ja teistele nõutud kaheksale valdkonnale. Juhulvalimisse sattunud seaduse terviktekstidest paistavad ELi õigust ülevõtvad või rakendavad seadused (8) riigisiseseid küsimusi reguleerivate seaduste (17) kõrval mõjude enama hindamise poolest pisut silma. Kõigi nõutud mõjuvaldkondade peale kokku olid mõjud ELi õigust ülevõtvate seaduste seletuskirjades täielikult hindamata kokku 48% juhtudest ja ainult riigisiseseid küsimusi reguleerivate seaduste seletuskirjades 60% juhtudest. Mõlemal juhul võib järeldada, et kohustust analüüsida õigusakti mõju sageli ei täideta (vt lisa A).

Kas teadsite, et

Euroopa Liidu direktiivid tuleb neis nähtud tähtjaks liikmesriigi õiguskorda riigisisese õigusaktiga üle võtta. Euroopa Liidu määrused on otsekohalduvad, kuid vahel on määruste rakendamiseks vaja vastu võtta riigisiseseid seadusi.

44. Mõjusid ei olnud kõigis mõjuvaldkondades hinnatud üheski ELi õigust ülevõtva või rakendava seaduse seletuskirjas. Kõige sagedamini oli nendes hinnatud õigusaktide majanduslikku mõju ning mõju riigi- ja omavalitsuste töökorraldusele (mõlemat seitsmel juhul). Viiel juhul oli välja toodud sotsiaalne mõju.

45. ELi õigusloome mõjutab Eesti õigusloomet üha enam. Riigikontroll leiab, et huvirühmi tuleks seisukoha kujundamisesse kaasata nii siis, kui õigusakti eelnõu menetlus Euroopa Liidus algatatakse ja kulgeb, aga ka hilisemas õigusakti ülevõtmise või rakendamise seaduse väljatöötamise

faasis. Kaasamine aitab selgitada välja ELi direktiivi või määruse peamised mõjud Eesti ettevõtjaile ja teistele huvirühmadele, aga hõlbustab ka uutest nõuetest teavitamist. Riigikontrolli hinnangul ei tohiks ministriumid kaasamise ja õigusakti mõjude hindamise põhimõtete kasutamisel vahet teha riigisisel ja Euroopa Liidu institutsioonides toimuval õigusloomel. Ministriumidele tuleks anda selged juhised, kuidas huvirühmasid ELi õigusloomesse kaasata olukorras, kus eelnõud ja muud dokumendid on osaliselt või täielikult juurdepääsupiiranguga. Riigikontrolli hinnangul peaksid huvirühmad olema kaasatud valitsuse seisukohtade kujundamisesse ELi õigusaktide eelnõude kohta ning olema neist ka teadlikud. Kui ELi direktiiv on vastu võetud, siis seda üle võttes on Riigikontrolli hinnangul liiga hilja analüüsida, millist mõju seadus Eestis avaldab. Pärast seda, kui Euroopa Liit on reguleerimisviisi otsustanud, on Eestil oma õiguse kujundamisel piiratud valikuvõimalused.

46. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: Reguleerida 2012. aasta alguseks väljatöötatavas mõjude hindamise juhendis mõjude hindamise korda Euroopa Liidu õigusloomealgatuste puhul.

Justiitsministri vastus: Nõustume, et Euroopa Liidu algatustega seonduv mõjude hindamine enne õigusakti valmimist on oluline ja seda tuleb reguleerida selliselt, et mõjusid ka seal hinnataks, kuid ei nõustu, et viidatud juhend oleks selleks õige koht, kuna juhendis ei reguleerita mõjude hindamise korda.

47. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile:

- Rakendada riigisisesse õigusloomesse huvirühmade kaasamise põhimõtteid ka Euroopa Liidu õigusloomes.
- Selgitada välja ELi õigusakti oluline mõju kohe pärast Euroopa Komisjoni algatust, võtta mõjuhinnang aluseks Eesti seisukoha väljatöötamisel ning esitada mõjude hindamise aruanne koos muude algatust puudutavate materjalidega Vabariigi Valitsusele Eesti seisukoha heakskiitmiseks.

Haridus- ja teadusministri vastus: Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude menetlusse kaasatakse ka praegu huvirühmi, kelle arvamusi kasutatakse eelnõude mõjude hindamisel ja Eesti seisukohtade kujundamisel, kuid siinkohal tuleb arvestada Euroopa Liidu otsustusprotsessi erisustega, sh mitmete dokumentide juurdepääsupiirangutega. Haridus- ja Teadusministeerium ei sea aga kahtluse alla vajadust analüüsida Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemise võimalikult varajases etapis riigisisesele õigusele kaasnevaid mõjusid. Selle senisest paremaks rakendamiseks tuleks kokku leppida ühtsetes reeglites ja vastavalt täiendada Euroopa Liidu dokumentide riigisisest menetluskorda.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub soovitustega.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeeriumi valitsemisala tegevust puudutab Euroopa Liidu õigusloome vähemal määral kui mõne teise

ministeeriumi (nt sotsiaalministeerium, keskkonnaministeerium) valitsemisala. Kaitseministeerium kaasab huvirühmi ja teeb seda ka edaspidi Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise protsessis. Viimasena võib tuua näite kaitsehangete direktiivi ülevõtmisest, mille ülevõtmise protsessi kaasati huvirühmana ministeeriumi poolt Eesti Kaitsetööstuse Liit.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega ning põhimõtteliselt rakendame riigisisesse õigusloomesse huvirühmade kaasamise põhimõtteid ka ELi õigusloome protsessis. Oleme vastavas korras sätestanud vajadusel riigisisese töögrupi moodustamist, samuti sotsiaalpartnerite teavitamist ja vastavaid piiranguid. Kaalume võimalusi ELi õigusakti olulise mõju hindamise toomiseks üheks vahetult Euroopa Komisjoni algatusele järgneva tegevuseks.

Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Põllumajandusministri vastus: Nõustume, et huvirühmade kaasamine on Euroopa Liidu õigusloome puhul sama tähtis kui siseriikliku õigusloome puhul. Meie valitsemisalas toimub Euroopa Liidu institutsioonide välja töötatud olulisemate eelnõude puhul huvirühmade kaasamine osaliselt juba täna. Olulisemaid küsimusi arutatakse näiteks Põllumajanduse ja Maaelu Arengu Nõukogus (PMAN) ja Kalandusnõukogus. Lisaks sellele on näiteks ühise põllumajanduspoliitika tuleviku arutamiseks toimunud kahe viimase aasta jooksul ligi kümme seminari ja konverentsi huvirühmadele, kus neil on alati olnud ka võimalus oma arvamuse avaldamiseks. See on võimaldanud nende seisukohtadega maksimaalselt arvestada Eesti tervikpositsioonide koostamisel.

Samas märgime, et Euroopa Liidu institutsiooni õigusakti olulist mõju on keeruline hinnata põhjalikult kahel põhjusel. Esiteks on algatuse raamistik üsna lühike, sageli jõuab eelnõu töögruppi paari nädala jooksul algatuse avaldamisest arvates. Kuivõrd enamasti on töögrupis vaja Vabariigi Valitsuse mandaati, pole võimalik mõjusid põhjalikult hinnata selle nädala jooksul, mis jääb seisukoha väljatöötamiseks. Teiseks, reeglina muutuvad algatused eelnõu menetlemise käigus märkimisväärselt, mistõttu tuleks esialgu välja selgitada Eestile ebasoodsamad positsioonid ning püüda neid muuta ning seda saab teha ka ilma väga põhjaliku mõjuhindanguta. Põhjalikum mõjuhindang on õigustatud faasis, kus eelnõu selged jooned hakkavad juba välja kujunema ning sageli tuleb hinnata pigem üksikpositsioonide muutumise mõju kui eelnõu tervikut. Seega peaks lähenemine mõjude hindamisele EL eelnõude puhul olema paindlikum ning pigem vajaduspõhine kui selgelt ajaliselt määratletud valitsusse positsioonide esitamisega. Samas nõustume, et mõjuhindangu osa võiks valitsuse poolt kinnitatavate seisukohtade seletuskirjades olla põhjalikum kui senini.

Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega.

Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega.

Siseministri vastus: Siseministeerium kaasab eelnõude väljatöötamise protsessi erinevaid huvigruppe. Oleme rakendanud nimetatud põhimõtet ka Euroopa Liidu alases õigusloomes (kutsunud kokku töögrupe direktiivide ülevõtmiseks, samuti saatnud eelnõusid kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks erinevatele puudutatud huvigruppidele). Esitatud ettepanekud ja arvamused kajastame õigusakti eelnõu seletuskirjas või selle lisas, kui eelnõudel on lisatud kooskõlastamise tulemuste tabel. Kindlasti püüame senist praktikat jätkata ja ka tõhustada.

Euroopa Liidu õigusakti olulise mõju väljaselgitamist kohe pärast Euroopa Komisjoni algatust täidame juba praegu. Kui Euroopa Komisjoni algatus puudutab Euroopa Liidu õigusakti eelnõu, kajastub eelnõu vastuvõtmisega seotud majanduslike, õiguslike ja sotsiaalsete tagajärgede analüüs Vabariigi Valitsuse seisukohtades, mille antud Euroopa Liidu õigusakti raames koostame.

Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeeriumi kantsleri 4. aprillil 2011 käskkirjaga nr 16 kinnitatud poliitikakujundamise protseduur kehtib ka Euroopa Liidu algatatud õigusaktide puhul.

48. Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: Keskenduda 2012. aasta alguseks väljatöötatavas kaasamise juhendis huvirühmadele info kättesaadavuse küsimusele. Selgitada ministeeriumidele, milliseid ELi õigusakte ja menetlusedokumente nad võivad huvirühmadele edastada ning kuidas teavitada huvirühmi seisukohtadest, mida Euroopa Liidu õigusloomemenetluses esindatakse.

Riigisekretäri vastus: Tulenevalt Vabariigi Valitsuse reglemendi rakendamisest ja „Õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018“ on hetkel läbivaatamisel ja uuendamisel nii Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirjad, kaasamise hea tava kui ka Euroopa Liidu dokumentide menetluskord. Selle käigus vaadatakse üle ka senine kaasamise ja mõjude hindamise praktika Euroopa Liidu asjades ning selle kitsaskohad. Seoses eelviidatud dokumentide vastuvõtmisega ja plaanitavate töökorralduslike plaanide muutmisega Riigikantselei ja Välisministeeriumi vahel (Riigikantseleist saab ka alaliste esindajate komitee koostamise koordinaator, seega toimub kogu valitsuse EL koordinaatsioon Riigikantselei eestvedamisel) on 2012. esimeses pooles kavas üle vaadata ka hetkel kehtiv EL dokumentide menetlemise kord ning see kaasajastada. Hea praktika näitena võib siinkohal nimetada „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011–2015“ koostamist, kus on väga olulisel kohal kaasamine nii osalusveebi osale.ee kaudu kui ka suunatud kaasamisseminaride kaudu.

Viimase nelja aasta jooksul ei ole olukord mõjude hindamise osas paranenud

49. Aastal 2007 koostas Justiitsministeerium ülevaate ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsist. Võrreldes ülevaate tulemusi selle auditi juhuvalimi analüüsi käigus saadud andmetega, selgub, et viimase nelja aasta jooksul ei ole mõjude hindamise kvaliteet õigusloomes paranenud. Jätkuvalt piirduakse seaduseelnõude seletuskirjades peamiselt vaid mõju objekti kirjeldamisega ja harvadel juhtudel on prognoositud ka osa kaasnevatest mõjudest. Üldjuhul hinnatakse ja kirjeldatakse üksnes mõjusid, mis ilmnevad eelnõu väljatöötava ministeeriumi valitsemisalas.

50. Mõjude väljatoomine seaduseelnõude seletuskirjades on võrreldes 2007. aastaga isegi halvenenud (vt tabel 2). Lisaks ei esitata seletuskirjades üldjuhul ka alternatiivsete lahenduste võrdlusi.

Tabel 2. Mõjude hindamise esitamine seletuskirjades aastal 2007 ja 2011

Mõjude hindamine seletuskirjas	Justiitsministeeriumi 2007. a ülevaade ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsist (esinemise protsent kõigist vaadeldud õigusaktidest)	Riigikontrolli 2011. a auditi juhuvalimi analüüs (esinemise protsent kõigist juhuvalimi õigusaktidest)
Mõjusid ei ole hinnatud või on hinnatud mõningal määral ja esitatud seletuskirjas ilma analüüsita.	67	80
Arvandmeid ei ole mõjude analüüsimisel kasutatud.	33	44
Eelnõu välja-töötamise aluseks olevale strateegiale või arengukavale ei ole seletuskirjas viidatud.	39	76

Allikas: Justiitsministeeriumi 2007. aasta uuring „Ülevaade ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsist“ ja Riigikontroll

Justiitsministeerium ei ole õigusaktide mõju analüüsi meetodika ellurakendamisel soovitud tulemusi saavutanud

Kas teadsite, et

aastal 2007 seadis Justiitsministeerium oma tegevuskavas eesmärgiks luua õigusaktide mõju ja rakenduspraktika sisulise analüüsi süsteem, mille vahetuks väljundiks seati regulaarne õigusaktide mõju ja rakenduspraktika sisuline hindamine.

Aastal 2008 oli tegevuskavas eesmärgiks ja väljundiks töötada välja õigusaktide mõju hindamise kontseptsioon.

Aastal 2009 seati jällegi eesmärgiks õigusaktide mõju ja rakenduspraktika sisulise analüüsi süsteemi loomine ja käivitamine. Tulemuseks planeeriti olukorda, kus mõjude analüüsi süsteem on käivitunud ja mõjud on analüüsitud.

Aastal 2010 oli tegevuskavas eesmärgiks täpsustada õigusloome protsessi reegleid, üheks väljundiks õigusaktide mõjude hindamise kontseptsiooni heakskiit Vabariigi Valitsuses ning vajalike õigusaktide muudatuste väljatöötamine.

51. Sarnaselt 2007. aasta tulemustega ei kajastu enamasti seletuskirjades ka uuringud, mille alusel on õigusaktide mõju kohta järeldusi tehtud, ning puuduvad viited kasutatud andmete allikale. Uuringuid ei koguta ühtsesse andmebaasi ning nende kättesaadavusega laiemale üldsusele on probleeme.

52. Justiitsministeeriumi tegevuskavas on alates aastast 2007 kavandatud mitmeid algatusi, et parandada valitsuse ettevalmistatavate eelnõude mõju analüüsi kvaliteeti ja käivitada uus mõjuhindamise süsteem. Plaane on pidevalt muudetud ja sisuliselt ei ole jõutud toimiva mõjuhindamise korralduseni, mis tagaks kehtiva normitehnika eeskirja sisulise täitmise ja looks eeldused ambitsioonikamate plaanide elluviimiseks. Õigusaktide mõju hindamine ei toimu seniajani ühtsetel alustel ja hindamise üle puudub järelevalve. Samuti ei koguta ega vahendata asjakohast parimat praktikat.

53. Õigusaktide mõju analüüsimist on viimastel aastatel arendatud valdavalt ELi struktuuritoetusi kasutades. Programmi „Parema õigusloome arendamine“ kogueelarveks on ligikaudu 2,77 miljonit eurot (43,3 mln kr). Õigusaktide mõju analüüsi süsteemi kujundamiseks ning tõhusate tugistruktuuride loomiseks planeeritud eelarve moodustab kogueelarvest 15% (ca 416 000 eurot). 2011. aasta maiks oli sellest kasutatud ca 127 000 eurot, järgnevateks tegevusteks kuni aastani 2015 saab kulutada veel 288 941 eurot (4,52 mln kr). Selle rahakasutuse seniseks käegakatsutavaks tulemuseks on Riigikogus 2011. aasta alguses heakskiidetud poliitikasuuniste dokument „Õiguspoliitika arengusuunad 2018“ (edaspidi ÕPA).

54. ÕPA alusdokumentide hulka kuulub ka Justiitsministeeriumis 2009. aastal välja töötatud õigusaktide mõju hindamise kontseptsioon, mis muu hulgas sisaldab ka üldiseid korralduslikke juhiseid mõjuhindamise paremaks korraldamiseks. Seda ei ole ministeeriumid praeguseks kasutama ega rakendama asunud, viidates kontseptsiooni osas poliitilise

kokkuleppe puudumisele, õigusaktide mõju hindamise juhiste ebaselgusele ning personali ja vastava koolituse puudusele. Pigem soovitakse tõsisemalt hakata rakendama ministeeriumites juba väljatöötatud omi juhendeid.

55. 2009. aasta tööplaanis seadis Justiitsministeerium eesmärgiks esitada kooskõlastamisele saadetud eelnõude kohta märkusi, kui need ei sisalda nõuetekohast mõjude analüüsi. Siiani on seda tehtud vaid pisteliselt ning Justiitsministeeriumi väitel ei ole käesoleva hetkeni olnud ka Riigikogu otsuse puudumise tõttu alust ministeeriumidelt mõjuhindamise reeglite järgimist nõuda. Õigusakti mõjude analüüsi nõudeid pole õigusaktide väljatöötamisel alati arvestanud ka Justiitsministeerium ise.

56. Justiitsministeerium tegi viimased sisulised õigusakti mõjude analüüsi arendused 2009. aasta lõpus, kui Vabariigi Valitsus otsustas, et justiitsminister tutvustab õigusakti mõjude analüüsi kontseptsiooni Riigikogus. Sellega liideti jooksvalt ÕPA ning kiideti tervikuna heaks käesoleval aastal. Viimase kahe aasta jooksul ei ole Justiitsministeerium mõju hindamise süsteemi kvaliteedi praktiliseks parandamiseks konkreetseid tegevusi ellu viinud.

57. See on üheks põhjuseks, miks õigusakti mõjude hindamine on ministeeriumides erineval tasemel. Justiitsministeerium on siiski seisukohal, et koostada tuleb ühtne juhend ning see on Vabariigi Valitsuse relemendi alusel kavandatud välja töötada 1. jaanuariks 2012, lähtudes õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioonist. Juhendi väljatöötamise eest vastutab Justiitsministeerium.

58. Riigikontrolli hinnangul on Justiitsministeeriumil olnud mitme aasta vältel võimalik aktiivselt suunata õiguspõhiste hindamise arengut. Seda nii nõustamise, pideva seire, parima praktika koondamise kui ka järelevalve vormis. Struktuuritoetuste programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames loodud mõjuhindamise juhendid ei rakendu iseenesest või üksnes sanktsiooni kartuses. Seetõttu on vaja

- kokku leppida, millise metoodikaga eri mõjuvaldkondades mõjusid minimaalselt hinnata tuleks;
- lihtsustatud ja konkreetseid selgitusi, mida mõjuanalüüs tähendab ning mida konkreetselt ametnikelt oodatakse. Ametnikud ei tunne kõiki meetodeid, kuidas mõjusid hinnata, ja ainuüksi nõue mõjusid hinnata, tekitab õigusloomega tegelevates ametnikes segadust.

59. **Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** Täpsustada 2012. aasta jooksul õigusaktide mõju analüüsi koordineerimise ülesandeid ministeeriumi põhimääruses.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium leiab, et mõjude analüüsi koordineerimise lisamine põhimäärusesse ei aita kaasa tänase olukorra parandamisele.

**Ministeeriumisisesid
kordasid kaasamise ja
mõjude hindamise kohta ei
rakendata**

60. Õigusakti mõjude analüüsi kvaliteet sõltub lisaks üldisele koordineerivale tegevusele ka ministeeriumide tavadest ja praktikast. Riigikontroll analüüsis eksperdivalimi alusel, kas nõrka kesket koordineerimist kompenseerivad ministeeriumides väljatöötatud juhendid.
61. Keskkonnaministri 25.10.2006. aasta käskkirjaga kinnitatud „Õigustloovate aktide eelnõude koostamise ja menetlemise korras“ on ette nähtud, et seletuskirjas eelnõu eesmärgi, mõjude hindamise ja kaasamise osade koostamisel lähtutakse vastavatest põhimõtetest ministeeriumis. Ministeeriumis on välja töötatud põhjalik mõjude hindamise juhend, mida ametnike väitel põhimõtteliselt järgitakse. Riigikontrolli eksperdi- ja juhuvalimi analüüs näitas, et ministeeriumis ettevalmistatud õigusaktide eelnõude seletuskirjad ei olnud õigusakti mõju selgitamisel nii detailsed, nagu on nõutud ministeeriumis välja töötatud „Õigusaktide ja strateegiadokumentide eelnõude mõjude eelhindamise ja huvirühmade kaasamise teabe eelnõu seletuskirjas esitamise juhendis“.
62. Keskkonnaministeeriumi ametnike väitel kontrollitakse õigusosakonnas õigusakti eelnõu ja seletuskirja vastavust kehtestatud õigusaktidele ning majasisestes juhendites kokku lepitud kriteeriumitele. Selline kohustus on ette nähtud ka kaasamise ja mõjude hindamise kohta seletuskirjas teabe esitamise juhendis.
63. Sotsiaalministeeriumi kantsleri poliitikakujundamise protseduuri reguleeriv käskkiri 2007. aastast annab põhjalikke juhtnõure huvirühmade kaasamise korraldamiseks ja õigusakti mõju väljaselgitamiseks. Paraku ametnike hinnangul sellest käskkirjast praktikas veel ei lähtuta.
64. Sotsiaalministeeriumi õigusosakond kontrollib formaalselt, kas eelnõu seletuskiri vastab kantsleri käskkirjaga kinnitatud poliitikakujundamise protseduurile, st kas sisaldab peatükki mõjude ja kaasamise kohta. Sisulist kontrolli huvirühmade kaasamise üle ei tee ka avalike suhete osakonna koosseisu kuuluv teavituse peaspetsialist, sest personalivoolavus on suur ning kaasamise valdkonnaga tegeleb vaid üks uus ametnik.
65. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, Haridus- ja Teadusministeeriumis ning Justiitsministeeriumis konkreetsed õigusaktide mõju hindamist käsitlevad juhendid puuduvad või on liialt üldised ja aegunud. Ministeeriumides ollakse ka äraootaval seisukohal, millised on Justiitsministeeriumi koostatavad uued ühtsed juhendid.
66. Riigikontrolli hinnangul peaksid ministeeriumid kehtivad sise-eeskirjad üle vaatama, kui need on aegunud, siis uuendama, kui neid ei saa rakendada, siis kehtetuks tunnistama. Võib olla täiesti piisav, kui neid kordi ametnikele uuesti tutvustatakse ning ministeeriumides viiakse läbi koolitused nende rakendamiseks. Uue mõjuhindamise korra kehtestamisel peaks arvestama ministeeriumide parimat praktikast ning valdkonna eest vastutavate ministeeriumide ettepanekuid.
67. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning sotsiaalministrile:** Võtta ministeeriumis kehtestatud asutusesisene õigusloomekord või õigusaktide mõju analüüsimise juhend kasutusele, tunnistada järgimist

mittevõimaldavad korrad kehtetuks või muuta need selliseks, et nendest oleks võimalik huvirühmade õigusloomesse kaasamisel ja õigusakti mõju analüüsimisel juhinduda.

