

Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel

Aare Kasemets (RiTo 19), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskuse parema õigusloome programmi juht

Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivsed sisuanalüüsid näitavad, kuivõrd Eesti ministrid koos ministeeriumide ametnikega suudavad täita teadmistepõhise poliitika ja parema õigusloome põhimõtteid meie inimeste elu ja tööd mõjutavas seadusloomes.

Artikkel tugineb 2007. aasta septembrist 2009. aasta märtsini tehtud seitsmenda seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi tulemustele (170 eelnõu), näidates teabe kvaliteedi muutusi majanduskriisi (eelarvekärbete) süvenemise ja 1995–2003 tehtud uuringute taustal. Autor vaatleb vastuolusid ministeeriumide poolt eõiguse süsteemi sisestatud seaduseelnõude seletuskirjade sisu ning valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjades mõjude hindamisega seotud normide vahel.

Kaljo Tamm kirjutas Riigikogu Toimetistes nr 1: "... normitehnika on õigustloovate aktide eelnõude ettevalmistamisel kasutatavate, teoreetiliselt põhjendatud võtete ja meetodite kogum. Sellest definitsioonist tuleneb, et normitehnika esemeks on õigusloome ehk õigustloovate aktide eelnõude väljatöötamine. Seega on normitehnika vahetult ja lahutamatult seotud õigusloomeprotsessiga. Kogu selle protsessi lõppeesmärgiks on tagada väljatöötatud ja vastuvõetud õigustloova akti kehtivus ja toime." (Tamm 2000.)

Lühidalt kokku võttes on ka õigustloovate aktide (seaduste) sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamise ning huvirühmade kaasamise meetodite mõte rakendada seadusi tõhusalt ja mõjusalt koostöös avaliku, era- ja mittetulundussektori partneritega.

Juhtimaks tähelepanu Riigikogu menetlusse jõudvate seaduseelnõude seletuskirjade mõjude hindamist, osapoolte kaasamist ja eurointegratsiooni puudutava avaliku teabe kvaliteedi puudustele, töötasin 1997–1998 Riigikogu ametnikuna välja eelnõude normatiivse sisuanalüüsi metoodika. Selle alusel on seitsmel korral hinnatud eelnõude kooskõla Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjadega (Kasemets 2000; Soiver 2000; Mikk 2002; Liiv 2002; Kasemets K. 2003; Kasemets, Liiv 2005; Kasemets 2006; Staronova *et al* 2006).

Seaduseelnõude seletuskirjade kui avalike poliitikadokumentide uuringu algatamise põhjus seisnes ka vajaduses mõõta empiirilisel, kuidas eelnõude koostajad arvestavad Eestis 1993. aastast kehtivate riigi õigusloomet reguleerivate normidega ja samuti välispoliitikas deklareeritud hea poliitika ja õiguse põhimõtetega (OECD 1997ab; Kellermann *et al* 1998; European Commission 2005). Seejuures ei olnud selle uuringuseeria käivitamisel autori taotluseks taasavada juristide ja õigussotsioloogide 19. sajandil alanud teoreetilist väitlust normide ja faktide vastuolu igikestvuse teemal (Käärik 2000; Habermas 1996), vaid peegeldada Eestile oluliste õigusloomenormide täitmist valitsuse ja Riigikogu esindajatele, kes on ise need normid põhiseaduslike eesmärkide saavutamise nimel kehtestanud. Mõjude hindamise tulemustele, infoallikatele ja kaasatud isikutele viitamine on hea avaliku poliitika ja õiguse kommunikatiivne eeldus. Jagan siin Niklas Luhmanni teesi – kaasaegses ühiskonnas ei vaja indiviidid mitte "tõelist" õigust, vaid õigust, mis võimaldab orienteeruda sotsiaalses keskkonnas (1969, 24, viidatud Käärik 2000 järgi) –, ja kordan Raul Naritsa mõtet: "Õigus on riigi käes vahend, mille abil ja kaudu saab ta kõigile õiguse subjektidele öelda midagi mingi kindla kvaliteediga tagajärje saavutamiseks. /.../

õigus peab “tootma” kindlust ja julgeolekut mitte ainult tänase, vaid ka homse päeva suhtes.” (Narits 2001, 97, 98.)

Seaduseelnõude seletuskirjade sisuanalüüsi keskmises on seaduste rakendamisega kaasnevate sotsiaalsete, majanduslike, keskkonna, halduslike ja riigieelarveliste muutuste teave. Peale selle on ministriumide lõikes vaadeldud, kas seletuskirjas on märgitud seaduse algatamist põhjustanud probleemid, seos Euroopa Liidu õigusega, viited kasutatud uuringutele, avaliku võimu asutuste kooskõlastused ja seaduse rakendusallas tegutsevate ühenduste kaasamine.

