



ANTROPOLOOGIA
KESKUS



**Hea õigusloome põhimõtted
ja nende järgimine:
hoiakute uuring**

2026

Autorid: Ulvi Vahtra, Liina Rajaveer

Projekti läbiviijad: Ulvi Vahtra, Liina Rajaveer, Eva Bürkland, Paula Rõuk, Saskia Puusaar, Liina Maria Lepik

Projekti tellija: Justiits- ja Digiministeerium

Raporti kasutamisel palume viidata allikale: Hea õigusloome põhimõtted ja nende järgimine: hoiakute uuring. Antropoloogia Keskus (2026).

Antropoloogia Keskus on partneriks ettevõtetele ja organisatsioonidele positiivsete muutuste ellukutsumisel ja arenguks vajalike lahenduste väljatöötamisel. Meie uuringutes, konsultatsioonides, koosloomes ja koolitustel kasutatavad inimkesksed meetodid aitavad empaatiliselt edasi oluliste valupunktide mõistmisel ja muudatuste juhtimisel.

Näeme iga juhtumit individuaalsena ning pakume rätsepalahendusi kliendi konkreetsetest vajadustest lähtuvalt. Meie jaoks on oluline teadmispõhise ja kaasava ühiskonna areng ning eesmärkidele keskenduv tegutsemine. Antropoloogiline lähenemine pakub väärtusliku tervikpildi, mis võimaldab esile tulla nii laiematel mustritel kui üksikisiku kogemusel.

www.antropoloogia.ee

Esikaane foto allikas: Riigikogu fotoarhiiv. Autor: Erik Peinar.

Sisukord

| | |
|---|----|
| SISSEJUHATUS | 4 |
| Uuringu eesmärk ja küsimused | 4 |
| Metoodika ja valim | 4 |
| TEADLIKKUS JA ARUSAAM HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTETEST | 6 |
| Hea õigusloome põhimõtete raamistik ja allikad | 6 |
| Hea õigusloome allikate kasutus | 7 |
| Teadlikkus hea õigusloome põhimõtetest ja nende sisulisest tähendusest | 9 |
| Hoiakud hea õigusloome põhimõtete suhtes | 12 |
| Hoiakud VTK suhtes | 20 |
| ROLLID JA PÕHIMÕTETE AVALDUMINE IGAPÄEVAPRAKTIKATES | 24 |
| Oma rolli mõtestamine põhimõtete järgimisel, nende rakendumine igapäevatoos | 24 |
| Hea õigusloome põhimõtete avaldumine ministriumide tööprotsessides | 28 |
| HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTETE RAKENDAMISE TAKISTUSED | 32 |
| ARENDAMISE VÕIMALUSED | 41 |

SISSEJUHATUS

Uuringu eesmärk ja küsimused

Käesoleva uuringu eesmärk on paremini mõista õigusloome protsessis osalejate, eelkõige juhtide (kantslerid, asekanterid ja osakonnajuhatajad, sealhulgas nii valdkondade kui ka õigusloome kvaliteedi eest vastutajad) ja poliitikute (ministrid ja Riigikogu liikmed) arusaamu hea õigusloome standardist, selle vajalikkusest ja rakendamise takistustest.

Riigikogu vastu võetud otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ (ÕPPA 2030)¹ kehtestab Eesti hea õigusloomepoliitika arengusuunad. Selle järgi on hea õigusloome põhimõtted lihtsustatult järgnevad::

- probleemipõhisus,
- huvigruppide varajane kaasamine,
- õiguslik sekkumine kui viimane abinõu,
- teadmuspõhisus,
- kooskõla õigussüsteemiga,
- selgus ja arusaadavus,
- seire ja järelhindamine.

Need põhimõtted sisalduvad ka Vabariigi Valitsuse määruses „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE)² ning Vabariigi Valitsuse reglemendis³.

Kuigi hea õigusloome põhimõtted on üldtunnustatud ja avalikkuses väärtustatud, ei järgita neid igapäevases õigusloomeprotsessis alati.

Uurimisküsimused jagunevad viide teemaplokki: teadlikkus ja arusaam põhimõtetest, rakendamine igapäevatoos, hoiakud ja väärtused, takistused ning nägemus ideaalsest õigusloomeprotsessist.

Metoodika ja valim

Uuringu läbiviimiseks kasutasime **kvalitatiivseid meetodeid**. Viisime läbi 17 poolstruktureeritud intervjuud ja 2 grupiintervjuud, millesse kaasasime kokku 27 osalejat. Uuringus osalemine oli vabatahtlik ja toimus teadva nõusoleku alusel. Intervjuud toimusid

¹ Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine. – [RT III, 17.11.2020, 2](#).

² Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – [RT I, 29.12.2011, 228](#).

³ Vabariigi Valitsuse reglement. – [RT I, 30.09.2025, 5](#).

vastavalt osalejate eelistusele videokõne vahendusel või silmast silma ning kestsid 45–120 minutit. Intervjuud salvestasime osaleja nõusolekul ja transkribeerisime.

Uuringu sihtrühma moodustasid ministeeriumite kantslerid, asekanterid ja osakonnajuhatajad; ministrid ja Riigikogu liikmed ning erinevates ministeeriumides eelnõusid koostavad nõunikud, sh õigusloomejuristid. Oli ka kattuvaid rolle: endised ministrid–praegused Riigikogu liikmed ja vastupidi. Tippjuhtide ja poliitikute intervjuerimisel kasutati eliitintervjuude metoodikat.

Valimi koostasime koostöös tellijaga maksimaalse variatiivsuse põhimõttel, kaasates osalejaid erinevatest ministeeriumidest, otsustustasanditelt ja seadusloome etappidest. Selline lähenemine tagab, et tulemused kajastavad mõlemaid perspektiive – nii ametnike kui ka poliitikute omi – ning võimaldavad võrrelda arusaamu erinevate rollide ja vastutustasandite vahel. Uuringu lõppvalimis olid organisatsioonidest esindatud Haridus- ja Teadusministeerium, Justiits- ja digiministeerium, Kliimaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium, Riigikogu ja Riigikantselei.

Materjalist järelduste tegemiseks rakendasime **temaatilist analüüsi**, et tuvastada korduvad mustrid ja peamised teemad. Analüüsi lähtekoha andsid uurimisküsimused, töös materjaliga need teemad täpsustusid ning lisandusid alateemad. Analüüs toimus nii ühisarutelu käigus kui ka individuaalselt.

Uuringu raportis viitame osalejatele üldistatud rollinimetustega ning väldime viiteid konkreetsetele isikutele, samas valimi suurust ja rollide spetsiifikat arvestades ei saa kaudset äratuntavust täielikult välistada, kuid oleme seda riski püüdnud raporti koostamise käigus minimeerida.

TEADLIKKUS JA ARUSAAM HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTETEST

Käesolev peatükk uurib, milline on poliitikute (ministrite, Riigikogu liikmete) ja ametnike (kantslerid, asekanclerid, õigusloomejuhid ja eelnõude ettevalmistajad)

- **teadlikkus hea õigusloome põhimõtetest ja nende sisulisest tähendusest;**
- **hoiakud;**
- **kuidas ja milliste allikate toel teadlikkus tekib.**

Hea õigusloome põhimõtete raamistik ja allikad

Uurimaks teadlikkust hea õigusloome põhimõtetest, tuleb kõigepealt mõista nende olemust ja sisu.

Hea õigusloome põhimõtted hõlmavad probleempõhisust, huvigruppide varajast kaasamist, õigusliku sekkumise käsitlemist viimase abinõuna, teadmuspõhisust, kooskõla õigussüsteemiga, selgust ja arusaadavust ning seiret ja järelhindamist. Uuringu lähteülesandes on need põhimõtted sõnastatud lihtsamalt ja kokkuvõtlikumalt, rõhutades, et seadusloome peab olema kaasav ning seadused põhjendatud, paindlikud, arusaadavad ja vähese halduskoormusega, süsteemsed, kooskõlas ning tehnoloogia arenguga kaasas käivad. Samas lähteülesandes on ka selgelt öeldud, et need põhimõtted on kajastatud nii „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ dokumendis (edaspidi ÕPPA) ka Vabariigi Valitsuse määruses „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE).

Uuringu lähteülesandes esitatud lihtsustatud loetelu hea õigusloome põhimõtetest annab selge ja kergesti haaratava raami. Samas alusallikaid – eeskätt ÕPPAt ja HÕNTEt – analüüsid selgub, et sellist ühtset, kompaktni ja kõigile üheselt arusaadavat põhimõtete loetelu nendest dokumentidest tegelikult ei leia.

ÕPPA ja HÕNTE ei ole sisult vastuolus, kuid käsitlevad samu põhimõtteid erinevas vormis, erineva abstraktsustasemega ja mõlemad sisaldavad ka elemente, mida teises ei ole või on nõrgemalt esitatud. ÕPPA sõnastab hea õigusloome väärtuste ja suundadena, HÕNTE tõlgib need konkreetseteks menetlus- ja vorminõueteks.

Selline esitlusloogika tähendab, et küsimusele “mis on hea õigusloome põhimõtted” ei ole alusdokumentide põhjal võimalik anda üht lühikest ja universaalset vastust. Põhimõtete tuum on küll selgelt äratuntav, kuid see ei ole esitatud ühe lihtsa, selge ja kompaktni loeteluna, vaid väärtuste, nõuete ja protseduuride kogumina. Seetõttu tuleb ka uuringus teadlikkuse hindamisse suhtuda reservatsiooniga: kui alusallikad ise ei paku üheselt

haaratavat raamistikku, siis ei saa eeldada, et protsessiosalised st käesolevas uuringus osalejad seda ühtmoodi tagasi peegeldavad.

Hea õigusloome allikate kasutus

Uuringus pöörati tähelepanu ka sellele, milliste allikate poole protsessiosalised pöörduvad ning kuidas neid allikaid tajuvad. Kogutud sisendi põhjal joonistub välja mitmetasandiline pilt, kus formaalsed allikad on olemas ja neid osatakse nimetada, kuid nende kasutus ja tähendus erinevad sõltuvalt rollist ning ei moodusta ühtset, kõigile ühtmoodi toimivat orientiiri.

Ministrid allikatest

Ministrite vastustes avaldub selge distantis formaalsete allikate suhtes. Otsest teadlikkust või kokkupuudet allikatega sageli ei ole ning seda ei peeta ka enda rolli osaks.

- *Ei, ma ei oska sellele küsimusele vastata.*
- *Ministril on mugav – on olemas organisatsioon, kes otsib ja analüüsib.*
- *Ma ei oskagi ühtegi head allikat kohe nimetada, neid on palju muidugi. Mina toetun pigem oma kogemusele, nii et ausalt öelda teoreetilist materjali ei ole ka aega lugeda.*

Allikate asjus viidatakse pigem kaudselt: teadmised peaksid tulema varasemast haridusest (*kool – nii põhi- kui ülikool*) või süsteemi sisenemise eelsest ettevalmistusest või organisatsioonist (ametnikud, spetsialistid). *Ma leian need inimesed, kelle käest küsida, kui vaja.*

Seega ei kujune ministrite teadlikkus allikatest otsese kasutuse kaudu, vaid vahendatult – organisatsiooni, ametnike ja varasema tausta kaudu.

Riigikogu liikmed allikatest

Riigikogu liikmete puhul on allikate tunnetus hajus. Ühelt poolt eeldatakse, et info on olemas (*Ma eeldan, et veebist*), kuid samas tunnistatakse, et sellega ei olda kursis ja konkreetne orientiir puudub: *Minul ei ole tõe allikat, ma ei tea, kas see on olemas või ei ole.*

Nimetatakse protsessi käigus tekkivat infot, näiteks kooskõlastustabeleid, aga ka Riigikogu töö- ja kodukorrasedust. Nähtavale tuleb ka sõltuvus teistest osapooltest – teadmiste allikana nimetatakse *targemaid inimesi*, mis viitab nõunike ja ametnike kesksele rollile teadmiste vahendamisel. Samuti tuuakse esile, et *Riigikogu koosseisus tehakse alguses ka õigusloome teemaline koolitus.*

Kantslerid ja asestantslerid allikatest

Kantslerite tasandil on pilt mitmekihiline: allikaid on mitmeid, neid kasutatakse ka läbi organisatsiooni enda "tõlke", kasutus on ebaühtlane.

Selgelt tuuakse peamiste allikatena esile ÕPPA ja HÕNTE, aga neid ei nimeta kõik seda rolli kandvad intervjueritavad. Mainitakse ka Vabariigi Valitsuse (edaspidi VV) reglementi, kaasamise head tava. On ka neid, kes viitavad dokumentidele ebamääraselt või distantseerivad end teemast: *Ma ei tegele selliste asjadega ... ma ei tunne seda head tava.* Toetatakse ka ministeeriumi ametnike teadmistele: *Õigusosakond annab nõu* või Justiits- ja Digiministeeriumile (edaspidi JDM): *Alati saab ka keskselt ministeeriumilt nõu küsida.*

Üks ministeerium toob esile ka omaloodud allikad: *Meie enda protsess siseveebis. See protsess koondab kokku HÕNTE ja muud valdkonna dokumendid – kõik on ühes kohas.*

Eelnõusid koostavad nõunikud, sh õigusloomejuristid allikatest

Eelnõusid koostavate nõunike sisend on kõige praktilisem ja ka kõige kriitilisem. Peamiselt tuuakse esile HÕNTEt, aga selle juures mainitakse mitmeid probleeme. Praktikas eelistatakse lihtsamaid ja konkreetsemaid materjale nagu kaasamise juhised, normitehnika käsiraamat jm JDM-i poolt saadaolevad materjalid. Mainitakse, et puuduvad selged kontrollnimekirjad ning töö toimub suuresti kogemuse ja praktika pealt.

Oluline on märkida, et HÕNTEt nähakse peamiselt juristide töövahendina, samas kui mitmetes ministeeriumites koostavad eelnõusid sageli mittejuristid.

Ametnike kriitika allikatele

(Ase)kantslerite ja eelnõusid koostavate nõunike sisendist joonistub selge muster: allikad on olemas, kuid nende praktiline kasutatavus on küsitav. Tagasisides tõstetakse esile eeskätt allikate mahtu ja keerukust, mis muudab nende kasutamise raskesti haaratavaks ja ajamahukaks. HÕNTEt kirjeldatakse kui dokumenti, mis *ajab juhtme kokku ja on tohutu mahuga*, ning mille normitehniline osa on kasutajate hinnangul *täielik woodoo*.

Kriitika puudutab ka allikate keelt ja vormi. Dokumentide sisu ei tajuta igapäevase töö loomuliku töökeelena, vaid pigem raskesti mõistetava ja juristikeskse tekstina, mida on keeruline kiiresti rakendada. Selle võtab kokku hinnang *HÕNTE on kantseliit*. Dokumentidest lähtumist ei peeta efektiivseks õppimise viisiks, vaid rõhutatakse töö käigus omandatavat teadmist: *Pole mõtet lugeda, tegemise käigus on lihtsam õppida.*

Need tähelepanekud viitavad vajadusele muuta alusmaterjalid kasutajasõbralikumaks: vähendada mahtu ja keerukust, lihtsustada keelt ning pakkuda selgemaid ja kiiremini rakendatavaid tööriistu, mis toetaksid põhimõtete ühtlasemat mõistmist ja kasutamist igapäevases õigusloomeprotsessis.

Kokkuvõtte allikatest ja nende kasutusest

Kokkuvõttes on süsteemis olemas ulatuslik hulk allikaid, kuid need on killustunud, nende kasutus on rolliti erinev ning sisu jõuab praktikasse sageli vahendatult. Sellises olukorras ei teki ühtset “tõe allikat”, millele kõik osapooled saaksid tugineda ja mille alusel teadlikkust hinnata. Teadlikkus kujuneb paratamatult ebaühtlaselt – sõltudes rollist, kogemusest ja organisatsioonilisest kontekstist, mitte ühest ühiselt jagatud ja selgelt hoomatavast alusraamistikust.

Selles valguses väärib äramärkimist tähelepanek, et kui intervjuerijad andsid vestluse käigus lühikese, lihtsustatud kokkuvõtte hea õigusloome põhimõtetest, siis see aitas vastajatel kiiresti teemaga suhestuda ning vestlus muutus sisulisemaks.

