Eesti õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi arendamise võimalused

Timo Ligi (RiTo 19), Justiitsministeeriumi lepinguline konsultant

Õigusaktide mõjude põhjalik hindamine võimaldab parandada tulevikus langetatavate otsuste ja nende põhjal kujundatud õigusloome kvaliteeti.

Õigusaktide mõjude analüüsist räägitakse Eestis juba aastaid, paraku ei ole senine diskussioon igapäevast õigusloome praktikat suurel määral mõjutanud. Põhjusi on mitmeid, peamine ilmselt see, et arutelud õigusaktide mõjude analüüsi teemal ei ole pälvinud vajalikku poliitilist tähelepanu ega toetust, mis tagaks muudatuste rakendamise. Nõuded on kehtinud, kuid keegi ei ole nende täitmist järjepidevalt kontrollinud. Vahendeid põhjalikuks analüüsimiseks ja rakendusettepanekute väljatöötamiseks pole samuti olnud piisavalt. Seoses võimalusega kasutada Euroopa Liidu sotsiaalfondi raha, on viimati nimetatud takistus ületatud – justiitsministeeriumi juhtimisel koostatud parema õigusloome programmi alaeesmärgiks on seatud õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi arendamine.

Töö õigusaktide mõjude analüüsi projektiga algas 2007. aasta suvel. Kõigepealt analüüsiti justiitsministeeriumi eestvedamisel kehtivat süsteemi. Sellest sai projekti eelanalüüs ja lähtekoht, millest tulenes kogu järgnev töö. Pärast eelanalüüsi valmimist loodi projekti neljaliikmeline töörühm ning seda kontrolliv ja suunav juhtkomisjon. Juhtkomisjoni liikmed olid rahandus-, sotsiaal-, keskkonna-, majandus- ja kommunikatsiooni- ning justiitsministeeriumi, Riigikantselei, Riigikontrolli, statistikaameti ja Riigikogu Kantselei esindajad, samuti Tartu ja Tallinna ülikooli ning poliitikauuringute keskuse Praxis esindajad.

Nüüdseks on töörühm sisulise tegevuse lõpetanud ja välja töötanud ettepanekud õigusaktide mõjude analüüsi korralduse muutmiseks, praegu toimuvad ministeeriumide ja huvirühmade arutelud ettepanekute rakendatavuse üle. Juhtkomisjon on töörühma ettepanekud koos märkustega heaks kiitnud ning kohe pärast märkuste sisseviimist tehakse töörühma väljatöötatud materjalid kättesaadavaks ka justiitsministeeriumi kodulehe vahendusel. Järgnevalt töörühma väljatöötatud ettepanekute põgus tutvustus senise õigusaktide mõjude analüüsi korralduse täiustamiseks.

Riigikogu Toimetistes on õigusaktide mõjude analüüsi olemust ja vajalikkust käsitletud ka varem, näiteks William H. Robinsoni artiklis “Teadmus ja võim: uuringute ja demokraatliku seadusloome olemuslik side” (2003, nr 7) ning Eveli Illingu artiklis “Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas” (2004, nr 9). Lühiülevaade on vajalik eelkõige selleks, et mõista paremini töörühma ettepanekute rõhuasetusi ja selgitada probleemide lahendamise vajalikkust.

Analüüsi olemus ja vajalikkus

Õigusaktide mõjude analüüsi käigus kogutakse ja analüüsitakse andmeid poliitikavalikute ning nende eeliste ja puuduste kohta. Lähtudes küsimustest, millele õigusaktide mõjude analüüsi käigus vastuseid otsitakse, on võimalik protsess jagada järgmisteks etappideks (niisugusest jaotusest lähtub ka näiteks Euroopa Komisjoni õigusaktide mõjude analüüsi juhis):

– probleemi määratlemine: kus me praegu oleme ja miks me soovime midagi muuta;

– eesmärkide püstitamine: kus me soovime olla;

– peamiste poliitikavalikute kujundamine: kuidas sinna jõuda;

– poliitikavalikute mõjude analüüs: mis on võimalikud mõjud;

– alternatiivsete valikute võrdlemine: milline tee soovitud eesmärgini on parim ja kas valitud tee hüved õigustavad kulusid;

– poliitika järelhindamine: kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid.

