

Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme¹

Aare Kasemets (RiTo 4), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja

Eestil on vaja teiste riikide kogemust analüüsida ja jõuda oma õiguspoliitilise mõjude hindamise meetodite rakendamist edendava programmini, mis eeldab poliitilise planeerimise ja seadusandluse kvaliteedi täiustamisel sotsiaalteadlaste koostööd.

Mitu Riigikogu Toimetiste autorit, sh eelkirjutaja professor Raul Narits, on rõhutanud, et juriidika annab seadustele küll vormi, kuid seaduste eesmärgid ise ei ole õiguslikud. Samas toob iga meedianädal sõnumeid seadusloome vormilistest sihtidest, nt viia seadus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega jms. Mida seadus sihtrühmade elus muudab, millised on tulud-kulud, kuidas on lood sotsiaalse õiglusega, kas avalikud huvid on kaitstud, jääb valija eest tihti varjule.

Seadus on õigusriigis poliitika vahemees sotsiaalsete, majanduslike, hariduslike, kultuuriliste jms eesmärkide saavutamisel, tuginedes ideaalis ühiskonnas jagatud väärtustele, sest seaduse kehtivuse määrab inimeste käitumine. Iga seaduseelnõu sügavam siht on hoida või muuta osapoolte (minu-sinu-tema) käitumist ühiskonnas soovitud suunas. Seepärast on nii parlamendi ja valitsuse tegevuse kui iga üksikseaduse enda legitiimsus (õiguspärasus, tunnustusväärus) seda tugevam, mida rohkem on selle sisulisi eesmärke/mõjusid avalikult arutatud ja mida enam vastab seaduse mõju avalikele huvidele. Viimast on võimalik sotsiaalteaduste (sh sotsioloogia ja ökonoomika) abil mõõta, vaatamata eesmärkide paljususele nii poliitikas kui seadustes.

Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnas (MSI) on seadusloome kvaliteediga ja sotsiaalteaduste rakendamise küsimustega eelnõude mõjude hindamisel tegeldud alates osakonna rajamisest 1995. aastal. Praktilised uuringud on seotud pms Eesti avaliku arvamuse küsitlustega ja Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude (sh seletuskirjade) sotsiaal-majanduslike, eelarveliste, halduslike jms mõjude hindamisega.²Eelnõude analüüsi taustsüsteemiks on põhiseaduslikud õigusriigi, kodanikeühiskonna ja parlamentaarse demokraatia kontseptsioonid, konkreetne ülesandepüstitus on lähtunud Riigikogu ja valitsuse seadusloomet reguleerivaist õigusaktidest, OECD raporteist (<http://www.oecd.org>) ning Riigikogu Kantselei ja MSI põhimäärustest. Väärib rõhutamist, et seadusloomes ja eelnõude seletuskirjades kasutatud teadusliku analüüsi kvaliteet mõjutab Riigikogu funktsioonide täitmist ja avalike teenuste kvaliteeti. Riigikogule eelnõudega edastatud teave on avalikkusele kättesaadav meedia kaudu ning seega mõjutab selle kvaliteet peale Riigikogu töö ka valitsusväliste ühenduste ja ajakirjanduse arutelude sisu, kokkuvõttes – ka seadustesse suhtumist.

Mida saab teha ning milline võiks olla ülikoolide ja Riigikogu uurimisteenistuste kaasabi Eesti seadusloome kvaliteedi edendamisel? Seadusandluse eesmärkide, vahendite, mõjude ja avaliku vastuvõtu analüüsis pean tähtsaks sotsiaalteadlaste, poliitikute ja praktikute koostööd (Kasemets 2001b–c). Allpool valik mõttearendusi: esimeses osas esitan viis teesi seoses parlamendi funktsioonide uurimisega, teises killu seadusloome süsteemi kriitikat ja kolmandas mõned positiivsed poliitilise kultuuri ja tahte kasvuga seotud arengurajad, mis

viitavad võimalusele leida 2–3 aastaga poliitikute ja ekspertide koostöös Eesti seadusloome praktilistele probleemidele lahendusi.

Uurimisprobleeme Riigikogu põhiseaduslike ülesannete käsitlemisel, mis vajaksid Eesti ülikoolide suuremat tähelepanu

- Õigusriigi kontseptsioon ja Riigikogu põhiseaduslikud ülesanded seoses seadusandluse, kodanike esindamise (sh teavitamine, kaasamine) ja täitevvõimu tegevuse kontrolliga.
- Eesti seadusloome kvaliteeti kujundav institutsionaalne tööjaotus ning seadusandluse mõjude eel- ja järelparlamentaarsete analüüsi metodoloogia juurutamine.
- Informatsiooni kvaliteet määrab seadusloome ja seaduste kvaliteedi.
- Riigikogu ja ühiskonna kommunikatsioon seaduste tootmises ja turustamises.
- Riigikogu tööd suunavad rahva ootused ja sotsioloogiline uuring kui avalik teenus.
- Eesti sise- ja välispoliitiliste prioriteetide seostamise vajadus seadusloomes.

Viis üldist teesi

1. Eesti on põhiseaduslikult parlamentaarset riigikorraga maa, kuid parlamendi töökeskkonna olulisemad õiguslikud, organisatsioonilised ja kommunikatiivsed alused ja protsessid on süstemaatiliselt uurimata. Eespool toodud uurimisteedest võib tuletada sadu uurimisküsimusi, sest parlamendi "multifunktsionaalset olemust" saab kirjeldada mitmest vaatekohast. Tabelis 1 on summeeritud parlamendi põhifunktsioonid, millele on lisatud eksperimentaalne seadusandluse regulatiivsete mõjude analüüsi (RMA) alase teabe kasutamise võimalus parlamendi protseduuride ja kodanikeühiskonnale suunatud kommunikatsiooni raames.³

Tabel 1. Kuidas saab RMA meetodite süsteemsem kasutus kaasa aidata nüüdisaegse parlamendi funktsioonide paremale täitmisele?