Algatajast sõltumata on kõik eÕigusse jõudnud eelnõud ning nende seletuskirjad riigiasutuste töövõime ja reputatsiooni, laiemas mõttes Eesti õigussüsteemi legitiimsuse kujundajad. Peatumata siin küsimusel, mis motiveeriks poliitikuid teadmispõhist õigusloomet edendama, soovin kodanikuna, et iga seaduseelnõu seletuskirjas on ära toodud, mis hakkab pärast Riigikogus seaduse “ärakoputamist” juhtuma seaduse rakendusallas jäävate inimeste, perede ja ettevõtete, sest kvaliteetse teabeta pole mõtet rääkida poliitika inimkesksusest ja läbipaistvusest, kaasamisest ja osalusdemokraatiast, milleks meid kõiki moraalselt kohustab Eesti põhiseaduse üldosa säte: kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Artiklis esitatud andmed peegeldavad lõhet Eesti õigusloome normide ja seaduseelnõude seletuskirjadesse jõudnud tegeliku mõjude hindamise teabe vahel. Uuringu andmete põhjal püüan leida võimalusi Vabariigi Valitsusest Riigikogu menetlusse jõudvate eelnõude kvaliteedisõela tihendamiseks ning komplekselt sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjusid käsitleva avaliku teabega seaduseelnõude osakaalu suurendamiseks Eestis.

Seaduseelnõude seletuskirjade kordusuuringute ülesanded

Eesti seadusloome ja seaduste kvaliteedi edendusega seotud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsuse kordusuuringute (1998–2009) eesmärgid võib kokku võtta viies ülesandes:

- 1) uurida Eesti seadusloomes sotsiaal-majanduslike mõjude analüüsi, osalusdemokraatia ja eurointegratsiooniga seotud küsimusi, et rikastada andmetega õiguspoliitilist ja akadeemilist arutelu ning juhtida tähelepanu probleemidele ja otsustamist vajavatele juhtimisvalikutele;
- 2) analüüsida, mil määral ministriumid arvestavad õigusloomes Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade mõjude hindamise nõuetega, mis põhinevad Euroopa Liidu institutsioonide avaliku poliitika ja õiguse väärtustel (õigusloomealase käitumise normide ja faktide vahelise lõhe laius ilmestab uute demokraatiate poliitilis-õiguslikku praktikat ja kultuuri, mida märgistatakse mõnikord Lääne- ja Ida-Saksamaa väärtuste ning elukvaliteedi võrdlevuuringutes kasutatud terminiga selektiivne õiguskultuur);
- 3) analüüsida eelnõude seletuskirjade kui ametlike infoallikate kvaliteeti, sest seletuskirjades esitatud teavet kasutavad oma töös nii Riigikogu liikmed, ministriumide ja kohalike omavalitsuste ametnikud kui ka äriühingute ja kodanikuühenduste esindajad, samuti seadusandja tahet otsivad kohtunikud ja advokaadid;
- 4) hinnata viidete alusel riigiasutuste analüüsiüksuste, ülikoolide jt uurimiskeskuste teadmiste kaasamise ulatust seadusloomes (sealhulgas riigi eelarveressursside jaotus);

5) kasutada uuringu tulemusi õigusaktide mõjude hindamise ning kaasamise rakenduslike meetodite ja eelnõudele esitatavate normitehnika nõuete täpsustamisel, samuti õigusloomega tegelevate poliitikute, ametnike ja huvirühmade esindajate koolitustel (Kasemets 2000; 2006).

Normatiivne sisuanalüüsi metoodika

Seaduseelnõude seletuskirjade empiirilise uuringu objektiks on seletuskirjade informatiivsus tabelis 1 nimetatud infokategooriate lõikes.

Seaduseelnõude seletuskirjade seitsmenda empiirilise uuringu valimi moodustasid kõik 1.09.2007–1.09.2008 ja 1.12.2008–28.02.2009 eÕigusesse esitatud õigusaktide eelnõud; kui eelnõu esitati koos seletuskirja jm lisadega eÕigusesse mitu korda, valiti analüüsiks viimasena esitatud versioon. Eelnõude erinevaid versioone võrreldes võib väita, et harilikult ei ole täpsustuste käigus muudetud eelnõu seletuskirja mõjude hindamisega seotud peatükke. Kokku esitati nimetatud perioodil eÕigusesse 175 seaduseelnõu, millest jäi välja kaks kaitseministeeriumi eelnõu info iseloomu tõttu (seos riigisaladusega), kaks põllumajandusministeeriumi eelnõu eÕiguse tõrke tõttu (tekst ei avanenud) ja üks Riigikantselei eelnõu. Nii kujunes analüüsitava valimi suuruseks 170 seaduseelnõu seletuskirja.

Rõhutan, et seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi meetod on formaalne ja kvantitatiivne vaadeldavate infokategooriate eristamise vahend, kus kodeerija ülesanne on fikseerida info esinemine põhimõttel “on” või “ei ole” ja erandina ka “raske öelda”, mis hiljem kaalutledes liigitub tavaliselt vastuseks “ei ole”.

Tabel. 1. Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi infokategooriad mõjude hindamise ja seaduste rakendamiseks seotud sihtrühmade kaasamise valdkonnas

Infokategooria	Normatiivne alus	Märksõnad
1.0. Seaduseelnõu on seotud EL-i õigusega, mõju Eesti Vabariigi ja EL-i õiguse kooskõlale.	Euroopa Liidu lepingud (sh Amsterdam 1998) jm õigusaktid; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 33 lg 1, 2 ja 3 (RT I 1999, 73, 695) ja Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 48 lg 1, 2 ja 3.	Konkreetne viide EL-i õigusaktile, millega seaduseelnõu on seotud (huvi: kas eelnõu algataja suudab juriidika taga näha konkreetseid inimesi, ettevõtteid, loodust jne – võrdlus 2.1–2.8).
2.1. Mõju sotsiaal-demograafilistele näitajatele ja inimeste elukvaliteedile.	EV põhiseaduse §-d 12, 13, 16, 19, 26–29 jt; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 1; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 49	Keskmes isikud ja pered (sh arv), rühmade sotsiaal-demograafiline profiil (sh sugu, vanus, toimetulek, rahvus) ja suhted, haridus, tervis,