Õigusaktide mõjude analüüsi (nii enne kui ka pärast õigusaktide rakendamist) on kitsamas tähenduses tarvis eelkõige selleks, et parandada tulevikus langetatavate otsuste ja nende põhjal kujundatud õigusloome kvaliteeti (ingl *better regulation*). Viimane sõltub otseselt sellest, kui põhjalikku eeltööd õigusakti ettevalmistamisel on tehtud. Kui enne eelnõu koostamist vastatakse olulistele küsimustele regulatsiooni vajalikkuse ja sellega kaasneva kohta, paraneb nii eelnõude kui ka seaduste kvaliteet. Sellega hoitakse kokku vahendeid, mida nõuab eelnõude korduv ümbertegemine, et lahendada probleeme, mida oleks saanud kohe alguses vältida (Justiitsministeerium 2005).

Kvaliteetsema ja parema õigusloome positiivne mõju väljendub ka laiemalt. Suurbritannia kui eduka õigusaktide mõjude analüüsi rakendaja seisukoht on, et parem õigusloome võimaldab kujundada atraktiivsemat ettevõtluskeskkonda, suurendada tootlust ja pakkuda kvaliteetsemaid avalikke teenuseid (Hill 2004, 15). Saksamaa Liitvabariigi valitsuse koalitsioonilepingus (11.11.2005) seostatakse õigusaktide mõjude analüüsi eelkõige õigusloome lihtsustamise ning bürokraatia vähendamisega (Brok, Dieckmann 2007, 7–13). Täpsemalt on eesmärk leevendada ettevõtete, kodanike ja avaliku sektori halduskoormust ning muuta kodanike suhtumine valitsuse tegevusse soosivamaks.

Õigusaktide mõjude analüüsi alavaldkondi on erasektorile langeva halduskoormuse hindamine ja selle vähendamine. Hollandlased on seni olnud Euroopas edukamaid ja nende hinnangute kohaselt tooks ettevõtete halduskoormuse 25-protsendiline vähenemine kaasa 1,7-protsendilise sisemajanduse kogutoodangu (SKT) kasvu Euroopa Liidus (Tang, Verweij 2004, 8). Õigusaktide mõjude analüüsi vajalikkust ja selle positiivset mõju ettevõtluse arengule (ja avaliku sektori toimimisele) on teadvustanud ka Eesti ettevõtjad (Luman 2008).

Kokkuvõttes avaldub õigusaktide mõjude analüüsi vajalikkus nii kvantitatiivselt mõõdetavas kasus (väiksemad valitsemiskulud ja majanduskasv) kui ka positiivses mõjus nn pehmetele väärtustele nagu avaliku sektori otsuste legitiimsus, mis kaasneb otsustusprotsessi läbipaistvuse suurenemisega, ning täidesaatva võimu aruandekohustus ja huvirühmade kaasamine.

Senine korraldus ja probleemid

Vaatamata kehtivatele nõuetele õigusaktide väljatöötamist puudutavates dokumentides (näiteks Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määrusega nr 279 kinnitatud "Õigustloovate aktide normitehnika eeskirja" paragrahv 34), ei ole õigusaktide rakendamisega kaasnevate mõjude analüüs Eestis soovitud tasemel. 2007. aasta suvel justiitsministeeriumi juhtimisel koostatud õigusaktide mõjude analüüsi projekti eelanalüüsis ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsi praktikast ja probleemidest täheldatakse pealiskaudsust nii probleemi lahendamiseks sobivaima meetme valimisel kui ka väljavalitud meetme

rakendamisjärgsete mõjude hindamisel. Tihti analüüsitakse mõjusid pärast eelnõu väljatöötamist, sageli piirdutakse analüüsi objekti kirjeldamisega, harva prognoositakse kaasnevaid mõjusid ning harilikult ei võrrelda alternatiivseid lahendusi.

Eelanalüüsi käigus lahati 2005.–2007. aasta sügiseni kooskõlastamisele saadetud seaduseelnõude väljatöötamiskavatsusi ja sel perioodil koostatud eelnõude valikut. Sealjuures analüüsiti nii ministeeriumide eelnevalt nimetatud olulisi eelnõusid kui ka neid, millele oli tehtud väljatöötamiskavatsus ning mille kohta oli nimetatud ajavahemikul juba valminud eelnõu, sest väljatöötamiskavatsuse koostamine ise viitab sellele, et muudatustel võib olla oluline mõju.