Keskkonnaministri vastus: Oleme ette valmistanud asutusesisese õigusloomekorra muudatused. Nimetatud muudatused on plaanitud jõustuma peale Vabariigi Valitsuse määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ vastuvõtmist.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeerium jääb kantsleri käskkirjaga nr 16 4. aprillil 2011 kinnitatud poliitikakujundamise protseduuri kasutamise juurde. Tegemist on kantsleri 11. juuli 2007 käskkirjaga nr 60 kinnitatud protsessi parandatud ning lihtsustatud mudeliga, millel on eri tasandi juhtide konsensuslik heakskiit. Protseduuri kasutamist toetavalt panustame ametnike koolitusse, menetluse tehnilise juhendi väljatöötamisse jms.

Välist kvaliteedikontrolli mõjude analüüsi üle sisuliselt ei tehta

68. Üks põhjus, miks õigusaktide mõjude analüüs on Riigikontrolli arvates takerdunud, seisneb välise objektiivse kvaliteedihindaja puudumises. Selleks, et tagada õigusakti mõju analüüsimise kvaliteeti, peab olema sisse seatud mõjuanalüüsi piisavuse ja õigsuse kontrollimise süsteem, kus kontrollija arvamus mõjude analüüsimise kohta on määrav ja tõsiseltvõetav ning õigusaktide mõju analüüsi nõuete täitmata jätmise korral on tal võimalus õigusakti eelnõu enne valitsusse saatmist täiendamiseks ministeeriumisse tagasi saata.

69. Ministeeriumid peavad oma pädevusest tulenevalt ja vastavalt oma sisekordadele kontrollima, kas nende valitsemisalasse kuulavas valdkonnas on teistes ministeeriumides väljatöötatud õigusakti mõju seletuskirjades piisavalt ja õigesti välja toodud. Auditi käigus aga selgus, et sellele pööratakse ministeeriumides küll tähelepanu, kuid kontrollimine ei ole süsteemne. Pigem piirdub kontroll sellega, kas mõju on valdkonnale üldse välja toodud, ning ei kontrollita seda, kui piisavalt see mõju on käsitletud.

70. OECD on soovitanud, et õigusakti mõjude analüüsi süsteemi arendamisega tegeleksid õigusloomeorganid ise, aga õigusakti mõjude analüüsi kvaliteeti peaks kontrollima mõni (õigusakti väljatöötamisega tegelevast ministeeriumist) väline sõltumatu organ³.

71. Eestis on normitehnika reeglite täitmist, mille üheks osaks on ka õigusakti mõju hindamine, jälginud peamiselt Justiitsministeerium. Justiitsministeeriumi pädevuses on põhimääruse järgi koordineerida õigusloomet, sh töötada välja normitehnika üldpõhimõtted ja kontrollida ministeeriumides väljatöötatud õigusaktide eelnõude neile vastavust. Ka Riigikantselei kontrollib vastavalt oma põhimäärusele Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude põhiseadusele ja teistele seadustele vastavust, mille üks osa on Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude normitehnika eeskirjale vastavuse kontroll. Lõppastmes on Vabariigi Valitsuse

³ OECD Reviews on Regulatory Reform „Regulatory Impact Analysis – A Tool for Policy Coherence“ OECD, 2009, lk 50.

pädevuses õigusakti eelnõu koos seletuskirjaga heaks kiita või nõuete täitmata jätmise tõttu tagasi lükata.

72. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse alusel⁴ peab Riigikogus algatav seaduse eelnõu vormistusest vastama Riigikogu juhatus kehtestatud normitehnilistele eeskirjadele. Eelnõu Riigikogu menetlusse võtmise otsustab Riigikogu juhatus kolme tööpäeva jooksul, arvates eelnõu üleandmisest, aga kui Riigikogu juhatus leiab, et eelnõu ei vasta neile nõuetele, tagastab ta eelnõu algatajale või esitajale. Riigikogu normitehniliste eeskirjade kohaselt tuleb õigusakti seletuskirjas selgitada seaduse vastuvõtmisest eeldatavasti tulenevaid: 1) demograafilisi ja sotsiaalseid tagajärgi; 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; 3) mõju majandusele, sh ettevõtlusele, tööhõivele ning inflatsioonile; 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale; 5) mõju regionaalarengule; 5) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, sh avaliku sektori suurenemisele või selle vähenemisele ja täienduskoolituse vajadusele; 6) seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi.

73. Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond nõustab vastavalt oma põhimäärusele Riigikogu ja tema organeid õigus-, parlamentaarse kontrolli, majandus-, sotsiaal-, avaliku halduse jm valdkondades ja Euroopa Liidu küsimustes. Samuti annab nõu Riigikogu põhiseaduslike ülesannete täitmisel ja analüüsib Riigikogu menetlusse esitatud õigusaktide eelnõusid, sh aitab koostada Riigikogu juhatus õigusakte.

74. Ühegi juhuvalimisse kuulunud õigusakti puhul ei ole Riigikogu juhatus keeldunud ega ka Riigikogu Kantselei soovitanud keelduda õigusakti menetlusse võtmisest põhjusel, et esitatud eelnõu ei vasta Riigikogu normitehnilistele eeskirjadele mõju analüüsi osas.

75. Üheks õigusakti mõju analüüsi kvaliteedi parandamise võimaluseks peetakse seda, kui ministrid isiklikult õigusmõjude analüüsi aruande allkirjastavad. Teine võimalus on panna õigusakti eelnõu mõjude analüüsi lõpparuanne avalikule arutelule (vt ka p 33).

76. Riigikontrolli hinnangul on Eestis selle kõrval, et ministeeriumide tehtav väline kvaliteedikontroll ei toimi, probleemiks mõjuhindamise täpsemate juhendite puudumine. Kui puuduvad hindamise alused, siis pole millelegi toetudes võimalik mõjuhindamise kvaliteeti ja piisavust ei formaalselt ega ka sisuliselt kontrollida. Lisaks on lahtine, kes ÕPA rakendamisel välise kvaliteedikontrollija ülesandeid täitma asub ja teistes ministeeriumides tehtud mõjuhindamise piisavust ja sisu kontrollima hakkab.

77. Riigikontrolli soovitused justiitsministrile:

- Valmistada 2012. aasta jooksul ette normitehnika eeskirja muudatus ja sätestada nõue, et õigusakti eelnõu kooskõlastuskirjas kinnitab minister nõustumist mõjude hindamise tulemuste ja piisavusega oma valdkonnas.
- Leppida õigusmõjude hindamise juhendi väljatöötamisel ministeeriumidega kokku erinevates valdkondades õigusmõjude

⁴ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, § 92 lg 1 ja 93 lg 1 ja 3.

hindamise miinimumreeglid (mida, millal ja kuidas hinnata).
Seejuures arvestada ministeeriumide parimaid praktikaid
õigusmõjude hindamisel.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium ei nõustu esimese soovitusel, kuna olukorras, kus minister allkirjastab õigusakti eelnõu ja selle juurde kuuluva seletuskirja, on ilmselge, et tekib vastutus nende sisu osas. Täiendavalt ühele peatükile allkirja andmist ei saa pidada mõistlikuks.

Teise ettepanekuga nõustume osaliselt. Mõjude hindamise miinimumreeglid saavad olema täpsemalt reguleeritud uuendatud normitehnika eeskirjas ja Vabariigi Valitsuse otsusega kinnitatavas mõjude hindamise metoodikas. Täpsemalt küsimusele, mida / milliseid mõjusid hinnata, leiab vastuse ulatuslikest kontrollküsimustikest, mis avavad kuut peamist mõjuvaldkonda. Küsimusele, millal mõjusid hinnata, seavad raamistiku uuendatud normitehnika eeskirjas sätestatud oluliste mõjude määratlemise kriteeriumid. Parim lahendus, kuidas ja millise metoodika alusel tuvastatud olulisi mõjusid hinnata, peaks meie hinnangul jääma mõjude hindaja enda otsustada ja kooskõlastamisele esitatavates dokumentides põhjendada.

Riigikontrolli kommentaar: Esimese ettepanekuga toetab Riigikontroll Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikes 4 sätestatud kohustust.

78. Riigikontrolli soovitus Riigikogu Kantselei direktorile:

Kontrollida Vabariigi Valitsuse esitatud õigusaktide eelnõude menetlusse võtmisel põhjalikumalt, kas eelnõud vastavad Riigikogu normitehnika eeskirjale, ja anda Riigikogu juhatusele arvamus, kas mõjuhindamise nõuded on täidetud kõigis nõutud valdkondades.

Riigikogu Kantselei direktori vastus: Riigikogu juhatus kontrollib Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ette nähtud kolme tööpäeva jooksul, kas algatatud eelnõu osas on täidetud formaalsed nõuded ehk kas eelnõul on vajalikud allkirjad, lisamaterjalid jms – ja otsustab seejärel eelnõu menetlusse võtmise või tagastab algatajale. Eelnõu sisuline läbivaatamine, sealhulgas mõjude analüüsi nõuetele vastavuse hindamine, toimub menetluse järgmises faasis juhtivkomisjonis. Eelnõude tagastamine enne menetlusse võtmist põhjendusega, et puudub mõjude analüüs, tekitab opositsiooni jaoks, kellel on eelnõude ettevalmistamiseks kasutada märkimisväärselt väiksemad ressursid kui valitsusel, ebasoodsama olukorra, ja võiks ebaproportsionaalselt kitsendada põhiseadusega ettenähtud seadusandliku initsiatiivi õigust.

Olen arvamusel, et optimaalseima lahenduseni jõudmiseks tuleks mõjude analüüsiga alustada samaaegselt eelnõu väljatöötamisega ning Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude puhul peaks selle kontroll olema toimunud Justiitsministeeriumis või Riigikantseleis enne eelnõu Riigikogule esitamist. Lisaks on Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude menetlemise aeg erinevatel põhjustel Riigikogus põhjaliku mõjude analüüsi läbiviimise korraldamiseks tihti liiga lühike. Kui eelnõu juhtivkomisjon peab vajalikuks eelnõu mõjusid täiendavalt analüüsida, on tal võimalus korraldada avalik arutelu, pöörduda täiendava info saamiseks vastava ministeeriumi või Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna poole või tellida täiendav analüüs teadlastelt või ekspertidelt.

Huvirühmade kaasamine õigusloomesse

Kõikide sihtrühmade huvid ei ole õigusloomes võrdselt esindatud

Kas teadsite, et

kaasamise hea tava on põhimõtete kogum, millest lähtuvalt teevad koostööd kodanikuühendused, huvirühmad, avalikkus ja avalik sektor.

Kaasamise hea tava on koostanud 2005. aastal Riigikantselei ja mõeldud soovituslikuna nii avalikule sektorile kui ka kodanikuühendustele. Kokkuleppeid täidetakse alati kahepoolselt ja see tava on seeläbi lähtekohaks mõlemale osapooltele.

79. Õigusloomesse kaasamise hea korraldus on eelduseks edukale mõjuhindamisele. Kaasamise eesmärk on, suurendades mittetulundus-, era- ja avaliku sektori osalust otsuste ettevalmistamisel ja langetamisel, parandada otsuste kvaliteeti ja ühiskondlikku legitiimsust. Ametiasutus, kes eelnõu koostab, peab kaasama otsustusprotsessi huvirühmi kõigist neist sektoritest. See tagab väljatöötatava õigusakti tasakaalustatuse ja lähtumise avalikust huvist. Riigikantselei juhtimisel on koostatud „Kaasamise hea tava“, et ühtlustada põhimõtteid, millest ametiasutused kaasamisel lähtuvad, ning tagada sellega otsuste langetamise avatud ja paindlik protsess. Hea tava kehtib nii seaduste kui ka määruste koostamisel⁵. Riigikontroll uuris, kas ministeeriumid täidavad kaasamise head tava, sh kuidas ministeeriumides valitakse välja huvirühmasid, keda konkreetse õigusakti väljatöötamisse kaasata, ja kas kõik erinevad huvid on õigusloomes alati esindatud.

80. Riigikontroll leidis juhuvalimi õigusaktide seletuskirju analüüsides, et ministeeriumides on huvirühmade õigusloomesse kaasamise praktika väga erinev. Ekspertiivalimi õigusaktide puhul selgus, et mitmetel juhtudel puudus ministeeriumil õigusakti väljatöötamisel selge plaan, keda ja millal on vajalik õigusakti väljatöötamisse kaasata. Sotsiaalministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, Keskkonnaministeeriumis ja Haridus- ja Teadusministeeriumis toimub kaasamine erinevate eelnõude koostamisel erinevalt. Huvirühmasid kaasatakse näiteks siis, kui ministeerium ei ole valdkonnas täielikult kompetentne ning kui huvirühm on suur ja jõuline. Teistel juhtudel sõltub kaasamine näiteks sellest, kui oluline eelnõu on ning kas on piisavalt aega ja raha.

81. Näiteks ei kaasatud Vabariigi Valitsuse määruse „Haiglavõrgu arengukava“ väljatöötamisse ja muutmisesse patsientide esindajaid põhjusel, et nad olid oma tegevuses keskendunud teistele teemadele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministri määruse „Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise tingimused ja kord“ väljatöötamisse ei kaasatud otseselt ühtegi huvirühma, sest ollakse seisukohal, et kui seaduse (mille alusel määrus kehtestati) väljatöötamisse on osapooled kaasatud, siis määruse väljatöötamisel seda enam teha ei ole vaja. Seda põhjendatakse määruse tehnilise iseloomuga ning et määrus on välja töötatud sellistel alustel, et ei ole võimalik eristada konkreetseid huvirühmasid, kellega määruse väljatöötamisel oleks olnud võimalik konsulteerida.

82. Samuti selgus auditi käigus, et pea pooltel juhtudest olid ministeeriumid kaasanud huvirühmad õigusakti väljatöötamisse alles koostöölastamise faasis, kui eelnõu oli juba valmis. Sealjuures ei antud huvirühmadele üldjuhul koostöölastamiseks piisavalt aega (vähemalt neli nädalat), et valmistada põhjalikult ette oma seisukohad. Enamasti antakse huvirühmadele koostöölastamiseks sama palju aega kui ministeeriumidele, kuid esineb ka juhtumeid, kui ajalise surve tõttu on tähtajad lühemad.

⁵ Kaasamise hea tava.

<http://www.valitsus.ee/et/riigikantselei/valitsuskommunikatsioon/kaasamine/kaasamise-hea-tava>

Liiga lühikese kooskõlastamisaja tingib tavaliselt poliitiline surve või vajadus seadus kiiresti rakendada.

83. Nii eksperdi- kui ka juhuvalimi õigusaktide seas esines juhtumeid, mil õigusakti eelnõu lõplikku versiooni kaasatavatele kooskõlastamiseks ei esitatud. Ministeeriumide sõnul on sellistel kordadel huvirühmadega eelnõu kooskõlastamise vältel piisavalt põhjalikult suheldud.

84. Kaasamisprotsessi dokumenteeritakse ministeeriumides õigusaktide väljatöötamisel puudulikult. Huvirühmadele ei jõuta anda piisavalt tagasisidet, mis eelnõule esitatud ettepanekutega edasi saab või miks mõningate otsusteni eelnõu väljatöötamisel lõppkokkuvõttes jõuti. Kõiki kaasatavate arvamusi ei ole alati võimalik puuduliku dokumenteerimise tõttu hiljem tuvastada. Mõningatel juhtudel on seda põhjendatud eelnõu väljatöötava personali vähesusega.

85. Samuti selgus auditi käigus, et alati ei pruugi kõikide huvirühmade esindajad olla huvitatud oma seisukohtade esitamisest ministeeriumile, vaid oma arvamus seaduse eelnõu kohta avaldatakse alles siis, kui see on Riigikogu menetluses. Riigikogu alalised komisjonid kaasavad küll huvirühmi aktiivselt eelnõu menetlusse, kuid samas puuduvad Riigikogu liikmete arvamuste kohaselt kaasamiseks selged põhimõtted.

86. Riigikontrolli hinnangul on kaasamise hea tava rakendunud vaid osaliselt, st kantud eelkõige ministeeriumi praktilisest huvist seadust kiiresti menetleda. Kui eelnõu on sisuliselt välja töötatud ning esitatakse huvirühmadele arvamuse avaldamiseks, siis eesmärgi saavutamise eri valikute üle üldjuhul enam tagasiulatuvalt arutlema ei hakata. Kaasamisega on vaja alustada võimalikult varajases etapis, mil kaalutakse probleemide lahendamiseks alternatiive. See võimaldab ühtlasi ka huvirühmadel paremini toimuvast aru saada, sisukamalt panustada ja õigeaegselt tuua välja õigusaktiga kaasnevad mõjud.

87. Riigikontrolli hinnangul peab õigusakti eelnõu väljatöötaja alati jälgima, et õigusloomesse kutsutakse võrdselt osalema kõigi huvirühmade esindajad, kellele õigusakt olulist otsest või kaudset mõju avaldab. Ainult mõnede huvirühmade õigusloomesse kaasamine suurendab riski, et väljatöötatud eelnõu on ühe huvirühma poole kaldu, jättes vajalikul määral arvestama sellele vastanduvad huvid.

88. Samuti on väga oluline, et kõikidel huvirühmadel on võimalikult võrdne võimalus oma huvisid esindada nii ministeeriumides õigusakti väljatöötamisel kui ka Riigikogus õigusakti menetlemisel. Huvirühmade omavahelisi ja ametnikega püsima jäänud eriarvamusi mõne eluvaldkonna reguleerimise viisi üle saab kõige paremini tasakaalustada Riigikogu komisjonis, kus on esindatud kõigi Riigikogu erakondade esindajad ja erinevad maailmavaated. Seepärast võiksid ka Riigikogul olla konkreetsed reeglid huvirühmade kaasamiseks.

89. **Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile,:** Õigusakti eelnõu väljatöötamisel tagada ja kooskõlastamisel jälgida, et eelnõu väljatöötamisse on võrdselt kaasatud kõigi huvirühmade esindajad, kellele eelnõu avaldab olulist

mõju, ja tagada neile tagasiside andmine kõikide tehtud ettepanekute asjus.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeeriumil on pikaajaline ja hea praktika huvirühmade kaasamisel õigusaktide eelnõude menetlusse, seda nii eelnõu väljatöötavatesse töörühmadesse kui ka konsultatsioonidesse eelnõu menetlemisel. Kavatsime seda kindlasti jätkata ning kaasamise tõhustamiseks kavandame tõhustada ka tagasiside andmist tehtud ettepanekute kohta.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium toetab kaasamise hea tava järgimist ning normitehnika eeskirja uuendused eelnõus on kantud kaasamise hea tava põhimõtetest

Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on esitanud eelnõud arvamuse avaldamiseks huvirühmadele, keda eelnõu puudutab, ning taganud neile tagasisidet nende esitatud arvamustele, kas siis kirjalikult või kokkusaamiste ja arutelude näol. Nii näiteks said ministeeriumi esindajad kokku kaitseväeteenistuse seaduse tegemise käigus Eesti Eruohvitseride Koguga. Kaitseliidu seaduse koostamisel on tehtud tihedat koostööd Kaitseliiduga ning korraldatud teabepäevi malevates. Kaitseministeerium jälgib ka edaspidi huvirühmade, keda eelnõu puudutab, kaasamist eelnõude väljatöötamise protsessi. Kaasamist on rakendatud juba esimestest sammudest eelnõu väljatöötamise algusest, tagamaks võimalust avaldada arvamust eelnõu vajadusest, eesmärkidest ja sisust ning anda neile väljatöötamise ajal tagasisidet.

Keskkonnaministri vastus: kinnitame, et Keskkonnaministeerium on kaasanud ning kaasab järjest enam õigusakti eelnõu väljatöötamise protsessis kõiki asjakohaste huvirühmade esindajaid, ühtlasi anname tagasiside kõikide tehtud ettepanekute osas. Samas on paratamatu, et huvirühmade seisukohad erinevad kuni diametraalse vastasseisuni ning seetõttu on huvirühmade rahulolematust kaasamise protsessiga sõltuvuses arvestatud ettepanekute osakaalust.

Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Põllumajandusministri vastus: Jagame Teie seisukohta ning märgime, et üldjoontes see asi nii juba toimubki, kuid alati ei kajastu see tõepoolest eelnõu seletuskirjas. Pöörame edaspidi rohkem tähelepanu sellele, et eelnõu seletuskiri kirjeldaks põhjalikumalt eelnõu väljatöötamisse kaasatud huvirühmasid, nende ettepanekuid ja arvamusi ning neile antud tagasisidet.

Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Siseministri vastus: Siseministeerium kaasab õigusakti eelnõu väljatöötamisse huvirühmade esindajad ja on pälvinud selle eest ka tunnustust Riigikantseleilt (nt päästeseadus ja tuleohutuse seadus).

Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeerium on läbi viinud projekti milles õpetati erinevad partnerorganisatsioonid vastastikku vajalikku informatsiooni jagama ja ka aru saama põhilistest mõistetest, riigi toimimise alustest ning sellestki, kuidas üleüldse sekkuda seadusloome protsessidesse. Erinevates Sotsiaalministeeriumi valdkondades tegeletakse kaasamisega erineval tasemel. On vajadus õpetada ka Sotsiaalministeeriumi ametnikke tegelikult ja eesmärgistatult suhtlema oma partneritega. Arvestame ettepanekuga oma edaspidises töös.

90. Riigikontrolli soovitus Riigikogu Kantselei direktorile: 2012. aasta jooksul koostada ja rakendada juhend Riigikogu komisjonidele huvirühmade kaasamise praktika ühtlustamiseks.

Riigikogu Kantselei direktori vastus: Riigikogu Kantselei on tegelenud Riigikogu kaasamispoliitika ühtlustamisega alates 2010. aastast ning käesoleva aasta lõpuks peaks valmima kaasamise juhendi kavand, mis sisaldab ka põhimõtteid komisjonide tööks huvirühmadega eelnõude menetlusprotsessis.

91. Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: Täpsustada huvirühmade kaasamise juhendi väljatöötamisel kaasamise korraldust ja dokumenteerimist nii, et Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule esitatava eelnõu dokumentidest selguksid kõik huvirühmad, kes õigusakti väljatöötamisel arvamusi ja ettepanekuid esitasid, ning mil määral neid ettepanekuid eelnõus arvestati.