	lg 1 p 1 (varasem eeskiri 1993).	lapsed, tööhõive, võrdõiguslikkus jm.
2.2. Mõju ettevõtlusele ja majandusele, sh ettevõtete halduskoormusele.	EV põhiseaduse §-d 29, 31 ja 32; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 1; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 49 lg 1 p 3.	Keskmes ettevõtted, sh ettevõtete juhtimine, kulud-tulud, majandussektorite ettevõtluskeskkond, konkurents, innovatsioon, halduskoormus jm.
2.3. Mõju keskkonnale ja säästva arenguga seotud näitajatele.	EV põhiseaduse § 5; Eesti keskkonnanstrateegia; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 1; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 49 lg 1 p 4.	Loodus- ja tehiskeskkond; õhk, vesi, maa, loodusvarad, liigiline mitmekesisus, säästlik tarbimine, keskkonnajuhtimise süsteemid.
2.4. Mõju riigi- ja omavalitsusasutuste organisatsioonile (sh avalik halduse töökorraldus õiguakti rakendamisel).	VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 1, § 36 lg 1, 2 ja 3; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 49 lg 1 p 5.	Asutuste struktuuri ja ülesannete muutus, töökohad, seaduse rakendamisega seotud koolitus.
2.5. Seaduseelnõu mõju riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvele.	<u>Riigieelarve seadus</u> ; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 35; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 11 ja p 50.	Seaduse rakendamisega kaasnevad kulud ja tulud riigi ja omavalitsuste eelarves; maksud; lõivud.
2.6. Viited seaduseelnõu väljatöötamisel kasutatud kirjandusele, uuringutele ja ekspertide analüüsidele (infoallikad, põhjenduste	VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 2; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, § 49 lg 2; avaliku halduse hea tava.	Viited: raamatud, uuringud, riigi statistika, eksperthinnangud, analüüsi teostanud üksuste nimed (teiseses analüüsis seos 2.1.–2.5).

läbipaistvus ja kontrollitavus).		
2.7. Kooskõlastamised riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega (avaliku sektori asutuste kaasvastutus, sh mõjud 2.1–2.5).	VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 38; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 53.	Konkreetsete riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste (sh liitude) nimed, ettepanekute menetlus jm.
2.8. Seaduse rakendamise ja mõjudega seotud kodanikuühenduste jt osapoolte kaasamine (info, osalus, kaasvastutus).	EV põhiseaduse § 44; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 38; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 53; EKAK 2002; kaasamise hea tava 2005.	Huvirühmade, äri- ja vabaühenduste kaasamine töörühma ja eelnõu tööversiooni arutelu tasandil (nimed, muudatusettepanekud jm).
2.1.–2.8. kokku: Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade mõjude hindamise ja kaasamisega seotud nõuete täitmise määr (%). Seaduseelnõude seletuskirjade hindamisel positiivse hinnangu saanud mõjude ja kaasamise infokategoriate arv jagatuna kategoriate koguarvuga (= 8).		
3. Mõjude hindamise ulatus ja kvaliteet: 1) mõjude ja kaasamise info puudub; 2) formaalne üldinfo (üldsõnaline kirjeldus); 3) osaline mõjude hindamise info (1–2 mõjuvaldkonda); 4) kompleksne mõjude hindamise info (3 + n mõjuvaldkonda), võimalus hinnata sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- jm poliitikate seoseid (Staronova <i>et al</i> 2006; OECD 1997).		

Pilootuuringust (1998) saadik on seletuskirjades positiivselt hinnatud ka neid infokategoriaid, kus seaduseelnõu algataja on võtnud vastutuse ja selgelt väitnud, et mõjusid selles kategoorias ei ole. Sageli on see seotud seaduste rakenduskuludega ehk mõjuga riigieelarvele, viimasel ajal on lisandunud ka otseste keskkonnamõjude puudumisega seotud väiteid.

Koolitustel on ametnikud sageli küsinud, kas lühikeste seaduste muutmise seaduste eelnõude seletuskirjades ikka peab olema mõjude hindamise teave ehk kas analüüsi aja ja

Seaduseelnõude seletuskirjade hindamisel on omaette probleemiks olnud asjaolu, et eelnõude koostamise ülesande saanud ametnikud ei järgi Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade struktuuri, seetõttu on mõjudega seotud infokillud sageli laiali seletuskirja eri osades. Nii viimases kui ka varasemates uuringutes on mõjude, kaasamise ja eurointegratsiooniga seotud teavet otsitud kogu seletuskirja ulatuses ning seaduse rakendamisega seotud töökorralduse regulatsiooni on vaadatud ka lisades olevate määruste eelnõudest.

Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi tulemused

Tabel 2. Seaduseelnõude seletuskirjades esitatud mõjude hindamise ja kaasamise teabe määr 2007–2009 (kõik andmed on esitatud %-des)

Vastutav ministeerium ja eelnõude arv (n)	Seos EL-i õigusega	Mõjude hindamise infokategooriate esinemine seletuskirjades						Allika- viited	Kaasa- mine: riik / MTÜ-d		Kokku keskmine
Periood 1.09.2007–28.02.2009	1.0	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.1-2.8	

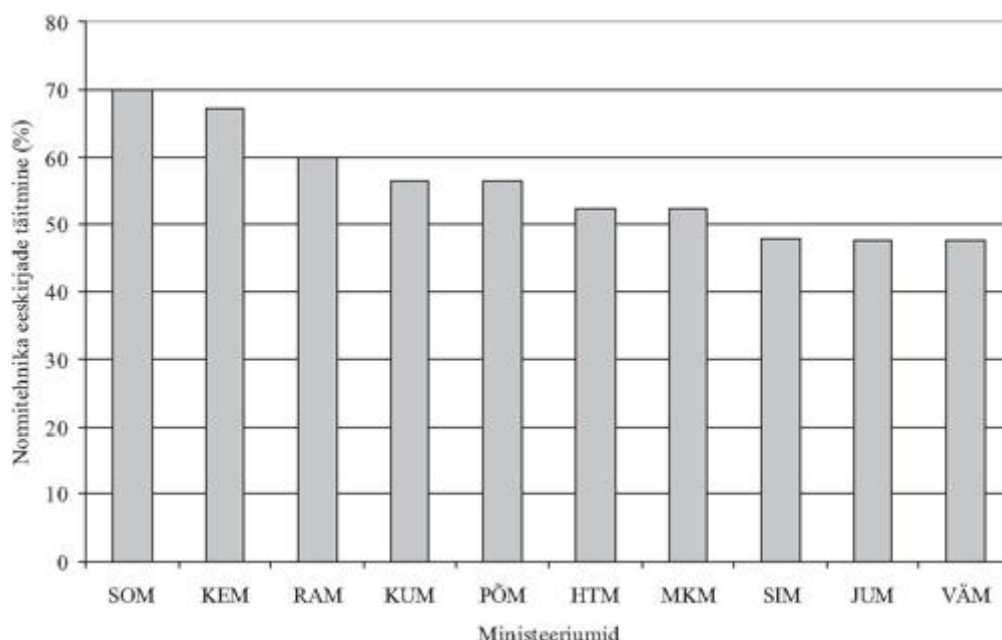
Haridus- ja teadusministeerium (n = 16)	31	31	6	0	81	100	31	100	69	52
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (n = 34)	68	9	59	9	82	100	21	94	44	52
Sotsiaalministeerium (n = 15)	80	80	47	13	100	100	60	100	60	70
Põllumajandusministeerium (n = 8)	88	0	63	0	100	100	25	100	63	56
Rahandusministeerium (n = 23)	78	26	43	4	91	96	52	100	65	60
Keskkonnaministeerium (n = 21)	71	29	48	71	90	95	52	100	52	67
Justiitsministeerium (n = 20)	30	25	10	0	90	95	40	80	40	48
Siseministeerium (n = 18)	33	39	6	6	94	89	28	94	28	48
Kultuuriministeerium (n = 6)	67	33	17	33	100	83	17	100	67	56
Välisministeerium (n = 5)	60	40	20	20	80	100	20	100	0	48
Kokku keskmine (n = 170 eelnõu)	61	31	32	16	91	96	35	97	49	55

Märkus: Eelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi kategooriad tulpades 2.1–2.8 näitavad normitehnika eeskirjade nõuete täitmist tabelis 1 kirjeldatud infokategooriate lõikes. Ministeeriumide koondtulemused parempoolses tulbas hõlmavad infokategooriaid 2.1.–2.8 (eelnõude arv n korda 8 kategooriat jagatud sisuanalüüsi tulemus protsendina ehk mitu protsenti täideti 8 kategoorias Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigusloome eeskirju).

Tulbas 1.0 on esitatud otseselt Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõude osakaal vaadeldaval perioodil.

