

## **Teadlaste ja ekspertide kaasamine õigusloomeprotsessis**

### **Millal kaasata teadlasi ja eksperte**

Poliitikakujundamise ja õigusloomeprotsess koosneb mitmest etapist ([vt lähemalt](#)). Teadus saab toetada poliitikakujundamist olulisel määral ning eksperte ja teadlasi võib kaasata igas etapis. Teadlaste ja ekspertide kaasamine aitab poliitikakujundajatel omandada teadmisi, mida saab kasutada probleemi mõtestamiseks ja valikute kaalumiseks. Teadus aitab lahti seletada ühiskondlikke nähtusi ning annab uut kvaliteetset teavet selle kohta, kuidas lahendada ühiskonnas kerkinud probleeme. Teaduslik teadmine laiendab valikute välja ja aitab võrrelda kerkinud probleemide võimalikke alternatiivseid lahendusi.

Teadlased ja eksperdid saavad abistada nii õigusloomeprotsessile eelnevates etappides (ettevalmistus) kui ka õigusloomeprotsessi käigus, näiteks alternatiivide võrdlemisel, mõjuanalüüsi koostamisel, aga ka järelhindamise puhul.

Vajadus teadlaste ja ekspertide kaasamise järele sõltub probleemi iseloomust, mahukusest ja võimalikust mõjust. Piisav põhjus teadlasi ja eksperte kaasata on ka see, kui lihtsalt tuntakse vajadust uude kvaliteetse sisendinfo järele selleks, et õigusloomeprotsess oleks rohkem teadmuspõhine. Koostöö teadlaste ja ekspertidega on vajalik olukordades, kus otsuse langetamiseks ei leidu piisavalt alusandmeid või kui ei osata konkreetse teema kohta andmeid ja materjali leida. Lisaks saavad teadlased ja eksperdid olla abiks olukordades, kus teema kohta on tehtud palju uurimistööd ja leidub rohkelt andmeid, ent tulemused on mitmeti tõlgendatavad.

Juhendis on keskendutud viisidele, kuidas on võimalik teha koostööd teadlaste ja ekspertidega õigusloomeprotsessis.

### **Ministeeriumi tugi teadlaste ja ekspertidega koostöö plaanimisel**

Ministeeriumid toetavad koostööd ning suhtlust eelnõu koostaja ning teadlaste ja ekspertide vahel. Siin on oluline roll ministeeriumide teadusnõunikel, kes saavad vahendada teadlaste ja ekspertide kontaktandmeid, nõustada asjakohaste teadustööde leidmisel, aidata sõnastada uurimisprobleeme jne. Peale aktiivse suhtluse ja koostöö toetab teadmuspõhise poliitikakujundamise eesmärgini jõudmist see, kui ministeeriumid võimaldavad koolitusi, mis aitavad arendada eelnõude koostajate andmekirjaoskust, samuti oskust uurimisprobleeme sõnastada ja infootsingute tegemiseks andmebaase kasutada.

### **Õigusloomeprotsessi teadmuspõhisuse suurendamise võimalused**

#### Andmete kasutamine

Andmete kasutamine on osa teadmuspõhisest poliitikakujundamisest. Eelkõige oleme harjunud nägema andmeid eelnõu väljatöötamiskavatsuses või seletuskirjas, kus need aitavad selgitada probleemi olemust, kirjeldada soovitud eesmärki, määrata sihtrühma suurust, hinnata suundumusi ajas jpm. Seega on andmed hea vahend, et kirjeldada hetkeolukorda, ja neid kasutades on võimalik koostada prognoose, mudeleid, leida seoseid jne. Arvandmed loovad eelduse võrdluse tegemiseks kas ajas, eri asjaosaliste (riikide, asutuste, ühiskonnagruppide) vahel või alternatiivsete õiguslike lahenduste võrdlemiseks. Hea

Ülevaate analüüsimeetoditest annab Tartu Ülikooli koostatud [sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas](#).

Alati saavad keerulisemate analüüside koostamisel abistada ministeeriumi analüütikud, kes valdavad vajalikke meetodeid. Mõningad andmed on avalikult kättesaadavad ja tasuta kasutamiseks. Tuleb aga arvestada, et asutused võivad andmete kasutamise eest küsida tasu. Teadlaste ja ekspertide abiga on võimalik koostada keerukamaid analüüse muudatuste väljatöötamise või mõjuanalüüsi tarbeks.