Analüüsitud 18 seaduse eelnõu seletuskirja ja 12 seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse puhul ei olnud alternatiivseid lahendusvariante piisavalt lahatud, küllaldaseks võis pidada üksnes 7 protsendi seletuskirjade ja väljatöötamiskavatsuste analüüsi (Justiitsministeerium 2007).

Tavapärase praktika kohaselt ei tutvusta õigusakti ettevalmistav ministeerium oma töö vilju huvirühmadele ja teistele ministeeriumidele enne eelnõu kohustuslikku kooskõlastamist, mis eelneb eelnõu arutamisele Vabariigi Valitsuses. Selleks ajaks on sisuliste küsimuste lahendamisele lisaks sõnastatud ka normid, mis tuleb ümber sõnastada, kui kooskõlastamise käigus muudetakse sisulisi valikuid.

Uuringutes (Kasemets 2004; Justiitsministeerium 2007) on õigusaktide mõjude analüüsi puudulikkuse põhjustena välja toodud ka ametnike vähest pädevust, samuti viidatud kehtivale regulatsioonile, mis ei nõua enamiku õigusaktide algatamisele eelnevat analüüsi probleemi olemuse ja selle lahendamise alternatiivide kohta ning ei sätesta reegleid protsessi ministeeriumidevaheliseks koordineerimiseks ja kontrolliks (sealhulgas õigusakti algataja ja teiste ministeeriumide vastutus, mõjude järelhindamise korraldamine jms).

Ettepanekud süsteemi täiustamiseks

Analüüsi kehva kvaliteedi põhjustest süsteemse ülevaate saamiseks on võimalik kasutada üht õigusaktide mõjude analüüsi tehnikat ja koostada nn probleemipuu:

– põhiprobleem on pealiskaudse poliitikakujundamise tõttu tehtud ebakvaliteetsed otsused ja sellega kaasneda võiv topelttöö ettevalmistatud eelnõude täiendamisel pärast kooskõlastusringi või halvemal juhul juba rakendatud õigusaktide ootamatute ja soovimatute mõjude kõrvaldamisega;

– pealiskaudse poliitikakujundamise põhjuseks võib pidada ametnike väheseid kogemusi ja ebapiisavat pädevust õigusaktide mõjude analüüsimisel;

– ametnikud ei ole küllalt pädevad, kuigi Riigikantselei korraldab regulaarselt õigusaktide mõjude analüüsi koolitusi. Koolitustel omandatud oskusi igapäevases töös ei rakendata ning need ei juurdu. Samuti puuduvad lihtsalt käsitletavad ja kättesaadavad juhised õigusaktide mõjude analüüsi metoodikate kasutamiseks, mis võimaldaksid koolitustel omandatut meelde tuletada;

– ametnikud ei rakenda mõjude analüüsiks vajalikke töövõtteid ja metoodikaid, sest seda ei nõua neilt ülemused (ministeeriumi juhtkond). Parlament ei ole samuti järjekindel täidesaatva võimu algatatud eelnõude mõjuanalüüside nõudmisel;

– õigustloovate aktide normitehnika eeskirjas sätestatud (ja olgugi, et ebapiisavate) õigusaktide mõjude analüüsi nõuete järgimist täidesaatev võim (seaduste puhul ka parlament) üldjuhul ei kontrolli;

– kehtivatele õigusaktidele vastav õigusloomeprotsess võimaldab mõnest poliitikakujundamise etapist "üle hüpata".

Töörühma väljatöötatud muudatusettepanekute eesmärk on parandada täiendatud õigusaktide väljatöötamise reeglistiku ja seda toetavate juhendmaterjalide abil õigusloome kvaliteeti, nõudes põhjalikumat ja läbimõeldumat tegutsemist õigusakti väljatöötamise esimestes etappides. Samuti on eesmärk hoida kokku vahendeid, mis seni on kulunud õigusakti eelnõu väljatöötamise hilisemates etappides selle korduvale kooskõlastamisele, avalikkusele eelnõu eesmärkide selgitamisele ja ka kiirustades vastuvõetud õigusaktide puuduste kõrvaldamisele. Kaugemas perspektiivis on eesmärkide saavutamise kõrvalmõju tõhusamalt toimiv avalik sektor ja avalike teenuste parem kvaliteet. Järgnevalt on kirjeldatud väljatöötatud ettepanekute sisu eespool toodud probleemipuu ülesehituse kohaselt, alustades puu ülemistest okstest ja liikudes juurte poole.

