

Teadmistepõhise poliitika ja õigusloome kaksteist institutsionaalset eeldust*



AARE KASEMETS
Maaeluministeeriumi nõunik

Riigiametnike küsitlus selgitab, miks õigusloome normid ja faktid ei ole kooskõlas ning miks võtab meie inimeste, ettevõtete ja loodusega arvestava teadmuspõhise õigusloome-kultuuri kujunemine palju aega.

Riigi õiguspoliitika õigussotsioloogilised uuringud on teaduskirjanduses suhteliselt haruldased. Viimastel kümnenditel on OECD riikides tähelepanu nihkunud õigusaktide juriidiliselt kvaliteedilt õigusloome protsessi kvaliteedile ja sellega seotud seaduste legitiimsuse ja sotsiaalse kehtivuse küsimustele (Munger 1993; Habermas 1996; Käärik 2000; Narits 2004; Ervasti 2008). Artiklis esitletud Eesti ministeeriumides ja Riigikantseleis õigusloomega tegelevate ametnike e-küsitluse ankeet asub avaliku teenistuse e-õppevahendi „Parem õigusloome ja õigusaktide mõjude hindamine” lõpus,

* Eelretsenseeritud artikkel.

kvaliteedikontrolli peatükis. Ankeedi 12 teadmistepõhise poliitika ja õigusloome eelduse küsimust (vt tagapool) lähtuvad OECD regulatiivsete reformide uurimisraportite soovitustest 1995–2010 (Kasemets et al. 2011a; OECD 2000; OECD 2016). Üks

Miks riikide õiguspoliitilised jm strateegilised reformid kalduvad ebaõnnestuma ega saavuta soovitud mõjusid?

keskseid OECD uuringute küsimusi oli ja on, miks riikide õiguspoliitilised jm strateegilised reformid kalduvad ebaõnnestuma ega saavuta soovitud mõjusid? Põhjuste selgitamiseks uuriti, milliste institutsionaalsete eelduste toimivus suurendab poliitikate mõjueesmärkide saavutamise tõenäosust. Teadmistepõhise õigusloome eelduste (sh ametnike mõtteja) hindamise teemapüstitus koos kümne eeldusega on kümne aasta taguses Riigikogu Toimetiste artiklis (Kasemets 2006). 2011. ja 2015. aasta küsitlused peegeldavad Vabariigi Valitsuse õiguspoliitika

edueelduste tugevdamise tahet ja nelja aastaga toimunud muutusi. Need neli aastat on ühtlasi Eesti õiguspoliitika arengusuundade strateegia 2011–2018 (Õiguspoliitika arengusuunad ... 2011) rakendamise esimene poolaeg, millest on mõndagi õppida.

NELJASUGUSED EESMÄRGID. Õigusloomes osalevate ametnike küsitlusi oli tarvis ka Vabariigi Valitsuse algatatud ja Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade normatiivsete sisuanalüüside 1998–2015 tõlgenduseks. Alates esimesest analüüsist (Kasemets 2000) kordub küsimus: miks paljud Eesti riigiametnikud ei järgi mõjude hindamise, infoallikatele viitamise ja huvirühmade kaasamise teabega seotud hea õigusloome norme? „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja” (2011) (ja sama dokumendi eelkäija aastast 1996) sotsiaal-õigusliku teabe esitamise normide täitmise ja järelevalve tõhususe mõõtmisele keskenduva normatiivse sisuanalüüsi teoreetiline taustsüsteem ja meetodika on kirjas mitmes artiklis (Kasemets 2000, 2009; Kasemets, Liiv 2005; Kasemets, Talmar-Pere 2014).

Õigusloome normid, õigusriik ja demokraatia tunduvad paljudele liigne bürokraatia.

Viimane seaduseelnõude seletuskirjade vastavuse hindamine (2012–2015), mis käsitles „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja” mõjude hindamise, allikaviidete ja kaasamise nõudeid, oli arvult kaheksas. Võrreldes eelmise uuringuga on Vabariigi Valitsuse keskmine teadmistepõhine õigusloomekuulekus paranenud 18 protsenti (tabel 1). Sealjuures kõige vähem vastas mõjude hindamise ja

kaasamise teave õigusloome normidele aastail 2012–2015 Maaeluministeeriumis ja Justiitsministeeriumis koostatud seaduseelnõudes (vastavalt 64% ja 67%) ja kõige suurem normi-fakti vastavus oli Haridus- ja Teadusministeeriumis ning Kultuuriministeeriumis koostatud seaduseelnõudes (vastavalt 86% ja 94%).

Eltoodud seaduseelnõude seletuskirjade sisuanalüüsis kerkis küsimus, millised teadmistepõhise poliitika (sh õigusloome) institutsionaalsed eeldused vajaksid „järeleaitamist” selleks, et valitsuse algatatud seaduseelnõude mõjud ja riskid meie inimestele (ühiskonnale), majandusele ja loodusele saaksid vähemalt miinimumtasemel hinnatud, seaduste elluviimisega seotud sihtrühmade esindajad kaasatud ja otsustusahel läbipaistvalt dokumenteeritud?

Eesmärgid. Riigiametnike koolitustel ja küsitluse vabavastustes korduvad küsimused peegeldavad tihti ametnike negatiivset töökogemust ja umbusku nii valitsuse hea õigusloome ja normitehnika eeskirja faktilise kehtivuse kui ka vajalikkuse suhtes – õigusriigi põhimõtted, õigusloome normid ja protseduuriline demokraatia tunduvad paljudele liigne bürokraatia. Juhin tähelepanu tõsiasjale, et õigusloome normid ühes mõjuhindamise ja kaasamise nõuetega ning õigusloojate käitumise uuringutega on eelkõige töövahendid laias laastus neljasuguste eesmärkide meeles hoidmiseks:

1) Poliitika ja õigusaktide mõjude hindamine ja kaasamine aitab tõendada, et poliitika töötab kodanike huvides. Kui seaduseelnõude ning avalike teenuste mõjude hindamine ja asjaosaliste kaasamine ei ole osa poliitikute ega ametnike otsustusrutiinidest, siis pole põhjust kõnelda ka inimeste põhiõiguste, demokraatliku osaluse ja teatava vaimse ning majandusliku autonoomia kaitsest ega modernsest kodanike võrdset kohtlemist tagavast õigusriigist, mis aitab ühiskonnas hoida inimvääriskust, koostöövõimet, sisejulgeolekut jpm. Mõjude

Meetodid	Infokategooriad	Analüüsi periood ja eelnõude osakaal, %*	
		2012–2015	2007–2009
Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas sätestatud mõjude hindamise infokategooriate (1–6) teabe tegelik esitamine	1. Sotsiaal-demogr mõjud	70	31
	2. Majandusmõjud, sh põllumaj, IT	78	32
	3. Keskkonnamõjud	39	16
	4. Mõjud siseturvalisusele	48	–
	5. Administratiivmõjud, sh töökorraldus	98	91
	6. Mõju riigieelarvele	99	96
Viited infoallikatele	7. Uuringud, analüüsid, statistika	55	35
Kaasamine	8. Avalik sektor	97	97
	9. Era- ja kolmas sektor	78	49
Kokku 1.–9., %**		74	56

TABEL 1. Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivsete sisuanalüüside tulemused: kooskõla hea õigusloome ja normitehnika eeskirjade mõjude hindamist, allikaviiteid ja kaasamist käsitlevate teabenõuetega, %***

* Perioodil 2012–2015 analüüsiti 268 seaduseelnõu seletuskirja, perioodil 2007–2009 analüüsiti 170 seaduseelnõude seletuskirja.
** Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõude arv x analüüsitud infokategooriate arv = 100%; positiivselt hinnatud kategooriate protsent kahel perioodil.

