



Õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi üldkirjeldus



**Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond**



Eesti tuleviku heaks

Tallinn 2008

Õigusloome ja õiguskeele talitus
Õiguspoliitika osakond

Justitsministeerium

Väljaandja:
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn
Telefon: 6 208 100
Faks: 6 208 109
e-post: info@just.ee

Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub Justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma Justiitsministeeriumi eelneva kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.

Sisukord

SISSEJUHATUS.....	5
1. ÕIGUSAKTIDE MÕJUDE ANALÜÜSI OLEMUS	7
1.1. ÕIGUSAKTIDE MÕJUDE ANALÜÜSI OLEMUS JA EESMÄRK	7
1.2. ÕIGUSAKTIDE MÕJUDE ANALÜÜSI VAJALIKKUS	8
2. MÕJUDE ANALÜÜS ÕIGUSLOOME KVALITEEDI ÜHE ALUSENA.....	11
2.1. ÕIGUSLOOME KVALITEEDI INDIKAATORID.....	11
2.1.1. <i>Demokraatia printsiip</i>	13
2.1.2. <i>Õigusriikluse printsiip</i>	13
2.1.3. <i>Võrdsuse printsiip</i>	15
2.1.4. <i>Kokkuvõte. Eesti õigusloome kvaliteedi indikaatorid</i>	15
2.2. ÕMA INDIKAATORITE JÄRGIMINE VALDKONDA REGULEERIVATES ÕIGUSAKTIDES.....	16
2.2.1. <i>Vajalikkus</i>	17
2.2.2. <i>Sobivus</i>	18
2.2.3. <i>Proportsionaalsus e mõõdukus</i>	18
2.2.4. <i>Avatus</i>	19
2.2.5. <i>Vastutus</i>	21
2.3. KOKKUVÕTE.....	21
3. MILLISTELE ÕIGUSAKTIDELE, MILLISES ULATUSES MÕJUDE ANALÜÜS?	23
3.1. ANALÜÜSI EESMÄRK	23
3.2. EESTI SENINE PRAKTIKA	23
3.3. VÄLISRIIKIDE KOGEMUSED.....	24
3.4. ERIALAKIRJANDUSE ÜLEVAADE	25
3.5. ESIALGSED SOOVITUSED.....	26
3.5.1. <i>Millistele õigusaktidele ÕMA</i>	26
3.5.2. <i>Proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine</i>	26
4. ÜLEVAADE ÕMA-S KASUTATAVATEST MEETODITEST	29
4.1. MÕJUDE ANALÜÜSI STRUKTUUR.....	29
4.2. ÕMA PROTSESS.....	30
4.2.1. <i>Analüüsi kulg</i>	30
4.2.2. <i>Analüüsi maht ja põhjalikkus</i>	31
4.3. ANALÜÜSI ETAPID	32
4.3.1. <i>Probleemide ja eesmärkide püstitamine, vahendite valimine</i>	32
4.3.2. <i>Mõjude määratlemine ja alternatiivide võrdlemine</i>	35
4.3.3. <i>Majanduslikud, sotsiaalsed ja keskkonnamõjud</i>	37
4.3.4. <i>Tagasiside kogumine ja järelevalve</i>	37
4.4. ANDMETE KOGUMISE JA ANALÜÜSI TEHNIKAD	38
4.4.1. <i>Andmete kogumine</i>	38
4.4.2. <i>Andmete analüüs</i>	40
4.4.3. <i>Mõjude analüüsi valmistehnikad</i>	41
5. ÕMA KORRALDUS	42
5.1. EESTI SENISE ÕMA PROTSESSI KIRJELDUS.....	42
5.2. VÄLISRIIKIDE KOGEMUSED JA KIRJANDUSES ESITATUD SEISUKOHAD	43
5.2.1. <i>Kes vastutab ÕMA läbiviimise eest ja selle seotuse eest õigusloome protsessiga?</i>	43
5.2.2. <i>Kuidas on tagatud ÕMA protsessi koordineeritus?</i>	44
5.2.3. <i>Kuidas on korraldatud avalikkuse ja huvigruppide kaasamine?</i>	45
5.2.4. <i>Kuidas on korraldatud mõjude järelehindamine?</i>	46
5.3. EESTI VÕIMALIKU TULEVASE ÕMA PROTSESSI KIRJELDUS.....	47
5.3.1. <i>Kes vastutab ÕMA läbiviimise eest ja selle seotuse eest õigusloome protsessiga?</i>	47
5.3.2. <i>Kuidas on tagatud ÕMA protsessi koordineeritus?</i>	49
5.3.3. <i>Kuidas on korraldatud avalikkuse ja huvigruppide kaasamine?</i>	51
5.3.4. <i>Kuidas on korraldatud mõjude järelehindamine?</i>	53

6. ÕMA PROTSESSI OSALISTE TEADLIKKUSE JA KOMPETENTSI TAGAMINE.....	54
6.1. EESTI SENISE OLUKORRA TUTVUSTUS	54
6.2. VÄLISRIIKIDE KOEMUSED JA ETTEPANEKUD ERIALAKIRJANDUSEST	56
6.3. ETTEPANEKUD ÕMA SÜSTEEMI MUUTMISE RAAMES	57
7. MÕJUDE ANALÜÜSI SÜSTEEMI ÕIGUSLIK RAAMISTIK	59
7.1. EESTI SENISE OLUKORRA TUTVUSTUS	59
7.2. VÄLISRIIKIDE KOEMUSED JA ETTEPANEKUD ERIALAKIRJANDUSEST	59
7.3. ETTEPANEKUD ÕMA SÜSTEEMI MUUTMISE RAAMES	59
KASUTATUD MATERJALID	61
KASUTATUD KIRJANDUS	61
KASUTATUD NORMATIIVAKTID	62
MUUD MATERJALID	62
LISA 1. PUUETEGA INIMESTE SOTSIAALTOETUSTE SEADUSE VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS.	64
LISA 2. RIIGIKONTROLI AUDITI ERAKORRALISE ARSTIABI KÄTTESAADAVUS VALDKONNA ÜLEVAADE.....	66
LISA 3. ÜLEVAADE HOLLANDI, IIRIMAA, SAKSAMAA, SOOME, SUURBRITANNIA, TŠEHHI ÕMA SÜSTEEMIDEST.	68

Sissejuhatus

Analüüsi eesmärgiks on Eesti senise olukorra analüüsi, välisriikide kogemuste kirjeldamise ning erialakirjanduses tehtud ettepanekute baasil kirjeldada loodavat Eesti õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi. Seni on küll olnud olemas erinevad normitehnilised reeglid õigusaktide seletuskirjade koostamiseks, mis peaks muuhulgas hõlmama ka õigusakti vastuvõtmisega kaasnevate mõjude analüüsi, kuid on puudunud reegleid toetav süsteem, mis tagaks nende rakendamise. Nimetatud süsteemi osaks saab välisriikide kogemuste baasil eelkõige pidada riigiasutuste pädevuste täpsustamist mõjude analüüsi läbiviimisel ja selle kvaliteedi kontrollimisel, juhendmaterjalide loomist, mõjude analüüsiga tegelevate ametnike ja ekspertide koolitamist mõjude analüüsi meetodikate osas, erinevate huvigruppide kaasamise soodustamist ning mõjude analüüsi parimate praktikate väljakujundamist. Käesolev analüüs kirjeldab valikuid, mida tuleb mõjude analüüsi süsteemi loomisel langetada ja analüüsi autorite seisukohti selles osas, milline peaks olema Eesti õigusaktide mõjude analüüsi süsteem.