Parlamendi (parlamendi liikme) põhifunktsioonid ühiskonna poliitiliste ja sotsiaalsete jõudude interaktsioonis	Parlamendi protseduurid ja kommunikatsioon, kus RMA-st saadud teabe kasutus on võimalik ja/või vajalik	
	Parlamendi protseduurid toetavad RMA-d	RMA teave on abiks avalikus arutelus
1. Seadusandlus ja selle õiguslike, sotsiaalsete, majanduslike, eelarveliste, halduslike jms eesmärkide ning mõjude hindamine.	++	++
2. Parlamendi liige esindab valijaid, regiooni, parteid ja parlamenti rahvuslikul ja rahvusvahelisel tasemel.	+	++

Valijaskonna ja huvirühmade esindamine eeldab tänapäeval nende regulaarset informeerimist ja kaasamist (vt ka alapunkte 4, 6, 7 ja 8).		
3. Iga-aastane riigieelarve arutelu ja vastuvõtmine, et garanteerida avaliku sektori kulude-tulude põhjendatus ning parlamendis heakskiidetud seaduste ja riiklike programmide rahaline katteallikas.	++	++
4. Järelevalve täitevvõimu tegevuse üle, kontroll parlamendis heakskiidetud seaduste ja programmide täitmise küsimustes, kasutades suulise/kirjaliku küsimuse, järelepärimise ja vajadusel ka erikomisjoni instituuti. Seda funktsiooni aitavad täita ka teised parlamendi ees aruandekohustuslikud institutsioonid, sh riigikontroll ja õiguskantsler. Lisateavet laekub tellitud uuringuist, valitsuse <i>on-line</i> -andmebaasidest, ajakirjandusest ja huvirühmadelt. ⁴	++	++
5. Poliitilise dialoogi toetamine ning soovitude ja otsuste andmine valitsusele. Teisalt saab valitsuskabinet kasutada RMA-ga seotud hea õigusloome põhimõtteid ja standardeid opositsiooniparteide seadusandlike algatuste piiramiseks (nn riigieelarvelise katte nõue).	++	++
6. Avaliku aruteluareeni hoidmine, sotsiaalse dialoogi ja tagasiside toetamine ning avalikkuse informeerimine/harimine parlamendis tehtud või tehtavate valikute sisust/mõjust (vt alapunkte 1-5; ka European Commission 2000).	+	++
7. Poliitiliste ja sotsiaalsete pingete ning konfliktide leevendamine, lähtudes põhiseaduslikest ühiseväärtustest. RMA teabele tuginevad ratsionaalsed argumendid ja dialoogi toetamine aitab ühiskonnas kasvatada haritud kodanikke ning nii poliitilist kui ka sotsiaalset kapitali.	+	++
8. Kollektiivsetele poliitilistele otsustele tuginevate õiguslike, poliitiliste, majanduslike, kultuuriliste vms süsteemide (kordade) legitimeerimine. See parlamendi funktsioon on seotud sageli teistega, nt valitsemise läbipaistvuse, selge vastutuse ja osalusel põhinevate avatud otsustusmehhanismidega ühendatud väärtuste kaitse ning maksimaalse realiseerimise toetamisega (seotud punktidega 1-7).	+	++

ALLIKAS: A. Kasemets. ECPRD võrdlev uuring 2001.

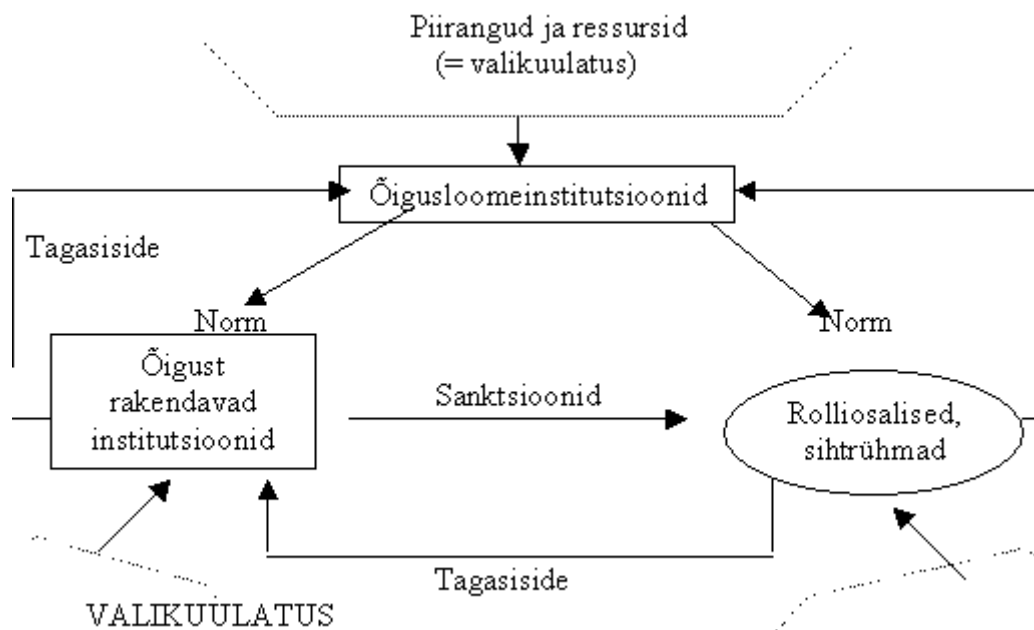
2. Sotsiaalteaduslike uuringute süsteemne kaasamine poliitika planeerimisse ja seadusloomesse legitimeerib poliitikat, seadusloomet ja seadusi. Mitu MSI-s ja Riigikogu Kantselei tellimusel ülikoolides tehtud uuringut näitab, et Eesti seadusandluse legitiimsuse tase on nii seadusloome protsessi, seaduste kooskõlalise ja rakenduslikkuse kui ka seaduste avaliku vastuvõtu (sh elanike õigusteadvus) mõttes suhteliselt madal.⁵ See sunnib otsima põhjusi ja praktilisi lahendusi.