Teadlikkus hea õigusloome põhimõtetest ja nende sisulisest tähendusest

Lähtekoht

Teadlikkust ei mõõdetud otsese küsimisega, sest see tooks kaasa sotsiaalselt oodatavaid vastuseid: inimesed kinnitaksid oma teadlikkust juba ainuüksi seetõttu, et nii on korrektne vastata, mitte tingimata seetõttu, et teadlikkus on olemas ja nad põhimõtteid igapäevatoos rakendavad. Selle asemel paluti osalejatel kõigepealt selgitada, mida nad tooksid esile alustavale kolleegile, seejärel kirjeldada oma viimaseid kokkupuuteid eelnõudega ja tuua esile, milliseid põhimõtteid nende puhul järgiti või jäeti järgimata. Alles seejärel tutvustati intervjueritavatele vajadusel ja võimalusel põhimõtete loetelu.

Selline järjestus aitas eristada sisulist ja praktilist teadmist pelgast deklaratiivsest äratundmisest. Samas tuleb arvestada ka vastupidise piiranguga: kui keegi midagi spontaanselt ei nimeta, ei tähenda see tingimata, et ta seda ei tea. Tulem võib olla peegeldus sellest, kuivõrd aktiivsed need põhimõtted osaleja mõtlemises on.

Ministrite spontaanselt esile toodud põhimõtted

Ministrite tasandil on teadlikkus hea õigusloome põhimõtetest ebaühtlane. Ühelt poolt esineb selge distantseerumine põhimõtete teadmisest kui ministri jaoks ebarelevantsest

tehnilisest teemast, mis puudutab rohkem ametnikke – *Mina neid põhimõtteid ei loe ning Ma ei peakski mõtlema nende peale, minu ülesanne ei ole tegeleda tehniliselt ehk nendest põhimõtetest lähtuvate seaduseelnõude ettevalmistamisega, seda teevad ikkagi valdkonna ametnikud ja õigusvaldkonna inimesed.*

Samas ilmneb, et põhimõtete sisu ei ole võõras. Kõige selgemalt tuleb esile kaasamine, mida nimetavad kõik spontaanselt. Korduvalt tuuakse esile ka probleemipõhisust ja mõjuanalüüsi.

Samuti märgitakse alternatiivide kaalumist, põhiseaduspärasust, regulatiivse koormuse vähendamist, proportsionaalsust, ligipäasetavust, lihtsust ja arusaadavust ning väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) olemasolu.

Riigikogu liikmete spontaanselt esile toodud põhimõtted

Riigikogu liikmete spontaansetest vastustest kerkis selgelt esile kaasamine, mida mainisid kõik vastajad. Pea kõik töid esile ka mõjuanalüüsi. Lisaks toodi mitmel korral välja probleemipõhisust, alternatiivide kaalumist, VTK olemasolu. Vähestel kordadel mainiti ka lihtsust ja selgust, läbipaistvust, õiguslikku korrektsust, põhiseadusele vastavust, normitehnika jälgimist, eeldatavate kulude ja tulude selgust, bürokraatia vähendamist.

Toodi välja ka põhimõtteid nagu piisav aeg tagasisidestamiseks või tegutsemine rahvalt saadud mandaadi alusel.

Kantslerite ja asekanslerite spontaanselt esile toodud põhimõtted

(Ase)kantslerite tasandil on hea õigusloome põhimõtete teadlikkus selgelt kõrgem ja struktureeritum kui ministrite või Riigikogu liikmete puhul. Kõige järjekindlamalt ja läbivalt tuuakse esile probleemipõhine lähenemine, kaasamine (sageli koosloomena) ning mõju hindamine. Need kolm moodustavad tuuma, mida käsitletakse eeltingimusena igasugusele regulatsiooni loomisele. Väga selgelt rõhutatakse ka seda, et õigusloome ei ole alati vajalik lahendus – enne tuleb läbi mõelda lahendusvariandid, sh mitteregulatiivsed ning valida sobivaim poliitikameede. Olulisena tuuakse korduvalt esile ka selgust ja arusaadavust, proportsionaalsust, kuludega arvestamist ning eesmärgi selget sõnastamist. Lisaks tuuakse välja teaduspõhisust ja mõju varajast hindamist.

Üksikute mainimistena tulevad esile ka õigussüsteemi kooskõla, põhiseaduspärasus, normi vajalikkuse kriitiline hindamine ning rakendatavuse ja elluviidavuse küsimused.

Õigusloomejuhtide ja -nõunike spontaanselt esile toodud põhimõtted

Õigusloomejuhid toovad spontaanselt esile vajaduspõhisust (st põhimõtet, et reguleerida tuleb ainult siis, kui see on vältimatult vajalik), õigusselgust, proportsionaalsust, tulevikukindlust, kaasamist, põhiseaduspärasust, normitehnika nõuetest lähtumist.

Praktikutena toodi esile ka see, et hea õigusloome põhimõtte võiks olla ka piisava aja andmine kõikide nõuete (nt kaasamine) rakendamiseks ja ettenähtud etappide läbiviimiseks.

Eelnõusid koostavad nõunikud tõid spontaanselt esile kaasamist, põhiseadusega kooskõla ja normitehnika nõuete järgimist.

Kokkuvõtte põhimõtete teadlikkusest

Rollide üleselt joonistub selge muster: teadlikkus hea õigusloome põhimõtetest on olemas, kuid see on ebaühtlane. Põhimõtted ei toimi kõigi osapoolte jaoks ühtse, selgelt sõnastatud ja jagatud raamistikuna, vaid avalduvad rollispetsiifiliste tõlgenduste kaudu.

Poliitikute puhul on teadlikkus pigem madalam ja teemast distantseerutakse kui millestki, mis on pigem ametnike vastutus. Nagu üks minister ütleb: *Kuna eelnõusid ei kirjuta mina, siis mina neid põhimõtteid ei loe*. Samas näitab ka poliitikute enda hinnang, et arusaam on varieeruv. Riigikogu liikmete hulgast tuleb nii väide *Üldine teadmine, mis need põhimõtted on, on üsna laialdaselt kõigil olemas* kui ka *Ma olen päris pikalt parlamendis olnud, aga ma küll kindel ei ole, et ma kunagi kusagil selle teemaga kokku oleks puutunud. Ma arvan, et te olete esimene, kellega ma õigusloome kujunemisest ja kontekstist räägin*.

Probleemide analüüsis kerkib poliitikute teadlikkus esile ka otsese takistusena hea õigusloome põhimõtete järgimisel. Mitmest rollist rõhutatakse, et põhimõtete väärtust ja nende mittejärgimise tagajärgi ei teadvustata piisavalt. JDM esindaja vaates on küsimus otseselt väärtushinnangutes ehk selles, mida peetakse oluliseks, ja ka nendest arusaamises. Sama allikas rõhutab, et nende eiramine võib viia soovitud tulemuseni.

Poliitikute endi refleksioon kinnitab, et teadlikkus võib olla madal ka ministrite tasandil. Üks eksministritest märgib: *Ma tunnistan, et ma ise polnud mõelnud, et tõesti ministriumite õigusosakonnal võiks mingi roll olla või mingisugune peegeldus ja tagasiside ka ministrile*. Sama allikas toob välja, et hea õigusloome põhimõtete järgimine aitaks poliitikal paremini riske mõista ja maandada: *Et sellisel viisil sa saad ise ka paremini kaitsta seda eelnõud ja oled teadlik nendest võimalikest riskidest*.

Samuti viidatakse otseselt vajadusele poliitikute teadlikkust suurendada: *Teeksin puust ja punaselt selgeks, mida tähendab kvaliteetse õigusakti loomine – eriti neile, kes pole õigusloomega kokku puutunud, sealhulgas ministritele ja valitsuse liikmetele*, toob esile üks kantsleritest. Kunagine minister, tänane riigikogulane täiendab: *Ega ministreid tuleb ka koolitada; me näeme, et nad tegelikult ei tea*.

Õigusloomejuhtide ja kantslerite hinnangul mõjutab teadlikkust ka kogemus: *Kui me räägime nendest inimestest, kellel varasemat kogemust suurte asjade tegemisel väga ei ole, siis võib*

tekkida see koht, kus sa ei oska ette näha selle protsessi kestvust ja iga selle etapi sisulist keerukust.

Ametnike puhul on teadlikkus sisuliselt tugevam, kuid ka siin on ebaühtlust. On kantslereid/asekantslereid, kelle teadlikkus on selgelt kõrgem ja on neid, kes distantseerivad ennast, kuna see on õigusosakondade, -nõunike jne vastutusala. Siiski leitakse, et *inimesed, kes eelnõusid välja töötavad, saavad pigem ühtemoodi aru.*

Õigusloomejuhtide ja eelnõusid koostavate nõunike hinnangud kinnitavad, et protsessiosaliste teadlikkus on ebaühtlane ning sõltub nii inimesest kui ka rollist. Tuuakse esile, et isegi protsessi võtmeetapid ei ole kõigile tuttavad: küsitakse, *mis VTK üldse on ning sisuosakond polnud järeldamisest midagi kuulnud.* Samuti rõhutatakse, et *teadlikkus on väga isikupõhine* ning ka meeskondade sees võib see oluliselt erineda: *ise küll jälgid, aga tiimid ei tea neist midagi.*

Ühe asekanstleri hinnang lisab olulise vaate – teadlikkus ei sõltu ainult rollist, vaid ka väärtushinnangutest: *Arusaam poliitikute hulgas võib erineda sellest, kuidas ametnikud sellest aru saavad. Poliitikute loogika võibki sageli lähtuda sellest, mis on see nii-öelda poliitiline ajaaken, millal sul on võimalik mingeid asju ellu viia.*

Kõigi rollide lõikes on siiski näha ka ühisosa. Kõige teadvustatumad ja järjepidevalt spontaanselt esile toodud põhimõtted on **kaasamine, probleemipõhisus ja mõju hindamine.** Need korduvad kõigi rollide peegelduses ning viitavad sellele, et just need põhimõtted on praktikas kõige nähtavamad ja kõige enam juurdunud (mille eiramisel on eeldatavasti kõige nähtavamad tagajärjed).

Kokkuvõttes näitab analüüs, et teadlikkus on olemas (ka juhtide ja poliitikute hulgas), kuid see ei ole ühtlane ja sõltub rollist, üksiku inimese pädevusest ja sellest, milliseid põhimõtteid on institutsionaalselt ankurdatud.

Hoiakud hea õigusloome põhimõtete suhtes

Ministrite hoiakud

Ministrite hoiakud hea õigusloome põhimõtete suhtes on kahetised. Ühelt poolt nähakse neid sageli millegi sellisena, mis kuulub pigem ametnike ja juristide töömaailma kui poliitilise juhtimise juurde. Seda väljendab ühe ministri hoiak, et *hea õigusloome põhimõtteid käsitlen pigem tööriistana nendele, kes eelnõusid koostavad, mitte otsese juhisenä ministrile.*

Samas kirjeldab üks ministritest, et kokkulepped, mis suuresti mõjutavad hea õigusloome põhimõtete järgimist, tehakse palju varem kui teema ametnikeni jõuab: *eelnõud tulevad*

poliitilistest kokkulepetest ja probleem, alternatiivid, mõjud on need, mis otsustatakse valimisdebatides ja valimiste käigus. Ja lisaks: selgus, kooskõla õigusüsteemiga on alles need, mida saab rakendada siis, kui eelnõud hakatakse ette valmistama.

Samas on ministrite hoiak põhimõtete suhtes pigem aktsepteeriv: *Tegelikult kõik on loogiline, ma arvan, et keegi neile vastu ei vaidle.* Pigem nähakse neis vajalikku kvaliteedi tagamise mehhanismi, kuid tingimusel, et need ei hakka poliitilist otsustamist halvama. Näiteks rõhutatakse, et oluline on olla kindel probleemi eksisteerimises, et sellele ei lähenetaks *emotsionaalselt, lihtsalt poliitilise agenda kaudu.* Samuti tuuakse esile vajadus olla andmepõhiselt veendunud probleemi olemasolus. Üks minister rõhutab, et *oluline on päris kaasamine, mitte formaalne linnukeste tegemine,* samamoodi ka põhiseaduspärasuse kontroll. Ta leiab, et proportsionaalsust ei järgita piisavalt ning et keelekasutus on keeruline: *et oleks võimalik kaasata, peab tekst olema arusaadav.* Teine nimetab head õigusloomet koguni *riikliku iseseisvuse ja demokraatia hoidmise küsimuseks* ning rõhutab, et see *ei ole mingisugune tehniline nüanss.*

Teisalt kõlab sama tugevalt arusaam, et põhimõtete põhjalik järgimine võib olla poliitilise protsessi jaoks liiga aeglane: *Kui sa hakkad kogu hea õigusloome tava jälgima ja teed põhjalikult, siis sa ei pruugi mitte ühegi seaduseelnõuni jõuda.* Siit joonistub välja selge hoiak: põhimõtted on õiged, kuid nende täielik rakendamine on poliitilise aja ja otsustusloogika vaates keeruline.

Kui vaadata ministreid ja eksministreid koos, siis joonistub välja ühiseid hoiakumustreid. Esiteks tuleb mõlemas rühmas kõige tugevamalt esile kaasamine. Seda nähakse olulise põhimõttena. Ka siis, kui selle teostus on kurnav, aeglane või sageli formaalne, ei vaidlustata selle vajalikkust.

Teiseks tõusevad mõlemas rühmas esile probleemipõhisus, alternatiivide kaalumine ja mõjuanalüüs. Neid peetakse vajalikuks, kuid samal ajal tajutakse neid ajamahuka ja mingis osas vaieldavana. Näiteks mõjuanalüüsi puhul öeldakse, et seda on vaja, kuid samal ajal võib see olla ka huvikaitse tööriist, protsessi aeglustaja või lihtsalt lõputu vaidluse allikas.

Kolmandaks paistab välja toetus selgusele ja arusaadavusele. Seda rõhutavad nii ministrid kui eksministrid, tuues esile, et keeruline ja kantseliitlik keel takistab nii kaasamist kui ka rakendamist.

Ühine joon on ka kriitiline hoiak põhimõtete formaalse rakendamise suhtes. Kirjeldatakse, et sageli täidetakse nõudeid minimaalselt või formaalselt, *et need punktid oleks täidetud,* mitte selleks, et need päriselt aitaksid paremat lahendust luua. Samuti nähakse, et osa protseduure võib muutuda *vastutuse hajutamise viisiks – kui kõik protseduurid on täidetud, siis saab öelda, et viga ei olnud minu oma.*

Kokkuvõttes on ministrite ja eksministrite hoiak hea õigusloome põhimõtete suhtes üldiselt toetav, kuid selgelt pragmaatiline. Põhimõtteid nähakse vajalikuna, kuid nende rakendamist hinnatakse kontekstipõhiselt, n-ö mõistlikkuse piires. Teadvustatakse, et kompromissid on paratamatud, kõigi põhimõtete maksimaalne järgimine ei pruugi alati anda parimat tulemust ning kõik nõuded ei loo igas olukorras lisandväärtust. Samal ajal on selge arusaam, et põhimõtted aitavad parandada otsuste kvaliteeti ja neid poliitiliselt paremini kaitsta.

Riigikogu liikmete hoiakud

Riigikogu liikmete hoiakud hea õigusloome põhimõtete suhtes on üldjoontes toetavad. Põhimõtteid peetakse sisuliselt õigeks ja mõistetavaks, kuid nende rakendamise osas ollakse ka kriitilised. Nagu üks Riigikogu liige ütleb: *Ma saan aru, millised need põhimõtted on. Need on ilusad põhimõtted; väga raske on mitte nõustuda. Nende põhimõtete elluviimine tihtilugu... neid ei viida ellu.*

Tuleb esile, et põhimõtted ei ole Riigikogu igapäevases töös keskne orientiir. Näiteks märgitakse: *On üksikud [inimesed, kes sellele mõtlevad]* ning lisatakse, et ei tule ette olukordi, kus need teemad Riigikogu aruteludes selgelt esile kerkiksid.

