

Seadusloomefoorum Themis kodanike ja kodanikeühenduste teenistuses

Ülo Siivelt (RiTo 5), Eesti Õiguskeskuse infoosakonna juhataja

Sihtasutus Eesti Õiguskeskus on kahe viimase aasta jooksul käivitanud kodanikeühiskonna kaasamiseks seadusloomesse projekti, millega on kõigil huvilistel võimalik osaleda Eesti ühiskonnale olulisimate seaduseelnõude väljatöötamises.

Kirjutasin 2000. aasta veebruaris Riigikogu Toimetiste avanumbris, kuidas SA Eesti Õiguskeskus viis läbi esimesed katsetused kodanike kaasamiseks seadusloomesse (Siivelt 2000). Järgnevalt annan ülevaate sellest, kuidas oleme kahe aastaga selles suunas edasi liikunud. Keskendun viimase aasta tulemusele ja jätan antud valdkonnaga seotud teoreetilised arutlused mõne teise artikli teemaks.

Aastani 2000 olid Eesti Õiguskeskuse sihtrühmaks ainult juristid, eriti kohtunikud ja prokurörid, kellele oleme 1995. aastast andnud täiendusõpet. 1998. aastal lõime juristide omavaheliseks suhtlemiseks nn juristide listi, millega liitus peagi suur hulk mittejuriste, kes vajasisid ka juriidiliste probleemide üle arutamiseks kanalit. Tegemist on e-posti listiga, millel oli veebipõhiseks muutumisel üle 1200 liikme, praegu on kodulehe registreeritud kasutajate hulk 2500. Listi haldamisega saime üpris hea ettekujutuse õigusprobleemidest, sh seaduste ja seadusloomega seonduvast. Et juristid pole ainsad, kel peaks olema õigus seadusloomes sõna sekka öelda, alustasime kodanike seadusloomesse kaasamise kontseptsiooni väljatöötamist. Sündis projekt, mille peaesmärk on kommunikatsiooni parandamine avaliku sektori ja kodanikkonna (eriti kolmanda sektori) vahel. Tahtsime kaasa aidata seaduste kvaliteedi parandamisele, et kõik inimesed saaksid Interneti kaudu osaleda ühiskonnale tähtsate seaduste tegemisel neid kritiseerides, täiendades ja parandades. Samas sai sihiks ka kolmanda sektori koolitamine, kuidas seadusloome protsessis osaleda ja seda efektiivselt mõjutada.

2000. aasta juunis käivitus "Avaliku sektori ja kolmanda sektori õigusloomealase koostöö arendamise projekt". Projekti toetab Avatud Eesti Fondi nõukogu poolt Balti–Ameerika partnerlusprogrammi raames loodud stipendiumifond, mida finantseerivad Ameerika Ühendriikide Rahvusvahelise Arengu Agentuur (USAID) ja Avatud Ühiskonna Instituut (OSI).

Seadusloomefoorum Themis

Projekti peaülesanne oli luua kodanike(ühenduste) ja seaduslooja vahele Interneti-kanal – seadusloomefoorum. Kanal nägi ilmavalgust 22. märtsil 2001, mil Eesti Õiguskeskus avas oma koduleheküljel esimesena Eestis seaduseelnõude arutamise ja ettepanekute tegemise foorumi – seadusloomefoorumi Themis (oma nime sai foorum kodulehe kasutajate vahel korraldatud konkursiga kreeka mütoloogiast hästi tuntud kinniseotud silmadega, kaale käes hoidva õigusjumalanna Themise järgi).

Themis ei ole iseseisev portaal, vaid integreeritud Eesti Õiguskeskuse kodulehekülje üheks osaks. Selle peamine põhjus on hoida sidet sadade kodulehekülge kasutavate juristidega. Kogu Eesti Õiguskeskuse kodulehe oluline lisaväärtus on võimalus tellida kõiki õiguslaseid

uudiseid ja foorumite teateid oma isiklikku e-postkasti. Nii ei pea huviline pidevalt külastama kodulehekülge. Eriti vajalik on see neile, kes kasutavad Interneti-ühenduseks modemi abi.

