

Kui kodanik soovib osaleda seadusloomes

Ülo Siivelt (RiTo 1), Eesti Õiguskeskus

Viimasel ajal on Eestis hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama osalusdemokraatiale ehk lahti seletatuna väljaspool riigivõimuasutusi seisvate huvigruppide kaasamisele õigusloomesse. Esimeseks suuremaks sammuks avatuse poole tuleb kahtlemata pidada võimalust jälgida Internetist Riigikogusse saadetud eelnõude menetlemist, võimalust lugeda stenogramme ja vaadata–kuulata Riigikogu istungeid. Kuid see on seadusloome puhul vaid jäämäe veepealne osa, kus me näeme seaduseelnõusid juba peaaegu valmiskujul. Riigikogu seinte vahel ei õnnestu tihti seaduseelnõu sisu ja vastuvõtmist poliitikutest vähemuselgi mõjutada, rääkimata siis tavakodanikust. Katse tungida “allapoole vett” ehk siis seadusloome köögipoollele on teinud Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, kus pandi alus kodanike kaasamisele seadusloomeprotsessi.

Eesti Õiguskeskuse infoosakond avas 1. septembril 1998. aastal infolisti, mis on mõeldud juristidele ja juurahuvilistele. Listiga liitumiseks on Õiguskeskuse kodulehel (<http://www.lc.ee>) aken, kuhu iga inimene võib kirjutada oma elektronposti aadressi. Erinevalt tavapäraest listidest kõrvaldab listi haldaja kirjakerjutaja aadressi, muutes saatja seeläbi anonüümseks.

Listis tekkis kaks ala–listi ehk omaette gruppi, kus ühed soovisid vaid edastatavat informatsiooni ja teine grupp, kes oli huvitatud küsimuste–vastuste laadsest arutelust. Praeguseks on list kasvanud arvestatavaks infoallikaks rohkem kui 650–le juristile, riigiametnikule ja juurahuvilisele. Arutelud on kulgenud küsimuste–vastuste vormis ja on osutunud vägagi efektiivseks abiliseks nii juristidele kaasuste lahendamisel kui mittejuristidele konkreetsetele probleemidele soovitusel (lahenduste) saamisel.

Tihti kritiseeriti listis üht või teist seadust ning toodi välja seadusandja möödalaskmisi. Sellest lähtuvalt tekkis idee anda listi liikmetele võimalus ise seadusloomes kaasa rääkida. Saabunud ettepanekute põhjal kuulutas Eesti Õiguskeskus välja registreerimise omaette listi arutlemaks võlaõiguse seaduse eelnõu 37. peatüki Tööleping üle. Selleks pidi huviline registreeruma kodulehel (<http://www.lc.ee/arutelu/>), kus asub ka Internetilink eelnõule. Vastukaja oli ootuspäraselt aktiivne ja gruppi registreerus kümneid huvilisi. 8. novembril 1999. aastal kuulutas listi haldaja foorumi avatuks. Esimene samm osalusdemokraatia suunas oli astunud.

Milles seisneb selle projekti mõte? Kasu on kahepoolne. Ühelt poolt saavad diskussioongrupi liikmed loodetavasti mõjutada loodavat õigusakti oma kogemuste ja teadmistega. Teiselt poolt saavad eelnõu autorid diskussioongrupilt kasulikke lisateavet ja märkusi, mis peaks kokkuvõttes tõstma õigusaktide mõju ühiskonnas ja parandama ehk ka normitehnilist kvaliteeti. Samuti peaks projekt muutma seadusloomet läbipaistvamaks ja efektiivsemaks, aidates kokku hoida kulutatavaid ressursse ja vältida võimalikke vigu eelnõu rakendamisel igapäevaelus.

Artikli kirjutamise ajal oli antud eelnõugruppi registreerunud üle 60 inimese ja nelja nädalaga oli grupp vahetanud 39 sisukat e-kirja. Olgu siinkohal toodud võrdlus USA-s toimivate sarnaste listidega, kus näiteks Randy Winn (USA Washingtoni Osariigi Advokatuuri webmaster) on kirjeldanud *TechnoLawyer Discussion List*¹-is sellise grupi tööd niimoodi: "Paar nädalat enne eelnõu esitamist (valmimistähtaega) loodi eelnõu arutamiseks spetsiaalne diskussioonigrupp. Kahe nädalaga saadi eelnõu teemal 80 e-kirja, mis oli palju enam kui osati oodata."

Arvestades mastaapide vahet ja fakti, et selline diskussioonigrupp on Eestis moodustatud ilmselt esimest korda, peaks esialgsed tulemused olema lootustandvad, et projekti edasi arendada. Oma rahulolu on väljendanud ka eelnõu autorid ise, kes samuti diskussioonigrupi arutelusid jälgivad.

Läbirääkimiste tulemusel keskkonnaministeriumiga kaasati seaduseelnõude arutelude projekti esimesed seadusloomega tegelevad ametnikud. Tihedas koostöös eelnõu autoritega sündis diskussioonigrupp kaitstavate loodusobjektide seaduse muutmise seaduse eelnõu arutamiseks. Ka selle grupi arutelud on hoolimata kitsast spetsiifikast osutunud viljakaks.

Kuna projekt on käivitatud alles hiljuti, siis seisab põhjalikuma analüüsi tegemine alles ees ja võib võimalikuks saada juba järgmistes RiTo numbrites. Põhjalikumalt tuleks uurida kindlasti teiste maade vastavaid kogemusi. Seejuures õnnestub ehk samm-sammult murda ka kitsa ametkondlikkuse barjääre ja selgitada üha suuremale hulgale seadusloomega tegelevatele inimestele osalusdemokraatia printsiipe.

Nii on Tartu Ülikooli õigusteaduskonna riigi- ja haldusõiguse professor ja vastne dekaan Kalle Merusk seisukohal, et kui õiguslik regulatsioon käsitleb üldist mateeriat (tsiviilõigus, sotsiaalhoolekande õigus, tööõigus jne), siis tulenevalt põhiseaduses sätestatud demokraatia printsiibist, peavad õiguslikud ettekirjutused olema arusaadavad ja mõistetavad igale kodanikule. Kui aga õigus käsitleb spetsiaalseid valdkondi (avalik teenistus, riigikaitse, riigihange jne), siis on oluline, et nendest saaksid aru nn spetsiaaladressaadid. Sellistest seadustest arusaamine eeldab sageli vastavat ettevalmistust ja neid võib liigitada nn justiitsseaduste kategooriasse (Merusk..., 1999). Mitmetes riikides on loodud spetsiaalselt õigusloomega tegelevad institutsioonid, kes abistavad nii parlamenti kui ka täitevvõimu reguleerimiskavatsuste realiseerimisel. Nii võiks projekti rahastamisel kasvada esialgselt julgest ideest realselt toimiv keskkond, mis aitab luua paremaid seadusi ja kasvatada seeläbi nii kodanike õigusteadvust kui seadusloojate ühiskondlike vajaduste reaalsemat tunnetamist.

Kasutatud kirjandus

Merusk, K., Kiviorg, M., Sõlg, R., Pilving, I., Olle, V., Möttus, A. (1999)Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, Tartu.

Märkused

1. Vt <http://www.technolawyer.com>