Riigisekretäri vastus: Vabariigi Valitsuse reglemendi alusel kinnitab valitsus 1. jaanuariks 2012 kaasamise hea tava. Selleks on vaadatud üle senine kaasamise hea tava ning selle rakenduspraktika ning praeguseks on koostatud kaasamise hea tava uue versiooni kavand. Selles on ette nähtud, et poliitikaalgatuse (näiteks seaduse väljatöötamise kavatsus, arengukava koostamise ettepanek) või eelnõu igas etapis läbiviidava konsulteerimise puhul tuleb huvirühmadele anda piisavalt põhjalik tagasiside mõistliku aja jooksul pärast konsultatsiooni lõppemist. Valitsusasutus koostab konsulteerimise tulemuste kohta koondvastuse. Selles märgitakse huvirühmad, keda kutsuti konsulteerimises osalema, esitatakse tehtud ettepanekud ja märkused, selgitatakse ettepanekute või märkustega arvestamist ning põhjendatakse nendega arvestamata jätmist. Koondvastus edastatakse kõikidele huvirühmadele hiljemalt 30 päeva jooksul pärast konsulteerimise lõppemist ning avalikustatakse eelnõude infosüsteemis.

Riigikogu ja valitsus ei saa alati vajalikku infot kaasamise kohta, et hinnata kõigi huvide esindatust eelnõu väljatöötamisel

92. Selleks, et huvirühmade panust saaks seaduse väljatöötamisel tasakaalustatult arvesse võtta, peavad huvirühmade seisukohad ning arvamused olema dokumenteeritud ning avalikustatud. Riigikontroll uuris, kas Vabariigi Valitsus täidab õigusakti algatajana nõuet esitada Riigikogule info õigusakti väljatöötamisse kaasatud huvirühmade ja nende ettepanekute kohta.

93. Auditi käigus selgus, et juhuvalimi õigusakti eelnõu seletuskirjades ei kajastunud alati kõik akti väljatöötamisesse kaasatud osapooled. Kuna kaasamine on praktikas tihti mitteametlik, kantakse seletuskirja ainult need huvirühmad, kes osalesid eelnõu väljatöötamiseks moodustatud töörühmas või on andnud ametlikult arvamusi.

94. Mõnel juhul ei ole Riigikantselei edastanud koos eelnõu ja seletuskirjaga Riigikogule infot huvirühmade arvamuste kohta. See ei ole kooskõlas normitehnika eeskirjaga, mille kohaselt tuleb Riigikogule eelnõu seletuskirja lisas edastada tabel, kus kajastuvad huvirühmade ettepanekud, millega eelnõu väljatöötajad pole arvestanud. Enam kui kolmandikule juhuvalimi õigusaktidest ei olnud Riigikogusse menetlemiseks saatmisel seletuskirja lisatud koondtabelit, milles kajastuksid kaasatute arvamused ja eelnõu algataja tagasiside. Selline olukord oleks normitehnika eeskirja järgi aktsepteeritav siis, kui kõik kaasatud huvirühmad on seletuskirjas loetletud, kõigi huvirühmade ettepanekutega on eelnõus arvestatud ning selle kohta on tehtud eelnõu seletuskirja ka vastav märge.

95. Seega ei tea Riigikogu, eriti aga avalikkus täpselt, kellega eelnõu väljatöötamise käigus on konsulteeritud ja kes on oma huve õigusakti väljatöötamise käigus kaitsnud ning millised mõjuaspektid ja argumendid on esitatud nii eelnõu poolt kui ka vastu.

96. Riigikontrolli hinnangul on Riigikogul keeruline garanteerida, et kõik huvirühmad kuulatakse ära ka Riigikogus, kuni ei saa olla kindel, et seletuskirjas on välja toodud kogu info huvirühmade osalemise kohta. Samuti ei ole tagatud, et huvirühmade esitatud mõjuaspektide ja riskide olulisust oleks igakülselt kaalutud. Seega ei ole ministeeriumide info seaduseelnõu seletuskirjas piisavalt detailne selle kohta, millised huvirühmad, milliste seiskohtadega on seaduse väljatöötamisel osalenud.

97. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Loetleda õigusakti eelnõu seletuskirjas kõik huvirühmad, kes on esitanud õigusakti väljatöötamise käigus ettepanekuid ja arvamusi. Vajaduse korral esitada see info eelnõu seletuskirja lisas.

Haridus- ja teadusministri vastus: Õigusakti eelnõu kohta ametlikult arvamust avaldanud sihtrühmasid ja nende arvamusi on seni alati seletuskirjades kajastatud, kuid seletuskirjades võib edaspidi välja tuua kõik eelnõu väljatöötamisel osalenud huvirühmad. Samas vajab täpsustamist, millise detailsuse astmega soovitakse kaasatud isikute seletuskirjades äranimetamist. Nimelt tehakse eelnõu väljatöötamisel erinevate huvirühmadega koostööd väga erinevates vormides – lisaks tavapärasele töörühmadesse kaasamistele ja kooskõlastamise menetlustele tehakse koostööd ka ümarlaudade, seminaride, suuliste konsultatsioonide jmt vormides. Soovitusest ei selgu, kas eesmärk oleks anda teavet ka selliste kaasamisvormide kohta.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub soovitusega.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium nõustub Riigikontrolli soovitusega, et eelnõu seletuskirjas võiks ära märkida kõik huvirühmad, kes on eelnõule arvamust avaldanud. Riigikontrolli soovitust, et ainult vajadusel esitada huvirühmade arvamused seletuskirjas, tekitab küsitavusi. Leian, et kui jätta iga ministeeriumi sisetundeks otsustada, millise huvirühma ettepanek seletuskirja lisa märkuste tabelis esitada või mitte, siis ei kannaks see eesmärki ega aita kaasa ühtsele praktikale.

Selgusetuks jääb, mis on see vajadus ja kes seda hindab. Seetõttu leian, et huvirühmade arvamused tuleb selle laekumisel esitada seletuskirja lisas.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Esitame õigusakti eelnõu seletuskirjas loetelu huvirühmadest, kes on esitanud õigusakti väljatöötamise käigus ettepanekuid ja arvamusi.

Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Põllumajandusministri vastus: Jagame Teie seisukohta ning märgime, et üldjoontes see asi nii juba toimubki, kuid alati ei kajastu see tõepoolest eelnõu seletuskirjas. Pöörame edaspidi rohkem tähelepanu sellele, et eelnõu seletuskiri kirjeldaks põhjalikumalt eelnõu väljatöötamise kaasatud huvirühmasid, nende ettepanekuid ja arvamusi ning neile antud tagasisidet.

Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitusel. Peame vajalikuks märkida, et oleme toonud õigusakti eelnõu seletuskirja koostööstamise punktis välja huvirühmad, kes on õigusakti eelnõu osas arvamust avaldanud või oma märkused edastanud ning lisame seletuskirjale lisana märkustega arvestamise tabeli, kus on näha konkreetse huvigrupi poolt esitatud märkused ja nendega arvestamise või mittearvestamise põhjendused.

Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitusi ning arvestame sellega edaspidises töös.

98. Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: Tagada, et Riigikogule esitataks info huvirühmade kaasamise kohta, sh ülevaade esitatud ettepanekutest, nendega arvestamisest ja nende tagasilükkamise põhjustest.

Riigisekretäri vastus: Riigikantselei jälgib, et kui seaduseelnõu ettevalmistamisse on kaasatud huvirühmi, siis oleks sellekohane info piisavalt kajastatud nii Vabariigi Valitsusele esitatud eelnõu seletuskirjas kui ka Riigikogule üleantava eelnõu seletuskirjas.

Õigusakti rakendamise planeerimine

Õigusakti rakendamiseks vajalikke tegevusi ei planeerita seletuskirjas piisavalt

99. Õigusakti seletuskirjas tuleb kirjeldada õigusakti mõju riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste töökorraldusele. Samuti on vaja seletuskirjas detailselt välja tuua riigieelarvest kaetavate rakenduskulude loetelu ja kulusummad. Õigusakti rakendamiskuludeks loetakse nii uute ametnike värbamiseks kui ka investeringuteks, töö- ja tehnikavahendite ostmiseks tehtavad kulutused jms.

100. Õigusaktidega seotud kulude juhtimine tagab seaduste rakendamise ja riigieelarve kulude optimaalsuse. Alarahastus toob endaga kaasa seaduse osalise või ebakvaliteetse rakendamise, mistõttu võib kogu

regulatsiooni mõju kaduda ning seaduse väljatöötamiseks tehtud kulud osutada mõttetuks. Õigusaktide kulude juhtimine oma valitsemisalas on iga ministri ülesanne ning riigis tervikuna vastutab selle eest Rahandusministeerium.

101. Seaduste sage muutmine rakendusprobleemide tõttu on üheks kaudseks näitajaks, mis viitab rakendustegevuste planeerimise probleemidele.

- Auditi juhuvalimi 25 seadust, mis on vastu võetud ajavahemikul märts 2007 kuni detsember 2010, on 2011. jaanuari lõpu seisuga muudetud juba kokku 72 korral.
- Seni tehtud 72 muudatusest 15 on seotud ELi õiguse ülevõtmisega, neist omakorda 12 on seotud eurole ülemineku reguleerimisega.
- Problemaatiline on see, et koguni seitset seadust 25-st on muudetud ühe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist, viidates seletuskirjas just seaduse rakendamise probleemidele.
- Kõigist juhuvalimi seaduste 72 muudatustest oli jaanuari 2011 lõpu seisuga rakendamisprobleemidega seotud juba 14 muudatust.

Selle tõttu analüüsis Riigikontroll auditi käigus lähemalt seaduste rakendamise planeerimist ja rakendamise seisukohast oluliste mõjude hindamist.

102. Õigusakti mõjude analüüs ja õigusakti rakendustegevuste planeerimine on omavahel lahutamatult seotud. Rakendustegevuste läbimõtlemita jätmise tõttu võib selguda alles pärast seaduse jõustumist, et puudu on seaduse rakendamiseks vajalik raha või infosüsteem. Selliste probleemide ennetamiseks tuleks seaduseelnõu väljatöötamisel hinnata kriitiliselt ka seaduse rakendamiseks vajalikke tegevusi, infosüsteeme, raha jmt.

103. Riigikontroll uuris eksperdivalimisse kuulunud seaduste näitel, kui põhjalikult seaduste rakendamise peale õigusaktide väljatöötamisel mõeldakse. Näiteks ei olnud saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse administratiivseid rakendamistegevusi ja -kulusid eraldi seletuskirjas välja toodud. Ametnike sõnutsi on iga seaduse käigus hoidmine arvestatud ministeeriumi eelarvesse (kulud plaanitud töökohtadele ja töötajatele) ning uute kohustuste panemisel seadusega täiendavat katet riigieelarvest ette ei nähta. Tagasivaatavalt võib öelda, et seaduse rakendamisel on olnud probleeme keskkonna kompleksloa tähtaegse väljastamisega ning kohustusega loaomanike tegevuse vastavust kompleksloas seatud nõuetele regulaarselt kontrollida.

104. Eksperdivalimises olnud pakendiseaduse eelnõu seletuskirjas ei ole Maksu- ja Tolliameti ega Keskkonnainspektsiooni ülesandeid seaduse rakendamisel detailselt kirjeldatud ega planeeritud neile pakendiseadusest tulenevate kohustuste täitmiseks raha. Tagasivaatavalt võib öelda, et seadusega soovitud toime saavutamisele on saanud takistuseks muu hulgas nõrk riiklik järelevalve pakendiettevõtjate üle. Auditi kestel täiendati Keskkonnainspektsiooni ja Maksu- ja Tolliameti

koostöökokkulepet ning lepiti pakendialase järelevalve kohustused poolte vahel detailselt kokku.

105. Riikliku järelevalve planeerimisel on Riigikontrolli hinnangul võimalik detailselt välja arvutada järelevalve kulud, näiteks täiendava ametniku töölevõtuga kaasnevad kulud. Samuti saab näidata ära, milline on minimaalne vajalik järelevalve, et seadus täidaks oma eesmärgi. Kui seaduse täitmine on eelduseks maksuvabastusele, nagu pakendiseaduse puhul, on toimiv järelevalve Riigikontrolli hinnangul reguleerimise eesmärgi silmas pidades eriti tähtis.

Õigusaktide väljatöötamisel esitatakse mõju riigieelarvele poolikult

106. Õigusakti seletuskirjas on vajalik esitada eraldi riigieelarvest kaetavate rakenduskulude loetelu ja kulusummad, kulutuste katmise allikad ja kulutuste põhjendused, samuti ka riigieelarve eeldatavad tulud ja mõjud kohalike omavalitsuste eelarvetele. Auditeeritud on seisukohal, et rahalise mõju väljatoomine seletuskirjas on oluline juhul, kui õigusaktiga kaasnevad olulised täiendavad kulud. Sellist oluliste kulud määratlemise juhendit ei ole.

107. Juhulvalimi seletuskirjade põhjal selgus, et sisuliselt õigusakti vastuvõtmisega kaasnevaid kulusid ja tulusid nii riigieelarvele kui ka eri osapooltele ei kajastata Rohkem kui pooltes juhuvalimi õigusaktide seletuskirjades kulude hindamised riigieelarvele puudusid või piirdusid vaid viidetega, et täiendavaid kulusid riigieelarvele ei kaasne või et seaduse vastuvõtmine ei põhjusta riigile täiendavaid lisakulutusi. Selline üldsõnaline viide või ainult täiendavate kulude käsitlemine ei võimalda õigusakti vastuvõtjatel ja huvirühmadel saada tervikpilti kõigist seaduse vastuvõtmisega kaasnevatest kuludest. Seaduse vastuvõtmisega kaasnevate riigieelarve tulude asjus oli kirjeldamise olukord veelgi halvem: vaid viies juhuvalimi õigusakti seletuskirjas oli tulusid eelarvele rahaliselt hinnatud (sealjuures arvestasime mõju hinnatuks ka juhul, kui oli selgitatud, et eelnõuga ei kaasne riigieelarvele tulusid).

108. Õigusaktide kooskõlastamise käigus juhib Rahandusministeerium sageli tähelepanu seletuskirjas kajastatud riigieelarvelistele kuludele ning kui eelnevalt ei ole õigusakti väljatöötav ministeerium suutnud rakendamiseks vajalikke kulusid muude tegevuste arvelt **valitsemisala eelarve baassumma** (edaspidi **valitsemisala baaseelarve**) hulka planeerida, eelnõu ei kooskõlastata.

109. Sellest tulenevalt ei näe ka auditeeritud ministeeriumid vajadust mõjusid riigieelarvele hinnata ning neid seletuskirjas summaliselt välja tuua või kirjeldada detailselt võimalike kulude-tulude analüüsi. Eelnõule kooskõlastuse saamise huvides esitatakse seletuskirjades täpsemalt ainult seaduse väljatöötamise kulud. Seaduse käigushoidmiseks raha planeerimine lükatakse edasi. Seaduse rakendamisel püütakse see leida järgnevatel eelarveaastatel **valitsemisala baaseelarve** piires või loodetakse taotleda Rahandusministeeriumilt lisaks.

110. Kui Rahandusministeerium survestab ministeeriumeid mahutama oma valdkonna seaduste täitmiseks vajalikud kulutused **valitsemisala baaseelarvesse**, siis võiks eeldada, et ministeeriumides on täpne ülevaade sellistest kuludest. Auditi käigus selgus, et sellist arvestust ei peeta. Seaduste rakendamise kuludest ülevaate puudumine on süsteemne risk, mis realiseerub seaduse rakendamisel ja riigieelarve kulude juhtimisel. Puuduliku mõjuhindamise tõttu ei tea Rahandusministeerium, kas

Valitsemisala eelarve baassumma ehk **baaseelarve** – ministeeriumi **valitsemisala** eelarve koostamise aluseks olev summa, milles on arvestatud kõikide kehtivate kohustuste täitmisega järgneval eelarveaastal.

ministeeriumide valitsemisala baaseelarved on optimaalsed, ning ministeeriumidel ei ole kõikehõlmavat ja objektiivset infot oma valdkonna seaduste rahastamise vajadusest.

111. Auditeeritud ministeeriumid on seisukohal, et õigusaktide rakenduskulud selguvad alles rakendamise käigus ja seepärast kuluandmeid seletuskirjas ei esitata. Osaliselt võib sellega nõustuda, kuid kindlasti mitte sellistel juhtudel, kui seadust muudetakse ja varasemate kulude kohta on info olemas, kuid seda infot ei esitata ning sellega ei arvestata. Mitte üheski auditeeritud seletuskirjas ei kajastatud eelnevaid tulemusi või infot seaduse täitmisega kaasnevatest kuludest.

112. Riigikontrolli hinnangul on Rahandusministeerium jätnud kasutama võimaluse anda ministeeriumidele täpsemaid juhiseid õigusaktide kulude arvestamiseks. Praegune praktika, kus riigieelarve kulusid juhitakse üksnes väljakujunenud baassummade abil, ei taga riigieelarve parimat kasutust. Baaseelarvete kõrval peaks vähemalt ministeeriumides olema ka detailsem info seaduse mõjust riigieelarvele. Selline arvestus on vajalik vähemalt ministeeriumi vastutusalas olevate olulisemate seaduste kohta.

113. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Täita senisest paremini normitehnika eeskirja nõudeid tuua välja õigusaktiga kaasnevad eelarvelised mõjud õigusakti seletuskirjas. Mõjude kirjeldamisel esitada hindamise metoodika kirjeldus ning anda viited andmeallikatele.

Haridus- ja teadusministri vastus: Eelnõu rakendamisega kaasnevaid kulusid kajastatakse alati õigusaktide eelnõude seletuskirjades, kuid nõustume, et kindlasti saab seda seletuskirjades veel põhjalikumalt ja detailsemalt kajastada ning sellele seletuskirjades senisest rohkem tähelepanu pöörata.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub esitatud soovitusel põhimõtteliselt. Märkime, et eelnõus on planeeritud, et oluliste mõjude hindamisel põhjendatakse ka meetodi valikut ja kirjeldatakse kasutatud andmeid. Pooldada ei saa mõtet, et nõuda alati metoodika kirjeldust, sest enamikel juhtudel saab kasutada üldlevinud metoodikaid, mille igakordne kirjeldamine ei anna lisaväärtust.

Kaitseministri vastus: Nimetatud soovitus seondub esimese punktis toodud ettepanekuga. Kaitseministeerium on valmis oma võimaluste piires arvestama Riigikontrolli soovitusel ja tooma seletuskirja lisa välja mõjud riigieelarvele.

Keskkonnaministri vastus: peame asjakohaseks soovitusel tuua välja õigusaktiga kaasnevad eelarvelised mõjud.

Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Põllumajandusministri vastus: Nõustume soovitusel, et õigusakti seletuskirjas tuleb eelarvelised mõjud välja tuua. Samas märgime, et riigieelarve koostamise protsess algab planeeritavale aastale eelneva aasta veebruarikuus, kui alustatakse eelarvestrateegia koostamist eelseisvaks neljaks aastaks. Selle põhjal kujuneb välja järgmise aasta valitsemisala baaseelarve. Kui õigusaktide eelnõud töötatakse välja hiljem, siis puudub võimalus nende rakendamise kuludeks katet taotleda. Kuna viimastel aastatel ei ole valitsemisala asutuste tegevuskulude eelarve valdavalt kasvanud, siis realselt ei ole võimalik õigusaktide rakendamise kulusid katta ka muude tegevuste arvelt.

Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitusel. Edaspidi arvestame sellega õigusakti eelnõu seletuskirja koostamisel.

Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitusi ning arvestame sellega edaspidises töös. Kui Rahandusministeerium töötab välja riigieelarveliste tulude ja kulude kavandamise hindamise metoodika, kaalume selle kasutamist.

114. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Töötada 2012. aasta lõpuks välja metoodika, mille alusel oleks võimalik hinnata, kas õigusaktiga kaasnevad riigieelarvelised tulud ja kulud on õigesti ja kõikehõlmavalt kavandatud.

Rahandusministri vastus: Oleme valmis andma täpsemaid juhiseid eelarveliste kulude hindamiseks õigusaktide eelnõude koostamisel ja võtame selle ülesande rahandusministeeriumi järgmise aasta tööplaani. Eelarveliste mõjude hindamisel peame eelnõude seletuskirjades eelkõige vajalikuks arvutuste eelduste väljatoomist, mis võimaldab arvutuskäiku kontrollida.

Õigusakti rakendamise planeerimisel jäetakse tähelepanuta olulisi aspekte

115. Paljude eelnõude puhul tõuseb kohalike omavalitsuste kulude kindlaksmääramisel ja hüvitamisel küsimus, millised eelnõus seatud kohustused on riiklikud ja millised kohalike omavalitsuste olemuslikud ülesanded. Näiteks pakendiseaduse eelnõu väljatöötamisel asus Keskkonnaministeerium ilma põhjaliku analüüsita seisukohale, et omavalitsustele seadusega täiendavaid kohustusi ning seega ka täiendavaid kulusid ei kaasne. Riiklike ja omavalitsuste olemuslike ülesannete liigitamise ja rahastamise küsimuse lahendamine eeldab Riigikontrolli hinnangul alati põhjalikke läbirääkimisi õigusakti väljatöötaja ja omavalitsuste esindajate vahel ning riiklike ja kohalike ülesannete sisus kokkuleppimist.

116. Lisaks riikliku järelevalve ja kohalike omavalitsuste ülesannete väljaselgitamisele ilmnesid eksperdivalimisse kuulunud õigusaktide rakendamisel ka riiklike andmekogude toimivuse probleemid. Auditi käigus selgus kolm kitsaskohta riiklike andmekogude töö planeerimisel.

- Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse rakendamisel on oluline keskkonnalubade infosüsteem (KLIS). Ametnikud kasutavad ametliku registri KLIS asemel valdavalt Keskkonnaministeeriumi veebilehelt www.ippc.envir.ee leitud

mitteametlikku andmebaasi. Seal on ülevaade kõigist käitajatest, keda on kontrollitud, kellel on väärtemenetlus pooleli, esitatud kompleksloa taotlustest ja väljastatud komplekslubadest. KLIS on ametnike sõnul püsivalt arendusfaasis ega ole kasutajasõbralik.

- Samamoodi on selgunud probleemid pakendiregistri kasutajasõbralikkuse ja andmete õigsusega, mis takistavad pakendijärelevalve tegemist.
- Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise väljatöötamise raames ei nähtud ette, et riiklikus pensioni-kindlustuse registris tuleb teha ulatuslikke muudatusi, ega arvestatud toetuste registri tehniliste lahenduste väljatöötamise ajakavaga. See tõi hiljem kaasa tõrke toetuste väljamaksmisel.

117. Riigikontrolli hinnangul tuleks seaduse eelnõu väljatöötamisel keskenduda senisest enam rakendamistegevuste planeerimisele ning riskide väljaselgitamisele, mis võivad takistada seaduse soovitud kujul rakendumist. Nii oleks võimalik kokku hoida ametnike aega ja riigi raha, mis kulub seaduste hilisemale muutmisele.

118. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: Töötada 2012. aasta jooksul välja konkreetset juhised seaduse rakendustegevuste, nt infosüsteemide, koolituse planeerimiseks, et olulised ülesanded ja arendused ei jääks kavandamata.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium leiab, et tegemist peaks olema seletuskirja osaga ja eraldi rakendustegevuste planeerimise juhist ei ole asjakohane kehtestada.

