

Parema õigusloome põhimõtete rakendamine Eesti sisejulgeolekupoliitikas*

Aare Kasemets, Sisekaitseakadeemia uurimisrühma juht

Annika Talmar, Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi teadur

Ero Liivik, Sisekaitseakadeemia õppejõud

Turvalisustunde tähtsust on raske ülehinnata. Paljude ühiskonnas laiemalt ilmnevate riskide juhtimine sõltub sisejulgeolekupoliitika ja -õiguse kvaliteedist.

Artikkel käsitleb parema õigusloome (*better regulation*) põhimõtete ja sisejulgeolekupoliitika (*internal security policy*) seoseid, tuginedes seaduseelnõude ja arengudokumentide sisuanalüüsile. Seaduseelnõude seletuskirjade analüüs (Kasemets 2009) näitas, et õigus- ja sisejulgeolekupoliitika juhtivministeeriumidel on raskusi õigusloome eeskirjade järgimisega. Et kvaliteetne õigusloome ja seadused on riigi poliitiliste eesmärkide saavutamise vahendid ning arengudokumentide kaudu toimub ka ministeeriumides õigusloome eelarvestamine, kujunes uurimishüpoteesiks väide, et Eesti sisejulgeolekupoliitika dokumentide mõistetes ja meetmetes ei ole parema õigusloome suunistega piisavalt arvestatud.

Kõigepealt selektiivsest õigusloomekuulekusest ja teoreetilistest käsitlusviisidest (õigusriik, riskiühiskond, institutsioonid), mis võimaldavad selgitada poliitikas valitsevate väärtuste, mõistete, rutiinide “nähtamatu süsteemi” ning selle materialiseerumise seoseid arengudokumentides ja seadustes. Seejärel uuritakse sisejulgeolekupoliitika mõisteid teaduskirjanduses, täpsustatakse uurimisküsimusi ning esitatakse arengudokumentide sisuanalüüsi tulemused koos arutelu ja poliitikasoovitustega.

Õigusloome kvaliteedi tagamisega on probleeme

Riigi õigusloome väärtuste, normide, mõistete ja töörutiiniga seotud institutsionaalsed nähtamatud probleemid materialiseeruvad lugejale ühes nn poliitikaaknas – seaduseelnõude seletuskirjades. Seletuskirjad peaksid muu hulgas näitama regulatsiooni otstarbekust ehk miks probleemi oli vaja õiguslikult reguleerida, millised on taotletud tulemused sihtrühmadele, ning kinnitama, et uus seadus ei suurenda riski tõenäosust. Ministeeriumide regulatiivse juhtimise oluline koondnäitaja on võime täita Riigikogu ja valitsuse õigustloovate aktide normitehnika eeskirju sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamise, infoallikatele viitamise ning huvirühmade kaasamise teabe osas.

Nimetatud õigusloome infonõuded kehtivad väikeste muudatustega Riigikogus alates 1993. ja valitsuses 1996. aastast (Kiviorg 1999; Narits 2004).

Selles kontekstis oli Eesti ministeeriumide võrdlemisel üllatav avastus, et just õigus- ja sisejulgeolekupoliitikate eest vastutavates ministeeriumides on õigusloome kvaliteedi tagamisega probleeme (tabel 1).

Tabel 1. Seaduseelnõude seletuskirjades esitatud mõjude hindamise ja kaasamise teabe määr 2007–2009 (andmed on esitatud %-des)

Vastutav ministeerium ja analüüsitud seaduseelnõude arv (n)	Seos EL-i õigusega	Mõjude hindamise info esinemine seletuskirjas	Allikavited, sh uuring, analüüs, register	Kaasamine	Kokku keskmine nõuete täitmine

Kategooriad	1.0	2.1 sotsi aal	2. 2 m a- ja n- du s	2.3 keskk ond	2.4 hald us	2.5 riigieel arve	2.6	2.7 aval ik sekt or	2.8 MT Ü-d jt	2.1– 2.8
Justiitsministe erium (n = 20)	30	25	10	0	90	95	40	80	40	48
Siseministeeri um (n = 18)	33	39	6	6	94	89	28	94	28	48
Vabariigi Valitsuse keskmise kategooriate lõikes (n = 170 eelnõu)	61	31	32	16	91	96	35	97	49	55

ALLIKAS: Kasemets 2009, 109.

Seaduseelnõude normatiivse sisuanalüüsi meetodiga (Kasemets 2006, 2009) saab hinnata valitsusele ja Riigikogule esitatud eelnõude koostöös õigusloome eeskirjadega ning seepärast on meetod käsitletav ametiisikute õigusloomealase õiguskultuuri testina. Siseministeeriumi õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade nõuete täitmine mõjude ja kaasamise infokategooriates oli nn punane latern ka eelmises seaduseelnõude uuringus 2004–2005, kus valitsuse keskmine oli 52 protsenti ja siseministeeriumil 47 protsenti (Kasemets 2006, 155).

Seaduseelnõude normatiivse sisuanalüüsi puhul ei ole põhiküsimus mitte eelviidatud normitehniliste eeskirjade selektiivse täitmise fakti tuvastamine, vaid Eesti Vabariigi põhiseaduse sätete kehtivuse ja õiguse kvaliteedi hindamise eeltingimuste täitmine. Kui seaduseelnõude seletuskirjas ei ole mõjude hindamise infot, on kabinetil võimatu vastutustundlikult väita, et eelnõu säte ja eesmärk/mõju on seaduse subjektide suhtes faktilises koostöös põhiseaduse paragrahvidega, näiteks paragrahviga 12 (võrdne kohtlemine), 28 (tervise kaitse), 32 (vara kaitse), 53 (looduskeskkond). Kui seaduse sihtrühmad ja mõjud nende elule ning tööle on eelnõu seletuskirjas märkimata, ei saa rakendada Euroopa Liidu õigus(loom)e hindamise kriteeriume, sealhulgas vajalikkust, lähedust, proportsionaalsust, läbipaistvust, aruandlust, kättesaadavust ja lihtsust (Mandelkern 2001, 9–11), millele Eestis lisandub seaduslikkus, õiguskindlus, avatus ja vastutus (Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus, 2008, 1–21).

Sisejulgeolekupoliitika arengudokumentide täitmise puhul võib väita kahjuks sedasama: “Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste” (2004) lubadus tugevdada ühiskonna sotsiaalset, majanduslikku ja keskkonnaval turvalisust peaks leidma kinnitust ka siseministeeriumi juhtimisel koostatud seaduseelnõude seletuskirjade avalikus teabes.

Miks uurida arengudokumentide ja õigusloome haakuvust?