Üks keskeid seadusandluse ratsionaliseerimise ideega seotud küsimusi on sotsiaalteaduslike rakendusuringute süsteemsem kasutuselevõtt poliitilis-õiguslikus otsustusprotsessis, mis on suunatud nii seadusloome teabe kvaliteedi kui arutelus osalejate teadmiste ja oskuste parandamisele. Olen seda meelt, et seadusloome kvaliteet sõltub peale poliitilise tahte (vastutuse) ja ülesandepüstituse, huvirühmade osaluse, eelnõudega tegelevate ametnike kvalifikatsiooni jms ka ülikoolide sotsiaalteadlaste panusest. On paratamatu, et poliitika ja seadusandlus muutuvad järjest enam teadusest ja teadlastest sõltuvaks (vrd European Commission 2001a). Pean ülikoolide panuse all silmas nt rahvusvaheliste seadusandluse/poliitikate analüüsi metoodikate kohandamist Eesti tarbeks (sh indikaatorite süsteem),⁶ valdkondlike RMA-de rakendamist koos ametnikega (tööstus, haridus jne) ja kehtivate seaduste ning riiklike programmide sõltumatu monitooringu teostamist (vt ka Kenkmann 2000; Heidmets *et al* 2001).

Kui sotsiaalteadlastelt analüüside tellimine ja seaduste rakendusega seotud sihtrühmade kaasamine on ministeeriumides ja Riigikogus piisavalt süsteemne, on seadused seadusjõulisemad, s. t kehtivad üheaegselt nii juriidilises, sotsiaalse fakti kui jagatud väärtuste mõttes (Dorbec–Jung 1999; Lebessis, Paterson 1999; Käärik 2000).

Peale inimkapitali ning aja ja rahaga seotud piirangute on tihti (riigi)juhtimise keskne küsimus otsuste planeerimisel ja ajastamisel teabe ning tagasiside kvaliteet (joonis 1).

Joonis 1. Õigussüsteemi mudel



ALLIKAS: Seidman, Seidman 2001, 17.

3. Seaduseelnõud ja seadused on avalikud teenused, mille tootmine ja turustamine eeldab turu-uuringuid ja asümmeetrilise, moonutatud info ja kommunikatsiooni minimeerimist avalikus sfääris. Kui tõmmata paralleele majandusteadusest turumehhanismide vaatlusega, mille eest kolm ameeriklast said tänavu Nobeli preemia, on nii turu kui tarbijate probleem (nii poliitiliste kui) majanduslike valikute hindamisel nn asümmeetriline informatsioon (Stiglitz 1998; ka Gersbach 2000). Seaduseelnõu ja vastuvõetud seadus koos seletuskirjaga on avaliku halduse kandjate avalik teenus (kaup), mis peaks vastama õiguslikult tagatud kvaliteedistandarditele. Riigikogu, ministriumid ja miks mitte ka kohalike omavalitsuste volikogud peaksid suutma pakkuda piisavalt kvaliteetset avalikku teenust vastuvõetud õigusaktide õiguslike, eelarveliste, majanduslike, sotsiaalsete jms mõjude hindamise osas. Riigikogu juhatuse tänavu täpsustatud eeskirjad seadusandlike aktide eelnõudele on samm edasi Põhjamaade suunas (Kundla, Madise 2001).²

Tänavu 21.–22. mail Tallinnas ECPRD ja Riigikogu Kantselei korraldatud seminaril "Seadusandluse õiguslike ja regulatiivsete mõjude hindamine" (osalesid 26 riigi parlamendi ning Euroopa Parlamendi, Euroopa Komisjoni ja OECD eksperdid)⁸ rõhutasin mõtet, mida soovin siin korrata: iga seaduseelnõu mõjude analüüs, osapoolte kaasamine ja sellekohase teabe esitamine parlamendile üleantava eelnõu seletuskirjas on õigusfilosoofilises mõttes ennekõike moraalilise kategooriasse kuuluv kommunikatiivse eetika küsimus ning alles seejärel õiguslik, sotsiaalne, majanduslik ja riigieelarveline küsimus. Seaduseelnõud koos seletuskirjadega on Riigikogu koduleheküljel pakutav parlamentaarne avalik teenus, mille kvaliteet ja kodanikeskne esitus peaks rahva esinduskogul aitama paremini täita oma vastutusrikkaid ülesandeid (tabel 1).

4. OECD riigid, sh Euroopa Liidu riigid, on seadusandluse kvaliteedi ja mõjude analüüsi meetodite edendamiseks käivitanud palju programme, mille kogemus väärib arutelu ja rakendamist Eestis, kui tahame muutuda rahvusvaheliselt professionaalseks partneriks. Leian, et Eestile on rahvusvaheliste õiguspoliitiliste arengute analüüs oma õigus(loome)poliitika kujundamisel seda olulisem, et Euroopa Liidu riigid on 1980. aastate lõpust alates edendanud hea seadusandluse põhimõtteid ja protseduure, mida kasutatakse nii rahvusliku kui rahvusvahelise seadusandluse hindamisel. Mitmes raamatus ja raportis viidatakse pingutustele, mida tehakse nii seadusloome kui kehtiva seadustiku hindamise süsteemide standardiseerimiseks (Kellermann *et al*/ 1998; OECD 1997; European Commission 2001a–b).

Kahtlemata võime Eestis leida olulisi põhjusi, miks seaduseelnõude väljatöötamise ja menetlemise tempo on kohati liiga kiire ja seetõttu kannatab kvaliteet, miks seaduseelnõude mõjusid ei analüüsita piisavalt, miks ministriumid ja Riigikantselei ei ole tõhustanud seadusloome kvaliteedi järelevalvet, miks ülikoolid pole saanud riiklikke tellimusi seadusandluse mõjude analüüsi valdkonnas ega arvesta seadusloome praktilisi vajadusi jne. Me leiame põhjendused, kui vaja, kuid otstarbekam oleks ehk küsida: miks ja mida teha edasi, et Eesti rahvusvaheline konkurentsivõime ja maine seadusandluse ja riigijuhtimise kvaliteedi osas oleks kõrgem?

5. Regulatsioonide mõjude hindamise/analüüsi süsteemne juurutamine eeldab poliitilist tahet ja toetust. Kui poliitilised ja administratiivsed kokkulepped Eesti seadusloome süsteemi edendamiseks sünnivad, on õigusloomega seotud ekspertidele hädasti vaja RMA meetodite alast koolitust, ühisarutelusid ja msg juhendmaterjale seaduseelnõude ja kehtivate seaduste mõjude analüüsi läbiviimiseks ning seadusandjale esitatud eelnõude seletuskirjade info adekvaatsuse kontrollimiseks (Korhonen 1997; Liiva 1999; Kasemets 2001c).