Alustada väljatöötamiskavatsusest

Peamine õigusaktide väljatöötamise protsessi muudatusettepanekutest puudutab poliitikakujundamise etappi, kus tehakse valik õigusakti kui probleemi lahendamiseks sobivaima meetme kasuks. Nimelt tuleks töörühma ettepaneku kohaselt edaspidi kõigi olulisi mõjusid kaasa toovate seaduseelnõude puhul koostada enne eelnõu ja seletuskirja koostama asumist seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus. Väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus on olemas ka praeguses korras, kuid see laieneb ainult seaduseelnõudele, millega "kavandatakse põhimõtteliselt uue õigusinstituudi sisseviimist kehtivasse õigusesse" (Vabariigi Valitsuse reglemendi punkti 3[1] alapunkt 3).

Probleemid "uue õigusinstituudi sisseviimise" mõiste täpse määratlemisega on viinud selleni, et ka nendel harvadel juhtudel, kui väljatöötamiskavatsus koostatakse, tehakse seda tavaliselt uute tervikseaduste puhul (ligikaudu 80 protsendil kooskõlastamisele saadetud väljatöötamiskavatsustest). (eÕiguse infosüsteemi andmetel on 2003. aastast alates saadetud kooskõlastamisele 37 väljatöötamiskavatsust, neist 30 uute tervikseaduste väljatöötamisel.) Samal ajal puudub alus eeldamaks, et olemasolevate seaduste muutmise sätteid sisaldavad eelnõud võiksid kaasa tuua nendest vähem olulisi mõjusid või tagajärgi. Töörühma väljapakutud muudatusettepanekute rakendamise korral hõlmaks väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus kõiki seaduseelnõusid, välja arvatud eelnõud, millega kaasnevad mõjud on väheolulised, samuti iga-aastane riigieelarve seaduseelnõu või lisaeelarve seaduse eelnõu ning Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega seotud seaduste eelnõud, mille puhul Eesti seisukoha kujundamise käigus ei ole peetud vajalikuks väljatöötamiskavatsuse koostamist. Väljatöötamiskavatsust ei koostata määruseelnõudele.

Väljatöötamiskavatsuses määratakse probleem, mille lahendamiseks seaduseeelnõu koostamist kavandatakse, analüüsitakse alternatiivseid võimalusi (lisaks regulatiivsele sekkumisele) ja seatakse eelnõu eesmärk. Seega on tegemist dokumendiga, mis hõlmab kolme esimest õigusaktide mõjude analüüsi etappi (probleemi määramine, eesmärgi püstitamine, peamiste poliitikavalikute kujundamine). Väljatöötamiskavatsuse koostamise eesmärke ongi tagada poliitikakujundamise (ja selle ühe väljenduse – õigusloome) protsessi põhjalikkus ning põhjendatus selle algfaasist alates. Väljatöötamiskavatsusest kui õigusloome protsessi algust tähistavast dokumendist peab

selguma, miks on ilmnenud probleemi lahendamiseks sobivaim meede uue regulatsiooni väljatöötamine ja mida soovitakse selle kehtestamisega saavutada.

Peale selle määratakse töörühma ettepanekute kohaselt tulevikus väljatöötamiskavatsuses seaduseelnõu rakendamisega kaasnevad olulised mõjud. Mõjude olulisuse määramine on vormist lähtudes tähtis esiteks väljatöötamiskavatsuse koostamisvajaduse selgekstegemiseks, sest väheoluliste mõjudega seaduseelnõudele ei ole väljatöötamiskavatsuse koostamine kohustuslik. Teiseks on mõjude olulisuse määramine vajalik, sest väljatöötamiskavatsus saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele, kelle valitsemisala puudutavates mõjuvaldkondades avalduvad mõjud kvalifitseeruvad olulisteks. Mõjude olulisuse määramiseks kasutatakse järgmisi kriteeriume: mõju ulatus, mõju esinemise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Kriteeriumide kasutamiseks on töötatud välja täpsemad juhendmaterjalid.