Sellest normide jafaktide vastuolust (vrd Habermas 1996), mida tõendavad Eestis selektiivse õigusloomekuulekuse andmed, kasvab välja mitmeid teoreetilisi ja empiirilisi küsimusi sisejulgeolekupoliitiliste arengudokumentide ja õigusloome haakuvuse uurimiseks. Vaatleme järgnevalt nelja teoreetilist lähenemisviisi, mis selgitavad demokraatliku poliitikakujunduse ja parema õigusloome seoseid.

1. Õigusriik ja poliitika legitiimsus

“Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015” (2008) “toetavad nüüdisaegse, ühtse ja õigusriikliku alusega avaliku korra kaitstesüsteemi loomist Eestis”. Lõhe õigusriigi väärtuste ja õigus(loom)e kvaliteedi vahel (tabel 1) viitab juhtimisriskidele, sest nii parema õigusloome kui ka sisejulgeolekupoliitika lähtealused on legitiimsete seadustega õigusriigi põhimõtetes.

Õigusriik tähendab usaldusväärsete institutsioonidega ühiskonnaelu korraldust, kus kõik avaliku halduse kandjad peavad oma kohustuste täitmisel juhinduma seadusest.

Õigusriigile kohased hea avaliku halduse omadused on: a) avatus, läbipaistvus; b) usaldusväärsus, ennustatavus; c) vastutusvõime; d) tõhusus ja mõjus (OECD Sigma 1998). Seega on õigusriikluse üks eeldusi läbipaistvad mõjude hindamise ja kaasamise protsessid. Jürgen Habermasi (1984) kommunikatiivse tegevuse ja arutleva demokraatia teooria kohaselt on kodanike osalemine õigusloomes olemuselt ratsionaalne ja osalusõigus peaks olema normatiivselt tagatud. “Kui soovime olla kindlad, et ühiskondliku kokkuleppe mudel töötab, tuleb süstemaatiliselt kaitsta selliseid asju nagu loomulik üksikisiku autonoomia ja võrdõiguslikkus tema osaluse kaudu ühiskonna ning turu toimingutes” (Habermas 1996, 44–45). Õiguskorra legitiimsus on seotud ühiskondliku leppe ja kaasamise filosoofiaga: “ainult need normid on kehtivad, millega neist normidest mõjustatud isikud on ratsionaalses arutelus osalejatena nõustunud” (*ibid.*, 107).

Õiguse legitiimsuse küsimus on terav sisejulgeolekupoliitikas, sest seadused peavad olema kõigi normiadressaatide poolt aktsepteeritud üldkehtivate ja õiglastena. Seda eriti juhul, kui seadused tagavad sunnijõu rakendamist või piiravad muid põhiseaduslikke õigusi (Bigo *et al* 2008). Habermasi legitiimsuskäsitluse veenvus peitub asjaolus, et poliitika/õiguse legitiimsuse suurendamisel on keskele kohale seatud kommunikatiivse eetika ja arutluse mõisted (Habermas 1996, 107, 304; Käärik 2000, 129–130).

Eestis on inimeste poliitikas osalemise normatiivsete eelduste kujundamine käinud Riigikogu juhatuse ja valitsuse õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade, valitsuse reglemendi ja kaasamise hea tava abil. Arutlevaks demokraatiaks vajalik õigusaktide mõjude eel- ja järelhindamise süsteem koos juhustega on olemas, kuid seni on selle käivituseks puudunud piisav poliitiline tahe, koordinatsioon ja kvaliteedikontroll (Kasemets 2009).

2. Parem õigusloome ja mõjude hindamine

Parema õigusloome ja õigusaktide mõjude hindamise arengule andsid maailmas tõuke OECD Ministrite Nõukogu soovitus (1997). Euroopa Liidus hakati teemadega süvitsi tegelema pärast OECD riikide regulatiivsete reformide analüüsi (OECD 2000) ja Lissaboni tippkohtumist, kui moodustati kõrgetasemeline töörühm Dieudonne Mandelkerni juhtimisel. Mandelkerni raport oli esimene Euroopa Liidu riikide kokkuleppe parema õigusloome saavutamise viisides (Illing 2004, 139). Raportis on seitse suunist: 1) poliitiline kokkuleppe poliitika valikute hindamises; 2) õigusaktide mõjude hindamine; 3) huvirühmadega konsulteerimine; 4) lihtsustamine; 5) parem juurdepääs õigusele (sealhulgas kodifitseerimine); 6) vastutavad tugiüksused, koordinatsioon; 7) õiguse tõhus rakendamine (Mandelkern 2001, 13–52).

Claudio Radaelli (2010, 90) väidab: “Parem õigusloome on *protsess*, mis tegeleb regulatsioonide kogu elutsükliga, määrates üldreeglid, kuidas reegleid tuleks sätestada,

hinnata, jõustada, rakendada ja järelhinnata. Parema õigusloome juhendid võivad hõlmata suurt vahendite valikut, näiteks haldusmenetluse lihtsustamine, õigusaktide konsolideerimine, halduskoormuse vähendamine, turusõbralike alternatiivide kasutamine, riskipõhine järelevalve, õigusloome eelarved, huvirühmadega konsulteerimise standardid, kehtiva ja uue regulatsiooni jätkusuutlikkuse hindamine ja mõjude järelkontrolli teostamine. Kõige tähtsamaks parema õigusloome “paketi” tunnuseks on õigusaktide mõjude analüüs.”

Mõjusid hinnatakse kogu poliitikakujunduse, sealhulgas õigusloome protsessi käigus kuni poliitilise otsuse vastuvõtmiseni (OECD Sigma 2004). Seaduseelnõude seletuskirjades nõutav mõjude hindamise teave (tabel 1) on seaduse rakendusetapi sisendiks.

OECD, sealhulgas Euroopa Liidu riikide regulatiivsed reformid 1990. aastail olid institutsionaalsed poliitika väärtuste, mõistete ja tööruutide muutmise reformid. 2010. aastal OECD-ga liitunud Eesti ei saa seda arenguetappi vahele jätta. Radaelli kaardistab akadeemilised lähenemised, mis püüavad seletada või kasutada õigusaktide mõjude analüüsi populaarsuse tõusu maailmas (OECD 2008). Temale tundub OECD mõjude analüüsi süsteemide rakendamise edetabeleid jälgides sümpaatsena see teoreetiline perspektiiv, mille järgi paljudes riikides on tegemist OECD soovitude täitmise imiteerimisega (Radaelli 2010, 90). Rahvusvaheliste võrdluste ja soovitude puhul tuleb olla tähelepanelik, sest ühiskondade kultuurid ja institutsioonid on erinevad ning kõigile ühtviisi sobivaid parimaid praktikaid pole olemas. Matt Andrews tõendab, et variatiivsus on maailma põhilisi karakteristikuid ja see kehtib ka OECD hea valitsemise (*good governance*) programmide parima praktika kohta. Hea valitsemine tähendab erinevaid asju eri riikide jaoks ja sarnase nimega programmidel on sageli erinev sisu – poliitikasoovituste pakkujad peavad tundma riigi konteksti (Andrews 2010, 6–8).