*** Väljavõtte avaldamata kordusuuringu tulemustest (metoodika: Kasemets, 2000, 2009, 2014). Andmed ei hõlma Kaitseministeeriumi ja Välisministeeriumi.

Allikas: Kasemets 2016

hindamise teabe esitamine poliitilistest otsustest mõjustatud sotsiaalsetele rühmadele on eelkõige moraali ja alles seejärel poliitika, majanduse või halduse küsimus (Habermas 1996; Kasemets 2000; Kasemets *et al.* 2011a).

2) Tulevikuga seotud sotsiaal-majandusliku, poliitilise, tehnoloogilise, õigusliku, keskkonna- või julgeolekualase määramatuse, ebakindluse või riski võimalikult varane avastamine ja ennetusvõimaluste leidmine modernse riskiühiskonna kontekstis. Jäik ülereguleerimine võib muutuda riski allikaks, samas poliitiliselt survestamata teadusuuringud ning mõjude hindamine koos osapoolte kaasamisega suurendavad refleksiivsust ja paindlikkust riskide maandamisel (Beck 2005; Lauristin 2006; Kasemets *et al.* 2011b).

3) Valijate usalduse ja poliitilise võimu saavutamine ning hoidmine. Teadmispõhise poliitika ja õigusloome juhtimise süsteemid aitavad poliitikutel ametkondi tõhusamalt tööle rakendada, kontrollida ning valijaile lubatud tulemusi enne

järgmisi valimisi esitleda. Teisalt töötab otsuste mõjude hindamise ja kaasamise süsteem poliitikute „tuletõrje alarmina” (Radaelli 2010). See on üks põhjusi, miks ministrid peaksid julgemalt kasutama mõjude hindamist, lisades selle valitsuse otsuste tegemise protseduuri, tagades vajalikud vahendid ja nõudes enne otsuste vastuvõtmist kvaliteetset infot oma ametkonnalt (OECD 2001; Kasemets *et al.* 2011a).

4) Põhiseaduslik kord, õigusriik: õigussüsteemi legitiimsus, kehtivus (sh juriidiline, sotsiaalne, väärtuspõhine), tõhusus ja stabiilsus (Habermas 1996; Rosenfeld, Arato 1998; Käärik 2000, Narits 2004; Tala 2010). Ilma konkreetse õigusakti sihtrühmadega seotud mõjude hindamiseta on raske tõsiseltvõetavalt väita õigusakti kehtivust kooskõlas põhiseadusega, nt sotsiaalsete mõjude osas (vt PS §-d 12, 13, 16, 19, 26–29), ettevõtlus- ja majandusmõjude osas (PS §-d 29, 31–32), keskkonnamõjude osas (PS § 5), jm (Kasemets 2000, 2006).

Artikli üks eesmärke on juhtida tähelepanu teadmispõhise õiguspoliitika ja reformide edu-eelduste „perepildile”, sest tervikliku lähenemiseta on raske loota õiguspoliitikale aastani 2018 seatud arengusuundade (Õiguspoliitika arengusuunad ... 2011) ja õigusloome mahu vähendamise kava (Justiitsministeerium 2015) eesmärkidele lähenemist.

KÜSITLUSTE METOODIKA JA VALIMID. Õigusloomega kokkupuutuvatel riigiametnikel paluti 2011. ja 2015. aastal hinnata Eesti parema õigusloome (sh õigusaktide mõjude analüüsi ehk ÕMA) süsteemi eeldusi kuuepallilisel skaalal (küsimused 1–12, vt tabel 2). Küsiti, millised loetletud parema õigusloome süsteemi eeltingimused on praegu Vabariigi Valitsuse

Küsimus	Eeltingimus on täidetud või pigem täidetud, süsteem toimib		Nii ja naa, sõltub eelnõust jm (sh otsustajate diskretsoon/suva)		Eeltingimus on täitmata või pigem täitmata, süsteem ei toimi		Ei tea / raske öelda	
	2015, %	2015/2011	2015, %	2015/2011	2015, %	2015/2011	2015, %	2015/2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Poliitiline kultuur ja tahe mõjude hindamise ning kaasamise süsteemi rajamiseks (sh vahendid) nii kabinets kui ka ministeeriumides	18	-2	56	+7	25	-2	1	-3
2. Õiguslik alus (seadused, määrused) õigusloomeks, ÕMA*-ks, kaasamiseks ja kvaliteedikontrolliks	67	+18	23	-4	8	-4	3	-8
3. Valitsuse ja ministeeriumide koostöö koordineerimine, sh mõjude hindamise alane tööjaotus vastavalt ministeeriumide kompetentsile	25	+9	37	-4	33	-6	5	0
4. Ministeeriumide analüüsi- ja haldussuutlikkus, mõjude analüüsi teostajate (sh osakondade või talituste) olemasolu teie ministeeriumi näitel	38	-1	36	+6	26	-5	0	-1
5. Metodoloogilised ÕMA ja kaasamise juhendid ja õppevahendid	49	0	25	+5	21	-2	6	-3
6. Andmekogumise strateegiad, uuringud, riiklikud registrid ja andmebaasid (informatsiooniline valmisolek mõjude hindamiseks)	26	-15	39	0	30	+15	5	0
7. Teadlaste kaasamise ja eksperitiisi tellimise ning kasutamise rutiinid	23	-7	35	-4	35	+8	7	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9
8. Süsteemne avalikkuse ja huvirühmade kaasamine, kaasamis-kava (sh meediaplaani) olemasolu olulise ühiskondliku mõjuga eel-nõudele	40	-6	38	+8	19	-1	2	-2
9. Ametnike ÕMA-alane kvalifikatsioon ja koolitused	40	+14	28	-8	28	-4	4	0
10. Otsuste läbipaistvus ja avaliku teabe kvaliteet (sh ÕMA teave eelnõude seletuskirjades) kaasa-miseks ja valikute avalikuks aruteluks	32	+14	47	-8	20	-4	1	-3
11. ÕMA kvaliteedikontrolli ja järelevalve süsteem toimib Justiits-ministeeriumi, Riigikantselei jt koostöös	32	+24	30	+2	17	-19	27	0
12. Õigusloome/seaduste legitiimsuse kaitseks on riigil sanktsioonid, mida võib rakendada õigusloome eeskirjade eirajate suhtes	27	+8	16	+4	35	-7	27	0
Muutus		+52		+4		-31		-19

TABEL 2. Õigusaktide mõjude hindamise süsteemi baromeeter – 2015 vrd 2011**

* ÕMA – õigusaktide mõju analüüs.