Sotsiaalteaduste kasutamine Eesti seadusloomes: süsteemi empiiriline kriitika

Eesti õigusloome korralduse kriitilise analüüsi üks eesmärgi on olnud täpsustada seaduseelnõudele ja nende seletuskirjadele esitatud nõudeid, seadusloomega tegelevate institutsioonide ja organisatsioonide tööjaotust ja vastutust, millest kaudselt sõltub nii Riigikogu kui ka selle tugisüsteemi analüüsiüksuste tegevuse tulemuslikkus (Kasemets 2000).

Varasemate uuringute kokkuvõtteks toon välja üheksa probleemi (A–I):

A. Seaduseelnõude seletuskirjad peegeldavad õigus- ja sotsiaalteadusliku ettevalmistuse puudusi.

B. Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude ja nende seletuskirjade kvaliteet on nii ministriumide kui ka Riigikogu lõikes ebaühtlane ning see vähendab Riigikogu töö tulemuslikkust.

C. Kehtivate õigusnormide ning poliitilise ja ametialase käitumise lahknevus. Tihti ei täideta Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirju ning järelevalve mehhanism ei toimi.

D. Sotsiaalse info kasutus seadusloomes on juhuslik. Ametnikel puudub vastav ettevalmistus ja/või probleemiks on aja ja spetsiaaluuringute puudus.

E. Vabariigi Valitsuse ministriumide ja ametite struktuur, funktsioonid ning tööjaotus on õigusaktide ettevalmistamisel, administreerimisel ja tagasisideinfo analüüsil tihti küsitav.

F. Eesti Vabariigi õigussüsteemi toimimise ja seadustes määratud eesmärkide rakendamise analüüs pole praegu ühegi riigiasutuse põhiülesanne – puudub piisav koordineerimine, sh

1. eelnõude majanduslike, rahanduslike, administratiivsete, sotsiaalsete, ökoloogiliste jms mõjude analüüsiga ei tegelda põhiseaduslike institutsioonide tasandil süsteemselt (vrd juriidilise kooskõla analüüs);
2. puudub seaduseelnõude väljatöötamist, seaduste täitmist, õiguskorda ja –mõistmist adekvaatselt kajastav riiklike vaatluste ning statistika korraldus, mis võimaldaks vajadusel õigusloomega tegelevatele asutustele süsteemset tagasisidet;
3. Eestis riigieelarveliselt finantseeritud teadusuuringud ja ülikoolide grandid (riiklik tellimus) on riigi juhtimise ja seadusloome probleemidega süsteemselt seostamata.⁹

G. Eesti avaliku sektori juhtimine, mille instrumente õiguslik ja eelarveline regulatsioon on, ei jõua järele kodanikeühiskonna ootustele ja vajadustele, ministriumid ei suuda kodanikeühenduste informeerimisel ja kaasamisel järgida piisavalt õigusriigi ja hea seadusloome printsiipe.¹⁰

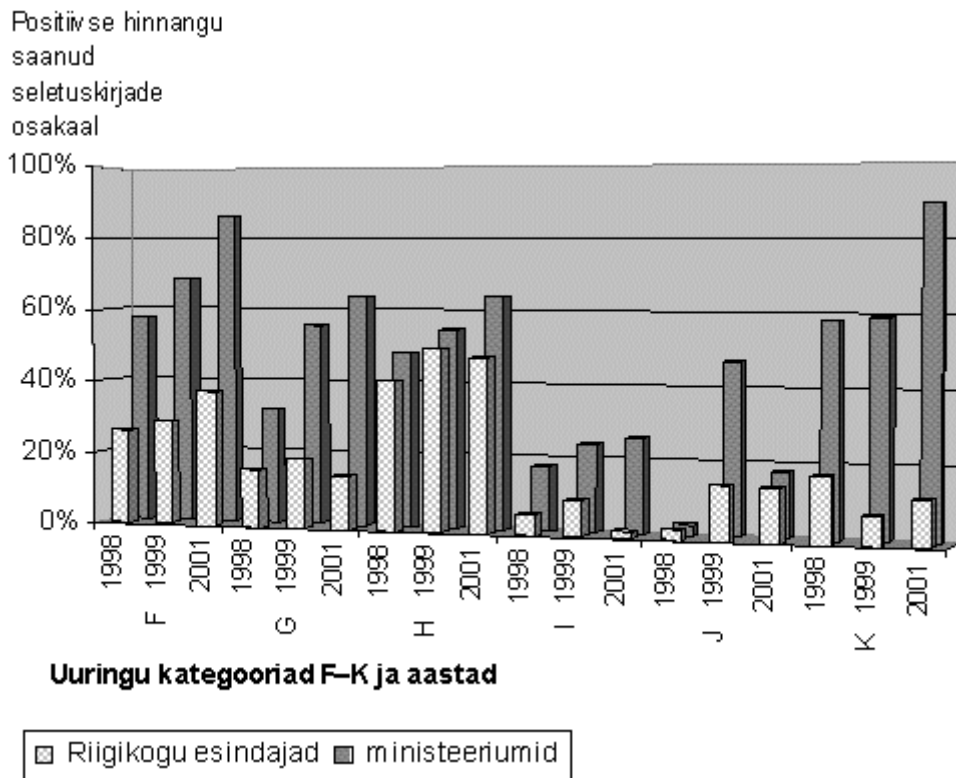
H. Käesolev riigisiseste muutuste ja rahvusvahelise koostöö etapp Eesti riigi seadusloome arengus eeldab nii poliitikuilt kui avalikus teenistuses töötavalt ametnikelt senisest kõrgemat kvalifikatsiooni ning tihedamat koostööd Eesti ekspertide ja rahvusvaheliste uurimiskeskustega.

I. Seaduseelnõude seletuskirjade ja lisade info on sisendiks kohtute, õiguskantsleri, riigikontrolli ja seadust rakendavaile avaliku, era- ja kolmanda sektori organisatsioonide tööle. Msg põhjustel jätab soovida seletuskirjade info kvaliteet, neid pole võimalik Põhjamaade sarnaselt kasutada kohtuis, riigikontrollis ega mujal (Kasemets 2001b).

