

Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud

Paul Kenkmann (RiTo 1), Tartu Ülikool

Uurimus, mille materjalidel põhineb käesolev käsitlus¹, teostati Riigikogu Kantselei tellimusel Tartu Ülikooli ning Õiguspsühholoogide ja –sotsioloogide Tartu Ühingu uurimisrühma poolt. Uurimusel oli kaks põhisihiti. Esiteks taheti välja selgitada seadusloomes osalejatele sotsiaalse informatsiooni kasutamise praktikat seaduste väljatöötamisel. Teiseks otsiti teid, kuidas seaduste koostajaid informatsiooniga paremini varustada ja sotsiaalse informatsiooni efektiivsemaks kasutamiseks ette valmistada.

Sotsiaalse informatsiooni all peetakse käesolevas projektis silmas kolme liiki andmestikku: esiteks sotsiaalstatistilisi andmeid, teiseks majandusinformatsiooni ja kolmandaks sotsioloogiliste uurimuste tulemusi.

Isikute ring, keda lugeda Eestis seadusloomes osalejateks, määratleti seadusloomega tegelevate institutsioonide kaupa asutuste juhtidelt saadud nimekirjade alusel. Esiteks loeti seadusloomes osalejaks Eesti Vabariigi Riigikogu liikmed. Teiseks võeti arvesse Riigikogu fraktsioonide ja komisjonide kaudu seadusloomes osalenuid, samuti Riigikogu nõunikke ja Riigikogu Kantselei juriidilise ning majandus- ja sotsiaalinfoosakonna töötajad. Kolmandaks olid seadusloomega hõivatud ministeeriumide töötajad, eksperdid jne.

1997. aasta kevadel edastati ankeedid 562le seadusloomes osalejale. Andmed koguti anonüümse ankeetküsitluse teel. Kui selgus, et ankeetide tagastamine jääb oodatust väiksemaks, saadeti meeldetuletused ministeeriumidesse ning igale Riigikogu liikmele personaalselt. Sellest hoolimata saabus kokku 40 täidetud ja analüüsikõlblikku ankeeti. Need jagunesid täitjate tegevusala alusel järgmiselt: Riigikogu liikmed – 1; Riigikogu Kantselei töötajad – 3; ministeeriumide ja ametite kaudu seadusloomesse haaratud – 32; kuuluvus määratlemata – 4.

Niisiis vastas ankeedi küsimustele vaid väike osa isikutest, kellelt seda oodati. Milles võib näha põhjusi?

Esiteks, kuigi ankeedi koostamisel läbiviidud pilootküsitlused olid kinnitanud meetoodika põhimõttelist sobivust, oli seadusloomes osalemine eeldatavate respondentide jaoks erineva kaalu ja mahuga, suures osas aga episoodiline tegevus. Nii loobuti täiendavast tööst oma sellealase tegevuse kokkuvõtmisel. Ka pärast meeldetuletuse saamist ankeedile mittevastamise peapõhjuseks oli seadusloomes osalejate suur ajapuudus.

Teiseks, uurimuse temaatika ei olnud küsitletavaile antud hetkel aktuaalne. Nagu näitasid samal perioodil Euroopa riikide parlamentide infoteenistuste hulgas läbi viidud uuringu tulemused, ei ole sotsiaalse informatsiooni kasutamine ka pikaajaliste demokraatlike traditsioonidega maades parlamentide tegevuse edendamisel omaette käsitletav teema. Reeglina on tegemist väljakujunenud rutiiniga. Viimane puudub Eesti- taolistes maades. Käesoleva teema püstitamine uurimuse probleemina oli arengust etteruttamine, mida kinnitaski respondentide reageering. Ometi tuleb probleemi tõstmist põhjendatuks lugeda:

seadusandliku tegevuse täiustamise see suund, kuhu ühe osana kuulub ka sotsiaalse informatsiooni kaasamine, on praegu Eestis päevakorral.