** e-küsitlus: 2015. aastal küsitleti 141 riigiametnikku; 2011. aastal 74 riigiametnikku.

Allikas: Kasemets 2016

ning ministeeriumide tasandil täidetud (töökorraldus toimib või pigem toimib) ja millised eeldused on täitmata (töökorraldus ei toimi või pigem ei toimi ehk vajab järeleaitamist). Soovi korral lisas vastaja oma arvamused ja ettepanekud (küsimus 13). Küsimustiku lõpus on kaks vastajaga seotud näitajat: riigiasutuse nimi ja tööstaaz (Kasemets *et al.* 2011). Küsitluste üldvalimis olid 2011. aastal õigusaktide mõjude hindamise koolitustel osalejad kõigist ministeeriumidest ja Riigikantseleist (spetsialistid, nõunikud, kokku umbes 450 osalejat), 2015. aastal aga nõunikud, spetsialistid ja keskastmejuhid (u 1000 otsepostitust).

2015. aasta detsembris vastas e-kirjaga saadetud küsimustikule 141 ametnikku, kellest märkisid töökohana Sotsiaalministeeriumi 20; Keskkonnaministeeriumi 20, Majandus- ja Kommunikatsiooniminis-

teeriumi 13, Justiitsministeeriumi 12, Haridus- ja Teadusministeeriumi 12, Rahandusministeeriumi 12, Maaeluministeeriumi 7, Siseministeeriumi 9, Kultuuriministeeriumi 2 ja Riigikantselei 2 ametnikku ning töökohta ei soovinud avaldada 55 ametnikku. Kuus ja enam aastat oli avalikus teenistuses töötanud 103 vastajat 141-st ja 44 vastajat kirjutas vabavastuse kasti oma arvamused ja ettepanekud. 2011. aastal küsitlesin koolitustel osalejaid, vastas 74, sh lisaks eelnimetatud ministeeriumidele osalesid ka Välisministeeriumi ametnikud.

TULEMUSED. Riigiametnike kahe küsitluse vahetud tulemused arvudes on kokku võetud tabelis 2. Andmed näitavad, et aastail 2011–2015 tegi Vabariigi Valitsus olulise arenguhüppe teadmistepõhise

poliitika ja hea õigusloome eeltingimuste kujundamisel (süsteem toimib: +52), kuid süsteemi kestlikkusest on vara rääkida, sest teatud stabiilsust näitava kuldloikelise 66 protsendi piiri ületab vaid üks eeldus (õiguslik alus, vt tabel 2, punkt 2) ja samas mitmete oluliste eelduste täitmise suund on negatiivne (nt punktid 6 ja 7).

Eesti õiguspoliitika 2018. aastani kavandatud arengusuundade (Õiguspoliitika arengusuunad ... 2011) meetmetega (juhendid, järelevalve jm) tugevdatud mõjude hindamise süsteemi toimimist ei saa veel jätkusuutlikuks pidada kolmel põhjusel:

1. Võrreldes aastaid 2011 ja 2015 märkame, et ametnike hinnangutes on oluliselt kasvanud poliitilise kultuuri ja otsustajate suvaga seotud tingimuslike valikute hulk – vastajate vabavastuste põhjal võib väita, et otsustajate suva viib sageli hea õigusloome normide eiramiseni (tabel 2: punktid 1, 4, 8).
2. Kaheteistkümnest eeldusest vaid üks (õiguslik alus) ületab 50 protsendi taseme (tabel 2, p 2).
3. Kõige problemaatilisemad teadmispõhise õigusloome eeldused (kus eeltingimused on täitmata või pigem täitmata, süsteem ei toimi) on järgmised:
 - ▶ 3. Valitsuse ja ministeeriumide koostöö koordineerimine, sh mõjude

Eelnõu sisaldumine koalitsioonilepingus ei tohiks olla vabanduseks, miks mõjude hindamist ja kaasamist ei toimu.

hindamise alane tööjaotus vastavalt ministeeriumide kompetentsile.

- ▶ 6. Andmekogumise strateegiad, uuringud, riiklikud registrid ja andmebaasid (informatsiooniline valmisolek mõjude hindamiseks).

- ▶ 7. Teadlaste kaasamise ja ekspertiisi tellimise ning kasutamise rutiinid.
- ▶ 12. Õigusloome/seaduste legitiimsuse kaitseks on riigil sanktsioonid, mida võib rakendada õigusloome eeskirjade eirajate suhtes (see on seotud tabeli 2 punktiga 11 – ÕMA kvaliteedikontrolli ja järelevalve – ja tabelis 1 olevate sotsiaal-, majandus-, keskkonna- ja siseturvalisusalaste mõjude hindamise kontrolliga).

ARVAMUSED, IDEED JA ETTEPANEKUD.

2015. aasta lõpul e-küsitluses osalenud 141 ametnikust 44 kirjutas vastuse küsimusele 13. „Kommentaaris ja konkreetseid ideid, soovid ning ettepanekud Justiitsministeeriumile, Rahandusministeeriumile või Riigikantseleile”. Enamik vastuseid oli seotud mitme eelduskategooriaga. Edastasid kõik vastused muutmata kujul Justiitsministeeriumile ja Riigikantseleile ilma vastajate töökohta ja -staaži tunnusteta (Kasemets 2016). Alljärgnevalt esitan valiku ametnike arvamus ja ettepanekuid kuue kõige sagedamini käsitletud eelduskategooria kaupa.

Poliitiline kultuur ja tahe mõjude hindamise ning kaasamise süsteemi rajamiseks on esimene eeldus ja selle täitmine sõltub poliitilise valiku sisust (tabel 2, p 1). Vabavastused tõid täpsemalt esile, millised on peamised poliitilise kultuuri ja tahtega seotud vajakajäämised ametnike vaates. Kõige sagedamini viitasid vastajad ehk respondendid (R) **poliitilise praktika ja hea õigusloome normide konfliktile** koalitsioonileppega seotud eelnõude menetlusel, mis võib tähendada ühelt poolt vastutustundliku poliitilise kultuuri nõrkust mõnes ministeeriumis ja teisalt „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjade” (2011) protseduuride liigset jäikust ministrite poliitilise vastutuse võtmise korral. Näited: „Tark õigusloome (mõjude analüüs, põhjalikud kaasamised jne) on toredad ja head, aga tegelikult sõltub kõik poliitilisest tahtest. Kõige vähem on ministril aega oodata,

millal kõik vajalik ära tehakse. Või on vähe raha, et palgata sama asja tegema rohkem inimesi.” (R18); „Kõigile ministriumidele peaksid kehtima ühesugused reeglid ja kohustused. Samuti ei tohiks eelnõu sisaldumine koalitsioonilepingus olla vabanduseks, miks korrektset mõjude hindamist ja kaasamist ei toimu.” (R16); „Kiireloomulised poliitilised algatused ei saa järgida õigusaktide mõjude analüüsi (ÖMA) eeldusi (nt Valitsuse tegevusprogrammi 100 päeva). Mõjude hindamine peaks olema juba koalitsioonilepingu kokkupaneku osa.” (R1); „Kui poliitilisel tasandil on otsus tehtud ning eelnõu ettevalmistamiseks lühike tähtaeg antud, siis reeglina ei huvita otsustajaid mõjuanalüüs. Pigem vastupidi, mõjuanalüüs ei tohiks näidata soovimatut tagajärge.” (R5). Teise probleemina kordus **ametnike töökoormuse ja õigusloome nõuete täitmise vahendite vähesuse teema**: „Õigusloome süsteemi osas on oluline koht töötajate töökoormusel, mis ei võimalda väga palju aega planeerimiseks ning analüüsiks. Oluliste eelnõude puhul on küsimus ka poliitilistel suunistel ...” (R15); „Praeguseks on [parema õigusloome] protsess kestnud aastaid, kuid selle peamine tulemus on õigusloomet ettevalmistavate ametnike töökoormuse kasv, mis on ebaproportsionaalne tulemusega ... Väidan, et praegu tuleb õigusloome ühiskonnale üsna odavalt kätte, suurim kulu on ametnike palgakulu. Analüüsid, uuringud ja hinnangud eeldavad senisega võrreldes enam aega ja raha. Seda me ei taha endale tunnistada.” (R27). Kolmanda probleemina tõuseb esile **õigusloome ressursside jagamise otstarbekuse ja prioriteetide küsitavus**, näiteks: „Kahjuks on tihti nii, et põhjalikud mõjuanalüüsid, kaasamised, uuringud on tööse rakendatud väiksema ja vähem olulise mõjuga õigusakti menetluses. Olulised, paljusid puudutava mõjuga õigusaktid aga „surutakse läbi”, kui need on poliitiliselt olulised (koalitsioonileping) või seotud puuduvate rahaliste vahenditega. Suur töömaht läheb lõpuks eelnõudele, mis pole nii olulise tähendusega. Seetõttu on raske süsteemi aktsepteerida.” (R34). Neljas poliitilise õiguskultuuri probleem on **seaduste liiga sagedane muutmine ja ettepanekute nõrk argumenteeritus**. Kaks arvamust:

