

Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine

Raul Narits (RiTo 4), Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Kuigi õiguse regulatiivsete mõjude uurimine on Eestis alles algusjärgus, tunnetatakse selle tähtsust ja tähendust mitte ainult juristide ringkonnas. Mõjude hindamise praktika on päevakorral nii Euroopa Liidus kui ka kandidaatriikides.

Euroopa Liidus (EL) toimib integratsioon peamiselt õiguslike vahendite kaudu. Seda riikide ühendust nimetatakse peokõnedes tihti "õigusühenduseks", "une communauté du droit", "Rechtsgemeinschaft". Õiguslikud vormid on kogu EL-i tegevuses kesksel kohal. Just õiguslike mõjude poolest erineb EL-i liikmeks olek radikaalselt teiste rahvusvaheliste ühenduste ühistegevusest. Olukorra muudab nii Eesti kui ka mõne Ida- ja Kesk-Euroopa riigile keeruliseks see, et viimaseil aastail käivitunud õigusreformid pole lõpule viidud. Eestis pole rakendunud nt tänapäevane võlaõigus, äsja võeti vastu riigivastutuse seadus jne.

Allpool peatun Eesti kui ühe EL-i kandidaatriigi seadusloomega seoses põhiliselt järgmistel probleemidel: õigus ühiskonna ja riigi arengu vahendina; õiguse formeerumisest ja Eesti õiguskultuurist; kohanemisvajadus euroopaliku seadusandlusega; mõnest Eesti EL-i integreerumisega seotud ohust.

Riiklikult korraldatud ühiskonnas on olnud, on ja jääb päevakajaliseks õigusloomega seonduv. Veelgi enam, ühiskonnaelu komplitseeritumaks muutumine toob endaga kaasa ühiskondlike protsesside keerukuse. Õiguse aspektist tähendab see seda, et vajatakse täiuslikumaid juriidilisi lahendusi, mis peegeldaksid muutunud olukorda ning selgitaksid ka sotsiaalseid probleeme. Võib väita, et tänapäevastes õiguskordades on teravalt käsitle all õigusliku lahenduse kvaliteedi probleem, selle seos sotsiaalse tingitusega ja õiguskorra efektiivsus.

Ilmselt pole puhtalt õiguslikku mõju tegelikult olemaski. Õigus on riigi käes vahend, mille abil ja kaudu saab ta kõigile õiguse subjektidele öelda midagi mingi kindla kvaliteediga tagajärje saavutamiseks. Teatud osa tegelikust elust tuleb transformeerida õiguse keelde, et saavutada teatud kvaliteediga tagajärg – juriidiline tagajärg. Seega ei saa seadusloomega tegelda ainult juristid. Vaja on erialatundjaid, kelle ettepanekul peavad juristid olema võimelised "tõlkima" õiguse (seaduse) keelde. Samuti ei saa õigust sotsiaalse regulatsiooni vahendina välja rebida sotsiaalse ehk normatiivse regulatsiooni kontekstist. Teatavasti eksisteerib ühiskonnas eri liiki ja kvaliteediga ühiskonnaelu korrastamise mehhanisme, mille hulgast õigus eristub selle poolest, et õigussüsteemi lõplik kujundaja on riik.

Riik peab mõtlema sellele, kuidas ühiskond areneks. Ühiskonna igakülgne areng on aga otsesõltuvuses sotsiaalse keskkonna ja ühiskonnaliikmete vahelise koostöö õnnestumisest. Õnnestumisel on oma garantiid, nagu kõigile sotsiaalseile gruppidele inimväärtete elamistingimuste loomisele kaasaaitamine, õigusloome, kehtivate seaduste aktsepteerimine jms. Igasugune antisotsiaalne käitumine annab tunnistust defektist indiviidi ja sotsiaalse keskkonna vastastikuses toimes ning osutab ühiskonnaelu kitsaskohtadele ja vajakajäämistele. See näitab, millele on antud hetkel vaja pöörata suuremat tähelepanu.

Ühiskonna sisemise konfliktsuse määr on tõsine indikaator, et kusagil on jäetud midagi tegemata või arvestamata.