Miks peaks ratsionaalne poliitik kasutama õigusaktide mõjude analüüsi? Peale loomuliku poliitökonoomilise taotluse maksimeerida teadmispõhise poliitika abil oma võimu võimalikult pikas perspektiivis ja panna ametnikud selle nimel tööle, toob Radaelli esile ka poliitilise ebamäärasuse ja riskide vähendamise taotluse, kus mõjude eel-, vahe- ja järelhindamist kasutatakse poliitikas tuletõrjealarmi funktsioonis (Radaelli 2010, 91–92).

3. Riskiühiskond

“Riskiühiskonna kontseptsiooni keskne idee on üleilmastunud kõrgtehnoloogilise ühiskonna suurenenud vastuvõtlikkus looduskatastroofide, tehnoloogiliste häirete, majandusriskide ja inimliku ekslikkuse või kuritahtlikkuse tekitatud ning kiiresti ülemaailmse ulatuse võtvatele keskkonnoahtudele. Kasvav materiaalne heaolu ei vähenda riske, vaid suurendab neid,” kirjutab Marju Lauristin (2006, 11) ja lisab Ulrich Beckile viidates, et riskiühiskonnale omane individualism ei seostu mitte tarbimisliku hedonismiga, vaid üksikisiku suurema vastutusega ise ohtudega toime tulla.

“Riskiühiskonna keskne omadus on suur refleksiivsus. See tähendab enese- ja keskkonnateadlikku hoiakut, valmisolekut muutuvale olukorrale kiiresti reageerida” (*ibid.*).

Ulrich Becki käsitluses saavad teadusliku uurimistöö, sealhulgas mõjude analüüsi sõltumatuse proovikiviks teaduse enda võidulepääsu kiuste tekkivad tabud ja poliitiline surve. Vastuolulised välisootused õhutavad professionaalseid konflikte ja see kõik ei jäta puutumata ka teadusliku ratsionaalsuse aluseid (Beck 2005, 203–204; ESRI 2009, 234), mille abil seadusandjad on legitimeerinud reforme. Kui seadus on jõustunud, on riigi sisejulgeoleku- ja justiitsasutuste roll hoida kehtivat korda ja veenda ratsionaalsete argumentidega, et see on parim. Poliitiliselt survestamata teadusuuringud aitavad vähendada riske õigusloomes, kus omavahel konkureerivad võimu tsentraliseerimise, bürokraatia ja sotsiaalsete struktuuride jäigastumise printsiibid uute sotsiaalvõrgustike detsentraliseerimise ja koostöö paindlikkuse printsiipidega (Beck 2005, 289). Jäik ülereguleerimine võib teatud tingimustes muutuda riski allikaks, samal ajal mõjude hindamine koos kaasamisega suurendab refleksiivsust ja paindlikkust. OECD soovitus

(1997) väärtustavad tervet mõistust: otsuste kvaliteedi tagamiseks ei ole kõige tähtsam mitte arvutuste täpsus, vaid analüüs ise, õigete küsimuste esitamine, põhjuste ja mõjude mõistmine ning kahtluste kontroll (Ben-Gera 1999, 28).

4. *Institutsiooniteooria*

Otsides vastuseid küsimusele, miks poliitikareformid, strateegiad või seadused sageli ei saavuta oodatud mõju, on institutsiooniteooria aidanud põhjusi avada (OECD 2000, 70–71). Nobeli preemia laureaadi Douglass C. Northi mõistes on institutsioonid inimeste loodud sotsiaalsed piirangud, sealhulgas reeglid ja normid, mille tulemus on nii formaalsed kui ka mitteformaalsed õigused ja kohustused, mis hõlbustavad vahetust ja koostööd, sest lubavad inimestel kujundada kindlaid ja usaldusväärseid arvamusi teiste inimeste ja organisatsioonide tegevuse kohta (North 1990, 4–5). “Riigi jaoks on ainukene võimalus ennast legitimeerida õiguse abil ja kaudu” (Narits *et al* 2008, 25). Kui riik soovib sisejulgeolekupoliitiliste strateegiate ja seaduste kaudu muuta või hoida mingit tüüpi käitumist ühiskonnas, sealhulgas riigiasutustes, ja kujundada turvalisi eluviise ning tööruutine, tuleb tegelda nähtamatute institutsionaalsete suhetega, mida poliitika otse ei saa mõjutada.

Et institutsioone ei saa silmaga näha, uuritakse kus, miks ja kuidas nad materialiseeruvad. W. Richard Scott (2001, 77) eristab nelja tüüpi institutsioonide kandjaid: 1) sümboolsed süsteemid (reeglid, seadused, eeskirjad, sõnastatud väärtused, mõisted); 2) suhete ja sõltuvuste süsteemid (valitsemise ja autoriteedi süsteemid, identiteedid, organisatsioonikultuur); 3) rutiinid (protokollid, ametirollid, tüüpprotseduurid, tööoperatsioonid, harjumused); 4) artefaktid (objektid, kujundid ja pildid, mis järgivad etteantud nõudeid).

Sisukad mõisted, eeskujud ja rutiinid toimivad käitumise reguleerijana.

Arengudokumentide sisuanalüüsi keskmes on õigusloomega tegelevate ametnike mõistete kasutus, sest sisejulgeolekupoliitika mõjususe sõltub suuresti sellest, kui hästi parema õigusloome mõisted, juhised ja rutiinid seatud eesmärgi läbi poliitikaprotsessi kannavad.

Institutsioonide analüüs on seotud juhtimistasandite autonoomia ja vastutusega (Scott 2001, 5). Küsimus on selles, millisel tasandil on põhjused, mis soodustavad või takistavad parema õigusloome levikut sisejulgeolekupoliitika juhtimises. Eesti puhul võib kinnitada kolme järeldust: 1) rahvusvahelisi takistusi ei ole, parema õigusloome programmid on liikmesuse tunnuseks (Mandelkern 2001; OECD 2008); 2) Eesti jõudis õiguspoliitikas märgiliselt OECD juhtriikidele järele 23. veebruaril 2011, kui Riigikogu kinnitas “Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018”; 3) parema õigusloome suuniste rakendamine sõltub suurel määral asekanstlerite ja osakondade valikutest, kus valitsevad sellele rühmale omased väärtused, normid, suhted, mõisted ja tööruutiinid.

Sisejulgeolekupoliitikas peaksid mõisted jt sümboolsed süsteemid, autoriteedid, tööruutiinid ja märgilised kuvandid hammasratastena haakuma, sest operatiivjuhtimise tasandil (näiteks politsei, päästetööd, kriisikommunikatsioon) sõltub nende haakuvusest kuritegude ennetamise ja elude päästmise kiirus, mille ajaline mõõtkava on sageli sekundites.

