

## Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal–majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

### 1. Sissejuhatuseks

Käesolev artikkel annab ülevaate esimesest Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade sisunõuetele vastavuse uuringust. Artikkel põhineb MSI raportil, mille täispikk versioon on nähtav ka Internetis (<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4012.html>)<sup>1</sup>. Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjade analüüsimine avaliku halduse ning kodanikeühiskonna teooriate, Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni riikide praktika ja Riigikogu ning Vabariigi Valitsuse õigusloomet reguleerivate aktide alusel toob esile rea moraalseid ning praktilisi probleeme Eesti õigusloomega seotud poliitilises, uurimiselalases ja administratiivses tegevuses. Sellest tulenevalt on uuringu rakendusosas esitatud ettepanek õigusloome kvaliteedi alase riikliku programmi algatamiseks.

Raport on pilotaazuuring, mille teoreetilistes, empiirilistes ning rakenduslikes osades vaadeldakse seaduseelnõude sotsiaal–majanduslike mõjude määratlemise küsimusi. Empiiriline osa keskendub kehtivates normitehnika eeskirjades nõutud eelarvelise, majandusliku, sotsiaalse ning Euroopa Liidu õiguse alase info olemasolu analüüsile. Vaatamata uurimisperioodi lühidusele (6 kuud) ning analüüsitud eelnõude suhteliselt väikesele arvule (n=156), saab esitatud arvandmeid, järeldusi ja ettepanekud kasutada nii Eesti Vabariigi seniste õigusloomeprobleemide hindamisel kui ka järgmise etapi tegevuskavades. Tuumküsimus on: *Mida võiksime õppida Eesti ja teiste riikide seadusloome kogemustest 1992–1999, et Eesti õigussüsteemi põhiseaduse vaimus õigusriikluse suunas edendada?*

Uuringu ülesandepüstitus tuleneb Riigikogu põhiseaduslikest ülesannetest seadusandluses ja riigieelarve kavandamisel, täitevvõimu töö kontrollimisel ja rahva esindamisel, millest omakorda tulenevad Riigikogu Kantselei ülesanded. Et seadused mõjutavad ühiskonna käitumist, heaolu ning riikidevahelist konkurentsivõimet, siis eeldame Riigikogu tasandil osapoolte informeeritust nii seaduste algatamise põhjustest kui ka võimalikest tagajärgedest. Seletuskirjade sisuanalüüs keskendubki selle eeldusega seotud küsimustele.

Seaduseelnõude analüüsi meetodid on Eestis alles kujundamisjärgus, seepärast on artikli ülesandeks ka mõttevahetuse edendamine. Seletuskirjade vaatluse kaudu on seostatud eelnõu algatajate analüütilist suutlikkust, normitehnilisi kvaliteedinõudeid, Riigikogu ülesandeid, täitevvõimu administratiivset suutlikkust ning kodanikeühiskonna tugevdamiseks vajalikke osalusdemokraatia võimalusi<sup>2</sup>.

**Järgneva artikli struktuur** lähtub raportist, sisaldades teooria, empiiria, järelduste ja ettepanekute osi, sh:

2. Seaduseelnõude seletuskirjade uuringu põhjused, eesmärgid ja ülesanded.
3. Uuringu objekt, analüüsiskeem, kriteeriumid ja infokategooriad.
4. Lühülevaade Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsist 1998/1999.
5. Empiirilise uuringu tulemuste kokkuvõte, järeldused ja arutelu.
6. Valik ettepanekuid Eesti õigusloome süsteemi edendamiseks 2000–2003.

## 2. Seaduseelnõude seletuskirjade uuringu põhjused, eesmärgid ja ülesanded

### 2.1. Uuringu põhjusi ja eesmäärke

Seaduseelnõude madal normitehniline kvaliteet on Riigikogu komisjonide tavaline tööprobleem (vt 2.4), kuid selle parandamiseks põhimõttel, *kus viga näed laita, seal tule ja aita*, ei piisa riigi tasandil üksnes arvamustest. Uuringu praktiline põhjus seisnebki vajaduses mõõta empiirilisel, kuidas ja kui võrd eelnõude algatajad valitsuses või Riigikogus arvestavad kehtivate õigusloomet reguleerivate normidega ja samuti (välis)poliitiliselt deklareeritud prioriteetidega. Eesmärgiks oli teada saada, milline on Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjade informatiivsus erinevate algatajate ja vaadeldavate infokategooriate lõikes. Põhitähelepanu pöörati eelnõude rakendamisele kaasnevate majanduslikku, sotsiaalset ja organisatsioonilist laadi mõjude (riigieelarve, riigiasutuste töökorraldus, sotsiaalsete rühmade sissetulekud jm) määramisele. Lisaks tuli leida eelnõude algatajate lõikes, kas seletuskirjas on märgitud seaduse rakendusala tegutsevate organisatsioonide kaasamist ja Euroopa Liidu vastava õiguse analüüsi ning milliseid uuringuid või allikaid on kasutatud. Sotsiaal-majanduslike jm uuringute tellimise ja kasutamise info seondub teiste kategooriatega, sest kui näiteks eelnõu seletuskirjas esitatakse mingeid andmeid, siis tuleks viidata ka allikale, ja teisalt, seaduseelnõude rakendamise planeerimine ju eeldab eeluuringuid ning analüüsi. Seega seaduseelnõude seletuskirjades peaks olema oluline info eelnõu põhjuste ning regulatsiooniga kaasnevate muutuste kohta esitatud arusaadavalt ja adekvaatselt. Sõltumata algatajast, on kõik Riigikogu menetluses olevad eelnõud ning nende seletuskirjad Riigikogu töövõime ja maine kujundajad, mistõttu Riigikogu kui kodanike esinduse huvides on tõsta järk-järgult eelnõude arusaadavust ning informatiivsust. Piisava avalikkusele kättesaadava infota on raske rääkida ka Eesti poliitilise otsustusahela läbipaistvusest kui osalusdemokraatia eeldusest, milleks moraalselt kohustab poliitikuid ning ametnikke Eesti põhiseaduse üldosa säte *kõrgeim võim kuulub rahvale* ja § 44.

Kõik eelnimetatud pilotaazhuuringu teemad on suunatud õigusloomes osalevate institutsioonide koostöö täpsustamisele. Lisaks arutelu ärgitamisele võiks artikkel kaasa aidata Riigikogu menetlusse jõudvate seaduseelnõude kvaliteedisõela tihendamisele ja tõsta seeläbi Eesti avaliku sektori ning seadusandluse tulemuslikkust nii meie endi kui rahvusvahelise üldsuse silmis.

### 2.2. Uuringu rakenduslikud eesmärgid

Eesti seaduste kvaliteeti mõjutava siseriikliku õigusloomekorralduse probleemide, nende põhjuste ja võimalike lahenduste kaardistamise küsimused on töös kokku võetud kuude-seitsmesse ülesandesse:

1) uurida sotsiaal–majanduslike mõjude analüüsi, osalusdemokraatia tavade ja eurointegratsiooniga seotud õigusliku analüüsi kasutamist Eesti seadusloomes, et rikastada sellekohast poliitilist ning akadeemilist arutelu empiirilise andmestikuga ja juhtida tähelepanu lahendamist vajavatele küsimustele;

2) analüüsida, millised seaduseelnõude algatajad (ministeeriumid, Riigikogu komisjonid, fraktsioonid, liikmed) arvestavad rohkem või vähem oma töös:

(a) Eesti Vabariigis täna kehtivate õigusloomet reguleerivate õigusaktidega, sh Vabariigi Valitsuse reglementide (määrus 1.07.1993) ja Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjadega (otsus 22.11.1993);

(b) Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsiooni (ingl k OECD) ja Euroopa Liidu liikmesriikide õigusloomestandardite ja heade tavadega (vt Jacobs 1997; Kellermann 1998; OECD & EC/Phare 1992–98).

3) analüüsida seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsust kui üht olulist infoallikat Riigikogu liikmetele, ametnikele ja Riigikogu Interneti kodulehekülje vahendusel ka kohalikele omavalitsustele ja erinevatele kodanikeühendustele;

4) luua usaldusväärne statistiliselt töödeldav eelnõude seletuskirjade uuringute andmebaas, mille alusel on võimalik edaspidi edendada Eesti õigusloomeprotsessi kvantitatiivset ning kvalitatiivset analüüsi<sup>3</sup>;

5) analüüsida Eesti riigiasutuste info– ja analüüsi osakondade, statistikaameti, ülikoolide jt uurimisrühmade ning infoallikate potentsiaali kasutamist Riigikogu menetlusse jõudnud seaduseelnõudes;

6) kasutada uurimuse tulemusi eelnõudele ja nende seletuskirjadele esitatavate nõuete täpsustamisel ning ühtlasi ka Riigikogus ja valitsuses seadusloomega seotud nõunike koolituses. Eesti avalik sektor on nii inim–, aja– kui raharessurssidelt väike, seetõttu tuleks üha enam teha koostööd ka koolituse alal.

### **2.3. Uuringu eesmärkide seos Riigikogu ülesannetega**

Riigikogu põhiseaduslikud ülesanded (vt PS §-d 59, 65, 70, 72, 74 ja 102–106) võiks käesoleva infouuringu kontekstis olla kokku võetud viide punkti:

1) seadusloome, sh seaduseelnõude õigusliku, majandusliku, rahandusliku, sotsiaalse jm mõju prognoos;

2) täitevvõimu seadustega määratud tegevuse ning riigi rahaliste vahendite kasutamise kontroll, sh arupärimised ministritele, Eesti Panga presidendile, õiguskantslerile, Riigikontrolörile jt, siia kuulub ka uuringute ning ekspertiiside tellimine Riigikogu komisjonide algatusel;

3) poliitiline dialoog riiklike programmide osas ja soovitude ning otsuste andmine Vabariigi Valitsusele;

- 4) Riigikogu esindamine sise- ning välispoliitilistel üritustel (esinemised eeldavad informeeritust);
- 5) avalikkuse informeerime ja sotsiaalse dialoogi toetamine (võimu ja rahva suhted).

Riigikogu Kantselei ülesanne on kaasa aidata Riigikogu ülesannete täitmisega seotud teabe hankimisele ja analüüsile. Kuna parlamentaarne õigusloome ei toimu mitte suletud juriidilises ruumis, vaid paljude poliitiliste, majanduslike, akadeemiliste ja kodaniku-algatuslike jõudude koostoimes, siis nimetatud ülesannete lahtimõtestamisel selgub, et seaduseelnõude seletuskirjad peaks lisaks juriidilisele infole sisaldama ühiskonna kohta ka politoloogilist, õigusökonomilist, sotsioloogilist, demograafilist jms teavet. Vaatamata sellele, et eelnõude väljatöötamine ning mõjude analüüs on valdavalt valitsuse ülesanne, vastutab avalikkuse ees õigussüsteemi otstarbekuse ning legitiimsuse eest rahva valitud seadusandja – parlament (vrd Soltesz 1994; Verrier 1995; Interparliamentary conference 1996; Robinson 1998; Kasemets 1999i).

#### **2.4. Kümme riigi tasandi probleemi Eesti õigusloomesüsteemis: 1999/2000**

Järgnevad kümme probleemi on sõnastatud peamiselt Riigikogu Kantselei poolt 1996–1999 tellitud õigussotsioloogiliste ning avaliku arvamuse uuringute, rahvusvaheliste allikate ja autori seniste tekstide põhjal. Need põhjuslikult seotud õigusloomesüsteemi probleemid olid ka uuringu tööhüpoteesideks.

**1) Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude ning nende seletuskirjade kvaliteet on äärmiselt ebaühtlane ja see vähendab Riigikogu töö tulemuslikkust.** Õigusliku kooskõla, terminoloogia, keele ja samuti rakendussätete ähmasuse tõttu tehakse nii Vabariigi Valitsuse kui ka Riigikogu liikmete ning fraktsioonide algatatud seaduseelnõud juhtivkomisjonides sageli põhjalikult ümber. Riigikogu menetlusse võetud eelnõude kvaliteet ja Riigikogu komisjonide ning täiskogu töö kvaliteet on omavahel seotud, seetõttu kulub istungitel sageli palju aega taustinfo hankimisele, seaduseelnõude algatajate vigade parandamisele ja muudele tehnilistele üksikasjadele, selle asemel et kaaluda riigi õiguspoliitilisi valikuid. Riigikogu otsused mõjutavad otseselt või kaudselt kõiki Eestis toimuvaid kultuurilisi, õiguslikke, sotsiaalseid, majanduslikke ja administratiivseid protsesse. Seaduseelnõude ettevalmistuse sisuline tase ja Riigikogu arutelu tulemuslikkus on seega üks olulisi Eesti riigi/rahva heaolu ning rahvusvahelise konkurentsivõime eeldusi, mis seab kõigi osalejate tööle kõrgemaid nõudmisi.