Ilmneb ka kriitiline hoiak põhimõtete formaalse rakendamise suhtes. Kirjeldatakse olukordi, kus nõuded täidetakse pigem formaalselt kui sisuliselt: *Piltlikult öeldes copy-paste'ga põhjendame kuidagi ära, et need punktid oleksid täidetud. See, et nad sisuliselt midagi ei anna, ei olegi nii tähtis.* Ja põhjendusi tehakse *sellepärast, et need on kirjas, mitte et keegi oleks süsteemselt läbi mõelnud.*

Kõige selgemalt tuleb Riigikogu liikmete hoiakutes esile suhtumine kaasamise (sest selle osas on ka teadlikkus kõige kõrgem). Seda peetakse vajalikuks (*kaasamist ei ole kunagi liiga palju*), kuid samas tuuakse esile selle puudujäägid. Näiteks rõhutatakse, et kaasamine on kurnav, aeglustab protsessi, on formaalne, toimub liiga hilja või vähese ajaga: *Kui osapooltele jäetakse pool päeva või nädal väga mahuka materjali jaoks, siis on ilmne, et kaasamine on poolik.* Samuti kirjeldatakse, et probleemid kaasamisega jõuavad nähtavale alles hilises faasis: *Eelnõu jõuab siia ja siis läheb kisa lahti alles... see on märk, et piisavalt kaasamist ei ole tehtud.*

Teadmuspõhisuse ja alternatiivide kaalumise osas on kriitilisi hinnanguid. Näiteks märgitakse, et *teadmuspõhist on seal suhteliselt vähe, ta on usupõhine rohkem meil* samas tunnistades, et põhimõtete järgimine aitaks paremate tulemusteni jõuda: *Kui me suudame nendest reeglitest kinni pidada, siis me saame ühiskonna jaoks tõenäoliselt parema lahenduse.*

Lisaks tuuakse esile menetluse praktilised piirangud. Näiteks kirjeldatakse, et protsessid toimuvad *väga kiires tempos, järgitakse miinimumnormi, et president ei jätaks välja*

kuulutamata. See kinnitab läbi uuringu korduvat mustrit, et põhimõtete rakendamine sõltub ajaraamist ja menetluse tingimustest.

Kokkuvõttes võib öelda, et Riigikogu liikmete hoiak hea õigusloome põhimõtete suhtes on toetav, kuid sageli kriitiline nende tegeliku rakendamise osas. Põhimõtteid peetakse õigeks ja vajalikuks, kuid tuuakse esile, et praktikas järgitakse neid sageli formaalselt või piiratud ulatuses ning nende rakendamist mõjutavad tugevalt menetluse ajaraamid ja poliitilise protsessi dünaamika. Ära märgitakse ka, et üldine foon ei ole toetav, kuna õigusloome põhimõtted seostuvad bürokraatiaga.

Kantslerite ja asekanterite hoiakud

Kantslerite ja asekanterite hoiakud hea õigusloome põhimõtete suhtes on toetavad, kuid mitte idealiseerivad. Nende vastustest joonistub välja üsna selge arusaam, et põhimõtted on sisuliselt õiged, vajalikud ja seotud õigusloome kvaliteediga, kuid nende rakendamine toimub pidevas pinges poliitilise surve, ajapuuduse, kompromisside ja protsessi tegeliku keerukusega. Seda võtab hästi kokku hinnang: *Õigusloome põhimõtted on väga head, aga sa pead igas osas leidma lõpuks kompromissi*. Samas ei vaielda põhimõtete endi vastu: *Suures plaanis see põhimõte on kõik õige, ma siin millelegi vastu vaielda ei taha ja Ma arvan küll, et peaks püüdma kogu aeg selle ideaali poole*.

Kõige tugevamalt tuleb kantslerite ja asekanterite hoiakutes esile probleemipõhisuse nõue. Korduvalt rõhutatakse, et enne lahenduse või õigusakti juurde asumist peab olema väga selge, mis probleem on ja mida üldse tahetakse saavutada. Üks kantsler ütleb otse: *Minu jaoks tuleks nimekirjas palju ettepoole tõsta see, et kõigepealt tuleb selgelt sõnastada probleem ja juba selle probleemi sõnastamise etapis kohe kaasata osapooled*. Sama loogikat sõnastatakse veelgi konkreetsemalt: *Kõigepealt tuleks probleem koos tuvastada ja kokku leppida, et just seda asja me läheme lahendama. Alles seejärel tuleb ülejäänu juurde – kas lahendame seadusega või mingil muul moel*. Ning veel: *Kõigepealt oleks ikkagi pidanud väga selge olema, mis selle eesmärk on*. Selle kõrval on väga kriitiline hoiak olukordade suhtes, kus lahendus on poliitiliselt ette ära otsustatud enne, kui probleem on läbi mõeldud. Halva näite kirjelduses öeldakse selgelt: *Erakonnad olid pannud valimislubadusse konkreetse lahenduse, aga tegelikult probleemi ei olnud defineeritud*.

Sellega seostub teine hoiakumuster: õigusakti loomist ei peeta esimeseks ega loomulikuks sammuks, vaid pigem viimaseks, kui muud variandid on läbi kaalutud. Üks kantsleritest sõnastab selle nii: *Õigusakti loomine on kogu poliitikameetme kujundamise, loomise ja disainimise juures põhimõtteliselt viimane, vormistuslik osa*. Sama mõtet toetab ka lühem hinnang: *Kõike ei pea reguleerima*.

Kaasamise suhtuvad kantslerid ja asekanterid väga tõsiselt, aga mitte idealiseerivalt. Ühelt poolt nähakse kaasamist ja koosloomet läbivalt olulise kvaliteedikriteeriumina. Üks

kantsleritest ütleb: *Minu jaoks toimub reegli väljamõtlemine, sõnastamine ja parima lahenduse otsimine eelnõu-eelses koosloome etapis.* Samas vaimus kõlab ka: *Kaasama peab võimalikult varases faasis kõiki neid, keda see puudutab, sest et kui see etapp vahele jätta, siis hiljem võib olla väga keeruline ja Kõik peavad tundma, et nad on osalised.* Samuti nähakse kaasamise praktilist kasu: *Igapäeva elu näitab, et kui eelnõud on koos osapooltega läbi räägitud, siis ka keeruliste teemade puhul on võimalik edasi minna ja neid ei torpedeerita.*

Teisalt ei idealiseerita kaasamist. Korduvalt öeldakse, et see on ajamahukas, konfliktne ja võib jääda formaalseks. Kõige värvikamalt sõnastab seda üks asekanter: *Aga miks kaasamine? Ta on ajamahukas, tüütu, sellepärast, et sa pead kõikide nende konnadega, kelle sood sa kuivendad, vaidlema hakkama.* Lisaks tuuakse välja, et kaasamise kvaliteet võib olla väga erinev: *Kaasamise puhul saab alati küsida, kui sisuline see kaasamine on. Kas sa teed ärakuulamise ringi ja kirjutad tabelisse, miks ettepanek pole hea, või sa päriselt püüad leida kompromissikohti?* Seega ei peeta kaasamist väärtuseks iseeneses, vaid tähtis on selle sisuline kvaliteet.

Kolmandaks on väga selge ja läbivalt positiivne hoiak teaduspõhisuse ja mõju ausa hindamise suhtes. Neid ei kirjeldata formaalse lisana, vaid vältimatu osana heast õigusloomest. Üks asekanter ütleb: *Teaduspõhisus on pigem tänapäeval normaalsus. Kui sa ei suuda statistika ja faktidega toetada, siis on keeruline.* Sama tugev on hinnang mõjuanalüüsi kohta: *Mõjude aus hindamine on ülioluline. Kui sa kirjutad ainult ilusa jutu, siis sa ei tea võimalikke negatiivseid mõjusid.*

Samas ei ole ka siin hoiak mustvalge. Mõjuhindamist peetakse vajalikuks, kuid nähakse, et praktikas võib see olla ühekülgne, suunatud või vaieldava kvaliteediga. Näiteks ühe halva näite kohta öeldakse: *Mõjuanalüüsid küll tehti, aga need ütlesidki, et ärge tehke seda. Lõpuks läks see usuvaidluseks.* Teisalt märgitakse: *Seal praktiliselt ei tehtud mitte mingit mõjuanalüüsi või siis see mõjuanalüüs oli suhteliselt suunatud.* Seega ei ole kriitika mitte põhimõtte enda, vaid selle ignoreerimise või moonutamise aadressil. Tuuakse esile, et teised ministriumid suhtuvad mõjuanalüüsi koostamisse mõnikord nagu "kastitaitmisesse": *Teiste ministriumide puhul on see niisugune mõttetute formaalsus, et nad kirjutavad ära, et majanduslikke mõjusid ei ole.*

Olulisena mainitakse ka põhiseaduspärasust: *Iga käsk ja korraldus peaks iga inimese peas läbima põhiseaduspärasuse kiiranalüüsi. Alles siis tohib seda täitma hakata.* Siin paistab välja, et kantslerite ja asekanterite jaoks ei ole hea õigusloome ainult kokku lepitud reeglite järgimise, vaid väärtuste küsimus.

Veel üks tugev joon on toetus selgusele, lihtsusele ja arusaadavusele. Neid märksõnu nimetatakse korduvalt. Näiteks leitakse, et õigusakt peab olema *hästi selge, et inimesed saaksid sellest aru ja et see oleks loogiline.* Üks kantsleritest nimetab põhimõtteid *down-to-earth, lihtsateks ja loogilisteks.* Samas tunnistatakse ausalt, et selgust ei ole alati võimalik

täiel määral saavutada, sest valdkonnad ise on keerulised: *Ma arvan, et see selgus ja arusaadavus on ilmselt selle valdkonna keerukus.*

Huvitav ja oluline hoiak on ka see, et põhimõtteid nähakse osaliselt kaitsemehhanismina poliitilise impulsiivsuse vastu. Üks kantsleritest räägib vajadusest, et seadus ise looks teatud „turvavõrgu“ ega laseks kõike liiga kiiresti ümber teha. Seega seostub hea õigusloome osale kantsleritest mitte ainult kvaliteetse protsessiga, vaid ka stabiilsuse ja etteennustatavusega. Sama inimene ütleb ka: *Ametnike roll on selekteerida seda, mis on tehtav, rakendatav ja mis on mõistlik või mis mitte.* Siin avaldub üsna selgelt hoiak, et hea õigusloome ei peaks lihtsalt vormistama poliitilist tahet, vaid aitama vältida läbimõtle mata samme.

Samas ei ole kogu sisend ühetooniliselt entusiastlik. Osa kantslereid ja asekan slereid seostab hea õigusloome põhimõtteid ka liigse bürokraatia, sundrakendamise või formaalsusega. Näiteks üks asekan sleritest küll ei vaidle põhimõtete vastu, kuid kirjeldab tugevat trotsi nende bürokraatliku kuju suhtes. Ta ütleb: *Lähtuda tuleks ikkagi eelkõige tervest mõistusest ja heast tahtest. See, kui kedagi sunnitakse hea tava jälgima sundkorras, juba need kaks olukorda on mõttelises vastuolus. Hea tava ei saa olla midagi sellist, mida sunnirakendatakse.* Samuti: *Kui see on liikunud juba selleni, et inimestel tekib trots hea tava vastu, siis see tava ei ole enam hea.* Ja veel: *Tagasiside mu oma ministeeriumist on, et see tava tuleks ise üle vaadata, see on liiga bürokraatlik. Ja tuleks lihtsustada.* Siin ei ole tegu põhimõtete sisulise eitamisega, vaid vastumeelsusega nende dokumentaalse, kantsleriitliku ja sundusliku vormi suhtes.

Sarnane ettevaatlikkus avaldub ka suhtumises sellesse, kuidas põhimõtteid vahel kasutatakse. Märgitakse, et neid võidakse rakendada ka pidurdamise või ametkondliku võimu näitamise vahendina. Näiteks öeldakse: *Neid kasutatakse ära nii heas kui halvas mõttes, ka mingisuguste eelnõude torpedeerimiseks, küsides lõputult kõikvõimalikke lisaanalüüse.* Teisalt kirjeldatakse järelmõjude nõudmist kui midagi, mis *teinekord tundub ametkondliku võimu näitamisenä.* Seega ei nähta probleemi ainult selles, et põhimõtteid ei järgita, vaid ka selles, et neid võib kasutada protsessis relvana.

Kantslerite ja asekan slerite vastustest tuleb veel välja, et nende hoiak on ühtaegu ideaali poole püüdle v ja realistlik. Ühelt poolt öeldakse selgelt: *Ideaal oleks, et me ei teeks ühtegi asja, mis ei vasta kõikidele kriteeriumidele* ning *Peaks püüdma kogu aeg selle ideaali poole.* Teisalt tunnistatakse, et see ideaal ei ole lõpuni saavutatav: *Sa pead iga osas nendest leidma lõpuks kompromissi, sa ei saa kõikidel teemadel lõpuni näpuga järke ajada.* Hoiak ei ole seega küüniline, vaid pragmaatiline: põhimõtted on õiged, aga neid ei saa käsitleda mehaanilise checklist'ina, mis on igas olukorras automaatselt rakendatav ja viib soovitud tulemuseni.

Kokkuvõttes on kantslerite ja asekan slerite hoiak hea õigusloome põhimõtete suhtes valdavalt toetav ja sisuline. Kõige olulisemaks peetakse selget probleemipüstitust, varajast ja sisulist kaasamist, teadmuspõhisust, mõju objektiivset hindamist, põhiseaduspärasust,

lihtsust ja selgust. Väga selgelt taunitakse olukordi, kus lahendus on enne probleemi, kaasamine on formaalne või mõjuanalüüsi ignoreeritakse. Samal ajal nähakse, et põhimõtete rakendamine eeldab kompromisse, sõltub teemast ja võib oma bürookraatlikus vormis muutuda vastureaktsiooni tekitavaks. Seega ei ole nende hoiakute tuum mitte põhimõtete vaidlustamises, vaid nõudes, et need oleksid sisulised, proportsionaalsed ja tegelikku otsustuskvaliteeti parandavad, mitte lihtsalt formaalsed.

Õigusloomejuhtide ja eelnõusid koostavate nõunike sh õigusloomejuristide hoiakud

Õigusloomejuhtide ja eelnõusid koostavate nõunike hoiakud hea õigusloome põhimõtete suhtes on valdavalt toetavad, kuid samal ajal väga realistlikud ja kohati kriitilised selle suhtes, kuidas neid tegelikult rakendatakse. Nende vastustest ei jää muljet, et põhimõtteid peetaks vaieldavaks või tarbetuks. Vastupidi, neid kirjeldatakse kui midagi enesestmõistetavat: *Minu jaoks on need elementaarsed; Need põhimõtted on meil juba seljaajus ning Ma arvan, et ikka järgin, aga mitte teadlikult.* See viitab, et vähemalt selle rolligrupi professionaalses enesetunnetuses ei ole hea õigusloome midagi välist või pealesurutut, vaid osa tavapärasest tööloogikast.

Samas ei väljendu see hoiak idealistlikus usus, et põhimõtteid saab alati puhtal kujul rakendada. Pigem tuleb väga selgelt esile arusaam, et need on õiged, aga praktiline töö sunnib pidevalt kompromisse tegema. Eelnõusid koostavad nõunikud ütlevad otse: *Me ju peame neid põhimõtteid õigeteks, aga ei jõua [täita].* Sama joont kannab õigusloomejuhtide kogemus, et ka väga hästi ettevalmistatud eelnõu saatus ei sõltu ainult kvaliteedist: *Sa võid teha ideaalse eelnõu, aga kui see jõuab valitsusse, ta võib sinna seisma jääda täitsa vabalt.* Samal ajal võib *ripat-ripat koostatud* eelnõu poliitilise tahte olemasolul kiiresti edasi liikuda. Seetõttu on nende hoiakutes tugev pinge professionaalse kvaliteediloojika ja poliitilise otsustusloojika vahel.

Jõuliselt tuleb selles rühmas esile probleemipõhisuse olulisus ja kriitika lahenduspõhise alguse suhtes. Üks õigusloomejuht sõnastab selle lausa keskse probleemina: *Hea õigusloome algab ikkagi sellest, et me kirjeldame ära probleemi, mitte ei kirjelda lahendust.* Ta lisab: *Kõige suurem probleem ja iva hakkab sellest, et poliitikutelt ei tule probleemikirjeldust koos võimaliku lahendusega, vaid tuleb ainult üks lahendus ja siis ametnik peab vastavalt HÕNTEle sinna taha probleemi välja mõtlema.*

Teine tugev joon on kriitiline hoiak põhimõtete puhtformaalse järgimise suhtes. Õigusloomejuhtide vastustes kordub mõte, et pelgalt mahu, vormi või „ilu ja kauniduse“ tootmine ei loo lisandväärtust. Üks neist ütleb JDMi märkuste kohta väga kõnekalt: *Kui on näha, et on hinnatud ja mõeldud ja tehtud, siis mingit ilu ja kaunidust ja teksti vohavust sinna*

ei ole vaja lisada. See ei ole kriitika põhimõtete endi, vaid nende ülemäärase formaliseerimise suhtes.