Käesoleva andmekogumise reaalne tulemus pole kõigi käsitlesele võetud teemade osas küllaldane statistiliselt kandvate järelduste tegemiseks. Laekunud andmete alusel saab samas formuleerida järeldusi seadusloomes osalejate arvamuste ning sotsiaalse informatsiooni kasutuse laiendamise teede suhtes. Need on algmaterjali iseloomust tulenevalt pigem trende näitavad kui eri arvamuste ja olukordade vahekordi täpselt esile toovad.

Esitatud tulemused käivad esmajoones ministeeriumide jt asutuste seadusloomega tegelevate töötajate ning ekspertidena seadusloomesse kaasatute kohta.

Kasutatud on ka firma Saar Poll poolt veebruaris 1998 Riigikogu Kantselei tellimusel läbiviidud infovajaduse teemalise uurimuse resultaate. Saar Polli uurimuses hõlmati Riigikogu liikmeid ja Riigikogu Kantselei teenistujaid; ei puudutatud aga kolmandat suuremaarvulist seadusloomes osalejate rühma, nimelt ministeeriumide ja ametkondade töötajaid ning eksperte. Kogumis saab uurimisandmeid Saar Polli uurimuse abil täiendada ja täpsustada.

Järgnev ei ole täiskokkuvõtte lähtealuseks olnud andmete analüüsist. Andmed ise võiksid otsest huvi pakkuda vastavate teemadega tegelejaile: nii vahetult õigusloomesse haaratuile kui ka riikliku ja avaliku juhtimise korraldajatele ning koolitajatele.

Siinses ülevaates ei ole seatud eesmärki haarata terviklikult selliseid õigusloome arendamise aktuaalseid alaprobleeme nagu õigusloome institutsionaalne edendamine, töötajate ettevalmistus jm. Kõne alla on võetud seadusloomesse haaratute hinnangud, sotsiaalse informatsiooni edendamise põhimõttelised võimalused Eestis, samuti rahvus-vahelisest kogemusest teadaolev.

Vajadust antud probleemi käsitlemiseks võib näha kahest omavahel seotud aspektist. Ühelt poolt on siin Eesti ühiskonna sisemise arengu vajadused, teiselt poolt sellise administratiivse suutlikkuse (*capacity*) tagamine, mis tähendab valmisolekut võtta endale kohustusi seoses Eesti Euroopa Liidu liikmeks saamisega ja ka selle liikmeks olemisega². Teisisõnu tähendab see suutlikkust olla osa kujunevast Euroopa administratiivruumist (*administrative space*): vastata selle nõudmistele ja samas ka osaleda selle institutsionaalses kujundamises.

Millest tuleneb sotsiaalse informatsiooni osakaalu kasv seadusloomes?

Pole kahtlust, et nii seadusloomes kui ka kogu sotsiaalses juhtimises on käimas sotsiaalse informatsiooni osakaalu tõus. Seda kutsuvad esile järgmised asjaolud.

Eesti seadusloome praegusel etapil on paratamatult esiplaanil teiste maade seadus-loomes väljatöötatu ülevõtmine ning meie seadusandluse vastavusse viimine Euroopa Liidu õigusega, mis olulisel määral seisneb olemasolevate tekstide tõlkimises, kohaldamises jne. Seadusloome arendamise järgmine periood peaks suuresti seisnema olemasoleva

täpsustamises. See nõuab praegusest enam lähtumist siinsest muutuvast olukorrast. Viimase analüüs nõuab asjakohast pädevat alusmaterjali – sealhulgas sotsiaalset informatsiooni käesolevas aruandes kasutatud tähenduses.

Euroopa praktikast tuleb Eestil ühe olulisema arenguna üle võtta kavandatavate seadusandlike muutuste resultaatide prognoos – regulatsioonide mõju analüüs (*regulatory impact analysis*). Viimase kvalifitseeritud teostamine eeldab muuhulgas sotsiaalse informatsiooni laiaulatuslikku kasutuselevõttu.

Eesti poliitilise süsteemi arengu juhtivaks tendentsiks on demokraatia süvenemine. Selleski kasvab sotsiaalse informatsiooni osa: elanikkonna tõhusam informeerimine sotsiaalsest ja poliitilisest arengust ning seadusandluse enda edenemisest, sellega kaasnev poliitiliste institutsioonide vastutuse kasv, samuti erinevate uute huvigruppide, valitsusväliste organisatsioonide kasv ning suurem osakaal.