Põhirõhk info vahetamisel

Kuivõrd väljatöötamiskavatsus on dokument, mille õigusakti ettevalmistaja edastab kooskõlastamiseks ka teistele ministeeriumidele, kelle pädevusvaldkonnas ilmnevad eelnõu rakendamisel olulised mõjud (justiitsministeeriumile kui õigusloome koordineerijale edastatakse kooskõlastamiseks kõik väljatöötamiskavatsused), tagab see puudutatud ministeeriumide informeerituse ja annab neile ühtlasi võimaluse teha õigusakti ettevalmistavale ministeeriumile õigusloome edasise protsessi kohta ettepanekuid (milliseid mõjusid analüüsida, millele tähelepanu pöörata, milliste huvirühmadega koostööd teha jms). Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisele ei järgne arutelu Vabariigi Valitsuses, sest selles faasis on põhirõhk info vahetamisel. Samuti ei tähenda väljatöötamiskavatsuse mittekooskõlastamine mõne ministeeriumi poolt automaatselt õigusloomeprotsessi lõppu. Õigusakti ettevalmistaja peab lihtsalt arvestama, et kui ta kooskõlastamata jätnud ministeeriumi(de) ettepanekuid ei arvesta, on tõenäoline ka hilisem eelnõu kooskõlastamata jätmine. Seega võimaldab väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine koguda täidesaatvalt võimult tagasisidet varem, parandades sellega eelnõu kvaliteeti ja hoides kokku tööaega, mis seni kulus eelnõu kooskõlastamise järel õigusakti täiendamisele.

Teise muudatusettepanekuna tuleks seaduseelnõu ettevalmistajatel olukorras, kus on otstarbekas enne mahuka seaduseelnõu koostamist esmalt valitsuse tasandil leppida kokku kavandatava eelnõu sisulistes põhimõtetes ja kasutatavates meetmetes, koostada enne eelnõu ja normide sõnastamist seaduseelnõu kontseptsioon koos oluliste kaasnevate mõjude analüüsiga, mida arutatakse vajaduse korral Vabariigi Valitsuse istungil. See võimaldab hoida ära võimalikku topelttööd normide sõnastamisel, kui pärast mahuka eelnõu ettevalmistamist selgub, et koostatud regulatsioon ei sobi sisulistel põhjustel.

Kolmas töörühma pakutud õigusaktide mõjude analüüsi puudutav oluline muudatusettepanek seisneb kohustuses teha õigusaktide rakendamise järel ilmnenud mõjude järelhindamine. See ei puuduta kõiki õigusakte – järelhindamise vajalikkuse üle saab diskuteerida iga õigusakti väljatöötamise faasis (näiteks väljatöötamiskavatsuse koostamisel peab õigusakti ettevalmistaja kaaluma järelhindamise vajalikkust). Samuti on võimalik sätestada järelhindamise kohustus Vabariigi Valitsuses või Riigikogus õigusakti eelnõu heakskiitmise või vastuvõtmise eelsetes aruteludes, kui on kahtlus, kas kõik õigusakti rakendamisega kaasnevad mõjud on piisavalt määratud ja hinnatud. Järelhindamise aeg sõltub iga õigusakti sisust ja selle rakendamisega kaasnevate mõjude eeldatavast ilmnemisajast, kuid üldjuhul võiks järelhindamine toimuda kuni kolme aasta möödumisel õigusakti rakendamisest alates.

Pädevuse täpsustamine

Töörühma ettepaneku kohaselt saab justiitsministeeriumist (tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahvi 59 lõikes 1 sätestatud rollist täidesaatva võimu õigusloome koordineerimisel) keskne koordineerija õigusaktide mõjude analüüsi korraldamisel. Seni ei olnud Eestis analüüsi üldise korralduse eest vastutavat organit määratud, seetõttu analüüsi nõuete täitmise üle ei tehtud ka olemasolevates õigusaktides sätestatud piisavat kontrolli. Õigusaktide mõjude analüüsi puudutavates teoreetilistes käsitlustes on leitud, et analüüs on mõjusaim, kui selle korraldamist juhendab spetsiifiline parema õigusloome eest vastutav organ (European Council 2001, 20). Sellele viitavad ka analüüsi rakendamisel edu saavutanud riikide kogemused, sõltumata sellest, kas vastava organi asukohaks on mõni ministeerium (Suurbritannia) või Riigikantselei-laadne peaministri büroo (Iirimaa).