Õigusakti jõustumiseni jäetud aeg pole piisav õigusakti rakendamise ettevalmistamiseks

119. Õigusriigi põhimõtte järgi tuleb õigusnormide muutmisel enne nende jõustumist jätta normiadressaatidele piisavalt aega, et tutvuda uute reeglitega ja teha vajalikud ümberkorraldused. Seaduse avaldamise ja jõustumise vahele jääv ajavahemik peab sõltuma õigussuhete muutmise ulatusest ja ümberkorralduste vajadusest.

120. Vabariigi Valitsuse kehtestatud õigusloome reeglite järgi peab seaduse jõustumisele eelnev ajavahemik olema piisav volitusnormide alusel kehtestatavate ning seaduse rakendumist tagavate määruste väljatöötamiseks ja jõustamiseks. Jõustumisnormi sätestades on seadusloojal vaja arvestada sellega, et seaduses ettenähtud õiguste ja kohustuste muudatustega tutvumiseks ning korralduslikuks ja halduslikuks eeltööks peab olema piisavalt aega ning seaduse rakendamiseks küllaldaselt raha või võimalus saada seda järgmis(t)el eelarveaasta(te)l⁶.

⁶ Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri, § 19 lg 2 ja 3.

Kas teadsite, et

Vabariigi President märkis oma 12.9.2011 a kõnes Riigikogule järgmist:

„Olukord, kus eelnõu tuuakse täna Riigikokku, homme võetakse vastu ja ülehommel jõustub, on täiskasvanuks saanud õigusriigis lubamatu. Iga vajutus hääletusnupule mõjutab inimeste saatust. See mõjutab praeguste ja tulevate põlvete ühiskondlikku edu ja üldist kasu, nagu ütleb põhiseadus.

121. Juhuvaimi õigusaktide analüüs näitas, et 68% seadustest jõustus kuni kahe kuu jooksul pärast seaduse avaldamist ja koguni 56% seaduste puhul jäi avaldamise ja jõustumise vahele ainult kuni üks kuu (vt tabel 3). Seejuures näiteks välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus jõustus kolm päeva enne avaldamist ja kohtutäituri seadus ning ekspordi riikliku tagamise seadus üks päev pärast avaldamist (vt täpsemalt tabel 3).

Tabel 3. Juhuvaimisse kuulunud seaduste jõustumise tähtaeg

Seadus	Avaldamise ja jõustumise vahele jääv aeg päevades
Päasteteenistuse seadus	15
Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus	– 3
Saneerimisseadus	10
Maareformi käigus kasutusvaldusesse antud maa omandamise seadus	10
Ekspordi riikliku tagamise seadus	1
Euroopa Liidu teenuste direktiivi rakendamise seadus	5
Kohtutäituri seadus	1
Hasartmängumaksu seadus	25
Biotsiidiseadus	10
Hädaolukorra seadus	10
Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus	10
Abipolitseiniku seadus	12
Riigi Teataja seadus	20
Meediateenuste seadus	10

Allikas: Riigikontroll

122. Riigikontrolli hinnangul on üks kuu seaduse tervikteksti tundmaõppimiseks ja rakendamiseks üldjuhul liiga lühike tähtaeg. Uus seadus toob endaga kaasa palju muudatusi ning selle edukas rakendamine eeldab ametnike, ettevõtjate või tavakodanike ümberõpet. Uute õigusnormide täitmise ettevalmistamiseks, näiteks teavitustegevuseks või oma igapäevase äritegevuse ümberkorraldamiseks, on vaja aega. Mitmete seaduste kiire jõustumise põhjuseks võib pidada ruttu ELi kohustuste ülevõtmisega seoses. Riigikontrolli hinnangul tuleks ELi õiguse ülevõtmist ministeeriumides senisest paremini planeerida, et jätta ka Riigikogule võimalus ülevõtmise kvaliteeti põhjalikumalt hinnata ning topeltkontrolli kaudu välistada hilisemaid ülevõtmise vigadest tingitud rikkumismenetlusi.

123. Juhuvaimi analüüs viitas ka süsteemsele probleemile, kus seadusega soovitud toimet saavutada jõustumise päeval täielikult, kuna seaduse rakendusaktid ei jõustu seadusega samal ajal. Näiteks ei jõustunud saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse rakendusaktid seadusega samaaegselt, mis andis käitajatele võimaluse seaduse

rakendamist edasi lükata. Üks rakendusakt on jõustunud alles kuus aastat pärast seaduse vastuvõtmist. Olenemata sellest, et tegemist oli vabas vormis tehtava ja avalikkusele mõeldud teatele ühtse tabelivormi kehtestamisega, ei saa sellist praktikat aktsepteerida.

124. Kõigi juhuvalimi seaduste volitusnormidest oli seaduse jõustumise päeval rakendusaktita 52%. Selle üks põhjus võis olla just seadusele antud lühike jõustumistähtaeg, mille jooksul ei jõutud rakendusakte ette valmistada ega valitsuses või ministeeriumides neid kehtestada. Teine põhjus on ministeeriumides levinud praktika, mille kohaselt hakatakse rakendusakti välja töötama alles seaduse jõustumisel. See aga pole kooskõlas normitehnika eeskirjaga, mille kohaselt peab rakendusakt jõustuma seadusega samal ajal.⁷ Erandiks on vaid võimatus jõustada rakendusakti seadusega samal ajal. Riigikontrolli hinnangul ei saa selliseks võimatuseks lugeda seaduse rakendustegevuste või jõustumiskuupäeva halba planeerimist ning seaduste täieliku toime saavutamiseks tuleb rakendusaktid jõustada seadusega samaaegselt või näha seadustes ette volitusnormi jõustumise hilisem tähtaeg.

125. Mitmeid juhuvalimi seaduste rakendusakte ei ole 1.5.2011. aasta seisuga vastu võetud. Näiteks hädaolukorra seaduse jõustumisel 24.7.2009 oli rakendusaktita seaduse 19 volitusnormist 18. Enamik neist määrustest jõustus alles aasta pärast seaduse jõustumist. Siiani pole vastu võetud nelja määrust.⁸

126. Õigusloome reeglite järgi tuleb eelnõu seletuskirjale lisada ka rakendusaktide (määruste) kavandid. Kuna volitusnormi sisu võib seadusloome käigus muutuda, ei mõelda eelnõu väljatöötamisel rakendusakte piisava põhjalikkusega läbi või lisatakse vaid rakendusaktide skeemid. Seda ei saa siiski pidada heaks õigusloome praktikaks, kuna raskendab hiljem rakendusaktide kehtestamist ja nende jõustamist seadusega samaaegselt või koguni eksitab seadusandjaid. Rakendusaktid ei ole alati tehnilise iseloomuga, sest annavad seadusele sisu.

127. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile:

- Tagada eelnõu menetlusel Riigikogus see, et seaduse jõustumiskuupäeva määramisel arvestatakse adekvaatselt, kui palju kulub eelnõu rakendamise ettevalmistamiseks aega.
- Jõustada seaduse rakendusaktid samal ajal seaduse jõustumisega.

⁷ Õigustloovate aktide normitehnika eeskiri, § 50 lg 3.

⁸ Vabariigi Valitsus pole kehtestanud määrust eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamise finantseerimise aluste ja korra kohta (§ 20), elutähtsa teenuse infosüsteemide ning nendega seotud infovarade turvameetmete kohta (§ 40 lg 2), suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmete kohta (§ 41 lg 2) ja eriolukorra ajal rakendatud füüsilise isiku toetuste ja kulude arvutamise, määramise ja maksmise korra kohta (§ 45 lg 9).

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et eelnõude väljatöötamisel tuleb arvestada sellega, et seaduse jõustumiseks ja rakendusaktide väljatöötamiseks jääks nii seaduse adressaatidele kui ka haldusorganitele piisav aeg. Haridus- ja Teadusministeerium on seda põhimõtet seni oma seaduseelnõudes üritanud alati järgida, kuid pöörame sellele kindlasti eelnõude menetlemisel tähelepanu. Kindlasti aitaks seaduse rakendusaktide õigeaegsele jõustumisele kaasa see, kui juba seaduseelnõu juures nõutaks mitte pelgalt rakendusaktide üldistatud kavandeid, vaid detailsuselt rakendusaktide täiemahuliste eelnõudega võrreldavaid kavandeid.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub mõlema soovitusega.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeeriumi huvi on, et iga seadus rakenduks võimalikult sujuvalt, seetõttu tuleb jätta piisav aeg seaduse vastuvõtmisest selle jõustumiseni, eesmärgiga jõuda vastu võtta kõik seaduse rakendusaktid. Arvestades võimude lahususe printsiipi ei ole ühelgi valitsuse liikmel võimalik seista selle eest, et Riigikogu eelnõu menetluse käigus eelnõu jõustumiskuupäeva ei muuda. Välistatud ei ole olukord, kus Riigikogu menetluse pikkust arvestades osutub seaduse jõustumisel eelnõu koostaja väljapakutud jõustumisaeg liialt lühikeseks. Kaitseministeerium on oma töös püüdnud eelnõu koostamisel jõustumiskuupäeva esitamisel arvestada eelnõuga kaasnevate õigusaktide väljatöötamise vajadusega ja teeb seda ka edaspidi.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega ning teeme endast oleneva.

Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Põllumajandusministri vastus: Nõustume, et seaduse rakendusaktid peaksid üldjuhul jõustuma samaaegselt seadusega. Samas märgime, et see ei saa olla erandita reegel, sest teatud juhtudel ei ole seaduse rakendusaktide jõustumine seadusega samaaegselt vajalik ega võimalik. Näiteks Euroopa Liidu kaasrahastatavate toetuste andmine toimub seitsmeaastaste programmiperioodide kaupa ning eesmärgiks omaette ei ole kunagi olnud ega saagi olla iga viimase kui toetusmeetme avamine perioodi esimesel aastal. Seetõttu ei ole konkreetse toetusmeetme rakendamist täpsemalt reguleeriva rakendusakti kohene jõustumine meie hinnangul vajalik. Seaduse rakendusaktide seadusega samaaegne jõustumine võib aga osutuda võimatuks näiteks siis, kui kohustus liikmesriigile rakendada või harmoneerida oma õiguskorda Euroopa Parlamendi ja nõukogu õigusakt saabub enne, kui selle õigusakti rakendusaktid on Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud. Näiteks harmoneeritakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv seadusega, kuid selle seaduse rakendusakti ei ole võimalik samaaegselt jõustada, sest rakendusaktile sisu andev Euroopa Komisjoni direktiiv ei ole veel vastu võetud.

Juhime tähelepanu ka sellele, et soovitus tagada eelnõu menetlemisel Riigikogus adekvaatse jõustumiskuupäeva määramine, on põhimõtteliselt õige, kuid on veidi küsitav, kas soovitus adressaadiks saavad ikka olla

täidesaatva võimu esindajad. Vabariigi Valitsusel on tõepoolest seaduse eelnõu algatamise ja ka selle tagasivõtmise õigus, kuid muus osas piirdub täidesaatva võimu roll seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus selgituste andmisega. Riigikogu võib täidesaatva võimu selgitusi ja soovitusi arvesse võtta, kuid ei ole kohustatud seda tegema. Täidesaatev võim saab tagada, et tema poolt Riigikogule esitatud seaduse eelnõus sisalduv jõustumise kuupäev oleks adekvaatne, kuid ei saa tagada Riigikogu menetluses tehtavate muudatuste adekvaatsust.

Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega.

Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega.

Siseministri vastus: Oleme püüdnud seda põhimõtet järgida, kuid tulenevalt siseministri valitsemisala valdkonna spetsiifikast, esineb meil ka palju kiireloomulise sisuga õigusaktide eelnõusid, mis nõuavad kiiret menetlemist. Euroopa Liidu õiguse puhul on eelnõu rakendamise aeg juba ette määratud ning seda ei saa eirata, vastasel juhul ootab ees rikkumismenetlus.

Seaduse ja rakendusaktide samaaegse jõustumisega ei ole meie valdkonnas siiani probleeme esinenud. Siseministeerium töötab rakendusaktid välja paralleelselt eelnõu menetlusega ning rakendusaktid jõustuvad samal päeval seaduse jõustumisega.

Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitusi ning lähtume neist edaspidises töös.

Seaduse toime hindamine

Kas teadsite, et

näiteks ekspordi riikliku tagamise seaduse seletuskirjas on esitatud väga hästi seaduse eesmärgid, mille alusel oleks hõlpsasti võimalik seada kriteeriumid seaduse toime hindamiseks.

Õiguslooja eesmärgid ei ole selged

128. Selleks, et töötada välja hea seadus, hiljem seda täita ning rakendumise ulatust hinnata, on vaja, et seaduse eesmärk oleks seletuskirjas selgelt ja täpselt esitatud ning võimaluse korral varustatud ka sobivate näitajatega, et hiljem oleks võimalik õigusakti toime saabumist mõõta. Seaduse eesmärgi kirjeldamine on eelnõu seletuskirjas üks tähtsamaid osi, mis peab andma üksikasjaliku ülevaate lahendatavatest probleemidest ja eesmärgi saavutamise abinõudest ning hõlbustama eelnõu sisu mõistmist. Normitehnika eeskirjas puudub nõue kirjeldada väljatöötatava õigusakti mõjude järeelhindamise aspekte, kuid järeelhindamise vajadust on täidesaatva võimu otsuste alusena rõhutatud palju aastaid. Riigikontroll hindas, kuidas on eelnõude seletuskirjades selgitatud reguleerimise eesmärgid ning kavandatud mõõta nende saavutamist.

129. Analüüsitud eelnõude seletuskirjadest selgus, et pea pooltel juhtudel oli eesmärki küll kirjeldatud, kuid üldsõnaliselt ja probleemiga seostamata ning eesmärgi saavutamise objektiivset hindamist võimaldavad näitajad puudusid. Neljal protsendil juhtudest ei olnud seletuskirjas seaduseelnõu väljatöötamise eesmärki ega selle saavutamise näitajaid üldse esitatud.

130. Eelnõu väljatöötamise põhjuseks olevaid tegeliku elu probleeme ei olnud 25%-l seletuskirjadest üldse kirjeldatud, 56%-l seletuskirjadest ei olnud ka õigusaktiga seatud eesmärgi saavutamise erinevaid võimalusi ega konkreetse lahenduse valikut põhjendatud või oli seda tehtud puudulikult.

Seletuskirjas ei seostata õigusakti arengukavade ja strateegiatega

131. Õigusakti mõjuhindamist toetab enne eelnõu väljatöötamist koostatud valdkonna strateegiline kava, millel peab samuti olema olemas mõjuhindang. Kui õigusakt on seostatud strateegilise arengukavaga, on võimalik näha, mil viisil liigutakse valdkonnas ühtsete eesmärkide saavutamise poole ja millise osa sellest tagavad erinevad õigusaktid. Kui seaduseelnõu reguleerib valdkonda, mille edendamiseks on koostatud arengukava, tuleb seletuskirja peatükis „Seaduse eesmärk“ selgitada, kas eelnõu on kooskõlas arengukava eesmärkidega.

132. Juhuvalimisse kuulunud õigusakti seletuskirjadest oli vaid kolmel juhul viidatud asjassepuutuvatele arengukavadele ning ühtlasi ka selgitatud, mis osas arengukava või strateegia on sisuliselt aluseks võetud.

133. Eelnõude koostajad on seisukohal, et õigusaktis, mis töötatakse välja arengukavas seatud eesmärkide täitmiseks, ei ole vajalik enam kirjeldada, kuidas väljatöötatava õigusaktiga strateegilisi eesmärke toetatakse. Kui arengukavas on seatud eesmärgid, siis peetakse eesmärkide kordamist seaduseelnõu seletuskirjas formaalseks ja liialt seletuskirja mahtu suurendavaks. Ühte valdkonda võivad tihtipeale aga reguleerida mitmed valdkondlikud arengukavad, milles sisalduvad eesmärgid on mõningatel juhtudel vastandlikud. Sellistel juhtudel on oluline seaduse väljatöötamisel selgitada, millistest eesmärkidest konkreetselt lähtutakse ja millist tulemust soovitakse reguleerimisega saavutada. Teisalt on vaja nii seaduse vastuvõtjale kui ka reguleeritavatele selgitada, mil määral väljatöötatav seadus üldisi arengueesmärke saavutada aitab.

134. Riigikontrolli hinnangul võimaldab õigusakti eesmärgi ehk soovitud olukorra kirjeldus just Riigikogu jaoks näidata, mida peab regulatsiooniga saavutama, ja seaduse rakendamisel mõista seaduse mõtet. Samuti võimaldab see luua eeldused, et hiljem saaks läbi viia seaduse ja ka arengukavade järelhindamist.

135. Riigikontrolli soovitused justiitsministrile:

- Valmistada 2012. aasta jooksul ette normitehnika eeskirja muudatus, millega sätestada seaduse eelnõu väljatöötajale kohustus lisada eelnõu dokumentide hulka memorandum, kus võetakse kokku kehtiva olukorra kirjeldus, õigusakti eelnõu eesmärk, kuhu tahetakse jõuda ning mis meetodiga eesmärk saavutatakse.
- Täpsustada normitehnika eeskirja nõudega tuua selgelt välja õigusakti seosed kõigi asjassepuutuvate strateegiatega ning arengukavadega.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium leiab, et enamik esitatud soovitudest on sisuliselt kaetud kehtiva normitehnika eeskirjaga ning seda muutva eelnõuga. Samas ei ole plaanis lisada eraldi memorandumite tegemise kohustust, kuid on täpsustatud seaduse eelnõu sissejuhatuse osa, milles antakse sisukokkuvõtte, kus märgitakse lahendatav küsimus ja selle seos kehtiva õigusega, eesmärk, lahendusettepanek ja mõju.

136. **Riigikontrolli soovitus riigisekretärile:** Juhtida õigusaktide menetluse käigus ministeeriumide tähelepanu, kui eelnõu seletuskirjas

puuduvad selgitused, kas ja kuidas on õigusakt seotud valdkondlike arengukavade või strateegiate eesmärkide saavutamise

Riigisekretäri vastus: Nõustume, et seoste kirjeldamine arengukavade ja õigusakti eelnõude vahel on põhjendatud nõue, millele saab Riigikantselei vajadusel ministeeriumide tähelepanu juhtida dokumentide Vabariigi Valitsusele esitamiseks ettevalmistamise käigus. Riigikantselei on pööranud sellistele puudustele ja nende parandamisele tähelepanu ka siiani ning jätkab selle tegemist ka tulevikus.

Õigusaktiga soovitud toime saavutamist ei jälgita

137. Järelhindamise eesmärk on hinnata, kuidas seadus on rakendunud, kuidas täitnud seatud eesmärgid ja milliseid probleeme ei ole suudetud lahendada või milliseid uusi probleeme on tekkinud.

138. Justiitsministeerium on järelhindamise kajastamise soovitusliku kirjelduse (praegu veel õigusakti mõjude analüüsi kontseptsiooni vormis) välja töötanud ja 2009. aastast on see ministeeriumidele kättesaadav. Ministeeriumides peetakse õigusaktide mõju järelhindamist küll oluliseks, kuid otsese nõude puudumise tõttu sellele piisavalt tähelepanu ei pöörata.

139. Auditeeritud õigusaktide seletuskirjades puuduvad näited, kus oleks kirjeldatud järelhindamise kavatsust ning selle läbiviimiseks vajalikke kriteeriume. Üldjuhul puudub õigusaktide seletuskirjades info, millal, kuidas ja mille alusel seaduse toimet hiljem jälgitakse ning kus tulemused esitatakse.

140. Eelnõude seletuskirjades puuduvad ka näitajad, mille alusel oleks võimalik hiljem tuvastada, et õigusaktiga reguleerimise eesmärk on saavutatud (vt p 130 jj). Õigusakti järelhindamise käigus analüüsitakse trende üldiselt, kuid selle tulemusena jääb teadmata, milline on õigusaktiga saavutatav mõju või kas õigusakt üldse on sellisel kujul reguleeritavat olukorda paremaks muutnud, ning ei tehta kindlaks põhjuslikke seoseid. Juhuvalimis vaadeldud õigusaktide seletuskirjades ei olnud mitte ühelgi juhul kirjeldatud kavandatud mõjude järelhindamist ega selle kriteeriume.

141. Järelhindamise läbimõtlematus tingib ka probleemid hindamiseks vajalike andmete kogumisel ning töötlemisel. Just andmete olemasolu probleemid ning andmete kvaliteet saavad hiljem *ad hoc* planeeritud järelhindamisele või tulevaste seaduse muudatuste mõju hindamisel ületamatuks takistuseks.

142. Riigikontrolli hinnangul on puuduste likvideerimine õigusaktide mõju järelhindamisel kriitilise tähtsusega kogu mõjuhindamise süsteemi arengu jaoks. Praegu aga ei koguta, analüüsita ega jagata seaduste toime kohta süsteemselt teadmisi. Sega ei looda ka eeldusi parema mõjuhindamise tekkeks tulevikus. Praktika on näidanud, et iseenesest ja üksnes soovitude ajendil ei hakka ministeeriumid õigusaktide toimet hindama. Järelhindamine tuleb kehtestada nõudena ning järjekindlalt jälgida sellest kinnipidamist.

143. Riigikontrolli soovitusd justiitsministrile:

- Reguleerida 2012. aasta jooksul õigusakti mõjude hindamise juhendis või normitehnika eeskirjas õigusakti mõjude järelhindamise korraldus.
- Ühtlasi sätestada juhendis, et kokkulepitud regulaarsusega, võimaluse korral õigusakti järelhindamise käigus, hinnatakse ka õigusakti väljatöötamisel kasutatud teemakohaste uuringute paikapidavust ning metoodilist sobivust õigusakti mõjude analüüsimisel tulevikus.

Justiitsministri vastus: Nõustume esimese ettepanekuga ning eelnõus on arvestatud sellega, et seaduse eelnõu seletuskirjas tuleb planeerida mõjude järelhindamine või põhjendada, miks seda teha ei plaanita.

Nõustuda ei saa aga teise ettepanekuga. Arvestades eelkõige piiratud ressursside otstarbekat kasutust, näib ebaefektiivne kontrollida järelhindamise käigus üle juba tehtud uuringute paikapidavust. Järelhindamise mõte on selles, et vaadata, kas teostatud lahendustega saavutati soovitud tulemused ja anda hinnang tekkinud olukorrale.

144. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Tuua õigusaktide seletuskirjades detailsemalt välja, millised on õigusaktis seatud eesmärgi saavutamise näitajad ning kuidas ja millal neile vastavust hiljem hinnatakse.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et õigusakti eesmärgi saavutamise näitajaid võiks ja saaks seletuskirjades õigusakti mõjude hindamise osana paremini välja tuua. Õigusaktide süsteemse järelhindamise läbiviimise osas ministeeriumidel seni laiaulatuslik kogemus puudub, kuid nõustume, et seda tuleks arendada õigusaktide mõjude hindamise üldise süsteemi raames.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub ettepanekuga põhimõtteliselt, kuid leiame, et oluliste mõjude näitajad tuleb paika panna juba VTK koostamise etapis.