Näiteid andmebaasidest ja rakendustest:

[Statistikaameti andmebaas](#)

[Statistikaameti rakendused](#)

[Eesti avaandmete portaal](#)

[Eurostati andmebaas](#)

[Eurostati visualiseerimise tööriistad](#)

[OECD andmebaas](#)

[WHO andmebaas](#)

[Euroopa Sotsiaaluuringu andmestikud](#)

## Uuring

Koostöös teadusnõunikega saab tuvastada, kas soovitud andmeid on juba kogutud<sup>1</sup>. Ka on enne andmekogumise tellimist mõttekas pöörduda nt Statistikaameti või uuringufirmade (nt Emor, Turu-uuringute AS, Norstat Eesti AS, OÜ Saar Poll jne) poole ning uurida olemasoleva teabe ja kogutavate andmete kohta. Alati ei pruugi olla kõik kogutud andmed avaldatud andmebaasides ning päringu teel on võimalik välja selgitada, kas vajaminevaid andmeid on juba kogutud ning võimalik kasutada. Lisaks saab uurida võimalust lisada küsimused mõne uuringufirma kavandatavasse uuringusse, et saada andmeid eraldi andmekogumist korraldamata (nt Omnibussi küsitlused).

Uuringu tellimisel tuleks lähtuda oma ministeeriumi töökorraldusest, sõltuvalt uuringu mahust ja maksumusest võib olla vaja korraldada hange. Vastutav nõunik saab otsese juhi kaudu teavet selle kohta, milline on protseduur uuringu tellimiseks ministeeriumis. Ettevalmistusjärgus tuleb täpsustada uuringu lähteülesanne, uurimisküsimused ja eesmärk. Samuti võib täpsustada andmekogumise meetodeid. Ka siin saavad abiks olla teadlased ja eksperdid, kes oskavad soovitada parimat meetodit. Uuringu tegemiseks vajalikud andmed on võimalik koguda otse andmeallikast küsitluse või monitooringu teel (primaarne andmekogumine) või kasutades juba olemasolevaid andmebaase või uuringuid (sekundaarne andmekogumine). Peale teadlaste ja ekspertide saab selles etapis vajadusel pakkuda abi ministeeriumi teadusnõunik või sarnasel ametikohal töötav ametnik.

Ühtlasi annab koostöö teadlaste ja ekspertidega võimaluse rakendada innovatiivseid meetodeid, nagu näiteks katsetamine, nügimine, välearendus. Ja lisaks on võimalik läbi viia vaatlusi, eksperimente jms koostöös teadlaste ja ekspertidega. Samuti tasub koostöös ülikoolidega kaaluda ka tudengite kaasamist.

---

<sup>1</sup> Euroopa Komisjoni teadustalituse [Joint Research Centre \(JRC\) kodulehelt](#) on võimalik leida sõltumatuid teadusuuringuid ja teaduslikke nõuandeid, mis toetavad EL-i poliitikakujundamist.

### Konsulterimine ja töörühmad

Kui probleemi lahendamiseks ei ole vältimatult vaja kogutud andmeid, võib uuringu asendada konsulteerimise või eksperthinnanguga. Viimane võib olla kasulik sellistes olukordades, kus huvirühmade nägemus erineb kavandatavast lahendusest ja üksmeele saavutamine on keeruline.

Konsulterimiselgi saavad aidata ministeeriumide teadusnõunikud. Konsultatsioon õnnestub suurema tõenäosusega, kui enne on probleemid või lahendused, mille kohta soovitakse teadlaste ja ekspertide arvamust, selgelt kindlaks määratud. Teadlaste ja ekspertidega kokkuleppel on oluline ka konsultatsioonide puhul viidata väljatöötamiskavatsuses ja eelnõu seletuskirjas teadlaste ja ekspertide panusele. Lisaks, nende panuse kohta tuleb neile õigusloomeprotsessi käigus anda tagasisidet.

Veel on võimalus moodustada töörühm või nõuandev kogu, kui koostööd vaja teha pikemat aega. Töörühmad on mõistlik moodustada suuremate ja mahukamate muudatuste kavandamise korral.

### Roteerumine

Üks võimalus teadlaste ja ekspertidega koostööd tugevdada on roteerumine. Roteerumise käigus on võimalik teadlasel või valdkonna eksperdil asuda tööle ministeeriumis.

Roteerumine võib olla nii lühiajaline kui ka pikaajaline sõltuvalt (rahalistest) võimalustest ning vajadusest.

### **Viitamine**

Kasutatud materjalidele ja konsultatsioonidele tuleb väljatöötamiskavatsuses ja eelnõu seletuskirjas viidata.

Kui andmed või uuringud on üksnes ametkondlikuks kasutamiseks, tuleb väljatöötamiskavatsuses ja seletuskirjas nimetada olulisemad järeldused. Viitamise hõlbustamiseks on Justiitsministeerium koostanud viitamise juhendi, millest saab teada, kuidas vormistada viiteid erinevatele allikatele.