Tuleb rõhutada, et Eesti tulevases õigusaktide mõjude analüüsi süsteemis jääb analüüsi eest jätkuvalt vastutama õigusakti ettevalmistav ministeerium. Õigusakti ettevalmistaja kohustus on korraldada kõigi seadus- ja määruseelnõude (sealhulgas nii ministri kui ka Vabariigi Valitsuse määruste) rakendamisega kaasneda võivate oluliste mõjude analüüs enne õigusakti vastuvõtmist, kasutades selleks õigusloome koordineerija (justiitsministeerium) ja teiste ministeeriumide koostatud juhendmaterjale, asjassepuutuvaid uuringuid ning konkreetse valdkonna eksperte. Samuti on õigusakti ettevalmistaja kohustus õigusaktiga puudutatud huvirühmade kaasamine väljatöötamiskavatsuse, õigusakti kontseptsiooni või õigusakti eelnõu koostamise etapis ning avalik konsultatsioon osalusveebi vahendusel, kas enne ministeeriumidevahelist kooskõlastusringi või sellega samal ajal.

Õigusaktide mõjude analüüsi koordineerijana hindab justiitsministeerium, lähtudes ka kehtivast Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevast pädevusest, õigusakti seaduslikkusele lisaks selle vajalikkust ja sobivust (väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise faasis) ning õigusakti väljatöötamise protsessi ja mõjude analüüsi põhjalikkust (näiteks huvirühmade piisavat kaasatust ja nende ettepanekute arvestamise põhjendatust õigusloome protsessis). Justiitsministeeriumi kohus on ka õigusaktide mõjude analüüsi juhendmaterjalide väljatöötamine või selle korraldamine, parimate praktikate levitamine, koolitusvajadusest Riigikantseleile ülevaate andmine, analüüsi toetavate veebilehtede haldamine jms.

Uuenenud reeglistiku kohaselt ei tekiks justiitsministeeriumil teiste ministeeriumide algatuste suhtes vetoõigust, küll aga on just see ministeerium kohustatud väljatöötamiskavatsuste ja eelnõude kooskõlastamisel pöörama tähelepanu õigusaktide mõjude analüüsi küsimustele ja vajaduse korral need Vabariigi Valitsuses toimuval konkreetset eelnõu puudutaval arutelul tõstatama. Samuti on kõigil ministeeriumidel jätkuvalt kohustus hinnata, kas teiste ministeeriumide ettevalmistatud eelnõude mõjusid nende pädevusvaldkonnas on piisavalt põhjalikult analüüsitud.

Õigusaktide mõjude analüüsi teadlikkuse suurendamine

Justiitsministeeriumi tegevus on tulevikus suunatud ka üldisema õigusaktide mõjude analüüsi teadlikkuse suurendamisele. Nimelt võiks justiitsminister igal aastal esitada Riigikogule ülevaate, mis hõlmab hinnangut tehtud õigusaktide mõjude analüüsi üldisele kvaliteedile ja toob välja parimad praktikad. Ülevaate koostamise järel korraldab justiitsministeerium ka seminari peamistele õigusloomepartneritele teistest ministeeriumidest (ja teadusasutustest), kus arutatakse õigusloome, sealhulgas mõjude analüüsi praktilisi probleeme ja antakse tagasisidet senise töö kohta.

Artiklis toodud muudatusettepanekute rakendamisega paralleelselt oleks justiitsministeeriumil otstarbekas korraldada seminar avaliku sektori arvamusliidritele (parlamendisaadikud, parlamendikomisjonide ametnikud, ministeeriumide juhtkonna esindajad, osakonnajuhatajad) ning olulisemate huvirühmade esindajatele, et teadvustada õigusaktide mõjude analüüsi vajalikkust ja selle korrakohasel kasutamisel avanevaid võimalusi.