Justiitsministeeriumi 2007.a tööplaanis on mõjude analüüsi süsteemi loomine seotud järgmiste ülesannetega:

- 1) Ministeeriumite õigusloome protsesside kaardistamine õigusakti mõjude analüüsi toimivuse aspektist (käesoleva analüüsi üks alusdokumente);
- 2) Ministeeriumite õigusloomeprotsessis mõjude analüüsi etapi ja vajaduse määratlemine (käesoleva analüüsi üks tulemustest);
- 3) Ühtsete õigusaktide mõjude analüüsi juhendite väljatöötamine. Väljatöötatavad juhendid põhinevad käesolevas analüüsis kirjeldatud mõjude analüüsi süsteemil ja toetavad selle rakendamist.

Käesoleva analüüsi autoriteks on mõjude analüüsi süsteemi kujundamiseks moodustatud töögrupi liikmed Aare Pere, Brit Tammiste, Timo Ligi ja Uku-Mats Peedok. Töögrupi ülesandeks on käesolevale projektile järgneva detailsema süsteemikirjelduse koostamine, juhendmaterjalide koostamine ja süsteemi rakendamiseks vajalike ettevalmistuste teostamine. Käesoleva analüüsi koostamine on vajalik enne nimetatud järeltegevusi, kuna eelnevalt on vajalik saavutada mõjude analüüsi süsteemi kujundamiseks moodustatud juhtkomisjoni poolne heakskiit käesolevas dokumendis väljapakutud süsteemi üldisele kirjeldusele.

Analüüsi esimeses peatükis antakse ülevaade mõjude analüüsi eesmärgist ja vajalikkusest, tuues põgusaid näiteid ka välisriikidest, mille õigusaktide mõjude analüüsi süsteeme käesoleva analüüsi koostamisel põhjalikumalt uuriti (Holland, Iirimaa, Saksamaa, Soome, Suurbritannia, Tšehhi). Põhjalikum välisriikide mõjude analüüsi süsteemide kirjeldus on toodud analüüsis lisa nr 3 ja sellele on viidatud lühidalt ka vastavate alamteemade juures. Analüüsi teine peatükk annab ülevaate Eesti kvaliteetse õigusloome allikatest (põhiseaduslikest printsiipidest, mis on seadusloojale siduvad) ja nendest tuletatavatest kvaliteetse õigusloome indikaatoritest, mille alusel selgub õigusaktide mõjude analüüsi läbiviimise vajaduse tulenemine Eesti Vabariigi põhiseadusest. Põhjalikumalt analüüsitaksegi olemasoleva regulatsiooni piisavust põhiseaduspärase õigusaktide mõjude analüüsi läbiviimiseks. Kolmandas peatükis analüüsitakse, millistele õigusaktidele, millises ulatuses ning milliste meetoditega on vaja mõjude analüüs läbi viia, et mõjude analüüs ise oleks samuti proportsionaalne. Neljas peatükk

annab õigusaktide mõjude analüüsi käigust ja kirjeldab kasutuselolevaid andmete kogumise viise ning järelduste tegemise tehnikaid, millest Eesti tulevane süsteem peaks lähtuma (neljanda peatüki juurde kuuluvad ka lisad 1 ja 2). Viies peatükk kirjeldab mõjude analüüsi organisatorset korraldust, selle osaks olevate asutuste pädevusi, mõjude analüüsi protsessi, sh huvigruppide kaasamist ja mõjude järelhindamist (*ex post*). Kuues peatükk kirjeldab tegevusi mõjude analüüsi läbiviijate kompetentsi tõstmiseks ja koolitamiseks. Seitsmes peatükk analüüsib seniste mõjude analüüsi süsteemi kirjeldavate õigusaktide muutmise vajadust.

1. Õigusaktide mõjude analüüsi olemus

1.1. Õigusaktide mõjude analüüsi olemus ja eesmärk

Õigusaktide mõjude analüüs (ÕMA) on loogiliste sammude kogum, mis astutakse poliitikaettepanekute ettevalmistamise protsessi käigus. ÕMA käigus läbitakse järgmised etapid¹:

1. probleemi määramine – vastamine küsimustele, kus me oleme praegu ja miks me soovime midagi muuta?;
2. eesmärkide defineerimine – kus me soovime olla?;
3. peamiste poliitikavalikute arendamine – kuidas me võime sinna jõuda?;
4. poliitikavalikute mõjude analüüs – mis on võimalikud mõjud?;
5. valikute võrdlemine – milline tee soovitud eesmärgini on parim? Kas hüved õigustavad kulusid?;
6. poliitika hindamise kava üldkirjelduse koostamine – kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid?.

Sihtrühmadega konsulteerimine ja teadmiste kogumine võib toimuda kogu protsessi jooksul.

Siiski pole ÕMA näol tegemist poliitilise otsustusprotsessi asendajaga, vaid seda toetava tegevusega. ÕMA käigus kogutakse ja tutvustatakse tõendusmaterjali, mis aitab kindlaks määrata võimalikud poliitika valikud ja võrrelda nende eeliseid ja puuduseid². ÕMA on üheks peamiseks vahendiks, millega püütakse saavutada õigusloome paremat kvaliteeti (inglisekeelses kirjanduses on kasutusel ka mõiste *better regulation* ehk parem õigusloome). Parema õigusloome üldiseks eesmärgiks on heal tasemel ettevalmistatud õigusaktid, mis aitavad tõsta standardeid ja tõhusust nii avalike teenuste hulgas kui ka erasektoris³.

Parema õigusloome kontekstis seisneb ÕMA tähendus selles, et ÕMA tulemusena välditakse ebasoovitavaid mõjusid, soodustatakse poliitilisel tasandil teadmispõhise otsusetegemist ning võimaldatakse õigusloomeprotsessi käigus tuvastada sobivaimad lahendusettepanekud. ÕMA võimaldab poliitikategijatel: julgustada tegema struktureeritud ning selget oodatavate tulude ning kulude hindamist; rõhutada osapoolte kaasamise olulisust; pöörata õigeaegselt tähelepanu regulatsiooni rakendamise küsimustele; tutvustada regulatsioonide tulemuslikkuse indikaatoreid.⁴ Õigusaktide mõjude analüüsi eesmärgiks on parandada arusaama valitsuse tegevuse mõjudest reaalsele elule, sh kuludest ning tuludest; integreerida erinevaid halduspoliitika eesmärke; edendada läbipaistvust ning kaasamist; edendada valitsuse aruandekohustust⁵.

¹ Toodud etappide loetelu koos võtmeküsimustega põhineb Euroopa Nõukogu mõjude hindamise juhiste (kättesaadav http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf) ja Suurbritannia mõjude analüüsi võtmeküsimuste sünteesil (kättesaadav nt http://www.aubg.bg/sob/eliEFF/CEP/SPP_RIA/book%20pdf/ENbook.pdf).

² Impact assessment guidelines. European Commission. 15 June 2005, lk 4.