Õigusloomes peaks poliitiliste ja õiguslike probleemiseadete ja juhtimishoobade kõrval üha suurema kaalu saama sotsiaalse arengu juhtimine kui sotsiaalsete protsesside suunamine, sealhulgas Euroopa sotsiaalmudeli (*European social model*) põhimõtete alusel. See nõuab sotsiaalse informatsiooni kasutamist.

Viimase aja arengud Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistamisel on esile toonud vajaduse muuta avaliku võimu teostamine Eestis efektiivsemaks. See tingib vajaduse otsida teid eri tasemel juhtimise efektiivsuse tõstmiseks, kusjuures see saab toimuda enamasti olemasolevate ressursside parema rakendamise kaudu. Mitmekülgsem sotsiaalse informatsiooni kasutamine otsuste tegemisel oleks kahtlemata asjakohane.

Sotsiaalse informatsiooni kasutamine: mida ja miks mitte rohkem?

Uurimuse materjal kinnitab, et sotsiaalse informatsiooni kasutamine seadusloomes on ühelt poolt napim, kui seda sooviksid asjaosalised ja kui võimaldaks Eestis kättesaadav sotsiaalne informatsioon, teiselt poolt aga ebaühtlane (vt tüüpilist hinnangute pilti tabelis 1).

MIL MÄÄRAL OLETE KASUTANUD NEID ALLIKAD SOTSIAALSE INFORMATSIOONI KÄTTESAAMISEKS?	Tihti 3	Vahel 2	Üldse ei 1	Keskmine	Kasutamise %
Ministeeriumide jt ametkondade materjalid	14	22	1	2,38	97
Erialakirjandus raamatukogude st	11	24	4	2,18	90
Andmed teiste riikide olukorrast ja arengust	10	25	4	2,15	90
Ajakirjanduses avaldatud materjalid	7	28	4	2,08	90
Statistikaameti trükitud materjalid	13	21	4	2,24	89
Enda poolt kogutud andmed ja materjalid	11	20	7	2,11	82
Eesti avaliku arvamuse ja sotsioloogiliste uurimustega tegelevate firmade andmed	4	26	8	1,89	79
Ülikoolides ja teadusasutustes korraldatud sotsiaalsete uurimuste tulemused	5	22	11	1,84	71
Ajakirjandusest jms saadud materjalid, mida olen ise analüüsinud, ümber arvanud jne	10	15	13	1,92	66
Riigikogu Kantselei osakondade saadud materjalid	2	17	19	1,55	50
Eesti sotsiaalteadlaste esinemised	1	17	19	1,51	49
Statistikaameti töötajalt saadud informatsioon	0	16	19	1,46	46
Interneti kaudu kättesaadavad materjalid	5	10	23	1,53	39

Tabel 1. Seadusloomes osalejate hinnangud eri sotsiaalse informatsiooni allikate kasutamisele

Tabelis on sotsiaalse informatsiooni allikad reastatud nende kasutajate protsendi järgi.

Arvestades respondentide koosseisu, on ootuspärane, et ministeeriumide ja ametkondade töötajad kasutavad ulatuslikumalt oma ametkondade kaudu saadud materjale. Ligikaudu 90 protsenti kasutab erinevaid üldlevinud trükiseid. Järgnevad ise kogutud ning töödeldud materjalid ja avaliku arvamuse ning sotsiaalsete uurimustega tegelevate asutuste trükis avaldatud andmed.

Ligikaudu pooled käesoleva uurimuse respondentidest olid seadusloomes kasutanud Riigikogu Kantselei osakondade materjale. Umbes sama levinud on sotsiaalteadlaste ja statistikaameti töötajate käest saadud andmete kasutamine.

Muutused informatsiooni kasutamises on toimunud juba küsitluse ja käesoleva ülevaate kirjutamise vahelisel ajal. Oluliselt on laienenud nii Interneti kasutus kui ka sealtkaudu kättesaadava sotsiaalse informatsiooni hulk (sealhulgas Statistikaameti materjalid). Oluliseks on saanud nii Riigikogu siseteadevõrk kui ka kodulehekülg.