Juba J.-J. Rousseau kirjutas: "Selleks, et leida parimad ühiskondlikud reeglid, mis sobiksid rahva jaoks, oleks vaja kõrgemat mõistust, kes näeks kõiki inimlikke kirgi, kuid ei katsetaks ühtegi neist, millel poleks seost meie loomusega, teades samal ajal just loomust põhjalikult." Oma traktaatides ütles ta ehk just tänast päeva silmas pidades veelgi paljutähendavamalt: kõrgem mõistus peaks töötama ühes sajandis, töö vilju tuleks nautida aga juba teises sajandis.

Eesti on rahvusliku õiguskorra loomise käigus just äsja vahetanud – nagu kõik teisedki – ühe sajandi teise vastu. Seepärast on ilmselt päris paras aeg küsida, kuidas meil Eestis on lugu selle kõrgema mõistusega? Kõrgema mõistusega, mida võiks tinglikult tähistada kui seadusandlust, õiguskorda, õigussüsteemi.

Õigussüsteemi areng

Õigusloomingu täiustamine ja täiustumine on keeruline protsess, mis nõuab pidevat valmisolekut otsimaks vastuseid küsimustele: kuidas luua adekvaatne seadus? kuidas kindlustada seadusandluse efektiivsus? Vastused neile küsimustele peituvad esmajoones õiguse loomise (formeerumise) viisides. Tegemist on valikutega mitme võimaluse vahel, mille resultaadid saavad ajaskaalal hiljem – vahel ka tunduvalt hiljem sellest momendist, kui otsustatakse ühe, teise või kolmanda õiguse loomise viisi kasuks. Me näeme, et täna valitud võimalus võib tegelikkuseks saada tunduvalt hiljem. Selline olukord on õigusloome jaoks normaalne. Nimelt peab õigus "tootma" kindlust ja julgeolekut mitte ainult tänase, vaid ka homse päeva suhtes.

Selle distantse ületamine, s.t õigusliku võimaluse muutumine tegelikkuseks, sõltub mitmest asjaolust. Erialakirjanduses räägitakse teatud seaduspärasuste toimest; objektiivsete ja subjektiivsete tingimuste olemasolust; sellise õigusliku võimaluse valikust, mis suurimal määral vastab vajadustele. Sisuliselt ongi jutt oskusest arvestada väga erinevaid mõjusid. Kuid mitte ainult seda, jutt on ka tahtmisest ja kohati isegi julgusest näha ning arvesse võtta eri mõjusid, mille kohta ehk tõesti sobib üldistatult öelda: oskus, tahtmine ja julgus prognoosida seadusandluse regulatiivset toimet.

Justiitsministeeriumi 80. aastapäevale pühendatud teaduskonverentsil nenditi, et Eesti riigi tahe on üles ehitada arenenud Euroopa standarditele vastavat riiki ja nüüdisaegset õigussüsteemi, mis tagab riigi funktsioneerimise ning kodanike õiguste ja vabaduste reaalsuse ja kaitse. Õigussüsteemi kujundamisel ei pea eesmärgiks olema sellesama tulemuse saavutamine, mis oli enne 1940. aastat. Eesmärgiks on areng. Siit tõusetub järgmine küsimus: kui eesmärgiks on areng ja meil tuli alustada tingimustes, kus iseseisvale riigile oli vaja kiiresti palju uusi seadusi, siis mis peab olema õigussüsteemi ülesehitamise lähtealus?

Sellel küsimusel oli ja on ka praegu põhimõtteline tähendus. Ainult kindlad ja adekvaatsed lähtealused saavad luua eelduse õiguskorra edukaks funktsioneerimiseks. Tuletan siinkohal

meelde, et 1991. aastal võttis Ülemnõukogu vastu põhimõttelise otsuse: lähtuda tuleb enne 1940. aastat kehtinud seadustest. Selle otsustuse mõte seisneb selles, et Eesti õigussüsteemi mudeli valikul tuleb eeskujuks võtta Kesk-Euroopa õigusmudel. Minu hinnangul on seda ka tehtud. Seega saab rääkida meie õigussüsteemi uuest, tänapäevasest ülesehitamisest, mis põhineb seadusõigusel ning mille raames on võimalik ja vajalik teatud ulatuses otsida ja leida eeskujuväärivat Euroopa riikide mandri-euroopaliku õiguskultuuri ideel põhinevaist õiguskordadest.