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

³ Hill, K. From red tape index to burdens barometer: The reality of better regulation. Kogumikust Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best practices in Europe., lk 15. Kättesaadav:

http://www.aubg.bg/sob/eliEFF/CEP/SPP_RIA/book%20pdf/ENbook.pdf

⁴ Ferris, T. Overview of Ireland's Experiences with RIA. OECD's Good Governance in Arab Countries Initiative: Working Group IV. Tunis, Tunisia, 16 February, 2007.

⁵ An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf> (23.11.2007).

1.2. Õigusaktide mõjude analüüsi vajalikkus

Õigusaktide mõjude analüüs aitab seega otseselt parandada õigusloome kvaliteeti. Viimane sõltub otseselt sellest, kui põhjalikku eeltööd on kavatsuse koostamise faasis tehtud. Juhul, kui enne eelnõu koostamist vastatakse olulistele küsimustele regulatsiooni vajalikkuse ja sellega kaasneva kohta, paranevad kvaliteedilt ka eelnõud ning vastuvõetavad seadused. Seeläbi hoitaks kokku ka ressursi, mida nõuab eelnõude korduv ümbertegemine eesmärgiga püüda lahendada probleeme, mida oleks saanud kohe alguses vältida⁶.

Suurbritannia kui ühe edukama ÕMA-rakendaja seisukoht on, et parema õigusloome (sh ka ÕMA) lõppeesmärgiks on luua parem keskkond ettevõtlike jaoks, võimaldada kõrgemat tootlust ja paremaid avalikke teenuseid. Valedel alustel tuginev või sobimatu regulatsioon võib tuua kaasa vastupidised tulemused:

1. luua ebavajalikku bürokraatiat;
2. suurendada ettevõtete kulusid;
3. takistada konkurentsi;
4. kahjustada väikeettevõtteid;
5. luua barjääre uute ettevõtete jaoks;
6. olla ette-ennustamatu – mis viib omakorda usalduse kaotamiseni⁷.

ÕMA üheks valdkonnaks on peamiselt ettevõtete aga ka kodanike ja avaliku sektori halduskoormuse hindamine. Hollandlaste (kes on halduskoormuse hindamises olnud seni ühed edukamad) andemete kohaselt 25%-line langus ettevõtete halduskoormuses tooks kaasa 1,7%-lise SKP kasvu Euroopa Liidus (iga liikmesriigi jaoks oleks mõju enam-vähem sarnane). Sealjuures on pikaajaline mõju suurem esialgsest, kuna halduskoormuse vähendamine soodustab täiendava kapitali kogumist ja toob kaasa lisaväärtust täiendavast uurimis- ja arendustegevusest⁸. Sellest tulenevalt võttis Euroopa Komisjon 2007.a jaanuaris vastu tegevuskava, mille kohaselt tuleks vähendada Euroopa Liidu õigusest tulenevat halduskoormust ettevõtetele 25% võrra 2012. aastaks. 2007.a 28. juunil Komisjoni presidendi poolt koostatud ülevaate kohaselt kavatseti selle saavutamiseks 2007. aastal rakendada 10 algatust, mille abil oleks võimalik vähendada ettevõtete kulusid kokku 1,3 miljardi euro võrra⁹.

Eestis on õigusloome kvaliteedi eest Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt määratud vastutama Justiitsministeerium (§ 59 lg 1). Ministeeriumi arengukavas tõdetakse, et õigusaktide mõjuanalüüs sisuliselt (Eestis) puudub¹⁰. Justiitsministeeriumi poolt koostatud ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsi ülevaate (edaspidi JM ülevaade) kohaselt iseloomustavad õigusaktide mõjuanalüüsi puudumist muuhulgas:

⁶ Justiitsministeerium. Märjukiri seaduseeelnõude väljatöötamise kavatsuste struktuurist. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10922>

⁷ Hill, K. From red tape index to burdens barometer: The reality of better regulation. Kogumikust Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best practices in Europe., lk 15. Kättesaadav: http://www.aubg.bg/sob/eliEFF/CEP/SPP_RIA/book%20pdf/ENbook.pdf

⁸ P. Tang, G. Verweij. Reducing the administrative burden in the European Union. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2004. lk 8. Kättesaadav: <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/memorandum/93/memo93.pdf>

⁹ European Commission. „Better Regulation and Enhanced Impact Assessment.“ Information Note from the President to the Commission. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2007_0926_en.pdf

¹⁰ Justiitsministeeriumi arengukava aastani 2012. lk 4. Kättesaadav: <http://www.just.ee/33313>.

1. üldsõnalised seaduseelnõude väljatöötamiskavatsused, milles ei sisaldu hinnang kaasnevatele mõjudele. Kavatsused on enamasti 1-5 lehekülge pikad, pooltel või enamatel juhtudel ei sisaldanud ei alternatiivsete meetmete kirjeldamist ega piisavat mõjude analüüsi. Juhul, kui ka mõjusid kirjeldatud oli, ei kasutatud selleks arvandmeid;
2. mõjude analüüsi ei sisalda seaduseelnõude puhul kõiki ettenähtud analüüsi etappe, kuna see teostatakse peale eelnõu väljatöötamist. Sageli piirduakse vaid analüüsi objekti kirjeldamisega, harva prognoositakse kaasnevaid mõjusid ning alternatiivsete lahenduste võrdlemist reeglina ei toimu.
3. hinnatakse ainult neid mõjusid, mille hindamine on ministeeriumi kompetentsis. Väljaspool haldusala või väljaspool omatava tehnilise teabe ringi ilmnevatele mõjudele sageli tähelepanu ei pöörata;
4. puuduvad selgelt määratletud vastutuse, kohustuste ja õiguste piirid mõjude analüüside läbiviimisel ja hilisemal kontrollimisel. ÕMA kontrolli ja koordineerimise eest vastutavad nii Riigikantselei kui Justiitsministeerium, normitehnika eeskirja järgimist kontrollib lisaks veel Riigikogu kantselei¹¹.

JM ülevaates hinnati kaheksateistkümne seaduse eelnõu seletuskirja ja kaheteistkümne seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse puhul alternatiivide ja mõjude analüüsi järgmiste tulemustega¹²:

Hinnang	Alternatiivide eristamine	Mõjude hindamine
Alternatiivse esitatud ei ole/mõjude hinnangut läbiviidud ei ole	20 seletuskirja ja väljatöötamiskavatsust (67%)	9 seletuskirja ja väljatöötamiskavatsust (30%)
Mõned alternatiivid ja mõjud on välja toodud, kuid ilma hindamiseta	8 seletuskirja ja väljatöötamiskavatsust (26%)	12 seletuskirja ja väljatöötamiskavatsust (40%)
Hinnatud on üksikuid alternatiivseid lahendusi ja osasid mõjusid	2 eelnõu ja väljatöötamiskavatsust (7%)	7 seletuskirja ja väljatöötamiskavatsust (23%)
Alternatiivide väljatoomine ja analüüs/mõjude hindamine on piisav	Mitte ühtegi eelnõu või väljatöötamiskavatsust	2 seletuskirja ja väljatöötamiskavatsust (7%)

Põhjalikum ülevaade Eesti senisest ÕMA süsteemist on toodud käesoleva analüüsi peatükkides 2.2. ja 5.1., kuid ka siin toodud andmete baasil on võimalik jõuda Justiitsministeeriumi arengukavaga sarnastele järeldustele mõjude analüüsi puudumise osas. Õigusloome halb kvaliteet võib aga muuhulgas viia nagu öeldud liigse bürokraatia loomiseni ja takistada konkurentsi. Selle iseloomustamiseks võib näiteks tuua 162 riiki hõlmava 2008.a majandusvabaduse indeksi¹³, mille edetabelis on Eesti küll kõrgel 12. kohal koondindeksiga 77,8%, kuid avaliku sektori kulutuste osas oli hinnanguks vaid 62% (tabeli juhul Hong Kongil 93,1%) ja tööjõu vabaduse osas vaid 50,3% (Hong Kongil 93,3%). Edetabeli koostajate hinnangul on avaliku sektori kulutused Eestis suured, mis võib viidata ka liigsele bürokraatiale, ja liiga ranged tööseadused takistavad uute töökohtade loomist ja tootlikkuse kasvu. Põhjalikuma ÕMA abil õigusloome kvaliteeti parandades peaks olema võimalik nendes valdkondades paremaid tulemusi saavutada.