Sellest johtub ka teatav trots selle suhtes, kuidas JDM ise oma rolli täidab. Sisendis kordub arusaam, et JDM nõuab teistelt rohkem, kui ise järgib. Näiteks öeldakse: *Nendel on endale teine standard kui teistele* ja veel teravamalt: *Kõiki neid nõuavad teiste eelnõude puhul väga täpselt, aga mis puudutab nende enda maja eelnõusid, siis ei arvestata seal tihti kooskõlastustähtaegadega, vahel ei ole tehtud korralikke põhiseaduspärasuse analüüse, kaasamisi.* See toob õigusloomejuhtide seas kaasa mitte niivõrd põhimõtetest hoiakut, kui niivõrd tunnet, et süsteemi eestkõneleja ei käitu ise kooskõlas sama standardiga. Seetõttu tekib ka kummastus ja väsimus: põhimõtted on õiged, kuid nende rakendamise ümber kujunenud praktika võib tunduda ebaõiglane või ebaproportsionaalne.

Eelnõusid koostavate nõunike ja õigusloomejuhtide hoiakutes tuleb väga selgelt esile ka professionaalne nõudlikkus. Seda ei esitata alati positiivselt tajutava omadusena. Üks nõunik ütleb lausa: *Püüan kõigilt nõuda ja välja pressida. Mis viib selleni, et ma pole väga popp.* See on oluline tähelepanek, sest näitab, et selle rolligrupi jaoks ei ole hea õigusloome üksnes mõtteline ideaal, vaid ka igapäevane konfliktide allikas.

Eelnõusid koostavate nõunike ja õigusloomejuhtide hoiakutes peegeldub ka see, kui loominguline ja kontekstisõltuv see töö tegelikult on. Üks õigusloomejuht küsib otsesõnu: *Kas on võimalik rakendada kõiki neid arengusuundasid, HÕNTEt, reglementi ja nii edasi? See tegelikult ongi väga loominguline töö.* Seega ei tajuta head õigusloomet mehaanilise kontroll-lehena, vaid pideva kaalumise, tõlgendamise ja kohandamise protsessina. Ühe õigusloomejuhi sõnul on õigusinimesi pandud olukorda, kus on *suhteliselt võimatu vastata kõikidele hea õigusloome reeglitele.*

Selle loomingulisuse ja kontekstisõltuvuse üheks väljenduseks on eelnõusid koostavate nõunike kirjeldatud mõjuanalüüsi tegelik praktika. Nõunike sisendist tuli esile, et mõjuanalüüs ei ole alati üksnes neutraalne sisuline tööriist, vaid vahel ka koht, kus püütakse menetlust “ära mahutada”. Märgitakse, et mõjusid võidakse kirjeldada väiksemana või kirjutada, et neid sisuliselt ei ole, vältimaks mahukat analüüsi ja pääsemaks menetluses kergemini edasi. See osutab, et ajasurve ja protsessiloojika võivad suunata mõjuanalüüsi käsitlema pigem formaalse tõkendina kui sisulise kvaliteedi tagamise vahendina. Nii lisandub õigusloomejuhtide ja eelnõusid koostavate nõunike hoiakutesse veel üks oluline kiht: põhimõtteid peetakse õigeks, kuid nende rakendamise ümber on kujunenud praktikad, mis soosivad vahel sisulise hindamise asemel võimalikult “kiiresti läbipääsetava” põhjenduse koostamist.

Kokkuvõttes on õigusloomejuhtide ja eelnõusid koostavate nõunike hoiak hea õigusloome põhimõtete suhtes selgelt toetav, kuid pragmaatiline. Nad peavad neid õigeks, elementaarseks ja oma töö loomulikuks osaks, kuid näevad samal ajal väga hästi, kuidas

poliitiline tahe, ebarealistlikud ülesanded, ajasurve ja ebaühtlane institutsionaalne praktika nende sisulist rakendamist piiravad.

Hoiakud VTK suhtes

VTK suhtes joonistub rollide üleselt välja selge, kuid mitte ühetooniline muster. Nii ministrite, Riigikogu liikmete, kantslerite, asekanterite kui ka eelnõusid koostavate ametnike vastustes kordub arusaam, et oma parimal kujul on VTK vajalik eeskätt suuremate, põhimõtteliste ja mitme võimaliku lahendusega muudatuste puhul. Nagu üks minister ütleb, on VTK vajalik siis, kui on erinevaid sisulisi lahendusi samale murele; eelnõusid koostavad nõunikud rõhutavad samamoodi, et see on põhjendatud siis, kui on erinevad variandid, kuidas lahendada; kantslerite hinnangul on see loogiline näiteks siis, kui minnakse tervishoiusüsteemi “ümber muutma” või kui teemal on palju huvirühmi ning on vaja laiemat ühiskondlikku debatti.

Samas on peaaegu kõigis rollirühmades väga tugev kriitika VTK praeguse toimimise aadressil. Viis peamist põhjust, mis välja toodi:

1. **VTK on praktikas muutunud liiga formaalseks, liiga jäigaks ja liiga mahukaks.** Ministri hinnangul on see praegusel kujul *suhteline linnukeste tegemine ja lahtrite täitmine, mis ei täida seda eesmärki ja idee kaob sinna lihtsalt ära*. Riigikogu poolelt kõlab sarnane kriitika: VTK on mitmel juhul *üle hinnatud, ebamõistlik nõudmine* või protsessi dubleeriv etapp, mis *võtab liiga palju aega*. Ka kantslerid ja asekanterid ütlevad, et VTK *võib olla muutus vahepeal bürokraatlikuks iseeneses; on liiga bürokraatlikuks läinud* või tähendab praktikas seda, et *tegelikult läbib selle protsessi kaks korda*. Eelnõusid koostavate nõunike keeles on VTK lausa *hirmusõna või suurim õudus, mis võib sinuga juhtuda* ning kui see lisandub lõpus juba valmis eelnõule, muutub see nende sõnul *puhtaks formaalsuseks*.

Sellest tuleneb ka üks peamisi vastuseid küsimusele, miks VTKsid piisavalt ei tehta: neid ei tajuta alati sisulise tööriistana, vaid sageli ajamahuka lisakihina protsessis, mis ei loo igal juhul lisandväärtust. Ministritest üks leiab, et paljudel juhtudel piisaks *idee kirjeldusest kahel leheküljel* ja kaasamise alustamisest, mitte täieliku VTK vormi täitmisest. Riigikogu liikmed ja eksministrid ütlevad, et VTK ei peaks olema *absoluutne, mida tehakse igale asjale*, ning kui on tegelikult teada, mis suund eelnõu väljatöötamiseks võetakse, siis on see *raiskamine*. Sama joont ajavad kantslerid: *kui on selge, mida lahendada, on VTK ressursiraisk ning kõikidel puhkudel ei ole see mõistlik ja otstarbekas ressursikasutus* – vajadus peaks sõltuma muudatuse suurusest ja mõjust. Eelnõusid koostavad nõunikud väljendavad seda nii: *iga asja puhul ma ei toeta VTK kirjutamist. Kui asi on juba valmis, on VTK lihtsalt ajatäide*.

2. **Poliitilise lähteülesande laad.** Mitmes rollirühmas kordub hinnang, et tegelik probleem algab sellest, et ülesanne ei tule probleemipõhiselt, vaid lahendus on poliitiliselt

juba ette ära otsustatud. Siis tajutakse VTKd tagantjärele vormistusena, mitte sisulise valikukohana. Eelnõusid koostavad nõunikud ütlevad selle väga selgelt: *Meie Vabariigi Valitsuse tööprogrammid on lahendusepõhised. Tulevad detailselt lahendused. Mitte probleemikirjeldused. Meil on ülesanne seal kirjas juba, mis seal enam VTKd teha.* Sama loogika tuleb esile kantslerite ja asekanstlerite seas: *Kui ülesanne tuleb valitsuse tasandilt valmis lahendusega ja sisuliselt öeldakse 'ole vait ja tee ära', siis on väljatöötamiskavatsus ajaraiskamine.* Ka ministrite hulgas on see hoiak olemas: kui poliitiline otsus on sisuliselt juba tehtud, siis tundub VTK pigem vormiline harjutus kui tegelik alternatiivide kaalumise koht.

3. **Ajasurve.** Õigusloomejuhi sõnul on VTK esimene asi, mille pealt aega kokku hoida. Eelnõusid koostavate nõunike kogemus kinnitab sama: *Soovitakse kärmelt ja kiirelt; VTK tundub tüütu kohustus; Selle arvelt püütakse aega kokku hoida.* Kantslerid ja asekanstlerid kirjeldavad samuti, et praktikas minnakse VTKst mööda just siis, kui on kiireloomuline poliitiline prioriteet või lühike ajaaken valitsuse tahte ellu viimiseks. Üks asekanstler toob esile äraspidise loogika: *Olulistele asjadele me neid ei tee ja muudele asjadele teeme, sest just olulised asjad kuulutatakse kiireloomuliseks.* Nii ei ole küsimus ainult selles, et VTK võtab aega, vaid ka selles, et poliitiline süsteem kipub just kõige konfliktsemate ja suuremate teemade puhul eelistama kiirust põhjalikkusele.

4. **Ebaselgus, millal VTK on päriselt vajalik.** Rollide üleselt ei vaidlustata VTK mõtet suurte reformide, tervikseaduste või ühiskonda laialt mõjutavate muudatuste puhul. Küll aga valitseb märkimisväärne segadus väiksemate, tehniliste, EL õigusest tulenevate või juba pikalt vaieldud küsimuste osas. Riigikogu liikmed, kantslerid ja eelnõusid koostavad nõunikud ütlevad, et kõigi eelnõude puhul VTK nõudmine ei ole mõistlik. Teravalt tõuseb see esile EL õiguse puhul: nõunike hinnangul ei jõuta lühikeste ülevõtmistähtaegade tõttu ei VTKd ega mõjuanalüüsi teha; kantslerid küsivad, miks peaks tegema VTKd olukorras, kus *on kujunenud mingi kompromiss, mida nagunii muuta ei saa.* Seega ei ole küsimus üksnes tahtes, vaid ka reegli liiga üldises rakendamises eri tüüpi juhtumitele.

5. **VTK praktiline kasutegur on eri rollides väga erinevalt tajutud.** Osad näevad selles selgelt kasulikku tööriista. Riigikogu liikmed ütlevad, et kui VTK on tehtud, on *parlamendi poolne menetlus lihtsam*; ühe asekanstleri hinnangul muudab see lahenduse üle arutamise varasemas faasis lihtsamaks, sest valmis eelnõust hoitakse *rohkem kinni; kantslerid rõhutavad, et korralik VTK annab hiljem menetluses jõuõla* ning aitab vahel juba enne eelnõu faasi jõuda järelduseni, et mõnda ideed pole mõtet edasi viia. Eelnõusid koostavate nõunike hulgaski kõlab see arusaam uute tervikseaduste puhul: *Kui teed hästi, on see hea asi, aitab probleemi lahti mõtestada* Samal ajal ütlevad teised, et nende kogemuses pole VTK-st *järgneva eelnõu puhul märkimisväärset abi olnud*, sest vaidlused korduvad eelnõu faasis niikuinii. Selline kõikuv kogemus vähendab valmisolekut sellesse investeerida.

Kokkuvõttes on rollide üleselt hoiak VTK suhtes pigem mõõdukalt toetav, kuid tugevalt tingimuslik. VTK algset mõtet peetakse õigeks: see peaks aitama alustada probleemist,

avama varase avaliku arutelu, kaaluma alternatiive ja vältima halba või läbimõttlemata õigusloomet. Samas ei peeta selle praegust rakendamist piisavalt paindlikuks ega alati eesmärgipäraseks. Valdav hoiak on, et VTK on vajalik eeskätt suurte, põhimõtteliste ja mitme võimaliku lahendusega muudatuste puhul, kuid väiksemate, tehniliste või poliitiliselt juba ette otsustatud muudatuste korral tajutakse seda sageli formaalsuse, dubleerimise või ajaraiskamisena. Seetõttu ei jää VTK sageli tegemata mitte seetõttu, et selle mõttekust täielikult eitataks, vaid seetõttu, et poliitiline lähteülesanne on lahendusepõhine, ajaraam liiga lühike, kasutusreeglid liiga jäigad (nt nõuab mõjuanalüüsi ilma kaasamiseta, mida petakse ebamõistlikuks) ning praktiline väärtus ei ole kõigi jaoks veenvalt nähtav.

Kokkuvõtte hoiakutest hea õigusloome põhimõtete suhtes

Rollide üleselt on hoiak hea õigusloome põhimõtete suhtes selgelt toetav, kuid tugevalt pragmaatiline. Põhimõtteid ei vaidlustata – neid peetakse loogilisteks, vajalikeks ja “õigeteks”. Samas ei toimi need praktikas puhtal kujul, vaid satuvad pidevasse pingesse poliitilise otsustusloogika, ajasurve ja protsessi tegelike piirangutega.

Oluline muster on see, et mida suurem on kokkupuude põhimõtetega igapäevatoos, seda sisukam ja nüansirikkam on ka hoiak. Ametnikud – eriti õigusloomejuhid ja eelnõusid ettevalmistavad nõunikud – käsitlevad põhimõtteid kui töö loomulikku osa (*seljaajus*), samas kui poliitilisel tasandil nähakse neid pigem toetava raamistikuna, mitte otsustusprotsessi keskse alusena.

Ühiselt joonistub välja, et põhimõtted on normatiivses plaanis *vaieldamatud*, kuid probleem tekib nende rakendamisel. Tõrge tekib eelkõige kolmes kohas:

- kui lahendus on poliitiliselt ette ära otsustatud ja probleemipõhine loogika jääb tahaplaanile;
- kui ajasurve ei võimalda põhimõtteid sisuliselt järgida;
- kui põhimõtted muutuvad formaalseks kontroll-loogikaks (linnukesed, tekstimaht, protseduur), mitte sisuliseks kvaliteeditööriistaks.

Seetõttu ei ole peamine konfliktiteema mitte põhimõtete sisu, vaid nende praktiline rakendatavus ja proportsionaalsus. Läbiv hoiak on, et põhimõtted peaksid aitama paremaid otsuseid teha, mitte protsessi pidurdama või dubleerima.

Kokkuvõttes: hea õigusloome põhimõtteid toetatakse laiapõhjaliselt, kuid neid rakendatakse valikuliselt ja kontekstipõhiselt. Nende tegelik mõju sõltub vähem formaalsest järgimisest ja rohkem sellest, kas poliitiline ja ajaraam võimaldavad neid sisuliselt rakendada.

ROLLID JA PÕHIMÕTETE AVALDUMINE IGAPÄEVAPRAKTIKATES

Käesolev peatüki uurimisteemad on järgnevad:

- Kuidas mõtestatakse oma rolli nende põhimõtete järgimisel, õigusloome kvaliteedi tagamisel. Kes on “väravavaht”?
- Kuidas juhid ja poliitikud rakendavad hea õigusloome põhimõtteid oma igapäevatöös?
- Kuidas avalduvad need põhimõtted ministeeriumide õigusloomekorralduses ja tööprotsessides?

Oma rolli mõtestamine põhimõtete järgimisel, nende rakendumine igapäevatöös

Uuringus küsiti kõigilt osapooltelt, kellel lasub põhimõtete järgimise eest peamine vastutus. Vastusest ilmnis järgnev muster: esimene instinktiivne vastus osutas ametnikele või neile, kes eelnõu kirjutavad. Pikema vestluse käigus jõuti aga enamasti seisukohani, et tegelik vastutus on laiem ja ulatub kaugele üles juhtimisahelasse.