Kaitseministri vastus: Riigikontrolli soovitusel hetkel praktikas ei rakendata, seetõttu vajab selle juurutamine ministeeriumis konkreetseid juhiseid ja käsiraamatuid kas siis justiitsministeeriumi või Riigikantselei poolt. Samuti eeldab ettepanek täiendavate töötajate teenistusse võtmist, kuivõrd Kaitseministeerium on optimeerinud personali, arvestades eelnõude koostamisele käesoleval ajal kehtivaid nõudeid. Lisaks juhime tähelepanu, et nii analüüsi koostamine, meetodite valik kui ka järelhindamine eeldab teenistujate koolitamist ja juhendite olemasolu. Samuti on vaja piisavat ajavaru sarnaselt eelnõudele, selle rakendamiseks. Kaitseministeerium nõustub Riigikontrolli soovitusel, et järelhindamine on kasulik tagasiside saamiseks, kuid selle rakendamine saab toimuda lähtuvalt olemasolevatest võimalustest, sealhulgas rahalistest vahenditest ja inimressursist.

Keskkonnaministri vastus: Peame antud soovitusi asjakohaseks ning lülitame edaspidiselt õigusaktide seletuskirja õigusaktides seatud eesmärgi saavutamise hindamise näitajad ning vastavuse hindamise tähtajad.

Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Põllumajandusministri vastus: Juhime tähelepanu, et näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika seadus annab maaelu arengu toetuste osas põllumajandusministrile volituse erinevate eesmärkidega toetuste rakendusmääruste kehtestamiseks. Seetõttu ei ole näiteks ELÜPSi seletuskirjas põhjendatud kõigi üksikute toetusmeetmete eesmärkide väljatoomine. Eelnimetatud rakendusmäärused on suunatud konkreetse, rakendus- või arengukavas ette nähtud toetusmeetme rakendamisele, kusjuures toetusmeetme eesmärgid (nii kvalitatiivsed kui ka kvantitatiivsed) on sätestatud vastavas rakenduskavas või arengukavas. Meetme rakendusmääruse eelnõu seletuskirjas on alati viidatud, millise meetme või alameetme rakendamiseks see määrus kehtestatakse. Põhimõtteliselt on muidugi võimalik nii Euroopa Kalandusfondi rakenduskava kui ka maaelu arengukava meetmete rakendusmääruste seletuskirjades kirjeldada senisest detailsemalt (sh ka rakendus- või arengukavas sätestatud kvantitatiivsete eesmärkide abil) meetme eesmärgid ning lisada ka viide, et nimetatud eesmärkide saavutamist jälgitakse ja hinnatakse vastava rakendus- või arengukava seiresüsteemi ning püsiv-, vahe- ja järelhindamise raames, mis on Euroopa Liidu õigusaktidest tulenev kohustus.

Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga.

Siseministri vastus: Siseminister ei ole konkreetse soovitusi kohta oma vastuses seisukohta esitanud.

Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitusi ning arvestame sellega edaspidises töös.

Õiguspoliitika arengusuundade rakendamine

145. 2011. aasta alguses võttis Riigikogu vastu „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ (edaspidi ka ÕPA), milles on seatud eesmärgid õiguskorra arendamiseks järgmiseks kümneks aastaks ning on mõjuhindamise sisukohalt oluline poliitiliste parteide ülene kinnitus, et õigusaktide mõju analüüs on tähtis komponent parema õiguskorra saavutamisel ja selle analüüsi arendamisega tuleb tegeleda. Täpsed eesmärgid, milline peaks õigusaktide mõju analüüsi olukord kindlaks ajaks olema ja kuidas seda mõõta, ÕPA dokumentidest ei selgu. Siiski võib dokumendis väljendatud seisukohtadest ja kirjeldustest mõista, et näha soovitakse toimivat mõjuhindamise korraldust ning vähemalt oluliste õigusaktide mõju hindamine peaks olema kvaliteetselt tehtud. Riigikontroll vaatas, kas eeldused nende eesmärkide saavutamiseks on olemas.

Õiguspoliitika arengusuundade rakendamiseks on vaja uusi lahendusi

Kas teadsite, et

õiguspoliitika arengusuundade eesmärk on määrata tegevuskava õigusaktide kvaliteedi parandamiseks, eelkõige

- hinnata õigusliku keskkonna arengut ja arendada õigussüsteemi ühiskonna heaolu ja Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime seisukohalt;
- hinnata ja analüüsida üleilmastumise mõjusid õigussüsteemi arengule;
- kehtestada põhimõtted seaduste kvaliteedi ja toimivuse perioodiliseks hindamiseks.

Õiguspoliitika arengusuundade rakendusplaani riske ja kulusid on alahinnatud

146. Praegune olukord, kus valdavalt puudub õigusaktide seletuskirjades sisukas mõjuanalüüs, ei vasta ei valitsuse ega ka Riigikogu ootustele. Üksikud edulood väärivad kindlasti tunnustust (nt juhuvalimis paistis võrreldes teistega mõjude hindamise esitamise poolest silma hasartmänguseaduse eelnõu seletuskiri), kuid on murettekitav, et viimase nelja aasta jooksul ei ole arengut toimunud.

147. Riigikontrolli hinnangul on arenguhüppeks vaja detailsemat ÕPA rakendamise tegevuskava ning õigusakti mõjude analüüsi toimivat koordineerimist ja kvaliteedikontrolli. Konkreetsete tegevustena on lähiajal Vabariigi Valitsusel kavas vastu võtta normitehnika eeskirja muudatused ning kaasamise ja mõjuhindamise juhendid. Justiitsministeeriumil on kavas täita kaks ametikohta. Uute ametnike ülesandeks oleks lisaks juhendite väljatöötamisele ja ministeeriumide juhendamisele jälgida seaduste väljatöötamise käigus pidevalt mõjuhindamise nõuete täitmist. Neid samme kavandatakse olukorras, kus ei ole selge, kas Justiitsministeeriumil on õigus jätta kooskõlastamata eelnõud siis, kui nende mõju ei ole nõuetekohaselt ja piisavalt hinnatud. Riigikontroll näeb sellises olukorras mitmeid riske, mida praeguseks ei ole piisavalt kaalutud ega maandatud.

148. Esiteks on Justiitsministeeriumil plaanis koostada mõjuhindamise juhendid jätkuvalt sellistena, et neis ei ole seatud miinimumnõudeid mõjude analüüsi metoodikale. Liiga üldised nõuded pakuvad vähe abi ametnikele, kes peavad eelnõude mõjusid hindama. Samuti puudub Justiitsministeeriumi ametnikel konkreetne alus, mille suhtes hinnata tehtud mõjuhinnanguid. Võimalikud vaidlused mõjuhindamise kriteeriumite täitmise või mittetäitmise üle takistavad eelnõu sisulist menetlemist ning mõjude hindamine kui tehniline takistus jäetakse tagaplaanile, sarnaselt praeguse praktikaga.

149. Teiseks on ministeeriumitel tekkinud – vähesel määral, aga siiski – oma mõjuhindamise praktika, mida uutes juhendites ei tohiks ignoreerida. Praeguse info kohaselt kavandatakse kehtestada uued juhendid siiski täpselt sellistena, nagu need olid lisatud ÕPA materjalide hulka, mille täitmise asjus on auditeeritud ministeeriumide õigusloomejuhid pigem pessimistlikud. Mõjuhindamise ühetaolisuse taotlemisel tuleks Riigikontrolli hinnangul maksimaalselt ära kasutada olemasolev parim praktika.

150. Kolmandaks tuleb arvestada, et tahes või tahtmata kaasnevad mõjuhindamisega reaalsed kulud. Juba praegu on ministeeriumide ametnikud seisukohal, et sageli ei saa mõjusid hinnata või uuringuid tellida raha puudumise tõttu (vt p 17). Arengusuundade rakendamisega lisanduvad ministeeriumide hinnangul täiendavad ülesanded ning täiendava personali palkamisel kerkib üles kooolitusvajadus. Ministeeriumide hinnangul ei ole olemasoleva personali arvu ja kompetentsust arvestades võimalik ÕPA-ga soovitud õigusloome kvaliteedihüpet saavutada.

151. Riigikontroll veendus auditi käigus, et ÕPA rakendamiseks vajalikke kulutusi ei ole kalkuleeritud vastavalt tegelikele vajadustele. Kulude kalkuleerimisel ei ole arvestatud teiste ministeeriumide ametnike arvamus. ÕPAs märgitud rakendamise summa kujunes programmi „Parema õigusloome arendamine“ kasutamata raha alusel, sisulist kuluanalüüsi tegemata.

152. Justiitsministeerium ise on kinnitanud, et väga raske on hinnata, millised otsesed lisakulud võiksid ministeeriumidel arengusuundade vastuvõtmisega seotud olla, ning väidetavalt ei ole ministeeriumid neile kooskõlastamise käigus andnud selgitusi, kui palju arengusuundade rakendamise tõttu täiendavaid kulusid tekib. Justiitsministeerium on hinnanud, et ajaliselt võib õigusakti mõjude hindamisel probleemide kirjaliku esitamise peale kuluda senisest enam aega ja raha, kuid see hoitakse kokku edasisel menetlemisel võimalikke tõrkeid vältides ja selle pinnalt väidetakse, et ei kulu rohkem ressursi, kui ÕPA seletuskirjas märgitud.

153. Ministeeriumid selle väitega ÕPA rakendamiskulude asjus nõus ei ole. Selle kohta on ÕPA kooskõlastamisel esitatud ka mitmeid tähelepanekuid. Muu hulgas on Rahandusministeerium seisukohal, et ÕPA rakendamiskulusid on vaja täpsemalt analüüsida. Osaliselt on kindlasti võimalik ümberkorraldusi teha praeguse struktuuri ja töökoormuse optimeerimise arvelt. Siiski on õigusloome kvaliteedi parandamine ning väljatöötavate juhendite rakendamise juhendamine ning kõigile ministeeriumidele üheselt mõistetavaks tegemine küllaldaselt pikk ja ressursimahukas protsess, millega kaasnevaid kulusid ei ole ÕPA ettevalmistamisel põhjalikumalt analüüsitud. Sellest tulenevalt ei saa ka Riigikontroll kinnitust, et programmi „Parema õigusloome arendamine“ rahast (vt p 53) kõigi vajaduste katmiseks piisab.

154. ÕPA seletuskirjas on välja toodud, et osa arengusuundades ettenähtud tegevusi pigem vähendab õigusloojate töökoormust. Siiski on muu hulgas lisatud, et teatud tegevused, näiteks eelnõude mõju analüüs, suurendavad õigusloomega tegelevate asutuste töökoormust ning selleks otstarbeks on aastatel 2011–2013 kavas programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames eraldada raha ligikaudu 320 000 eurot (5 mln kr). Programmi raha jääk mais 2011 oli ca 289 000 eurot. Muu hulgas on sellest rahast kavas katta ka ÕPAs ette nähtud tegevused kvaliteeti toetava organisatsiooni loomiseks, lisades kaks ametikohta Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonda.

155. Riigikontrollile ei ole teada muid rahastamisallikaid, mille toel teha mõjuhindamise korralduses vajalikud arendused. Teised ELi struktuuritoetustest rahastatavad üksikprojektid toetavad õigusakti mõjude analüüsi arendamist kaudselt ning ei taga selle järjepidevat koordineerimist. Riigikontrolli hinnangul käib kõigi kirjeldatud probleemide lahendamine kahele uuele Justiitsministeeriumi ametnikule üle jõu. ÕPA rakendamiskulusid on Riigikontrolli hinnangul selgelt alahinnatud. Selleks, et uued juhendid ei kujuneks lihtsalt formaalsuseks ja seni tehtud Justiitsministeeriumi ametnike pingutused olukorra parandamisel ja poliitilise konsensuse saavutamisel mõjuhindamise küsimuses ei oleks asjatud, tuleb Riigikontrolli hinnangul korrigeerida ja muuta realistlikumaks, st tegelikke olusid arvestavaks, ÕPA rakendusplaan ning kuluproгноosid.

156. Kokkuvõtteks ei ole Riigikontrolli hinnangul reaalne, et praegust mõjuhindamise olukorda arvestades ÕPA rakendamiseks planeeritud summaga ÕPA eesmärgid täidetakse. Püsib oht, et õigusakti mõjude analüüsi tase ei parane ning õigusakti vastuvõtja ei saa jätkuvalt olulist teavet mõjude kohta, mille põhjal parimad otsused langetada.

157. Riigikontrolli soovitused justiitsministrile ja rahandusministrile:

- Selgitada välja koostöös teiste ministeeriumidega õiguspoliitika arengusuundade rakendamise tegelikud täiendavad kohustused osapooltele ja nende maksumus. Koostada detailsem ÕPA rakendusplaan.
- Kaaluda võimalusi vastavalt ÕPA eesmärkidele ELi struktuuritoetuste suuna „Suurem haldusvõimekus“ programmide ja tegevuste vahel olemasolev raha ümber jagada.

Justiitsministri vastus: Soovitusega põhimõtteliselt nõus, kuid käesoleval hetkel saame arvestada piiratud ressurssidega.

Rahandusministri vastus: Prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ raames elluviidavad tegevused panustavad õiguspoliitika arengusuundade elluviimise toetamisele. Seni on toetatud õigusaktide kodifitseerimist ja õigusaktide mõjuhindamise süsteemi arendamist, korraldatud on koolitusi ministeeriumidele õigusaktide mõjude analüüsi suutlikkuse tõstmiseks. Sarnaste koolituste läbiviimist on kavas jätkata. Lisaks on ministeeriumidel võimalus taotleda vahendeid mõjuanalüüsides läbiviimiseks. Ka edasiste tegevuste planeerimisel kaalume võimalusi toetada õiguspoliitika arengusuundade eesmärkide elluviimist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal ministeeriumitele, Riigikantseleile ja Riigikogu Kantseleile mitmeid soovitusi. Ministrid, riigisekretär ja kantselei direktor saatsid oktoobris 2011 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Justiitsministeerium: Tunnustame algatust auditeerida olulist teemat, mille juurutamisega on Justiitsministeerium juba pikemat aega tegelenud ning käesoleva aasta alguses läbi „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ (ÕPA) heakskiitmise Riigikogus saanud toetust edasi tegutsemiseks. Hea meel on ka lugeda, et enamik auditi soovitusi ühtib Justiitsministeeriumi juhtimisel koostatud õigusaktide mõjude analüüsi kontseptsioonis sisalduvate ettepanekutega, millele tuginedes koostati ÕPA ja mille rakendamine algab ÕPA kohaselt 2012.

Keskonnaministeerium: Täname Teid põhjaliku Riigikontrolli aruande „Õigusaktide mõju hindamise korraldus“ eelnõu eest, mis on kindlasti kasuks õigusloome kvaliteedi arengule ning õigusaktide rakendamisele tulevikus.

Peame õigusaktide mõju hindamise küsimust asjakohaseks ning olulist tähelepanu väärivaks. Oleme selles osas astunud konkreetseid samme, lülitanud tööplaani ning valmistanud ette õigusaktide eelnõude koostamist ja menetlemist sätestava korra ning reguleerinud käskkirjaga Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemist. Võtame arvesse Teie poolt auditis soovitatud õigusaktide ettevalmistamisel.

Kultuuriministeerium: Mõõname, et õigusaktide mõjude analüüsile tuleb pöörata senisest enam tähelepanu ja mõjuanalüüsid tuleb muuta põhjalikumaks. Mõjude hindamise paremaks korraldamiseks aitaks kindlasti kaasa ühtne mõjude hindamise metoodika, mis on planeeritud kehtestada Vabariigi Valitsuse poolt 1. jaanuariks 2012, ja mis aitaks kujundada ühise arusaama analüüsides kajastatava osas ning oleks abiks õigusloomega tegelevatele ametnikele mõjude hindamisel.

Koostöö huvigruppidega on Kultuuriministeeriumis olnud õigusaktide väljatöötamisel tihe, kuid samas on kindlasti võimalik seda arendada ja leida uusi, tõhusamaid koostöövorme.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: Üldprintsibiina on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile esitatud soovitused vastuvõetavad, samas kohati võib nende rakendamine osutuda problemaatiliseks. Eriti osas, mis puudutab näiteks Euroopa Komisjoni algatuste kohta soovitatud mõjude hindamist, seda eelkõige piiratud aja tõttu. Samuti on tarvilik arvestada mõjude hindamisel reguleeritava valdkonna eripära.

Juhime tähelepanu järgmistele asjaoludele seoses valminud auditiga „Õigusaktide mõjude hindamise korraldus“:

Lk 10, kas teadsite, et *reklaamiseaduse eelnõus sisaldab mõjude ja seaduse rakendamiseks vajalike kulutuste peatükk vaid kahte lauset: „Seaduse vastuvõtmisega ei kaasne otsest mõju riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, keskkonnale ja majandusele. Seaduse rakendamiseks ei ole vaja teha lisakulutusi riigieelarvest.“*

Kui tegemist on õigusaktide väljatöötamisel ilmneva üldise vajakajäämisega, siis tuleks meie hinnangul seda vastavalt ka käsitleda. Praegusel juhul on just reklaamiseaduse kontekstist väljatoomine ja eraldi rõhutamine põhjendamatu, jättes auditiaruande lugejale eksitava mulje, nagu oleksidki reklaamiseaduse mõjud eelnõu koostajate poolt kaalumata ja läbimõttlemata jäetud – samas on paljude reklaamiseaduse sätete mõju analüüsitud seletuskirja osas, mis käsitleb eelnõu sisu. Nimetatud küsimusele oleme ka varasemalt Teie tähelepanu juhtinud.

P 81. Majandus- ja Kommunikatsiooniministri määruse „Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise tingimused ja kord“ väljatöötamisse ei kaasatud otseselt ühtegi huvirühma, sest ollakse seisukohal, et kui „Perioodi 2007–2013 struktuuriotoetuste seaduse“ (mille alusel nimetatud määrus kehtestati) väljatöötamisse on osapooled kaasatud, siis määruse väljatöötamisel seda enam teha ei ole vaja. Seda põhjendatakse määruse tehnilise iseloomuga ning et määrus on välja töötatud sellistel alustel, et ei ole võimalik eristada konkreetseid huvirühmasid, kellega määruse väljatöötamisel oleks olnud võimalik konsulteerida.

Antud lõik on formuleeritud ebatäpselt ja sisulises mõttes ei vasta tõele. Nimetatud määruse koostamisel kaasamise puudumine ei tulenenud mitte perioodi 2007–2013 struktuuriotoetuste seadusest, vaid sellest, et varem oli vastav riigieelarveline programm, mis lihtsalt viidi üle SF rahastamisele. Seega programm on sisuliselt välja töötatud juba aastal 2000 ning seda tehes on ka erinevaid huvigruppe kaasatud.

Riigikontrolli selgitus: Teksti on toimetamise käigus täpsustatud.

Põllumajandusministeerium: Väljatoodud kitsaskohad ja soovitused on valdavas osas kindlasti asjakohased, kuid soovime juhtida tähelepanu sellele, et nende soovituste tegelik rakendumine nõuab ka täiendava ressursi suunamist õigusloomesse. Samas on teada, et täna ei ole seda täiendavat ressursi kuskilt võtta.

Soovime juhtida Teie tähelepanu ühele eksimusele aruande lisas A. Nimelt on seal märgitud, et Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus on Euroopa Liidu direktiivi ülevõttev seadus. Kinnitame, et selle seadusega ei ole Eesti õiguskorda harmoneeritud ühtegi Euroopa Liidu direktiivi.

Riigikontrolli selgitus: tabelis on loetletud Euroopa Liidu direktiive ülevõtvad seadused ja Euroopa Liidu määruste rakendamise seadused. Teksti on toimetamise käigus täpsustatud.

Rahandusministeerium: Oleme põhimõtteliselt nõus metoodiliste soovitustega mõjude hindamise kvaliteedi tõstmiseks ja huvirühmade kaasamise parandamiseks, mis on esitatud teiste hulgas ka rahandusministri (punktides 25, 35, 47, 89, 97, 113, 127, 144). Vaatame üle rahandusministeeriumi poliitikakujundamise töökorra nende soovituste valguses. Töökorra on plaanis täiendada lähtuvalt justiitsministeeriumis valmivast õigusaktide eelnõude mõjude hindamise metoodikast.

Mõjude hindamisega seotud teadmiste ja oskuste kvaliteet on meie hinnangul aastatega paranenud. Ametnikud on sellealastel koolitustel ja seminaridel osalenud, aga näeme selle järele täiendavat vajadust normitehnika eeskirjade muudatuste järel 2012. aasta alguses.

Regionaalminister: Täname Teid, et olete kontrolliaruandes pööranud tähelepanu õigusaktide mõjude hindamise kvaliteedile ja tõstatanud aktuaalseid probleeme. Nõustume soovitud kontrolliaruande eelnõu punktides 25, 35, 47, 89, 97, 113, 127 ja 144. Nende soovitude täitmist on regionaalministri valitsemisalas ka praeguses praktikas järgitud.

Samas leiame, et õigusaktide mõjude hindamise rakendamine kontrolliaruande eelnõus ja õigusaktide mõjude hindamise kontseptsioonis esitatud mahus ei ole ministriumite rahalisi vahendeid ja isikkoosseise arvestades realistlik, kuid eesmärk selle poole püüelda peaks olema iga õigusloomega tegeleva asutuse prioriteediks. Jagame kontrolliaruande eelnõu punktides 150, 151, 153, 155 ja 156 esitatud kahtlusi Riigikogus vastu võetud õiguspoliitika arengusuundade (ÕPA) tõhusa rakendamise osas, kuna leiame samuti, et ÕPA rakendamiseks vajalikku töömahtu õigusakti mõjude hindamise parandamisel on alahinnatud ja puudub realistlik rakendusplaan koos rahastamisega.

Kindlasti tuleb mõjude hindamise kvaliteedi tõstmiseks korraldada eelnõude väljatöötajatele koolitusi.

Regionaalministri kommentaarid:

- Eelnõu punktis 32 soovitakse koostada lisaks eelnõu seletuskirjale eraldi dokumendina õigusakti mõjude analüüsi aruanne, mille kinnitab minister oma allkirjaga ja mis peaks kajastama kaalutlusi, kuidas probleemi lahendada, koos olulisemate positiivsete ja negatiivsete mõjude käsitlemisega. Riigikontrolli hinnangul tuleks see aruanne koos eelnõuga panna avalikkusele tagasiside saamiseks välja enne seda, kui Riigikogu alustab eelnõu menetlemist. Leitakse, et nii valitsus kui ka Riigikogu saaksid laekunud kommentaaride alusel hinnata valitud lõpplahenduse sobilikkust ja mõjuhinnangute paikapidavust ning arutleda selle üle, kuidas probleemi ühiskonna jaoks kõige säästvamalt lahendada.