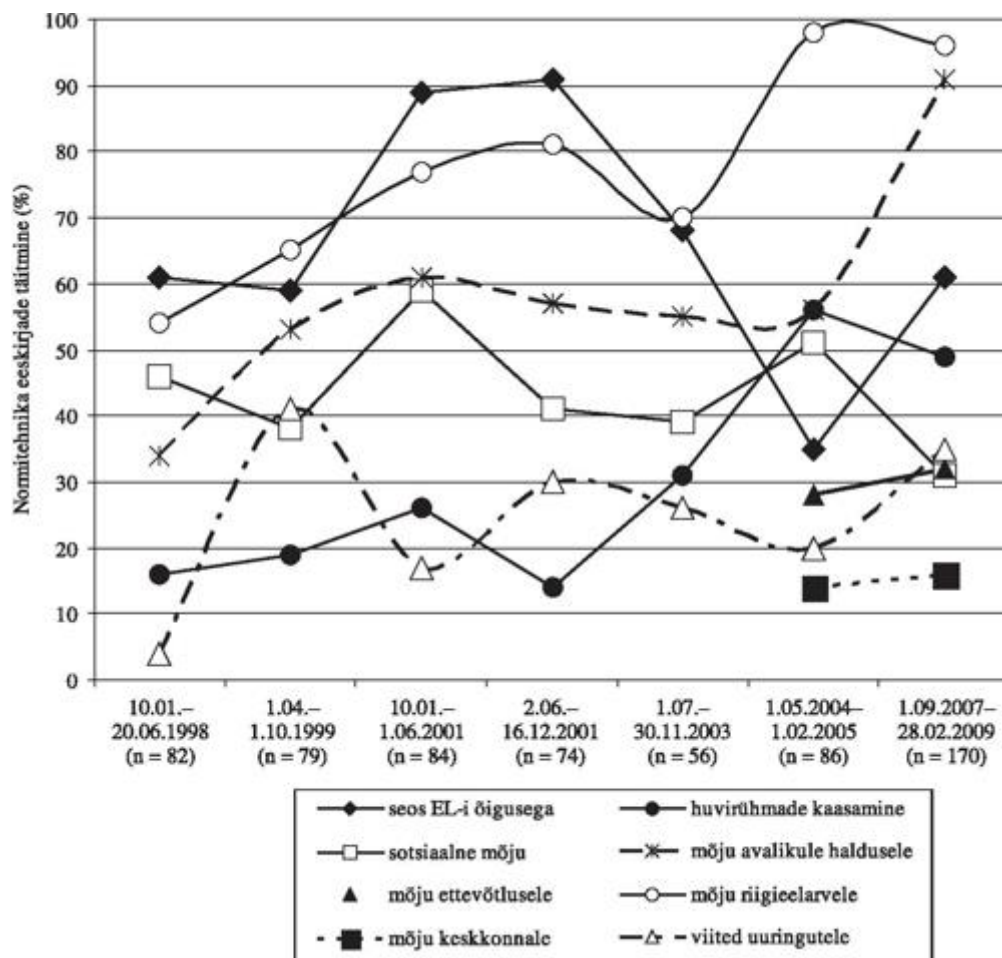
Vaadeldes viimase uuringu (2007–2009) puhul eraldi sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamise teabe esitamise kompleksust (kategooriad 2.1.–2.5), on kõige suurem teadmismahukate eelnõude osakaal sotsiaalministeeriumil – 87% eelnõudest, keskkonnaministeeriumil on 57%, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumil 47%, rahandusministeeriumil 43% ja välisministeeriumil 40%. Lisaks sotsiaal-, majandus- ja keskkonnapoliitilistele pädevustele seostub kompleksse mõjude hindamise teabe esitamine kõige sagedamini uuringutele viitamisega ehk avalikuks aruteluks esitatud seaduseelnõu analüüsi- ja otsustusprotsessi läbipaistvusega. Huvirühmade kaasamise infokategoorias (2.8) olid kolm paremat kaasamise dokumenteerijat haridus- ja teadusministeerium (69%, sealhulgas ekspertide kutsumine tööruhma), kultuuriministeerium (67%) ja rahandusministeerium (65%).

Joonis 1. Seaduseelnõude sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude ning kaasamise teabe esitamise nõuete täitmine 1.09.2007–28.02.2009 ministeeriumide lõikes



Märkus: SOM – sotsiaalministeerium; KEM – keskkonnaministeerium; RAM – rahandusministeerium; KUM – kultuuriministeerium; PÕM – põllumajandusministeerium; HTM – haridus- ja teadusministeerium; MKM – majandus- ja kommunikatsiooniministeerium; SIM – siseministeerium; JUM – justiitsministeerium; VÄM – välisministeerium. Selle uuringu valim ei hõlma kaitseministeeriumi ja rahvastikuministri bürood.

Joonis 2. Seaduseelnõude seletuskirjades normatiivselt eeldatud ja nõutud mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamise määr seitsmel uuringuperioodil 1998–2009