¹¹ Ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist. Justiitsministeerium 2007, lk 112.

¹² Ibid., lk 118-119.

¹³ The Heritage Foundation. Index of Economic Freedom 2008. Kättesaadav: <http://www.heritage.org/research/features/index/index.cfm>

Sarnaseid eesmärgipüstitusi leiab ka analüüsi lisa 3 kirjeldatud välisriikide praktikast. Saksamaa valitsuse koalitsioonilepingus (11.11.2005) seostatakse ÕMA eelkõige õigusloome lihtsustamise ning bürokratia vähendamisega¹⁴. Täpsemalt on eesmärgiks ettevõtete, kodanike ja avaliku sektori halduskoormuse leevendamine ning kodanike seas soosivama suhtumise saavutamine valitsuse tegevuse suhtes¹⁵. Programmi rakendamisest peaksid eriti võitma väike- ja keskmise suurusega ettevõtted ning paranema võimalused majanduskasvuks ja tööhõiveks¹⁶. Tšehhi Majanduskasvu Strateegia kohaselt peaks ÕMA kaasa aitama riigi majanduskasvule ning konkurentsivõime säilimisele.¹⁷

¹⁴ Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Cabinet Decision of 25th April 2006.

¹⁵ Statistisches Bundesamt, 2006.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Economic Growth Strategy of the Czech Republic

http://www.hospodarskastrategie.org/shr/docs/2005_09_06_SHR_final_eng.pdf.

2. Mõjude analüüs õigusloome kvaliteedi ühe alusena

2.1. Õigusloome kvaliteedi indikaatorid

Vastavalt eelmises peatükis tõdetule on mitmetes välisriikides teadvustatud parema õigusloome (inglise keeles *better regulation*) ja riigi majandusliku arengu seosed. Euroopa Liit, soovides saada kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teaduspõhiseks majanduspiirkonnaks maailmas, teadvustas samas ka parema õigusloome tähtsa osa selle eesmärgi saavutamisel¹⁸. Selle algatuse raames koostatud Mandelkerni raporti üheks peamiseks eesmärgiks oli üldise õigusloome kvaliteedi hindamise meetodi defineerimine¹⁹. Raportis tuuakse välja seitse üldist printsiipi, millest kvaliteetne õigusloome peaks lähtuma:

vajalikkus (*necessity*) – enne uue poliitika rakendamist, tuleb kindlaks teha, kas selleks on vajalik ilmingimata kasutada uue õigusakti väljatöötamist;

proportsionaalsus (*proportionality*) – erinevate regulatiivsete instrumentide vahel valides, tuleb leida kõige sobivam soovitatavate eesmärkide saavutamiseks;

subsidiarsus (*subsidiarity*) – otsused tuleb vastu võtta kodanikule võimalikult lähedaimal otsustustasandil;

läbipaistvus (*transparency*) – õigusakti kvaliteedi tõstmiseks on vajalik selle kavandamise faasis kaasata või konsulteerida kõigi huvitatud või puudutatud osapooltega;

vastutus (*accountability*) – poliitika autor või algataja peab olema kõigile teada, et oleks võimalik neid teavitada poliitika rakendamisel kerkinud raskustest;

kättesaadavus (*accessibility*) – õigusakt peab olema kättesaadav selle adressaatide jaoks, et selle rakendamine õnnestuks;

lihtsus (*simplicity*) – regulatsioon peaks olema nii detailne kui vajalik ja nii lihtne kui võimalik, et sellest oleks võimalik aru saada²⁰.

Käesolevas analüüsis vaatluse all olevates välisriikides on samuti identifitseeritud suures osas kattuvad parema õigusloome indikaatorid. Näiteks Hollandis on Justiitsministeerium õigusloome kvaliteedi keske vastutajana välja töötanud kuus parema õiguse indikaatorit, mis mängivad olulist rolli nii õigusakti väljatöötamisel kui ka poliitikate ja õigusaktide tulemuslikkuse hindamisel²¹:

- 1) seaduslikkus (*lawfulness*);
- 2) tõhusus ja tulemuslikkus (*effectiveness and efficiency*);
- 3) subsidiarsus ja proportsionaalsus (*subsidiarity and proportionality*);
- 4) hallatavus ja jõustatavus (*administrability and enforceability*);
- 5) koordineerimine (*coordination*);
- 6) lihtsus, selgus ja juurdepääsetavus (*simplicity, clarity and accessibility*).

¹⁸ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001., lk I. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

¹⁹ *ibid.*, lk 8

²⁰ *ibid.*, lk 9-10.

²¹ OECD. 2004.

lirimaa White Paper'is on kajastatud parema õigusloome kuus peamist põhimõtet ning tegevuskava nende põhimõtete rakendamiseks, need põhimõtted on²²:

- 1) vajalikkus (*necessity*),
- 2) läbipaistvus (*transparency*),
- 3) järjepidevus (*consistency*)
- 4) vastutus (*accountability*),
- 5) efektiivsus (*effectiveness*) ja
- 6) proportsionaalsus (*proportionality*).

Suurbritannias omavad valitsust nõustava ühenduse *Better Regulation Task Force* (praegune *Better Regulation Commission*) poolt valitsusele esitatud parema õiguse printsiibid alates 2006. aastast õiguslikku jõudu, sisaldudes õigusaktis *Legislative and Regulatory Reform Act* (p. 2)²³. Hea õigusloome printsiibid ja nende tähendus on järgmised²⁴:

- 1) proportsionaalsus (*proportionality*);
- 2) vastutus (*accountability*);
- 3) järjepidevus (*consistency*);
- 4) läbipaistvus (*transparency*);
- 5) eesmärgistatus (*targeting*).

Hea õigusakti mõjude analüüs (edaspidi ka ÕMA või mõjude hindamine) peab aitama kaasa vähemate, selgemate ning avalikkusele vastuvõetavamate õigusaktide väljatöötamisele²⁵. Ka nimetatud Mandelkerni raporti kohaselt peab ÕMA võimaldama luua poliitikalahendusi viisil, mis minimiseerib ebavajalikke või mittesoovitavaid mõjusid või kohustusi, samal ajal suurendades positiivseid mõjusid ja seeläbi saavutades efektiivselt konkreetse poliitika eesmärgid²⁶. Seega on ÕMA üheks vahendiks, millega tagada õigusloome kvaliteet ja on seotud ka Mandelkerni poolt loetletud seitsme printsiibiga (nt vajalikkus, proportsionaalsus, läbipaistvus jne). Nagu öeldud on need printsiibid õigusloome kvaliteedi hindamisel üldise iseloomuga, mistõttu iga riigi meetodid õigusloome kvaliteedi tagamisel sõltuvad konkreetse riigi administratiivsest, õiguslikust ja põhiseaduslikust raamistikust – sellest ka teatud erinevused toodud välisriikide õigusloome kvaliteedi indikaatorites.