Mida kujutab endast seadusloomefoorum Themis? Nagu Eesti põhiseaduse §103 sätestab, on seaduste algatamise õigus Riigikogu liikmel, fraktsioonil ja komisjonil ning valitsusel. Presidendil on seaduste algatamise õigus põhiseaduse muutmiseks. Otsustasime algusest peale teha panuse valitsuse algatatud eelnõudele, sest ministriumides loodavad seaduseelnõud moodustavad suure enamuse. Viimase statistika järgi on Riigikogus viimase kolme aasta jooksul vastu võetud seadustest 90,1% algatanud valitsus (Sillajõe 2002). Jälgides valitsuse poolaasta tööplaan, teeme valiku 10–15 seaduseelnõu osas. Seejärel jälgime nende eelnõude ettevalmistamist. Uurime, kas eelnõu ettevalmistamisse on kaasatud valitsusväliseid kolmanda sektori organisatsioone ja pakume eelnõu autoreile oma abi. Hoiame nendega sidet, et ise teada ja omakorda anda huvilistele teada, millal eelnõu saab kommenteerimisvalmiks ja jõuab Themisele.

Seaduseelnõu foorumile saamine pole eesmärk omaette, tähtis on tulemus – kui palju inimesi võtab vaevaks tutvuda eelnõu ja selle seletuskirjaga ning sõandab teha oma ettepanekuid, et lõppkokkuvõttes sünniks parem seadus. Meie omalt poolt oleme pakkunud huvilistele võimaluse esitada küsimused otse eelnõu autoreile. Oleme ka lisanud eelnõufoorumile Interneti-linke ajakirjanduses eelnõu puudutavaile artiklitele. Saadud ettepanekute põhjal on valminud hulk dokumente, mis on edastatud eelnõu ettevalmistavale ministriumile ja/või Riigikogu vastavale komisjonile.

Diskussioonide parema tulemuslikkuse saavutamiseks otsustasime eelmise aasta lõpul rakendada ka reaalsete ümarlaudade abi, töötades välja oma formaadi, kuidas jõuda eelnõu parandamiseks arvestamist väärivate tulemusteni. Alustuseks saavutame kokkuleppe eelnõu autoritega presentatsiooni suhtes, seejärel anname sõnajärje huvirühmade esindajaile. Selline koostöövorm tagab ühtlasemad ja kvaliteetsemad ettepanekud ning aitab vältida asjatundmatust.

Aasta tulemused

Alates seadusloomefoorumi Themis avamisest möödunud aasta 22. märtsil, on avalikkusel olnud võimalus kaasa rääkida 15 seaduseelnõule, neist kaheksale on saadetud arvestatavaid ettepanekuid. Kõigi ettepanekutega saab tutvuda Themise koduleheküljel vastava eelnõu lingi all. Sealt leiab ka ümarlaudade protokollid ja ümarlaudade ettepanekud eelnõu menetlejaile.

Järgnevalt tooksin välja mõne näite eelnõudest, millel on olnud Themisele pretsedenti loov tähendus.

Esimese eelnõuna tõstaksin esile avaliku teenistuse seaduse eelnõu, millega lõime pretsedendi foorumi kontseptsiooni paikapidavusest. Foorumilt saadud esimesed ettepanekud saatsime justiitsministriumile, kust saime positiivse vastuse: mitu ettepanekut on jõudnud seaduseelnõusse. Eelnõu on praegu Riigikogu menetluses.

Teise suurema eelnõuna algatasime diskussiooni praegu meedias hästi tuntuks kirjutatud ravikindlustuse seaduse eelnõu üle. Eelnõu kommenteerimise tegid keeruliseks eelnõu eri versioonid (valitsusse jõudis kolmas versioon). Sellest eelnõust alates jätsime kommentaatoreile tutvumiseks üles ka eelnõu varasemad versioonid, et oleks võimalik jälgida, kuidas on liikunud eelnõu autorite mõte ja kuidas see on väljendunud uuemas versioonis. Kahjuks ei vaevunud sotsiaalministeerium meie ettepanekuile vastama. Lugeses hiljem valitsusväliste organisatsioonide tehtud ettepanekute nimekirja eelnõu seletuskirja lisas, ei leidnud meie ettepanekuist jälgegi, nagu poleks neid kunagi tehtud. Kahtlemata oli seegi kogemus, millest õppida. Praegu on eelnõu Riigikogu menetluses.

Õppetoetuste seaduse eelnõusse tehti Themisel mõned ettepanekud, mis said haridusministeeriumist väga põhjalikud vastused. Kahjuks jätsid eelnõu autorid arvestatavate kommentaaride kogumiseks liiga lühikese aja. Eelnõu on praegu Riigikogu menetluses.