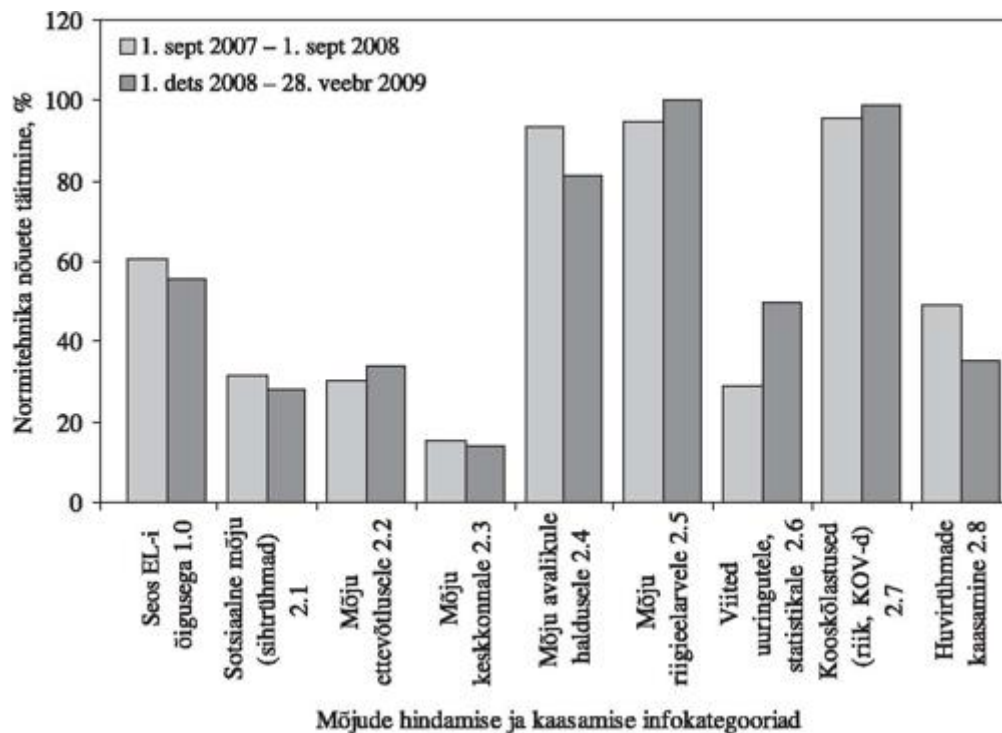


Joonis 2 annab koondpildi mõjude hindamise ja kaasamise teabe nõuete (kategooriad 2.1–2.8) täitjate paremusjärjestusest 1. septembrist 2007 kuni 28. veebruarini 2009. Tegemist on ministeeriumide keskmistega. Mida madalam keskmine tulemus, seda ebaühtlasem on samast ministeeriumist eõigusesse sisestatud eelnõude seletuskirjades teabe esitamine, ja mida kõrgem keskmine, seda parem on olnud ministeeriumi keskne regulatiivse juhtimise tase. Varasemast on teada, et olulise panuse ministeeriumide regulatiivse juhtimise võimekusse annavad ka ministeeriumide analüüsi- ja arendusosakonnad, kus kumuleeruvad teadmine ja oskus mõjusid hinnata (Narits 2004; Kasemets 2006).

Lihtsustatult on küsimus sageli see, kas seaduseelnõude algatajad ministeeriumides näevad “õigusloome toru teises otsas” konkreetseid inimesi, ettevõtteid, kodanikuühendusi, kohalikke omavalitsusi jt sihtrühmi nende probleemide, ootuste ja suhetega. Kui eelnõude koostajatel hakkavad inimeste ja ettevõtete vajadused silme eest kaduma, on aeg riikliku statistika, uuringute ja huvirühmade kaasamise abil oma teadmisi värskendada ja seaduse rakendajatega kokku saada. Kaasamine võib alati olla mitmepoolne (Lepa *et al* 2004) – ka huvirühmad saavad poliitikutele ja ametnikele külla minna, kui “õigusloome torust” tulevad seadused hakkavad elu ja tööd segama. Eelnõude seletuskirjade mõjude hindamise teave peaks andma huvilisele esmaülevaate, mis Toompealt on tulemas ja kas valitud poliitikud teenivad rahva enamusele kasu või kahju. Enamasti on ka pool rehkendust seadusega kaasnevate kulude-tulude kohta isikutele,

ettevõtetele ja avalikule sektorile parem kui üldsõnaline kirjeldus seaduste “omavahelisest kooskõlast”, mida lugedes ei aimu, mis hakkab juhtuma Eesti inimeste, perede, ettevõtete, kohalike omavalitsuste, elukeskkonna ja riigi omavahelise kooskõla(tuse)ga.

Joonis 3. Seaduseelnõude seletuskirjades mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamine 2007–2009 majanduskriisi süvenemise kahel etapil 2. etapil suurenes riigieelarve kärbetega seotud eelnõude hulk)



Tabelite 2 ja 3 ning jooniste 1–3 andmed peegeldavad ministeeriumide raskusi seaduseelnõude rakendusalas olevate sotsiaalsete rühmade (2.1), ettevõtete (2.2) ja elukeskkonna (2.3) näitajate määramisel (justkui puudusid riigis registrid ja statistika). See omakorda teeb raskeks seadusandliku muutusega taotletud tulemuste (sealhulgas sihtgruppide kasu) ning mõjude (sealhulgas ühiskonnale kasulike rutiinide) eel- ja järelhindamise.

Tabel 3. Seaduseelnõude seletuskirjades esitatud mõjude hindamise ja kaasamise teabe normikohase esitamise määr 1998–2009 seitsme uuringu põhjal (kõik andmed on esitatud %-des).

Vaadeldud perioodid ja eelnõude arv (n)	Seos EL-i õigusega	Mõjude hindamise infokategooriate esinemine seletuskirjades					Allika- viited	Kaasam-ine: riik / MTÜ-d		Kokku keskmine
		2.1	2.2	2.3	2.4	2.5		2.7	2.8	
	1.0						2.6			2.1-2.8

1.9.2007– 1.9.2008 (n = 129)	60	32	30	15	93	95	29	96	49	55
1.12.2008– 28.2.2009 (n = 41)	51	28	34	14	81	100	50	99	35	55
1.05.2004– 1.02.2005 (n = 86)	35	51	28	14	56	98	20	93	56	52
1.07.– 30.11.2003 (n = 56)	68	39	–	–	55	70	26	–	31	–
2.06.– 16.12.2001 (n = 74)	91	41	–	–	57	81	30	–	14	–
10.01.– 1.06.2001 (n = 84)	89	59	–	–	61	77	17	–	26	–
1.04.– 1.10.1999 (n = 79)	59	38	–	–	53	65	41	–	19	–
10.01.– 20.06.1998 (n = 82)	61	46	–	–	34	54	4	–	16	–

Märkus: Eelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi infokategooriate esinemise võrdlus 1998–2009.

Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade normatiivses sisuanalüüsis 1998–2009 (I–VII) osalesid järgmised üliõpilased ja noorteadlased: 10.01.–20.06.1998 A. Kasemets (TÜ) ja K. Vallimäe (TTÜ); 1.04.–1.10.1999 S. Soiver (TLÜ), M. Avamere (TLÜ) ja A. Kasemets (TÜ); 10.01.–1.06.2001 K. Mikk (TÜ) ja A. Kasemets (TÜ); 2.06.–16.12.2001 J. Ender ja M.-L. Liiv (TÜ); 1.07.–30.11.2003 K. Kasemets

(TLÜ); 1.05.2004–1.02.2005 A. Kasemets, K. Kangur, A. Põldaru, K. Kangur, K. Kivistik, M. Kodres, M. Luige, T. Tiirmaa ja U. Tampere (TÜ); 1.09.2007–1.09.2008 ja 1.12.2008–28.02.2009 A. Kasemets.