„valimislubadused ei pea alati puudutama õigusloomet, süsteemi parendamist ei pea alati alustama seadustest [...] Pahatihti on jaburad seaduse muudatused, millega planeeritakse suurt mõju [...], kuid vahendeid elluviimiseks ette ei nähta. Populism. Sellised juhtumid seavad valdkonna spetsialistid ebameeldivasse olukorda, sest enamasti peavad just nemad huvigruppide ja avalikkuse ees muudatuste eesmäärke põhjendama.” (R43); „Eraldi teema on kaasamine ning erinevad poliitilised (kinnis) mõtted [...] Mõnigi kord tekib olukord, kus mingis küsimuses arutelu sisuliselt ei saagi enam toimuda, sest „lahendus on koalitsioonilepingus antud”. Kui keegi küsib, et millisel alusel (uuring, arutelu jne) selline seisukoht tekkis, siis sellele ei vastata [...]. Sellisel juhul sageli vaid imiteeritakse kaasamist, mis on kõigile osalejatele mõttetuse musternäide. Teise tüüplahendusena valitakse suisa nimeliselt kaasatavaid isikuid, et oleks tagatud algselt olemas olnud seisukoha toetamine [...]” (R30). Niisugused näited

Näited viitavad poliitilise otsustusprotsessi jäikusele ja läbipaistmatusele.

viitavad poliitilise otsustusprotsessi jäikusele ja läbipaistmatusele, mis koostoimes andmete kogumise, mõjude hindamise ja kaasamise võimelünkadega võivad tekitada uusi poliitilisi, õiguslikke, sotsiaalseid jm riske. Teisalt on teatud löhe demokraatlike õigusloomenormide ja erakondliku võimuvõitlusega seotud reaalpoliitika vahel paratamatu ja loomulik. Õiguspoliitika meetmete mõju hindamine aitab vähendada Eesti õigusloome legitiimsuse ja usaldusväarsusega seotud riske, kui õigusloojate sõnade (nt HÕNTE) ja tegude kooskõla edaspidi kasvab.

Metodoloogilised juhendid ja koolitused on jätkuv parendustegevusi vajav eeldus. Paljud vastajad rõhutasid **nii juhtide kui**

ka spetsialistide koolitusvajadust, sh „ÕMA ja kaasamise ning selle vajalikkuse osas oleks vaja koolitada ka juhte (asekantslereid). Kui juhid ei pea lugu hea õigusloome põhimõtetest, ei saa ametnik suurt midagi ära teha.” (R26); „Justiitsministeerium jälgib ja nõuab väga ÕMA nõuete ja meetodika täitmist, aga meie ametnikel puudub selleks vastav kompetents sageli. Selleks oleks vaja kedagi sotsiaalteadlast ka meie ministeeriumi ja oleks vaja ametnikke koolitada.” (R37); „Info laekub asjaosalistele juhuslikult, süsteem praktiliselt puudub. Juhid on ülekoormatud ega suuda õigeid „otsi” kokku viia. Juhendeid, koolitusi, kogemuste jagamist oleks vaja.” (R19). Ministeeriumide ametnikud leiavad sageli, et **mõjude hindamise juhendid ja protseduurid on liiga keerulised** – näiteks: „Nn. parema õigusloome süsteem on arusaadav ja abiks vaid juristidele. Sisuosakonna ametnike jaoks on see lisabürokraatia, millega tegelemine on absurd-selt ajamahukas.” (R6); „Süsteem mingil määral isegi toimib, kuid spetsialisti tasemel puudub arusaam, milleks see vajalik on. Ehk oleks vaja välja töötada lihtne skeem [küsimustik/ juhend, kuidas mõjuhindamisele läheneda, millise detailsusega ja kuidas mingit mõju hinnata. JuM poolt välja töötatud juhend on /.../ spetsialisti jaoks liiga keeruline või ei ole seda piisavalt tutvustatud.” (R10). Kolmas teema kattub poliitilise otsustusprotsessi jäikuse küsimusega – teatud kriteeriumide täitmisel võiks „**Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri**” (2011) (HÕNTE) **võimaldada alternatiivseid valikuid**. Arvamus: „Mõjude hindamist ei ole vaja teha sama meetodika ja põhjalikkusega kõigile õigusaktidele. St pole vaja teha hindamist hindamise pärast. Selle asemel on vaja kokku leppida, millised õigusaktid väärivad põhjalikku mõjude hindamist ja ressursid tuleb suunata nendele.” (R7). Edasi, **mõjude hindamise meetodikas** (2012) **on mitmed teemad nõrgalt esindatud, sh sisejulgeolek, haridus ja maaelu**. Üks teemanäide: „Sanktsioonide mõju ja kasutegur vajaks põhjalikku analüüsi. Järelevalve ressursid on väga piiratud ja seepärast tuleks ka selle halduskoormust hinnata. Sanktsioonid üldjuhul ei abista nõrgemat poolt, näiteks teenuste

kasutajat. Õigusaktis tuleb kindlasti alustada mõjude hindamisel nõrgemast poolest, et saavutada tasakaal kõigi seotud sihtgruppide vahel.” (R17).

Aeg on ajakohastada nii HÕNTE kui ka mõjude hindamise meetodilise juhendi sisu ja täiendkoolitusprogramme.