**2) Kehtivate õigusnormide ja poliitilise ning ametialase käitumise lahknevus.** Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirju ei täideta ning nende täitmise kontrolli eest vastutavat üksust pole rajatud, mis omakorda loob tingimused ebakvaliteetsete seaduseelnõude algatamiseks, koormab Riigikogu tehnilise lisatööga, ja mis halvemgi, kehtivate õigusaktide sisunõuete mittetäitmine süvendab õigusnihilismi avalikus sektoris. Kui riigiasutused ise ei taga enda kehtestatud õigusnormide täitmist, siis pole neil moraalses mõttes õigust seda teistelt nõuda. Samuti pole põhjust loota, et õigusloome hea tava iseenesest ilma meetodiliste juhendite, süstemaatilise koolituse ning järelevalvemehhanismita tekiks (OECD 1997–98; Jacobs 1997; Korhonen 1997; Kellermann 1998; Liiva 1998).

**3) Vabariigi Valitsuse kui riigi täidesaatva võimu ministeeriumide ning ametite struktuur, funktsioonid ning tööjaotus on sageli küsitav õigusaktide (sh seadus-eelnõud, programmid) ettevalmistamisel ja administreerimisel.** Ministeeriumide ning ametite põhimäärustes sätestatud ülesannete mittetäitmise, harukondliku juhtimise, horisontaaltasandi infotupikute, dubleeriva välissuhtluse jms näiteid leiab 1990–ndatel kõikide Eesti Vabariigi valitsuste tegevusest. Seadusloomes väljendub see sageli ka ministeeriumide või ametite poolt koostatud eelnõude ametkondlikus iseloomus. Paljusid valitsusreformi nimelisi algatusi ei saa reformideks pidada, sest süsteemseid muutusi ja jätkusuutlikke protsesse ei käivitatud. Kas uus kavandatav haldusreform tuleb süsteemsem?

**4) Seadusi muudetakse liiga sageli ja ilma regulatsioonide mõju analüüsimata. Puudused strateegilises planeerimises tekitavad seaduste rakendamisel ootamatuid sotsiaal-majanduslikke kõrvalmõjusid, õiguslikke konflikte, eelarvelisi probleeme jms,** milleks ministeeriumid, omavalitsused ja äri- ning mittetulundusühingud pole juhtimisalaselt ega eelarveliselt valmis. See näitab ministeeriumide koostöö nõrkust strateegilise analüüsi ja planeerimise alal. Teisalt, kohalikel omavalitsustel, ettevõtetel, ühingutel jt õigussubjektidel on viimastel aastatel järjest raskem seadusemuudatustest ülevaadet saada ning oma klientide või liikmete teenindamisel tekkivate probleemide korral kritiseeritakse reeglina Riigikogu ja Vabariigi Valitsust. Selline olukord rikub nii õigussüsteemi toimimiseks vajalikku stabiilsust kui ka Riigikogu ning poliitiliste erakondade autoriteeti. Seaduste muutmisele peaks alati eelnema õigusajalooline, sotsiaal-majanduslik jms olukorra analüüs, et vähendada riske ja austada inimeste õiguspäraseid ootusi, tööd ning aega (Mäkela 1985; Kasemets 1996/97).

**5) Eesti Vabariigi õigussüsteemi kui terviku toimimise analüüs ja õigusloome planeerimine pole praegu ühegi riigiasutuse ega uurimisinstituudi põhi-ülesandeks.** Juba arvukad seaduste muutmise seaduste eelnõud eeldavad põhimõtteliselt kehtivate seaduste toimimise (sh ühiskonna gruppide õiguskäitumise) analüüsi, vastavaid trendiuuringuid ja adekvaatset riiklikku statistikat. Vabariigi Valitsuses vastutab õigussüsteemi koordineerimise eest justiitsministeerium ning osalt Riigikantselei ja siseministeerium, Riigikogus põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon. Probleem puudutab ka presidendi, õiguskantsleri, Riigikontrolli ja kohtu institutsioone, kuid seni pole algatatud ühiseid tegevuskavasid. Riigikogu töö tulemuslikkuse nimel oleks vaja kokku leppida ühtsed eelnõude analüüsi kriteeriumid ja meetodid, et objektiivsemalt ning kiiremini hinnata menetlusse antud eelnõude sisunõuetele vastavust.

**6) Eestis riigieelarveliselt finantseeritud teadusuuringud ja ülikoolide grandid (riiklik tellimus) on riigijuhtimise probleemidega süsteemselt seostamata.** Väikese Eesti paljude ülikoolide intellektuaalne potentsiaal on suunatud sageli Eestist välja ja samas tehtud uuringud on poliitilises ning administratiivses otsustusprotsessis raskesti kasutatavad. Teine probleem on selles, et kaasaegne avaliku sektori juhtimine ning õigusloome eeldab interdistsiplinaarseid rakendusuuringuid. Kolmas, ülikoolihariduse nõrkuse näitaja on õigusliku regulatsiooni ülehindamine ja majandusliku, sotsiaal-kultuurilise ning administratiivse regulatsiooni alahindamine. Paljud seaduseelnõude kirjutajad näivad uskuvat, et seaduse olemasolu üksi aitab parandada riiklikke ja ühiskondlikke probleeme.

Ülikoolide kaasabil või vaikival nõusolekul soovitakse sageli avalikus halduses seaduse jõuga rakendada rikastele ja suurtele riikidele sobivaid lahendusi, raisates meie rahva piiratud kultuurilist, sotsiaalset ja majanduslikku kapitali (Hancock 1992; Santos 1995; [http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka\\_koostoo.html](http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html) ).

**7) Eesti elanike õigusteadvus on avaliku sektori ebaefektiivsuse tõttu ohtlikult madal.** Õigussüsteem ning seadusandlus pole avalikkuse arvates piisavalt legitiimne, valdavalt ei usuta poliitikute ning ametnike sõnade ja otsuste õiglusse ega oma võimalustesse omavalitsuse või riigi tasandi otsustusi mõjutada. Seega on ohus demokraatliku riigikorra põhiväärtused (vrd Habermas 1976a, 1996; OECD Synthesis 1997; Käärik 1998; Kasemets 1999i;).

**8) Eesti avaliku sektori juhtimine, mille instrumente riigiõiguslik ja –eelarveline regulatsioon on, ei jõua kodanikeühiskonna ootustele ning vajadustele järele.** Vaatamata poliitiliste skandaalidega seotud õppetundidele ja sotsioloogiliste uuringute tulemustele on eeltingimuste loomine avaliku sektori koostööks äri- ja mittetulundus-sektoriga seni Eestis juhuslikku laadi. Enamikus OECD ning Euroopa Liidu riikides on 1990-ndadel viidud koostööprotseduurid õigusloome nõuetesse, avaliku sektori eetikakoodeksitesse, Interneti teenustesse jm. Ka riiklikud strateegiad on sidustatud kommunikatiivse planeerimisega, õiguskoolitusega ja uue meedia võrgustikega, millesse on haaratud ka äri- ja mittetulundusühingud. Poliitika läbipaistvus ja avalikkuse informeerimine kommunikatiivse eetika põhimõttel on tingimuseks haritud kodanikeühiskonna kujunemisele ning osalusdemokraatia instrumentide igapäevasele kasutamisele. Adekvaatne, manipuleerimata info on nii poliitilise kui sotsiaalse dialoogi eeldusi, sest ilma piisava infota pole võimalik hinnata eelnõude otstarbekust, osaleda arutelus, langetada vastutustundlikult poliitilisi või ametialaseid otsuseid, rääkimata seaduste tulemuslikkuse mõõtmisest kas riigi või kodanikeühenduste poolt (Habermas 1976b, 1984; Hancock 1992; Carlsson 1995; OECD 1996; Andersen 1998; Ruutsoo, Lagerspetz, Rikman 1999).

**9) Eesti Vabariigi välispoliitiliste prioriteetide ja rahvusvahelise mainega seotud riskid.** Võrreldes Eesti õigussüsteemi olukorda ja Euroopa Liidu riikide uuringuid poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse ning õigusliku regulatsiooni mõjude analüüsi alal, näeme Eesti avaliku sektori analüütilise ning administratiivse suutlikkuse mahajäämust. Eesti administratiivse suutlikkuse probleemidele seaduste ja rahvusvaheliste konvent-sioonide rakendamisega on viidanud ka Euroopa Komisjoni, Maailmapanga jt ekspertide raportid aastatest 1998–1999. See on tõendiks õigusaktide planeerimisetapi puudustest, seda eelkõige seaduseelnõude rakendamisega seotud organisatsiooniliste ja eelarveliste mõjude alal, mille taga on aga inim- ja kodanikuõigused. Eesti poliitilised parteid on võtnud Riigikogu tasandil suuna Euroopa Liiduga ja NATO-ga ühinemisele, mis viib Eesti poliitilise juhtkonna vastutuse rahvusvahelisele tasemele (vt <http://www.vm.ee/eng/index.html>, Euroopa Komisjon 1999 ja RiTo rubriik “Parlamentaarne maailm”).

**10) Käesolev siseriiklike muutuste ning rahvusvahelise koostöö etapp Eesti riigi arengus eeldab nii poliitikutelt kui avalikus teenistuses töötavatelt ametnikelt senisest kõrgemat kvalifikatsiooni ning koostöövõimet.** Kuid seni puudub nii valitsuse, Riigikogu kui ka

kohalike omavalitsuste tasemel olukorra keerukusele vastav kvalifikatsiooni ning pädevuskoolituse süsteem, mistõttu näiteks 2000. a esmakordselt läbi viidav avalikus teenistuses töötavate ametnike atesteerimine kipub kujunema pigem formaalseks kui sisuliseks administratiivse suutlikkuse tõstmise ürituseks. Paljude riigiasutuste ametnike kvalifikatsioon on muutunud piduriks Eesti ülikoolidega ja teiste riikide kolleegidega koostöö tegemisel (vt OECD 1996, 1998; Kenkmann 1998; Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1999; Euroopa Komisjoni aruanne '99).

Lähtudes parlamentaarses avalikus teenistuse töötava eksperdi rollist ja MSI ülesannetest, esitan käesolevas uurimuses ka mõningaid ootusi ja väljakutseid ministeeriumides õigusloomega tegelevatele kolleegidele, sest võimude lahususest tuleneva tööjaotuse tõttu on ministeeriumides koostatud seaduseelnõude ühiskonna tasandi riskide analüüs sageli Riigikogu liikmete ning nõunike ülesanne (vrd. Schick, Hahn 1994; Soltesz 1994; Verrier 1995; Robinson; Hyde 1998). Lisaks teiste riikide allikatele aitasid lähtekohtade valikul ka Eesti uurijate senised tööd (Kenkmann, Kasemets, Ginter 1998; Liiva 1998; Kenkmann 1998; Käärrik 1998), mis on avalikkusele kättesaadavad ka Riigikogu koduleheküljelt (<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/> + Tellitud uuringud + Arvamused ja analüüsid)

### **3. Uuringu objekt, analüüsiskeem, kriteeriumid ja infokategooriad**

#### **3.1. Seaduseelnõude seletuskirjade empiirilise uuringu objekt ja analüüsiskeem**

Uurimisobjektiks on seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus kuues infokategoorias (vt p 3.3, loend B). Empiirilise uuringu üldvalimi moodustasid kõik 10.01–20.06.1998 Riigikogu menetlusse esitatud õigusaktide eelnõud. Kokku 203 seadus- ja otsuse-eelnõu, millest mõjude hindamise, osapoolte kaasamise, uuringute kasutamise jms märkimist seletuskirjas eeldanuks punktis 3.2 toodud kriteeriumide põhjal 156 eelnõu seletuskirja. Tegemist on formaalse seletuskirjade sisuanalüüsiga. Uurija ülesanne oli fikseerida mõjude analüüsi eeldanud eelnõude seletuskirjade alusel infokategooriate esinemine põhimõttel "on" või "ei ole", kasutada võis erandjuhul ka määratlust "raske öelda". Artikli punktist 4 leiab ülevaate Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletus-kirjades normitehnika nõuetele vastava sisu esinemise kohta, aga ei leia ülevaadet seletuskirjades esitatud väidete ning andmete faktiõigsuse, eelnõude rakendamise ja kaasnevate tegelike mõjude ega kasutatud meetodite adekvaatsuse kohta. Analüüsi üldisem siht on saada algatajate ja vaadeldud kategooriate lõikes üldarvud, et kordusuuringute käigus analüüsida avaliku info kvaliteediga seotud muutusi Eesti õigusloomes.

#### **3.2. Uuritavate eelnõude üldvalimist eristamise kriteeriumid**

Kõigist 203-st uurimisperiodil Riigikogu menetlusse võetud seaduse ja otsuse eelnõust eristati alltoodud kuue kriteeriumi alusel need eelnõud, mis uurijate hinnangul eeldavad erinevat laadi mõjude, huvirühmade osaluse jms info analüüsimist ning selle näitamist seletuskirjas. Kriteeriumid on järgmised:

1) Seaduse rakendamine puudutab suurt osa Eesti elanikest (üle 5000 perekonna või 20 000 üksikisiku).