Puudub sisejulgeolekupoliitika ühtne mõiste

Sisejulgeolekupoliitika protsesside ja parema õigusloome seoseid on teaduskirjanduses vähe käsitletud. Eesti Teaduse Infosüsteemi märksõnaotsing (turvalisus-, sisejulgeolekupoliitika jm) näitas, et Presidendi Akadeemilise Nõukogu kogumikule (Raska, Raitviir 2005) lisaks on tegemist peamiselt Sisekaitseakadeemia väljaannetes (Tabur, Koort 2010; Talmar 2009; jt) ja Riigikogu Toimetistes ilmunud artiklitega (Tabur 2009; Laanet 2006; Jaaksoo 2006; jt). Heal tasemel rakendusteaduslikke artikleid leidub ka Politsei- ja Piirivalveameti ajakirjas Radar.

Erkki Koorti määratluses saab rääkida sisejulgeoleku probleemist, kui mingi tegevusega kaasneb oht paljude inimeste elule ja tervisele (2010, 40–42). Ka Lauri Taburi hinnangul on julgeolek kui protsess keskendunud üldriiklike väärtuste asemel inimeste kaitsmisele, märkides, et “julgeolekupoliitiline olukord on üsna soodne julgeolekuriskide tõrjumiseks, uute tehnoloogiliste lahendustega turule tulemiseks ja asjakohaste poliitikakujundamise mehhanismide loomiseks. Sellised mehhanismid ei ole tõenäoliselt enam mitte niivõrd rahvusriigipõhised, kuivõrd riikidevahelised tulenevalt julgeolekuriskide asümmeetriast” (Tabur 2009, 185).

Ka rahvusvahelistes teadusajakirjades rõhutatakse mõiste “julgeolek” amorfsust ja varieeruvust poliitikas. Riikide võrdlemist segab sageli riigi, erasektori ja kodanikuühiskonna suhete erinev regulatsioon (Zedner 2003). Sisejulgeolekualade (näiteks politsei, pääste, kiirabi, keskkonnakaitse) vaheliste mõistete defineerimine ja poliitikaprotsesside koordineerimine on üldisem probleem, kus mõistete mitmekesisus näitab ühtlasi ametkondlike identiteetide, huvide ja võimutaotluste paljusust (Lægreid, Serigstad 2006; Smith 2005; Brauch 2008).

Poliitikast ja julgeolekust kui protsessist kirjutatakse palju, kuid julgeolekupoliitika protsessi hõlmavad mõisted on haruldased. Poliitikaprotsessi selle probleemide analüüsist kuni poliitika tagasisidestuseni võib võrrelda nn ankru seadusega – ankru kett on nii tugev kui selle kõige nõrgem lüli. Kui sisejulgeolekupoliitikas on nõrgad teadmiste kogumisega seotud õigusaktide mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise lülid, võib poliitikaprotsessi ankurdamisel ohtu sattuda nii huvirühmade toetuse tagamine (Brinkmann 2008) kui ka riigieelarve taotlemine.

Teadusartiklite põhjal võib väita, et sõna sisejulgeolekupoliitika on käibel, selle olemust kirjeldatakse eri komponentide kaudu, kuid mõistena on defineeritud vaid üksikud sisejulgeolekupoliitika valdkonnad. Mõningat täiendust pakuvad mõiste küsimuses järgnevalt Eesti ja Euroopa Liidu sisejulgeolekupoliitika dokumendid.

Parema õigus(loom)e kajastus arengudokumentides

Uurimishüpoteesi kohaselt tuleb sisejulgeoleku õigusloome kvaliteedi probleemide põhjusi otsida muu hulgas arengudokumentidest, mille alusel toimub ministeeriumi tegevuste planeerimine ja eelarvestamine. Kui arengudokumendid ei sisalda süsteemselt parema õigusloomega seotud mõisteid ja tegevusi, avaldub see paratamatult ka ministeeriumi töörutiinides ja õigusloome kvaliteedis (tabel 1).

Parema õigusloome uurimiseks sisejulgeolekupoliitikas on kasutatud kolme arengudokumendi sisuanalüüsi, mida täiendab siseministeeriumi teenistujate e-küsitlus. Arengudokumentide analüüs keskendub küsimusele, kas ja kui süsteemselt on parema õigusloome suunised (Mandelkern 2001) seotud sisejulgeolekupoliitika mõiste, eesmärkide ja meetmetega ning mitut poliitikaprotsessi etappi on hõlmatud.

“Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alustes” (2004) hõlmab sisejulgeolekupoliitika “riigi sisejulgeoleku struktuuride ülesandeid ja süsteemi üldist korraldust ning see sisaldab osavõttu rahvusvahelist julgeolekut tagavast tegevusest. Julgeolekupoliitika eesmärgi saavutamiseks on sisejulgeolekupoliitika põhiülesanded Eesti sisemise stabiilsuse kindlustamine ning inimelude päästmine ja kaitsmine”. Poliitikaprotsessi ja parema õigusloome teemasid dokument ei käsitle.

“Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015” (2008) on eelmise edasiarendus, mis sätestab “pikaajalised mõjupõhised eesmärgid, millest avalik, mittetulundus- ja erasektor peavad lähtuma”. Põhimõistes on kolm poliitikaprotsessi etappi: “Turvalisuspoliitika – õigusaktide ja arengu- ning tegevuskavade väljatöötamine, täiendamine ja elluviimine, eesmärgiga ennetada avalikku korda ähvardavaid ohte, ohukahtluse korral selgitada need välja ning kõrvaldada.” Seda täiendavad teised mõisted, millest artikli kontekstis on olulised “turvalisus kui paljude kaasabil loodav ühiskonna seisund” ja julgeolekupoliitika koordineerimisel tähtsad “sotsiaalsed ennetusmeetmed – korrariikkumisi põhjustavate

tegurite mõjutamine sotsiaal-, haridus-, pere-, noorte-, kultuuri-, majandus-, transpordijms poliitika abil ning kaasamise head tava arvestades, eesmärgiga luua eeldused iga inimese kaasamiseks ühiskonnaellu, arvestades ühiskonnas seatud arengueesmäärke, et sel moel ära hoida tema hälbiv käitumine". Kaasamise hea tava (2006) lõimimine dokumenti on samm parema õigusloome poole. Kaasamine on siin seotud poliitika rakendamisega, välja arvatud mõiste "sotsiaalsed ennetusmeetmed" ja põhimõte "Eesti sisemise stabiilsuse kindlustamisel ning inimeste päästmisel ja kaitsmisel on ohtude ennetamine ja tõrjumine ning kodanike ulatuslik protsessi kaasamine oluliselt tõhusam karistusõiguslikest meetmetest". Poliitika põhimõtetes on ka riskiühiskonna kontseptsiooni kesksed mõisted "igapäevane vastutus" (sealhulgas ametiisikud), "kaasamine" (elluviimise tasandil), "koostöö", "ennetus" ja lõpuks "pikaajaline planeerimine", mis regulatiivse juhtimise loogikas on esimene etapp.