Seega tuleks Eesti õigusloome kvaliteedi hindamisel võtta esimeses järjekorras aluseks eelkõige Eesti Vabariigi Põhiseaduses²⁷ sätestatud õigusaktide väljatöötamisele kohalduvad printsiibid. Põhiseaduse põhiprintsiipidest saab seadusandjale kohustuslike ja seetõttu kvaliteetse õigusloome peamiste alustena nimetada kolme – demokraatia printsiipi, õigusriigi printsiipi ja võrdsuse printsiipi²⁸. Nimetatud printsiipidele tuginedes on võimalik jõuda Eesti õigusloome kvaliteedi hindamiseks vajalike indikaatoriteni. Samuti sisalduvad ühe erandiga nimetatud indikaatorites ka Mandelkerni raportis toodud seitse ÕMA põhimõtet. Erandiks on subsidiaarsus, millele viidatakse ka Eesti Vabariigi

²² www.betterregulation.ie.

²³ *Legislative and Regulatory Reform Act* <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060051.htm>.

²⁴ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>.

²⁵ Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Sigma kogumik nr 31, lk 10. Kättesaadav: www.riigikantselei.ee/doc.php?1643

²⁶ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001, lk 19.

²⁷ RT 1992, 26, 349

²⁸ Robert Alexy kohaselt kuuluvad lisaks nimetatud kahele EV põhiseaduse põhiprintsiipide hulka veel ka inimväärikuse, vabaduse, sotsiaalkriitluse ja rahvusriikluse printsiibid, (vt Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 105). Olgugi, et tegemist on oluliste printsiipidega ei anna need käesoleva analüüsi autori hinnangul õigusloome kvaliteedi ja ÕMA

põhiseaduses (§ 154), kuid mitte tähenduses, mis oleks oluline Eesti õigusaktide mõjude hindamise protsessis.

2.1.1. Demokraatia printsiip

Demokraatia printsiip leiab äramärkimist põhiseaduse § 1, § 3, § 10 ja § 11. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohaselt seisneb demokraatia võimu teostamises rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemises võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel²⁹. Demokraatia põhimõtte rõhutab teatud tunnustele vastava poliitilise režiimi kujundamise kohustus, mille oluliseks osaks on kodanike võimalikult lai kaasatus. Õigusloome kvaliteedi indikaatorite kontekstis on põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt demokraatia põhimõtte iseloomulike tunnustena kirjanduses nimetatud riigivõimu avalikkust (olles siin tihedalt seotud õigusriigi põhimõttega), arvamuste paljususe võimalikkust, riigivõimu teostajate õiguslikku vastutust ja demokraatliku kontrolliga kaasnevat poliitilist vastutust³⁰.

Seega hõlmab meie põhiseaduses viidatud demokraatia printsiip Mandelkerni printsiipidest koguni kolme – läbipaistvus (kodanike kaasamine), vastutus (võimu õiguslik ja poliitiline vastutus) ja kättesaadavus (riigivõimu avalikkus).

2.1.2. Õigusriikluse printsiip

Õigusriiklus printsiip sisaldub mitmes põhiseaduse paragrahvis, nt § 3, § 10, § 11, samuti § 13. Õigusriikluse printsiip sätestab riigivõimu toimimise sisu, ulatuse ja viisi³¹. Selle sisuks on proportsionaalsuse põhimõtte, võimude lahusus, õiguskindlus, halduse seaduslikkus ja sõltumatute kohtute tagatav õiguskaitse³². Õigusloome kvaliteedi kontekstis on oluline eelkõige proportsionaalsus, õiguskindlus ja seaduslikkus.

Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitava eesmärgile³³. Õigusloome mõjude hindamise protsessis on proportsionaalsuse põhimõtte (nimetatud ka näiteks ülemäärasuse keeluks) näol tegemist tõenäoliselt kõige kesksema printsiibiga, mille puhul on oluline tagada mõjude piisav hindamine tagamaks otsuste kooskõla eesmärkidega. Seega on proportsionaalsuse näol tegemist nii ühest küljest ÕMA soovitava tulemusega (otsuste kooskõla eesmärkidega) kui teisest küljest ka põhimõttega, millest tuleb lähtuda ÕMA enda läbiviimise protsessis (mõjude piisav hindamine). Mõjude hindamisele kuluv aeg ja ressursid peavad olema sõltuvuses poliitika vahendi olulisusest. Mida olulisem poliitika vahend on ning mida suurem on tema loodetav mõju, seda keerulisemaks peaks mõjude hindamine kujunema³⁴.

Proportsionaalsuse kontrollimiseks on ka Riigikohus kohaldanud kolme tasandit:

protsessi jaoks olulist lisaväärtust, mida poleks võimalik tuletada võrdsuse printsiibist, õigusriigi printsiibist ja demokraatia printsiibist.

²⁹ RKPJKo 21.12.1994 – RT I 1995, 2,34.

³⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 51. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002.

³¹ Ibid., lk 106

³² Ibid., lk 107

³³ RKPJKo 30.09.1998 – RT I 1998, 86/87, 1434

³⁴ Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Sigma kogumik nr 31, lk 12. Kättesaadav:

www.riigikantselei.ee/doc.php?1643

1. abinõu sobivust - sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaidelamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest;
2. vajalikkust – abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes;
3. proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust – abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt (...) sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust³⁵. Võetav meede on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on soovitud eesmärgiga proportsionaalsed. Piirangud ei tohi kaitstavat õigust kahjustada rohkem, kui see on normi legitiimsel eesmärgiga põhjendatav. Tuleb kaaluda sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teisest küljest eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused. Seetõttu eeldab kaalumise võimalikult kõigi poolt- ja vastuargumentide leidmist ja nimetamist. Kui analüüs ei leia piisavalt argumente kavandatavate piirangute õigustamiseks, tuleb otsustada mõne teise, isikute põhiõigusi vähem piirava meetme kasuks. Vastasel korral tõusetub küsimus meetme põhiseaduspärasusest.³⁶

Meie põhiseaduse proportsionaalsuse põhimõtte hõlmab Mandelkerni raporti printsiipidest vajalikkuse ja proportsionaalsuse printsiipe.

Õiguskindluse põhimõtte koosneb kahest elemendist: määratuse ehk õigusselguse ja usalduskaitse ehk õiguspärase ootuse põhimõttest³⁷. Õigusselguse põhimõtte nõuab, et õigusaktid oleks sõnastatud piisavalt mõistetavalt ja selgelt, et üksikisikul oleks võimalik haldusorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Nõutav ei ole, et normi sisust saaks aru konkreetne isik, vaid määravaks on kujuteldav keskmiste võimetega isik. Kui need nõuded ei ole täidetud, on seadus vastuolus määratuse põhimõttega ja seega formaalselt põhiseadusevastane³⁸. Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitseb üksikisiku ja riigi vahelist usaldussuhet, keelustades üksikisikule ebasoodsate normide tagasiulatava mõju (va kui tegemist on mittekriminaalõigusliku õigusaktiga ja selleks on ülekaalukad põhjused)³⁹. Mandelkerni printsiipidest on õiguskindluse põhimõtte seotud eelkõige lihtsuse printsiibiga, aga ka proportsionaalsuse printsiibiga.