- 2) Seaduseelnõu rakendusala on Eesti arengu ja konkurentsivõime seisukohalt strateegilise tähendusega (tööturg, haridus, ettevõtlus, teadus jm) või eelnõu reguleerib mõnda SKP-s olulist majandussektorit (metsandus, toiduainetööstus, kaubandus, energeetika jms), millel on suur mõju ühiskonnale tervikuna.
- 3) Seaduseelnõu muudab või täiendab varem vastu võetud seadust sätetega, mis toob kaasa olulisi muudatusi riigieelarves või kohalike omavalitsuste eelarves.
- 4) Seaduseelnõu muudab või täiendab varem vastu võetud seadust sätetega, mis toob kaasa olulisi muudatusi erinevate sotsiaalsete gruppide õiguslikus või majanduslikus olukorras.
- 5) Seaduseelnõu muudab või täiendab varem vastu võetud seadust sätetega, mis toob kaasa olulisi muudatusi riigi- või omavalitsusasutuste struktuuris ja ülesannetes (3. ja 5. alapunkt on seotud).
- 6) Seaduseelnõu regulatsiooniala on avaliku arvamuse ja massimeedia teravdatud tähelepanu all, märgatav on seisukohtade polaarsus (surmanuhtlus, maksuseadused, kodakondsus jms).

Esitatud kriteeriumide alusel valitud 156 eelnõu analüüsi punkt 3.3 loendi B infokategooriate lõikes.

### 3.3. Seaduseelnõude seletuskirjade struktuurielemendid ja analüüsi kategooriad

Seaduseelnõude koostamisel ja analüüsil võib vaadelda väga erinevaid poliitilisi, juriidilisi ning sotsiaal-majanduslikke sisunõuete kategooriaid, mis koos kujundavad seaduse toime ühiskonna kultuurilistele, majanduslikele ja õiguslikele suhetele. Kokkuleppeliselt võib neid nõudeid jaotada ka formaal-juriidilisteks (sh eelnõu kooskõla kehtiva seadusega) ja sisulisteks (sh mõju ühiskonnale ja riigiasutuste tööle). Et seni on Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjades käsitletud reeglina vaid normitehnika juriidilisi nõudeid, siis koostati käesoleva uuringu ettevalmistuse käigus alltoodud loend A. See koondab endasse enamiku seaduseelnõude seletuskirjade sisunõuetes eeldatud infokategooriaid, mis võiksid olla käsitletud olulist ühiskondlikku ja poliitilist mõju omavate seaduseelnõude ettevalmistamises. Arvan, et administratiivselt suutlikule täitevvõimule on loendis A esitatud sisunõuete täitmine jõukohane ja küsimuseks jääb vaid see, millistel juhtudel, kelle poolt ja kuidas seda rakendada ning kontrollida.

#### LOEND A: SEADUSEELNÕU SELETUSKIRJA STRUKTUURIELEMENDID

##### I. Seaduseelnõu soovitatavad eesmärgid/tulemused ja abinõud nende

**saavutamiseks.** Põhiseaduslike ja poliitiliste eesmärkide ning nende saavutamise õiguslike, majanduslike, organisatsiooniliste jt abinõude täpne määratlemine loob võimaluse riikliku juhtimise tulemuslikkuse mõõtmiseks. Millised on riigiõiguslikud ja administratiivsed alternatiivid? Mis on riigi roll? Kas jõuame soovitud eesmärkideni odavamalt? Võib-olla piisab probleemi lahendamiseks otsustusõiguse delegeerimisest kohalikule omavalitsusele või mittetulundus- ja erasektori tasandile?

**II. Seaduseelnõu õiguskeel, sh terminid, grammatika, sõnastuse üheselt tõlgendatavus ja arusaadavus.**



**III. Mida ja miks kavatsetakse muuta senises õiguslikus regulatsioonis?** Milline seadusandlus sellel alal varem on olnud (õiguse ajalugu) ja kuidas see on toiminud? Milline on kehtivate seaduste sisu ja kooskõla? Vajalik on ka vastava valdkonna seniste administratiivaktide ja kohtupraktika analüüs, mis eeldab elektroonilisi andmebaase.

**IV. Kas eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi rahvusvaheliste lepingutega ja kuidas ta mõjub välispoliitilistele prioriteetidele (EU, WTO, OECD, NATO)?** Kui eelnõu regulatsioonialas on rahvusvahelisi lepinguid ja prioriteete, on võrdlev juriidiline analüüs vajalik.

**V. Seaduseelnõude rakendusala iseloomustavad sotsiaal–majanduslikud andmed (statistilised, sotsioloogilised vms faktid ja järeldused) õiguslikku regulatsiooni eeldava valdkonna ning probleemi kirjeldamiseks.** Olemasolevate statistiliste andmetega on võimalik näidata, kui suur hulk inimesi, ettevõtteid jne on potentsiaalselt seadusemuudatusega seotud ja milline on nende osakaal ühiskonnast, sisemajanduse koguproduktist, töökohtadest vms. Sotsioloogilised andmed aitavad kirjeldada muutuste sotsiaalset ning vaimset poolt, näidates sotsiaalsete rühmade (loe: valijaskonna) väärtushoiakutes, arvamustes ning ootustes toimuvaid muutusi. Poliitikud vajavad oma otsuste avalikuks põhjendamiseks mõlemat tüüpi andmeid.

**VI. Milline on seaduseelnõu mõju riigieelarve struktuurile 1. , 2. ja 3. aastal?** Lisaküsimus: Kas seaduseelnõu rakendamisega on riigieelarve planeerimisel arvestatud?

**VII. Milline on seaduseelnõu mõju kohalike omavalitsuste eelarvele 1. , 2. ja 3. aastal?** Kohalik omavalitsus on omaette institutsioon, millele peab seadustega delegeeritud kohustuste täitmiseks olema tagatud ka eelarve. Avaliku sektori teenused, sh õigusinfo, viib kodanikuni enamasti just kohalik omavalitsus.

**VIII. Kuidas eelnõu mõjutab Eesti majanduspoliitilisi prioriteete ja kokkuleppeid (SKP, inflatsioon, krooni kurss, tööhõive, turud, kõrgtehnoloogiline tööstus jms)?**

**IX. Milline on seaduseelnõu mõju riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (struktuurid ja funktsioonid)?** Kas luuakse uusi töökohti või koondatakse vanu? Kas tulemusi püütakse saavutada senise töö ümberkorraldamisega? Kas vastutavate asutuste ja ametnike töö ja kvalifikatsioon on piisavad eesmärkide täitmiseks? Milline on järelevalvemehhanism?

**X. Kas midagi muutub riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuste teenuseid kasutavate inimeste jaoks (sh administratiivsed protseduurid ja formaalsused)?** Kui muutub, siis kuidas parandab see õigusliku regulatsiooniga kaasnev muutus avaliku sektori teenuste osutamist?

**XI. Milline on kavandatav mõju suuremate seaduseelnõu rakendusala seotud sotsiaalsete gruppide olukorrale?** Näiteks kahelapselised pered, pensionärid, õpetajad, talunikud, kalurid, kodakondsuse taotlejad, väike- ja keskmise suurusega ettevõtete juhid jne. Kes võivad ja kes kaotavad? Kuidas on kaitstud avalikud huvid?

**XII. Kas ja milliseid seaduseelnõu rakendusala seotud valitsusväliseid organisatsioone ning kodanikeühendusi on informeeritud ja kaasatud eelnõu väljatöötamise etapis? Milliseid ettepanekuid arvestati ja milliseid mitte? Miks?**

**XIII. Kuidas seaduseelnõu mõjutab Eesti ökoloogilist mitmekesisust, keskkonnakaitset ja loodusressursside kasutamist perspektiivis?**

**XIV. Viited tellitud ja/või kasutatud uuringutele, allikatele, autoritele.** Probleemid seoses autoriõiguse ja intellektuaalse omandiga on üldisemad. Ka õigusloomes peaks järgima akadeemilist head tava, mille nõudeks on viitamine kasutatud uuringutele, kirjandusele jm allikatele. Riigiasutused peaksid püüdma siin olla heaks eeskujuks.

**XV. Milliseid rakendusakte (määruseid) on vaja, et seadust kavapäraselt ellu rakendada?**

**XVI. Millise ministeeriumi milline osakond/talitus/büroo vastutab seaduse rakendamise ja toimimise eest** (sh analüüsib tagasisideinfot, hoiab korras vastavaid andmekogusid ja annab aru ministrile ning Riigikogu juhtivkomisjonile)? Vastutava üksuse nimi võiks olla nii iga seaduse rakenduses kui ka seletuskirjas.

© A. Kasemets, MSI 1998/99

Seaduseelnõu seletuskirja eesmärk on info esitamine arusaadaval ja ühtlustatud kujul selleks, et selgitada kavandatava õigusakti vajalikkust ning efektiivsust otsustajatele ja huvitatud pooltele Eesti ühiskonnas. Ülalesitatud loendi A kõikide infokategooriate täitmine võiks kõne alla tulla kogu riigi ja rahva tulevikku mõjutavate strateegiliste otsuste ettevalmistamisel – olgu selleks näiteks Eesti Euroopa Liiduga ühinemise referendumiga seotud poliitikate ning õigusaktide pakett aastal 2003 või hiljem.

Seaduseelnõud on koos seletuskirjadega juba täna Internetis Riigikogu koduleheküljel. Ideaalis võiks kõik seaduseelnõu seletuskirja rubriigid I–XVI olla täidetud faktiliste andmete või vähemasti eelnõu algataja väidetega "a la" on oluline mõju" või "ei ole olulist mõju", kus algataja võtab poliitilise vastutuse, mida oponentidel, teadlastel ning huvigruppidel on võimalik vajadusel kontrollida. Uuringu empiirilise osa (p 4) analüüsitabel koosneb 14-st näitajast, sh MSI ülesannetega seotud infokategooriad F–K loendis B:

#### **LOEND B: UURITAVAD INFOKATEGOORIAD**

**F.** Seaduseelnõu mõju riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvele.

**G.** Seaduseelnõu mõju riigi- ja omavalitsusasutuste organisatsioonile (struktuuri ja funktsioonide muutus, sh töökohad, täiendõpe uute funktsioonide lisandumisel jms).

**H.** Seaduseelnõu mõju rakendusega seotud inimrühmade sotsiaalsele ja majanduslikule olukorrale.

I. Seaduseelnõu rakenduse ja mõjuga seotud osapoolte informeerimine ja kaasamine (osalusdemokraatia).

J. Viited seaduseelnõu väljatöötamisel kasutatud kirjandusele, uuringutele ja ekspertide kaasamisele.

K. Viited Euroopa Liidu õiguse ja seaduseelnõu võrdlevale analüüsile (parimal juhul ka regulatsioonide põhjused)

© A. Kasemets, MSI 1998/99.

Seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi lähtepunktiks on see, kas algataja on seletuskirjas must-valgel näidanud eelnõu võimalikke mõjusid või seda ei ole tehtud. Omaette probleem on, et paljud menetlusse antud eelnõud on kehtivate seaduste täiendamise ning muutmise seaduse eelnõud ja lühikese teksti ning napi seletuskirja korral on sageli raske hinnata, kas see toob kaasa märgatavaid muudatusi näiteks riigieelarves, riigiasutuste ülesannetes, sihtrühmade majanduslikus olukorras või mitte. Selliseid eelnõusid ei tohi formaalsest vaatlusest siiski välja jätta, sest ka viierealine seadusemuudatus võib liigutada miljoneid riigieelarve kroone ning parandada või halvendada tuhandete inimeste olukorda ja õiguslikke võimalusi.

#### **4. Lühülevaade Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsist 1998/1999**

##### **4.1. Empiirilise osa sissejuhatuseks.**

Kokku analüüsiti uurimuses 203 ajavahemikul 10.01–20.06.1998 Riigikogu menetlusse võetud eelnõu seletuskirja. Kõikidest vaadeldud eelnõudest selekteeris uurija punkti 3.2 kriteeriumide alusel välja 156 eelnõu, mis eeldanuks punkti 3.3 loendis B nimetatud infokategooriate analüüsi. Järgnevalt punktides 4.2–4.7 esitatud uurimustulemuste kokkuvõttes ei tulnud kergelt. Vaatamata lihtsale kodeerimisskeemile ja –juhendile tuli seletuskirjade analüüsi käigus korduvalt ette raskesti määratletavaid osi, mis nõudsid sisulist eelnõu rakendusmehhanismi süvenemist. Tulemused on esitatud ministeeriumide ja Riigikogu komisjonide, fraktsioonide ning liikmete kaupa suhtarvudena. Statistikareeglitest ning parlamentaarse avaliku teenistuse põhimõtetest<sup>4</sup> tulenevalt on uuringus Riigikogu komisjonide, fraktsioonide ja üksikliikmete algatatud eelnõude analüüsi tulemused summeeritult. **Uuringu arvuline koondülevaade on tabelis 3A ja alapunktis 5.1.**

##### **4.2. Mõjud riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvele (F).**

Kokkuvõttes selgus, et **156-st seletuskirjast ei informeerinud 72 seletuskirja**, kas seaduseelnõu rakendamisega kaasneb mõju riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvele. **15-** I korral oli eelnõu rakendamisega kaasnevatest kuludest või tuludest möödamattes juttu, puudus konkreetsus. Seega ainult **69** eelnõu seletuskirjas oli vastavalt normitehniliste eeskirjade nõuetel määratletud võimalik mõju riigieelarvele ja toodud parimal juhul ka katteallikas.