Kõige selgemalt sõnastab selle üks asekanstler: *Vastutus on kõigil – alates nõunikust kuni osakonnajuhataja, asekanstleri, kanstleri ja ministrini.*

Ministri roll, põhimõtete rakendumine igapäevatöös

Ministri rolli mõtestamises on selge vastuolu. Ministrid näevad oma rolli eelkõige poliitiliste otsuste eest vastutajana, mitte nõuete järgijana. Küll aga sündis vestluste jooksul ka ministrite endi hulgas tõdemus, et roll on tegelikult määravam. Näiteks selgitab üks minister: *Nende [põhimõtete] peale mõtlemine ei olegi minu ülesanne, minu ülesanne ei ole tegeleda [...] põhimõtetest lähtuvate seaduseelnõude ettevalmistamisega.* Samas vestluse käigus jõuab järelduseni: *Sõltub muidugi ka ministrist, jah.* Ka teine kinnitab: *Juhina on üks su ülesanne tagada, et reegleid järgitakse.* Kolmas: *Ministri määrata ja juhtida on, mis on need strateegilised mõõdikud, mida valdkonnas jälgitakse.*

Praktikas avaldub ministri roll eelkõige prioriteetide ja tempo määramises, mitte põhimõtete sisulises kontrollis. Õigusloome käivitub sageli poliitilistest kokkulepetest ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist (VVTP), mille alusel määratakse, milliseid muudatusi tehakse

ja millises ajaraamis. See tähendab, et põhimõtete rakendamine sõltub sellest, kui palju õigusloome koostamises osalevad poliitikud hea õigusloome põhimõtteid teadvustavad, nende järgimist oluliseks peavad ja kui palju aega ning ruumi minister nende jälgimiseks kuluvale protsessile annab.

Ametnike hinnangul on see määrav. Asekantsleri sõnul: *Kui valitsus tuleb valmis lahendusega, mida ei soovita arutada, siis on hea õigusloome põhimõtteid raske rakendada.*

Eelnõusid ettevalmistavad nõunikud lisavad siia praktilise hinnangu: poliitiku teadlikkus on hädavajalik, sest minister formaalselt vastutab, kuna paneb *majast väljuvale eelnõule allkirja alla ja seega peaks teadma, toetama, aega andma, kuid päriselus nii ei ole.*

Sama kinnitab ka asekantsleri hinnang: *Nad ei kaalu, kas me jälgisime piisavalt hea õigusloome põhimõtteid või mitte. Pigem, kas mul on sellele asjale piisavalt toetust või ei ole.*

Riigikogu roll, põhimõtete rakendumine igapäevatoos

Riigikogu puhul nähakse, et selle liikmed võiksid olla protsessi “väravavahid”, kuid praktikas seda rolli ei täideta. Ministri tsitaat: *Riigikogul on õigus tähelepanu juhtida, et eelnõu ei vasta hea õigusloome tavale, aga kasutab seda harva.* Üks riigikogulastest (ja eksministritest) lisab: *Ma ei tea, et keegi [Riigikogus] kontrolliks, millised etapid läbiti või kui põhjalikult oli VTK koostatud ja kas kaasamine oli sisuline.* Teine Riigikogu liige lisab: *Ma ei tea, kui paljud poliitikud seda niimoodi mõtestavad konkreetselt tööd tehes.* Ja kolmas kinnitab: *Parlamendi roll on üsna tagasihoidlik.*

Riigikogu tööpraktikas on kvaliteedikriteerium pigem poliitiline kui menetluslik: *Põhiline kvaliteedikriteerium poliitiku jaoks on see, kas see on kooskõlas või vastuolus meie poliitilise programmiga.*

Praktikas tähendab see, et eelnõu sisulist kvaliteeti ei hinnata süsteemselt, vaid eeldatakse, et see on enne parlamenti jõudmist tagatud. Samas siiski nähakse Riigikogu võimalikku rolli mõningate puudujääkide viimase püüdjana. Kui *alternatiive on vähe kaalutud või kaasamiseks on jäänud vähe aega, siis saab parlament võtta osapooled uuesti laua taha.* Kooskõlastustabeleid jälgitakse ja kui nähakse, et veel olulisi eriarvamusi on jäetud arvestamata, tehakse uusi kuulamisi ja arutelusid.

Ametnikud leiavad siiski, et Riigikogu võiks gatekeeper olla rohkem kui ta praegu on. Kantsleri sõnul *Riigikogu võiks olla see, kes kontrollib näpuga järke ajades, kas hea õigusloome põhimõtted on täidetud*, kuid samal ajal polnud tal positiivseid näiteid sellistest juhtudest.

Antakse ka põhjendusi, miks see nii on. Esmalt - võib puududa huvi vajakajäämistele tähelepanu juhtida, sest *põhjus on lihtne – reeglina on tegemist koalitsiooni eelnõudega,*

nagu selgitab üks ministritest. Riigikogulane kinnitab: *Ja kui valitsuskoalitsioon on kokku leppinud, et siin me ei järgi, [...] siis tullakse saali ja tõstetakse kätt.* Üks riigikogulane kinnitab, et eriti opositsioonipoliitikul on vähe võimalusi olukorda kuidagi mõjutada.

Teisalt on Riigikogu rolli piirid seotud ka ressursi ja pädevuse nappusega: *toetavat personali on vähe* ning sageli peab üks inimene katma nii sisu kui ka vormi. Eelnõusid ettevalmistavad nõunikud kinnitavad: *Tundub, et Riigikogu komisjonidel on veel vähem ressursi mõjusid hinnata ja mis nad juurde panevad, ei tule analüüside pealt. Ei teagi, kust siis tulevad.*

Kantsleri ja asekancleri roll, põhimõtete rakendumine igapäevatoos

Kantslerite ja asekanclerite puhul on rolli mõtestus kõige sisukam. Nad näevad end korraka nii tõlgina, kilbina kui ka süsteemi kujundajana.

Ühe asekancleri sõnul on ametniku ülesanne *oma sihtrühmade eest seista ja tagada, et nõrgematele liiga ei tehta*, kuid hierarhia on ministeeriumides *väga tugev ja raske*, mistõttu kantsler või asekancler peab suutma oma inimesi kaitsta ja vajadusel ministriga vaielda. Sama inimene ütleb otse: *Mina olen see, kes ministriga vaidleb* ning näebki asekancleri rolli selles, et olla ministri ja ametnike vahel. Samuti on juhtide roll otsustada, kas, kus ja millal tehakse kompromisse, nagu kinnitab üks asekancler: *Selliseid otsuseid tuleks teha juhtkonna tasandil, kaaludes ära riskid ja argumendid ühe ja teise poole kasuks.*

Teine asekancler rõhutab süsteemset mõõdet: *Kantsleri või asekancleri roll on luua organisatsioonis ja valitsemisalas tervikuna õigusloome süsteem ning jälgida, et see toimiks ning isegi kui juht ei ole jurist, peab ta aru saama, et väga suur osa tööst on reeglite loomine.* Aga samas nähakse, et detailideni vastutust võtta ei saa, sest *kui asekancler peaks vaatama, et kas kõik need punktid on täidetud, kuidas tehtud... praktiliselt võimatu.*

Eelnõusid ettevalmistavate nõunike fookusgrupp kinnitab, et kantsleril/asekancleril on oluline roll, kuid lisab, et see ei realiseeru alati – see *sõltub palju konkreetsest kantslerist*; mõni *laseb kõik läbi*, teine töötab küsimustega põhjalikumalt. Juhtkonna ülesanne on *teadlikkust tõsta, nõuda ja sakutada ministrit, kui ta on liiga tormakas*, samuti tagada *piisavalt aega ja inimressursi teha seda, mida meilt oodatakse.*

Eelnõusid ettevalmistavate nõunike sh. õigusloomejuristide, õigusloomejuhtide ja õigusosakondade roll, põhimõtete rakendamine igapäevatoos

Õigusnõunike, õigusloomejuhtide ja õigusosakondade roll joonistub intervjuudest välja kui keskne, kuid mitmekihiline. Neid nähakse protsessi sees kvaliteedi hoidjatena, kuid mitte ainuvastutajatena. Õigusloomejuhtide vaates *kogu selle protsessi vastutus lasub valdkonnal*, samal ajal kui õigusosakond täidab kontrolli- ja suunamisfunktsiooni – *enne eelnõude*

kooskõlastamisele saatmisi [...] kontrollivad ja veenduvad õigusakti kvaliteedis ja ohjavad siis ka seda protsessi.

Seega ei ole nende roll ainult juriidiline korrektuur, vaid ka protsessi juhtimine ja standardite hoidmine organisatsioonis. Õigusloomejuht kirjeldab seda otseselt: *Ma juhin ja arendan õigusloomeprotsessi oma maja sees.* See hõlmab nii etappide planeerimist kui ka seda, et põhimõtted – näiteks kaasamine või mõjude hindamine – oleksid ajaliselt ja sisuliselt päriselt tehtavad.

Eelnõusid ettevalmistavad nõunikud tegutsevad seevastu kõige vahetumal tasandil. Nemad on need, kes igapäevases töös “tõlgivad” nõudeid sisuinimestele – selgitavad, miks on vaja seletuskiri teha, millal tuleb hinnata mõju või millal on vajalik VTK. Samal ajal sõltub nende tegelik mõju sellest, millal nad protsessi kaasatakse. Intervjuudest tuleb selgelt välja, et praktika on ministriumiti erinev: mõnes kohas on jurist kaasatud algusest peale, teisel *sisuinimene kirjutab eelnõu valmis ja siis alles tuleb õigusnõunik.*

Kõigi nende rollide juures kerkib väga selgelt esile üks ja sama paradoks. Ühelt poolt nähakse ametnikke – sh eelnõusid ettevalmistavaid nõunikke ja õigusloomejuhte – peamiste kvaliteedikandjatena. Nagu üks minister sõnastab: *Et õigesti lahendatakse, see tuleb ametnikult.* Teisalt rõhutab ta, et otsustusõigus on poliitilisel tasandil, mitte ametnikul.

Nõunike materjal näitab sama mustrit ministriumisiselt: kuigi puudustele osutatakse ja nõudeid püütakse jõustada, tehakse otsused sageli kõrgemal tasandil ning ei pruugita põhimõtetega arvestada. Nii jääb õigusnõunike mõju praktikas piiratuks. Samuti tuuakse esile, et kui sisu- või poliitikaosakond saab juhtkonna toetuse, võivad õiguslikud vastuväited jääda tahaplaanile. See tähendab, et ka seal, kus puudused on selgelt tuvastatud, sõltub nende arvesse võtmine lõpuks kõrgema tasandi tahtest. Asekantsleri hinnang võtab selle kokku: *Kõige raskem on nende põhimõtete eest seista eelnõu väljatöötajal.*

Õigusloomejuhtide vaates väljendub sama probleem ka ajasurve ja protsessijuhtimise kaudu. Kuigi nad püüavad luua süsteeme, mis aitaksid põhimõtteid järgida, kirjeldatakse reaalsust nii: *Alati on ikkagi niimoodi, et õige aeg on mööda lastud.* See tähendab, et isegi kui protsess on üles ehitatud nii, et põhimõtteid oleks võimalik järgida, ei pruugi organisatsiooniline või poliitiline praktika seda toetada.

Kokkuvõttes on eelnõusid ettevalmistavate nõunike, õigusloomejuhtide ja õigusosakondade roll süsteemis keskne, kuid volitused piiratud. Nemad on need, kes näevad kõige paremini, kus ja kuidas põhimõtteid ei järgita, ning kes püüavad neid protsessi sisse tuua ja hoida. Samal ajal ei ole neil alati otsustusõigust, mis võimaldaks neid põhimõtteid lõpuni jõustada. See tekitab olukorra, kus vastutus kvaliteedi eest on suur, kuid kontroll selle üle osaline.

Hea õigusloome põhimõtete avaldumine ministeeriumide tööprotsessides

Nagu eespool eelnõusid ettevalmistavate nõunike, õigusloomejuhtide ja õigusosakondade rolli juures kirjeldatud, avalduvad hea õigusloome põhimõtted ametnike igapäevatoos eelkõige protsessi ülesehituse kaudu.

Küsimus ei ole ainult selles, kas põhimõtteid peetakse õigeks, vaid kas need on tõlgitud töökorralduseks: kes millal protsessi siseneb, millised etapid tuleb läbida, kuidas ajakava planeeritakse, kui vara kaasatakse huvirühmi ning kas mõju hindamiseks ja kooskõlastamiseks jäetakse tegelikult aega.

Õigusloomejuhtide sisendist joonistub välja, et seal, kus protsess on majas samm-sammult kirjeldatud, on põhimõtteid lihtsam ka rakendada. Üks õigusloomejuht kirjeldab: *Õigusloome protsess on majas kirjeldatud; number üks: tee seda, kes teeb, mida teeb, kudas teeb, kelle kaasab*, ja et kõikide allikate sisend on koondatud ühte kohta, et *ei peaks surfama erinevates failides*.

Lisaks on loodud ka teisi praktilisi tööriistu, näiteks rakendus, kuhu sisestatakse soovitud jõustumiskuupäev ja mis arvutab välja kogu menetlusahela etapid ja tähtajad. Selle mõtte on teha kõigile, ka poliitikutele arusaadavaks, kui kaua õigusloome erinevad etapid aega võtavad ja et kaasamiseks oleks piisavalt aega.

Samas ei ole ministeeriumide vahel protsesside ülesehitus ega toimimine ühtlane. Intervjuudest joonistub selgelt välja, et iga ministeerium on “oma nägu” – erinevad nii protsessi kirjeldatuse detailsus, rollide jaotus kui ka see, kui varakult erinevad osapooled protsessi kaasatakse. See tähendab, et kuigi üldine raam (nt HÕNTE, VV reglement) on kõigile sama, sõltub tegelik protsess ja seeläbi hea õigusloome põhimõtete järgimine suuresti organisatsioonisisestest kokkulepetest, ühistest väärtustest ja juhtimisest.

Ministeeriumide erinevus tuleb esile ka selles, kuidas juriste protsessi kaasatakse. On ministeeriume, kus jurist on kaasatud juba algusest peale ning õigusloomejuristid paiknevad ühes õigusosakonnas, mis aitab hoida ühtset standardit. Samas on ka ministeeriume, kus sisuiniimine kirjutab eelnõu esmalt valmis ja alles seejärel kaasatakse õigusnõunik. Esineb ka olukordi, kus õigusnõunikud paiknevad hajutatult eri osakondades ning keskne õigusosakond märkab probleeme alles siis, kui need on juba eskaleerunud.

Õigusnõunikud kirjeldavad sama erinevust omalt poolt: *Meil kirjutavad õigusakti mittejuristid ja jurist tuleb hiljem vormistama, teisel teeb õigusnõunik kohe algusest peale sisuga koostööd*. See tähendab, et põhimõtete rakendumine sõltub suuresti sellest, millal juriidiline pädevus protsessi siseneb ja kui palju on seda üldse võimalik sisse tuua.

Oluline piirang tuleb aga ajasurvest. Ka seal, kus protsess on hästi läbi mõeldud ja kirjeldatud, ei pruugi see praktikas realiseeruda, sest poliitiliselt seatud tempo ei arvesta sageli reeglitega. Ka ühe asekancleri hinnangul *aeg määrab kõik*. Ametnike kirjeldustes kordub muster, et protsess on olemas, kuid ajaraamid surutakse kokku ning just protsessi varasemad ja sisulisemad etapid jäävad lühikeseks või nihkuvad formaalseks. Sellisel juhul ei suuda ka hästi disainitud protsess kvaliteeti tagada – see jääb pigem ideaaliks kui reaalseks tööviisiks. Näiteks öeldakse selgelt, et kui *osapooltele jäetakse pool päeva tagasisideamiseks* või nädal väga mahuka materjali jaoks, siis on ilmne, et *kaasamine on poolik ja vead on sisse kirjutatud*.

Kokkuvõttes võib öelda, et ministriumite õigusloomeprotsessides on olemas selged loogikad ja mitmeid toimivaid lahendusi, mis võimaldavad põhimõtteid etappidesse *sisse kirjutada*. Siiski on nende rakendamine ebaühtlane ning tugevalt sõltuv nii organisatsioonisisestest praktikastest kui ka ajasurvest.

See viitab arenguruumile protsesside tasandil. Parimate praktikate ja töövahendite põhjal oleks võimalik süsteemi tervikuna edasi arendada – eelkõige läbi kogemuste jagamise ja ühtlustamise (nt kanclerite tasandil, kus protsesside kujundamise vastutus paikneb).

Samas viitavad intervjuud ka sellele, et peamised kitsaskohad ei pruugi lõpuni laheneda ainult protsesse paremaks kirjutades: isegi hästi disainitud protsess ei tööta, kui seda ümbritsev otsustusloogika ja ajaraam seda ei toeta.

Kokkuvõtete rollidest ja põhimõtete rakendumisest igapäevatoos

Rollide üleselt joonistub välja selge, kuid vastuoluline pilt: ühelt poolt nähakse hea õigusloome põhimõtete järgimise vastutust laiapõhjaliselt – *vastutus on kõigil – alates nõunikust kuni ministrini*. Teiselt poolt koondub praktiline vastutus siiski eelnõu koostajate ehk ametnike tasandile, kes peavad põhimõtteid päriselt eelnõu ettevalmistamisel rakendama.

