

## Hille Hinsberg: tarka reeglit ja poliitilist tahet!

18.07.2011



**Just eelnõu koostamise käigus, lahenduste, riskide ning vaidlusteemade kohta on tarvis võimalikult avatult infot jagada, kirjutab Hille Hinsberg, (Poliitikauuringute Keskus Praxis).**

Justiitsminister on välja öelnud tugeva sõnumi, et õigusloome on edaspidi aeglasem ja suunatud konsensusele (07.07 Postimees. Kristen Michal: kuidas moos kommi sisse saab). Ta lubab, et oodata on rohkem analüüsi, arutelu ja kaasamist. Nendest nn pehmetest teemadest on ka enne valitsuse ja riigikogu liikmete seas räägitud, kuid pigem pidupäevakõnedes.

Kodanikuühiskonnas loomulikke põhimõtteid rakendatakse riigiasjade ajamisel seni veel «vabatahtlikult» ehk entusiastlike ametnike poolt. Seepärast on ministri ettepanek tähelepanuväärne ja tekitab huvi, kuidas lubadused hakkavad väljenduma igapäevases praktikas?

Õiguspoliitika arengu laiem eesmärk on ministri sõnul avatud ja läbipaistev ühiskond. Konkreetsem plaan on luua parema kvaliteediga seadused, mille põhjused ja tagajärjed on rahvale arusaadavamad. Ministri seisukohad haakuvad hea õigusloome tavaga, mille koos Teenusmajanduse Kojaga pakkus oma artiklis välja Allar Jõks (20.06 Postimees. Allar Jõks: hea õigusloome retsept).

Mõlemad – nii minister kui kodanikuühenduse esindaja – rõhutavad hea õigusloome põhimõttena arvestamist avalike huvidega ning kaasamist kui avalike huvide väljaselgitamise viisi. Edasiste sammudena tegid mõlemad ettepaneku kehtestada kaasamisele selged reeglid, mida tunnustaksid ja järgiksid nii poliitikud, ametnikud kui huvigrupid. Soovitused või reeglid?

Kaasamise põhimõtted ehk hea tava on olemas alates 2005. aastast, kuid senini soovituslik – seega soovi korral ka välditav. Ükskõik, kas põhjuseks on ametniku kiire töötempo, poliitikutepoolsed plaanimuutused, tahtmise või oskuste puudumine või hirm erinevate arvamuste ees. Kardetakse, et kaasamine teeb otsustamise keerukamaks – mida rohkem on kaasaráakijaid, seda rohkem on arvamusi ja seda raskem on nende vahel konsensust leida.

Peljatakse, et kaasamisel peab tegema kompromisse niikaua, kuni tulemus saab küll kõiki rahuldav, kuid hambutu. Ametnik soovib vältida lõputut jutuveeretamist ning teravate lahkarvamuste toomist meedia areenile. Poliitik tahab tulemust võimalikult kiiresti ja tõhusalt. Nii kujunebki harjumus teha otsused ära kitsamas ringis, kolleegide keskel. Sellise tegevusloogika muutmiseks on vaja selgeid aluseid tegutsemiseks, mis kehtiksid kõigile – nii ministriumide kui kohalike omavalitsuse ametnikele ning ka poliitikutele riigikogus, valitsuses, volikogudes.

Just eelnõu koostamise käigu, erinevate lahenduste, riskide ning vaidlusteemade kohta on tarvis võimalikult avatult infot jagada.

Seda põhimõtet aga ei toeta senine kommunikatsioonitraditsioon, mille esmaseks ülesandeks on otsustest ja seadustest teavitamine valdavalt siis, kui need otsused on juba tehtud. Kuigi ka tagantjärele antud põhjalikud selgitused on vajalikud, pole see avatuse ja usalduse tekkimiseks piisav. Infot on vaja jagada kogu protsessi jooksul, ning võtta vastu tagasisidet ja ka kriitikat.