### 4.3. Mõjud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (G).

Kui seaduseelnõude rakendamise kaasnivad avaliku sektori asutuses struktuur- funktsionaalsed ümberkorraldused, töötajate arvu ja ülesannete muutmine (seotud eelarvega), riigi funktsioonide delegerimine jms, siis peaks seda näitama seletuskirja tekstis. Vaid 38 eelnõu seletuskirjas oli välja toodud, kas toimub ümberkorraldusi või mitte. 113-l juhul ei olnud seletuskirjas midagi mainitud ning 5-l korral oli seda raske määratleda.

### 4.4. Mõju inimrühmade sotsiaal-majanduslikule olukorrale ja võimalustele (H).

Selle kategooria kaudu peaks seletuskirja lugeja saama vastuse küsimustele, millised sotsiaal-majanduslikud grupid ühiskonnas võivad või kaotavad (vrd *Pareto optimum*), kui palju nad võivad/kaotavad, milles see väljendub ja kas see võit/kaotus on ka avalikes huvides. Sõltuvalt eelnõu valdkonnast on selle kategooria keskmeks inimene, perekond või sotsiaalne grupp. Uurides seletuskirjades sotsiaal-majanduslike mõjude kirjeldusi eelnõu rakendusala seotud sotsiaalsetele rühmadele, selgus, et 85-s seletuskirjas ei olnud neid mainitud ja 61-l juhul oli seaduse rakendamise kaasnivad võimalikud mõjud kirjas. 10 eelnõu seletuskirjas oli sellest juttu üldises sõnastuses ja nad kodeeriti kui "raske öelda".

ALGATAJA	F	G	H	I	J	K
Häidusministeerium	2/6 (1/6)	2/6 (1/6)	0/6	2/6	1/6	1/6
Justitsministeerium	10/11	9/11	3/11 (1/11)	2/11	0/11	10/11
Kaitsemministeerium	2/9	1/9	1/9	1/9	0/9	3/9
Keskkonnaministeerium	2/5	2/5	3/5	0/5	0/5	5/5
Kultuuriministeerium	1/4	2/4	0/4	2/4	1/4	4/4
Majandusministeerium	7/10	5/10	9/10	0/10	1/10	9/10
Siseministeerium	4/4	1/4	2/4	1/4	0/4	4/4
Sotsiaalministeerium	2/4	0/4	3/4	1/4	0/4	3/4
Teede- ja sideministeerium	2/2	1/2	1/2	1/2	0/2	2/2
Välisministeerium	6/13	1/13	7/13	2/13	0/13	6/13
Põllumajandusministeerium	3/4	2/4	2/4 (1/4)	1/4 (0/4)	0/4	3/4
Rahandusministeerium	6/18 (5/18)	2/18	10/18	2/18 (1/18)	0/18	3/18
Rahvastuluminister	0/1	0/1	1/1	0/1	0/1	0/1
Riigikogu komisjonid	6/14	4/14	6/14	3/14	0/14	2/14
Riigikogu fraktsioonid	9/33	6/33	14/33	0/33	1/33	8/33
Riigikogu liikmed	4/26	2/26	10/26	1/26	1/26	3/26

Tabel 3A: Võimalike mõjude, uuringute, osaluse ja euroõiguse näitamine (vt loend B) seaduseelnõude seletuskirjades algatajate lõikes 10. jaanuarist 20. juunini 1998

Riigikogu komisjonid algatasid uuritava perioodil seaduseelnõusid kokku 14 korral, sh keskkonnakomisjon 5-l, kultuurikomisjon 3-l, põhiseaduskomisjon 3-l, õiguskomisjon 1-l, sotsiaalkomisjon 1-l ja majanduskomisjon 1-l. Fraktsioonide seadusandlike algatuste arv oli kokku 33, sh algatas Kesksfraktsioon 16, Koonderakonna fraktsioon 5,

Reformierakonna fraktsioon 5, Mõõdukate fraktsioon 3, Isamaaliidu fraktsioon 2, Maaliidu fraktsioon 2, Pensionäride ja Perede fraktsioon 1 ja Eesti Maarahva Erakonna fraktsioon 1 korra. **Riigikogu liikmeid on 156–ses valimis eelnõude algatajana kokku 26 nime** (Lisainfo: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4012.html>).

© Kadri Vallimäe ja Aare Kasemets, MSI 1998/99

#### **4.5. Seaduseelnõu rakendusala seotud osapoolte informeerimine ja kaasamine (I).**

Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi põhjal võib öelda, et õigusaktide väljatöötajad ei ole vaatlusperioodil otsustusprotsessi transpertsusse ja osalusdemokraatia põhimõtteid veel oluliseks pidanud. Eelnõude seletuskirjades on väga harva infot seaduseelnõu rakendusala seotud huvirühmade või esindusorganisatsioonide kaasamise, arvamusuuringute, nõupäevade jms kohta. **156–st** eelnõu seletuskirjast ainult **15–st** võis välja lugeda, et on kaasatud erinevate osapoolte arvamusi. **136–s** ei olnud midagi kirjas ning **5–s** oli arvamuste kasutamine esitatud ebainformatiivselt, s.o ilma nimedeta.

#### **4.6. Viited seaduseelnõu väljatöötamisega seotud uuringutele ja kirjandusele (J)**

on vajalikud probleemi identifitseerimiseks ning regulatiivsete vahendite valikuks. Tegemist on uuringu teiste infokategooriate kontrollküsimumusega. Uurimistööde kasutamisele, konkreetsetele uuringutele või Statistikaameti jt asutuste kogutud–töödeldud andmete viitamist käsitlev lahter J jäi kõige tühjemaks. Viiteid reguleeritava valdkonna uuringutele, küsitlustele, tellitud analüüsidele või akadeemilisele kirjandusele oli **ainult 4** eelnõu seletuskirjas (vt tabel 3).

#### **4.7. Eesti seaduste harmoniseerimine Euroopa Liidu õigusega (K).**

Kuna Eesti Vabariigi Riigikogu ja valitsuse peamiseks välispoliitiliseks prioriteediks on saanud Euroopa Liiduga (EL) liitumine, siis on oluline, et Eestis vastuvõetavad seadused oleks kooskõlas EL–i õigusaktide nõuete ja normidega. Samuti on poliitilistel foorumitel rõhutatud avalikkuse informeerimise vajadust. Uuring näitas, et **65–s** seletuskirjas oli märgitud seaduseelnõu võrdlust või kohandamist EL–i direktiividega ning **88–l** juhul ei olnud. Nagu võis eeldada, oli reeglina kirjeldatud vaid juriidilisi nõudeid, viitamata EL–i direktiivide algatamise ja vastuvõtmise sise– või välispoliitilistele, majanduslikele ning sotsiaalsetele põhjustele.

### **5. Empiirilise uuringu tulemuste kokkuvõte, järeldused ja arutelu**

#### **5.1. Seaduseelnõude algatajate produktiivsuse ja info kvaliteedi suhe**

Kui vaatleme tabeli 3A põhjal produktiivsemaid seaduseelnõude algatajaid, kelle menetlusse antud eelnõud eeldasid mõjude hindamist, siis erinevate algatajagruppide lõikes on produktiivsuse ja seletuskirjade informatiivsuse koondsuhed kirjeldatud järgmistes alapunktides 1–4.

1. Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude seletuskirjade keskmine suhtarv on uuritava perioodil  $86-516/176=34\%$ , sh kõige rohkem eelnõusid tootnud ministeeriumid on rahandus- ( $18-108/25=23\%$ ), välis- ( $13-78/21=27\%$ ), justiits- ( $11-66/32=48\%$ ), majandus- ( $10-60/30=50\%$ ) ja haridusministeerium ( $6-36/10=28\%$ ). Eeldatud ja tegeliku informatiivsuse suhtarvud näitavad, et ministeeriumide tase on erinev.
2. Riigikogu komisjonide keskmine suhtarv on  $14-84/21=25\%$ , sh keskkonnakomisjon  $5-30/12=40\%$  ja kultuurikomisjon  $3-18/3=17\%$ . Kui Eesti õigussüsteemis on tarvis ruttu korrigeerida mõnda seadust, siis kasutatakse sageli Riigikogu alalist komisjoni seaduse muutmise seaduse algatajana, sest nii jääb ära valitsuse pikk kooskõlastusring. See näitab poliitiliste jõudude kokkulepet Riigikogus.
3. Riigikogu fraktsioonide keskmine suhtarv on  $33-198/38=20\%$ . Mil määral kajastab see fraktsiooni nõunike tööülesandeid või koostöösuhteid erinevate infoallikatega? Millised olid poliitilised eesmärgid?
4. Riigikogu liikmete keskmine suhtarv sai  $26-156/21=13,5\%$ .

**Märgistus.** Näiteks rahandusministeeriumi rida  $18-108/25=23\%$  tähendab: 1) 18 - valimisse sattunud rahandusministeeriumi eelnõusid & seletuskirju on 18; 2)  $108=(18 \times 6)$ , kus 6 on vaadeldud infokategooriate arv; 3) 25 - seletuskirjades tegelikult näidatud/leitud 6 kategooria esinemise juhte oli 25; 4) 23% on normitehnika nõuetes ja selles uuringus eeldatud informatiivsuse tegelik osakaal, mis näitab valitsuse määruse täitmise tulemuslikkust rahandusministeeriumis vaadeldud perioodil.

## 5.2. Järeldusi ja arutlusi

**5.2.1. Taustinfot tulemuste hindamiseks.** Mõned selgitused enne järelduste juurde asumist. Kõigepealt märgiksin, et nn vanades demokraatiates peetakse parlamendi panuse lisandumist valitsuse eelnõudele heaks parlamentaarse demokraatia märgiks, kuid seaduseelnõude ja muudatusettepanekutega koos ei ületa parlamendi seadusandlike algatuste osakaal tavaliselt 20% (Olsen 1994; Robinson, Hyde 1998). Kui Eestis menetlusse antud eelnõude arvult olid vaatlusperioodil valitsus ja Riigikogu üksused enam-vähem võrdsed, siis vastuvõetud eelnõude autoritest on umbes 70%-l juhtudest algataja valitsus ja 30%-l Riigikogu komisjon, fraktsioon või liige (vt RiTo nr 1 rubriiki "Riigikogu arvudes"). OECD riikide ja isegi teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide praktika foonil on meie Riigikogu osakaal seega seaduseelnõude algatajana ebatavaliselt suur (Ben-Gera 1999). Lisaks sellele tehakse paljud valitsuse eelnõud sageli komisjonides normitehniliste jm probleemide tõttu ümber. Minu majanduskomisjonis töötamise ajal (1993-95) muutus seaduseelnõu tekst koostöös algatajatega äärmuslikes näidetes kuni 4/5 võrra. Seega Riigikogu liikmete ja nõunike tööaeg kulus algatajate töö puudujääkide likvideerimisele, mis ministeeriumide puhul oli reeglina eelnevalt lisatasudega ja lepingutega kinni makstud. Need Eesti seadusandluse ökonoomsuse ja moraalsuse küsimused on omaette uurimisteemad.

Kui valitsusest või Riigikogust tulnud seaduseelnõude kvaliteet (sh mõjude prognoos) jätab soovida, siis tingib see tihti olukorra, kus Riigikogu liikmed ei tegele mitte oma põhitöö - poliitiliste valikute analüüsimise ja otsustamisega - vaid takerduvad taustinfo ja eelanalüüside puudusel tehnilistesse üksikasjadesse. Teisalt on probleemiks ka poliitikute ja

mittepoliitikutega tööjaotuse/vastutuse määramine. Ametnikud ministeeriumides on vahel pettunud Riigikogu liikmete muudatusettepanekutes, mis viivad eelnõude juriidilise kvaliteedi alla. Seega sageli on raske öelda, kus lõpeb poliitika ja algab normitehnika.