Seaduslikkuse põhimõtte sisaldub eelkõige põhiseaduse § 3 lõikes 1: riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhimõttel on kaks poolt: kõrgema õiguse kehtimise ja madalama õiguse rakendamise prioriteet⁴⁰. Esimene pool on õigusakti loomise ja selle kvaliteedi hindamisega tihedamalt seotud – loodav seadus peab olema põhiseadusega kooskõlas ja määrus põhiseaduse ning seadusega kooskõlas. Samamoodi peavad põhiseaduse ja seadustega

³⁵ RKPJKo 06.03.2002 – RT III 2002, 8, 74

³⁶ Õiguskantsler Allar Jõksi kiri Riigikogu põhiseaduskomisjonile ja õiguskomisjonile, viidatud: Kasemets, A. Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks ülevaade ministriumite, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. 2004. Kättesaadav: http://www.lc.ee/ria/M6judeAnalysAruteluRiigikoigus_koond2004ak.pdf

³⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 108. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002.

³⁸ Ibid, lk 126

³⁹ RKPJKo 21.12.2004 RT I 1995, 2/3, 34.

⁴⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 59. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002.

kooskõlas olema õigusakti rakendamisega kaasnevad mõjud ning mõjude analüüsi läbiviimise reeglid (nt normitehnika eeskirjad). Seaduslikkuse põhimõte on õigusloome kvaliteediga seotud ka läbi põhiseaduse § 3 lõike 2, mille kohaselt: seadused avaldatakse ettenähtud korras ning täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused. See säte hõlmab seega Mandelkerni printsiipidest kättesaadavust.

2.1.3. Võrdsuse printsiip

Võrdsuse printsiip sisaldub põhiseaduse §-s 12, mille lg 1 lause 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Olgugi, et tegemist on subjektiivse õigusega, kehtib see ka seadusandja suhtes, sest kui välistada õigusloome võrdsus § 12 lg 1 lause 1 kaitsealast, võiks seadusandja kehtestada meelevaldselt diskrimineerivaid reegleid näiteks maksuõiguses. Nõue, et kõik peavad olema võrdsed seaduse ees, oleks täidetud, kui täidesaatev võime neid reegleid kõigile ühtviisi kohaldaks. Säärane olukord oleks aga vastuvõetamatu⁴¹. Nüüdseks on ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium sõnaselgelt kinnitanud, et „§ 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses“. Võrdsuse printsiip seob niisiis peale täidesaatva ja kohtuvõimu ka seadusandjat, kohustades leidma iga ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks vähemalt ühe mõistliku põhjenduse⁴². Ühtki täiendavat indikaatorit siiski võrdsuse printsiibist tulenevalt õigusloome kvaliteedi hindamiseks ei tulene, kuna kohustus leida ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks vähemalt üks mõistlik põhjendus, tähendab oma olemuselt seda, et seadusandja peab kaaluma pakutud lahenduse sobivust, vajalikkust ja mõõdukust ehk proportsionaalsust. Nimetatud indikaatorid tulenevad aga ka õigusriikluse printsiibist.

2.1.4. Kokkuvõtte. Eesti õigusloome kvaliteedi indikaatorid.

Kolmele põhiseaduse printsiibile tuginedes ning Mandelkerni printsiipe ja välisriikide kogemusi arvestades on võimalik määratleda järgmised põhimõtted, millest lähtudes peab hindama õigusloome kvaliteeti Eestis:

1. seaduslikkus – õigusriigi printsiibist tulenev põhimõte, mis tagab, et regulatsioon ja selle mõjud peavad olema põhiseaduse ja seadustega kooskõlas. Samuti hõlmab see regulatsiooni jõustamise protsessi – täitmiseks kohustuslikud saavad olla ainult avaldatud õigusaktid. Seos mõjude analüüsi protsessiga seisneb selles, et nõuab ka mõjude kooskõla hindamist põhiseaduse ja seadusega. Samas sisaldub see nõue ka laiemas tähenduses proportsionaalsuse põhimõttes, mistõttu eraldiseisvat olulist tähendust seaduslikkuse põhimõte ÕMA protsessis ei oma;
2. õiguskindlus – õigusriigi printsiibist tulenev põhimõte, mille kohaselt loodav regulatsioon peab olema nii lihtne ja selge, et kujuteldav keskmiste võimetega isik saaks sellest aru. Lisaks hõlmab see ka õiguspärase ootuse põhimõtet, mille kohaselt on kriminaalõiguses üksikisikule tagasiulatava negatiivse mõjuga normide kehtestamine keelatud ja teistes õigusvaldkondades

⁴¹ Ibid., lk 119.

⁴² Ibid., lk 119.

peab selleks oleks ülekaalukas põhjus. Omab seega ka seost ÕMA protsessiga, kuid see on sarnaselt seaduslikkuse põhimõttega hõlmatud juba proportsionaalsuse põhimõttes;

3. vajalikkus – proportsionaalsuse põhimõtte üks osasid, mille kohaselt peab kavandatav regulatsioon olema vajalik, st soovitud eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Põhimõtte eesmärgiks on vältida ebavajalikke regulatsioonide loomist. Tegemist on ÕMA protsessi ühe keskseima põhimõttega;
4. sobivus – proportsionaalsuse põhimõtte üks osasid, mille kohaselt peab regulatsioon soodustama soovitud eesmärgi saavutamist. Regulatsiooni autori ülesandeks on kirjeldada kõiki kavandatava regulatsiooni ja soovitud tulemi põhjuslikke seoseid, mistõttu omab ÕMA protsessis olulist tähendust;
5. proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus - regulatsioon on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on soovitud eesmärgiga proportsionaalsed, st loodavad piirangud, koormused või muud kavandatava regulatsiooni negatiivsed mõjud ei tohi tekitada suuremat kahju, kui see on regulatsiooni legitiimsel eesmärgiga põhjendatav. Regulatsiooni algataja kohustuseks on selgitada, miks regulatsiooniga saavutatav soovitud tulemus (mille saavutatavust hinnati juba sobivuse põhimõtte juures) on olulisem, kui võimalikud negatiivsed mõjud. Põhimõte, mis on nii ÕMA eesmärk kui ka selle läbiviimisele kohalduv nõue;
6. avatus – avatus kui demokraatia põhimõttest tuletatav kohustus teostada riigivõimu rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsuste tegemises võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel - ÕMA protsessis hõlmab see õigusloome avatust ja kõigi huvitatud osapoolte kaasamist;
7. vastutus – hõlmab nii riigivõimu teostajate õiguslikku vastutust kui ka demokraatliku kontrolliga kaasnevat poliitilist vastutust. ÕMA protsessis leiab oma väljenduse rakendatud meetmete järelkontrolli läbiviimise kohustuses.

Kuivõrd käesoleva analüüsi keskseks teema on õigusakti mõjude analüüs, siis keskendub järgnev osa eelkõige just mõjude analüüsi protsessiga seotud õigusloome kvaliteedi indikaatoritele – vajalikkusele, sobivusele, mõõdukusele, avatusele ja vastutusele.