Nagu nähtub meetmete struktuurist (tabel 2), on mõjude hindamine, kaasamine jm parema õigusloome suunistega seotud märksõnad kajastatud turvalisuspoliitika tõhususe ja elluviimise osades.

"Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas 2011–14" kuulub sisejulgeoleku tegevusvaldkonda "riigi sisejulgeolekupoliitika kujundamine, mis koosneb omakorda kriisireguleerimise ja päästepoliitikast, migratsiooni- ja piirivalvepoliitikast, korrakaitse- ja kriminaalpoliitikast, ning sisekaitselisest hariduspoliitikast". Meede 2.3.5 (sisejulgeolekupoliitika ja partnerlus) hõlmab korrakaitse ja kriminaalpoliitika kujundamist, kohalike omavalitsuste korrakaitse regulatsiooni korrastamist, uut relvaseadust ning turvaseadust. Sisuanalüüs näitas, et parema õigusloome suuniste hulka kuuluvaid mõisteid ega tegevusi arengukava tegevusvaldkondade arendusmeetmetes (põhitekstis) süsteemsel kujul ei esine. Küll aga leidis neid (näiteks kaasamine, riskianalüüs, halduskoormus, kuluefektiivsus) arengukava lisades 1 ja 2 (olukorra analüüs).

Eesti turvalisuspoliitika põhistruktuur (tabel 2) on sarnane "Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegiaga" (2010), mis keskendub rohkem piiriülese kuritegevuse (sealhulgas terrorismi) ja liikmesriikide koostöö teemadele (lk 21–31). Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia on ühine raamdokument, kus rõhutatakse, et eesmärk ei ole luua uut pädevust, vaid ühendada olemasolevad strateegiad ja lähenemised (lk 8). Põhimõistet käsitletakse integraalsena: "sisejulgeoleku mõistet tuleb tõlgendada mitut valdkonda ühendava ulatusliku ja tervikliku kontseptsioonina, mille eesmärk on võidelda kodanike elu, turvalisust ja heaolu vahetult mõjutavate nimetatud peamiste ja muude ohtudega, sealhulgas loodusõnnetuste ning inimeste põhjustatud katastroofidega, nagu metsatulekahjud, maavärinad, üleujutused ja tormid" (lk 9). Hoolimata demokraatia ja muude Euroopa Liidu põhiväärtuste kordamisest (lk 9), on siingi poliitika rõhuasetus poliitikaprotsessi rakendusosadel. Euroopa Liidu parema õigusloome suuniste panust sisejulgeolekupoliitikasse näitavad teised dokumendid (Future Group 2008; European Commission 2010).

Eesti ja Euroopa Liidu sisejulgeolekupoliitikate sünergia analüüsiks on lisainfot "Turvalisuspoliitika 2010" raportis (Tabur, Koort 2010) ja Euroopa Sisejulgeoleku Uuringute ja Innovatsiooni Foorumi raportis (ESRIF 2009). Viimases on ka Euroopa Liidu õigus- ja sisejulgeolekupoliitika seoste kaardistus – julgeolekuõiguse (*security law*) kataloogis on üle 20 mahuka õigusvaldkonna (*ibid*, 198–199). Uurimisrühma analüüs näitab, et Eesti õigussüsteemis on ligi 150 (!) sisejulgeolekuga seotud üksikseadust. Arengudokumentide sisuanalüüsi kokkuvõtteks võib väita: 1) sisejulgeolekupoliitika on integraalne ja ühtset mõistet Eestis ega rahvusvaheliselt ei ole kujunenud; 2) parema õigusloome suuniste süsteemsest rakendamisest ning õiguspoliitika ja sisejulgeolekupoliitika põhimõtete lõimimisest on vaadeldud Eesti arengudokumentide sisuanalüüsi põhjal raske rääkida, kuigi suuniste märksõnad esinevad üksiti arengukavade alapunktides ja taustainfos ning turvalisuspoliitika põhisuundade (2008) näitel on selge edasimineku kaasamise hea tava juurutamiseks arengudokumendi rakendamise etapil.

Samal ajal tuleb hinnata arengudokumentide tugevuseks keskendumist julgeolekupoliitilistele tulemustele (sealhulgas arvulised sihttasemed); 3) uurimisrühm ei tuvastanud siseministeeriumi valitsemisala arengukavas 2011–14 parema õigusloome suunistega seotud organisatsiooni võimekuse suurendamise meetmeid. Erinevalt mitmest teisest ministeeriumist puudub siseministeeriumi arengukavas keskne organisatsiooni arendusmeetmete osa, kuhu parema õigusloome meetmed tavaliselt kuuluvad.

Tabel 2. Turvalisuspoliitika põhisuunad 2008–2015, struktuur

Probleemid	Valik tulemuseesmärke
Turvatus	Isikuvastaste kuritegude, vägivalda ja rahvastevaheliste pingete vähendamine.
Liiklusohutus	Surmajuhtumite, vigastuste ja varalise kahju vähendamine, liikluskultuuri paranemine.
Tuleohutus	Hukkunute ja vigastatute arvu ja varaliste kahjude vähendamine, teadlikkuse kasv.
Varavastased kuriteod	Varguste arvu vähendamine; töö alaealistega; kriminaalsel teel saadud tulu konfiskeerimise tõhustamine; elanike teadlikkuse kasv.
Õnnetusjuhtumid	Õnnetustes hukkunute ja vigastatute arv kahaneb; elanike teadlikkus õigest käitumisest õnnetuste korral kasvab.
Riigi turvalisus	Riigil on võimekus tuvastada Eestis viibivad isikud; väheneb illegaalide arv; tugevneb Eesti vastu suunatud luure, õõnestustegevuse ja terroriaktide ennetus ja tõkestus; elutähtsad valdkonnad toimivad õnnetus-, häda- ja eriolukordades.
Abi jõudmise kiirus	Väheneb ohukahtlusest ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamiseni kuluv aeg politseis, päästeteenustes, kiirabis, mereõnnetustel, metsapõlengutes jm.
Turvalisuspoliitika tõhusus	Poliitika kujundamise ja rakendamise parandamine: a) korrarikkumiste põhjuste ja ennetusabinõude mõjususe analüüs; strateegiline planeerimine; b) kriisireguleerimisala üldseadus; c) kohalike omavalitsuste avaliku korra ohtude ja ennetustegevuste analüüs; d) sisejulgeoleku organisatsiooni arendus lähtuvalt riskihinnangutest ja kuluefektiivsuse suurendamise vajadusest; e)

võimaluste loomine sisejulgeolekuteenistujate
koolitamiseks Sisekaitseakadeemias.