Eespool algatajate löikes toodud suhtarve käsitledes võib täheldada järgmist:

- Seadusandlike algatuste arvu, seletuskirjade informatiivsuse jms analüüsi alusel on keeruline jõuda väga põhjanevate järeldusteni nii seaduseelnõude võimalike mõjude, algatajate kavatsuste kui ka algatajate ja Riigikogu komisjonide tegeliku informeerituse alal, sest seletuskirjades on praegu avalikkusele nähtav sageli ainult jäämäe veepealne osa.
- Eesti üleminekuaja (1992–1999) seadusloome kiirkonveieri–praktikat arvestades on valdav osa parlamentaarset tööd seotud poliitilise tahte ja seaduseelnõu juriidilise kooskõla jälgimisega, see on ka seletuskirjade valdav sisu. Juriidilise analüüsi vajaduse mõistmisele aitab kaasa ka presidendi kantselei, õiguskantsleri ja Riigikohtu töö, millega seaduseelnõude algatajatel tuleb tahes–tahtmata arvestada, kui nad ei taha oma algatusega jõuda Riigikohtusse. Seega juriidiliste küsimuste analüüsiga tegelevate inimeste ja institutsioonide koostoime on aidanud vältida suuremaid kohtu–protsessidega seonduvaid riske.
- Vaatamata õiguskantsler J.–E. Truuvälja Riigikogu ettekannetes 1993–1998 jm esitatud üleskutsetele ei ole õigusloomega kaasnevate sotsiaalsete, majanduslike, kultuuriliste, ökoloogiliste, välispoliitiliste jms mõjude hindamise süsteemi loomiseks poliitilist kokkulepet veel tõsiselt taotletud (vrd Kasemets 1994, 1995, 1996/97). Seetõttu pole eelnõude ega muudatusettepanekute autoritelt Riigikogu juhatuse normitehnilistes eeskirjades nõutud mõjude hindamist seni küsitud ja puudub ka vastav järelevalve. Küsimus on ka juriidilises protseduuris. 1998. a ega 1999. a esimesel poolel ei tagastatud normitehnika nõuetele mittevastavaid eelnõusid osaliselt ka õiguslikel põhjustel, sest alles 1999. a kevadel toimunud Riigikogu kodukorraseaduse § 3 muutmisega tekkis Riigikogu juhatusel võimalus menetlusse antud eelnõusid kolm päeva analüüsida. Selle tulemusel on hakatud normitehnika vormistuslikele nõuetele mittevastavaid eelnõusid algatajatele parandamiseks tagasi andma enne nende juhtivkomisjoni suunamist.
- Seaduste sotsiaal–majanduslike mõjude, osalusdemokraatia protseduuride õigusloomes arvestamise jms järelkontrolli elemendid alles hakkavad Eestis tekkima. Põhiseaduslike institutsioonide poolelt edenevad siin Riigikogu lähipartneritena avaliku sektori finants–majandusliku tegevuse hindamisel Riigikontroll ja inim– ning kodanikuõiguste tagamise õiguslikul hindamisel õiguskantsler. Lootust annab ka kodanikeühiskonna aktiivsuse kasv, sest paljudel juhtudel saavad Eesti elanikkonna erinevate rühmade sotsiaal–majanduslike huvide, osalusdemokraatiaga seotud kodanikuõiguste jms eel– ja järelkontrolli seadusandluse suhtes täita vaid aktiivsed inimesed ise (mittetulundus– ja äriühingute kaudu). Kodaniku–ühiskonna eesliinil on tavaliselt sotsiaalteadlased ning akadeemilised kutse– ja erialaliidud<sup>5</sup>.
- Seega käesolev Riigikogu liikmete, fraktsioonide, komisjonide ja Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude analüüs on teatud mõttes ka kehtivate normitehnika sisunõuete ning OECD ja Euroopa Komisjoni raportites kirjeldatud eeskujude võrdlus Eesti

õigusloomes valitseva olukorraga. Ministeeriumides koostatud eelnõude osas täidab uuring ka kontrolli ülesannet, sest võimalike mõjude hindamata jätmine eelnõu seletuskirjas viitab valitsuse õigusloomet reguleeriva määruse rikkumisele.

**Iga seadus avaldab mõju ja tal on sotsiaal–poliitiline ning majanduslik hind.** Paljud regulatsioonide mõju analüüsist kirjutavad autorid rõhutavad, et nende meetodite puhul on tegemist eelkõige riigijuhtimisega seotud mõtteviisi ja teadmiste kogumiga, mida kasutatakse vastavalt lahendamist vajavate probleemide olemusele ja riigi võimalustele (vrd Jacobs 1997; Binder 1999; Ben–Gera 1999; Liiva – <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>)

### 5.2.2. Seaduseelnõude seletuskirjade uuringu järeldused

#### 1) Üldjäreldus: Eesti õigusloomesüsteem on vaatamata probleemidele valmis kvalitatiivseks hüppeks.

Eesti õigusloomekultuur on dünaamiliselt arenev, on tehtud rida uuringuid ja ka Euroopa Liidu riikide head tavad terendavad eeskujudena, seega võib 2000. aastaks prognoosida regulatsioonide mõju hindamise ja seaduseelnõude kvaliteedi paranemist. Selle optimistliku visiooni eeldusteks on Riigikogu töökorralduse paranemine, seaduseelnõude kvaliteedinõuete arutelu ja samuti asjaolu, et meil on piisavalt nii kodu– kui välismaiseid uuringuid tegevuskavade väljatöötamiseks – infopuudus tööd ei takista (vt Liiva 1998; Kenkmann 1998; Merusk 1999). Olles ametialaselt Riigikogu õigusloomeprotsessis sees, arvan, et sotsiaal–majandusliku teabe õigusloomes kasutamise ja kajastamise probleemid on seotud eelkõige koolituse, täpse poliitilise ülesandepüstituse, piisava arvu inimeste ja ajapuudusega (vrd P. Kenkmann, RiTo nr 1). Kui eesmärgid ja probleemid on tuvastatud, saab edasi minna küsimusega, milline on Eesti õigusloomekorralduse ning regulatsioonide mõju hindamise riiklik tegevuskava aastateks 2001–2003.

Seaduseelnõude seletuskirjade põhjal jääb sageli mulje, et seadusandlike aktide eesmärk on vaid kooskõla saavutamine normitehnika juriidiliste reeglitega. Arvan, et nii õigusloome kui põhiseaduslike institutsioonide töö tulemuslikkuse tugevdamiseks peaksime alanud põhiseaduse muutmise arutelus tulema tagasi põhiseaduses sätestatud õigusriigi ja kodanikeühiskonna kontseptsioonide ning riigi ülesannete mõtestamise juurde. Millised on Eesti riigi ja kohaliku omavalitsuse eesmärgid ning ülesanded meie rahva kultuuri, tervise, julgeoleku, kodu, töö jms hüvede kindlustamisel ja mis on seaduste eesmärk?

Uuring tõendab, et Riigikogus ja valitsuses puudub piisav ülevaade regulatsioonide mõju analüüsimeetodite rakendamise võimalustest, nende vajalikkust pole tunnetatud (vrd Kiviorg 1999, 26).

Reeglina peaks seaduseelnõu menetlemiseks vajalikke sotsiaal–majanduslikke eel–uuringuid teostama valitsuse ministeeriumides enne eelnõu menetlusse andmist, sest Riigikogus on tavaliselt juba hilja põhjalikke uuringuid tellida. Seda tehakse vaid erandjuhul komisjonide või koalitsiooni–opositsiooni esindajate konsensuslike taotluste alusel näiteks seoses riiklikult tähtsate küsimuste aruteludega.



## **2) Sotsiaal-majanduslike mõjude analüüsi, osalusdemokraatia protseduuride ja eurointegratsiooni õigusliku analüüsi rakendamine on kehtivate õigusloomet reguleerivate aktide täitmise küsimus.**

**Vabariigi Valitsuse** algatatud eelnõude seletuskirjade puhul on keskmine eeldatud info osakaal  $86-516/176=34\%$  võimalikust, sh kolm enam eelnõusid tootnud ministeeriumi on rahandusministeerium ( $18-108/25=23\%$ ), välisministeerium ( $13-78/21=27\%$ ) ja justiitsministeerium ( $11-66/32=49\%$ ). Miks on ministeeriumide tase valitsuse määruse täitmisel nii erinev? Uuringutulemuste ja ametialaste vaatluste alusel juhiksin siinkohal tähelepanu järgmistele põhjustele.

- a) Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei tööjaotus pole paigas seaduseelnõude kvaliteedi kontrollimisel (NB! Teatavasti on seaduseelnõu seletuskiri ja lisad eelnõu lahutamatu osa).
- b) Seaduseelnõu rakendusala seotud osapoolte kaasamine ehk osalusdemokraatiat tugevdavate heade tavade arvestamine jätab soovida kõigi ministeeriumide puhul (keskmine  $91/13=15\%$ ). Et kolmanda sektori arengu eest vastutavat üksust valitsuses pole, siis oli ja on see kogu valitsuskabineti probleem.
- c) Eelnõude kooskõlastusringidel ei analüüsi rahandusministeerium piisavalt eelnõu mõju riigi- ja omavalitsuste eelarvele (ministeeriumide keskmine  $91/44=48\%$ ) ega avaliku sektori organisatsioonile (keskmine  $91/26=29\%$ ). Viimane kuulub osalt ka Riigi-kantselei pädevusse.
- d) Sotsiaalministeerium ei analüüsi piisavalt eelnõude mõjusid sotsiaalsete rühmade sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ega tööhõivele (keskmine  $91/39=43\%$ ). Ettevõtluse ja tööturu küsimustes on siin osaline funktsioonide kattumine majandusministeeriumiga, mis põhimääruse järgi peaks tegelema regulatsioonide mõju analüüsiga väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele (vrd BET-Checklist 1997).
- e) Haridusministeeriumi ja justiitsministeeriumi koostöölal pole süsteemselt tegeldud õigusloomeks vajalike teaduslike ning rakenduslike eeluuringute koordineerimisega (keskmine  $91/3=3\%$ ).
- f) Eurointegratsiooni eest vastutavad üksused pole kooskõlastusringil ministeeriumide eelnõude seletuskirjades alati jälginud Euroopa Liidu ja Eesti õiguse võrdleva analüüsi olemasolu ( $91/49=54\%$ ).

On oluline teada, et Riigikantselei senise praktika järgi jäetakse mõnikord osa seaduseelnõuga seotud materjale Riigikokku minevasse eelnõusse panemata, mistõttu Riigikogu liikmetel, ametnikel ja Interneti kaudu ka avalikkusel pole võimalik nendega tutvuda. Varjatud põhjus näib siin olevat kartuses, et informeeritud poliitik, ajakirjanik või huvigrupp võib asja süvenedes veelgi täpsemaid küsimusi esitada.

**Riigikogu komisjonide** algatatud eelnõude seletuskirjade keskmine informatiivsus on  $14-84/21=25\%$  võimalikust. Vaatamata paari komisjoni suhteliselt heale tulemusele ministeeriumidega võrreldes, näitab saadud keskmine, et Riigikogu alaliste komisjonide algatatud eelnõude seletuskirjade sisu ei vasta Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjades sätestatud nõuetele ja ei informeerii eelnõu võimalikest mõjudest ega komisjoni koosolekul

kuulatud ekspertide osalusest. Majanduskomisjoni nõunikuna töötamise kogemuse alusel näen eelkõige nelja põhjust:

- a) Komisjoni kiire töötempo ja nõunike sage tööalane ülekoormus ei jäta sageli süvenemiseks aega.
- b) Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirja täitmine seletuskirja sotsiaal-majandusliku infoga seotud nõuete osas justkui polegi kohustuslik. Komisjonide liikmete ning nõunike valdava arusaama kohaselt piisab eelnõude menetlemisel praegu juriidilisest infost (vrd Kenkmann 1998) ja üksnes poliitilisest situatsioonist tulenevatel erijuhtudel käsitletakse seletuskirjas või Riigikogu stenogrammis kajastuvas kaasettekandes muid eelnõu rakendusküsimusi (<http://www.riigikogu.ee/ems/plsql/stenograms.form>).
- c) Riigikogu juhatus ning Riigikogu Kantselei direksioon pole seni nõudnud regulatsioonide mõju hindamise meetodite tundmist ega rakendamist, sest puudub vastav poliitiliste jõudude kokkulepe.
- d) Sageli ei teadvustata kodanikeühiskonna põhimõtteid, avalikkuse informeerimise olulisust ja seda, et eelnõud koos seletuskirjadega on juba Internetis teadlaste ning huvigruppide pilgu all.

**Riigikogu fraktsioonide** algatatud eelnõude seletuskirjade keskmine suhtarv on  $33-198/38=20\%$ . Mil määral kajastab see fraktsiooni nõunike ettevalmistust ja tööülesandeid? Mil määral fraktsioonide töösuhteid statistikaameti, rahvusraamatukogu, MSI jt infoallikatega? Milline on parteide programmiga seotud eelnõude osakaal? Seletuskirjade info põhjal otsustades võib väita, et Riigikogus on valdavad poliitilistel eesmärkidel algatatud eelnõud, mis on iseenesest üsna loomulik kaasaegses parlamentarismis (vrd Robinson 1991). Fraktsioonide algatatud eelnõude suhteliselt vähene informatiivsus Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjades esitatud nõuete lõikes ei tarvitse alati tähendada seda, et fraktsioonil vastav info eelnõu võimalike mõjude või varem tehtud uuringute kohta puudub.

**Riigikogu liikmete** algatatud eelnõude seletuskirjade keskmine informatiivsus ( $26-156/21=13,5\%$  võimalikust) on kõige madalam. Riigikogu liikmed on ühelt poolt sõltumatud rahvasaadikud ja teisalt kuuluvad nad erakondadesse ja fraktsioonidesse, mistõttu Riigikogu liikmete algatatud eelnõude kvaliteedi eest kannab formaalselt kaasvastutust erakond ja fraktsioon. Ka juhul, kui Riigikogu liige üksnes vahendab mõne huvirühma seadusemuudatuse ettepanekuid, ikka jääb poliitiline vastutus võimalike negatiivsete mõjude puhul Riigikogu liikmete ja nende erakondade kanda. Ajakirjandus võimendab tehtud vigu enne valimisi.