Arvamusliidrite, eelkõige parlamendisaadikute (nii opositsiooni kui ka koalitsiooni poolelt) ja ministeeriumide juhtkondade õigusaktide mõjude analüüsi teadlikkuse suurenemisega kaasneb loodetavasti see, et õigusaktide ettevalmistamisega tegelevatelt ametnikelt hakatakse nõudma põhjalikumat mõjude analüüsi ja paremini ettevalmistatud poliitikaettepanekuid.

Ametnike oskuste arendamine

Muudatusettepanekute rakendamise ja soovitud eesmärkide saavutamise seisukohalt on oluline toetada uuenenud õigusloomeprotsessi juurutamist selleks spetsiaalselt väljatöötatud juhendmaterjalidega. Töörühm on loonud vormi seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamiseks. Vormi kuju teeb ühest küljest nõuetele vastava väljatöötamiskavatsuse koostamise lihtsamaks, sest igale küsimusele vastamiseks on asjaomane lahter, teisest küljest võimaldab see tagada väljatöötamiskavatsuste ühtlase sisu ja kvaliteedi.

Väljatöötamiskavatsuse koostamise ja ka hilisema mõjude analüüsi oluline osa on mõjude ning nende tähtsuse määramine. Mõjuvaldkondade kataloog – sotsiaalsed tagajärjed, mõjud riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele – on kehtestatud õigustloovate aktide normitehnika eeskirjas (§ 34) ja puudub vajadus selle laiendamise järele (sarnased mõjuvaldkonnad on määratletud ka välisriikide õigusaktide mõjude analüüsi juhistes), küll aga on otstarbekas täpsustada mõjuvaldkondade sisu. Selleks on töörühm välja töötanud õigusakti eelnõu rakendamisel avalduvate mõjude väljaselgitamist abistavad kontrollküsimustikud. Kontrollküsimustikes on mõjuvaldkonnad jagatud alavaldkondadeks (näiteks keskkonnamõjud jagunevad mõjudeks looduskeskkonnale ja elukeskkonnale) ning seejärel on iga alavaldkonna sisu lahtimõtestamiseks koostatud jah/ei vastustega küsimused, millele vastates on võimalik õigusakti ettevalmistaval ametnikul tuvastada, kas konkreetse õigusakti rakendamine avaldab näiteks mõju looduskeskkonnale või mitte.

Lisaks mõjuvaldkondade määramiseks loodud kontrollküsimustikele on koostatud juhised mõjude olulisuse hindamiseks ning lihtsamate õigusaktide mõjude analüüsi metoodikate (sealhulgas kulu-tulu analüüs, kulu-tõhususe analüüs) kasutamiseks ja järelhindamiseks. Kõik koostatud ja koostatavad juhendmaterjalid tehakse kättesaadavaks justiitsministeeriumi kodulehel õigusaktide mõjude analüüsi alajaotuses ning nende igapäevast kasutamist soodustab juhendite e-õppematerjali vormi valamine, mis suunab riigiametnikku mõjuanalüüside tegemisel, lähtudes ettevalmistatava õigusakti eripärast. Juhendmaterjalidega koos avaldatakse ka mõjuvaldkondade kaupa sorteeritud viited asjakohastele uuringutele ning analüüsi abistada võivatele ekspertidele.

Muudatuste rakendamine ja mõjud

Muudatuste rakendamine ja sellega kaasnev põhjalikum eeltöö õigusakti väljatöötamisel võib pikendada õigusakti koostamise aega: seaduseelnõude puhul kohustusliku väljatöötamiskavatsuse koostamisele ja selle kooskõlastamisele kuluva aja võrra, ning kui

koostatakse seaduseelnõu kontseptsioon, siis ka kontseptsiooni kooskõlastamisele ja Vabariigi Valitsuse heakskiidu saavutamisele kuluva aja võrra. Nii seadus- kui ka määruseelnõude puhul võib protsess pikeneda põhjalikuma oluliste mõjude analüüsi, senisest põhjalikuma kaasamise ja avaliku konsultatsiooni perioodi võrra. Protsessi kestuse pikenemine ei tähenda automaatselt töömahu suurenemist, sest näiteks väljatöötamiskavatsuses kajastatav informatsioon tuleks lisada normitehnika eeskirja kohaselt eelnõu seletuskirjale, see tähendab et eelnõu väljatöötamise esimestes etappides tehtav töö on vajalik ja kasutatav eelnõu järgmistes etappides. Praegusega võrreldes suureneb töömaht tõenäoliselt just olulisi mõjusid kaasa toovate eelnõude väljatöötamisel, kus seni põhjalikku mõjude analüüsi ei tehtud, kuigi seda oleks tulnud teha.