“Väravavahi” rolli nähakse teoreetiliselt mitmel tasandil, kuid süsteemis ei teki ühte selget ega järjekindlalt toimivat kontrollpunkti. Roll on killustunud ning selle mõju sõltub konkreetsest olukorrast, inimestest ja poliitilisest kontekstist.

Kõige järjepidevamalt täidavad seda rolli **õigusloomejuristid ja õigusosakonnad**. Nemad kontrollivad eelnõu vastavust nõuetele enne selle edasilikumist, juhivad tähelepanu puudustele ja püüavad protsessi korrigeerida – *kontrollivad ja veenduvad õigusakti kvaliteedis*. Samas on nende võimalused piiratud: nad võivad *nõuda, vaielda ja punase lipu üles tõsta*, kuid kui otsus tehakse mujal, siis sellel ei ole soovitud tulemust.

Olulise “väravavahina” tuuakse esile ka JDM, eeskätt kooskõlastusetapis. Formaalne roll on selge: JDM peab jälgima normitehnika nõuete täitmist, menetlusnõudeid, põhiseaduspärasust, kas eelnes VTK ning eelnõu üldist vastavust hea õigusloome põhimõtetele. Samas kaasneb selle rolliga väga tugev ja mitmelt tasandilt korduv kriitika, mis puudutab nii sisu kui ka käitumist. Kantslerite, asekanclerite ja õigusloomejuhtide vaates on peamine probleem see, et JDM nõuab teistelt ranget reeglite järgimist, kuid ei näita ise alati sama eeskujut. Kirjeldatakse olukordi, kus JDM *jutlustab heast õigusloomest, aga teeb ise palju väga halba kvaliteeti*, ning tuuakse esile, et nad ei ole näiteks VTK koostamisel eeskujuks. Õigusloomejuhtide tasandilt kõlab sama etteheide veelgi teravamalt: teiste ministriumite puhul nõutakse rangelt kõiki samme, kuid enda eelnõudes tehakse sagedamini erandeid – puuduvad analüüsid, kaasamine või ei järgita protsessireegleid samal tasemel.

Kriitika ei piirdu sisuga, vaid hõlmab ka protsessikäitumist. Mitmelt poolt tuuakse esile, et JDM ei pea alati kinni tähtaegadest ning võib ise protsessi venitada. See omakorda mõjutab kogu õigusloome ajakava ja tekitab teistes ministriumides frustratsiooni. Samuti kirjeldatakse praktikast, kus küsitakse korduvalt täiendavaid analüüse ilma selge sihitaga, mis jätab mulje formaalsest või ebaproportsionaalsest nõudlikkusest. Selline lähenemine on mitme hinnangu kohaselt *devalveerinud hea õigusloome tava teiste ministriumide silmis*.

Samas ei seata kahtluse alla JDM rolli vajalikkust. Vastupidi – peetakse oluliseks, et riigis oleks üks horisontaalne institutsioon, kes neid põhimõtteid jälgib. Probleem seisneb pigem rolli usaldusväärsuses ja järjepidevuses: kui “väravavaht” ise teeb erandeid või ei järgi samu standardeid, mida teistelt nõuab, ei tugevda see süsteemi, vaid õõnestab seda.

Riigikantselei roll on mitmetähenduslik. Huvitaval kombel ei nimeta teised osapooled seda sageli “väravavahiks”, kuigi Riigikantselei ise tajub seda rolli selgelt: *Eks meie töö ongi siin tegelikult seda tagada, et need eelnõud ka nendele headele õigusloome põhimõtetele vastaksid ja eks see on niisugune töö, mida me igapäevaselt siin teeme*.

Praktikas toimib Riigikantselei siiski teatud määral kontrollpunktina, eriti valitsuse tasandi menetluses. Nagu üks eksminister kinnitab: *Riigikantseleis on tegelikult päris head juristid, palju vigu või palju sellist, mis vajaks täiendavat tööd veel, leitakse seal üles*. See viitab, et kuigi rolli ei nimetata süsteemselt “väravavahiks”, täidetakse seda funktsiooni vähemalt osaliselt.

Samas viitavad õigusloomejuhtide hinnangud, et see roll ei ole täielikult välja kujunenud ega ka üheselt mõistetud. Riigikantselei sekkumine toimub pigem menetluse lõppfaasis ning keskendub rohkem eelnõu vastavusele ja vormilisele kvaliteedile kui varajasele sisulisele suunamisele. See tähendab, et kui probleemid on tekkinud varasemates etappides (nt kaasamise või mõjude hindamise osas), siis ei pruugi neid enam selles faasis sisuliselt

lahendada. Sellest tulenevalt nähakse, et kuigi Riigikantselei võiks kanda tugevamat “väravavahi” rolli, ei realiseeru see praktikas täiel määral.

Riigikogu võiks kontrollida, kas põhimõtteid on järgitud. Praktikas seda rolli aga ei täideta. Nagu üks hinnang ütleb: *Mul ei ole positiivseid näiteid, kus Riigikogu oleks täitnud gatekeeper'i rolli.* Põhjused on nii poliitilised (*kui koalitsioon on kokku leppinud... siis tullakse saali ja tõstetakse kätt*) kui ka ressursipõhised (*toetavat personali on vähe*).

Ministeeriumite juhtkond (kantslerid ja asekanstlerid), kellelt oodatakse süsteemi toimimise tagamist. Nende roll on otsustada kas, kus ja millal *tehakse kompromisse* ning luua tingimused, kus põhimõtteid oleks võimalik järgida. Samas on ka siin piirid selged: detailset kontrolli ei ole võimalik teha ning mõju sõltub tugevalt konkreetsest juhust.

Ministri ja laiemalt poliitikute roll on kõige vastuolulisem. Ühelt poolt käsitletakse põhimõtteid sageli tehnilise ametnike teemana – *mina neid ei tea* või *see ei ole minu ülesanne*. Teiselt poolt kinnitavad nii ministrite enda kui ka ametnike hinnangud, et just poliitikud määravad tegelikult, kas ja kui palju põhimõtteid on võimalik järgida. Eelnõude alguspunkt on enamasti poliitilistes kokkulepetes (sh VVTP ja koalitsioonilepe), kus määratakse nii suund kui ajaraam, kuid õigusloome põhimõtted ja nende järgimise võimalikkus ei ole sel hetkel fookuses. Nii tekib olukord, kus poliitikud ei pruugi oma rolli põhimõtete rakendamisel teadvustada, kuid nende otsused kujundavad selle tegeliku võimalikkuse.

Protsesside ja rollide analüüsidest tuleb esile paradoks: ametnikelt oodatakse kvaliteeti, kuid otsustusõigus on poliitikutel. Nagu ütleb üks minister: *Ametnik peab aru saama, et tema ei juhi riiki*, lisades samas, et vastutus nõ õigete ehk põhimõtteid järgiva lahenduse eest lasub ametnikul. Asekantsler võtab selle kokku: *Kõige raskem on nende põhimõtete eest seista eelnõu väljatöötajal.*

Kokkuvõttes ei ole süsteemis ühte selget “väravavahti”, kes tagaks põhimõtete järjepideva järgimise. Vastutus on hajutatud ametnike, õigusosakondade, juhtkonna, kesksete institutsioonide ja poliitikute vahel. Samas on poliitiliste prioriteetide ja ajaraamide kujundamisel ning protsessi juhtimisel õigusloomele suur mõju.

See tähendab, et kuigi protsesside arendamisel on selge arenguruum (nt heade praktikate ühtlustamine ja jagamine), ei lahenda ainuüksi protsesside parandamine süsteemset probleemi. Kuni poliitiline otsustusloogika ja ajaraam ei toeta protsessi etappe, jäävad ka hästi disainitud protsessid osaliselt formaalseks.

HEA ÕIGUSLOOME PÕHIMÕTETE RAKENDAMISE TAKISTUSED

Käesolev peatüki uurimisteemad on järgnevad:

- Millised tegurid takistavad või raskendavad hea õigusloome põhimõtete järjepidevat järgimist?
- Millised probleemid ilmnevad laiemalt õigusloomeprotsessis ja selle korralduses?

Rollideüleselt joonistub välja selge muster: hea õigusloome põhimõtete mittejärgimist ei selgitata enamasti sellega, et neid peetakse valeks või tarbetuks, vaid sellega, et poliitiline otsustusloogika, ajaraam ja töökorraldus ei toeta nende sisulist rakendamist. Seda võtab kokku ühe asekancleri sõnastus: *Meil ei ole probleemi selles, et ei tahetaks asju teha korrektselt. Meil ei ole võimalik teha asju korrektselt.*

Ajasurve

Kõige läbivamalt kordub intervjuudes ajasurve kui keskne takistustegur. See teema esineb kõigi rollidega vesteldes: räägitakse lühikesest poliitilisest aknast ja tulemuste surve, valitsuste lühikesest elueast ja kriisidest, *kiirrongi taktikast*, etteantud ebarealistlikust tempost ning kroonilisest ajapuudusest. Kantslerite tasandilt tuuakse näiteks välja: *VTK-dest minnaksegi mööda üldjuhul siis, kui on ajasurve. Ja kui on ajasurve, siis kõik need põhimõtted kannatavad.* Kiirustamist toob esile Riigikogu poolt eksminister: *Eelnõude kõige suurem probleem on, et meil ei ole aega, kiirustatakse. Seal taga on poliitiline tahe, vahetevahel ka kukuvad asjad pähe nagu need kriisid.*

Tuuakse välja ka see, et poliitiliselt seatud tähtaeg ei arvesta õigusloome protsessiks tegelikult sätestatud tähtaegadega. Õigusloomejuhtide hinnangul *otsustused selle kohta, kas ja kui kiiresti üks või teine eelnõu peaks jõustuma, teevad inimesed, kes tegelikult ei tea, kui kiiresti eelnõu menetlus võiks liikuda selleks, et kõik regulatsioonides sätestatud kohustuslikud etapid ja neile seatud tähtajad oleksid täidetud.* Ministri tasandilt öeldakse sedasama lühemalt: *Ametnikud juhivad puudustele tähelepanu, aga tihti on ajaraam see, mis takistuseks osutub.* Nõunike vaates tähendab see väga praktiliselt: *Kahe päevaga peab looma ja kooskõlastusele saatma, siis ei jõua sa neid põhimõtteid jälgida.*

Poliitiline surve ja eelotsustatud lahendused

Teine läbiv muster on see, et hea õigusloome põhimõtete eiramine algab sageli juba enne eelnõu ametlikku koostamist. Mitmest rollist kirjeldatakse sama loogikat: poliitilises protsessis ei lähtuta probleemist, vaid juba ette kokkulepitud lahendusest.

Selle mustri taga ei ole aga ainult poliitiline surve, vaid ka poliitikute piiratud teadlikkus hea õigusloome loogikast ning selle mittejärgimise tagajärgedest. Mitmest rollist tuuakse esile, et poliitilisel tasandil ei pruugita mõista, miks need põhimõtted üldse olemas on ja millist väärtust need loovad. JDM esindaja vaates on probleem sõnastatav inimeste tasandil: *See, mida muuta vaja, on sageli inimestes. Kuidas me väärtustaksime inimestena rohkem neid põhimõtteid ja saaksime aru, milleks need põhimõtted on ellu kutsutud.* Sama allikas rõhutab, et põhimõtted ei ole formaalsus, vaid aitavad vältida hilisemaid probleeme: *See võib tunduda lühiajaline võit, et lähme mingi asjaga kiiresti välja, aga see võib väga kergelt bumerangina tagasi tulla ja lõpuks sa ei saavuta üldse seda eesmärki.*

Teadlikkuse puudujääk tuleb esile ka poliitikute enda tasandi refleksioonis. Üks eksministritest märgib: *Ma tunnistan, et ma ise polnud mõelnud, et tõesti ministriumite õigusosakondadel võiks mingi roll olla või mingisugune peegeldus ja tagasiside ka ministrile.* Samast allikast tuleb ka hinnang, et põhimõtete järgimine aitab tegelikult riske paremini mõista ja maandada: *sellisel viisil saad ise ka paremini kaitsta seda eelnõud [...] ja oled teadlik võimalikest riskidest.*

Lisaks viidatakse otseselt vajadusele poliitikute teadlikkust tõsta: *Teeksin puust ja punaseks selgeks, mida tähendab kvaliteetse õigusakti loomine – eriti neile, kes pole õigusloomega kokku puutunud, sealhulgas ministritele,* selgitab üks kantsleritest. Samuti toob üks eksministritest välja: *Ega ministreid tuleb ka koolitada... me näeme, et nad tegelikult ei tea.*

Õigusloomejuhtide ja kantslerite vaates väljendub see ka praktilises ajaplaneerimises ja protsessi juhtimises. Kel puudub varasem kogemus, *ei oska ette näha selle protsessi kestvust ja iga selle etapi sisulist keerukust,* nagu selgitab üks asekancleritest.

Sellises raamistikus kujuneb olukord, kus poliitiline surve ja kiirus ei ole tasakaalus arusaamaga kaasnevatest riskidest. Kui lahendus on poliitiliselt ette otsustatud ja samal ajal ei teadvustata piisavalt, mida tähendab põhimõtete eiramine, muutuvad probleemipüstitus, alternatiivide kaalumine ja mõjuhindamine kergemini tagantjärele õigustamise harjutuseks. Ka Riigikogu tasandil kirjeldatakse sama loogikat, kus sisuline arutelu võib taanduda poliitilisele otsusele: *Mida me siin ikka vaidleme, meil on erakonna juhatuse otsus tehtud.*

Oluline on ka institutsionaalne piirang: isegi kui ametkonnal on analüütiline võimekus ja parem arusaam riskidest, ei saa ametnikud poliitilist mandaati sisuliselt vaidlustada. Nagu

minister märgib, see oleks demokraatlikus süsteemis väga keeruline, kui ametnik ütleks, et poliitiline kokkulepe ei kehti ja tuleks valida teine lahendus.

Kokkuvõttes ei ole tegemist ainult poliitilise survega, vaid selle ja piiratud teadlikkuse koosmõjuga. Kui poliitikud ei teadvusta piisavalt hea õigusloome põhimõtete rolli ega nende eiramise tagajärgi, ei teki ka motivatsiooni neid järjekindlalt järgida, eriti poliitilisest agendast lähtuva ajasurve all.

Ressursi, kompetentsi puudus, rollijaotuse ebakõlad

Kolmas läbiv teema on see, et ressursid, oskused ja rollijaotus ei vasta sageli sellele, mida hea õigusloome sisuline järgimine eeldab. See tuleb esile kantslerite, asekanterite, õigusloomejuhtide, nõunike ning ka poliitilise tasandi sisendis. Üks asekanteritest sõnastab selle selgelt: *Rollide mõttes on minu jaoks nonsens, kui eeldatakse, et üks inimene on korraga valdkonna sisu ekspert, jurist ja andmeteadlane.* Sama loogika kordub nõunike tasandil: *Juristina saan normitehnika eest, seletuskirja eest, mõjuanalüüsi eest, kuigi ma ei ole ju analüütikuks õppinud!*

Probleem ei piirdu rollide kuhjumisega, vaid hõlmab ka inimressursi stabiilsust ja kvaliteeti. Riigikogu tasandilt tuuakse esile: *Seal [ministriumis] ju vahetus kogu õigusosakond praktiliselt ära... ja siis on vead sees.* Sama allikas kirjeldab laiemat mustrit: *Tulevadki koolipingist, töötavad 2–3 aastat ja lähevad edasi... see voolavus ei lase ka kvaliteedil tekkida kahjuks.*

Lisaks viidatakse, et ka olemasolev kompetents ei pruugi olla piisav sisulisteks analüüsideks. Üks eksminister märgib: *Kui sa valdkonna peamise teaduskirjandusega ei ole kursis, siis analüüsi läbi lugedes on tunnetust oma valdkonnast väga keeruline saada.* Asekanterite tasandilt lisatakse, et probleemid ei ole enamasti tahtlikud, vaid tulevad *teadmatusest ja lohakusest* ning nõunike seas esineb erinevusi, sest mõnel on puudulikud oskused.