**Riigikogu liikmete, fraktsioonide ja komisjonide algatatud eelnõude seletuskirjade informatiivsus** oli käsitletud perioodil madalam kui ministeeriumides ettevalmistatud eelnõude puhul keskmiselt. Lisaks eelviidatud põhjustele võib täheldada Riigikogus algatatud eelnõude seletuskirjade struktuuri suuremat varieeruvust. Arvan, et põhjustest sõltumata ei saa Riigikogus algatatud eelnõude seletuskirjade informatiivsusega rahul olla vähemasti kolmel põhjusel. Esiteks takistab senine informeerimise tase sisulist arutelu ja osalust, teiseks kujundavad eelnõud nii ekspertide kui avalikkuse silmis Riigikogu mainet ja kolmandaks on eelnõude väljatöötamisel vaja enam süveneda õigusliku regulatsiooni

eesmärkide ning tulemuslikkuse küsimustesse ka seepärast, et seaduse vastuvõtmine Riigikogus pole ei põhiseaduse ega tavaõiguse mõttes iseseisev eesmärk.

**Riigikogu põhiülesannetega seoses** võib uuringu põhjal väita, et Riigikogu liikmed ei saa seletuskirjadest piisavat infot poliitilistest valikutest ega eelnõude võimalikest tagajärgedest. Pigem eeldatakse, et need Riigikogu liikmed, nõunikud ja ministriumide ametnikud, kes pole eelnõu enne selle menetlusse andmist näinud, hakkavad ise käigult eelnõu eesmarke, regulatsioone ja võimalikke mõjusid uurima. Kuid ideaalid teostuvad harva, sest Riigikogu menetluses on korraga kümneid eelnõusid ja samas pole seadusloome Riigikogu liikmete ainus ülesanne (vt p 2.3). Sageli pingeline ajagraafik ning nõunike vähesus ei võimalda süvenemist igasse Riigikogu menetlusse antud eelnõusse. Teiseks, Riigikogu liikmete igapäevases infokeskkonnas on valdav kallutatud info (sh kohtumised huvirühmadega, erakonna toetajatega, artiklid ajakirjanduses vms), ja kui seda seletuskirjades pole, siis neil sageli puudub soliidsetele uuringutele toetuv teave, millega erinevate huvirühmade taotlusi võrrelda. Need probleemid on omased ka teistele parlamentidele (vrd Robinson 1991; Verrier 1995; Kenkmann, Ginter, Kasemets 1998).

**Riigikogu komisjonide ning täiskogu protseduurid** (sh küsimused algatajatele, järelepärimised ministritele) aitavad Riigikogu liikmetel vajadusel leevendada eelnõude seletuskirjades valdavat infopuudust. Kuid avalikkus ei saa selle killustatud menetlusinfo põhjal enam nii adekvaatset vastust oma küsimustele, kui võinuks pakkuda terviklik seaduseelnõu seletuskiri Internetis. Kui seaduseelnõu algatajad ei näita eelnõu otseseid mõjusid riigieelarvele, avalikule haldusele või sihtrühmade sotsiaal-majanduslikule olukorrale, siis tähendab see mõneti ka seda, et nad pole võtnud selget poliitilist vastutust võimalike negatiivsete tagajärgede ning kõrvalmõjude eest. Et kõik Riigikogu menetlusse antud Riigikogu liikmete, komisjonide ja fraktsioonide eelnõud lähevad vastavalt protseduurile ka valitsusele seisukohavõtuks, siis kannab valitsus siin paratamatult kaasvastutust.

**3) Uuringute kasutamine ja neile viitamine eelnõude seletuskirjades oli vaatlusperioodil peaaegu olematu.** Eesti teaduses ning avalikus teenistuses rakendatud inimeste arv, raha, tehnilised vahendid, oskused ja reformide optimaalne aeg on piiratud. Seetõttu tuleks neid ressursse sihipärasemalt rakendada. Uuringu koondtulemus ( $4/156=3\%$ ) näitab ennekõike, et riigiasutuste poolt tellitud uuringute, teadusfondi ning ülikoolide grandide jt riigieelarveliste uuringute kasutamine riigi juhtimisega seotud õigusloomes ei ole süsteemne ega toimi avalikes huvides – uuringute teave (infokapital) pole avalikkusele kättesaadav. Puudub seos riigieelarve vahenditest tehtud uuringute ja valitsusasutuste õigusloomekavade vahel. Lisaks võib öelda järgmist:

- a) seaduseelnõude väljatöötamise etapis kasutatud riigieelarveliste uuringute ja andmebaaside (sh riiklik statistika) kõrvalejätmine takistab sageli eelnõu põhjuste ja eesmärkide mõistmist,
- b) Riigikogu liikmetel, huvirühmadel või akadeemistel uurijatel pole avalikes ega erahuvides võimalik analüüsida eelnõuga seotud ametlikke infoallikaid;
- c) avalikkust puudutava ametliku info kättesaadavuse probleemi seadusandluses tuleks

vaadelda meie põhiseaduse § 44 kontekstis (Loodan, et arutlusel olev infovabaduse seaduse eelnõu aitab põhiseaduse nõuet rakendada. – vt

<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4003.html>);

**d)** neljas küsimus on eelnõude koostajate kui kõrgharidusega akadeemiliste isikute kutse-eetikas: kas õigusloomes ei pea kehtima allikale viitamise hea tava? Sellele lisandub turumajanduslikus ühiskonnas autoriõiguste küsimus.

**4) Seaduseelnõudele esitatavate nõuete täpsustamine ja õigusloomega tegelevate asutuste töökorralduse rutiinid.** Eelnõu ja selle seletuskirja struktuuri kooskõlastamine Riigikogu ja valitsuse vahel on esmane, et võimaldada standardiseeritud formaalset laadi on-või-ei-ole kiirkontrolli teostamist Riigikogu juhatuse, komisjonide või liikmete taotlusel. Ka käesoleva uuringu analüüsitempot aeglustas see, et loendis B antud infokategooriate esinemist tuli otsida kogu seletuskirja ulatuses. Mõned seaduseelnõu algatajad tõid mõju riigieelarvele, rakendamiskulud vms esile omaette alapealkirja all, teised mainivad seda pikas lõigus möödaminnes, ühtedel on see seletuskirja algusosas, teistel lõpus. Kokkuvõttes neli järeldust:

**a)** Riigikogu ja valitsuse erinevate üksuste tööjaotus ja vastutus regulatsioonide mõju hindamisel on ebarahuldav;

**b)** puuduvad kokkulepitud (miinimum)nõuded ja meetodika õigusakti kehtestamisega kaasnevate tagajärgede hindamiseks, mistõttu pole võimalik ka rangelt hinnata nende täitmise korrektsust ning tulemuslikkust;

**c)** nii Riigikogu kui ka valitsuse tasemel puuduvad seni vastava pädevuse ja oskustega analüüsi- ning järelevalveüksused, mis aitaksid normitehnika sisunõuete täitmist samm-sammult ellu rakendada;

**d)** kui eelnõude eesmärged ja taotletud positiivseid mõjusid pole eelnõude seletuskirjades esitatud, siis on ka Riigikontrollil põhimõtteliselt raske või võimatu korrektselt järellegislatiivset tulemusanalüüsi teostada. Seega valitsuse ja Riigikogu tasemel tuleb õigusaktidele esitatavates nõuetes ja analüüsimetoodikas enne kokku leppida, kui Riigikontroll saab hakata abistama avaliku halduse kandjaid nende tegevuses.

**5) Sise- ja välispoliitiliste eesmärkide ühitamine regulatsioonide mõju hindamise meetodite abil.** OECD ning EL-i liikmesriikides peetakse regulatsioonide mõju analüüsi meetodeid üheks efektiivsemaks vahendiks seaduste ja juhtimise kvaliteedi tõstmisel. OECD soovitude näol (vt OECD Synthesis 1997) on tegemist rahvusvaheliste standarditega, mida aktsepteerivad 29 maailma jõukaimat riiki, sh Euroopa Liidu riigid (Jacobs 1997; Kellermann 1998). Arvestades Eesti soovi ja vajadust jõuda kiiremas korras järele Euroopa arenenud riikidele, on nende meetodite rakendamine väikeriigile sobival viisil hädavajalik.

Transpertsus, mida regulatsioonide mõju analüüs toetab, on nii Eestis osalusdemokraatia arengu kui ka rahvusvahelise kaubanduse jaoks olulise tähtsusega. Ka WTO, mille liikmeks Eesti hiljuti sai, peab oluliseks selgeid regulatiivseid otsuseid ning nende aluseks olevaid põhjendusi. Samuti toob regulatsioonide mõju hindamise meetodite kasutamine Eestile kasu eurointegratsioonis, sest ta kindlustab meie esindajad läbirääkimisteks vajaliku analüüsiga. Kodutöö on ju olulise määral seotud avaliku sektori administratiivse suutlikkuse kasvatamisega, kus iga õiguslike instrumentide abil kavandatav reform vajab avaliku teenuse

kvaliteedi ja hinna suhte rehkendamist. Teiste riikide kogemuse põhjal on avaliku sektori optimeerimise kõrval regulatsioonide mõju hindamise meetodite teine kasutamisala rahvusliku majanduse edendamine (BET-Checklist 1997; Binder 1999).

Suuremate järelduste tegemiseks on vaja teha kordusuuringuid ja süveneda erinevate infokategooriate peensustesse. Rõhutan siinkohal, et poliitiline otsustusprotsess sõltub igas parlamendis veel paljudest muudest õigusloome sisu mõjutavatest teguritest, sh poliitiline traditsioon, valitsuskoalitsiooni osakaal parlamendis (vähemus- või enamusvalitsus), valitsuskoalitsiooni programmilised seisukohad, opositsiooni tugevus, huvirühmade mõju, valimiste lähedus jms. Eesti parlamendiuuringute traditsioon on lühike, seetõttu on uute ja esmakordsete uurimisteedade hulk mäekõrguselt suurem meie ülikoolides sirgivate uurijate hulgast. Iga oma kutse-etikast lähtuv teadlane ja üliõpilane on siin teretunud, sest demokraatlik riigijuhtimine, mille instrumente õigusloome on, vajab pidevat tagasisidet nagu iga teine kogu ühiskonnale suunatud tegevus ([http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka\\_koostoo.html](http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html)).

### **Näide: Soome Vabariigi valitsusprogramm**

1996 Vastuseks Soomes regulatsiooni mõjude määratlemisel esinenud probleemidele, avaliku sektori kulude optimeerimise vajadusele ja OECD koostööprogrammidele otsustasid Soome rahandusministeerium koos justiitsministeeriumiga 1996. a parandada mõjude analüüsi süsteemi valitsusprogrammiga<sup>6</sup>.

Projekti fookuses oli:

- a) regulatsiooni majanduslik mõju valitsemisele, ettevõtlusele ja kodumajanduskulutustele;
- b) hindamisprotsessi analüütilised meetodid ministeeriumides;
- c) ministeeriumidevahelise rahanduskomitee ja rahandusministeeriumi juhtimisel tehakse majandusülevaade kõikide oluliste ettepanekute kohta enne, kui ministeerium või valitsuskabinet võtavad vastu otsuse määruse või seaduseelnõu toetamise kohta;
- d) mõjude hindamise metoodika sõltub eelkõige seaduseelnõu olemusest ja valdkonnast;
- e) maksu- ja sotsiaalpoliitikaga seotud seaduste puhul kasutatakse mikrosimulatsiooni mudelid.

Probleemid:

1. Õigusloome tihe graafik, mis ei luba adekvaatselt analüüsida kõike, ja samuti see, et vanemametnike vastutus mõjude analüüsi eest pole sageli selge. See on ka metodoloogiline probleem.
2. Avalikus teenistuses olevad ametnikud vajavad rohkem koolitust, et kasutada võimalikke keerukaid meetodeid.
3. Poliitiline toetus mõjude analüüsile on väga tähtis. Mõningate poliitiliselt sensitiivsete juhtumite puhul võib poliitiline kaalutus mõjude analüüsi kõrvale tõrjuda.

Soome viis õppetundi:

1. vanemametnikud peavad hoolikalt vaatlama regulatsiooniga seotud tegevusi, eriti enne lõppotsuste vastuvõtmist;
2. tähtis on kõikide ministeeriumide rutiinne kommunikatsioon rahandusministeeriumiga, et hinnata uute regulatsioonide mõju riigieelarvele;
3. andmebaasid peavad olema adekvaatsed ja kui võimalik siis standardiseeritud, sh rahvamajanduse andmed, statistiline ja ka ajalooline ülevaade valitsuskulutuste kohta võib aidata olukorda hinnata;
4. analüütiline protsess peaks olema reguleerimise protsessi lahutamatu osa, mitte aga ad hoc ülesanne;
5. analüütiliste meetodite arendamine – see ülesanne nõuab assigneeringuid kindla valitsusasutuse, uurimisinstituudi või ministeeriumi loomiseks (vt Korhonen 1997).

## **6. Valik ettepanekuid Eesti õigusloomesüsteemi edendamiseks aastatel 2000–2003**

Autori ettepanekuid ja ideid võib vastavalt vajadusele omavahel kombineerida. Tulenevalt OECD riikide praktikast (Jacobs 1997; Kellermann 1998; Ben-Gera 1999), põhiseaduse võimude lahususe printsiibist ning ülalloodud Soome kolleegide probleemidest ning õppetundidest, esitan ettepanekud alljärgnevalt riigijuhtimise tasandite kaupa.