Ministeeriumide analüütilise ja administratiivse võimekuse probleemid on seotud poliitiliste otsustega, kui teemaks **ametnike arv/koormus, rakendus-uuringute eelarve** jms võimaldajad. Kaks näidet: „Eelnõu koostajatele, sh mõjude hindamise läbiviitajatele, ei jäeta piisavalt aega ja pühendumise võimalust.” (R9); „Kõige olulisemaks on piisava ressursi võimaldamine. Nõuded õigusloomele on karmid, samas võivad need osutada sageli kontraproduktiivseks, kui võrd nõuetekohaseks ÕMA-ks ja järeldamiseks vahendeid ei ole. Sageli taandub kõik eelnõu koostajale.” (R28). Töökoormuse kõrval on probleem **ametnike kompetents**: „Mõjude analüüsimiseks on tahe olemas, kuid praktika ei tule järgi. Väga sageli eelnõu väljatöötajad ei vaevu tegema lihtsaid analüüsi ning muudatuste vajalikkust põhjendatakse n-ö linnalegendide alusel. Ei osata teha lihtsaid korrelatsiooni-analüüsi ja korralikke finantsanalüüsi tehakse väga harva /.../. Läbipaistvate mõjuanalüüside asemel valitseb liiga tihti demagoogiga.” (R11). Kolmandaks leiavad paljud ametnikud, et **liigne bürokraatia segab tööd**. Näide: „Meie eesmärk peaks olema mõjus ja samas säästlik avalik haldus. Olles teeninud riiki erinevatel ametikohtadel üle 15 aasta, olen ma jõudnud tõdemusele, et nii enam jätkata ei saa. Me oleme minetanud kiiruse ja dünaamika ning muutunud elukaugeks, bürokraatlikuks, ebaefektiivseks. Isegi kui meie eesmärk on õilis, siis tulemuseks on pahatihti absurdid ja mõjuta protsessid à la „õigusloome vähendamise kava”, mis raiskavad väärtuslikke töötunde ning ei loo ühiskonnale mingit lisaväärtust.” (R14). Neljas, antud uuringu võtmes oluline sõnum: „/.../ igas ministeeriumis on vaja analüütilist võimekust tõsta, keskendudes vähem juriidilisele debatile ja rohkem sisulistele vajalikkuse, eesmärgipärasuse ja mõjude küsimustele.

Igas ministeeriumis peaks olema parema õigusloome kontaktpunkt, kes oskab ÕMA, kaasamise, planeerimise jm osas nõu anda ning kes /.../ infot oma majas levitaks, teadlikkust tõstaks, ministeeriumi tegevustel parema õigusloome vaatevinklist silma peal hoiaks.” (R36). Mitmes ministeeriumis moodustati eeltoodud teemasid koordineerivad üksused alles mõne aasta eest.

Ministeeriumidevaheline koordineatsioon on „ajalooga probleem” Eesti riigiehituses (Narits 2004; Illing 2004 jt). Mitmed ametnikud tõid esile, et **koostöö asemel valitseb konkurentsi paradigma**.

Näiteks: „Ministeeriumite koostöö mõjude hindamisel puudub, sest majad rivaalitsevad endale aru andmata. Kõik tahavad kiivalt oma lahendustest kimmi hoida, muidu justkui näidaks nõrgana.” (R11); „Kõige alus on asutuste ja valitsemisalade vaheline koostöö ja koostöötahe, mis on orienteeritud tulemusele. Seda jääb viimastel aastatel väheks.” (R21); „Õigusloome eeldab koostööd. Kohati on tunne et, JuM [Justiitsministeerium], RaM [Rahandusministeerium] ja riigikantselei arvavad, et neil on ka sisu osas tõemonopol.” (R31). Teine korduma kippuv küsimus on, **milline peaks olema valitsuse otsuste mõjude hindamise süsteemi keskne koordineerimine?** E-küsitlus andis võimaluse „vilepühumiseks” ja tõi erineva radikaalsusastmega ettepanekuid, mis on suunatud eelkõige Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei töö parendamisele. Kaks näidet: „Mõjude hindamise ja kaasamise paremaks rakendamiseks tuleks luua keskne koordineerimissüsteem ja määratleda asutuste vastutusjaotus ehk kes vastutab/nõustab mõjude hindamist ja kaasamist riigis keskselt. Täna, kus Justiitsministeerium on koostanud õigusloome mahu vähendamise kava, tuleks kavas kirjeldada, milliste tegevuste kaudu Justiitsministeerium asub veel enam täitma koordineerivat rolli õigusloome korraldamisel. Näiteks kohustus juhendada VTK-de [seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste] koostamist (koolitused); analüüsida ja tuua välja, kuidas õigusloomet tänasest vähem bürookraatlikuks

ja rohkem eesmärgipärasemaks muuta ning valmistada ette HÖNTE muudatused. Näiteks võiks kaaluda kontseptsiooni koostamise kohustusliku nõude väljajätmist, sest see ei ole praktikas rakendunud.” (R33). Ja radikaalsem: „Eesti vajaks ühte parema õigusloome (ÕMA, kaasamine, tööplaanide planeerimine jm) arendamise, koordineerimise, kontrolli üksust, mis tegeleks ühtselt kogu otsustusprotsessiga, puudutagu see EL-i, arengukavasid, riigisiseseid küsimusi. Kõik on omavahel seotud ja ei ole põhjendatud, et kolm-neli erinevat üksust vastutab parema õigusloome erinevate lülide eest. Kuidas saab olla kaasamisel ja ÕMA-l erinev vastutaja, kui need on lahutamatu seotud? Ministeeriumid ei tunneta, et on üks arendaja, kes täidab parema õigusloome liidrirolli, on nii nende tugiisikuks kui ka kvaliteedikontrolli üksuseks (halvasti tehtud asju läbi ei lase või omab vähemalt õigust edastada erapooletu kommentaari, mis ka huvirühmadele, avalikkusele ja Riigikogule nähtavaks saab). Praegu on kõige tugevamas positsioonis Justiitsministeerium, kuid kuna tegemist on ministeeriumiga, keda võetakse tõsiselt vaid siis, kui ta esmajoones ise kõiki parema õigusloome reegleid järgib, ei ole tegemist parima kohaga. Justiitsministeeriumi rangus parema õigusloome reeglite järgimisel ja järgimise kontrollimisel sõltub sellest, kas poliitiline juht peab teemat prioriteetseks või mitte /.../ Vaja on mitmete teiste riikide (sh Euroopa Komisjoni) sarnaselt selgelt määratletud üksust, kel on mandaat põhimõtete järgimist kontrollida ja nende juurutamiseks tegevusi organiseerida, olenemata seda võrd tugevalt poliitilisest meelsusest. Ehk sobituks üksus kõige paremini Riigikantseleisse.” (R36). Uuringu autorina kaldun radikaalsema valiku poole, mida põhjendan artikli lõpus. Juhin siin tähelepanu, et suur osa ankeedile vastanud ametnikke on üsna kriitilised nii õigusaktide mõjude hindamise koordineerimise kui ka järelevalve funktsioonide täitmise suhtes. Vastustes **on tunda vastuseisu Justiitsministeeriumi koordineeritud reformidele** ja seega on teisi ministeeriume kaasamata raske liikuda „Õigusloome mahu vähendamise kava” (2015) eesmärkide suunas, sh

vähendada õigusloome mahtu ja bürokraatiat, kehtestada läbimõeldud reegleid, arvestada õiguse kujundamisel kaasnevat mõju ja huvirühmade seisukohti ning vähendada Eesti ja EL-i õigusega kaasnevat ettevõtjate ja kodanike halduskoormust (Õigusloome mahu vähendamise kava 2015). Nende eesmärkide saavutamiseks pakutud meetmete sõnastus on sümpaatne (nt *hindame kriitiliselt iga õigusakti vajalikkust, suurendame huvirühmade kaasatust, suurendame justiitsministeeriumi vastutust õigusloome kvaliteedi tagamisel ja sellega tegelevate ametnike ettevalmistamisel*), kuid ju siis e-küsitluse ajaks ei olnud praktika veel sõnadele järele jõudnud.