Infost ei piisa, enam avalikku arutelu Kuigi ministri artiklis on juttu läbipaistvusest, pole pakutud lahendusi, kuidas õigusloomet ja muid riigi otsuseid saaks läbipaistvamaks teha. Oleme harjunud, et ametiasutuste toodetud info on üldjoontes avalik. Küsimus tekib aga, millist infot seaduse kohta avaldatakse selle koostamise eri etappides – alates plaanimisest kuni vastuvõtmiseni.

Nagu justiitsministri artikli kommentaaris viitab riigikogu liige Indrek Saar, pole neid eelnõusid kuigi palju, mis oleks aruteluks esitatud juba kavatsusena – kui ministeerium põhjendab, miks plaanitavat õigusakti vaja on ja keda see mõjutab.

Ministeeriumide veebilehtedel ei leia rubriiki pealkirjaga «Õigusaktid: teoksil, kavas», vaid pigem viiteid hulgale seadustele, mis juba meie elu reguleerivad. Muide, avaliku teabe seaduse kohaselt võib eelnõu selle loomise käigus kuulutada hoopis AK-ks (asutusesiseseks kasutuseks), kuni see on saanud juhtkonna kinnituse, et eelnõu on valmis ja saadetakse teiste ametkondadega kooskõlastamiseks.

Siis on aga hilja koguda erinevaid arvamusi, sest eelnõu on juba nii küps, et seda ootab ees kas heakskiit valitsuses või poliitiline debatt riigikogus. Seega – arutelu toimub küll, kuid ametnike (ja poliitikute) vahel.

Isegi kui AK templit ei kasutata, pole ametnikul mingit kohustust ega nõuet eelnõud selle koostamise käigus kabinetist välja saata ega huvigruppidega arutada. Muidugi seda tehakse, kuid otsuse kaasamise kohta teeb iga ametnik oma parima äranägemise (ja ehk ka soovitusliku kaasamise hea tava) järgi.

Praxise eelmisel aastal tehtud valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüsist selgus, et kaasamise tase ja tulemuslikkus on kõikumine nii ministeeriumide võrdluses kui ka ühe ministeeriumi sees eri teemade puhul. Kuna aga kaasamine on osa poliitikategemisest ja õiguse loomisest, peab see olema läbipaistvalt ja hästi korraldatud ühtlaselt igal pool. Praegusele siin-seal leiduvale heale praktikale tuleb vaid kõrgemalt poolt õlg alla panna.

### **Põhimõtted argipäevatõesse**

Selgeks märgiks hea õigusloome põhimõtete elluviimisest oleksid kindlad juhised ehk menetlusreeglid. See tähendab, et kirjeldatakse ametniku töö käiku õigusakti ettevalmistamisel – ikka lihtsalt, selgelt ja kodanikule arusaadavalt, nagu õiguspoliitika arengusuundades soovitatakse. Reeglite järgi saaksid ka kodanikud ametnike tööd ja õigusloome headust hinnata. Nii jõuaksid kenad põhimõtted argipäevas elluviimiseni.

Loodame, et otsustamise reeglite ja töökäigu kirjapanek ei takerdu juriidilistesse ja riigihalduslikesse vaidlustesse, ei suubu kontseptsioonidesse ega kabinetites kooskõlastamisse. Lisaks valitsuskabinetile tuleb justiitsministril ka ametnikud nõusse saada. Ühelt poolt tuleb neile luua selge alus tegutsemiseks, teisalt vältida reeglitega ülepingutamist. Selleks ongi vaja kõva kätt ehk kindlat poliitilist tahet heade põhimõtete järjekindlaks rakendamiseks.

See, et valitsuse liige ja kodanikualgatus väljendavad sarnaseid seisukohti ning kutsuvad üles diskussioonile, on iseenesest hea märk. Hoiame põialt, et ministri ja teiste otsustajate õhin kestab, kuni hea õigusloome ja kaasamise põhimõtted on valitsemise praktikas juurdunud.