Äärmiselt oluline nii juristidest kui ka mittejuristidest õigusabi pakkujale on õigusteenuse seaduse eelnõu. Lisaks saadetud ettepanekuile, millele justiitsministeerium vastas ja millest mitut ettepanekut ka arvestas, korraldasime jaanuaris 2002 ümarlaua, mille ettepanekud saatsime eelnõu menetlevale Riigikogu komisjonile. Oma seisukoha esitas ümarlauas õiguskantsler Allar Jõks. Kolme parlamendiliikme ja kahe nõunikuga oli ümarlauas esindatud ka Riigikogu õiguskomisjon. Eelnõu on endiselt Riigikogu õiguskomisjoni menetluses. Jälgime huviga, kas ümarlauas tehtud ettepanekuid arvestatakse.

Tarbijakaitse seaduse eelnõu on omaette pretsedent selles mõttes, et enne kui eelnõu majandusministeeriumist kooskõlastusringile saadeti, korraldasime möödunud aasta detsembris ümarlaua, milles osalesid Tarbijakaitse Liidu ja tema maakondlike mittetulunduslike tarbijakaitseühingute, riigi tarbijakaitseameti, omavalitsusliitude ühenduse ja erinevate organisatsioonide esindajad, kes pakuvad oma majandus- või kutsetegevuses tarbijale kaupu ja teenuseid. Kokku osales ümarlauas 28 inimest 20 organisatsioonist. Kuni ministeeriumidevahelise kooskõlastuseni oli Themises võimalik eelnõu kommenteerida vaid ümarlauas osalenuil – see oli eelnõu autori soovil kinnine foorum. Praegu on foorum avatud kõigile, sest eelnõu on saanud avalikuks. Lisandunud ettepanekud saadame taas majandusministeeriumile ja kui neid piisavalt ei arvestata, siis ka eelnõu menetlema hakkavale Riigikogu komisjonile.

Väga heaks näiteks, kuidas üks kodanikeühendus oskab meie abi kasutada, on Eesti Kutsehaigete Liit. Just nende initsiatiivil panime eelnõu kommenteerimiseks Themisesse. Nad edastasid sinna terve paketi juhatuse ja volikogu nimel(!) põhjalikult läbitöötatud ettepanekuid tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõule. Ettepanekud on edastatud Riigikogu majanduskomisjonile, kes eelnõu menetleb. Ootame tulemusi.

Tõestamaks, et peaaegu iga suurema seaduse loomist võib käsitada omaette juhtumina, võiks näitena tuua soolise võrdõiguslikkuse seaduse eelnõu loo. Tegemist on sotsiaalministeeriumis väljatöötatud eelnõuga, mille teema – sooline võrdõiguslikkus – kätkeb endas uskumatult palju ühiskonnas juurdunud eelarvamusi. Paljude meelest pole sellist seadust vajagi. Naised ei pea olema võrdsemad kui mehed, on paljude meeste

tavaarusaam võrdõiguslikkusest. Selline mõttelaad kumas läbi Riigikoguski, kui lugeda eelnõu esimese lugemise stenogrammi.

Samal ajal on justiitsministeerium välja töötanud oma, võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõu, mis sisaldab ka soolise võrdõiguslikkuse osa ehk dubleerib selles osas sotsiaalministeeriumi eelnõu. Eesti Õiguskeskus kutsus märtsis 2002 kokku ümarlaua, milles keskenduti mitte niivõrd eelnõudele, kuivõrd sellele, kuidas tagada üldse soolist võrdõiguslikkust. Ümarlaua lõppedes oli enamiku soov, et valitsus ei võtaks sotsiaalministeeriumi eelnõu Riigikogu menetlusest tagasi, sest sooline diskrimineerimine puudutab kogu elanikkonda ja vajab seetõttu eraldi seadust.

Täpsemalt saate asjasse puutuvate dokumentidega tutvuda Themise kodulehel. Ettepanekud saadeti eelnõu menetlevale Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja Vabariigi Valitsusele. Praegu saab Themisel kommenteerida juba ka justiitsministeeriumi võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (26. aprilli versioon).

Ei saa mainimata jätta ka juba kehtima hakanud hasartmängumaksu seadust, mille eelnõu ettevalmistamise protsess on kujukas näide, kuidas täitev- ja seadusandlik võim ei tohiks kolmanda sektori organisatsioonidega käituda. Selle seaduse kohta leiab hea ülevaate Themisest, kus on samm-sammult jälgitud eelnõu menetlemist Riigikogus, kuni president märtsi lõpus seaduse välja kuulutas.