Saadud uurimistulemuste hindamiseks ja eri teabeallikate vaatluseks olid lisaks andmed firma Saar Poll poolt Riigikogu Kantselei tellimisel korraldatud küsitlusest (tulemused on kättesaadavad Riigikogu Kantselei koduleheküljelt). See võimaldab hinnata, kuivõrd erineb kolme seadusloomes osalejate kategooria infokasutus (Riigikogu liikmed, Riigikogu kantselei teenistujad ning ministeeriumide ja ametkondade personal ja eksperdid). Selgub, et Riigikogu liikmetel ja Riigikogu kantselei teenistujatel on esikohal individuaalselt kogutud andmed ning isiklikud kontaktid erakonnakaaslaste, valijate ja kolleegidega. Kasutuse ulatuselt järgnevad teabeallikad, mis ilmselt annavad materjali konkreetsete küsimuste lahendamiseks. Vähem olulised on olnud analüütilised, ulatuslikuma sisuga materjalid.

Üldjoontes on teabeallikate kasutuse üldpilt võrdlemisi sarnane. Silmatorkavamad erinevused peegeldavad esmajoones kolme seadusloomes osalejate rühma erinevat vahekorda õigusloomega, nende osalust õigusloome eri astmel. Siit johtub, et käesoleva uurimuse respondentide ringi teatud ühekülgsele vaatamata on lubatav nende järelduste võtmine aluseks arutlemaks seadusloomealase tegevuse teabevajaduse ning antud valdkonna edendamisteede üle.

Vastused anti järgmisel skaalal: 5– just nii, 4– suuremalt jaolt, 3– ei oska öelda, 2– mõnel määral, 1– kindlasti pole nii. Tabelis on sotsiaalse informatsiooni mittekasutamise motiivid reastatud nende kaalukuse järgi, lähtudes hinnangute keskmistest.

MA POLE SEADUSLOOME-ALASES TEGEVUSES SOTSIAALSET INFORMATSIOONI KASUTANUD VÕI OLEN SEDA VÄHE TEINUD SEEPÄRAST, ET	5	4	3	2	1	Keskmine
... on puudunud võimalused vajalikel teemadel uurimuste tellimiseks	12	12	7	1	3	3.83
... vaja oleks operatiivsemat informatsiooni, kui seda meil saada võib	7	10	8	10	1	3.33
... seaduse väljatöötamisega läheb alati kiireks, pole aega sotsiaalse informatsiooniga tegeleda	5	14	2	11	4	3.14
... riigile vajalikus valdkonnas sellist informatsiooni ei ole	2	17	4	7	6	3.06
... ei ole ülevaadet, millist sotsiaalset informatsiooni on ja kust seda kätte saaks	5	7	2	18	3	2.50
... meil kätte saadav sotsiaalne informatsioon pole küllalt usaldusväärne	2	6	12	11	4	2.75
... Eestis puuduvad piisava kvalifikatsiooniga spetsialistid, kes oskaksid sellist teavet koguda ja töödelda	3	5	13	7	7	2.71
... muu seadusala tegevus on olnud liialt episoodiline selliseks asjasse süvenemiseks	7	5	1	14	9	2.64
... seaduse väljatöötamisel on juuridiline külg määrav, millest tulebki lähtuda	1	8	2	15	9	2.34
... puudub vastav kogemus, eelteadmised	1	9	4	19	2	2.03
... Eesti seadusandluse praegusel arengustmel on vaja peaaegu paika panna, sotsiaalse informatsiooni abil seadusandluse viimistlemiseks tuleb aeg hiljem	0	6	3	11	15	2.00
... loen seaduste väljatöötamisel peamiseks uute novaatorklike ideede järgimist, millele avalik arvamus alles ajapikku järele tuleb	0	4	1	17	13	1.89
... on määravamaid asju, millest seadusloome s lähtuda, kui sotsiaalne informatsioon	0	1	4	17	13	1.80
... Eesti praeguse majandusolukorra juures pole otstarbekas kulutada raha selliste uurimuste peale	0	1	3	11	20	1.57