### **6.1. Riigikogu ja teiste põhiseaduslike institutsioonide koostöö**

**1) Riigikogu juhatus või põhiseaduskomisjon võiksid teha valitsusele, õiguskantslerile ja Riigikontrollile ettepaneku moodustada ajutine õigusloome korralduse ja kvaliteedi küsimuste komisjon**, mis kaardistab erinevates õigusloomeahelates seni tekkinud probleemid, arutab riiklikku õigusloome reguleerimise ning koordineerimise kava ja teeb ettepanekud valitsusele ning Riigikogule. Kuigi kõik põhiseaduslikud institutsioonid vastutavad õigussüsteemi legitiimsuse eest, on vastavate riiklike programmide väljatöötamine valitsuse pädevuses, mille ülesandeks on riigi otsene juhtimine.

**2) Riigikogu põhiseaduskomisjon võiks vajadusel kaaluda Riigikogu otsuse eelnõu algatamist, et teha valitsusele ülesandeks regulatsioonide mõju analüüsi nõuetega seotud riikliku programmi koostamine ning Riigikogule esitamine.** Riiklik programm võiks sisaldada rahvusvahelist võrdlevat uuringut, meetodikaid, vastava analüüsikeskuse ning järelevalvekorralduse kavandit, ülikoolidele esitatava riikliku tellimuse ja õigusloomega tegelevate ametnike pädevuskoolituse kava (vt Soome näide).

**3) Seaduseelnõude väljatöötamist, seaduste täitmist, õiguskorda ja –mõistmist kirjeldava riikliku statistikasüsteemi töökorda viimine *on-line* andmebaaside kujul** on vajalik kõigile põhiseaduslikele institutsioonidele ja samuti Eesti advokatuurile, ülikoolide sotsiaalteadlastele ning kodanikualgatustele. Riigikogu komisjonide jaoks on seoses seaduse muutmise seaduse eelnõudega eriti olulised täitevvõimu ja kohtute andmebaasid, mis võimaldaksid saada infot muudetavate seaduste senisest toimimisest (vrd Katsh 1989; Kasemets 1997– <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell117.html>);<sup>7</sup>

**4) Riigikogu põhiseaduskomisjon võiks seoses Riigikontrolli seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisega Riigikontrolli arengukava laiemalt arutada.** Riigikogu ja Riigikontrolli

täitevõimu kontrolli funktsioonid on teatud määral sarnased. Riigikontrolli avalikes huvides teostatud teenusest on eeldatavasti nii Riigikogule kui avalikkusele tulevikus suurem kasu. Muuhulgas aitab see läbipaistva avaliku poliitika korral vähendada kinnitamata andmetele rajatud poliitilisi spekulatsioonide juhtudel, kui riigi ressursside raiskamine ei kuulu otseselt kohtute kompetentsi. Uues Riigikontrolli seaduse eelnõus (1999) sätestatud tulemusanalüüsi teostamist saab põhimõtteliselt siis alustada, kui regulatsioonide eesmärgipärasuse ja mõjude analüüsi metoodika on valitsuse ja Riigikogu tasandil rakendatud.

## 6.2. Riigikogu tasand

**1) Seoses Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjade ümbervaatamisega 2000. a võiks Riigikogu komisjonide, fraktsioonide ja kantselei esindajatega seadusandluse kvaliteedi küsimusi seminari vormis arutada.** Riigikogu Kantselei juriidiline osakond on välja töötanud uute normitehnika eeskirjade eelnõu, mis püüab pigem soovitava juhendi kui range õigusaktina aidata kaasa hea õigusloome tava kujunemisele. See eelnõu vajaks Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude ja seejärel ka avalikus teenistuses töötavate juhtivametnike arutelu. Ühistöö loob eeldusi ühise vastutuse võtmiseks ja aitab kaudselt kaasa ka Riigikogu kui seadusandliku institutsiooni maine tugevdamisele.

**2) Riigikogu menetluse võetavate seaduseelnõude pisteline kontroll**Riigikogu juhatuse või juhtivkomisjonide tellimusel aitaks kindlustada vastutustundlikumat õigusloometraditsiooni, sealhulgas näiteks eelnõude tagasiandmine algatajatele õiguslike, keeleliste, rahanduslike vm poliitiliselt kokkulepitud nõuete täitmiseks. Kui Riigikogu juhatusel või juhtivkomisjonil on mingi menetluse antud eelnõu nõuetele vastavuse hindamiseks vaja lisainfot, siis edastatakse eelnõu kantselei juriidilisele osakonnale õiguslike nõuete ja MSI-le majanduslike, sotsiaalsete või administratiivsete mõjude hindamise nõudeid käsitleva informatsiooni kontrollimiseks.

**3) Eesti Vabariigi õigussüsteemi ning juhtimist käsitlevate uurimistööde tellimine ja tunnustamine,** et saada tagasisidet kehtivate seaduste toimest ja kavandatavate seaduste ning programmide prognoositava mõju kohta. Samuti selleks, et seaduseelnõude algatamise vastutusrikast õigust omavad isikud tunnetaksid selgemini avalikes huvides tegutsevate ülikoolide ning kutseühingute akadeemilist kontrolli.

**4) Põhiseadusest tuleneva parlamentaarse demokraatia ning Riigikogu rolli tugevdamine täitevõimu administratiivse suutlikkuse ja kodanikuühiskonna edendamisel.** Seaduseelnõude teksti lihtsustamise võimalused laiema arusaadavuse huvides on piiratud, sest õiguslik regulatsioon peab normina olema kohtutes jt ametiasutustes töökindel. Seega on Riigikogu menetluse antud eelnõude seletuskirjade ning lisade arusaadavus- ning informatiivsuse nõuete täpsustamine ja juurutamine poliitiliselt prioriteetsetes valdkondades igati otstarbekas. Ühiskonda mõjutama hakkava seaduseelnõu seletuskiri on Riigikogu kui seadusandja **parlamentaarne avalik teenus**. Kui Internetiski nähtavate seletuskirjade sisu on arusaadav ja täpne, siis suudavad ehk avaliku poliitika suunamisest huvitatud kodanikeühendused paremini mõista reguleeritava eluala probleeme ja teha komisjonidele ning fraktsioonidele ettepanekuid<sup>8</sup>.

### 6.3. Avaliku teenistuse tasand

**1) Normitehnika eeskirjade ja uuringute põhjal on vaja välja töötada seaduseelnõude koostamise ning analüüsi meetodite kommenteeritud juhendid**, mille eesmärgiks on õigusloome hea tava kujundamine ning erinevate institutsioonide koostööd lihtsustav nõuete ühtlustamine, sh näiteks eelnõude (sh seletuskirjade) üldstruktuuri ja juriidilise normitehnika järel ka finants–majanduslike mõjude analüüsi meetodid, eri liiki andemete töötlemise ja esitlemise kord jms. Selliseid juhendeid täiendatakse vastavalt aja nõutele. Oluline on mõista, et kõiki õigusaktide mõjusid ei ole kunagi võimalik ressursside piiratuse tõttu põhjalikult analüüsida ning selle järgi pole ka praktilist vajadust. OECD riikide kogemuse põhjal võib regulatsioonide mõjuga seotud nõuete sätestamisel aluseks olla nii võimukoalitsiooni programm kui ka riigi senine poliitiline traditsioon, millest tuletatakse järgneva perioodi prioriteedid (nt tööhõive, avaliku sektori kulude optimeerimine, ettevõtlike soodustamine vms). Sageli piisab olemasolevate statistiliste jm andmete kokkuvõttest. Seega tuleks määrata mõju–uuringute prioriteedid ja analüüsikünnis, millest alates on põhjalikum uuring nõutav. Kasutada võib siin ka järelevalveüksusi, millel on õigus nõuda täiendavate uuringute tegemist ja nende avalikustamist (vt Liiva 1998; Kenkmann 1998; Merusk 1999).

**2) Avalikustamine on tõhus riskide avastamise ning sotsiaalse iseregulatsiooni toetamise meetod**, mida kasutavad regulatsioonide mõju hindamises süsteemselt Rootsi, Holland jt väiksemad riigid. (Kellermann 1998). Reguleerimisettepanekud avaldatakse koos lühikese kuluanalüüsiga avalikkusele ning huvitatud pooled annavad koos oma ettepanekutega hinnangu, kas kõiki kaasnevaid tagajärgi on piisavalt ja õigesti arvestatud (Hancock 1992; Carlsson 1995; Kalvet 1998; Kasemets 1999).

**3) Õigusloomega seotud riigiametnike haridus– ja atesteerimisnõuete täpsustamine.** Seaduseelnõude õiguslike, administratiivsete, majanduslike jm mõjude analüüsimeetodeid, andmebaase, huvirühmade kaasamise protseduure jms on vaja esmalt koolituse kaudu meie inimestele tutvustada ja seminaridel ühiselt arutada, sest teiste riikide praktikat pole võimalik ega otstarbekas kopeerida (me võime uurida, kuid ei saa üle võtta teiste riikide/asutuste kogemust – see on inimestes talletunud organisatsioonikultuuriline teave, mis reguleerib tööelu sageli paremini kui mistahes õigusakt). Eesti riigiametnike õigusloomealase õpimotivatsiooni tugevdamiseks on otstarbekas vastavat täiendkoolitust algul võimaldada väiksematele ameti– või kutsealaselt asjast huvitatud rühmadele (pilootrühmad) ministeeriumides, Riigikantseleis ja Riigikogu Kantseleis, põhjalikumalt tulevaste järelevalveüksuste juhtivametnikele ning analüütikutele. Samaaegselt tuleks kaaluda nimetatud asutuste põhimääruste, ametijuhendite, atesteerimisnõuete, töölepingute jm täiendamist regulatsioonide mõju hindamise nõuetega, et viia muutus süsteemselt täiendkoolituskavadesse, atesteerimisnõuetesse, ja mis tähtsamgi, igapäevastesse tööruutidesse.

Riikliku programmi käivitamisstaadiumis on väga oluline roll järelevalveüksuse inimestel, kelle ülesandeks on osaleda analüüsides koostamise juhendamisel ning töös tekkivate probleemide jooksval lahendamisel. Eraldi väärivad märkimist kodu– ja välismaised



seminarid ning konverentsid, mis pakuvad arutelu võimalusi ja uusi loovaid ideid (vt <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>).

**4) Järelevalvepädevuse täpsem sätestamine** on OECD soovitusel poliitilise toetuse kõrval tähtis lüli. Kuidas Eestis olemasolevate inimestega (koos) töö tulemuslikkust tagada? Meil kujunenud täidesaatva ja seadusandliku võimu töökorralduse kohaselt koordineerivad valitsuses seaduseelnõude mõjude analüüsi juriidiliselt poolelt justiits- ja majanduspoolelt rahandusministeerium. Et õigusaktide eelnõud valmistab Vabariigi Valitsuse istungiks ette Riigikantselei, siis võiks mitmete ekspertide arvates just seal asuda ka riigi keskne õigusloomekvaliteedi järelevalveorgan. Riigikogus tegelevad praegu seaduseelnõude kvaliteedi analüüsiga peamiselt Riigikogu juhatuse nõunikud, juhtivkomisjonide nõunikud ja poliitilistel eesmärkidel ka fraktsioonide liikmed ning nende nõunikud. Riigikogu kantseleis täidavad vastavaid funktsioone Riigikogu juhatuse, komisjonide või fraktsioonide ülesande alusel juriidiline osakond ning majandus- ja sotsiaalinformatsiooniosakond (MSI), millel on põhimääruse kohaselt õigus ka omal algatusel analüüsi teha. Ülaltoodud uuring ja artikkel on üks selliseid põhitoo kõrvalt sündinud erandeid.

## **7. Kokkuvõte: Eesti õigusloome *analüütiline suutlikkus aastal 2000 = administratiivne suutlikkus aastal 2003***

Eesti avaliku sektori juhtimise ning õigusloomesüsteemi raskuspunktid on viimastel aastatel nihkunud ja sellele avaldab üha enam mõju eurointegatsioon, mis kujundab Eesti riigi rahvusvahelise koostöö ja konkurentsi tingimusi ka eeloleval kümnendil.

Seaduseelnõu seletuskirja eesmärk on selgitada kavandatava seaduse vajalikkust otsustajatele ja huvitatud pooltele ühiskonnas. Riigikogu ülesannete ning kodanikeühiskonna põhimõtete mõtestamisel näeme, et eelnõude seletuskirjade sisu peaks lisaks juriidilisele baasinfole sisaldama ühiskonna kohta arusaadaval ja ühtlustatud kujul ka politoloogilist, ökonoomilist, sotsioloogilist, demograafilist jms teavet. Tähtis on, et kõik eelnõuga seotud andmed ja argumentid oleksid vähemalt Internetis kättesaadavad: siis on igal huvilisel võimalik eelnõusid ise analüüsida (kodaniku õigus) ja samas iga seaduseelnõu algataja (valitute õigus) võtab endale selge vastutuse tema algatatud eelnõuga seotud andmete ja argumentide täpsuse eest. Õigusloome toimub paljude poliitiliste ning sotsiaalsete jõudude koostöös. Riigikogu menetlusse antud eelnõude seletuskirjade uuringu ülesandeks on õigusloome kvaliteedi ning avaliku poliitika läbipaistvuse alase mõttevahetuse edendamine ja Eestile sobivate tegevuskavade kaardistamine. Täpsemalt – argumenteeritud aruteluks ja edasisteks uuringuteks on vaja empiirilist alust.