Teisalt näitavad eelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi statistilised kokkuvõtted, et seaduste rakendamisega seotud avaliku halduse (2.4) ja riigieelarveliste vahendite (2.5) vajaduse kohta andmete ning kinnituste esitamine on saavutanud sageli formaalselt saajaprotsendilise kooskõla normitehnika eeskirjade sätetega, kui me ei süvene riigi ja kohalike omavalitsuste finantsjuhtimisse. See on märk ministeeriumide haldusvõimekuse kasvust riigi tasandil, kuid ilma sotsiaal-, majandus- ja keskkonnapoliitika rismõjude analüüsita võib selline haldus- ja eelarvevõimekus toota tulevikuks nii sotsiaal-, äri- ja õigus- kui ka keskkonnariske.

Seadusandlike riskide maandamist toetab seaduste rakendusalas tegutsevate huvirühmade ja valitsusväliste ekspertide (2.8) kaasamine. See aitab mingil määral kompenseerida ka mõjude hindamise süsteemi puudumist. Rühmatöös tulevad riskid välja.

Teatud mööndustega võib väita, et joonistel 2 ja 3 toodud tulemused peegeldavad ka ministeeriumide koostöö koordineerimise nõrkust ja mõne ministeeriumi vähest võimekust oma valdkonna horisontaalsel juhtimisel. Heas riigis on üks valitsus korraga ning kõik ministeeriumid ja ministrid saavad oma poliitikavaldkonnas valitsuse algatatud seaduseelnõude kvaliteeti panustada.

Majanduskriisi peegeldus õigusloomes 2007–2009

Viimase seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi eesmärk oli uurida, kuidas avaliku sektori asutuste ja riigieelarve kokkutõmbamised kajastuvad eelnõude seletuskirjade teabe struktuuris.

Joonisel 3 näeme mitmeid suundumusi. Eelmise aastaga (1.9.2007–1.9.2008) võrreldes oli vaadeldaval võrdlusperioodil (1.12.2008–28.2.2009) vähenenud Euroopa Liidu õigusega otseselt seotud õigusaktide osakaal (–9%), samuti sotsiaal-demograafiliste mõjude hindamise (–4%), keskkonnamõjude hindamise (–1%), avaliku halduse organisatsiooniliste mõjude hindamise (–12%) ja huvirühmade kaasamise (–14%) teabe osakaal. Samal ajal oli suurenenud ettevõtlus- ja majandusmõjusid käsitleva teabe (+4%), riigieelarve muutusi käsitleva teabe (+5%), uuringutele jm infoallikatele viitamise (+21%) ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega eelnõude kooskõlastamise dokumenteerimise teabe osakaal (+3%). Positiivsed muutused peegeldavad ettevõtluse olukorra (2.2), riigieelarve (2.5), analüüsi tulemuste põhjendamise (2.6, viited) ja teiste riigiasutuste toetuse (2.7) näitamisega seotud teabe olulisuse kasvu majanduskriisi sisenemise perioodil. Negatiivsete muutuste teel on organisatsiooniliste mõjude hindamise (2.4) ja huvirühmade kaasamise (2.8) teabe osakaal. See näitab ministeeriumide sisemist ebakindlust tuleviku suhtes, sagedast kaasamisväsimumust ning patnerlussuhete nõrgenemist riigiasutuste ja huvirühmade vahel.

Kokkuvõte

Artiklis esitatud seaduseelnõude seletuskirjade normatiivsed sisuanalüüsid peegeldavad Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjades sätestatud normide ja eelnõude seletuskirjades dokumenteeritud faktide vahekorda. Neid tulemusi hinnates ei tohi unustada, et suurem osa õigusloomes liikuvast poliitiliste valikute, mõjude hindamise ja kaasamise teabest on mitteformaalne.

Peale seaduseelnõude seletuskirjade kvantitatiivsete sisuanalüüside on õigusloomes osalevate poliitikute, ametnike, teadlaste ja kodanikuühenduste juhtide käitumise selgitamiseks tehtud mitmeid küsitlusi ning struktureeritud intervjuusid. Kvalitatiivsed uuringud näitavad, et sotsiaal-majanduslikke analüüse kasutatakse seadusloomes tunduvalt rohkem, kui normatiivne seaduseelnõude seletuskirjade sisuanalüüs seda järeltada lubab (Ginter *et al* 1998; Mikk 2002; Kasemets K. 2003). Samuti on teada, et huvirühmade ja valitsusväliste ekspertidega konsulteeritakse eelnõude väljatöötamise käigus palju enam, kui seda seaduseelnõude seletuskirjades ametlikult dokumenteeritakse (Liiv 2002; Lepa *et al* 2004; Kasemets, Liiv 2005).