Lähtudes Riigikogu juhatuse ja EV Valitsuse seadusloomet reguleerivaist aktidest MSI ülesannete valdkonnas, töötasin 1997–1998 välja seaduseelnõude seletuskirjade empiirilise hindamise meetodi ning olen koos MSI-s praktiliselt olnud kolme ülikooli üliõpilastega läbi viinud kolm uuringut.¹¹

Analüüsitud on seletuskirjades formaalselt nõutud eelarvelise ja sotsiaal-majandusliku mõju hindamist, kasutatud uuringuile viitamist, huvirühmade kaasamist näitava info olemasolu ja Euroopa Liidu õiguse alast võrdlevanalüüsi infot. Mainitud infokategooriaid võime käsitleda kui Riigikogu liikmete ja avalikkuse teavitamise ja ratsionaalse arutelu eeldust (joonis 2).

Joonis 2. Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsuse uuringud 1998, 1999 ja 2001



Uuringu infokategooriate F–K tähendus: F – seaduseelnõu mõju riigieelarvele ja/või kohalike omavalitsuste eelarvetele kolme aasta lõikes; G – seaduseelnõu mõju riigi- ja omavalitsusasutuste organisatsioonile (struktuuri ja funktsioonide muutus); H – seaduseelnõu mõju rakendamisega seotud sotsiaalsete rühmade sotsiaal-majanduslikule olukorrale ja elukvaliteedile; I – seaduseelnõu rakenduse ja mõjuga seotud osapoolte informeerimine ja kaasamine (osalusdemokraatia); J – viited seaduseelnõu väljatöötamisel kasutatud uuringuile ja kaasatud ekspertidele; K – viited Euroopa Liidu õiguse ja eelnõu võrdlevale analüüsile. Eelnõude arv: 1998 n=156, 1999 n=145, 2001 n=135.

ALLIKAS: K. Mikk, A. Kasemets. Jätku-uuring III, MSI 2001.

Seaduseelnõude seletuskirjade uuringu järgi täitsid eelnõude algatajad eelarveliste, sotsiaal-majanduslike ning halduslike mõjude hindamise, uuringuile viitamise, huvirühmade kaasamise ja Euroopa Liidu õigusega võrdluse nõudeid ebapiisavalt, kuigi mitme kategooria osas võib märgata positiivseid arenguid (eriti eelarveliste mõjude (F) ja Euroopa Liidu õiguse (K) osas). Et seletuskirjade informatiivsuseuuringu kodeerimisjuhend koostati Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjade ja valitsuse vastava määruse nõuete alusel, viitavad tulemused ühtaegu poliitilisele ja õiguslikule probleemile: seaduseelnõude algatajad ei täida tihti õigusloomet reguleerivaid õigusakte ega käitu ise õigusriigi printsiipide kohaselt. Teine eelnevast tulenev probleemistik: kui eelarveliste, sotsiaal-majanduslike ja halduslike mõjude analüüs on enne eelnõu Riigikogu menetlusse andmist tegemata, kannatab ebaadekvaatse

teabe tõttu esmalt Riigikogu arutelude sisuline kvaliteet ja teiseks, seaduse rakendamisel võib ilmnedu ootamatuid eelarvelisi, halduslikke, sotsiaalseid ja välispoliitilisi probleeme ja riske, mille hind võib osutada liiga kõrgeks.

Kuue infokategooria seas oli kõige väiksem uuringuga, riikliku statistika ja ekspertide kaasamisega seotud viidete sagedus (J), mis räägib kõnekalt sotsiaalteaduste seadusloomes kasutamise olukorrast. Viidete puudumise tõttu ei saa eelnõude ja seletuskirjadega tutvuja teada, milliste ühiskonnas oluliste uuritud probleemide lahendamiseks on eelnõu mõeldud ning millistele andmetele eelnõu regulatsioon tugineb (pole võimalust sisuliselt kaasa mõelda ega kontrollida).

Seostan sotsiaalteaduste süsteemsema seadusloomes kasutamise käsitlust seadusandja põhiseaduslike ülesannetega ning Eesti sise- ja välispoliitiliste prioriteetidega. Seadusloome sotsiaalteoreetilise taseme ja poliitilise kommunikatsiooni kvaliteedi parandamist vaatlen seaduste kvaliteedi keskse näitaja – seaduste legitiimsuse – sisendina (Käärrik 2000; Kasemets 2001b; ka tabel 1). Olen veendunud, et parlamendi, valitsuse jt avaliku sfääri institutsioonidega seotud seadusloome protsess vajab õigustloovate aktide eel- ja järelanalüüsi etappides otsuste kvaliteedi tagamiseks sotsiaalteadusi. Teisalt ei saa pidada normaalseks, et Eestis väheste inim- ja ajaressurssidega loodud uuringuid ja analüüse (infokapital) ei kasutata piisavalt ega viidata neile seaduseelnõude seletuskirjades. Seega on avalik teadusteave funktsionaalselt rakendamata ja Eesti sotsiaalteadused ei teeni ühiskonda avalikes huvides (ei loo uut hüve), sest neid ei kasutata küllaldaselt suuremat osa ühiskonnast mõjutava seadusloome kvaliteedi kindlustamisel.

Probleemid on mitmepoolsed. Väidan viidatud uuringute ja Riigikogu töö vaatluse põhjal, et sellise olukorra põhjused peituvad ennekõike väheses tähelepanus õiguspoliitikale ja seaduste kvaliteedile, pooleliolevais reformides, sotsiaalteadlaste "väljasuunatuses", seadusloome senise praktika inertses "taastootmises" ja eelnõude kvaliteedikontrolli nõrkuses.

Seadusloome korraldus on seni orienteeritud formaaljuriidilise kooskõla, mitte kodanike heaolu, riigieelarve otstarbeka kasutuse jms saavutamisele. Kui 1990. aastail (eriti esimesel poolel) oli seadusloome põhiohk seotud rahvusliku õigussüsteemi ülesehitamise ja reformidega, siis aastast 1995 on järjest kasvanud eurointegratsiooniga seotud eelnõude osakaal. Kolme seletuskirjade uuringu põhjal võib väita, et probleemi üheks tuumaks on riigiasutustes formaalse seadusloomesse suhtumise taastootmine, seetõttu on uuringute kasutus juhuslik.