Need probleemid seostuvad otseselt ka mõjuanalüüsi teemaga. Nõunike sõnul: *Üritan mõjud hinnata minimaalseks, sest mul puudub igasugune pädevus päriselt mingit sisukat mõjuanalüüsi teha.* Sama loogikat kirjeldatakse ka süsteemsemalt: *Meie paneme, et mõju on madal... kui ütled, et on oluline, siis pead hakkama uuringuid tellima.* Kantslerite tasandilt kinnitatakse: *Regionaalsete mõjude hindamise kompetentsi on vähe. Hästi tihti kirjutatakse, et mõju ei ole või on väheoluline, sest ei osata hinnata.*

Seega ei tulene mõjuanalüüsi ja laiemalt õigusloome kvaliteediprobleemid üksnes ajapuudusest või üksikute inimeste valikutest, vaid rollide kuhjumisest, oskuste ebaühtlusest ja personalivoolavusest koos menetlusloogikaga, mis ei toeta vajaliku pädevuse tekkimist ega kasutamist.

Protsessi killustatus, vastutuse hajumine ja nõrk “väravavahi” funktsioon

Üks süsteemseid mustreid, mis aitab selgitada, miks probleem püsib, on see, et hea õigusloome põhimõtete järgimise vastutus on hajutatud, kuid mitte üheski punktis piisavalt tugev, et tagada nende järjekindel jõustamine. Põhimõtted on justkui kõigi vastutus, kuid praktikas ei vastuta nende sisulise järgimise eest lõpuni keegi.

Seda kinnitavad eriti selgelt kantslerite ja asekanterite hinnangud. Ühe asekanterite sõnul protsess küll peatatakse, kui ilmneb põhiseadusvastasus või väga tugev vastuseis, kuid *kui probleem on see, et mõjuanalüüs ei olnud piisavalt põhjalik ajapuuduse tõttu, siis sellepärast protsessi ei peatata*. Sama inimene ütleb ka: *Keegi ei ütle, et nüüd ei lähe edasi, sest sul ei olnud aega piisavalt põhjalikult mõjusid uurida*. See näitab, et kõik hea õigusloome nõuded ei oma menetluses võrdset kaalu: osa rikkumisi toimib stoppsignaalina, suur osa mitte.

Mitme rollist tuleb välja, et süsteemis on küll olemas kontrollpunkte, kuid neil puudub sageli reaalne pidurdusjõud. Üks asekanteritest kirjeldab seda nii: *Väga harva ütleme, et me ei kooskõlasta ja kui meie jutumärkides märkustega ei arvesta, siis see eelnõu jääbki valitsusse seisma. Ja siis on juba jälle poliitilisest tahtest sõltuv, kui tahetakse läbi suruda, siis surutakse see läbi ministrite poolt*. Sama mõte kordub teises sõnastuses: *Ministritel on õigus, kui see on juriidiliselt korrektne, sõita ka kantslerite märkustest üle*.

Nõunike materjal näitab sama ministeeriumisiselt: *Me küll võime seda nõuda, aga mingil hetkel üleval pool otsustatakse ikkagi teisiti. Käed jäävad lühikeseks*. Samuti: *Sisu- ja poliitikaosakond saab asekanterite oma selja taha... siis meil ei ole midagi teha*. See tähendab, et ka seal, kus õigusnõunik või õigusosakond näeb puudusi, sõltub nende mõju lõpuks kõrgema tasandi tahtest.

Ka keske “väravavahi” rollis tegutseva JDMi enda vaates ilmneb piiratus. JDM esindaja sõnul: *Kui on kiired või prioriteetsed teemad, siis ei ole meil ka vetoõigust, ta võib minna ka nii edasi, et need puudused jäävad sinna kõik sisse*. See on oluline tähelepanek: isegi keskne kooskõlastaja ei saa prioriteetsete teemade puhul tagada, et puudustega eelnõu peatub.

Tasub esile tuua ka seda, et puuduste tuvastamine ei vii sageli süsteemse õppimiseni. Ühe asekanterite sõnul on süsteem institutsionaalselt killustatud: JDM vastutab reeglite ja kooskõlastamise eest, Rahandusministeerium ametnike koolitamise eest, kuid *süsteemne tagasiside, kus tuvastatud puudused viiksid sihitud koolituseni, ei toimi piisavalt*. Sama inimene lisab, et ei ole süsteemselt kaardistatud: *Kes kirjutab, millised oskused tal on, kas need oskused vastavad sellele, mida hea õigusloome eeldab*.

JDM ei täida rolli ootuste kohaselt

Järgmine muster puudutab JDMi rolli. Teoorias nähakse JDM hea õigusloome keskse eestvedaja ja kontrollijana, kuid intervjuudest tuleb läbivalt välja, et selle institutsiooni enda käitumine õõnestab usaldust sama süsteemi vastu. See kriitika tuleb eri tasanditelt: kantsleritelt, asekanteritelt, õigusloomejuhtidelt, nõunikelt ja ka Riigikantselei esindajalt.

Kõige teravamalt sõnastavad selle juhid. Üks kantsleritest ütleb: *Digiministeerium jutlustab heast õigusloomest, aga teeb ise palju väga halba kvaliteeti – nii palju, et vales on vaadata.* Asekanter lisab: *Minu meelest kõige rohkem rikub seda põhimõtet ise Justiitsministeerium.* Õigusloomejuhtide hinnangul on JDM-il endale teine standard kui teistele ning nende enda eelnõude puhul *ei arvestata seal tihti kooskõlastustähtaegadega, vahel ei ole tehtud korralikke põhiseaduspärasuse analüüse, kaasamisi.*

Nõunikud kirjeldavad, et JDM ei pea alati kinni enda kooskõlastustähtaegadest: *JDM võiks ise aru saada, mis tähtjaks on neil kooskõlastamiseks. Mitte venitada, kui on seadusejärgne kohustus kooskõlastada 15 tööpäeva jooksul, siis parimatel juhtudel see võtab kaks kuud.* Kantsleri tasandilt öeldakse samasisulist: *On ka näiteid, kus JDM ei kooskõlasta tähtjaks õigusakte... Kõik see devalveerib süsteemi.* Need ei ole üksikettehited, vaid korduvad kogemused, mis nõrgestavad JDMi usaldusväarsust ja autoriteeti standardi kandjana.

Poliitiline kultuur

Intervjuudest tuleb välja, et põhimõtete järgimist ei määra ainult formaalsed reeglid, vaid ka see, milline on suhtumine argumenti, vaidluse, ametnike rolli ja poliitilise tahte piiri. Kui poliitiline kultuur on ründav, emotsionaalne või ülikiire, jääb ka hea õigusloome ruum kitsamaks. Asekanter sõnul tulid mõned ministrid *selgelt seisukohaga, et ametnikud on lollid ja vastikud ning neile tuleb koht kätte näidata.* Riigikogu liikmete poolt kirjeldatakse samal ajal, et poliitika liigub tugevamalt emotsiooni suunas ja ratsionaalset argumentatsiooni jääb vähemaks.

Mitmes rollis kirjeldatakse ka kriisiloojika muutumist püsivaks vabanduseks. Riigikogu liikme sõnul on praegu *poliitika liikunud sinna, et pidevalt on kriis. [...] See on üks põhjendus, miks neid reegleid rikutakse.* Nii muutub kiireloomulisus mitte erandiks, vaid tavaliseks menetlusrežiimiks.

Õigusloome maht, keerukus ja ressursid ei ole tasakaalus

Veel üks esiletoodav mõte on see, et õigusloome mahu, keerukuse ja ressursside vahekord ei ole tasakaalus. Minister sõnastab selle struktuurset: *Täna on seadused muutunud kordades mahukamaks ja detailsemaks. Samas ei ole avalikus teenistuses inimeste arv samas proportsioonis kasvanud.* Ta lisab: *See tähendab, et samad inimesed peavad tegema kordades rohkem tööd – saja lehekülje asemel tuhat. See toob kaasa kiirustamise ja vead.*

Nõunike tasandil väljendub see nii, et palju ülesandeid on korruga, lisaks enda eelnõudele tuleb kooskõlastada ka teiste omi ning töö *jääb hakituks*.

Raskused kaasamise, selgusega

Eraldi puudutatakse kaasamise keerukust. Seda peetakse vajalikuks, kuid kiiresti liikuva, mahuka ja keerulise materjali tingimustes on seda raske teha nii, et osapooled päriselt jõuaksid sisusse süveneda. Asekantsler ütleb: *Väga keeruline on kõiki huvilisi kaasata sellisse mahus, nagu nad seda ootaksid*. Sama inimene märgib, et mõnikord on materjal nii mahukas, et kaasatavad lihtsalt *ei suutnud sellest läbi närida*.

Sellega seostub otseselt ka selguse probleem. Riigikogu liikmed kirjeldavad seletuskirju kui liiga pikki ja kantseliitlikke ning leiavad, et need peaksid olema *tunduvalt lühemad* ja inimkeelsemad: *Kui tekst ise ei ole arusaadav, jääb ka sisuline kaasamine nõrgemaks*.

Ministeeriumitevaheline ebaühtlus

Mõnes majas on olemas analüütikute tiim ja paremini kirjeldatud protsessid, mõnes on mõjuhindangu koostamine eelnõu koostaja ülesanne. Õigusloomejuht kirjeldab: *Meil teeb mõjude hindamist seesama inimene, kes eelnõu kokku kirjutab – õigusnõunik – oma parema äranägemise järgi ja täpselt nii palju, kui ta suudab ennast ette valmistada*.

Asekantsleri sõnul *ei toimi paljud ministeeriumid täna nii, et tiimis oleks analüütikud – nii on väga raske mõjusid hinnata*. Seega ei ole hea õigusloome põhimõtete rakendamine ministeeriumides ühtlase kvaliteediga, vaid sõltub konkreetse ministeeriumi töökorraldusest, juhtimisest ja meeskonna võimekusest. Sellekohast sisendit leiab ka käesoleva raporti eelnevatest lõikudest, mis kirjeldavad põhimõtete avaldumist ministeeriumi tööprotsessides.

Ülereguleerimine ja riskikartus

Lõpuks tuleb eriti kantslerite ja asekantslerite intervjuudest välja ka ülereguleerimise muster. Kõike püütakse ette ära reguleerida osalt hirmust eksimuse, kriitika või vastutuse ees. Kantsler seob selle umbusu ja diskretsiooni kartusega: kardetakse, et kui kõik pole mustvalgelt kirjas, siis tulemust ei ole. Asekantsler seob selle laiemalt süüdlase otsimise kultuuriga: *kui esimene küsimus on alati “kes vastutab?”, siis kirjutataksegi hästi palju kõikvõimalikke nõudeid, isegi teades, et neid mitte keegi mitte kunagi täitma ei hakka*. Nii tekib paradoks: õiguskindluse soov toodab keerukust, mis halvendab omakorda arusaadavust, proportsionaalsust ja rakendatavust.

Muud esile kerkinud takistajad

Lisaks eeltoodud tugevamatele muustritele joonistub sisendmaterjalist välja rida takistusi, mis ei ilmne sama laiapõhjalise ja läbiva muustrina.

Viidatakse **poliitilise info liikumise korrapäratusele**. Õigusloomejuhtide hinnangul jõuavad olulised poliitilised kokkulepped ministriumitesse sageli hilinenult või mitteametlike kanalite kaudu, mis raskendab planeerimist ja vähendab võimalust protsessi sisuliselt ette valmistada. See seostub laiemalt etteennustamatusega, mida tekitavad sagedased poliitilised muutused.

Mitmes rollis kirjeldatakse **töö killustatust ja konteksti puudumist**. Eelnõude koostamise eest vastutavad inimesed tegelevad sageli samaaegselt mitme teemaga või vahetuvad protsessi käigus, mistõttu ei pruugi neil kujuneda piisavat sisulist ülevaadet käsitletavast valdkonnast. See omakorda mõjutab nii lahenduste kvaliteeti kui ka põhimõtete järjepidevat rakendamist.

Lisaks tuuakse esile **prioriteetide hajumine**. Kui suur osa teemadest on märgistatud poliitiliselt olulistena, ei teki selget eristust, millele keskenduda, ning ressursid ja tähelepanu killustuvad. See võimendab omakorda ajasurvet ja raskendab teadlikku valikute tegemist protsessi eri etappides.

Eraldi aspektina kerkib esile ka **ettevaatlikkus ja hirm varajase kaasamise ees**. Mõned ametnikud kirjeldavad, et ideid ei soovita enne piisavat küpsust laiemalt jagada, kartes avalikku kriitikat või poliitilist vastureaktsiooni. See võib viia selleni, et osapooled kaasatakse hiljem, kui lahendused on juba suures osas paika pandud.

Lõpuks viidatakse ka **Euroopa Liidu õigusest tulenevale erisurvale**. Lühikesed ülevõtmistähtajad, andmete puudus ning vajadus tellida uuringuid loovad olukorra, kus riiklikul tasandil ei pruugi olla võimalik järgida kõiki hea õigusloome etappe samas mahus kui muude eelnõude puhul.

Eksisteerib ka positiivseid näiteid

Lõpuks tuleb rollide üleselt välja ka üks tasakaalustav tähelepanek: kõik õigusloome ei toimu kriisi, poliitilise surve või halva kvaliteedi tingimustes. Õigusloomejuhgid rõhutavad, et esineb ka **normaalset** õigusloomet, kus ühiskondlik probleem võetakse rahulikult lahti ja kaalutakse, kas üldse reguleerida või mitte. Kantslerid toovad esile näiteid, kus aitasid selge poliitiline tahe, piisav ettevalmistusaeg, analüütikute olemasolu meeskonnas, tööplaanid ja sisuline koostöö ministriga. See viitab, et kui poliitiline ajaraam, töökorraldus ja oskused on olemas, on põhimõtete järgimine täiesti võimalik.

Kokkuvõte: suuremad takistajad

Uuringu põhjal joonistub välja järgnev: hea õigusloome põhimõtteid ei peeta vaeleks ega tarbetuks, kuid nende järjekindlat järgimist takistavad süsteemsed tegurid – eeskätt ajasurve, poliitiline otsustusloogika, ebaühtlane võimekus ning see, et vastutus nende järgimise eest on hajunud.

Kõige läbivam takistus on **ajasurve**. Kiire poliitiline tempo ja lühikesed tähtajad ei arvesta õigusloome protsessi tegeliku loogikaga, mistõttu tehakse kompromisse just põhimõtete arvelt – jäävad nõrgaks probleemipüstitus, lahendusvariantide kaalumine, mõju hindamine ja kaasamine.

Teine keskne muster on **poliitiline surve ja eelotsustatud lahendused**. Sageli ei alustata probleemist, vaid poliitiliselt kokku lepitud lahendusest, mis kitsendab põhimõtete sisulise rakendamise võimalust juba lähteülesandes. Seda võimendab poliitikute ebaühtlane teadlikkus hea õigusloome põhimõtete sisust ja nende mittejärgimise tagajärgedest, mistõttu ei tajuta neid alati otsustusprotsessi toetava tööriistana. Seda toetab ka asjaolu, et põhimõtete mittejärgimise negatiivsed mõjud ei avaldu enamasti kohe, vaid viitajaga.

Kolmandaks ilmnevad selged **puudujäägid ressurssides, kompetentsis ja rollijaotuses**. Ühelt inimeselt oodatakse sageli korraka sisu-, õigus- ja analüüsivõimekust, mida praktikas ei ole võimalik tagada. See kajastub eriti mõjuanalüüsis, kus napivad andmed, oskused ja aeg ning kus menetlusloogika ise võib soodustada mõju alahindamist. Probleemi süvendavad kaadrivoolavus ja ebaühtlane pädevus.

Neljandaks on **süsteem killustunud ja vastutus hajunud**. Kuigi protsessis on mitmeid kontrollpunkte (õigusosakonnad, kantslerid, JDM, Riigikantselei, Riigikogu), ei koonu vastutus üheski punktis piisavalt, et tagada põhimõtete jõustamine. Paljude puuduste korral ei järgne menetluses sisulist tagajärge ning ka väravavahi roll jääb sageli piiratud mõjuga.

Sellega haakub kriitika JDMi rolli suhtes. Kuigi JDMi nähakse keskse standardi kandjana, kirjeldatakse selle praktikat mitmest rollist vastuolulisena – nõudlikkus teiste suhtes ei käi alati käsikäes enda tegevusega, mis nõrgestab süsteemi usaldusväarsust.