Juba mainitud konverentsil – see toimus 1998. aastal – lausus toonane justiitsminister, et "...üks meie edu aluseid on olnudki see, et meil on olnud kogu aeg selge siht silmade ees, mida me oma õigusloomes tahame saavutada". Piltlikult öeldes nägime endi ees juba taasiseseisvumise alguses neid sihte, kuhu on tarvis jõuda.

Õigussüsteemi probleemid

Sihtide seadmisel nägime ka võimalikke probleeme ja koguni ohtusid. Küsisime, milline on meie oma potentsiaal ja analüüsivõime, et neid paljusid aspekte, mis on iseloomulikud õiguse arengule ja mõjudele tänapäeval, vajalikul määral arvesse võtta. Suhteliselt kiiresti arenevate õigussüsteemidega riikide üks ohte on see, et eeskuju püütakse võtta eri kohtadest, sellest, mis kusagil hästi toimib. Kuid sellise käitumise tulemusel kujuneb sisemiselt vastuoluline õigussüsteem, mis antud riigis ei pruugi toimida. Loomulikult ei saa meil Eestis olla eesmärgiks originaalse õiguse loomine, kuid sama selge peab olema see, et igasuguse ülevõtmise, eeskju ja mudeli puhul tuleb aluseks võetud "toormaterjali" analüüsida otsustamaks, kuivõrd üks või teine lahendus meile sobib, millised on ühe või teise lahenduse prognoositavad toimed.

Tegelikkus on meile näidanud, et õigussüsteemi kujundamisel tuleb eristada õiguse enda sees eksisteerivaid suuri valdkondi: eraõigust, avalikku õigust ja karistusõigust. Eraõiguse puhul saame rääkida suuremast unifitseeritusest, ulatuslikuma harmoneerimise võimalustest. Avaliku õiguse puhul on vaja olla teiste riikide eeskujude rakendamisel ettevaatlikum. Nimelt määrab avaliku õiguse n-ö mudeli Eesti Vabariigi põhiseadus. Kui eraõiguse jaoks ei anna põhiseadus selgeid aluseid ja piire, siis avalik õigus on põhiseaduse poolt määratud. Karistusõigus on kusagil eraõiguse ja avaliku õiguse vahepeal. Ilmselt on karistusõiguses üldtunnustatud reeglite ülevõtmine selgem ja võib-olla lihtsamgi kui nt riigi- ja haldusõiguses.

Küsimus, missugused on seadustes sisalduvad lahendused, on väga suure tähtsusega. Juristid peavad teadma, et Euroopa õiguse hiigelhoone – kui kasutada R. Davidi sõnu – *„Corpus juris civilis“* e retseptsiooni ehk ülevõtmise esimene katse ebaõnnestus, sest seda püüti teha mehhaaniliselt. Uude aega ja ruumi püüti inkorporeerida kunagi kehtinud õigust. Õnnestus Rooma õiguse retseptsiooni teine katse, kui oli kunagi kehtinud õigust tundma õpitud, see uue ühiskondliku tegelikkuse jaoks lahti mõtestatud ja sellele oma kaasaja tähendus antud.

Nagu näeme, on õiguslike regulatsioonide mõjul ja selle hindamisel Euroopa õiguskultuuri kontekstis pikk ja õpetlik ajalugu, sellest õppimata jätmise oleks suur viga. Heameel on