Kodanike valitud esinduskoguna kujundab Riigikogu kogu Eesti ühiskonna kultuuri-, sotsiaal- ja majanduskapitali taastootmise ja moderniseerimise protsesse. Autor on seisukohal, et piiratud ressursidega kodanikeühiskonnas on üks põhiküsimusi, kuidas osalusdemokraatia laiendamiseks seadusloomes kasutada säästlikumalt olemasolevat kolme kapitali. Olen seisukohal, et Eestil on vaja teiste riikide kogemust analüüsida ja jõuda oma õiguspoliitilise mõjude hindamise meetodite rakendamist edendava programmi, mis eeldab poliitilise planeerimise ja seadusandluse kvaliteedi täiustamisel vähemal või suuremal määral sotsiaalteadlaste koostööd.

Kui käesolev arutelutekst suudab "katalüsaatorina" veidigi kaasa aidata eespool mainitud probleemide lahendamisele, on usutavasti 2–3 aasta pärast seadusloome kvaliteeti ning mõjude hindamist tagav süsteem töökindlam ja Eesti õigusriik konkurentsivõimelisem.

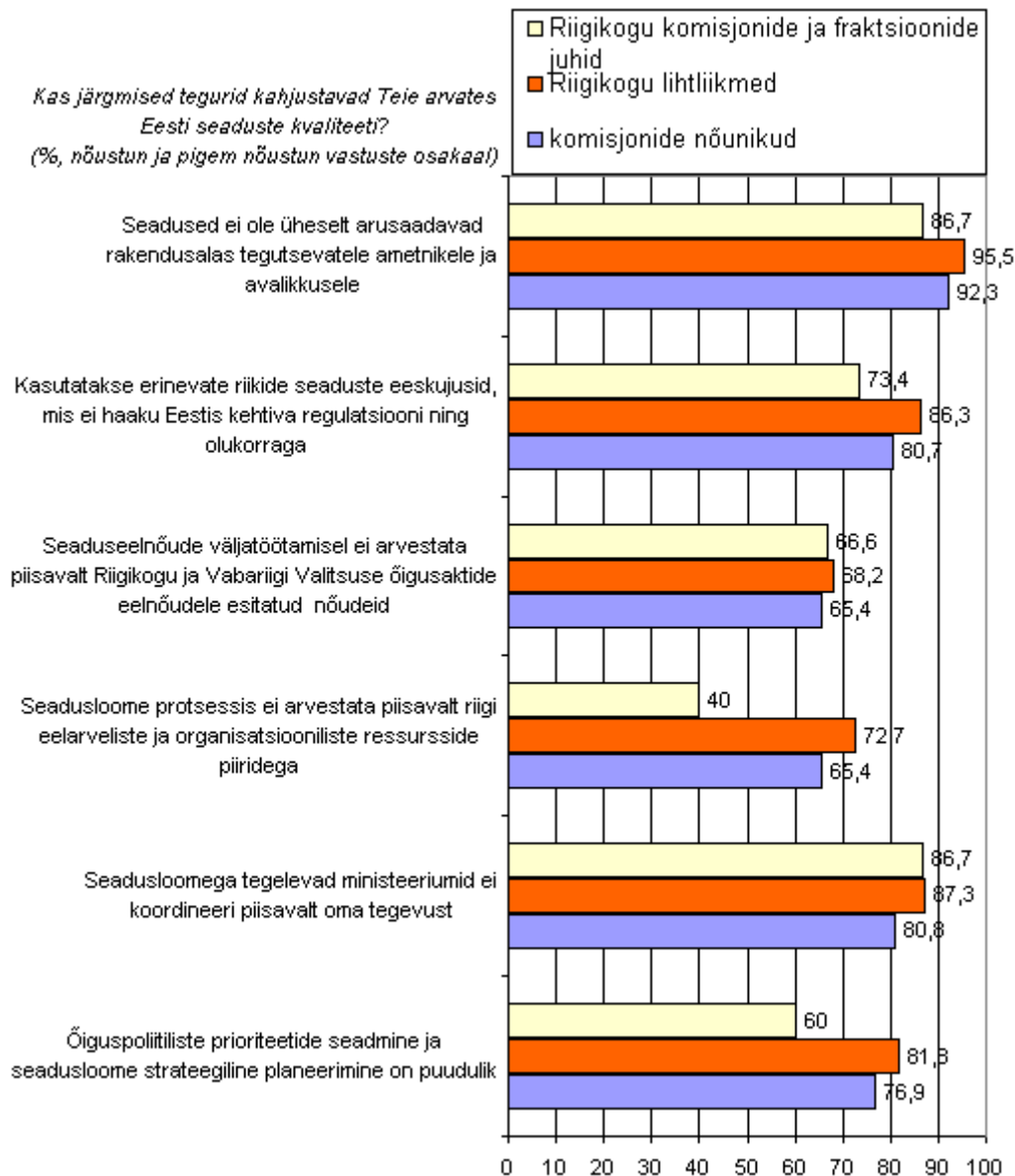
Seadusloome kvaliteet ja poliitiline tahe

Eesti seadusloome kvaliteedi tagamisega seonduv on tõusmas prioriteediks Riigikogus jt põhiseaduslikes institutsioonides. Tekkinud on poliitiline tahe ja koostöö.

Paljud Riigikogu Toimetiste autorid on nii sise- kui välispoliitilistel põhjustel soovinud näha muutusi Eesti õigusloome institutsionaalses korralduses ja kultuuris. Parlamendid on reeglina konservatiivsed institutsioonid ja muutused toimuvad järk-järgult – nii on alles kahel viimasel aastal tekkinud ka Riigikogus tõsisem arutelu seadusloome kvaliteedi, arusaadavuse, eri laadi mõjude analüüsi jms teemal. Täiendava annuse optimismi lisasid k.a märtsis Riigikogu juhatusel kinnitatud uued normitehnikaeeskirjad, mille kommenteeritud lisa sisaldab seaduseelnõude koostajaile hulga praktilisi juhiseid. Nüüd on küsimus nimetatud eeskirjade sammsammulises juurutamises, millele aitavad kaasa ka riigikontrolöri ja õiguskantsleri sõnavõtted.¹² Tähelepanuväärne on õiguskantsler Allar Jõksi hiljutine kohtumine Riigikogu põhiseaduskomisjoniga, kus arutati seaduseelnõude kvaliteedi küsimusi ja puudutati riikliku programmi vajadust. 1998–2000 on mitme Euroopa riigi parlamendis (Holland, Suurbritannia, Taani, Saksamaa, Rootsi, Soome jt) ja ka Euroopa Parlamendis arutatud seadusandluse kvaliteedi küsimusi. Eestis on seadusloome kui õigusriigi keske instrumendi reform seisnud muude reformide kõrval seni tagaplaanil, kuid teema vääraks arutelu Riigikogus riiklikult tähtsa küsimusena (Kasemets 2001c; Oole, Kasemets 2000).