Elluviimine. Turvalisuspoliitika põhisuundades määratletud põhimõtete elluviimise ja eesmärkide saavutamise üle valvab siseministeerium (p 27); ministeeriumid kaasavad kohalikke omavalitsusi, ettevõtteid, ühiskondlikke jm organisatsioone ning vabatahtlikke (p 28).

Märkus: Autorite kokkuvõte.

Arutelu: õiguspoliitika ja sisejulgeolekupoliitika lõimumisraskused

Arengudokumentide sisuanalüüsi eesmärk oli kindlaks teha, kuivõrd Euroopa Liidu ja Eesti õiguspoliitika juhtimise tuumaks olevad parema õigusloome suunised on lõimitud sisejulgeolekupoliitika mõistete, eesmärkide ja meetmetega. Selgus, et “Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015” (2008) hõlmavad mõningaid parema õigusloome suuniseid, kuid rõhuasetus on eelkõige poliitika täideviimisel, mitte poliitikaprotsessi kvaliteedil tervikuna. Samuti näitas sisuanalüüs, et “Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas 2011–14” ei ole organisatsiooni arendusmeetmeid, mis toetaksid parema õigusloome põhimõtete rakendamist.

Eraldi probleemina väärib esiletoomist tervikliku sisejulgeolekupoliitika mõiste puudumine, mis artikli autorite hinnangul takistab tõhusa kommunikatiivse süsteemi kujundamist poliitilis-administratiivse ja operatiivjuhtimise vahel ning mõjutab ka poliitika sihtrühmade kaasamist.

Turvalisuspoliitika (2008) mõiste rattas on kolm poliitikaprotsessi kodarat – väljatöötamine, täiendamine ja elluviimine. See viis uurimisrühma ideeni pakkuda aruteluks terviklik sisejulgeolekupoliitika mõiste, mis hõlmab spetsiifilisi poliitikaprotsessi juhtimise etappe.

Et turvalisuspoliitika põhisuunad lubavad toetada “nüüdisaegse, ühtse ja õigusriikliku alusega avaliku korra kaitsesüsteemi loomist Eestis”, tuleks kaaluda ka selge parema õigusloome alase tegevuskava käivitamist sisejulgeolekupoliitiliste seaduste kvaliteedi parendamiseks. Poliitikaprotsessi planeerimises tähendab see suuremat tähelepanu probleemide analüüsile, mõjude hindamisele, sihtrühmade kaasamisele ja õigusloome kvaliteedi kontrollile, mis on eelduseks sisejulgeolekuõiguse legitiimsusele nii riigiametnike kui ka elanikkonna silmis.

Seaduseelnõude normatiivne sisuanalüüs näitab õigusloome eeskirjade täitmise ja otsustusprotsessi läbipaistvuse taset mõjude hindamise ja kaasamisteabe avaldamise osas, kuid ei saa täiendava uurimiseta midagi väita ministeeriumide tegeliku informeerituse kohta. Tulemus (tabel 1) viitab halvale õigusloometavale õigus- ja sisejulgeolekupoliitika eest vastutavates ministeeriumides. Siseministeeriumi puhul on lisaküsimus, kas, millal ja kui palju nõuab sisejulgeoleku valdkond mõjude hindamise ning kaasamise tulemuste ametkondlikku salastamist. “Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2011–14” lisades on üsna põhjalik andmete analüüs ministeeriumi põhitegevuste lõikes, kuid mingil põhjusel ei ole andmed enamasti jõudnud seaduseelnõude seletuskirjadesse. Põhjuseks võib siin olla see, et siseministeeriumis on välisministeeriumi ja kaitseministeeriumi sarnaselt õigusloome tsentraliseeritud ühte õigusloomega tegelevasse osakonda (Saarniit 2005, 5) ning mõjude hindamise küsimustes pole koostöö poliitikaosakondadega piisav. Hiljutine siseministeeriumi ametnike e-küsitlus näitas, et 26 protsenti kõigist vastanuist ei ole rahul arengukavade ja õigusaktide sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, julgeoleku- jm mõjude eel- ja järelhindamisega ministeeriumis, 15 protsenti peab seda rahuldavaks ja 19 protsenti on pigem rahul (39 protsenti vastas: raske öelda). Ametnike rahulolu huvirühmade kaasamisega otsustusprotsessidesse on sarnaselt poliitikadokumentide

sisuanalüüsi tulemusega kõrgem: huvirühmade kaasamise juhtimisega ei ole rahul 16, rahuldavaks peab seda 31 ja pigem rahul või väga rahul on 25 protsenti. Institutsionaalses organisatsioonikultuuri analüüsis võib väärtuskonflikte ja rahulolematust vaadelda juhtimises võimalusena, mis näitab inimeste valmisolekut muutusteks (Kasemets *et al* 2011).

Kaasamis- ja käsuliinikultuuride pingeväli

Üks selektiivse õigusloomekuulekuse ja vähese kaasamise põhjusi võib olla seotud kahe olemuslikult erineva organisatsioonikultuuri pingeväljaga, kus üks poolus on läbirääkiv kaasamiskultuur ning teine militaarne käsuliinikultuur. Sisejulgeolekupoliitikas on mõlemad vajalikud ja küsimus on tasakaalus. Parema õigusloome suunised toetavad inimeste kaasamist väärtustava organisatsioonikultuuri kujunemist, kuid ohtude ja riskide avaldumisel vajab nii riigi operatiivjuhtimine kui ka ohupiirkonnas olev elanikkond selget ja tõhusat käsuliinikultuuri. Tõlgendust toetab e-küsitlus: vastanutest 44 protsenti leidis, et asutuses valdab operatiivne käsuliinikultuur, seitsme protsendi arvates valdab avatud kaasamiskultuur ja 33 protsenti leidis, et avatud ja operatiivne on enam-vähem tasakaalus. Seda sotsioloogilist hetkepilti mõjutab ka ametnike suur töökoormus (*ibid*, 2011).

Eesti sisejulgeolekupoliitika alateemade (tabel 2) õigusliku regulatsiooni esialgne analüüs näitab, et Eesti õigussüsteemis on sisejulgeolekuga seotud ligi 150 üksikseadust, millest suuremal osal on ka rakendusaktid. See viitab sisejulgeolekupoliitika regulatiivse juhtimise killustatusele, käsuliinikultuuriga seotud üleregulatsiooni ohtudele ja tööajakuluga kaasnevale halduskoormusele. Neid probleeme saab lahendada parema õigusloome meetmete abil, sealhulgas sisejulgeolekuõiguse (eesti keeles uus termin!) mõjude analüüsiga, süstematiseerimisega ja selle järel võimaluse korral sisejulgeolekuõiguse üldosaseaduse loomisega. “Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2011–14” kohaselt algab süstematiseerimine kriisireguleerimise valdkonnas. Tõenäoliselt on enne ühe alasüsteemi ettevõtmist vaja kaardistada sisejulgeolekupoliitika regulatsioonide “suur pilt”.