Huvirühmade kaasamine on endiselt aktuaalne hea õigusloome eeldus. Kaasamise mõiste hõlmab sihtrühmade kaardistamist, teavitust, konsultatsioone ja osaluspraktikaid. Küsitluses osalenud ametnikele seostus kaasamisega kolmesuguseid probleeme. Esiteks, **rasked huvirühmad, kellega on keeruline kokkulepeteni jõuda** kas ebapiisava kompetentsi, vastakate huvide või vähese koostöövõime tõttu. Näiteks: „*Kaasata on keeruline valdkondades, mille osas puuduvad Eestis inimesed, kes teemat valdaks. Teisalt probleem selles, et*

Sageli on õigusloomes kaasamise kitsaskoht poliitiline kultuur.

kaasamine kaasamise pärast vaid ärritaks, kui on teada, mida ära teha soovitakse (nt erakoolide rahastamise küsimus).” (R22); „*Sageli ei adu kaasatavad, et ultimatiivsete nõuete esitamine ei vii kuhugi.*” (R30); „*Väikese ühiskonna häda on selles, et süsteemne kaasamise kava ei pruugi tagada head tulemust. Vastutus hea õigusloome eest jääb loojale ja kaasamine võib päädida aja ja raha raiskamisega, sest kaasatud gruppide esindajate huvid ei peegelda selgelt laiema üldsuse vajadusi (nad ei vastuta tasakaalu eest). Kõik on konkreetsete inimeste professionaalsuses*

ja riigimeheliikkuses/kodanikuks olemises kinni.” (R40). **Teadlaste kaasamist märgiti negatiivses võtmes**, näiteks: „*on valdkondi, milles ei ole võimalik saada põhjalikult analüüsituid sisendit, need [teadlaste] sisendid meenuvad koondit erinevate riikide õigusaktidest.*” (R15). Kolmandaks, sageli on õigusloomes kaasamise nõrk kül **poliitiline kultuur**: „*Kui on tugev poliitiline tahe mingi (kinnis)idee läbisurumiseks, kaovad sageli kõik barjäärid, sh muutub igasugune kaasamine ja mõjude hindamine ainult vormiks, mis poliitilise käsu korras tuleb ära teha, kusjuures sisuline kaasamine ja arutelu on sama hästi kui välistatud algusest peale. Varasemast on näiteid, kus minister nimetab arutellu kaasatavad isikud nimeliselt ise, kontrollides selle kaudu ka arutelu lõpptulemust (n-ö häälte jaotumist). Seega on eelnõude mõjude hindamise sagedaseks takistuseks just poliitiline kultuur, mis sõnades seda igati toetab, praktikas vaid sedavõrd, kui vajalik tundub. Teine nähtav takistus on tegelikult kuristik ambitsiooni ja selle täitmiseks vajaliku raha vahel. Väga sageli on kaasamisetagi ilmne, aga kaasamise kaudu seda enam, et eelnõude-muudatuste osas oleks vaja erinevaid uuringuid. Raha nendeks enamasti pole.*” (R44). Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit (EMSL) on püüdnud kolmanda sektorina kaasamise hea tava elluviimiseks riigiasutustel silma peal hoida, kuid kõikidesse ministeeriumidesse pole jõudnud.

Kvaliteedikontrolli ja järelevalve süsteemne toimimine on oluline teadmispõhise poliitika eeldus, millega on meil rahvusvahelises vaates hästi – Eesti mudel on teistele riikidele eeskujuks (Staranova 2015). Samas Eesti õigusloomes osalevate ametnike sisevaates on järelevalve praktikas küllaga küsimusi. Mitu vastajat rõhutas, et **kvaliteedikontrolli ja Justiitsministeeriumi rolli tuleks tugevdada** (R13, R24), samas häirib **kvaliteedikontrolli pealiskaudsus ja vormistusele keskendumine** – näiteks: „*Vahepeal tundub teise ministeeriumi märkuste põhjal, et olulisem on juhendis väljatoodud kontrollküsimuste ja vormide täitmine kui analüüsi sisu ise.*” (R23).

Koos vormistuslike vigade ja kooskõlastuste teemaga tõuseb vabavastustest esile üks olulisem tunnetuslik probleem, mis riivab järelevalvefunktsiooni täitmise legitiimsust ehk tunnustusväärust. Nimelt, **paljudele ametnikele tundub vahel, et nende ministeeriumi või õigusakti eelnõu ei kohelda võrdselt ja õiglaselt**. Kolm arvamust: „Keskne süsteemne juhendamine on puudulik, kohati lastakse Justiitsministeeriumist ja Riigikantseleist läbi eelnõusid, millel on mõjud puudulikult hinnatud ja kuigi valdkonnaministeerium on selle ka välja toonud, ei soovita midagi muuta [...]. Riigikantselei sekkub kohati liigselt eelnõu sisulistesse valikutesse, mis tulenevad valdkonna praktikast, kogemustest ja see võtab väga suure tööaja selgitamiseks ja veenmiseks.” (R32). „Häirivad topeelstandardid – JuM-ile [Justiitsministeeriumile] näiteks ei näi ÕMA kehtivat. Teiste ministeeriumide eelnõude puhul koostatud ÕMA puhul suudetakse produtseerida kümnetes lehekülgedes teksti teemal, mis kõik on valesti.” (R28); „Ministeeriumis, kus eelnõu valmistab täielikult ette sisuosakonna peaspetsialist, ei ole Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi või Riigikantselei nägemus mõjude hindamise osas alati arusaadav. Kui koolitatakse või teavitatakse nt õigusosakondade inimesi, siis see teave ei jõua selleni, kes eelnõu esimesena ette valmistab (sh annab sisendi meediaplaani vmt). Tavaliselt saab mõjude kohta kommentaari kooskõlastusringilt stiilis „täiendage ...”, samas ei tundu, et kõikidelt eelnõudelt nõutakse mõjude hindamist võrdsel alustel. Nt koalitsioonileppes kokkulepitu tundub olevat väljaspool igasugust HÕNTEs nõutavat, sõltumata sellest, mis mõjusid need kokkulepped päriselt kaasa võivad tuua.” (R35). Teisalt, mitmed Justiitsministeeriumist laekunud vastused annavad teada, et **tugeva poliitilise tahte korral ei sõltu juristide professionaalsetest ettepanekutest kuigi palju** – üks arvamust: „Kvaliteedikontroll ja järelevalvesüsteem võivad ju toimida, aga kui poliitikud (ministrid) on arvamusel, et üks või teine asi tuleb ära teha, siis see ka tehakse, hoolimata justiitsministeeriumi vastuseisust.” (R38; vrd tabel 2, p 8).

MÕNED JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD: „ANKRUKETI SEADUS”.

Kaheteistkümne institutsionaalse eelduse (tabel 2) omavahelise seose kirjeldamiseks sobib prof Ülo Vooglaiu „ankruketi seaduse” metafoor – „riigilaeva” hoidev ankrukett on nii tugev, kui on selle kõige nõrgem lüli.