Positiivseid märke seadusloome kvaliteediprobleemidele lahenduste otsimise tahtest võib leida ka k.a mais–juunis korraldatud Riigikogu liikmete ning ametnike arvamusküsitluse tulemustest (joonis 3 ja 4).

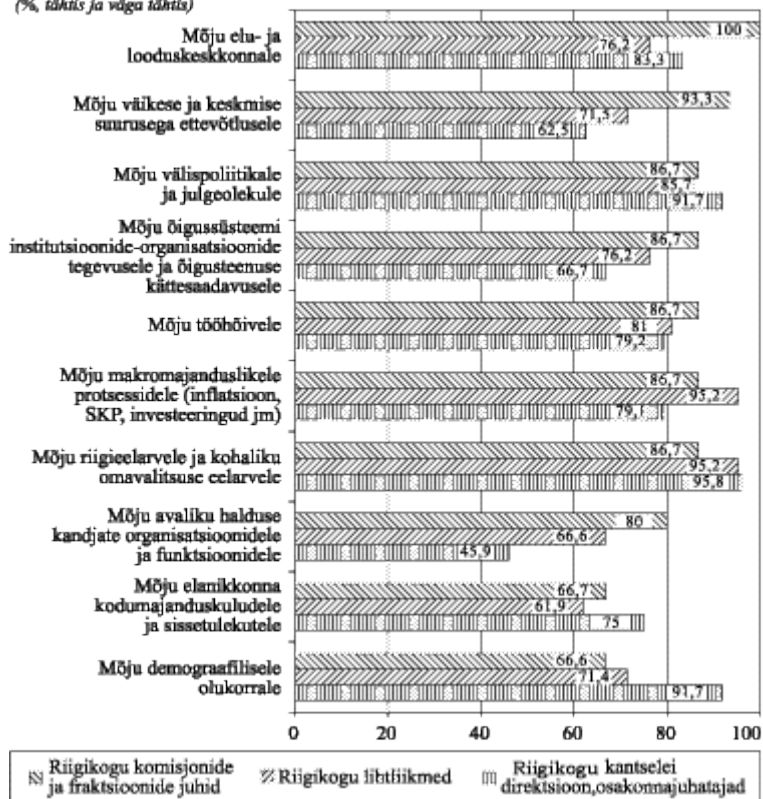
Joonis 3. Eesti seadusandluse kvaliteeti mõjutavad tegurid



Joonis 4. Seadusandluse mõjude analüüsi prioriteetidid

Küsimus 14.

Hinnake seadusandluse mõjude analüüsi valdkondi, millele tuleks Eestis rohkem tähelepanu juhtida (% tähtis ja väga tähtis)



Usun, et poliitiline tahe saab kokkuleppeiks ja aitab tugevdada Eesti valmisolekut Euroopa Liidu ja NATO-ga ühinemiseks viisil, mis ei varja Eesti õigust Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viies Eesti kodanike eest seda, mida üks seadus sihtrühmade elus muudab, millised on riigi ja minu-sinu-tema tulud-kulud, kas bürokraatiat tuleb riigiasutustega asjaajamisel juurde või mitte ning kas avalikud huvid on ikka kaitstud? Arutelu jätkub.¹³

Kasutatud kirjandus

Ben-Gera, M. (1999). Impact Assessment: Role, Procedures, Methods and Good Practices in OECD and CEE Countries. – Society, Parliament and Legislation. Eds A. Kasemets, K. Hammer. Riigikogu Chancellery, DESI, Tallinn. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>.

Dorbec-Jung, B. (1999). Realistic Legisprudence: A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of Legislation. – Associations 2, 211–237.

Esselbrugge, M. (2001). Interactive Policy-making and the Primacy of the Dutch Parliament: In Search of New Rules for its Legislative Function. – Managing Parliaments in the 21st Century. EGPA Yearbook. Eds P. Falconer, C. Smith, C. W. R. Webster. Amsterdam: IOS Press, 59–65.

European Commission (2000). The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance. Green Paper prepared for the Conference of the

European Union Speakers of Parliament. Sept, Brussels,
AS/D.http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc3_en.pdf.

European Commission (2001a). Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference Systems. White Paper on Governance. Brussels.http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group2/report_en.pdf.

European Commission (2001b). Better Regulation – Improving the Tools Available at EU Level. – Report of the Working Group 2c "Better Regulation". Co-Pilots: A. Pantelouri and S. M. Binns; Rapporteurs: C. Cotter and M. T. Farbegas. May.http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group5/report_en.pdf.

Gersbach, H. (2000). Rush, Delay or Money Burning: Informational Biases in Policy Decisions. – Economics of Governance. Springer-Verlag, 137–155.

Ginter, J., Kenkmann, P., Kasemets, A. (1998). Use of Social Information in the Law-making Process of Parliaments: Analysis of Results of a Comparative Study – Tallinn–Tartu. Chancellery of the Riigikogu, DESI, Tartu Society of Legal Psychologists and Sociologists. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4002>.

Heidmets, M., Kutsar, D., Vetik, R. (2001). Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. – Riigikogu Toimetised 3, 110–114.

Holmes, S. (2001). Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Some Options for RIA. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar, held in Tallinn in 21–22 May, ed A.Kasemets, Tallinn.http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.

Kasemets A. (1999). The Role of Parliamentary Information and Research Services in the Political and Social Interaction. – Society, Parliament and Legislation, ed A. Kasemets, K. Hammer. Riigikogu Chancellery, DESI, Tallinn, 91–125.<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>.

Kasemets, A. (2000). Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal–majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – Riigikogu Toimetised 1, 159–183.

Kasemets, A. (2001a). Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar, held in Tallinn in 21–22 May, ed A. Kasemets, Tallinn, 47–104. http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.

Kasemets, A. (2001b). Sotsiaalteaduste rakendamise võimalusi Eesti seadusloomes: teoreetilisi ja praktilisi aspekte. MA väitekiri, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna sotsioloogia osakond.http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/korg_tood/akasemets.html.