Tabel 2. Sotsiaalse informatsiooni seadusloome- alases tegevuses alakasutuse põhjused seadusloomes osalejate hinnangul

Tabelist 2 on näha, et kõige olulisemad motiivid, miks sotsiaalset informatsiooni ei ole küllaldaselt kasutatud, seonduvad informatsiooni kättesaadavuse ja kvaliteediga. Neljast keskmiste poolest kõige kõrgemale asetunud alakasutuse motiivist kolm on sellise sisuga. Ülekaalukalt on tähtsaimaks peetud asjaolu, et vajalikel teemadel uurimuste tellimiseks on puudunud võimalused.

Tähtsuselt järgmine motiiv on, et informatsioon ei ole küllalt operatiivne. Olulise kaaluga on ka asjaolu, et seadusloomes osalejale vajalik sotsiaalne informatsioon puudub. Järgnevad

seisukohad, et puudub ülevaade olemasolevast sotsiaalsest informatsioonist, kättesaadav informatsioon pole küllalt usaldusväärne ning Eestis puuduvad piisava kvalifikatsiooniga spetsialistid kogumaks ja töötlemaks sellist teavet.

Teine rida sotsiaalse informatsiooni alakasutuse motiive seondub seadusloomes osalemise tingimustega. Märkimisväärne on hinnang, et seaduste väljatöötamisega läheb alati kiireks ning seetõttu pole aega sotsiaalse informatsiooniga tegelda. Sageli on osaleja seadusloomealane tegevus liialt episoodiline süvenemaks asjasse sotsiaalse informatsiooni rakendamiseni ulatuval määral.

Kolmas komplekt sotsiaalse informatsiooni vähest kasutamist seletavaid tegureid tuleneb Eesti seadusloome praegusest arengujärgust. Siia kuulub mõte, et seaduste väljatöötamisel on määrav juriidiline külg ning et praegu on tarvis peasjad paika panna, sotsiaalse informatsiooni abil seadusandluse viimistlemiseks tuleb aeg hiljem.

Vähe on neid, kes soostuksid, et seaduste väljatöötamisel on peamine novaatorlike ideede järgimine, millele avalik arvamus ajapikku järele tuleb, või et seadusloomes on määravamaid asju kui sotsiaalne informatsioon. Kõige vähem ollakse nõus arvamuslega, et Eesti praeguses majandusolukorras pole otstarbekas sotsiaalse informatsiooni kogumisele raha kulutada.

Üheks sotsiaalse informatsiooni alakasutuse põhjuseks on vastavate kogemuste ja eelteadmiste puudumine.

Kui võtta arvesse, et kolm neljandikku respondentidest kasutab sotsiaalset informatsiooni oma seadusloomealases tegevuses enda meelest tarvilikust vähem, väärivad siintoodud hinnangud täit tähelepanu.

Mida saab teha?

Olukorra muutmist näeme kolme tegevusliini pidi:

1. avaliku võimu vajadustele vastava sotsiaalse informatsiooni olemasolu ja otstarbekas kättesaadavus,
2. seadusloome protseduuride täiendamine,
3. seadusloomes osalejate kvalifikatsiooni kujundamine.

Kõige enam nähti sotsiaalse informatsiooni alakasutuse põhjusi informatsiooni seisundis endas. Siin on kaks suhteliselt iseseisvat alaprobleemi: Eestis käepärast oleva informatsiooni sisu ja kvaliteet ning informatsiooni jõudmine seadusloomes osalejateni.

Informatsiooni kvaliteeti üheselt hinnata on suhteliselt raske. Ometi võib nentida, et näiteks Eesti statistika ümberkorraldamine on leidnud Euroopa institutsioonidelt heakskiitmist. Sotsiaalteaduste välisekspertide hinnangud pole hoolimata kriitikast Eesti sotsiaalteaduse suhtes mahategevad.

Siit leiame aluse seisukohale, et paralleelselt statistika ja teaduslike uurimuste taseme tõstmisega peaks kujunema tihe kontakt informatsiooni "tootjate" ning seadusloomes osalejate vahel.