Õigusloomes osalevate riigiametnike küsitlus kinnitab, et nelja aastaga on mitmed „ketilülid” muutunud tugevamaks (tabel 2, sh õiguslikud alused +18, ametnike kvalifikatsioon ja koolitused +14, otsuste läbipaistvus ja teabe kvaliteet +14 ning ÕMA kvaliteedikontroll ja järelevalve +24). Samas on „ankruketi katkemisriskid” tõusnud kahes teadmispõhise õiguspoliitika lülis, sh andmekogumise strateegiad, uuringud, riiklikud registrid ja andmebaasid (–15) ning teadlaste kaasamise ja ekspertiisi tellimise-kasutamise rutiinid (–7). Poliitikakujundajate ja teadlaste koostöö vajab Eestis eraldi uuringuid sotsiaalprobleemide, võimu, poliitilise kommunikatsiooni jm raamistikkes.

Otsides vastuseid artikli alguses sõnasutatud küsimusele – **miks paljud Eesti ametnikud ei järgi hea õigusloome ja normitehnika eeskirja miinimumnõudeid mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe osas** –, saab uuringu põhjal välja tuua vähemalt **kolm selektiivse õigusloomekuulekuse põhjenduste (või õigustuste) liini**.

- ▶ Esimene liin lõimib riigi arengukavade, seaduste ja teenuste mõjude hindamisega seotud andmekorjestrategie ja teadlaste kaasamise vähenemise. Kui otsuste kvaliteedi hindamiseks pole andmeid kogutud ega analüüsitud, siis ei saa muutusi hinnata ega millelegi viidata. Teadmispõhist, süsteemset lähenemist takistavate teguritena näevad ametnikud sagedamini poliitilise tahte ja mõjude hindamiseks vajalike vahendite (aeg, eelarve) vähesust.
- ▶ Teise põhjenduste liinina tuleb ametnike vastustest esile poliitiliste suuniste ratsionaalsuse, õigluse ja

legitiimsuse problemaatika, mida võimendab töökoormuse tõus. Paljusid ametnikke häirib hea õigusloome ja normitehnika eeskirja nõuete eiramine ning „topeltstandardid” poliitilisel tasandil ja õigusloome järelevalves, kui asi puudutab koalitsioonileppega seotud eelnõusid. Õigusaktide mõjude hindamine ja kaasamine ei tohiks muutuda sotsiaalselt, majanduslikult või keskkonna- ja julgeolekualaselt riskantsete poliitiliste algatuste õigustamise protseduuriks. Ametnikud soovivad teha tulemuslikku tööd, millest on kasu võimalikult paljudele inimestele.

- Kolmas põhjenduste, õigustuste ja ootuste liin on seotud õigusaktide mõjude hindamise, huvirühmade kaasamise ja kvaliteedikontrolli koordineerimisega. E-küsitluses osalenud ametnike praeguse süsteemi kriitika ja probleemide ning ettepanekute kaardistused on suunatud eelkõige Justiitsministeeriumile ja Riigikantseleile, harvem oma ministeeriumile à la „igas ministeeriumis peaks olema parema õigusloome kontaktpunkt.” (R36).

Poliitikud ja ametnikud vajaksid seaduseelnõude juurde „suurt pilti” sihtrühmade nägude ja sotsiaal-demograafilise teabega.

Lisan kaks üldisemat tähelepanekut artikli alguses nimetatud neljasuguste eesmärkide võtmes.

- Küsitluse vastuste lugemisel tabasin end mõttelt, et **nii poliitikud kui ka ametnikud vajaksid seaduseelnõude juurde „suurt pilti” sihtrühmade**

nägude ja sotsiaal-demograafilise teabega, et kujutada ette, kuidas õigusloome abil saavutada meie inimeste heaoluga seotud eesmäärke. Raske hinnata, kas poliitilise diskretsiooni/suva kasvu (tabel 2), koolituste kvaliteedi, töökoormuse, töökaotuskartuse või mingil muul põhjusel, kuid ametnike tasandil kipub põhiseaduslike kodanikuõiguste, avaliku teabe kvaliteedi ja osalusdemokraatia tähendus hägustumata.¹

- Teiseks, vabavastuste põhjal jääb mulje, et Eesti poliitikud (erakonnad) ei ole suutnud mõjude hindamise ja kaasamise meetodeid piisavalt süsteemselt oma poliitiliste eesmärkide teenistusse rakendada. Mitmel ministeeriumil pole veel OECD soovitudele vastavat mõjude hindamise tugiteenust – Radaelli (2010) metafooriga: **ministrid vajavad töökorras „tuletõrjealarmi” poliitiliste jm riskide maandamiseks.**

ETTEPANEKUD JA POLIITIKASOOVITUSED. Esiteks teen ettepaneku, alustades iga-aastasest õigusloome planeerimisest, täiendada õigusloome mahu vähendamise kava (2015) viiendat meetet² järgmise lausega: „Valitsuse õigusloome tööplaan seotakse ministeeriumide seirekavade, rakendusuringute ning mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise tööplaanidega.” Mõjude hindamise ja kaasamise tulemustel põhinevad õigusliku reguleerimise eesmärgid peaksid olema selged enne eelnõude koostamise ja juriidilise ekspertiisi etappe (Kasemets et al. 2011a – vt teekaart).

Teiseks, aeg on analüüsida ja ajakohastada „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja” (2011) (HÕNTE) ja „Mõjude

¹ Artikli ühe retsensendi märkus: „... ka tark ja hästi koolitatud ametnik saab süsteemi poolt rikutud”.

² Suurendame Justiitsministeeriumi vastutust õigusloome kvaliteedi tagamisel ning sellega tegelevate ametnike ettevalmistamisel ja arendamisel ning õigusloome tööplaanide ühtlustamisel. Nimetatud õigusloome mahu vähendamise kava jäi ühe prioriteedina alles ka Keskerakonna, SDE ja IRLi 2016. aasta novembris sõlmitud koalitsioonileppele.

hindamise metoodika” (2012) sisu, sh otsida HÖNTE-s lihtsustamisvõimalusi ja eristada selgete kriteeriumide alusel lühikesi/kiireid ja põhjalikke/aeglasi õigusloomeprotseduure (nt „kiirtee” väiksema ja tuntud mõjuulatusega regulatsioonidele ning põhjalikum mõjude hindamise ja kaasamise protseduur uutele eelnõudele, mille otseste ja kaudsete mõjude/riskide hindamiseks pole piisavalt teadmisi). Mõjude hindamise juhendis soovitakse rohkem näha lihtsaid „puust ja punaseks” protsessiskeeme ja abistavaid küsimustikke (sh sisejulgeolek, haridus, maaelu).

Kolmandaks, lähtudes „Õigusloome mahu vähendamise kava” meetmest 8 – „Muudame ühtsemaks valitsuse seisukohtade esindamise eelnõude menetlemisel riigikogus” – ning tõsiasi, et õigusloome algab ja lõpeb poliitilise tahteavaldusega, teen ettepaneku Riigikantseleil kontrollida enne Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõude Riigikokku saatmist nende vastavust „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja” miinimumnõuetele, sh mõjude hindamise, infoallikatele viitamise ja kaasamise teabe esitamise normide täitmine (vt tabel 1).