Kasemets, A. (2001c). Seadusloome kvaliteet = mõjude analüüs, läbipaistvus, kodanikeühenduste osalus ja riigi haldussuutlikkus? MSI.<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell38.html>.

Kellermann, A. E., Azzi, G. C., Jacobs, S. H., Deighton-Smith, R. (eds) (1998). Improving the Quality of Legislation in Europe. Asser Institute, Kluwer Law International. The Hague, Boston, London.

Kenkmann, P. (2000). Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud. – Riigikogu Toimetised 1, 139–147.

Korhonen, J. (1997). Finland's System of Assessing Regulatory Impacts. – Public Management Forum, Vol 3, No 1. OECD/PHARE. Paris: Sigma.<http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/pmf/3PMF1/31pmf4.htm>.

Kundla, H., Madise, L. (2001). Technical Rules for Draft Legislation : Submitted for Legislative Proceeding of the Riigikogu. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar, held in Tallinn in 21–22 May, ed A. Kasemets, Tallinn, 129–132. http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.

Käärrik, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 1, 125–138.

Lebessis, N., Paterson, J. (eds) (1999). Improving the Effectiveness and Legitimacy of EU Governance. A possible Reform Agenda for the Commission. European Commission, Forward Studies Unit. Working Paper CdP (99) 750.<http://europa.eu.int/comm/cdp/working-paper/improving.pdf>.

Liiva, K. (1999). The Implementation of Regulatory Impact Analysis Principles in Law Drafting. – Society, Parliament and Legislation, eds A. Kasemets, K. Hammer. Riigikogu Chancellery, DESI, Tallinn. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>.

Mürsepp, M. (2001). Õigussotsioloogia tulevik Eestis – kas on lootust? – Riigikogu Toimetised 3, 115–121.

OECD (1997). Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. PUMA, Paris.

OECD (2000). Report on Parliamentary Procedures and Relations. Conference of Speakers of EU Parliaments, Rome 22–24 Sept. PUMA, Paris.<http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>.

Oole, K., Kasemets, A. (2000). Riiklikult tähtsate küsimuste arutelud Riigikogus 1992–1999. – Riigikogu Toimetised 1, 20–29.

Seidman, A., Seidman, R. B. (2001). Legislative Drafting for Democratic Social Change. A Manual for Drafters. Kluwer Law International.

Stiglitz, J. E. (1998). Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice. World Bank. http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js_abcde98/js_abcde98.htm.

Märkused

¹ Käesolev arutelutekst on edasiarendus ECPRD võrdleva uuringu "Regulatsioonide mõjude hindamine parlamendi ja kodanikeühiskonna teenistuses" tulemustest (22 riiki) ja Eesti Õiguskeskuse konverentsiks "Kuidas arendada oskusi ja pädevaid institutsioone õigusloomeprotsessi kvaliteedi tõstmiseks Eestis" (7.11.01) koostatud ettekandest:<http://www.lc.ee>. Autori vaated tekstis ei tarvitse väljendada Riigikogu Kantselei ja MSI ametlikke seisukohti.

² Aastast 1997 on suur osa MSI töid kättesaadavad ka Riigikogu veebis:<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi>.

³ Regulaatiivsete mõjude analüüsi (RMA; ingl k regulatory impact analysis, RIA) kohta vt Holmes 2001, Ben-Gera 1999. OECD RMA meetodid on suunatud üldjuhul riigi rahanduse, majanduse või keskkonnakaitsega seotud regulatsioonidele, RMA sotsiaalne dimensioon on nii OECD kui ka Euroopa Liidu tasandil alles viimase 5 aasta teema.

⁴ Paljude osalejatega interaktiivsed protsessid annavad poliitikuile võimaluse neid organiseerida, suunata probleeme käsitlevaid arutelusid, toimida protsessi katalüsaatorina ja kui vaja, kontrollida seaduste kvaliteeti ja ellurakendamist (Esselbrugge 2001; ka Kasemets 1999).

⁵ Vt <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/> >MSI tööd ja Tellitud uuringud.

⁶ Vt nt European Commission – Communication from the Commission: Structural Indicators – Brussels, 27.09.2000; COM (2000) 594 final, p 22:

<http://europa.eu.int>; ka

ZUMA:http://www.gesis.org/en/social_monitoring/socialindicators/EUReporting/eusi.htm.

⁷ Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjad menetlusse antavaile eelnõudele (otsus nr 59/06.03.2001): <http://www.riigikogu.ee/normtehnilised.html>.

MSI ülesannetega seondub tihedalt punkt 49: Seaduse eeldatava mõju kajastamine. (1) Seletuskirja osas "Seaduse mõju" selgitatakse seaduse vastuvõtmisest eeldatavasti tulenevaid: 1) sotsiaalseid ja demograafilisi tagajärgi; 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; 3) mõju majandusele, sh ettevõtlusele, tööhõivele ning inflatsioonile; 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale; 5) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, sh avaliku sektori suurenemisele või vähenemisele; 6) seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid tagajärgi. (2) Kui mõju analüüsimisel kasutatakse statistilisi, sotsioloogilisi jm uurimusi või andmeid, viidatakse kasutatud andmebaasidele ja dokumentidele (või lisatakse nende koopiad).

⁸ Vt <http://www.ecprd.org>; ka www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ecprd/seminar.

⁹ Vt ka Riigikogule ja Riigikogu Kantseleile olulised uurimisteemad Eesti kõrgkoolidele I–IV (1996–2000): http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html (nimekirjas on 101 uurimisteemat).

¹⁰ Vt kodanikeühiskonna ja hea seadusloome alaste seminaride teese: <http://www.riigikogu.ee/konverentsid>.

¹¹ MSI praktikad: 1998. a Kadri Vallimäe Tallinna Tehnikaülikoolist, 1999. a Sven Soiver ja Marju Avamere Tallinna Pedagoogikaülikoolist ja 2001. a Kristjan Mikk Tartu Ülikoolist. Neljas etapp algab Jon Enderiga Tartu Ülikoolist.

¹² Vt Riigi Teataja Lisa 2001, 114, 1629: Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega, lk 4826–4834.

¹³ Käesoleva artikli täispikk tekst ilmub Riigikogu Toimetiste veebis: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised>.