Eeldus, et sellised kontaktid võivad olla tulemuslikud, peegeldub ka uurimuse enese andmetes. Suhteliselt vähe on häält antud informatsiooni vähese kasutamise selliste motiivide poolt, mis lähtuvad selle mittevajalikkusest. Samuti leiavad vaid üksikud respondendid, et rahakulutus sellesse valdkonda kuuluvatele uurimustele on ebaotstarbekas.

Eestis laekub sotsiaalset analüüsi läbiviivate institutsioonide tegevuse tulemusena informatsiooni üsna mitmesugustel teemadel. See teave võib rahuldada suurt osa seadusloome ja muu avaliku võimu tegevuse vajadustest, kui ta jõuab avaliku võimu vastavate lülideni ning on ka kasutamiseks sobivas vormis. Siin tähendaks avaliku võimu poolne sotsiaalne tellimus esmajoones seda, et rajatakse kanal sotsiaalse informatsiooni liikumiseks seadusloomes osalejateni. Teiseks tähendab selge sotsiaalne tellimus, et sotsiaalse informatsiooni "tootjail" ning valdajail tekib vajadus ja huvi oma materjale nii ette valmistada, et need jõuaksid seadusloomega tegelejateni.

Senisest kogemusest lähtudes näeme peamise infoallikana sotsiaalteaduslikku andmearhiivi, kus on olemas teave Eestis seni kogutud informatsiooni kohta ning küllalt hõlpsasti on kättesaadav ka vastav informatsioon ise. Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi (ESTA) senine tegevus, sealhulgas koostöö Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnaga lubab sedastada ESTA arengut nimelt selles suunas

Seadusloome või avaliku võimu muude funktsioonide täitmiseks võib vajalik olla uurimuste ja statistiliste vaatluste korraldamine teemadel, mille kohta sotsiaalne informatsioon puudub. Otstarbekas on, et kujuneb välja efektiivne viis selliste tööde tellimiseks selleks kõige sobivamatelt organisatsioonidelt. Suures osas võib sotsiaalteaduslik andmearhiiv kujuneda ka tellimuste paigutamise ning nende täitmise korraldamise baasiks, kuna andmearhiivis koondub teave sotsiaalse informatsiooni "tootjate" kohta.

Sotsiaalset informatsiooni saab struktureerida mitmel eri alusel. Käesolevas projektis rakendatud määratluse kohaselt on sotsiaalse informatsiooni põhiliigid majandus- informatsioon, sotsiaalne informatsioon ja sotsioloogiliste uurimuste tulemused. Andmed võimaldavad analüüsida ühiskonna elu valdkondade kaupa, nagu nad esinevad seadusloomes ja avaliku võimu tegevuses. Sotsiaalse arengu valdkond, mille suhtes adekvaatne teabebaas on tunnustatult esmajärgulise tähtsusega, on näiteks regionaalne areng. Seni esileküündivaim näide sotsiaalpoliitika formeerimisest Eestis spetsiaalselt sellel otstarbel kokkukoondatud sotsiaalse informatsiooni baasil on kahtlemata etniline integratsioon.

Käesoleva uurimuse tulemused tõid esile, et

- seadusloomega seotud isikud peavad avalikku arvamust enam tähelepanu väärivaks kui sotsiaalse elu eri valdkondades kujunenud objektiivset olukorda;

- Riigikogu kui seadusandliku institutsiooni enese tegevust puudutav teave on vahel kaalukam (eks ka atraktiivsem), kui teave ühiskondlike protsesside kohta;
- sotsiaalse informatsiooni kvaliteeti hinnatakse mõneti madalamaks kui on olemasoleva informatsiooni sisuline väärtus.

Sotsiaalse informatsiooni efektiivsema kasutamise teede otsimisel on mõistlik lähtuda sotsiaalse informatsiooni eri funktsioonidest. Informatsioon ükskõik millise eluvaldkonna kohta võib leida kasutamist erinevail eesmärkidel ja seadusloome erinevail astmel. Siin on toodud üks võimalik loetelu.