2.2. ÕMA indikaatorite järgimine valdkonda reguleerivates õigusaktides.

Kehtivad reeglid ÕMA läbiviimiseks ehk kriteeriumid, millele vastavust õigusaktide eelnõude puhul hinnatakse sisalduvad eelkõige Vabariigi Valitsuse reglemendis⁴³ (edaspidi VVR), Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirjas⁴⁴ (edaspidi VVNE) ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas⁴⁵ (edaspidi RMENE). Järgnevalt analüüsin, kas igale põhiseadusest tuletatud ÕMA indikaatorile vastab nimetatud aktides regulatsioon, mis nõuab indikaatori järgimist õigusloome protsessis (formaalne vastavus põhiseadusele) ja juba läbiviidud analüüside abil püüan lühidalt selgitada, kas kehtestatud nõudeid ka realselt järgitakse (sisuline vastavus põhiseadusele).

⁴³ RT I 1996, 43, 844.

⁴⁴ RT I 1999, 73, 695.

⁴⁵ http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri.pdf

2.2.1. Vajalikkus

Õigusakti algatamise ja vastuvõtmise vajalikkuse selgitamise kohustust sisaldavad kõik aktid - VVR § 34 p 2, VVNE § 27 lg 1 ning § 30 ja RMENE § 42 ning § 45. Samas on kõigis aktides nimetatud põhimõtte ära toodud suhteliselt lakooniliselt ja akti algatajat/autorit ei sunnita analüüsima alternatiivsete meetodite olemasolu võrreldes regulatiivse sekkumisega. Nt kui soovitakse suunata teatud sihtgrupi käitumist, siis kas oleks võimalik saavutada tulemusi sihtgrupi informeerituse tõstmisega, rahaliste stiimulite loomisega või kokkulepete/lepingute sõlmimisega⁴⁶. Alternatiive analüüsimata on õigusakti vajalikkust tavaliselt lihtne ära tõestada ja seetõttu võib aktides sisalduv kohustus analüüsida akti algatamise vajalikkust jääda paljasõnaliseks. See tähendab, et normitehnika eeskirjades saavutatud on küll formaalne vastavus, aga ei ole saavutatud sisulist vastavust põhiseaduses sätestatud kvaliteetse õigusloome indikaatorile. JM ülevaates analüüsitud kaheksateistkümne seaduseelnõu seletuskirja puhul olid alternatiivsed lahendusvariandid välja toodud ja analüüsitud vaid ühe eelnõu puhul, nelja eelnõu puhul olid lahendusvariandid välja toodud, kuid neid ei olnud analüüsitud ning 13 eelnõu puhul ei olnud neid ei välja toodud ega analüüsitud. Analüüsitud seaduseelnõu väljatöötamiskavatsustest oli kaheteistkümnest samuti vaid ühe puhul alternatiivsed lahendusvariandid nii välja toodud kui ka analüüsitud.

Õigusakti algatamise vajalikkuse väljaselgitamist puudutavate juhendite ja regulatsioonide osas võib paremate praktikatena võib välja tuua näiteks Keskkonnaministeeriumi mõjude hindamise juhise⁴⁷, kus on õigusakti/strateegiadokumendi vajalikkuse selgitamiseks näiteks ettenähtud alamjaotus „probleemide ja lahenduste eelanalüüs“, milles tuleb vastata küsimustele nagu „kas probleem on oluline ja mis tüüpi on probleemi tekkimise põhjused?“, „millised on reguleerimise alternatiivid ja miks arvatakse, et riigi sekkumine õigusakti ja/või strateegiadokumendiga on vajalik?“ ja „milline mõju võib kaasneda juhul, kui eelnõu ei rakendata“. OECD regulatiivse otsustamise kontrollküsimustik on samuti siin Eesti kolmes põhiaktis sisalduva regulatsiooniga võrreldes detailsem: valitsuse sekkumine peab põhinema tõendusmaterjalil, et valitsuse tegevus on põhjendatud, arvestada tuleb probleemi olemust, sekkumise võimalikke tulusid ja kulusid (mis põhinevad valitsemise tõhususe realistlikul hindamisel) ning probleemi lahendamise alternatiivseid variante⁴⁸.

⁴⁶ Alternatiivseteks lähenemisteks traditsioonilisele „käsin ja keelan“ stiilis õigusloomele peetakse:

- 1) paindlikumaid, vähem ettekirjutavaid regulatsioone, mis põhinevad stiimulite süsteemil, mis võimaldavad regulatsiooni adressaadil arendada oma lähenemine soovitud eesmärkide saavutamisele. See suurendab paindlikkust ja innovaatilisust, saavutades samal ajal ka soovitud eesmärgid. Näidetena võib tuua töötervishoiu ja tööohutuse reeglitele vastavuse tagamist ja monopoolsete ettevõtete hinnaregulatsioone;
- 2) kaas-reguleerimine ja isereguleerimine, näiteks käitumisreeglid, mille täitmise eest vastutab tööstusvaldkond ise;
- 3) stiimulid ja turul põhinevad instrumendid: maksud ja toetused (et ühildada rohkem era- ja sotsiaalseid eesmärgi), konkurentsivõimet suurendavad reformid (turu toimimist takistavate regulatsioonide ära kaotamine), turgude loomine (müüdadavad load, perioodilised teenuste osutamise pakkumised);
- 4) informatiivne lähenemine: õpetamist ja veenmist kasutatakse ühiskonna eesmärkide saavutamiseks – reklaamikampaaniad jne;
- 5) mitte-midagi tegemine.

(Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. Sigma paper no. 42., lk 60. Kättesaadav:

[http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfdf/\\$FILE/JT03228606.PDF](http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfdf/$FILE/JT03228606.PDF)

⁴⁷ Tegemist dokumendiga, mis on suunatud kasutamiseks Keskkonnaministeeriumis ja mille ülesandeks on ministeeriumi valitsusala õigusaktide ja strateegiadokumentide eelnõude väljatöötamise ja nende rakendamise tõhususe ning mõjususe hindamise süsteemi tugevdamine, sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, administratiiv- ja eelarvemõjude hindamise ning osapoolte kaasamise nõuete täitmise parandamine ja eelnõude seletuskirjade kvaliteedikontrolli lihtsustamine. Kättesaadav: http://aare-kasemets.planet.ee/poliitika/mojude_analys/Mojude_hindamise_kaasamisteabe_juhend_120106a.pdf

⁴⁸ The OECD reference checklist for regulatory decision-making. Vt punkt 2. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/10/35220214.pdf>

2.2.2. Sobivus

Eesmärgi saavutamiseks pakutava regulatsiooni sobivuse kirjeldamise vajalikkus on sätestatud VVNEs (§ 30 - sõnastatakse seaduse eesmärgid ja nende saavutamise abinõud) ja RMENEs (§ 45 - sõnastatakse kavandatava seaduse ülesanne ja selle saavutamise õiguslikud, majanduslikud ja halduslikud abinõud, põhjendades eelnõuga kavandatud ergutus- ja sunnivahendite vajalikkust). VVRis vastavat kohustust eraldi sätestatud pole. Jällegi on valitsuse tasandil vastuvõetud aktides tegemist lakooniliste nõuetega, mille formaalne täitmine ei ole üldjuhul keeruline.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHAS)⁴⁹ § 20 lg 1 p 2 kohaselt peab keskkonnamõju hindamise aruanne sisaldama kavandatava tegevuse ja selle reaalseid alternatiivsete võimaluste kirjeldust. Sama lõike punkt 3 kohaselt tuleb keskkonnamõju hindamise aruandes kirjeldada kavandatava tegevuse ja selle reaalseid alternatiivsete võimalustega eeldatavalt mõjutatavat keskkonda, st on kohustus hinnata nii kavandatava tegevuse kui ka alternatiivide sobivust eesmärkide saavutamiseks. OECD kontrollküsimustike kohaselt peaksid reguleerijad juba reguleerimisprotsessi algjärgus võrdlema argumenteeritult mitmesuguseid regulatiivseid ja mitteregulatiivseid poliitika elluviimise vahendeid ning arvestama kõiki seonduvaid asjaolusid, nagu kulud, tulud, jaotumiseefektid ja administratiivnõuded⁵⁰.

