

Õigusloome planeerimise mõju seaduse kvaliteedile

Timo Ligi

Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsiooni väljatöötanud töögrupi juht

Ettekande eesmärgiks on anda praktilisi soovitusi õigusloome protsessi planeerimiseks, mis võiks aidata kaasa protsessi tulemuse – seaduse – kvaliteedi tõusule.

Õigusloome on tegevus nagu iga teine, mille ettevõtmiseks peaks olema põhjus (nt lahendamist vajav probleem) ning põhjusest koorunud eesmärk (lahendus probleemile ehk soovitatav olukord). Lisaks peaks sellisele tegevusele olema seatud tähtaeg (mis ajaks eesmärk saavutatakse?) ning eesmärgi saavutamiseks eraldatud vajalikud ressursid (nt inimeste tööaeg). Tegevuse lõpus peaks olema võimalik hinnata, kas eesmärk saavutati ja kas seda tehti tähtaegselt ning algselt planeeritud ressursside piires.

Paraku õigusloome puhul seda loogikat alati ei järgita. Tendents – enamike probleemide lahenduseks on uus seadus või vana muutmine – saab alguse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist ja jätkub tihti selle loogilise jätkuna ministeeriumide tööplaanides. Selline lähenemine avaldab oma mõju kogu õigusloome protsessile, sest eesmärk pole enam probleemide lahendamine vaid seaduse kirjutamine. Kuna õigusloomet peetakse imeravimiks, siis on uusi eelnõusid vaja palju – probleemid vajavad ju lahendamist – ja samas on aega nende koostamiseks vähe. Sellise lähenemise juures tekib täiesti õigustatult küsimus, miks on vaja analüüsida õigusakti vajalikkust või erinevate õiguslike meetmete sobivust probleemi lahendamiseks, kui aega on niigi vähe ja mis sellest analüüsist muutub? Tulemuseks on, et õigusloome protsessi mõned etapid (eelanalüüs ja probleemi lahendamiseks sobiva meetme valik) võib jätta läbimata või läbida neid tavalooigikale vastupidises järjekorras (mõjude analüüs valmib pärast normide kirjutamist, kui eelnõu autor jõuab seletuskirja kirjutamisel alapunktini nr 6). Protsessi tulemusena valmib küll seadus, aga kuna probleeme see ei pruugi lahendada, siis on vaja varsti uut seadust jne jne jne. Kuidagi peab olema võimalik nõiaringist välja saada. Kuidas seda saavutada ja kas siin võib olla abi õigusloome protsessi hoolikamast planeerimisest? Mõned ettepanekud:

1. Iga seaduseelnõu väljatöötamisele peab eelnema analüüs.

Eelanalüüs peab tuvastama probleemid ja nende põhjused, kirjeldama soovitud olukorda (eesmärki) ja valima sobivaima meetme eesmärgi saavutamiseks. Õigusloome on ainult üks võimalikest meetmetest. Õigusloome protsessi planeerimine saab seega alguse enne seda, kui õigusloome protsessi enda vajalikkus on tuvastatud. Eelnõu väljatöötamine jõuab tegevusena ministeeriumi tööplaani/VV tegevusprogrammi alles pärast seda, kui on eelanalüüsi põhjal otsustatud selle vajalikkus. Praeguse olukorra analüüsi ning soovitud olukorra kirjelduse (eesmärgi) fikseerimine võimaldab hiljem viia läbi seaduse järeelhindamise – kas eesmärgid saavutati? Ka järeelhindamine peab olema tööplaanis kajastatud tegevus.

2. Seaduseelnõu väljatöötamine peab olema planeeritav.

Kui õigusloome osutus sobivaimaks meetmeks on soovitatav selle tegevuse edukaks elluviimiseks koostada plaan – mida mahukam eelnõu, seda olulisem on plaani olemasolu. Plaan hõlmab eelnõu väljatöötamise erinevaid etappe, etappide kaupa planeeritud ressursi, kaasatud isikuid, tähtaegu ja õigusloome kui protsessi enda eesmärgi. Kui on teada, kui palju ressursi kulub iga eelnõu analüüsidele, kaasamisele ja kooskõlastamisele, normide sõnastamisele ja Vabariigi Valitsuse ning Riigikogu menetluse toetamisele, on võimalik olemasolevat inimressursi arvestades realistlikult planeerida aastas väljatöötatavate eelnõude arv. St koostada realistlik tööplaan.

3. Puudutatud osapooled ja asjatundjad peavad olema kaasatud võimalikult varajases etapis.

Puudutatud osapooled ja asjatundjad võivad olla nii huvigrupid, uurimisasutused kui ka teised ministeeriumid ja sama ministeeriumi teised osakonnad/ametnikud, kelle valitsemisala kavandatava eelnõuga kaasnevad mõjud võivad puudutada. Kaasnevad mõjud selguvad nii eelanalüüsi käigus kui ka hilisemate (mõju)analüüside käigus. Kaasamist ja kooskõlastamist tuleb planeerida, et kaasatavad teaksid, millal ja mille kohta neilt tagasisidet küsitakse.

4. Täidesaatva võimu siseseks nn tööplaanaliseks eesmärgiks iga eelnõu väljatöötamisel peab olema vähemalt Vabariigi Valitsuse heakskiit.

Mitu teie/teie osakonna/teie ministeeriumi koostatud eelnõu on jäänud viimase 1-2 aasta jooksul „sahtlisse“ (st pärast majasisest arutelu/kooskõlastusringi on otsustatud eelnõuga mitte edasi minna või pole need saanud Vabariigi Valitsuse heakskiitu)? Kas see ressurss on efektiivselt kulutatud? Normide sõnastamisele eelnev analüüs (ettepanek 1) ja kaasamine (ettepanek 3) võimaldab tuvastada nii eelnõu vajalikkuse kui ka selle menetlemise võimalikkuse senisest varasemas etapis. Võib-olla meil polegi nii palju eelnõusid vaja (pidades silmas, et osa neist ei jõua kuhugi)? Mida vähem me kulutame ressursi ebavajalike või praeguses poliitilises olukorras sobimatute eelnõude väljatöötamisele, seda rohkem ressursi saame kulutada meil vajalike eelnõude kvaliteedi tõstmisele – õigusaktide mõjude põhjalikum analüüs ei too tingimata kaasa lisaressursi vajaduse! Tööplaanalise eesmärgi – VV heakskiit – seadmine ei vähenda eelnõu tegeliku eesmärgi – probleemi lahendamise – tähtsust, küll aga võimaldab hinnata õigusloome protsessi enda efektiivsust ning tagada ka eelnõu tegeliku eesmärgi saavutamine. Võib ju eeldada, et osapooli varasemas etapis kaasates on võimalik tagada sujuvam menetlus eelnõu hilisemates etappides nt kooskõlastusringi käigus (vastuväited on teada ja võimaluste piires ka lahendatud) ning puudutatud osapoolte ja asjatundjate kaasamine võimaldab tõsta eelnõu kvaliteeti.