Muudatusi on võimalik rakendada järk-järgult, tagades sellega rakendusprotsessi sujuvuse, ametnike harjumise uute töövõtetega ning arvestades praegust majanduslikku olukorda (kohe 100-protsendiline rakendamine võib kaasa tuua täiendava ressursivajaduse, mida praegu ei ole võimalik rahuldada). Etapiviisiline rakendamine on võimalik saavutada, suunates nii keskse koordineerija kui ka teiste ministeeriumide kooskõlastamispraktikat väljatöötamiskavatsuste ja mõjude analüüsi aruannete põhjalikkuse hindamisel. Kooskõlastamispraktika saab põhineda ministeeriumide kokkuleppel. Näiteks võib pidada otstarbekaks, et esimesel aastal koostatakse väljatöötamiskavatsused ligikaudu 25 protsendile seaduseelnõudele (keskmiselt koostavad kõik ministeeriumid 170–180 seaduseelnõu aastas), kolmandal aastal tõuseks osakaal 50 protsendini ja viiendast aastast keskmiselt 75 protsendile seaduseelnõudest, mille ettevalmistamisel on väljatöötamiskavatsuse koostamine kohustuslik.

Väljatöötamiskavatsuste ja mõjude analüüsi aruannete vastavust sisulistele tingimustele on võimalik hinnata kvalitatiivselt (näiteks arvandmete kasutamine, alternatiivide eristamine ja mõjude analüüsi põhjalikkus üldiselt). Ka siin võib seada eesmärgi, et esimese rakendamisjärgse aasta lõpuks on jõutud tasemeni, kus 60 protsendi eelnõude puhul on mõjuanalüüsis kasutatud vähemalt üksikuid arvandmeid, rakendamisjärgse kolmanda aasta lõpus on selliseid eelnõusid 80 protsenti ja viienda aasta lõpus 100 protsenti. Niisuguseid vahe- ja lõppeesmärke saab seada ka alternatiivide eristamisele ja mõjude analüüsi üldisele põhjalikkusele. Justiitsministeeriumi 2007. aastal koostatud ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsi ülevaate kohaselt kasutati analüüsitud 30 väljatöötamiskavatsuse ja seaduseelnõu puhul arvandmeid 14 mõjude analüüsil, see tähendab 47 protsendil. Kuna valim ei olnud suur ning analüüsi objektiks olid toona ainult eelduslikult olulisi mõjusid sisaldavad eelnõud ja väljatöötamiskavatsused, siis võib üldisem praktika arvandmete kasutamisel olla veelgi harvem.

Kokkuvõttes ei saa siiski pidada eesmärgiks üksikutele protsendipunktidele ja mõõdikutele vastava olukorra saavutamist. See on ainult vahend, mis võimaldab hinnata poliitikakujundamise ja kitsamalt võttes õigusloome põhjalikkust. Protsentidest ja mõõdikutest tähtsamaks tuleb pidada väärtuste ja töökultuuri muutmist. See on paraku raskemini saavutatav, kuid mitte võimatu.

Kasutatud kirjandus

Brok, S., Dieckmann, R. (2007). Better Regulation in Germany and the EU. Time to see results. Deutsche Bank Research, August 30.

European Commission (2009). Impact Assessment Guidelines.

European Council (2001). Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report.

Hill, K. (2004). From Red Tape Index to Burdens Barometer: The Reality of Better Regulation. – Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best pratices in Europe, pp 15–24.

Justiitsministeerium (2005). Märgukiri seaduseelnõude väljatöötamise kavatsuste struktuurist.

Justiitsministeerium (2007). Ülevaade ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsist.

Kasemets, A. (2004). Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks ülevaade ministeeriumite, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. –

Luman, T. (2008). Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse esimehe ettekanne Riigikogus 23. oktoobril 2008.

Tang, P., Verweij, G. (2004). Reducing the Administrative Burden in the European Union. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.