See oli lühiülevaade Themise ühe aasta tulemustest kodanike ja kodanikeühenduste kaasamisel seadusloomesse. Senised tulemused annavad lootust, et lumepall on hakanud veerema ning inimestes taastumas usk, et nende arvamusi ja kogemusi peetakse arvestamisvääriliseks. Lähendamaks end veelgi kodanikeühendustele, avas Eesti Õiguskeskus Themise 1. sünnipäeva puhul kolmandale sektorile oma kodulehekülje (<http://www.lc.ee/3s>), kust saab värsket teavet, kus ja millal oodatakse kodanikeühendusi konverentsides, seminarides jm koolitusüritustes osalema. Teadetetahvliit leiavad valitsusvälised organisatsioonid vajalikku infot neid puudutavate uute seaduste või rahastamisvõimaluste kohta. Sellise kodulehekülje käivitamine eeldas häid kontakte ja paljude valitsusväliste organisatsioonide usaldust. Usalduse tekkimisele on kindlasti kaasa aidanud pikaajaline koostöö Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (vt <http://www.ngo.ee>) ja tema tugikeskustega Eestimaa eri paikades. Palju uusi koostööpartnereid on aidanud leida Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua Esinduskogu endised ja praegused liikmed (vt <http://www.emy.ee>).

TOM ja Themis

Möödunud aasta 25. juunil avati otsedemokraatiaportaali Täna Otsustan Mina ehk TOM, mille eesmärk on rahva osaluse suurendamine riigi otsustusprotsessides. Paraku see osa, mis puudutab seaduseelnõude kommenteerimise poolt, on jäänud liiga tagasihoidlikuks nii oma teostuses kui ka sisus.

Nii leiab menüüs "Ministeeriumide eelnõud" alt küll kümme seaduseelnõu teksti, kuid lugeda saab vaid kolme seletuskirja. Tähtis on, et kõik eelnõuga seonduvad andmed ja argumendid

oleksid vähemalt Internetis kättesaadavad – siis on igal huvilisel võimalik eelnõusid ise analüüsida (Kasemets 2000). Informatsioonita pole võimalik saada väärilisi ettepanekuid. Themise projektimeeskond on palju vaeva näinud just taustinfo lisamisega eelnõude foorumitele. Nii leiab sealt ka Interneti–linke eelnõu puudutavaile ajaleheartikleile ja ametlikele pressiteadetele, presentatsioonifailidele jpm. TOM–is ei ole lugejal alati võimalik aru saada, missuguse eelnõuversiooniga on tegemist, sest dokumendil ei ole kuupäeva. Samas peab kiitma eelnõude sissejuhatavaid tekste, mis aga ei vabanda seletuskirjade puudumist eelnõu juures. Mis puutub TOM–ile tehtud kodanike ettepanekuisse, siis need on tihti väga asjalikud ja vajaksid paljudel juhtudel ellurakendamist ja vastavasse õigusaktidesse lisamist. Ootan suure huviga TOM–i tegijailt aasta möödudes pikemat analüüsi kordaläinust. 23. aprilli ETA pressiteatest selgus, et mitmesajast TOM–is tehtud kodanike ettepanekust on ministeeriumidest positiivse vastuse saanud 40. Seaduseelnõudele tehtud ettepanekuist ei leia kahjuks ridagi.

Kui võrrelda kahte portaali, siis laiemale üldsusele on rohkem tuntud muidugi TOM, sest selle patroon oli endine peaminister Mart Laar. Kummagi portaali sisukuse hindamise jätaksin lugeja otsustada (vt tabelit).

Tabel. Themise ja TOM–i võrdlustabel

	Seadusloomefoorum Themis http://www.lc.ee/themis	Otsedemokraatiaportaal TOM http://tom.riik.ee
Sihtgrupid	kodanikud, kodanikeühendused (kolmas sektor), kõik õigushuvilised ja juristid	piiritlemata
Projekti eesmärgid	<p>kodanike ja kodanikeühenduste seadusloomesse kaasamine: koostöövõrgustiku loomine, diskussioonid, ettepanekud, koolitus.</p> <p>Riskid – ametnike ignorantsus ettepanekute arvestamisel, risk, et Riigikogus heidetakse ettepanekud kõrvale.</p> <p>Positiivne – absurdsed ja ebasüüdsad ettepanekud ei jõua foorumile, otsese poliitilise mõjutamise ohu puudumine, mille tagab tegevuse läbipaistvus</p>	<p>ideede ja üksikettepanekute menetlemine, seaduseelnõude kommenteerimine.</p> <p>Riskid – absurdsed ja vastukäivad ettepanekud, ametnike ignorantsus ettepaneku arvestamisel, ebaratsionaalne algatada üksiku idee pärast seadusemuudatust, risk, et Riigikogus heidetakse ettepanekud kõrvale.</p> <p>Positiivne – saab häid ideid ja üksikettepanekuid, annab ülevaate rahva hinnanguist</p>