Neljandaks, keskse koordineerimise kohta tehtud ametnike ettepanekutes on kaks alternatiivi: kas tugevdada Justiitsministeeriumi volitusi hea valitsemise ja parema õigusloome meetmete koordineerimisel või kaaluda nende ülesannete üleviimist Riigikantseleisse (sh valitsuse tööplaan, mõjude hindamise ja kaasamise nõustamine, järelevalve). Lähtudes Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei missioonidest olen pidanud paremaks koordineerimise keskuseks Riigikantseleid (Kasemets 2000, 2006), seda kahel põhjusel: a) Riigikantselei on valitsuskabineti tugiüksus, mis reeglina arengukavade ja õigusaktide koostamisega ei tegele ning saab seetõttu erapooletumalt täita koordineerimisülesandeid; b) riigi arengukavasid, Euroopa Liidu „asju”, seadusi, määrusi ning avalike teenuste juhiseid tuleks ideaalis käsitleda

ühtses süsteemis, sh seaduste sihtrühmadega (meie inimestega) seotud mõjude hindamisel ja kaasamisel on väga oluline avalike teenuste tasand, kus n-ö inimene kohtub riigiga. Nimetatud regulatiivse valitsemise tasandite senisest terviklikum juhtimine on võimalik Riigikantselei ja peaministri büroo eestvedamisel. Väike riik, vähem „silotorne”.

Justiitsministeeriumi „Õigusloome mahu vähendamise kavas” (2015) olev meede 6 – „Töötame läbi võimalikud alternatiivid ühise õigusteenistuse loomiseks ministeeriumide ühismajas” – pakub uusi võimalusi teadmistepõhise poliitika/õiguse süsteemi koordineerimiseks. Sealjuures võiks koostöös Riigikantseleiga moodustada uues ühismajas ELi asjade, arengukavade ja õigusaktide mõjude hindamise keskuse, mille koostöövõrgustikku (nt teadusnõukogu) võiksid kuuluda ka ülikoolide, Teaduste Akadeemia ja kolmanda sektori eksperdid.

Viiendaks, Riigikogu põhiseaduskomisjon võiks kaaluda võimalust enne iga-aastast justiitsministri aruannet õiguspoliitika arengusuundade (aastani 2018) täitmisest korraldada parema õigusloome alased avalikud kuulamid, kaasates lisaks riigiinstitutsioonidele (sh õiguskantsler, riigikontroll, kohtud) ka ülikoolide, konsultatsioonifirmade, vabaühenduste, ettevõtlusorganisatsioonide, meedia jt huvirühmade esindajaid. Eesti Vabariigi õiguspoliitika näoga kodanike poole pööramine vajab enne riigi 100. sünnipäeva lisahoogu – Riigikogu ja teiste õiguskultuuri koosloojate positiivne surve suunab ka Vabariigi Valitsuse ministeeriumid koostööle. Eesti on õppiv õigusriik.

Loodan, et parema õigusloome ja mõjude hindamise meetodite koolituste e-õppevahendist alguse saanud küsitlusuuringu andmed ja ideed on hea sisend õiguspoliitika arengusuundade ja õigusloome mahu vähendamise kava meetmete vahehindamiste ja avalikele aruteludele.

KASUTATUD KIRJANDUS

- BECK, U. (2005). Riskiühiskond. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- HABERMAS, J. (1996). Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Polity Press.
- ERVASTI, K. (2008). Sociology of law as a multidisciplinary field of research. – *Scandinavian Studies in Law*, 53, 145–146.
- HEA ÕIGUSLOOME JA NORMITEHNIKA EESKIRI. (2011). Vabariigi Valitsuse määrus, RT I, 29.12.2011, 228. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228> (16.10.2016)
- ILLING, E. (2004). Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas. – *Riigikogu Toimetised*, 9, 136–142.
- KASEMETS, A. (2000). Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – *Riigikogu Toimetised*, 1, 159–183.
- KASEMETS, A., LIIV, M.-L. (2005). The use of socio-legal information in the explanatory memoranda of draft acts: A precondition for good governance. – Janey, G. *et al.* (eds.). Institutional requirements and problem solving in the public administrations of the enlarged European Union. NISPAcee, 142–165.
- KASEMETS, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästva avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – *Riigikogu Toimetised*, 14, 152–160.
- KASEMETS, A. (2009). Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel 1998–2009 mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamisel. – *Riigikogu Toimetised*, 19, 104–115.
- KASEMETS, A. (toim), AINSAAR, M., NARITS, R., KIISEL, M., TRUMM, A., ESPENBERG, K., AHAS, R., OJA, T., SOONIK, M. *et al.* (2011a). Parema õigusloome ning õigusaktide mõjude hindamine. [E-õppevahend ametnikele]. Tartu Ülikool, Justiitsministeerium, Riigikantselei, Rahandusministeerium, EMSL ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. – <http://www.avalikteenistus.ee/projekt/kursus1/index.html> (16.10.2016)
- KASEMETS, A., TALMAR, A., LIIVIK, E. (2011b). Parema õigusloome rakendamine Eesti sisejulgeolekupoliitikas. – *Riigikogu Toimetised*, 23, 83–96.
- KASEMETS, A., TALMAR-PERE, A. (2014). Implementation of better regulation measures in the internal security draft legislation: The case of Estonia. – *European Journal of Law Reform*, 16 (1), 80–103.
- KASEMETS, A. (2016). Õiguspoliitika ja -loome mõjude hindamise süsteemi uuring. ÕMA baromeeter 2015/2011. Küsitluste ülevaade Justiitsministeeriumile ja Rahandusministeeriumi arendusüksustele. (e-kiri, 16.9.2016).
- KÄÄRIK, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – *Riigikogu Toimetised*, 1, 125–138.
- LAURISTIN, M. (2006). Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde. – *Riigikogu Toimetised*, 14, 9–20.
- MUNGER, F. (1993). Sociology of law for a postliberal society. – *Layola of Los Angeles Law Review*, 27 (1), 119. – <http://digitalcommons.lmu.edu/ljr/vol27/iss1/6> (16.10.2016)
- MÕJUDE HINDAMISE METOODIKA. (2012). Justiitsministeerium, Riigikantselei. – http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf (16.10.2016)
- NARITS, R. (2004). Good law making practice and legislative drafting conforming to it in the Republic of Estonia. – *Juridica International*, IX, 4–13.
- OECD. (2000). Reducing the risk of policy failure: Challenges for regulatory compliance, 70–72.
- OECD. (2001). Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. – *Sigma kogumik*, 31. OECD, Riigikantselei. – <http://www.sigmaweb.org/publications/37090777.pdf>
- OECD. (2016). List of recommendations and guidelines produced since 1995. – OECD. Recommendations and Guidelines on Regulatory Policy. – <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/recommendations-guidelines.htm> (16.10.2016)
- RADAELLI, C. (2010). Regulating rule-making via impact assessment. – *Governance*, 23 (1), 90–91.
- ROSENFELD, M., ARATO, A. (eds.) (1998). Habermas on law and democracy: Critical exchanges. University of California Press.
- STARANOVA, K. (2015). Oversight mechanism for regulatory impact assessment: Comparative study of five CEE countries. – PSA conference, Group on Executive Politics and Governance. Sheffield, United Kingdom.
- TALA, J. (2010). Better regulation through programs and quality standards – Are new perspectives needed? – *Legisprudence*, 4 (2), 193–212.
- ÕIGUSLOOME MAHU VÄHENDAMISE KAVA. (2015). Justiitsministeerium. – <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusloome-mahu-vahendamise-kava/> (16.10.2016)
- ÕIGUSPOLIITIKA ARENGUSUUNAD AASTANI 2018. (2011). Riigikogu otsus RT III, 07.03.2011, 1. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001> (16.10.2016)