Eestis on sisejulgeolekupoliitika uuringutega seotud publikatsioone suhteliselt vähe, suurem osa Euroopa Liidu koostöötasandi uurimisprioriteete (ESRIF 2009) on Eesti andmetega katmata (vrd Jaaksoo 2006). Sisejulgeolekupoliitika rakendusteemasid (kuritegevus, pääste jms) on rohkem uuritud, keskset poliitikaprotsessi on aga siiani vähe vaadeldud, näiteks sisejulgeolekupoliitika legitimeerimisprobleemid Euroopa Liidu väikeriikide õigusloome näitel. Teaduskirjanduses on õiguse legitiimsusprobleemidest palju teoreetilisi kirjeldusi, kuid vähe rahvusvaheliselt võrreldavaid empiirilisi uuringuid, mis aitaksid mõista, miks ja kuidas on õigus(loom)e legitiimsus seotud sisejulgeolekupoliitika mõjususega sihtrühmade käitumisele, sealhulgas ametiisikute väärtuste, normide ning õiguskulekusega seotud mõtlemis- ja tööruutidele. Lisaks uuele teadmisele sisejulgeolekuga seotud kultuuriliste, tehnoloogiliste, majanduslike jm muutuste kohta Eesti ühiskonnas vajavad poliitika osapooled uuringupõhist tagasisidet.

Seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi ja siseministeeriumi ametnike e-küsitluse tulemustest ilmneb, et ministeerium on erinevate põhjuste tõttu pigem suletud kui avatud organisatsioon. See teeb raskemaks ka parema õigusloome suuniste rakendamise ühiskonnale suunatud sisepoliitikas.

Poliitikasoovitused

1. Sisejulgeolekupoliitika mõiste edasiarendus.

Arvestades Eesti sisejulgeolekupoliitika praeguse arenguetapi probleeme õigusloomes ja regulatiivses juhtimises, pakume aruteluks terviklikuma sisejulgeolekupoliitika mõiste,

mis hõlmab mõjude hindamist ja kaasamist. Eeldame, et mõiste kujundamine instrumentaal-regulatiivseks töövahendiks aitab kaasa sisejulgeolekupoliitika eesmärkide saavutamisele.

Kui “Eesti turvalisuspoliitika põhisuundades aastani 2015” (2008) on turvalisuspoliitikas kolm poliitikaprotsessi etappi, siis terviklikum sisejulgeolekupoliitika käsitus hõlmaks esmalt legitiimse poliitikakujunduse eeldused ja seejärel poliitikaprotsessi 10 etappi. Terviklik sisejulgeolekupoliitika mõiste leiab loodetavasti rakendust kõrgkoolides ja ametnike täienduskoolitustel, sest mõistes hõlmatud terminid ja tegevused on seotud pädevustega. Teiseks võib mõiste töövahendina kasulik olla rahvusvahelises koostöös, mille kommunikatiivne eeldus on hariduse kaudu jagatud väärtused, normid, mõisted, protsessiskeemid jms.

Kaaludes kaht poliitikasõna – turvalisuspoliitika (ingl *security policy*) ja sisejulgeolekupoliitika (ingl *homeland/internal security policy*) –, pidasime otstarbekaks minna edasi konkreetsema sisejulgeolekupoliitikaga. Valiku juures oli oluline, et parema õigusloome mõistesse kätketud protsesside juhtimist saaks praktikas siduda siseministeeriumi valitsemisala juhtimisega.

Mõiste kujundamisel on sisejulgeolekupoliitika kirjeldusi lõimitud poliitikaprotsesside, parema õigusloome, mõjude hindamise ja kaasamise mõistetega (Birkland 2001; OECD Sigma 2004; Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon 2009; Lepa *et al* 2004). Eraldi on lisatud mõjude hindamine ja kaasamine.

Teadmuspõhise sisejulgeolekupoliitika mõistes on iga märksõna ja etapp käsitletav nn hammasrattana poliitikamehhanismis, mis eeldab ametnikelt ja partneritelt teatud pädevusi.

2. Siseministeeriumi valitsemisala arengukava täiendamine.

Kuna turvalisuspoliitika põhimõtete elluviimise ja eesmärkide saavutamise üle valvab siseministeerium, teeme ettepaneku täiendada ministeeriumi valitsemisala arengukava struktuuri ja lisada sinna eraldi peatükina kesksed organisatsiooni arendusmeetmed, sealhulgas:

1) koostada siseministeeriumi valitsemisala valdkondlike arengukavade ja õigusaktide mõjude hindamise ning kaasamise juhend, et suurendada valitsemisalas parema õigusloome analüüsi- ja haldusvõimekust, sealhulgas hinnata riske ja halduskoormust;

2) sisejulgeolekupoliitikaga seotud seaduste suurt arvu arvestades on otstarbekas enne uute seaduste koostamist analüüsida kehtivate regulatsioonide tegelikke mõjusid ja kaaluda Eesti sisejulgeolekuõiguse ulatuslikku kodifitseerimist (vt <http://www.just.ee/41314>);

3) korraldada riigiametnike koolitusi enne oluliste sisejulgeolekupoliitiliste eelnõude koostamist. “Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon” (2009) on sotsiaal-, majandus-, keskkonna- ja haldusmõjudele lisaks sisejulgeoleku mõjude hindamise küsimustik, millele on eelneva koolituseta raske vastata (vt ka <http://www.avalikteenistus.ee>).

3. Riigikantselei ja Riigikogu roll õigusloome kvaliteedikontrollis.

Lähtudes Riigikogu poolt 23. veebruaril 2011 heaks kiidetud “Eesti õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018”, vaadata üle täitevvõimu tasandil Riigikantselei ning seadusandja tasandil Riigikogu juhatuse ja komisjonide ülesanded seaduseelnõude ja nende seletuskirjade teabe kvaliteedi kontrollimisel. Seaduseelnõude kvaliteedi kontrolli funktsioonide täitmine aitab kaasa parema õigusloomega seotud demokraatlike väärtuste, normide ja tööruutiinide institutsionaliseerimisele.

Teadmuspõhine sisejulgeolekupoliitika hõlmab ühiskonna turvalisuse tagamise, riskide ennetuse ja põhiseadusliku korra kaitsega seotud parema õigusloome ja hea halduse institutsionaalseid eeldusi (sh väärtused, normid, koostöösuhted ja -rutiinid) ning aitab tagada juhtimisteabe kvaliteedi kõigil poliitikatsükli etappidel: 1) probleemide,

sihtrühmade ja põhjuste määramine; 2) sihtrühmade ja teadlaste kaasamine; 3) eesmärkide seadmine (lahenduste pakkumine, arutelu ja soovitud mõjude sõnastus); 4) regulatiivsete meetmete kindlakstegemine, mõjude eelanalüüs ja võrdlus (alternatiivsete meetmete tõhususe ja riskide võrdlus); 5) valitsuse sekkumise vajaduse analüüs ja tegevuse otsustamine (nt seadus, arengukava vm, ministrite tööjaotus, mõjueesmärkide valik); 6) avalikkuse teavitamine ja arutelu; 7) poliitika täpsustamine, eelarvestamine ja otsustamine; 8) poliitika elluviimine; 9) seire ja mõjude vastavuse analüüs; 10) poliitika hindamine, aruandlus ja tagasiside.