Eelnõust ei selgu samas üheselt, kas eelnõu punktis 34 sisalduv soovitus Riigikogu Kantselei direktorile – korraldada enne seaduseelnõu esimest lugemist Riigikogus õigusakti mõjude hindamise aruande avalik arutelu – ongi see eelnõu punktis 32 kirjeldatud avalik väljapanek või on need erinevad menetlused. Samuti tuleks täpsustada, kas juhul, kui eelnõu avaliku arutelu ajal Riigikogus esitatakse eelnõu mõjude osas hinnanguid, mille tulemusena võidakse kirjeldatud mõjude olulisuse või esinemise osas võrrelduna esitatud eelnõuga jõuda teisele seisukohale, tuleb eelnõu saata uueks seisukohavõtuks Vabariigi Valitsusele. Avaliku arutelu läbiviimise vajadust peaks siiski olema võimalus igal konkreetsel juhul eraldi hinnata ja kui seda pole vastava algatuse puhul tehtud, siis saab Vabariigi Valitsusele esitatava eelnõu seletuskirjas põhjendada, miks selle nõude täitmine ei ole antud juhul otstarbekas.

- Riigikontroll toonitab eelnõu punktis 115, et paljude eelnõude puhul tõuseb kohalike omavalitsuste kulude kindlaksmääramisel ja hüvitamisel küsimus, millised eelnõus seatud kohustused on riiklikud ja millised kohalike omavalitsuste olemuslikud ülesanded. Regionaalministri hinnangul ei peaks õigusaktide muudatustega kaasnevate kulude määratlemise ja kompenseerimise temaatikat ajama segamini ülesannete olemusliku kuuluvuse selgitamisega, mis kõikehõlmavamalt on kaasnevate kulude määratlemisega võrreldes märksa komplekssem ja keerulisem küsimus. Kui konkreetset õigusakti muudetakse, lisades või muutes õigusaktiga reguleeritavate kohalike omavalitsuste poolt täidetavate ülesandeid, peab sellega kaasnema põhjalik ja adekvaatne kaasnevate mõjude ning kulude hinnang koos selle rahastamisallikaga, vaatamata asjaolule, kas kulud kaetakse riigi- või kohalike omavalitsuste eelarvest. Kindlasti ei tohiks jääda muljet, et olemuslikult kohalike ülesannete reguleerimine seadustes ei too ministriumitele kaasa kohustust kulusid hinnata ning kirjeldada, mille arvelt peaks leitama vahendid kulude katmiseks.
- Eelnõu punktis 135 esitatakse soovitus justiitsministrile valmistada 2012. aasta jooksul ette normitehnika eeskirja muudatus, millega sätestada seaduse eelnõu väljatöötajale kohustus lisada eelnõu dokumentide hulka memorandum, kus võetakse kokku kehtiva olukorra kirjeldus, õigusakti eelnõu eesmärk, kuhu tahetakse jõuda ning mis meetodiga eesmärk saavutatakse. Leiame, et täiendava dokumendi koostamise nõue on liigne, kuna nii õigusakti väljatöötamise kavatsuses kui ka kontseptsioonis tuleb õigusaktiga lahendatavaid probleeme ja rakendamise kaasnevaid mõjusid muu hulgas nagunii hinnata. Taolise memorandumi koostamine tundub konkureerivat ka õigusakti eelnõu seletuskirja ning mõnevõrra samuti õigusakti mõjude analüüsi aruande koostamise ettepanekuga.

Riigikantselei: Aruande eelnõus on korduvalt viidatud koostatavatele mõjude hindamise juhendile ja kaasamise juhendile (näiteks punktides 48, 147). Täpsustan, et Vabariigi Valitsuse reglement näeb ette, et 1. jaanuariks 2012 kinnitab valitsus kaks dokumenti: kaasamise hea tava ja mõjude hindamise meetoodika. Mõjude hindamise meetoodika alusel võiksid täiendavalt valmida praktilised juhised meetoodika rakendamiseks vastavas valdkonnas tegutsevate ametnike töö hõlbustamiseks, kuid selliste juhiste kinnitamine Vabariigi Valitsuse tasandil pole otstarbekas nende pidevalt täieneva iseloomu tõttu.

Riigikogu Kantselei: Riigikogu Kantselei on tutvunud Riigikontrolli aruande „Õigusaktide mõju hindamise korraldus“ eelnõuga ning jagab Riigikontrolli arvamust, et senisest põhjalikum ja süstemaatilisem õigusaktide mõjude analüüs tagaks kvaliteetsemad otsused Riigikogus, õigusaktide parema rakendatavuse ning vähendaks nende sagedase muutmise vajadust. Riigikontrolli tähelepanekud ja soovitud õigusaktide mõjude hindamise korralduse kohta on Riigikogu Kantseleile heaks ajendiks veel kord hinnata oma protseduure ja töökorraldust ning kaaluda nende kaasajastamise vajadust.

Siseministeerium: Leiame, et Riigikontroll on eelnõus välja toonud kõikide ministriumite kohta sarnaseid õigusaktide erinevate mõjude hindamise puudused. Oleme seisukohal, et õigusaktide mõjude hindamise puudused taanduvad eelkõige aja- ja inimressursi ning samuti rahaliste vahendite puudumisele. Kuigi mõjude hindamise eesmärgiks on muu hulgas kiirendada õigusakti eelnõu edasist kooskõlastamise protsessi, ei saa siiski jätta tähelepanuta, et eelnõu erinevate mõjude hindamine suurendab märkimisväärselt õigusloojate töökoormust. Lisaks eeldab mitmete mõjude hindamine uuringute tellimist väljastpoolt ministriumit, mis omakorda tõstatab nii ajapuuduse kui ka rahaliste vahendite olemasolu küsimuse. Sellest hoolimata oleme seadnud eesmärgiks Riigikontrolli soovitusi järgida.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
Õigusaktide mõju analüüsimise kvaliteet 25. Soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Täita senisest paremini Vabariigi Valitsuse kehtestatud nõuet tuua välja õigusaktiga kaasnevad mõjud õigusakti seletuskirjas. Mõjude kirjeldamisel esitada hindamise metoodika kirjeldus ning anda viited andmeallikatele. (p-d 9–24)	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium nõustub Riigikontrolli ettepanekuga, et õigusaktide eelnõude seletuskirjades on vaja senisest põhjalikumalt käsitleda õigusaktiga kaasnevaid mõjusid, kuid selleks on vaja ka ühtseid ja selgeid mõjude analüüsimise metoodikaid ja ametnike praktilist juhendamist mõjude hindamisel. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium toetab igati esitatud soovitusi ning on kooskõlastamisele saatnud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja eelnõu (eelnõu), milles on täpsustatud, et oluliste mõjude hindamise juures tuleb esitada hindamise metoodika ning viited allikatele, mida eelnõu autor on kasutanud. Kaitseministri vastus: Leian, et eelnõu koostaja ei ole mõjuhindamise ekspert, kes oskaks eelnõu seletuskirjas välja tuua kõik eeldused, hinnangu- ja arvutuspõhimõtted. Kaitseministeeriumil ei ole hetkel võimekust võtta tööle analüüsi tegija või tellida uuringuid väljastpoolt ministeeriumi. Tegemist on pikaajalise protsessiga, mis eeldab senise praktika muutmist. Selleks on vaja saada kvaliteetne sisend nii ministeeriumisiseselt kui ka valitsemisalatalt. Hetkel vaadatakse Kaitseministeeriumis üle valitsemis- ja juhtimisprotsesse, et parandada sisendi kvaliteeti eelnõu väljatöötamisse, sealhulgas mõjude analüüsi. Mõjude hindamise kvaliteeti ja ühtse praktika juurutamist ministeeriumide vahel aitaks paremaks muuta mõjuhindamise käsiraamatu väljatöötamine ja suurem poliitiline huvi selles osas. Kaitseministeerium järgib Riigikontrolli soovitusi võimaluste piires ning oma pädevuse piires analüüsime eelnõu mõju kõigis kaheksas valdkonnas. Kui leiame, et mõju mingis valdkonnas puudub, siis kinnitame seda seletuskirjas. Keskkonnaminister ei ole selle soovitusel asjus oma vastuses seisukohta esitanud. Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Põllumajandusministri vastus: Nõustume sellega, et õigusaktiga kaasnevad mõjud ja ka nende puudumine peaksid õigusakti seletuskirjas olema välja toodud piisavalt hästi ja selgelt. Me ei näe takistusi selle nõude paremaks täitmiseks pärast seda, kui on juurutatud mõjuhindamise lihtne ja arusaadav reeglistik ning leitud rahalised vahendid suureneva töömahu katmiseks. Märgime, et praktikas oleme nii või teisiti hakanud mõjude hindamisele pöörama varasemast suuremat tähelepanu. Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitusel, et õigusaktiga kaasnevaid mõjusid on võimalik paremini hinnata ja õigusakti seletuskirjas välja tuua. Samas peame oluliseks märkida, et andmeallikad on tihti oletuslikud. Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitusi ning arvestame sellega edaspidises töös.
26. Soovitused justiitsministrile: ■ Luua 2012. aasta jooksul andmebaas, kuhu süstemaatiliselt koguda ministeeriumide koostatud või tellitud õigusaktide mõju analüüsimise aruandeid ja teha need avalikkusele igal	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium toetab ettepanekuid 2.1 ja 2.3. Eelnõu näeb ette, et juba seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse etapis hinnatakse kriteeriumide alusel mõjude olulisust ja otsustatakse, milliste mõjude osas on vajalik mõjude analüüsimine.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantslei direktori vastused
ajahetkel kergesti kättesaadavaks. Asuda 2012. aasta jooksul ministeeriume spetsiifilistes küsimustes nõustama ja ametnikke järjepidevalt koolitama õigusaktide mõju hindamise ja analüüsimise praktilistes ja meetodilistes küsimustes. (p-d 9–24)	Samuti on planeeritud kahe nõuniku ressurss selleks, et ministeeriumide nõustamisega jooksvalt tegeleda. Koolitusi on seni koordineerinud Rahandusministeerium läbi kesksete koolituste ja nende materjalid on interneti kaudu kättesaadavad. Esialgu ei ole rohkem koolitusi planeeritud, kuid oleme planeerinud, et ÕMA teemal tehakse eraldi internetilehekülge, kus kõik koolituste ja muud juhendmaterjalid kättesaadavad oleksid. Koolituste temaatika juurde oleks meie hinnangul mõistlik tagasi tulla lähiaastatel, kui saab teha järeldusi muudetud normitehnika eeskirja järgi tehtud mõjude hindamistest. Punktis 2.2 toodut toetame sisuliselt, kuid mitte esitatud kujul. Eraldi andmebaasi loomise korral oleks tegemist andmete dubleerimisega, kuna mõjude analüüsid on oluliseks osaks seaduse eelnõust ning tulevikus peaksid need olema kõigile kättesaadavad samast andmebaasist, kust seaduse eelnõud, seletuskirjad ja muud asjakohased lisamaterjalid.
33. Soovitused justiitsministrile: Valmistada 2012. aasta jooksul ette järgmised normitehnika eeskirja muudatused: - Sätetada nõue, et õigusakti eelnõu kohta esitataks teistele ministeeriumidele kooskõlastamiseks ja valitsusele otsustamiseks seletuskirjast eraldi õigusakti mõjude analüüsi aruanne, mille on allkirjastanud minister ja milles on selgitatud õiguslooja kaalutlusi probleemi lahendamise abinõude valikul ning kirjeldatud erinevate abinõude olulisi mõjusid. - Reguleerida normitehnika eeskirjas detailsemalt riigieelarveliste mõjude esitamise nõuded, mis tagaksid eelnõu seletuskirjas ülevaate andmise kõigist õigusaktiga kaasnevatest riigieelarvelistest kuludest ja nende arvutuskäikudest. (p-d 27–32)	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub esimese ettepanekuga sisuliselt ning on teadlik soovituseni viivatest probleemidest, kuid ei toeta iseseisva mõjude analüüsi kooskõlastamist, mis pikendaks õigusloome protsessi planeeritust veelgi rohkem, kuid ei annaks juurde sisulist lisaväärtust. Eelnõus nähakse ette eraldi kooskõlastamine väljatöötamiskavatsusele, põhimõtteliste küsimuste lahendamisel eelnõu kontseptsioon ja selle kooskõlastamine ning lõpuks veel seaduse eelnõu kooskõlastamine koos selle seletuskirjaga. Leiame, et kirjeldatud probleemide lahendamiseks on oluline täita mõjude hindamise sisulisi nõudeid ning tuvastatud positiivsed ja negatiivsed mõjud vastavalt kajastada, mitte luua täiendav etapp otsustusprotsessis, mis seisneks analüüsi kooskõlastamises. Teise ettepanekuga nõustume põhimõtteliselt, kuid leiame, et kehtiva normitehnika eeskirja vastavad sätted on piisavad ning probleemi lahendamiseks tuleb muuta praktikat. Riigikontrolli kommentaar: Kui õigusakti mõjude analüüs on mahukas, soovime selle eraldada seaduse eelnõu seletuskirjast ning esitada seletuskirjas vaid mõjude analüüsi järeldused. Õigusakti mõjude analüüsi aruanne tuleks saata kooskõlastusringile koos eelnõuga ja eraldi etapi loomist selle kooskõlastamiseks Riigikontrolli otstarbekaks ei pea. Samuti leiab Riigikontroll, et riigieelarveliste mõjude tasakaalustatud esitamiseks tuleks sätetada detailsemad riigieelarveliste mõjude kirjelduse nõuded normitehnika eeskirjas. Minimaalselt võiks seletuskirjas olla eelnõu väljatöötaja hinnang selle kohta, kuidas õigusakt mõjutab riigieelarvet, ning Rahandusministeeriumi seisukoht selles suhtes ja/või alternatiivne kalkulasioon. Eraldi neist kahest seisukohast peaks olema esitatud ka valitsuse lõplik hinnang eelnõu riigieelarvelistele mõjudele.
35. Soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Kui õigusakti väljatöötamise käigus selgub, et mõnes nõutud valdkonnas oluline mõju puudub, kinnitada seda õigusakti eelnõu seletuskirjas asjakohase lausega. (p-d 27–32)	Haridus- ja teadusministri vastus: Ka seni on õigusaktide eelnõude seletuskirjades välja toodud, kui õigusaktil mõnes eelnõuga puutumust omavas olulises valdkonnas mõju puudub, kuid kindlasti on võimalik seda seletuskirjades selgemini ja täielikumalt kajastada. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub esitatud ettepanekuga põhimõtteliselt, st et tuleb kaardistada erinevad esineda võivad mõjud, kuid nõustuda ei saa sellega, et seletuskirjas peaks esitama lause iga mõju kohta, mis ei esine. Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium järgib Riigikontrolli soovitusi võimaluste piires ning oma

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
	pädevuse piires analüüsimise eelnõu mõju kõigis kaheksas valdkonnas. Kui leiame, et mõju mingis valdkonnas puudub, siis kinnitame seda seletuskirjas. Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga, täiendame eelnõude seletuskirju vastavalt soovitusel. Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Põllumajandusministri vastus: Nõustume sellega, et õigusaktiga kaasnevad mõjud ja ka nende puudumine peaksid õigusakti seletuskirjas olema välja toodud piisavalt hästi ja selgelt. Me ei näe takistusi selle nõude paremaks täitmiseks pärast seda, kui on juurutatud mõjuhindamise lihtne ja arusaadav reeglistik ning leitud rahalised vahendid suureneva töömahu katmiseks. Märkime, et praktikas oleme nii või teisiti hakanud mõjude hindamisele pöörama varasemast suuremat tähelepanu. Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitusel. Edaspidi arvestame sellega õigusakti eelnõu seletuskirja koostamisel. Sotsiaalministri vastus: Ettepanek on problemaatiline. Sotsiaalministeerium ei ole enamasti pädev otsustama, kas eelnõul on mõju kõigile nimetatud aspektidele (nt keskkonnale) või mitte. Me võime eeldada, et mõju teatud valdkondades puudub, kuid kuna me ei ole teiste valdkondade eksperdid, siis kindlalt me seda väita ei saa. Me saame eeldada ka, et mõju teatud valdkondadele puudub, kui nende valdkondade eest vastutavad institutsioonid kooskõlastusringil kooskõlastavad meie eelnõu vaikimisi. Seega puudub eelnõu autoril vajadus igal juhul kinnitada, et mõju mõnes valdkonnas puudub.
46. Soovitus justiitsministrile: Reguleerida 2012. aasta alguseks väljatöötatavas mõjude hindamise juhendis mõjude hindamise korda Euroopa Liidu õigusloomealgatuste puhul. (p-d 36–45)	Justiitsministri vastus: Nõustume, et Euroopa Liidu algatustega seonduv mõjude hindamine enne õigusakti valmimist on oluline ja seda tuleb reguleerida selliselt, et mõjusid ka seal hinnataks, kuid ei nõustu, et viidatud juhend oleks selleks õige koht, kuna juhendis ei reguleerita mõjude hindamise korda.
67. Soovitus keskkonnaministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning sotsiaalministrile: Võtta ministeeriumis kehtestatud asutusesisene õigusloomekord või õigusaktide mõju analüüsimise juhend kasutusele, tunnistada järgimist mittevõimaldavad korrad kehtetuks või muuta need selliseks, et nendest oleks võimalik huvirühmade õigusloomesse kaasamisel ja õigusakti mõju analüüsimisel juhinduda. (p-d 60–66)	Keskkonnaministri vastus: Oleme ette valmistanud asutusesisese õigusloomekorra muudatused. Nimetatud muudatused on plaanitud jõustuma peale Vabariigi Valitsuse määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ vastuvõtmist. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeerium jääb kantsleri käskkirjaga nr 16 4. aprillil 2011 kinnitatud poliitikakujundamise protseduuri kasutamise juurde. Tegemist on kantsleri 11. juuli 2007 käskkirjaga nr 60 kinnitatud protsessi parandatud ning lihtsustatud mudeliga, millel on eri tasandi juhtide konsensuslik heakskiit. Protседuuri kasutamist toetavalt panustame ametnike koolituse, menetluse tehnilise juhendi väljatöötamisse jms.
77. Soovitused justiitsministrile: Valmistada 2012. aasta jooksul ette normitehnika eeskirja muudatus ja sätestada nõue, et õigusakti eelnõu	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium ei nõustu esimese soovitusel, kuna olukorras, kus minister allkirjastab õigusakti eelnõu ja selle juurde kuuluva

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
kooskõlastuskirjas kinnitab minister nõustumist mõjude hindamise tulemuste ja piisavusega oma valdkonnas. Leppida õigusmõjude hindamise juhendi väljatöötamisel ministeeriumidega kokku erinevates valdkondades õigusmõjude hindamise miinimumreeglid (mida, millal ja kuidas hinnata). Seejuures arvestada ministeeriumide parimaid praktikaid õigusmõjude hindamisel. (p-d 68–76)	seletuskirja, on ilmselge, et tekib vastutus nende sisu osas. Täiendavalt ühele peatükile allkirja andmist ei saa pidada mõistlikuks. Teise ettepanekuga nõustume osaliselt. Mõjude hindamise miinimumreeglid saavad olema täpsemalt reguleeritud uuendatud normitehnika eeskirjas ja Vabariigi Valitsuse otsusega kinnitatavas mõjude hindamise meetodikas. Täpsemalt küsimusele mida/milliseid mõjusid hinnata, leiab vastuse ulatuslikest kontrollküsimustikest, mis avavad kuut peamist mõjuvaldkonda. Küsimusele, millal mõjusid hinnata, seavad raamistiku uuendatud normitehnika eeskirjas sätestatud oluliste mõjude määratlemise kriteeriumid. Parim lahendus, kuidas ja millise meetodika alusel tuvastatud olulisi mõjusid hinnata, peaks meie hinnangul jääma mõjude hindaja enda otsustada ja kooskõlastamisele esitatavates dokumentides põhjendada. Riigikontrolli kommentaar: Esimese soovitusena toetab Riigikontroll Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikes 4 sätestatud kohustust.
78. Soovitus Riigikogu Kantselei direktorile: Kontrollida Vabariigi Valitsuse esitatud õigusaktide eelnõude menetlusse võtmisel põhjalikumalt, kas eelnõud vastavad Riigikogu normitehnika eeskirjale, ja anda Riigikogu juhatausele arvamus, kas mõjuhindamise nõuded on täidetud kõigis nõutud valdkondades. (p-d 68–76)	Riigikogu Kantselei direktori vastus: Riigikogu juhatus kontrollib Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ette nähtud kolme tööpäeva jooksul, kas algatatud eelnõu osas on täidetud formaalsed nõuded ehk kas eelnõul on vajalikud allkirjad, lisamaterjalid jms – ja otsustab seejärel eelnõu menetlusse võtmise või tagastab algatajale. Eelnõu sisuline läbivaatamine, sealhulgas mõjude analüüsi nõuetele vastavuse hindamine, toimub menetluse järgmises faasis juhtivkomisjonis. Eelnõude tagastamine enne menetlusse võtmist põhjendusega, et puudub mõjude analüüs, tekitaks opositsiooni jaoks, kellel on eelnõude ettevalmistamiseks kasutada märkimisväärselt väiksemad ressursid kui valitsusel, ebasoodsama olukorra, ja võiks ebaproportsionaalselt kitsendada põhiseadusega ettenähtud seadusandliku initsiatiivi õigust. Olen arvamisel, et optimaalseima lahenduseni jõudmiseks tuleks mõjude analüüsiga alustada samaaegselt eelnõu väljatöötamisega ning Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude puhul peaks selle kontroll olema toimunud Justiitsministeeriumis või Riigikantseleis enne eelnõu Riigikogule esitamist. Lisaks on Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude menetlemise aeg erinevatel põhjustel Riigikogus põhjaliku mõjude analüüsi läbiviimise korraldamiseks tihti liiga lühike. Kui eelnõu juhtivkomisjon peab vajalikuks eelnõu mõjusid täiendavalt analüüsida, on tal võimalus korraldada avalik arutelu, pöörduda täiendava info saamiseks vastava ministeeriumi või Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna poole või tellida täiendav analüüs teadlastelt või ekspertidelt.
113. Soovitus justiitsministrile, haridus- ja teadusministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Täita senisest paremini normitehnika eeskirja nõudeid tuua välja õigusaktiga kaasnevad eelarvelised mõjud õigusakti seletuskirjas. Mõjude kirjeldamisel esitada hindamise meetodika kirjeldus ning anda viited andmeallikatele. (p-d 99–112)	Haridus- ja teadusministri vastus: Eelnõu rakendamise kaasnevaid kulusid kajastatakse alati õigusaktide eelnõude seletuskirjades, kuid nõustume, et kindlasti saab seda seletuskirjades veel põhjalikumalt ja detailsemalt kajastada ning sellele seletuskirjades senisest rohkem tähelepanu pöörata. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub esitatud soovitusena põhimõtteliselt. Märgime, et eelnõus on planeeritud, et oluliste mõjude hindamisel põhjendatakse ka meetodi valikut ja kirjeldatakse kasutatud andmeid. Pooldada ei saa mõtet, et nõuda alati meetodika kirjeldust, sest enamikel juhtudel saab kasutada üldlevinud meetodikaid, mille igakordne kirjeldamine ei anna lisaväärtust. Kaitseministri vastus: Nimetatud soovitus seonduv esimese punktis toodud ettepanekuga. Kaitseministeerium on valmis oma võimaluste piires arvestama Riigikontrolli