1. Võimalus anda mingil seadusloomega hõlmataval ühiskonna elu alal olukorra kirjeldus. Viimane hõlmaks nähtuste või protsesside põhiparameetrites väljenduva objektiivse pildi, asjade seisuga ning käimasolevaid muutusi kõige iseloomulikumalt edasi andvad statistilised tunnused, antud valdkonna kohta tüüpilise avaliku arvamuse, selle kõige Eesti-sisese diferentseerumise. Selline andmestik oleks otstarbekas ette valmistada koos kõige üldisema tõlgendusega (näiteks Eesti haridussituatsioon hariduselu korraldavate seaduste ettevalmistamise puhul; sotsiaaldemograafilised trendid ja rahvastiku liikumine maailmas, kui kõne all on migrante või põgenikke puudutav; hälbekäitumise põhiliikide seis noorsoo hälbekäitumise ohjamise alaseid õigusakte ette valmistades jne.).

Kasulik oleks samalaadsete materjalide paralleelne ettevalmistamine maade kohta, mille olukord on meile oluline (mitmel puhul näit Venemaa) või mis võiksid olla eeskujud ning teatud poliitika läbiviimise tulemusi demonstreerivad (näit Skandinaaviamaad sotsiaalpoliitikasse puutuvad) või mis läbivad meile sarnast arengut (Läti, Leedu).

Sotsiaalse informatsiooni rakenduse alla võib kuuluda ka teistes maades teostatava õigusliku reguleerimise toime analüüs, kuivõrd viimast teostatakse integreerivas Euroopas eeldatavasti üha rohkem teatud ühtsete mallide alusel ja kindlale informatsioonile tuginedes (*regulatory impact analysis*).

Sotsiaalse tellimuse eri küsimus on olukorra tagamine, kus sotsiaalset informatsiooni "tootvate" institutsioonide koostöös toimuks Eesti ühiskonna oluliste sotsiaalsete protsesside ning keskkete ühiskonnarühmade seisundi monitooring. See eeldab vastavalt püstitatud riiklikku tellimust, mille täitmiseks võetakse kokku olemasolev informatsioon ning korraldatakse vajadusel täiendavaid uurimusi. Niisugune riiklik tellimus lubaks näiteks teatud sagedusega koostada sotsiaalteadusliku aruande olukorrast riigis ja ühiskonnas.

2. Kogu kõnealuse valdkonna edendamise peaidee oleks olukorrani jõudmine, kus seadusega on sätestatud ning toimivad seadusloome ja sotsiaalse informatsiooni seosed. Praegu on esmane seaduseelnõu seletuskirja koostamine ja selle rolli määratlus. Pikemaajaliste demokraatlike traditsioonidega maades on välja kujunenud viisid seadusandluse efektiivsuse tagamiseks, seda ka sotsiaalse informatsiooni rakendamise kaudu, millest seaduseelnõu analüütiline seletuskiri on üks võimalusi.

Samuti väärib kaalumist seaduseelnõu ja selle juurde kuuluvate materjalide vastuvõtmise- eelne avalikustamine.

Oluline on, et seesugust sotsiaalse informatsiooni rolli võetaks poliitika subjektide poolt normaalse poliitilise tavana, poliitilise kultuuri enesestmõistetava osana. Ilmselt stimuleerivad sellist lähenemist eurointegratsiooniga seotud kooskõlastamised ja hindamised. Eesti ühiskonna suhtelist kompaktsust, poliitika subjektide mitte väga laia ringi ja sotsiaalse informatsiooni kvaliteedi tagamise võimalusi arvestades ei nõua kõnealuse valdkonna arendamine erilisi ponnistusi.

Kogutud andmed viitavad seadusloome enda mitteküllaldasele planeeritusele ja süsteemsusele. Seadusloomes osalejad tajuvad seda paratamatult kujuneva pealiskaudsusena: pole aega küllaldaselt süveneda ettevalmistatavasse eelnõudesse ning ennast selle tegevuse jaoks tarvisminevaga kurssi viia.

3. Kolmas võimalus sotsiaalse informatsiooni edukamaks kasutamiseks seondub isikutega, kes seadusloomes osaledes informatsiooni praktiliselt rakendavad.