Selline normitehnika eeskirjade täitmise võtmes selektiivne õigusloomekuulekus on õigusloome praktikas osalenud inimestele mõistetav ja sellist käitumist aitavad seletada ka mitmed organisatsiooniliste huvide ning poliitilise kommunikatsiooniga seonduvad teoreetilised mudelid. Üks mõjude hindamise ja kaasamise teabe “ministrite tagataskusse” jätmise põhjusi on tõsiasi, et ükski sotsiaal-majanduslikke või eelarvelisi muutusi käsitlev informatsioon ei saa jääda poliitilises keskkonnas (parlament, valitsus, meedia) neutraalseks (Robinson, Wellborne 1991; Kasemets 1999; Käärrik 2000).

Kuidas kujundada Eestis samme teadmistepõhise ja vastutustundliku poliitika ja õigusloome kultuuri suunas liikumiseks, mõistes, et õigusloome ning mõjude hindamine ja kaasamine on vahendid, mitte eesmärgid? Nii kodu- kui ka välismaised eksperdid on aastaid veennud Eesti poliitikuid ja tippametnikke, et hea mõjude hindamise ja kaasamise süsteem muudab valitsemise läbipaistvamaks ja tõhusamaks, aitab lõimida erinevaid majandus-, sotsiaal-, haridus- ja keskkonnapoliitikate eesmäärke, vähendada riske ning vältida vastuvõetamatut rahaliste vahendite ja aja kulutamist (OECD 1997ab; Ben-Gera 1999; Kiviorg 1999; Illing 2004). See on põhjus, miks “... ministrid peaksid julgelt kasutama mõjude hindamist, lisades selle valitsuse otsuste tegemise protseduuri, tagades vajalikud vahendid ning nõudes enne otsuste vastuvõtmist kvaliteetset infot oma ametkonnalt” (OECD Sigma 2002, 5).

See on ka põhjus, miks justiitsministeeriumi parema õigusloome töörühma koostatud “Õigusakti väljatöötamise protsessiplaan” (detsember 2008) ja “Õigusaktide mõjude analüüsi juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele” (veebruar 2009) on koos koolituskavaga stardivalmis, et anda tuge Eesti õigusloome ja õigusega seotud inimeste elu kvaliteedi viimiseks uuele tasemele maailma tabanud õiguskultuuri- ja majanduskriisi kiuste.

Kasutatud kirjandus

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

EKAK = Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (2002). – Riigi Teataja I 2002, 103, 606.

European Commission (2005). [Impact Assessment Guidelines](#).

Ginter, J., Kenkmann, P., Kasemets, A. (1998). Use of Social Information in the Law-Making Process of Parliaments: A Comparative Study. Chancellery of the Estonian *Riigikogu*, Economic and Social Information Department; University of Tartu, Tartu Society of Legal Psychologists and Sociologists.

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

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

Kaasamise hea tava (2005). Riigikantselei ja osale.ee.

Kangur, R. (2008). Parteide riiklik rahastamine ELi riikides. Võrdlev uuring. Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond.

Kasemets, A. (1999). The Role of Small Parliamentary Information and Research Services in the Political and Social Interaction. – Society, Parliament and Legislation. Compiled by A. Kasemets *et al.* Tallinn: Riigikogu Chancellery, pp 91–126.

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

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

Kasemets, A. (2008). Kui Riigikogu hooliks inimestest ... – Postimees, 30. mai.

Kasemets, A., Liiv, M. L. (2005). Use of Socio-Legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: A Precondition for Good Governance. – Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations. NISPAcee, pp 142–165.

Kasemets, K. (2003). Sotsiaalse informatsiooni kasutamine Eesti seadusloomes kolme juhtumi analüüsi näitel. Bakalaureusetöö. Tallinna Ülikooli sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakond.

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

Kiviorg, M. (1999). Regulatsioonide mõju ja rakendamise analüüs. – K. Merusk, M. Kiviorg, R. Sõlg, A. Mõttus jt (koost). Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus, lk 19–40.

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

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: PRAXIS.

Liiv, M.-L. (2002). Osalusdemokraatia Eestis läbi kodanikuühiskonna prisma huvigruppide seadusloomes osalemise näitel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna sotsioloogia osakond.

Luhmann, N. (1969). Legitimation durch Verfahren. Neuwied: Luchterhand.

Mikk K. (2002). Haldussuutlikkus Eesti seadusloomes Riigikogu normitehnika eeskirjade täitmise näitel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna avaliku halduse osakond.

Narits, R. (2001). Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised 4, lk 97–101.

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

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

OECD (1997b). Law-Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe. Sigma Papers No 18.

OECD Sigma (2002). Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus.

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri. Kehtestatud Riigikogu juhatuse 2001. aasta 6. märtsi otsusega nr 59 ja muudetud 2006. aasta 11. mai otsusega nr 258.

Robinson, W. H., Wellborne, C. H. (eds) (1991). Knowledge, Power, and the Congress. Congressional Quarterly.

Soiver, S. (2000). Õigusloomeprotsessi kvaliteedinäitajad: ülevaade soovitudest ja analüüs soovitud järgimisest Eestis. Bakalaureusetöö. Tallinna Ülikooli sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakond.

Solvak, M. (2006). Saadiku koht parlamendis: vabadus ja sõltuvus. – Riigikogu Toimetised 14, lk 116–123.

Staronova, K., Kovacs, Z., Kasemets, A. (2006). Comparing Experience of Introducing an Impact Assessment Requirement to Draft Legislation in CEE: The Case of Slovakia, Hungary and Estonia. – Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPACE, pp 165–196.

Tamm, K. (2000). Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid. – Riigikogu Toimetised 1, lk 148–158.

Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Välja andnud Vabariigi Valitsus.