märkida, et kuigi Eesti juristkonnas tehakse mõjude uurimisel esimesi olulisi samme, on tehtav töö leidnud toetust riigilt. Ma pean silmas Tartu Ülikooli vastavasisulisi uuringuid. Aastast 1996 on riik finantseerinud TÜ avaliku õiguse instituudi teadusteemat "Eesti rahvusliku avalik-õigusliku õiguskorra reform: kontseptuaalsed lähtepositsioonid, õigustloovad aktid, tõlgendamisstandardid, õiguslik otsustus" ning käesolevast aastast ainsat analoogilist teemat "Eesti avaliku õiguse reformi realiseerimine Euroopa Liidu õiguskorraga ühinemisprotsessi kontekstis". See tähendab seda, et otsustavalt on päevakorda tõusnud avaliku õiguse reformi elluviimisel (realiseerimisel) tekkivate küsimuste läbitöötamine. Väga oluline on siin sotsiaalse tausta ehk mõjude analüüs, sest ainult nii saab pakkuda edaspidi täiuslikumaid lahendusi. Tänapäevane õiguse tunnetusviis – *multi level approach* – räägib sellest, et just õigusega relevantne tegelikkus on koht, mis "tarnib" toormaterjali teoreetiliste kontseptsioonide jaoks, mida seadusandluse kaudu on võimalik rakendada jälle õigusliku tegelikkuse immanentseks osaks.

Aeg ei peatu

Rääkides ühinemisprotsessist EL-i õiguskorraga, olgu mainitud, et EL-i liikmeks olek lisas Soome õiguskorda ligikaudu 40 000 trükilehekülge seadustekste. Nii kujutabki EL-i seadusandlus alati teatud interventsiooni liikmesriikide õiguskorda. Tegemist on kahtlemata valdavalt objektiivse protsessiga, mis võib endaga kaasa tuua mitte ainult positiivset, vaid ka negatiivset.

Sotsiaalne konflikt võib avalduda nii mikro- kui ka makrotasandil. Lähtudes mingist sotsiaalse staatuse grupist, võib rääkida mikrotasandist. Kui aga välja tuua konflikt indiviidi ja eri ühiskondade vahel, on tegemist makrotasandi konfliktiga. Seepärast ei kujuta juristid ette, et õiguse regulatiivsest mõjust oleks võimalik tänapäevaselt kõnelda ilma EL-i ja selle liikmesriikide teaduslik-praktilist kogemust põhjalikult teadmata-tundmata. Lähtuda tuleb kolmest aspektist, pidades silmas seda, mis osas EL-i õigus unifikseerib, mis osas harmoneerib ja mis osas koordineerib.

Toon mõned näited avalikust õigusest. Kuni viimase ajani olid Eesti õiguskorras realiseerimata õiguse kui korrareeglitega asjade alluvus, taandamine, asjaajamise ametlik kinnitamine, menetlustähtajad haldusmenetluses, riigivastutuse küsimused jms. Just Euroopa kogemust ja mõju-uuringuid arvestades, tagamaks haldussuutlikkust, olime Eestis kindlad, et nimetatud probleemide lahendamiseks on vaja seaduse tasemel regulatsioone. See kõik kinnitab tõsiasja, et mõjude tundmaõppimine ületab nüüd – ja on seda õigupoolest teinud juba ammu – rahvuslike õiguskordade suhteliselt kitsad piirid ning siirdub teistesse rahvuslikesse õiguskordadesse supranatsionaalsete õiguskordadeni välja.

Majandusteadlased, rääkides Eesti integratsioonist EL-iga ja eristades selles kolme lähenemistasandit – nominaalset, reaalselt ja institutsionaalset –, juhivad juba praegu tähelepanu sellele, et EL-iga peetavate läbirääkimiste võtmeaspekt on see, et Eesti peaks hoiduma niisuguste sätete ülevõtmisest, mis toovad kaasa kiire hinnatõusu ja vähendavad seetõttu riigi konkurentsivõimet. Veelgi enam, majandusteadlased prognoosivad, et EL-i integratsioon, keskendudes pms kolmele sektorile – keskkonnakaitse, sotsiaalsfäär ning põllumajandus –, asetab seadusandluse ühtlustamisele EL-i nõuetega Eestile raske koorma.