Tähelepanu vajab seadusloomes osalejatel sotsiaalse informatsiooni kasutamise motivatsiooni, selleks vajaliku üldise ettekujutuse ja ka praktilise vilumuse tagamine.

Motivatsiooni kujunemise aluseks on see, kui sotsiaalse informatsiooni kasutamine seadusloomes sätestatakse seadusega ning omandab kindla koha poliitilises kultuuris. Isikuil, kelle töö on seadusloome, on motivatsiooniks see, kui vastav ettevalmistatus on osa neile esitatavaist kvalifikatsiooninõudeist.

Lähtekohaks poliitiline tahe

Loetletud meetmed on ellu rakendatavad ning vajalik mõtteviisi muutus saavutatav siis, kui sotsiaalse informatsiooni kasutamist peetakse poliitikas tooni andvate isikute poolt piisavalt oluliseks. Teiste riikide seadusloome praktika analüüsist tuleneb, et arenenud demokraatiaga maades on sotsiaalse informatsiooni kasutamine avaliku võimu tegevuses tagatud vastavate poliitilise elu traditsioonidega ja pikema arengu tulemus. Niisugustes tingimustes ei ole sotsiaalse informatsiooniga seonduv tavaliselt eraldi tähelepanu all ja seda ei peeta vajalikuks kõikjal spetsiaalselt reguleerida. Eestis sellekohased kindlad traditsioonid puuduvad.

Eesti poliitikas olulist rolli etendavad erakonnad ja teised asjassepuutuvad subjektid (muuhulgas ka praegu poliitilise jõuna konstitueeruv kolmas sektor) peaksid jõudma ühisele seisukohale, kas pidada õigeks, et seadusloome ja avaliku võimu efektiivsuse suurendamisel arvestatakse ka sotsiaalset informatsiooni kui euroopaliku poliitilise praktika väljakujunemise tähtsat teed.

Loogiline on oodata neile taotlustele poliitiliste jõudude heakskiitu ja valmisolekut sellistes muutustes osaleda. See võiks olla kõrvuti teiste ühiskonna elu aktuaalsete teemadega peamiste poliitiliste jõudude arutelu ja järgneva poliitilise kokkuleppe aineks. Selline eeldus sai sõnastatud Riigikogu eelmise koosseisu ajal. See on sama aktuaalne ka praegu.

Riigikogu Kantselei Majandus- ja Sotsiaalinfo
osakonnakodulehekülg:<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/MSI/>

Eesti Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi kodulehekülg:<http://psych.ut.ee/esta/>

Soome Sotsiaalteadusliku Andmearhiivi kodulehekülg: <http://www.fsd.uta.fi>

Kasutatud kirjandus

(1999) Regional Policy and Migration. Tartu.

Drechsler, W. (1997) Avalik haldus kui riigiteadus. –Avaliku halduse alused: Valimik Euroopa esseid. Tartu.

Flinn, P. (1998) Keynote Address: European Social Policy Forum. Brussels, 25 June.

Kasemets, A. (1999) The Roles of Parliamentary Information Research Services in the Political and Social Interaction. – Society, Parliament, Legislation: The Role of Socio- Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation – in the context of EU enlargement. Proceedings of the international seminar. – Tallinn: Department of Economic and Social Information of the Chancellery of the Riigikogu.

Malvet, M. (1998) Mikkola, Matti. Sotsiaalhoolekanne. Helsinki.

(1998) Preparing Public Administrations for the European Administrative Space.–SIGMA

Papers No 23. Paris: SIGMA–OECD.

(1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.

Ruutsoo, R. (1999) Kodanikualgatus ja Eesti sotsiaalne areng. – Eesti 21. sajandil: Arengustrateegiad. Visioonid. Valikud. Tallinn.

(1999) Society, Parliament, Legislation: The Role of Socio- Economic Studies and Parliamentary Information and Research Services in Legislation – in the context of EU enlargement. Proceedings of the international seminar. – Tallinn: Department of Economic and Social Information of the Chancellery of the Riigikogu.

Märkused

1. Aruande tekst on kättesaadav
Internetishttp://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/kenkmann_e.html