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
	soovitusega ja tooma seletuskirja lisas välja mõjud riigieelarvele. Keskkonnaministri vastus: Peame asjakohaseks soovitus tuua välja õigusaktiga kaasnevad eelarvelised mõjud. Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Põllumajandusministri vastus: Nõustume soovitusel, et õigusakti seletuskirjas tuleb eelarvelised mõjud välja tuua. Samas märgime, et riigieelarve koostamise protsess algab planeeritavale aastale eelneva aasta veebruarikuus, kui alustatakse eelarvestrateegia koostamist eelseisvaks neljaks aastaks. Selle põhjal kujuneb välja järgmise aasta valitsemisala baaseelarve. Kui õigusaktide eelnõud töötatakse välja hiljem, siis puudub võimalus nende rakendamise kuludeks katet taotleda. Kuna viimastel aastatel ei ole valitsemisala asutuste tegevuskulude eelarve valdavalt kasvanud, siis reaalselt ei ole võimalik õigusaktide rakendamise kulusid katta ka muude tegevuste arvelt. Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitusel. Edaspidi arvestame sellega õigusakti eelnõu seletuskirja koostamisel. Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitus ning arvestame sellega edaspidises töös. Kui Rahandusministeerium töötab välja riigieelarveliste tulude ja kulude kavandamise hindamise meetodika, kaalume selle kasutamist.
114. Soovitus rahandusministrile: Töötada 2012. aasta lõpuks välja meetodika, mille alusel oleks võimalik hinnata, kas õigusaktiga kaasnevad riigieelarvelised tulud ja kulud on õigesti ja kõikehõlmavalt kavandatud. (p-d 99–112)	Rahandusministri vastus: Oleme valmis andma täpsemaid juhiseid eelarveliste kulude hindamiseks õigusaktide eelnõude koostamisel ja võtame selle ülesande rahandusministeeriumi järgmise aasta tööplaani. Eelarveliste mõjude hindamisel peame eelnõude seletuskirjades eelkõige vajalikuks arvutuste eelduste väljatoomist, mis võimaldab arvutuskäiku kontrollida.
118. Soovitus justiitsministrile: Töötada 2012. aasta jooksul välja konkreetsed juhised seaduse rakendustegevuste, nt infosüsteemide, koolituse planeerimiseks, et olulised ülesanded ja arendused ei jääks kavandamata. (p-d 115–117)	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium leiab, et tegemist peaks olema seletuskirja osaga ja eraldi rakendustegevuste planeerimise juhust ei ole asjakohane kehtestada.
127. Soovitused haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: - Tagada eelnõu menetlusel Riigikogus see, et seaduse jõustumiskuupäeva määramisel arvestatakse adekvaatselt, kui palju kulub eelnõu rakendamise ettevalmistamiseks aega. - Jõustada seaduse rakendusaktid samal ajal seaduse jõustumisega. (p-d 119–126)	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et eelnõude väljatöötamisel tuleb arvestada sellega, et seaduse jõustumiseks ja rakendusaktide väljatöötamiseks jääks nii seaduse adressaatidele kui ka haldusorganitele piisav aeg. Haridus- ja Teadusministeerium on seda põhimõtet seni oma seaduseelnõudes üritanud alati järgida, kuid pöörame sellele kindlasti eelnõude menetlemisel tähelepanu. Kindlasti aitaks seaduse rakendusaktide õigeaegsele jõustumisele kaasa see, kui juba seaduseelnõu juures nõutaks mitte pelgalt rakendusaktide üldistatud kavandeid, vaid detailselt rakendusaktide täiemahuliste eelnõudega võrreldavaid kavandeid. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub mõlema soovitusel. Kaitseministri vastus: Kaitseministeeriumi huvi on, et iga

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantslei direktori vastused
	seadus rakenduks võimalikult sujuvalt, seetõttu tuleb jätta piisav aeg seaduse vastuvõtmisest selle jõustumiseni, eesmärgiga jõuda vastu võtta kõik seaduse rakendusaktid. Arvestades võimude lahususe printsiipi ei ole ühelgi valitsuse liikmel võimalik seista selle eest, et Riigikogu eelnõu menetluse käigus eelnõu jõustumiskuupäeva ei muuda. Välistatud ei ole olukord, kus Riigikogu menetluse pikkust arvestades osutub seaduse jõustumisel eelnõu koostaja väljapakutud jõustumisaeg liialt lühikeseks. Kaitseministeerium on oma töös püüdnud eelnõu koostamisel jõustumiskuupäeva esitamisel arvestada eelnõuga kaasnevate õigusaktide väljatöötamise vajadusega ja teeb seda ka edaspidi. Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega ning teeme endast oleneva. Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Põllumajandusministri vastus: Nõustume, et seaduse rakendusaktid peaksid üldjuhul jõustuma samaaegselt seadusega. Samas märgime, et see ei saa olla erandita reegel, sest teatud juhtudel ei ole seaduse rakendusaktide jõustumine seadusega samaaegselt vajalik ega võimalik. Näiteks Euroopa Liidu kaasrahastatavate toetuste andmine toimub seitsme aastaste programmiperioodide kaupa ning eesmärgiks omaette ei ole kunagi olnud ega saagi olla iga viimase kui toetusmeetme avamine perioodi esimesel aastal. Seetõttu ei ole konkreetse toetusmeetme rakendamist täpsemalt reguleeriva rakendusakti kohene jõustumine meie hinnangul vajalik. Seaduse rakendusaktide seadusega samaaegne jõustumine võib aga osutuda võimatuks näiteks siis, kui kohustus liikmesriigile rakendada või harmoneerida oma õiguskorda Euroopa Parlamendi ja nõukogu õigusakt saabub enne, kui selle õigusakti rakendusaktid on Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud. Näiteks harmoneeritakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv seadusega, kuid selle seaduse rakendusakti ei ole võimalik samaaegselt jõustada, sest rakendusaktile sisu andev Euroopa Komisjoni direktiiv ei ole veel vastu võetud. Juhime tähelepanu ka sellele, et soovitus tagada eelnõu menetlemisel Riigikogus adekvaatse jõustumiskuupäeva määramine, on põhimõtteliselt õige, kuid on veidi küsitav, kas soovitus adressaadiks saavad ikka olla täidesaatva võimu esindajad. Vabariigi Valitsusel on tõepoolest seaduse eelnõu algatamise ja ka selle tagasivõtmise õigus, kuid muus osas piirdub täidesaatva võimu roll seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus selgituste andmisega. Riigikogu võib täidesaatva võimu selgitusi ja soovitusi arvesse võtta, kuid ei ole kohustatud seda tegema. Täidesaatev võim saab tagada, et tema poolt Riigikogule esitatud seaduse eelnõus sisalduv jõustumise kuupäev oleks adekvaatne, kuid ei saa tagada Riigikogu menetluses tehtavate muudatuste adekvaatsust. Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega. Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega. Siseministri vastus: Oleme püüdnud seda põhimõtet järgida, kuid tulenevalt siseministri valitsemisala valdkonna spetsiifikast, esineb meil ka palju kiireloomulise sisuga õigusaktide eelnõusid, mis nõuavad kiiret menetlemist. Euroopa Liidu õiguse puhul on eelnõu rakendamise aeg juba ette määratud ning seda ei saa eirata, vastasel juhul ootab ees rikkumismenetlus.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
	Seaduse ja rakendusaktide samaaegse jõustumisega ei ole meie valdkonnas siiani probleeme esinenud. Siseministeerium töötab rakendusaktid välja paralleelselt eelnõu menetlusega ning rakendusaktid jõustuvad samal päeval seaduse jõustumisega. Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitusi ning lähtume neist edaspidises töös.
135. Soovitused justiitsministrile: - Valmistada 2012. aasta jooksul ette normitehnika eeskirja muudatus, millega sätestada seaduse eelnõu väljatöötajale kohustus lisada eelnõu dokumentide hulka memorandum, kus võetakse kokku kehtiva olukorra kirjeldus, õigusakti eelnõu eesmärk, kuhu tahetakse jõuda ning mis meetodiga eesmärk saavutatakse. - Täpsustada normitehnika eeskirja nõudega tuua selgelt välja õigusakti seosed kõigi asjassepuutuvate strateegiatega ning arengukavadega. (p-d 128–134)	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium leiab, et enamik esitatud soovitudest on sisuliselt kaetud kehtiva normitehnika eeskirjaga ning seda muutva eelnõuga. Samas ei ole plaanis lisada eraldi memorandumite tegemise kohustust, kuid on täpsustatud seaduse eelnõu sisese juhutuse osa, milles antakse sisukokkuvõtte, kus märgitakse lahendatav küsimus ja selle seos kehtiva õigusega, eesmärk, lahendusettepanek ja mõju.
136. Soovitus riigisekretärile: Juhtida õigusaktide menetluse käigus ministeeriumide tähelepanu, kui eelnõu seletuskirjas puuduvad selgitused, kas ja kuidas on õigusakt seotud valdkondlike arengukavade või strateegiatega eesmärkide saavutamiseks. (p-d 128–134)	Riigisekretäri vastus: Nõustume, et seoste kirjeldamine arengukavade ja õigusakti eelnõude vahel on põhjendatud nõue, millele saab Riigikantselei vajadusel ministeeriumide tähelepanu juhtida dokumentide Vabariigi Valitsusele esitamiseks ettevalmistamise käigus. Riigikantselei on pööranud sellistele puudustele ja nende parandamisele tähelepanu ka siiani ning jätkab selle tegemist ka tulevikus.
143. Soovitused justiitsministrile: - Reguleerida 2012. aasta jooksul õigusakti mõjude hindamise juhendis või normitehnika eeskirjas õigusakti mõjude järeelhindamise korraldus. - kokkulepitud regulaarsusega, võimaluse korral õigusakti järeelhindamise käigus, hinnatakse ka õigusakti väljatöötamisel kasutatud teemakohaste uuringute paikapidavust ning meetodilist sobivust õigusakti mõjude analüüsimisel tulevikus. (p-d 137–142)	Justiitsministri vastus: Nõustume esimese ettepanekuga ning eelnõus on arvestatud sellega, et seaduse eelnõu seletuskirjas tuleb planeerida mõjude järeelhindamine või põhjendada, miks seda teha ei plaanita. Nõustuda ei saa aga teise ettepanekuga. Arvestades eelkõige piiratud ressursside otstarbekat kasutust, näib ebaefektiivne kontrollida järeelhindamise käigus üle juba tehtud uuringute paikapidavust. Järeelhindamise mõte on selles, et vaadata, kas teostatud lahendustega saavutati soovitud tulemused ja anda hinnang tekkinud olukorrale.
144. Soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Tuua õigusaktide seletuskirjades detailsemalt välja, millised on õigusaktis seatud eesmärgi saavutamise näitajad ning kuidas ja millal neile vastavust hiljem hinnatakse. (p-d 128–142)	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et õigusakti eesmärgi saavutamise näitajaid võiks ja saaks seletuskirjades õigusakti mõjude hindamise osana paremini välja tuua. Õigusaktide süsteemse järeelhindamise käigus üle juba ministeeriumidel seni laialtlevinud kogemuse puudub, kuid nõustume, et seda tuleks arendada õigusaktide mõjude hindamise üldise süsteemi raames. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub ettepanekuga põhimõtteliselt, kuid leiame, et oluliste mõjude näitajad tuleb paika panna juba VTK koostamise etapis. Kaitseministri vastus: Riigikontrolli soovitusel hetkel praktikas ei rakendata, seetõttu vajab selle juurutamine ministeeriumis konkreetseid juhiseid ja käsiraamatuid kas siis justiitsministeeriumi või Riigikantselei poolt. Samuti eeldab ettepanek täiendavate töötajate teenistusse võtmist, kuivõrd Kaitseministeerium on optimeerinud personali arvestades eelnõude koostamisele käesoleval ajal kehtivaid nõudeid. Lisaks juhime tähelepanu, et nii analüüsi koostamine, meetodite valik ja järeelhindamine eeldab teenistujate koolitamist ja juhendite olemasolu. Samuti on vaja piisavat ajavaru sarnaselt eelnõudele, selle rakendamiseks. Kaitseministeerium nõustub Riigikontrolli soovitusel, et järeelhindamine on kasulik tagasiside saamiseks, kuid selle rakendamine saab toimuda lähtuvalt olemasolevatest võimalustest, sealhulgas rahalistest

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
	vahenditest ja inimressursist. Keskkonnaministri vastus: Peame antud soovitus asjakohaseks ning lülitame edaspidiselt õigusaktide seletuskirja õigusaktides seatud eesmärgi saavutamise hindamise näitajad ning vastavuse hindamise tähtsajad Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga Põllumajandusministri vastus: Juhime tähelepanu, et näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika seadus annab maaelu arengu toetuste osas põllumajandusministrile volituse erinevate eesmärkidega toetuste rakendusmääruste kehtestamiseks. Seetõttu ei ole näiteks ELÜPSi seletuskirjas põhjendatud kõigi üksikute toetusmeetmete eesmärkide väljatoomine. Eelnimetatud rakendusmäärused on suunatud konkreetse, rakendus- või arengukavas ette nähtud toetusmeetme rakendamisele, kusjuures toetusmeetme eesmärgid (nii kvalitatiivsed kui ka kvantitatiivsed) on sätestatud vastavas rakenduskavas või arengukavas. Meetme rakendusmääruse eelnõu seletuskirjas on alati viidatud, millise meetme või alameetme rakendamiseks see määrus kehtestatakse. Põhimõtteliselt on muidugi võimalik nii Euroopa Kalandusfondi rakenduskava kui ka maaelu arengukava meetmete rakendusmääruste seletuskirjades kirjeldada senisest detailsemalt (sh ka rakendus- või arengukavas sätestatud kvantitatiivsete eesmärkide abil) meetme eesmärgid ning lisada ka viide, et nimetatud eesmärkide saavutamist jälgitakse ja hinnatakse vastava rakendus- või arengukava seiresüsteemi ning püsiv-, vahe- ja järelhindamise raames, mis on Euroopa Liidu õigusaktidest tulenev kohustus. Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Siseministri vastus: Siseminister ei ole konkreetse soovitusel kohta oma vastuses seisukohta esitanud. Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitusi ning arvestame sellega edaspidises töös.
Osapoolte kaasamine õigusloomesse	
34. Soovitus Riigikogu Kantselei direktorile: Korraldada enne seaduseelnõu esimest lugemist Riigikogus õigusakti mõjude hindamise aruande avalik arutelu. Teha arutelu käigus esitatud huvirühmade arvamused ja ettepanekud avalikkusele kättesaadavaks. (p-d 27–32)	Riigikogu Kantselei direktori vastus: Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude puhul lähtutakse Riigikogus sellest, et huvirühmi on eelnõu väljatöötamise etapil juba kaasatud ning et info selle kohta, kellega on konsulteeritud, kelle seisukohtadega arvestatud ning kuidas ettepanekute arvestamata jätmist põhjendatud, on leitav eelnõu seletuskirjast. Täiendava kaasamise (sealhulgas mõjude analüüsi arutamise) vajaduse ja vormi (näiteks kirjalik arvamuse küsimine; osalemine komisjoni istungil, kus arutatakse eelnõud; ümarlaud; avalik kuulamine komisjonis) üle otsustab iga eelnõu juhtivkomisjon, lähtudes eelnõu sisust, puudutatute ringist jm konkreetsete eelnõuga seotud asjaoludest. Kõik huvirühmade arvamused ja ettepanekud on koos teiste eelnõuga seotud materjalidega avalikult kättesaadavad Riigikogu kodulehel. Arvestades menetletavate eelnõude hulka, võimaldaks komisjonide otsusel valikuline avalik arutamine laiemat sihtrühma puudutatavate eelnõude puhul arutelu põhjalikumalt ette valmistada ja paremini läbi viia. Meie hinnangul annaks selline korraldus paremaid tulemusi kui punktis 34 tehtud soovitus.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
47. Soovitused haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: - Rakendada riigisisesse õigusloomesse huvirühmade kaasamise põhimõtteid ka Euroopa Liidu õigusloomes. - Selgitada välja ELi õigusakti oluline mõju kohe pärast Euroopa Komisjoni algatust, võtta mõjuhindang aluseks Eesti seisukoha väljatöötamisel ning esitada mõjude hindamise aruanne koos muude algatust puudutavate materjalidega Vabariigi Valitsusele Eesti seisukoha heakskiitmiseks. (p-d 36–45)	Haridus- ja teadusministri vastus: Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude menetlusse kaasatakse ka praegu huvirühmi, kelle arvamusi kasutatakse eelnõude mõjude hindamisel ja Eesti seisukohtade kujundamisel, kuid siinkohal tuleb arvestada Euroopa Liidu otsustusprotsessi erisustega, sh mitmete dokumentide juurdepääsupiirangutega. Haridus- ja Teadusministeerium ei sea aga kahtluse alla vajadust analüüsida Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemise võimalikult varajases etapis riigisisesele õigusele kaasnevaid mõjusid. Selle senisest paremaks rakendamiseks tuleks kokku leppida ühtsetes reeglites ja vastavalt täiendada Euroopa Liidu dokumentide riigisisest menetluskorda. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub soovitustega Kaitseministri vastus: Kaitseministeeriumi valitsemisala tegevust puudutab Euroopa Liidu õigusloome vähemal määral kui mõne teise ministeeriumi (nt sotsiaalministeerium, keskkonnaministeerium) valitsemisala. Kaitseministeerium kaasab huvirühmi ja teeb seda ka edaspidi Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise protsessis. Viimasena võib tuua näite kaitsehangete direktiivi ülevõtmisest, mille ülevõtmise protsessi kaasati huvirühmana ministeeriumi poolt Eesti Kaitsetööstuse Liit. Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega ning põhimõtteliselt rakendame riigisisesse õigusloomesse huvirühmade kaasamise põhimõtteid ka EL õigusloome protsessis. Oleme vastavas korras sätestanud vajadusel riigisisese töögrupi moodustamist, samuti sotsiaalpartnerite teavitamist ja vastavaid piiranguid. Kaalume võimalusi ELi õigusakti olulise mõju hindamise toomiseks üheks vahetult Euroopa Komisjoni algatusele järgnevakstevõtteks. Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Põllumajandusministri vastus: Nõustume, et huvirühmade kaasamine on Euroopa Liidu õigusloome puhul sama tähtis kui siseriikliku õigusloome puhul. Meie valitsemisalas toimub Euroopa Liidu institutsioonide välja töötatud olulisemate eelnõude puhul huvirühmade kaasamine osaliselt juba täna. Olulisemaid küsimusi arutatakse näiteks Põllumajanduse ja Maaelu Arengu Nõukogus (PMAN) ja Kalandusnõukogus. Lisaks sellele on näiteks ühise põllumajanduspoliitika tuleviku arutamiseks toimunud kahe viimase aasta jooksul ligi kümme seminari ja konverentsi huvirühmadele, kus neil on alati olnud ka võimalus oma arvamuse avaldamiseks. See on võimaldanud nende seisukohtadega maksimaalselt arvestada Eesti tervikpositsioonide koostamisel. Samas märgime, et Euroopa Liidu institutsiooni õigusakti olulist mõju on keeruline hinnata põhjalikult kahel põhjusel. Esiteks on algatuse raamistik üsna lühike, sageli jõuab eelnõu töögruppi paari nädala jooksul algatuse avaldamisest arvates. Kuivõrd enamasti on töögruppis vaja Vabariigi Valitsuse mandaati, pole võimalik mõjusid põhjalikult hinnata selle nädala jooksul, mis jääb seisukoha väljatöötamiseks. Teiseks, reeglina muutuvad algatused eelnõu menetlemise käigus märkimisväärselt, mistõttu tuleks esialgu välja selgitada Eestile ebasoodsamad positsioonid ning püüda neid muuta ning seda saab teha ka ilma väga põhjaliku mõjuhindanguta. Põhjalikum mõjuhindang on õigustatud faasis, kus eelnõu selged jooned hakkavad juba välja kujunema ning sageli tuleb

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantslei direktori vastused
	hinnata pigem üksikpositsioonide muutumise mõju kui eelnõu tervikut. Seega peaks lähenemine mõjude hindamisele EL eelnõude puhul olema paindlikum ning pigem vajaduspõhine, kui selgelt ajaliselt määratletud valitsusse positsioonide esitamisega. Samas nõustume, et mõjuhinna osa võiks valitsuse poolt kinnitatavate seisukohtade seletuskirjades olla põhjalikum kui senini. Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega. Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekutega. Siseministri vastus: Siseministeerium kaasab eelnõude väljatöötamise protsessi erinevaid huvigruppe. Oleme rakendanud nimetatud põhimõtet ka Euroopa Liidu alases õigusloomes (kutsunud kokku töögrupe direktiivide ülevõtmiseks, samuti saatnud eelnõusid kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks erinevatele puudutatud huvigruppidele). Esitatud ettepanekud ja arvamused kajastame õigusakti eelnõu seletuskirjas või selle lisas, kui eelnõudel on lisatud kooskõlastamise tulemuste tabel. Kindlasti püüame senist praktikat jätkata ja ka tõhustada. Euroopa Liidu õigusakti olulise mõju väljaselgitamist kohe pärast Euroopa Komisjoni algatust, täidame juba praegu. Kui Euroopa Komisjoni algatus puudutab Euroopa Liidu õigusakti eelnõu, kajastub eelnõu vastuvõtmisega seotud majanduslike, õiguslike ja sotsiaalsete tagajärgede analüüs Vabariigi Valitsuse seisukohtades, mille antud Euroopa Liidu õigusakti raames koostame. Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeeriumi kantsleri 4. aprillil 2011 käskkirjaga nr 16 kinnitatud poliitikakujundamise protseduur kehtib ka Euroopa Liidu algatatud õigusaktide puhul.
48. Soovitus riigisekretärile: Keskenduda 2012. aasta alguseks väljatöötatavas kaasamise juhendis huvirühmadele info kättesaadavuse küsimusele. Selgitada ministeeriumidele, milliseid ELi õigusakte ja menetlusdokumente nad võivad huvirühmadele edastada ning kuidas teavitada huvirühmi seisukohtadest, mida Euroopa Liidu õigusloomemenetluses esindatakse. (p-d 36–45)	Riigisekretäri vastus: Tulenevalt Vabariigi Valitsuse reglemendi rakendamisest ja „Õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018“ on hetkel läbivaatamisel ja uuendamisel nii Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirjad, kaasamise hea tava kui ka Euroopa Liidu dokumentide menetluskord. Selle käigus vaadatakse üle ka senine kaasamise ja mõjude hindamise praktika Euroopa Liidu asjades ning selle kitsaskohad. Seoses eelviidatud dokumentide vastuvõtmisega ja plaanitavate töökorralduslike plaanide muutmisega Riigikantslei ja Välisministeeriumi vahel (Riigikantsleist saab ka alaliste esindajate komitee koostamise koordinaator, seega toimub kogu valitsuse EL koordineerimine Riigikantslei eestvedamisel) on 2012. esimeses pooles kavas üle vaadata ka hetkel kehtiv EL dokumentide menetlemise kord ning see kaasajastada. Hea praktika näitena võib siinkohal nimetada „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011–2015“ koostamist, kus on väga olulisel kohal kaasamine nii osalusveebi osale.ee kaudu kui ka suunatud kaasamiseminaride kaudu.
89. Soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Õigusakti eelnõu väljatöötamisel tagada ja kooskõlastamisel jälgida, et eelnõu väljatöötamisse on võrdselt kaasatud kõigi huvirühmade esindajad, kellele eelnõu avaldab olulist mõju, ja tagada neile tagasiside andmine kõikide tehtud ettepanekute asjus. (p-d 79–88)	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeeriumil on pikaajaline ja hea praktika huvirühmade kaasamisel õigusaktide eelnõude menetlusse, seda nii eelnõu väljatöötavatesse tööühmadesse kui ka konsultatsioonidesse eelnõu menetlemisel. Kavatseme seda kindlasti jätkata ning kaasamise tõhustamiseks kavandame tõhustada ka tagasiside andmist tehtud ettepanekute kohta. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium toetab kaasamise hea tava järgimist ning normitehnika eeskirja uuendused eelnõus on kantud kaasamise hea tava põhimõtetest