Pilootaa

---

N-uringu põhjal võib väita, Eesti õigusloomes on seadusandluse mõju prognoos, sotsiaalsete rühmade heaolu analüüs, osalusdemokraatia ja ka seaduseelnõude võrdlus rahvusvahelise õigusega seni üsna juhuslik. Võib väita, et õigusloome puuduste tagajärjed ilmnevad enamasti seaduste ja rahvusvaheliste konventsioonide ellurakendamisel eelarvelistes lisakuludes ja riigiasutuste juhtimises. Seega analüütilise ja poliitilise planeerimise probleemid saavad administratiivse suutlikkuse probleemiks. Paljud eelarvelist,

organisatsioonilist, õiguslikku ja sotsiaalset laadi probleeme Riigikogu läbinud seaduste ja rahvusvaheliste kokkulepete rakendamisel tulenevad lünkadest Eesti õigusloomes.

IX Riigikogu esimesel perioodil menetlusse antud 145 seaduseelnõu seletuskirja sisu-uuring näitab, et sotsiaal-majandusliku informatiivsuse osas on täheldatav väike positiivne muutus (Soiver, Avamere, Kasemets 2000). Et tekiks püsiv kvalitatiivne muutus, on vajalik seaduseelnõude ja seletuskirjade kvaliteedinõuetes kokku leppida. Positiivne poliitiline tulemus siin mõjutaks ka Riigikogu liikmete ja komisjonide töö tõhusust ning parlamentaarse avaliku teenuse kvaliteeti.

Eesti võimalik Euroopa Liiduga ühinemine ei saa olla eesmärk omaette. Poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvus, administratiivne suutlikkus, õigusloomega kaasnevate mõjude analüüs, inimeste teavitamine muutustest jms head tavad on vajalikud ennekõike Eesti avaliku sektori asutuste ja kodanikeühenduste koostöö tugevdamiseks. Selleks on vaja seostada sise- ja välispoliitilisi eesmärke ning tugevdada ka Riigikogu rolli täitevvõimu analüütilise ja administratiivse suutlikkuse suunamisel ja kodanikuühiskonna edendamisel. Usun, et IX Riigikogu vastab küsimusele, **milline on Eesti õigusloome kvaliteedi edendamise programm 2001–2003.**

#### **Kasutatud kirjandus**

**Andersen, O. S. (1997)** Transparency and legislative simplification. – EU seminar on the legislative process and, the Amsterdam Treaty and the role of the national parliaments, held in European Parliament on 24–25 Nov.

**Ben-Gera, M. (1999)** Impact Assessment: Role, Procedures, Methods and Good Practices in OECD and CEE countries. – Society, Parliament and Legislation., compiled by Kasemets, A., Hammer, K. *etc.*, Riigikogu Chancellery.

**BET-Checklist (1997).** Questions for the testing of draft regulations on business effects. Netherlands. Ministry for Economic Affairs.

**Binder, B., Enzenhofer, V., Strehl, F., Leitl, B. (1999)** Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich. – Johannes Kepler Universität Linz.

**Carlsson, B. (1995)** Communicative Rationality and Open-ended Law in Sweden. – Journal of Law and Society, Blackwell Publishers Ltd.

**Eesti Haldusjuhtimise Instituut (1999)** – Atesteerimine avalikus teenistuses. Metoodiline õppematerjal. Tallinn.

**Estonian Government (1998)** – The Activity Plan of the Estonian Government in European Integration. Tallinn, <http://www.vm.ee/eng/index.html>.

**Euroopa Komisjoni aruanne 1999** – Laienemine 99. <http://www.euroopaliit.ee>

**Habermas, J. (1976a)** Legitimation Crisis, Heinemann; **(1976b)** On Systematically Distorted Communication. –Critical Sociology: Selected Writings. Ed. P. Connerton. **(1984)** The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society. Polity Press, Cambridge; **(1996)**Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main, Suhrkamp.

**Hancock, A. (1992)** Methods for analysis. Resource assessment. – Communication planning, UNESCO.

**Interparliamentary conference (1996)** – The new role of national parliaments in pan-European construction. Proceedings, National Assembly with Council of Europe, Paris, 28–29 March.

**Jacobs, S. H. (1997)** An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. – Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. PUMA, Paris.

**Kalvet, T. (1998)** Access to Public Sector Information: European Policy on Access to Public Sector Information and Policies in EU Countries. – Phare programme. Estonia, Tallinn.

**Kasemets, A. (1994)** Toiduseadus kaitseb tervist, hoiab kokku raha ja toetab ekspordi. – Postimees, 14.–15. november; **(1995)** Riigi roolist. – Postimees, 30.–31. märts; **(1996/97)** Mõttevalik seaduseelnõude sotsiaalsete, majanduslike, institutsionaalsete jm. mõjude teemal. – Ettekanne Riigikogu komisjonide nõunike ja kõrgemate riigiametnike seminarideks. Riigikogu Kantselei, MSI; **(1999i)** The Roles of Small Parliamentary Information & Research Services in Political and Social Interaction. – Society, Parliament and Legislation. Riigikogu Chancellery.

**Kasemets, A., Vallimäe, K. (1999)** Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus: märgid sotsiaal–majanduslike mõjude analüüsist, eurointegratsioonist ja osalusdemokraatiast Eesti õigusloomes. MSI Raport nr 9A. Pilotaa

---

Nuuring. Riigikogu Kantselei, MSI.

**Katsh, M. E. (1989)** The Electronic Media and the Transformation of Law. Oxford Univ. Press.

**Kellermann, A., Azzi, E., Jacobs, S., Deighton–Smith, R. (Eds) (1998)**Improving the Quality of Legislation in Europe. – T. M. C. Asser Institute (with EC & OECD), Kluwer Law International, The Hague / Boston / London.

**Kenkmann, P., Ginter, J., and Kasemets, A. (1998)** Use of Social Information in the Law–Making Process of Parliaments: a Comparative Study. Riigikogu Chancellery,<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell4002.html>.

**Kiviorg, M. (1999)** 'igusakti mõju ja rakendamise analüüs. – 'igusriigi printsiip ja normitehnika. Sihtasutus Eesti 'iguskeskus, Tartu.

**Korhonen, J. (1997)** Findland's System of Assessing Regulatory Impacts. in Public Management Forum, Vol III, No 1, Phare/OECD. Sigma. Paris.

**Liiva, K. (1998)** Seadusandlusega kaasnevate mõjude analüüsist, 'igusinstituut. Diplomitöö; **(1998i)** The Implementation of Regulatory Impact Analysis Principles in Law Drafting. – Society, Parliament and Legislation, compiled by Kasemets, A., Hammer, K. *etc.*, Riigikogu Chancellery.

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

**Mäkelä, K. (1985)** Sociology and law–drafting. – Law drafting and sociology. Ed. by A. Kivivuori. Seminar report. Ministry of Justice. Helsinki.

**OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development (1994)**Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques. Sigma & EC Phare, Paris; **(1996)** Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, Paris; **(1997)** Law–Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe. Sigma No 18; **(1997)**Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations. Sigma No 13;**(1997)** The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis. OECD Publications, Paris; **(1997)** Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD Publ., Paris; **(1998)** Preparing Public Administrations for the European Administrative Space: Sigama No 23. Paris.

**Olsen, D. M. (1994)** Democratic Legislative Institutions: A Comparative View. Armonk, New York: M. E. Sharpe.

**Reich, N. (1985)** Social sciences and law reform: experiences of regulating contract law in the consumer interest. – Law drafting and sociology. Ed. by A. Kivivuori. Seminar report. Ministry of Justice. Helsinki.

**Robinson, W. H ., Wellborn, C. H. (Ed.) (1991)** Knowledge, Power and the Congress. – Congressional Quarterly Inc.

**Robinson, W. H. (1998)** The Future of Parliamentary Information Services. Presentation on the Annual Meeting of ECPRD correspondents. Brussels, October 16–17, 1997. Tekst MSI–s.

**Robinson W. H., Hyde J. (1998)** Legislatures and Information Capabilities in Emerging Democratic Nations: A Framework for Assessment. – Parliamentary Libraries and Research Services in Central and Eastern Europe. Ed. by W. H. Robinson & R. Gastelum. IFLA Publications 87, K. G. Saur: München.

**Ruutsoo, R., Lagerspetz, M., Rikman, E. (1999)** Olemisest osalemiseni? Eesti kodanikualgatuse hetkeseis ja arenguvõimalused. – Käsikiri ajakirja Akadeemia jaoks.

**Santos, B. de S. (1995)** Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition. Routledge, London & New York.

**Schick, R., Hahn, G. (1994)** The Reference and Research Services of the German Bundestag. Bonn.

**Soiver S., Avamere M. ja Kasemets, A. (2000)** Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. Jätkiu-uuring: aprill-oktoober 1999. Riigikogu Kantselei, MSI.

**Soltész, I. (1994)** Controlling the Government by the Parliament. – Budapest Papers on Democratic Transition, No. 100, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation.

**Verrier, J. (1995)** The Future of parliamentary Research Services: To Lead or to Follow? General Conference of the IFLA, Istanbul, Turkey, August 19–26.

## Märkused

1. Raporti metoodika töötas välja MSI juhataja A. Kasemets, kelle juhendamisel Tallinna Tehnikaülikooli üliõpilane K. Vallimäe teostas 10.01.–20.06.1998 menetlusse antud eelnõude seletuskirjade esmasanalüüsi. Raport on mõeldud eelkõige õigusloome kvaliteedi ning mõjude analüüsi alase arutelu edendamiseks ega väljenda ametlikke seisukohti.
2. Uurimisteema pärineb Riigikogu Kantselei poolt alates 1996. a Eesti kõrgkoolidele saadetud parlamentaarsete uurimisteemade nimistust – [http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka\\_koostoo.html](http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html)
3. Esimene jätku-uuring on tehtud koostöös Tallinna Pedagoogikaülikooli avaliku halduse üliõpilaste S. Soiveri ja M. Avamerega, selles analüüsiti 145-t IX Riigikogu menetlusse võetud eelnõu (aprill-okt 1999). Uurimus asub MSI-s.
4. Tulenevalt avaliku teenistuse seaduse § 59 lg 1 sätetest moodustati Riigikogu Kantseleis 1999. a töörühm (A. Kasemets, K. Milt, J. Sedrik), mis esitas aruteluks eelnõu Riigikogu Kantselei eetika- ning käitumiskoodeks. Eesti parlamentaarse avaliku teenistuse head tavad. Intranetis: <http://www.parlament.ee/osakonnad/msi/tell268.html> Selles eelnõus on põhimõte: kuna parlament on konkureerivate poliitiliste jõudude kogu, siis avaliku teenistuse ametnikud püüavad vältida olukordi, kus nende käitumist/infot on võimalik kasutada ühe või teise erakonna vastu.
5. Autor on eksperdina ÜRO arenguprogrammi kodanikeühiskonna arengu projekti nõustava kogu liige alates 1998. a. Riigi ja kodanikeühiskonna koostöö alaseid ettekanded –[http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4005\\_ja\\_4011](http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4005_ja_4011)
6. The Programme of the Government to Improve Law-drafting. Decision-in-principle of the Council of Ministers. Ministry of Justice. Law Drafting Department 3/1996, Finland.
7. Eesti kohtute statistika süsteemi probleeme on läbi mitmete artiklite käsitletud Eesti Õiguskeskuse väljaandes Õigus Teada. Luha, K. Kohtute statistika hetkeseis ja

probleemid. Õigus Teada, 8, 1999. <http://www.lc.ee/cgi-bin/ajaleht/arhiiv.cgi?28-02.txt> Varik, M. Kohtusüsteemi hetkeolukord ja arengu-suunad. Õigus Teada, 3, 1999. [http://www.lc.ee/oigus\\_teada/pdf/Nov99.pdf](http://www.lc.ee/oigus_teada/pdf/Nov99.pdf) Kutsar, A., Oja, U. Mõtteid kohtuinfosüsteemi(tuse)st, Õigus Teada, 5, 2000.[http://www.lc.ee/oigus\\_teada/pdf/Jan00.pdf](http://www.lc.ee/oigus_teada/pdf/Jan00.pdf)

8. 14. detsembril 1999 Toompea lossis alla kirjutatud Eesti erakondade ja mittetulundusorganisatsioonide koostöömemorandum (vt RiTo nr 1 rubriiki "Kodanik ja riigivõim"), mis on teadaolevalt vähemalt Euroopas esimene taoline, sätestab: "Eriti oluliseks peavad memorandumi osapooled mittetulundusühenduste regulaarset informeerimist ning kaasamist Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse õigusloome protsessi ning valmisolekut võtta enda kanda ühiskonna ees seisvaid ülesandeid".