Lisaks ilmnevad **laiemad struktuursed probleemid**. Õigusloome maht ja keerukus on kasvanud kiiremini kui inimressurss, mis suurendab töö killustatust ja vigade riski. Kaasamine on ajasurve ja mahukate materjalide tõttu sageli formaalne, mida süvendab tekstide keerukas ja raskesti mõistetav keel. Ministeeriumide vahel on suured erinevused nii töökorralduses kui ka võimekuses, mistõttu ei ole põhimõtete rakendamine ühtlane. Samuti toob riskikartus kaasa ülereguleerimise, mis halvendab arusaadavust ja rakendatavust.

Lisaks esineb rida nõrgemaid, kuid korduvaid takistusi: poliitilise info ebakorrapärane liikumine, töö killustatus ja konteksti puudumine, prioriteetide hajumine, ettevaatlikkus varajase kaasamise ees ning Euroopa Liidu õigusest tulenev ajasurve.

Samas toovad kõik rollid esile ka toimivaid näiteid. Kui on piisav aeg, analüütiline tugi, selgem töökorraldus ja realistlik tempo, on hea õigusloome põhimõtete järgimine võimalik.

Kokkuvõttes: nõutakse kvaliteeti, kuid protsessi ajaraam, töökorraldus ja vastutusjaotus ei loo selleks vajalikke eeldusi.

AREN DAMISE VÕIMALUSED

Käesolev peatüki uurimisteemad on järgnevad:

- Millised eeldused soodustaksid hea õigusloome põhimõtete tulemuslikumat rakendamist?
- Kuidas juhid ja poliitikud kujutavad ette ideaalset õigusloomeprotsessi ning milliseid muutusi või lahendusi nad peavad vajalikuks selle kvaliteedi ja toimivuse parandamiseks?

Uuringus osalejad ei pakkunud välja terviklikke lahendusi, kuid nende sisendist joonistub arusaam, milliseid muutusi peetakse vajalikuks, et hea õigusloome põhimõtted paremini toimiksid.

Selles peatükis on need ettepanekud koondatud ja järjestatud selle alusel, millised teemad kordusid eri rollirühmades ja mille osas tekkis suurem ühisosa, ning liigutakse edasi kitsamate ja üksikumate ettepanekute juurde. Selline lähenemine aitab paremini mõista, millised arengusuunad on intervjueeritute hinnangul kõige olulisemad.

Protsessi lihtsustamine

Kõige laiemalt ja läbivamalt – nii ministrite, Riigikogu, kantslerite kui ka nõunike tasandil – toodi esile ettepanekud, mis puudutavad protsessi lihtsustamist, etappide kriitilist ülevaatamist ning paremat arvestamist aja ja ressursiga.

Kantslerite ja asekanterite tasandil tehti korduvalt ettepanek vaadata üle, millised protsessi etapid on tegelikult vajalikud. See hõlmab nii analüüside mahu piiramist kui ka korduvate tegevuste vähendamist. Analüüside puhul peeti silmas eelkõige olukordi, kus neid küsitakse hilises faasis juurde või korduvalt üle, sealhulgas põhiseaduslikke analüüse, mis venitab protsessi ja koormab osapooli. Samuti toodi esile, et keeleteoimetust ei peaks tegema igas etapis eraldi, vaid pigem lõpus, kui tekst on sisuliselt kokku lepitud. Nagu üks asekanter sõnastab: *Peab hindama, kas kõik need etapid selles protsessis on alati mõistlikud ja vajalikud, mida rakendatakse.*

Sama loogika kandub ka kooskõlastusprotsessi. Ühelt poolt tehakse ettepanek piirata teises kooskõlastusringis tehtavaid märkusi normitehniliste küsimustega, teisalt nähakse võimalust sellest etapist üldse loobuda, kui see protsessi venitab.

Ajakasutuse poolel tuuakse esile vajadus siduda otsused realistliku ajaraamiga. Selleks pakutakse välja ajakalkulaatori kasutuselevõtt (juba kasutusel vähemalt ühes

ministeeriumis), mis aitaks teha nähtavaks, millal tuleb protsessiga alustada, et soovitud tähtajani jõuda. Nagu üks kantsler kirjeldab: *Kui soovitakse, et 1. jaanuaril jõustuks regulatsioon, siis peaks süsteem näitama tagasiulatuvalt, millal tuleb alustada. Kui tähtaeg on möödas, tuleb lõpetada ametnike surveamine.*

Lisaks rõhutatakse, et ressursi ja töömahu piirangud tuleb protsessi kujundamisel selgelt arvesse võtta ning et protsessi etappide maht peaks sõltuma teemast, mitte olema alati ühesugune. Riigikantselei esindaja seob selle otseselt ajasurvega: *Paljudes teemades me peame asju tegema palju kiiremini.*

Lisaks tuuakse välja praktilised lihtsustused, nagu infosüsteemide kasutusmugavuse parandamine.

Poliitikute teadlikkuse tõstmine

Mitmel tasandil – nii kantslerite, Riigikogu kui ka JDM vaates – tõsteti esile vajadus parandada poliitikute, sh ministrite arusaama õigusloome protsessist.

Korduvalt toodi välja, et poliitikutele tuleks selgemalt lahti seletada, mida tähendab kvaliteetse õigusakti loomine ning millised ajaraamid sellega kaasnevad. Nagu üks kantsler sõnastab: *Teaksin puust ja punaseks selgeks, mida tähendab kvaliteetse õigusakti loomine – eriti neile, kes pole õigusloomega kokku puutunud.*

Sama mõtet väljendas ka JDM esindaja, rõhutades, et põhimõtete järgimise vajadust tuleks poliitikutele selgitada nende enda huvide kaudu – lühiajalised kiired lahendused võivad hiljem tuua soovimatuid tagajärgi ja töötada algse eesmärgi vastu.

Lisaks toodi Riigikogu tasandil esile vajadus pakkuda uutele ministritele süsteemsemat sisseelamist, näiteks käsiraamatu toel.

Samas ei olnud selles küsimuses täielikku üksmeelt. Ministrite tasandilt toodi välja, et teadlikkuse tõstmise asemel tuleks keskenduda selgematele reeglitele: *Lahendus ei ole selles, et teeme rohkem teavitustööd. Lahendus on selles, et me kehtestame selgemad reeglid.*

JDM kui suunaja ja praktiline tugi, mitte ainult kontrollija

JDMi rolli käsitlesid nii nõunikud, kantslerid kui ka asekantslerid, tuues esile vajaduse liikuda pelgalt kontrollivast rollist rohkem suunava ja praktiliselt toetava rolli poole.

Nõunike tasandil rõhutati, et tagasiside peaks sisaldama konkreetseid lahendusi, mitte ainult hinnangut: *Kui ütlete lihtsalt 'ei sobi', siis peame hakkama mõistatama, mis siis sobib*. Samuti toodi välja vajadus selgemate näidete järele: *Kui ma oleks osanud, siis ma oleks juba ju nii teinud*. Lisaks tehti ettepanek, et tagasisides võiks tuua välja ka hästi tehtud aspektid. Sellega seoses mainiti ka ideed kasutada õigusloome kvaliteedi nähtavaks tegemiseks erinevaid hindamisviise, näiteks HÕLP (hea õigusloome põhimõtete) indeksit.

Kantslerite tasandil lisandus ettepanek, et JDM peaks ka ise järjepidevalt järgima samu põhimõtteid, mida teistelt eeldab ja olema eeskujuks.

Sama teema raames toodi esile ka vajadus piirata teises kooskõlastusringis tehtavaid sisulisi märkusi, et vältida teemade uuesti avamist hilises etapis.

Juhtimine ja poliitiline kultuur

Nii õigusloomejuhtide kui ka poliitilise tasandi vaates toodi esile, et õigusloome kvaliteedi parandamine eeldab selgemat ja teadlikumat juhtimist.

Korduvalt rõhutati, et põhimõtete järgimine ei teki iseenesest, vaid eeldab selget suunaseadmist vastutavatelt tasanditelt: *tegelikult peaks rääkimine toimuma ülalt alla... siis on tal suurem mõju*.

Sellega seoses toodi esile vajadus juhtimistasandi kokkulepeteks (nii kantslerite kui ka riigikantselei tasandil), et tagada ühetaoline lähenemine ja vältida olukordi, kus põhimõtete rakendamine jääb ebaühtlaseks.

Poliitilise tasandi vaates seostub see peaministri ja ministrite rolliga. Rõhutati, et suuna andmine ja prioriteetide seadmine on poliitilise juhtimise ülesanne ning sellest sõltub, kui järjekindlalt õigusloome põhimõtteid tegelikult järgitakse.

Samuti toodi esile, et ministritel on roll mitte ainult otsuste tegemisel, vaid ka valdkonna juhtimisel – sealhulgas selle määramisel, milliseid strateegilisi mõõdikuid jälgitakse.

Pädevus ja tööjaotus, juhendmaterjal

Pädevuse ja tööjaotuse küsimus tõstatas mitmel tasandil – nii ministrite, kantslerite kui ka nõunike vaates. Ministri tasandil rõhutati vajadust kaasamisele spetsialiseerunud ametnike järele.

Kantslerite tasandil tehti ettepanek kaasata mõju hindamisse rohkem analüütikuid ja andmeteadlasi ning kirjeldada seda osa juhendites nende enda meetodika kaudu:

analüütikud peaksid ise mõtestama ja lahti kirjutama mõju hindamise poole. Samuti toodi esile vajadus täpsemateks juhisteks finantsmõjude hindamisel.

Nõunikud viitavad vajadusele ühtlustada nii alusandmestik kui ka juhised: *Teeks kõigepealt korda oma avaliku teabe seaduse. See on kõikide andmekogude aluseks. Niikaua kui see on segi, tulevadki iga nädal uued positsioonid ja keegi midagi aru ei saa.*

Nõunike tasandil rõhutati ka, et protsessis peaksid osalema inimesed, kellel on vajalikud baasoskused: *Alustagem kirjaoskusest, et oskad mõtteid väljendada, kirja panna, miks on norm vajalik, mis muutuse toob ühiskonda.*

Keel ja arusaadavus

Õigusaktide ja juhendite keele lihtsustamise vajadus tuli esile nii Riigikogu, Riigikantselei esindaja kui ka kantslerite tasandil.

Riigikantselei esindaja rõhutas vajadust kirjutada eelnõud lihtsamalt ja selgemalt, samas kui Riigikogu tasandil kirjeldati tänast olukorda tekstiloomes nii: *Kui sa oled jurist, oled oma normides kinni, sa kirjutad, jumalast ideaalne tekst sinu arvates, ja siis tuleb sul tädi Maali ja vaatab, mis kurat, üks lause 5 rida!*

Kantslerite tasandil tehti ettepanek muuta hea õigusloome tava sõnastus vähem bürokraatlikuks: *Kirjutaks hea õigusloome tavast kogu sõnade vahu välja. Nii vähe bürokraatlikuks kui võimalik.*

Lisaks toodi esile vajadus kujundada norme arusaadavamalt, mitte ainult tehniliselt korrektselt.

Tehisaruru ja tehnoloogia kasutamine

Tehnoloogia ja tehisaruru kasutamise ettepanekud tulid esile nii ministrite, Riigikogu kui ka kantslerite tasandil. Ministrite tasandil rõhutati, et *tehnoloogiliste vahenditega on võimalik need asjad teha oluliselt kiiremini ja kvaliteetsemalt.*

Riigikogu tasandil nähti tehisaruru abivahendina teksti arusaadavamaks muutmisel. Kantslerite tasandil toodi esile tehisaruru mõju hindamise mudeli arendamine.

Asekantslerite tasandil nähti võimalust lihtsustada VTK-ga seotud tööd tehnoloogiliste lahendustega nagu poolautomaatne tööriist, kus etteantud vormil kirjeldatakse ideed ja kuhu saab linkida olemasolevad eelnõu ja määrused jms. Õigusloomejuhid aga tõid näiteid, kuidas juba praegu on mõnes ministeeriumis kasutusel omaalgatuslikult loodud tehnoloogilised

lahendused õigusloomeprotsessi ajakava automaatseks arvestamiseks ning VTK loomiseks.

VTK roll ja kasutus

VTK rolli ja kasutust käsitleti nii ministrite, Riigikogu kui ka kantslerite tasandil, tuues esile vajaduse muuta selle mahtu ja täpsustada rakendamist.

Ministri tasandil pakuti, et protsess võiks alata lühikesest ideekirjeldusest, mis käivitab kaasamise: *kõigepealt pannakse kirja idee ja see võib olla lihtsalt ainult kahel leheküljel ja selle idee pealt kohe algab kaasamisprotsess, ilma et oleks tehtud mingit mõju või alternatiivide kaalumist.*

Riigikogu tasandil toodi esile vajadus vähendada VTKde arvu ning suunata rohkem rõhku eelnõu faasis tehtavale mõjude analüüsile.

Kantslerite tasandil rõhutati, et VTK kasutus peaks sõltuma juhtumist ja mahust: *Peaks hästi järgi mõtlema, millal VTK-d ikkagi tegelikult vaja on.*

Koostöö ja kaasamine

Koostöö ja kaasamise teema tuli esile nii Riigikogu, Riigikantselei kui ka kantslerite tasandil. Riigikantselei esindaja rõhutas vajadust parandada ministeeriumide vahelist koostööd ning vähendada venivaid kooskõlastusi: *Tegelikult peaks ikkagi koostööd olema palju rohkem.*

Kantslerite tasandil tehti ettepanek kaasata varasemas etapis institutsioone, kes hiljem annavad hinnanguid või rakendavad õigust: *võibolla oleks tark ikkagi enne need probleemid läbi rääkida.*

Riigikogu tasandil juhiti tähelepanu sellele, et kaasamine ei tohiks olla formaalne: *kaasamine ei ole nuhtlus, see on väärtuslik, nii me tegelikult saame Eesti ühiskonna jaoks sobivama lahenduse, kui osapooled on ära kuulatud, kaasa mõeldud, sisuliselt arvesse võetud neid asju, mille osas siis kokkuleppele jõutakse, kompromiss saavutatakse.*

Kokkuvõtte arendamise võimalustest

Intervjueeritute ettepanekud koonduvad mitme selge arengusuuna ümber.

Kõigepealt tõuseb esile vajadus lihtsustada õigusloome protsessi. Selle all peetakse silmas etappide kriitilist ülevaatamist ning protsessi sidumist realistliku aja ja ressursiga. Sama suunda toetab ka VTK ümbermõtestamine: selle kasutus peaks olema paindlikum st lihtsustatum ja vähendatud mahuga.

Eraldi teemana käsitletakse poliitikute teadlikkuse tõstmist. Intervjueeritute hinnangul on vaja, et poliitikud mõistaksid paremini õigusloome protsessi loogikat, ajakulu ja kvaliteedinõudeid, sest just nende arusaam mõjutab otseselt seda, kui palju ruumi jääb põhimõtete tegelikuks järgimiseks.

Omaette arengusuunana tuuakse välja JDM rolli täpsustamine. Ootus ei ole ainult kontrollile, vaid ka sisulisele suunamisele, praktilisele toele ja eeskuju näitamisele. Sellega haakub vajadus, et tagasiside oleks konkreetsem, aitaks edasi liikuda ja ei piirduks üksnes puuduste esiletoomisega.

Sellest eraldi rõhutatakse juhtimise ja poliitilise kultuuri tähtsust. Õigusloome kvaliteet sõltub intervjueeritute hinnangul selgest juhtimisest ja ühtsest suunast, mis peab tulema juhtkonna ja poliitilise tasandi poolt.

Järgmise teemana käsitletakse pädevust, tööjaotust ja juhendmaterjale. Vaja on selgemat rollijaotust, rohkem spetsialiseerumist ning paremaid töövahendeid ja juhiseid, mis toetaksid põhimõtete tegelikku rakendamist.

Tehnoloogiat ja tehisarut näetakse võtmelahendusena, mis võimaldab luua praktilisi tööriistu (nt mõjuanalüüs, VTK, ajaplaneerimine), et kiirendada protsessi ja tõsta kvaliteeti.

Lisaks tuuakse välja veel mõningaid arenguvõimalusi, näiteks vajadus lihtsama ja arusaadavama keele järele ning rõhutatakse, et koostöö ja kaasamine peaksid olema varasemad ja sisulisemad.

Kokkuvõttes näevad intervjueeritavad arenguvõimalusi eelkõige protsessi lihtsustamises, poliitikute teadlikkuse kasvatamises, selgemas juhtimises, paremas tööjaotuses, JDM rolli täpsustamises ning tehnoloogiliste tööriistade kasutamises.