Arengukavade/õigusaktide **mõjude hindamist** mõistame süstemaatilise majandus-, sotsiaal-, keskkonna-, julgeoleku- ja haldusmõjude eristamise ning mõõdetavaks muutmise protsessina, mis käib kuni pakutud regulatsiooni heakskiitmiseni või viib mitteregulatiivsete poliitikameetmete (nt hea tahte lepingud, koolitused, teavitused) kaalumiseni.

Kaasamine tähendab sisejulgeolekuga seotud arengukava/õigusakti regulatsioonialasse kuuluvate sidus- ja sihtrühmade informeerimist, ühendustega konsulteerimist ja kaasatud esindajate arutelus osalemist kaasamise hea tava põhimõtete kohaselt. Olulise sotsiaal-, majandus-, keskkonna- ja haldusmõjuga eelnõudele koostatakse osaliste kaasamise kava.

Märkus: Autorite koostatud.

* Eelretsenseeritud artikkel.

Autorid tänavad retsensente põhjalike arvustuste eest.

Kasutatud kirjandus

Andrews, M. (2010). Good Governance Means Different Things in Different Countries. – Governance, vol 23, no 1, pp 7–35.

Beck, U. (2005). Riskiühiskond. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Ben-Gera, M. (1999). Impact Assessment: Role, Procedures, Methods and Good Practices in OECD and CEE countries. – Society, Parliament and Legislation. Ed by A. Kasemets *et al.* Tallinn: Riigikogu Chancellery, pp 27–35.

Bigo, D., Carrera, S., Guild, E., Walker, R. (2008). The Changing Landscape of European Liberty and Security. – International Social Science Journal, vol 59, issue 192, pp 283–308.

Birkland, T. A. (2001). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Brauch, H. G. (2008). Conceptualising the Environmental Dimension of Human Security in the UN. – International Social Science Journal, vol 59, issue Supplement, pp 19–48.

Brinkmann, H. (2008). Towards a Beautiful New World of Regulation? – EIPASCOPE 2, pp 41–42.

Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. Riigikogu otsus 10.06.2008. – Riigi Teataja I 2008, 25, 165. – <http://www.siseministeerium.ee/31926>

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. Riigikogu otsus 16.06.2004. – Riigi Teataja I 2004, 49, 344.

ESRIF Final Report. December 2009. – http://www.esrif.eu/documents/esrif_final_report.pdf

Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia. Euroopa julgeolekumudeli suunas (2010).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

European Commission (2010) ROADMAP: Communication on the Internal Security Strategy. DG JLS/F3, October 2010.

Future Group (2008). Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an Open World. Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy, June 2008.

Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. Cambridge: Polity Press.

Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: Polity Press.

Illing, E. (2004). Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas. – Riigikogu Toimetised 9, lk 136–142.

Jaaksoo, Ü. (2006). Teadusuuringud sisejulgeoleku teenistusse. – Riigikogu Toimetised 13, lk 114–118.

Kaasamise hea tava (2006). – <http://www.siseministeerium.ee/30329>

Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – Riigikogu Toimetised 14, lk 152–160.

Kasemets, A. (2009). Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel. – Riigikogu Toimetised 19, lk 104–115.

Kasemets, A., Lilleste, S., Orumaa, E., Mäe, V., Urbalu, J., Peets, K., Pagel, O., Liivik, E. (2011). Siseministeeriumi ametnike küsitlus (21.02.–07.03.11, n = 104). Sisekaitseakadeemia.

Kiviorg, M. (1999). Õigusakti mõju ja rakendamise analüüs. – K. Merusk *et al.* Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, lk 19–40.

Koort, E. (2010). Siseturvalisus või sisejulgeolek. – L. Tabur, E. Koort (toim-d). Turvalisuspoliitika 2010. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 39–43.

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

Laanet, K. (2006). Sisejulgeoleku valdkond vajab kiireid lahendusi. – Riigikogu Toimetised 13, lk 21–24.

Lægreid, P., Serigstad, S. (2006). Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway. – Journal of Management Studies, vol 43, issue 6, pp 1395–1413.

Lauristin, M. (2006). Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde. – Riigikogu Toimetised 14, lk 9–20.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustustetegemise protsessi. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (2001). – http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

Narits, R. (2004). Good Law Making Practice and Legislative Drafting Conforming to It in the Republic of Estonia. – Juridica International IX, pp 4–13.

Narits, R. *et al* (2008). Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (1997). Policy Recommendations on Regulatory Reform. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD/PUMA, Paris.

OECD (2000). Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance. Paris.

OECD (2008). Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. Paris

OECD Sigma (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Sigma Papers no 23. Paris.

OECD Sigma (2004). Regulatory Management Capacities of New EU Member States. Paris.

Radaelli, C. M. (2010). Regulating Rule-Making via Impact Assessment. – Governance, vol 23, issue 1, pp 89–108.

Raska, E., Raitviir, T. (koost-d) (2005). Eesti edu hind: Eesti sotsiaalne julgeolek ja rahva turvalisus. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.

Saarniit, L. (2005). Policy Development, Monitoring and Evaluation: The Role of Ministries in the Policy Cycle. Estonia. Research paper for SIGMA regional workshop. Budva, 1.–2.11.2005. – <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/59/56/35935786.pdf>

Scott, W. R. (2001). Institutions and Organizations. Thousand Oaks: Sage.

Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2011–14. – <http://www.siseministeerium.ee/17410/>

Smith, G. M. (2005). Into Cerberus' Lair: Bringing the Idea of Security to Light. – The British Journal of Politics & International Relations, vol 7, issue 4, pp 485–507.

Zedner, L. (2003). The Concept of Security: an Agenda for Comparative Analysis. – Legal Studies, vol 23, issue 1, pp 153–175.

Tabur, L. (2009). Väikeriigi julgeolekusektor kui innovatsioonivedur. – Riigikogu Toimetised 19, lk 181–187.

Tabur, L., Koort, E. (toim-d) (2010). Turvalisuspoliitika 2010. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Talmar, A. (2009). “Tsiviilkaitse” rahvusvahelises humanitaarõiguses ning selle riigisisene rakendamine. – Sisekaitseakadeemia Toimetised 8, lk 114–133.

Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus (2008). Justiitsministeerium. – <http://www.just.ee/41314>

Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsioon (2009). Justiitsministeeriumi töörühm. – <http://www.just.ee/41314>

Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Riigikogu otsus 23.02.2011. – Riigi Teataja III, 07.03.2011,1.