Sihtgruppide juriidiline nõustamine	olemas	puudub
Ligipääs seaduseelnõudele võimalikult varajases staadiumis	olemas, kuid sõltub ministereeriumidest ja nende ametnikest	eelnõusid saab kommenteerida alles pärast kooskõlastusringile saatmist
Diskussiooni kaasatakse ka eelnõu autor(id)	olemas	puudub
Eelnõude põhjal arvamuste saamiseks küsimustike koostamine	vastavalt vajadusele olemas	puudub
Võimalus tellida arutelusid e-postkasti	olemas	puudub
Vastavalt eelnõule kaasatakse diskussiooni spetsialiste ja eksperte	olemas	puudub
Kontaktid valdkonna huvirühmadega	loodud on osalemisest huvitatud isikute ja organisatsioonide andmebaas	puudub
Ettepanekuist tehakse kokkuvõtte ja taotletakse ministereeriumilt vastust	olemas	iga idee-ettepanekut käsitletakse eraldi, puudub terviklik ülevaade. Eelnõude puhul puudub sellekohane tagasiside
Koolitusseminaride korraldamine Themise ja õigusloomeprotsessi tutvustamiseks	sügisel ja kevadel maakonnakeskustes	puudub
Eelinfo ettevalmistatavatest seaduseelnõudest	toetatakse Vabariigi Valitsuse tööplaanile, valik avaldatakse kodulehel	puudub

Eelnõude lahtiseletamine ning lisainfo hankimine ja levitamine	olemas	olemas vaid eelnõu tutvustus, paljudel seaduseelnõudel puuduvad seletuskirjad
Vajadusel ümarlaudade korraldamine	olemas	puudub
Seadusloomega seotud uudised ja lingid meediale	olemas	puudub
Lisaväärtused	kolmanda sektori kodulehekülge www.lc.ee/3s . Tugiteenused – õiguslased uudised; üldine õigusteemaline (toimiv) arutelufoorum; õiguslaste linkide kataloog, ajaleht Õigus Teada jpm	otsene side täitevvõimuga – ettepanekud edastatakse peaministri resolutsiooniga riigiaparaadis menetlemiseks
Seisuga aprill 2002	Kasutajate arv 2500	Kasutajate arv 3500

Selge on, et kodanike ja kodanikeühenduste ühiste pingutusteta Themis ei eksisteeriks. Nende esitatud kommentaarid ja ettepanekud on enamjaolt olnud väga asjalikud ning sellel, et enamik neist pole juristid, ei oma mingit tähtsust. Kiitvaid hinnanguid Themisele on andnud ka seadusloome asjatundjad ja ühiskonnateadlased. Ka üliõpilased on avaldanud soovi Themise põhjal uurimustöid teha. Möödunud sügisel Tallinnas Eesti Õiguskeskuse korraldatud õigusloome kvaliteeti käsitletud rahvusvahelisel konverentsil (vt <http://www.lc.ee/themis> – infomaterjalid alt) rõhutati korduvalt, kui vajalik on demokraatlikus ühiskonnas sellise avaliku kanali olemasolu.

Kindlasti pakub Themis arenemisruumi koostöök nii seadusloojaile, kodanikele kui ka projektimeeskonnale. Loodan, et ka Riigikogu liikmed ja nõunikud õpivad hindama kodanikeühenduste üha kasvavat rolli ühiskonnaelu korraldamisel ja seadusandlikul reguleerimisel. Miks mitte kasutada selleks siis poliitiliselt sõltumatut seadusloomefoorumit Themis?

Kasutatud kirjandus

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

Kasemets, A. (2002). Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 4, lk 102–112.

Narits, R. (2002). Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised 4, lk 97–101.

Siivelt, Ü. (2000). Kui kodanik soovib osaleda seadusloomes. – Riigikogu Toimetised 1, lk 271–272.

Sillajõe, S. (2002). Short Statistics of Law-making.<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/>.
<http://www.lc.ee/themis>.
<http://www.lc.ee/foorum/lc/>.