Kuna aga Eesti valitsus on deklareerinud, et põllumajanduspoliitika ühtlustatakse nn ühtse põllumajanduspoliitikaga (CAP) ja sellega seonduvate poliitikatega, toob säärane otsus endaga kaasa märkimisväärse kodumaise hinnatõusu. Igatahes soovivad majandusinimesed šoki ärahoidmiseks suhtuda väga tõsiselt üleminekuperioodide väljakauplemisse.

Probleemide rohkus ei peaks meid sundima aega maha võtma. Kuid just selliseid ettepanekuid on viimasel ajal mõne Eesti poliitiku ja ühiskonnategelase suust ja kirjast kõlanud. Probleemide lahendamiseks tuleb nende kallal tööd teha! Aeg ei ole kunagi peatunud ega peatu ka nüüd. Õigupoolest polegi võimalik aega peatada ning sellepärast tuleb ajaga kaasas käia.

Õigusökonoomiline aspekt

Vähetähtis pole noortes demokraatias seegi, et see pool, kelle käes on avalik võim (riik), võib suurendada oma mõju nõrgemale poolele kuni selleni, et ta teeb võimatuks tegeliku juurdepääsu õigusele. Seepärast kuulub kindlasti meie tänaste probleemiasetuste juurde ühe võimaliku aspektina arupidamine selle üle, kas teatud situatsioonis tasub üldse kasutada õigusega mõjutamist. Jutt on situatsioonidest, kus mitteõiguslike vahendite regulatiivne toime saab olla tõhusam. Pole saladus, et mõnikord tõukab õiguslike vahendite kättesaadavus ise sotsiaalsele konfliktile. Samas peaks meile olema õpetlik mõte sellest, et probleemide (konfliktide) kordumine majanduslikul, poliitilisel ja rahvuslik–kultuurilisel tasandil on viinud mõnikord selleni, et loobutakse õiguslikust reguleerimise vahendist. Kuid see "jõupingutus" läheb ühiskonnale rohkem maksma, kui seda oleks juriidiline lahendus. Seega kuulub mõjude analüüsi juurde kindlasti õigusökonoomiline aspekt.

Õiguse regulatiivsete mõjude uurimine on Eestis algusfaasis. Samas tunnetatakse selle tähtsust ja tähendust mitte ainult juristide ringkonnas. Õigusloomingu sotsiaalne mehhanism on keeruline, dünaamiline, mitmeaspektiline. On heameel tõdeda, et mõjude hindamise praktika on päevakorral EL-is ja kandidaatriikides. Vaatamata hindamise praktika eripalgelisusele on jõutud nn hea õigusloome ühtlustamiseni, koguni teatud standarditeni. Olen veendunud, et ka Eestis jõuab regulatiivsete mõjude analüüs komplekssemal kujul Riigikogusse, sest Riigikogu juhatuse eeskirjades on see sisuliselt juba olemas.

Kasutatud kirjandus

Endicott, T. A. O. (1999). Linguistic Indeterminacy. – Oxford Journal of Legal Studies, Vol 19, No 1, 690.

Fish, S. (1999). Response. Interpretation is not a Theoretical Issue. – Yale J. L. & Human, Vol 11, No 2, Summer, 514–515.

Jääskinen, N. (1996). Kohanemine euroopaliku seadusandlusega. Üldisi tähelepanekuid ja Soome kogemusi. Helsinki.

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

Kaugia, S. (2000). Sotsiaalsest konfliktist ja selle reguleerimisest. – Akadeemia, nr 7, 1483–1504.

Narits, R. (1997). Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Õigusteabe AS Juura.

Narits, R. (1999). Comprehension of the Constitution (from the Communitarian Point of View). – Juridica International IV. Law Review University of Tartu, 3–10.

Oviir, S. (2000). Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest. – Riigikogu Toimetised 2, 13–19.

Turk, A. (1978). Law as a Weapon in Social Conflict. – The Sociology of Law: A Conflict Perspective. Eds C. E. Reasons, R. M. Rich. Toronto: Butterworth.

Varblane, U. (2001). Eesti ühinemine Euroopa Liiduga kui konvergenstsiptsess. – Riigikogu Toimetised, 3, 172–183.

Varul, P. (1999). Eesti õigussüsteemi taastamine. – Juridica, nr 1.