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
	Keskkonnaministri vastus: kinnitame, et Keskkonnaministeerium on kaasanud ning kaasab järjest enam õigusakti eelnõu väljatöötamise protsessis kõiki asjakohaste huvirühmade esindajaid, ühtlasi anname tagasiside kõikide tehtud ettepanekute osas. Samas on paratamatu, et huvirühmade seisukohad erinevad kuni diametraalse vastasseisuni ning seetõttu on huvirühmade rahulolematuse kaasamise protsessiga sõltuvuses arvestatud ettepanekute osakaalust Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on esitanud eelnõud arvamuse avaldamiseks huvirühmadele, keda eelnõu puudutab ning taganud neile tagasisidet nende esitatud arvamustele, kas siis kirjalikult või kokkusaamiste ja arutelude näol. Nii näiteks said ministeeriumi esindajad kokku kaitsevägevõime seaduse tegemise käigus Eesti Eruohvitseride Koguga. Kaitseliidu seaduse koostamisel on tehtud tihedat koostööd Kaitseliiduga ning korraldatud teabepäevi malevates. Kaitseministeerium jälgib ka edaspidi huvirühmade, keda eelnõu puudutab, kaasamist eelnõude väljatöötamise protsessi. Kaasamist on rakendatud juba esimestest sammudest eelnõu väljatöötamise algusest, tagamaks võimalust avaldada arvamust eelnõu vajadusest, eesmärkidest ja sisust ning anda neile väljatöötamise ajal tagasisidet. Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Põllumajandusministri vastus: Jagame Teie seisukohta ning märgime, et üldjoontes see asi nii juba toimubki, kuid alati ei kajastu see tõepoolest eelnõu seletuskirjas. Pöörame edaspidi rohkem tähelepanu sellele, et eelnõu seletuskiri kirjeldaks põhjalikumalt eelnõu väljatöötamisse kaasatud huvirühmasid, nende ettepanekuid ja arvamusi ning neile antud tagasisidet. Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Siseministri vastus: Siseministeerium kaasab õigusakti eelnõu väljatöötamisse huvirühmade esindajad ja on pälvinud selle eest ka tunnustust Riigikantseleilt (nt päästeseadus ja tuleohutuse seadus). Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeerium on läbi viinud projekti milles õpetati erinevad partnerorganisatsioonid vastastikku vajalikku informatsiooni jagama ja ka aru saama põhilistest mõistetest, riigi toimimise alustest ning sellestki, kuidas üldse sekkuda seadusloome protsessidesse. Erinevates Sotsiaalministeeriumi valdkondades tegeletakse kaasamisega erineval tasemel. On vajadus õpetada ka Sotsiaalministeeriumi ametnikke tegelikult ja eesmärgistatult suhtlema oma partneritega. Arvestame ettepanekuga oma edaspidises töös.
90. Soovitus Riigikogu Kantselei direktorile: 2012. aasta jooksul koostada ja rakendada juhend Riigikogu komisjonidele huvirühmade kaasamise praktika ühtlustamiseks. (p-d 79–88)	Riigikogu Kantselei direktori vastus: Riigikogu Kantselei on tegelenud Riigikogu kaasamispoliitika ühtlustamisega alates 2010. aastast ning käesoleva aasta lõpuks peaks valmima kaasamise juhendi kavand, mis sisaldab ka põhimõtteid komisjonide tööks huvirühmadega eelnõude menetlusprotsessis.
91. Soovitus riigisekretärile: Täpsustada huvirühmade kaasamise juhendi väljatöötamisel kaasamise korraldust ja dokumenteerimist nii, et Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule esitatava eelnõu dokumentidest	Riigisekretäri vastus: Vabariigi Valitsuse reglemendi alusel kinnitab valitsus 1. jaanuariks 2012.a kaasamise hea tava. Selleks on vaadatud üle senine kaasamise hea tava ning selle rakenduspraktika ning praeguseks on

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantslei direktori vastused
selguksid kõik huvirühmad, kes õigusakti väljatöötamisel arvamusi ja ettepanekuid esitasid, ning mil määral neid ettepanekuid eelnõus arvestati. (p-d 79–88)	koostatud kaasamise hea tava uue versiooni kavand. Selles on ette nähtud, et poliitikaalgatuse (näiteks seaduse väljatöötamise kavatsus, arengukava koostamise ettepanek) või eelnõu igas etapis läbiviidava konsulteerimise puhul tuleb huvirühmadele anda piisavalt põhjalik tagasiside mõistliku aja jooksul pärast konsultatsiooni lõppemist. Valitsusasutus koostab konsulteerimise tulemuste kohta koondvastuse. Selles märgitakse huvirühmad, keda kutsuti konsulteerimises osalema, esitatakse tehtud ettepanekud ja märkused, selgitatakse ettepanekute või märkustega arvestamist ning põhjendatakse nendega arvestamata jätmist. Koondvastus edastatakse kõikidele huvirühmadele hiljemalt 30 päeva jooksul pärast konsulteerimise lõppemist ning avalikustatakse eelnõude infosüsteemis.
97. Soovitus haridus- ja teadusministrile, justiitsministrile, kaitseministrile, keskkonnaministrile, kultuuriministrile, majandus- ja kommunikatsiooniministrile, põllumajandusministrile, rahandusministrile, regionaalministrile, siseministrile, sotsiaalministrile: Loetleda õigusakti eelnõu seletuskirjas kõik huvirühmad, kes on esitanud õigusakti väljatöötamise käigus ettepanekuid ja arvamusi. Vajaduse korral esitada see info eelnõu seletuskirja lisas. (p-d 92–96)	Haridus- ja teadusministri vastus: Õigusakti eelnõu kohta ametlikult arvamust avaldanud sihtrühmasid ja nende arvamusi on seni alati seletuskirjades kajastatud, kuid seletuskirjades võib edaspidi välja tuua kõik eelnõu väljatöötamisel osalenud huvirühmad. Samas vajab täpsustamist, millise detailsuse astmega soovitakse kaasatud isikute seletuskirjades äranimetamist. Nimelt tehakse eelnõu väljatöötamisel erinevate huvirühmadega koostööd väga erinevates vormides – lisaks tavapärasele töörühmadesse kaasamistele ja kooskõlastamise menetlustele tehakse koostööd ka ümarlaudade, seminaride, suuliste konsultatsioonide jmt vormides. Soovitusest ei selgu, kas eesmärk oleks anda teavet ka selliste kaasamisvormide kohta. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub soovitusel. Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium nõustub Riigikontrolli soovitusel, et eelnõu seletuskirjas võiks ära märkida kõik huvirühmad, kes on eelnõule arvamust avaldanud. Riigikontrolli soovitus, et ainult vajadusel esitada huvirühmade arvamused seletuskirjas, tekitab küsitavusi. Leian, et kui jätta iga ministeeriumi sisetundeks otsustada, millise huvirühma ettepanek seletuskirja lisa märkuste tabelis esitada või mitte, siis ei kanna see eesmärki ega aita kaasa ühtsele praktikale. Selgusetuks jääb, mis on see vajadus ja kes seda hindab. Seetõttu leian, et huvirühmade arvamused tuleb selle laekumisel esitada seletuskirja lisas. Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Esitame õigusakti eelnõu seletuskirjas loetelu huvirühmadest, kes on esitanud õigusakti väljatöötamise käigus ettepanekuid ja arvamusi. Kultuuriministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Põllumajandusministri vastus: Jagame Teie seisukohta ning märgime, et üldjoontes see asi nii juba toimubki, kuid alati ei kajastu see tõepoolest eelnõu seletuskirjas. Pöörame edaspidi rohkem tähelepanu sellele, et eelnõu seletuskirja kirjeldaks põhjalikumalt eelnõu väljatöötamise kaasatud huvirühmasid, nende ettepanekuid ja arvamusi ning neile antud tagasisidet Rahandusministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Regionaalministri vastus: Nõustume tehtud ettepanekuga. Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitusel. Peame vajalikuks märkida, et oleme toonud õigusakti eelnõu seletuskirja kooskõlastamise punktis välja huvirühmad, kes on õigusakti eelnõu osas arvamust

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, riigisekretäri ja Riigikogu Kantselei direktori vastused
	avaldanud või oma märkused edastanud ning lisame seletuskirjale lisana märkustega arvestamise tabeli, kus on näha konkreetse huvigrupi poolt esitatud märkused ja nendega arvestamise või mittearvestamise põhjendused. Sotsiaalministri vastus: Toetame soovitud ning arvestame sellega edaspidises töös.
98. Soovitus riigisekretärile: Tagada, et Riigikogule esitataks info huvirühmade kaasamise kohta, sh ülevaade esitatud ettepanekutest, nendega arvestamisest ja nende tagasilükkamise põhjustest. (p-d 92–96)	Riigisekretäri vastus: Riigikantselei jälgib, et kui seaduseelnõu ettevalmistamisse on kaasatud huvirühmi, siis oleks sellekohane info piisavalt kajastatud nii Vabariigi Valitsusele esitatud eelnõu seletuskirjas kui ka Riigikogule üleantava eelnõu seletuskirjas.
Õiguspoliitika arengusuundade rakendamine	
59. Soovitus justiitsministrile: Täpsustada 2012. aasta jooksul õigusaktide mõju analüüsi koordineerimise ülesandeid ministeeriumi põhimääruses. (p-d 49–58)	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium leiab, et mõjude analüüsi koordineerimise lisamine põhimäärusesse ei aita kaasa tänase olukorra parandamisele.
157. Soovitused justiitsministrile ja rahandusministrile: - Selgitada välja koostöös teiste ministeeriumidega õiguspoliitika arengusuundade rakendamise tegelikud täiendavad kohustused osapooltele ja nende maksumus. Koostada detailsem ÖPA rakendusplaan. - Kaaluda võimalusi vastavalt ÖPA eesmärkidele ELi struktuuritoetuste suuna „Suurem haldusvõimekus“ programmide ja tegevuste vahel olemasolev raha ümber jagada. (p-d 145–156)	Justiitsministri vastus: Soovitusega põhimõtteliselt nõus, kuid käesoleval hetkel saame arvestada piiratud ressurssidega. Rahandusministri vastus: Prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ raames elluviidavad tegevused panustavad õiguspoliitika arengusuundade elluviimise toetamisele. Seni on toetatud õigusaktide kodifitseerimist ja õigusaktide mõjuhindamise süsteemi arendamist, korraldatud on koostöö ministeeriumidele õigusaktide mõjude analüüsi suutlikkuse tõstmiseks. Samaste koolituste läbiviimist on kavas jätkata. Lisaks on ministeeriumidel võimalus taotleda vahendeid mõjuanalüüside läbiviimiseks. Ka edasiste tegevuste planeerimisel kaalume võimalusi toetada õiguspoliitika arengusuundade eesmärkide elluviimist.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi käigus hinnati, kas õigusloomesse kaasamise ja õigusaktide mõju hindamise korraldus ministeeriumides vastab kokkulepitud või kehtestatud reeglitele või valitsuse seatud eesmärkidele, õigusaktide rakendamise planeerimine on tõhus ning täitevvõim saab oluliste otsuste langetamise aluseks piisavalt põhjaliku ja usaldusväärse info.

Auditi eesmärgiks on tagada õigusloome seaduslikkus ja parem kvaliteet ning seeläbi vähendada läbimõtetamatust õigusloolest tulenevaid lisakulusid nii inimestele, ettevõtetele kui ka riigieelarvele. Ühtlasi soovib Riigikontroll auditiga anda soovitusi, kuidas muuta praegune ebatühtlane huvirühmade õigusloomesse kaasamise ja õigusaktide mõjude analüüsimise praktika süsteemsemaks ning seeläbi saavutada tõhusam ja arusaadavam riigi(vara) valitsemine.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Õiguskeskonna arendamine vastas kokkulepitud reeglitele, kui tulemuseks oli positiivne kinnitus auditi kriteeriumidele.

Auditi kriteeriumid:

- Õigusaktide eelnõude väljatöötamise ja menetlemise protsessi tegevused ja tulemused vastavad kaasamise hea tava põhimõtetele, Vabariigi Valitsuse õigustloovate aktide normitehnika eeskirjale ja Vabariigi Valitsuse reglemendile.
- Õigusaktide rakendamisel ilmnunud negatiivseid mõjusid on õigusakti kavandamisel suudetud ette näha ja seda eelnõu seletuskirjas käsitletud.
- Eelnõude väljatöötamisel on kavandatud mõjude järelhindamine.
- ELi õigusloomes ja ELi õigusaktide ülevõtmisel Eesti riigisisesse õigusesse on viidud läbi oluliste mõjude analüüs ja kaasamine riigisisises kontekstis.
- Justiitsministeerium on täitnud endale põhimääruses ja iga-aastastes tegevuskavades seatud eesmärgid – loonud õigusakti mõjude analüüsi toimiva korralduse ja asunud ministeeriume õigusakti mõjude analüüsi meetodite osas nõustama.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Põhiküsimused, millele auditis käsitletud kriteeriumide alusel vastuseid otsiti, olid:

- Kas olulised õigusaktid on läbi mõeldud ning eesmärgipärased?
- Kas kõik vajalikud riigi rakendustegevused on õigusakti seletuskirjas kindlaksmääratud ning nende kulud parima teadmise kohaselt kajastatud?

Auditeeritavateks olid 11 ministeeriumi, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, kes on seotud auditi juhu- ja eksperdivalimi õigusaktide väljatöötamisega.

Auditi õigusaktide juhuvalim (vt lisa A) moodustati aastatel 2007–2010 Vabariigi Valitsuse algatatud seaduste (v.a eelarved, mis ei muutnud seadusi, ja lepingutesse puutuv) terviktekstidest, mis olid vastu võetud XI Riigikogu poolt. Auditi õigusaktide eksperdivalim moodustati õigusaktidest, mis baseeruvad Riigikontrolli varasematel audititel.

Juhuvalimi analüüsiks koostati analüüsimaatriksid, mille alusel hinnati normitehnika eeskirja nõuetest lähtuvalt õigusaktide seletuskirjades esitatud mõjude analüüsi ja -hinnangute olemasolu.

Eksperdivalimi õigusaktide puhul oli vaatluse all kogu õigusloomeprotsess ja selle käigus loodud dokumendid ning teostatud toimingud. Lisaks dokumentide analüüsile intervjueriti õigusakti menetlejaid ja kaasatud osapooli. Eksperdivalimisse kuulusid: pakendiseadus, saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, Vabariigi Valitsuse 2.4.2003. a määrus nr 105 „Haiglavõrgu arengukava“, majandus- ja kommunikatsiooniministri 13.8.2008. a määrus nr 71 „Klastrite arendamise tingimused ja kord“ ning majandus- ja kommunikatsiooniministri 15.5.2008. a määrus nr 40 „Teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise tingimused ja kord“.

Auditis täiendavaid toiminguid õigusakti seletuskirjas esitatud mõjude piisavuse või nende puudumise kontrolliks ei tehtud.

Auditi käigus sooviti ka ministeeriumide õigusloome korralduse eest vastutajate ja koordineerivate üksuste seisukohti, kas ministeeriumid on valmis rakendama „Õiguspoliitika arengusuundades 2018“ õigusakti mõjude analüüsi korralduse kohta esitatud põhimõtteid.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoiminguid alustati 2010. aasta novembris ja lõpetati 2011. aasta juunis.

Auditi meeskond:

Auditit juhtis Riigikontrolli auditijuht Urmet Lee. Auditis osalesid vanemaudiitor Merli Vahar ja audiitorid Tiina Soomre Tuisk ja Vootele Hansen.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/11/70027/28.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. Õigusaktide mõju kirjeldamine juhuvalimi seletuskirjades

Analüüsitud seaduse nimetus	Keskkond	Sotsiaalsed tagajärjed	Riigi julgeolek	Rahvusvahelised suhted	Majandus	Regionaalareng	Riigi- ja KOVI asutuste töökorraldus	Muud olulised tagajärjed
56 SE, pärimisseadus								
134 SE, teenetemärkide seadus							V	
135 SE, reklaamiseadus*								
164 SE, päästeteenistuse seadus							V	
202 SE, kaitseväge korralduse seadus								
216 SE, hasartmänguseadus							V	
259 SE, välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus*		V					V	
299 SE, töölepingu seadus					V		V	
334 SE, saneerimisseadus		V			V		V	
343 SE, politsei ja piirivalve seadus								
380 SE, maareformi käigus kasutusvaldusesse antud maa omandamise seadus								
433 SE, hasartmängumaksu seadus								
446 SE, biotsiidiseadus*					V		V	
447 SE, hädaolukorra seadus								
462 SE, kohtutäituri seadus								
513 SE, tuleohutuse seadus								
540 SE, Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus*							V	
565 SE, ekspordi riikliku tagamise seadus*							V	
603 SE, Euroopa Liidu teenuste direktiivi rakendamise seadus*							V	
610 SE, makseasutuste ja e-raha asutuste seadus*								
633 SE, abipolitseiniku seadus							V	
654 SE, Riigi Teataja seadus							V	
721 SE, riigilõivuseadus								
756 SE, kunstiteoste tellimise seadus								
827 SE, meediatenuste seadus*					V		V	

*ELi direktiive ülevõtvad või ELi määruste rakendamise seadused

Mõjuvaldkonna kohta seletuskirjas infot esitatud ei ole.

Mõjuvaldkonna kohta on seletuskirjas info mõningal määral või piisavalt esitatud.

Mõjuvaldkonna kohta on seletuskirjas info mõningal määral või piisavalt esitatud ja sealjuures kasutatud arvandmeid.

Mõjusid on seletuskirjas rahaliselt hinnatud.

V

Lisa B. Fookusrühmades osalenud eksperdid

18.5.2011 toimunud fookusrühm

Isiku nimi	Asutus, ametikoht
Martin Hirvoja	Justiitsministeeriumi asekanstler
Karmen Vilms	Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse juhataja
Aaro Möttus	Riigikogu Kantselei asedirektor, õigus- ja analüüsiosakonna juhataja
Juhani Lemmik	Riigikantselei strateegiabüroo nõunik
Annika Uudelepp	Poliitikauuringute Keskuse Praxis juhatuse esimees

25.5.2011 toimunud fookusrühm

Isiku nimi	Asutus, ametikoht
Antero Habicht	Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse juhataja
Uku-Mats Peedok	Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse nõunik
Juta Saarevet	Sotsiaalministeeriumi õigusala juht
Heddi Lutterus	Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juhataja
Eda Pärtel-Reis	Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna juhataja
Katrin Alliksaar	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna nõunik
Juhani Lemmik	Riigikantselei strateegiabüroo nõunik
Kaja Peterson	Säästva Eesti Instituut, programmi juht
Ain Aaviksoo	Poliitikauuringute Keskuse Praxis juhatuse liige

Lisa C. Auditi käigus kirjalikult küsitletud huvirühmad*

Organisatsiooni nimetus
MTÜ Eesti Pakendiringlus
Eesti Keemiatööstuse Liit
Eesti Pandipakend OÜ
Eesti Maaomavalitsuste Liit
MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon
Eesti Keskkonnaühenduste Koda
Eesti Roheline Liikumine
Eesti Põllumeeste Keskliit
Eesti Linnade Liit
Puuetega inimeste koda
Eesti Haiglate Liit
Tervishoiutöötajate Kutseliit
Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit
Eesti Inseneride Kutseliit

* Tabelis on kajastatud üksnes need huvirühmad, kes vastasid Riigikontrolli küsimustikule.

Lisa D. Auditi käigus intervjueeritud isikud

Kuupäev	Isiku nimi	Asutus, ametikoht
8.3.2011	Antero Habicht	Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse juhataja
	Uku-Mats Peedok	Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse nõunik
11.3.2011	Gea Otsa	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi avalike suhete osakonna nõunik
	Eva Vanamb	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna juhataja
	Katrin Alliksaar	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna nõunik
	Hindrek Allvee	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist
	Tea Danilov	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna juhataja
	Kaie Nurmik	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tehnoloogia ja innovatsiooni talituse peaspetsialist
15.3.2011	Heddi Lutterus	Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juhataja
	Ingrid Hunt	Haridus- ja Teadusministeeriumi planeerimistalituse juhataja
	Riho Raave	Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik
	Kristin Hollo	Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik
	Tatjana Kiilo	Haridus- ja Teadusministeeriumi E sekretariaadi juhataja

28.3.2011	Juta Saarevet	Sotsiaalministeeriumi õigusala juht
	Kristiina Hunt	Sotsiaalministeeriumi arendus- ja personaliosakonna arendusnõunik
	Katre Pall	Sotsiaalministeeriumi sotsiaalkindlustuse osakond hüvitiste ja toetuste poliitika juht
	Heli Paluste	Sotsiaalministeeriumi tervishoiuosakonna juhataja
30.3.2011	Jüri Truusa	Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse osakonna nõunik
5.4.2011	Peeter Eek	Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakonna juhataja
	Helle Haljak	Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakonna nõunik
	Marika Siht	Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakonna peaspetsialist
6.4.2011	Urmo Merila	Rahandusministeeriumi Euroopa Liidu struktuurivahendite ja välisvahendite osakonna juhtivnõunik
	Annelii Ausmees	Rahandusministeeriumi Euroopa Liidu struktuurivahendite ja välisvahendite osakonna nõunik