2.2.3. Proportsionaalsus e mõõdukus

Regulatsiooni mõõdukuse väljaselgitamise ja kirjeldamise kohustus ehk mõjude hindamise keskne nõue sisaldub rohkemal või vähemal määral kõigis aktides – VVR § 34 p 3 ja 4 (õigusakti seletuskiri peab sisaldama õigusakti kehtestamisega seotud majanduslike kulude arvestusi ja finantseerimisallikaid ning õigusakti kehtestamisega kaasnevate võimalike õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede prognoosi), VVNE § 34 (seletuskirjas selgitatakse seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid arvatavaid sotsiaalseid tagajärgi, mõjusid riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, sealhulgas seaduse rakendamise seonduvat koolitusvajadust ning seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi) ja § 35 (esitatakse seaduse rakendamiseks vajalike otsuste kulutuste eelarve ning kulutuste katmise allikad ja kulutuste põhjendused) ning RMENE § 49 (selgitatakse seaduse vastuvõtmisest eeldatavasti tulenevaid demograafilisi ja sotsiaalseid tagajärgi, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, mõju majandusele, sealhulgas ettevõtlusele, tööhõivele ning inflatsioonile, mõju elu- ja looduskeskkonnale, mõju regionaalarengule, mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, sealhulgas avaliku sektori suurenemisele või selle vähenemisele ja täienduskoolituse vajadusele, seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid otseseid või kaudseid tagajärgi) ja § 50 (esitatakse seaduse rakendamiseks eeldatavalt vajalike otsuste ühekordsete ja iga-aastaste kulude ulatus ning nende

⁴⁹ RT I 2005, 15, 87, seaduse reguleerimisalaks on vastavalt § 1 lg 1: „Käesolev seadus sätestab eeldatava keskkonnamõju hindamise õiguslikud alused ja korra, keskkonnajuhtimis- ja keskkonnaauditeerimissüsteemi korralduse ning ökomärgise andmise õiguslikud alused eesmärgiga vältida keskkonna kahjustamist ning kehtestab vastutuse käesoleva seaduse nõuete rikkumise korral.“

⁵⁰ The OECD reference checklist for regulatory decision-making. Vt punkt 3. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/10/35220214.pdf>

katmise allikad, lisades vastavad rahalised arvestused ja põhjendused, samuti kirjeldatakse ka seaduse rakendamise eeldatavat mõju kohalike omavalitsuste eelarvetele lähiaastatel ja esitatakse muud kaudsete kulutuste prognoosid, samuti iseloomustatakse seaduse rakendamisest oodatavaid tulusid).

Kõige põhjalikum on regulatsioonilt RMENE, kus lisaks juba toodud regulatsioonile sätestatakse kulutuste väljatoomise juures, et „kulutuste eelarve peab olema seotud riigieelarves ettenähtud või lähiaastateks kavandatavate vahenditega“ ning „kui kulutused kaetakse osaliselt või täielikult Euroopa Liidu vahenditest, märgitakse seletuskirjas Euroopa Liidu finantseeringute osakaal.“ Samas pole VVNE ja RMENE vahel tegemist sisuliste vastuoludega, vaid sõnastuslike erinevustega eelkõige detailsuse astmes, kusjuures mõte jääb samaks.

Mõjude analüüsi läbiviimise kohta on Eestis tehtud viimastel aastatel erinevaid uuringuid⁵¹. Käesoleva töögrupi töö aluseks olevast JM ülevaatest selgub⁵², et seaduseelnõude väljatöötamiskavatsuste puhul sai analüüsitud kaheteistkümnest kavatsusest kolme puhul öelda, et osade mõjuliikude hinnang on piisav, kuid osad mõjud on välja jäetud. Täiesti piisavat mõjude hinnangut ei olnud ühegi kavatsuse puhul läbiviidud. Analüüsitud kaheksateistkümnest seaduseelnõust kahel olid mõjud piisavalt ja põhjendatult hinnatud, nelja eelnõu puhul oli osade mõjuliikide hinnang piisav, kuid osad mõjud olid välja jäetud. Ülejäänute puhul mõjude hinnangut läbi ei viidud või toodi mõned võimalikud mõjud välja ilma neid analüüsivõimalusteta. JM ülevaate järeldustes leitakse, et „seaduseelnõude väljatöötamise kavatsused on üldsõnalised ja ei sisalda hinnangut kaasnevatele mõjudele“ ning et „seaduseelnõude seletuskirjades teostatakse mõjude analüüs sageli peale eelnõu väljatöötamist, seetõttu ei sisalda analüüs kõiki ettenähtud analüüsi etappe. Sageli piirduakse vaid analüüsi objekti kirjeldamisega, harva prognoositakse kaasnevaid mõjusid ning alternatiivsete lahenduste võrdlemist reeglina ei toimu“. Seega on kvaliteetse õigusloome nõuded formaalselt küll olemas, kuid sisuliselt ei ole need rakendunud.

Mõjude puuduliku hindamise põhjusena on nii nimetatud JM ülevaates⁵³ kui ka mujal⁵⁴ nimetatud ühtsete juhendmaterjalide ja kontrollküsimustike puudumist. Põhjalikud kontrollküsimustikud mõjude hindamise läbiviimiseks on 2007.a novembri seisuga väljatöötatud Keskkonnaministeriumis ja majanduslike mõjude hindamiseks saab kasutada eesti keelde tõlgitud Sigma kogumikke nr 31⁵⁵. Soovides põhiseadusest tulenevaid kvaliteetse õigusloome nõudeid ka sisuliselt täita ei saa alahinnata ka mõjude hindajate koolitamise vajadust⁵⁶.

2.2.4. Avatus

⁵¹ Vt nt Kasemets, A.; Liiv, M.L. The Use of Socio-legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: a Precondition for Good Governance. Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018453.pdf> ja Kasemets, A. Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. Riigikogu Toimetised 14/2006. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito14/artiklid/23kasemets.htm>

⁵² Vt lisa 1 ja lisa 2, lk 117-119.

⁵³ Vt lk 112.

⁵⁴ Kasemets, A. Teadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. Riigikogu Toimetised 14/2006. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito14/artiklid/23kasemets.htm>

⁵⁵ Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Sigma kogumik nr 31. Kättesaadav: www.riigikantselei.ee/doc.php?1643

⁵⁶ Holmes, S. Regulaatiivse mõjude analüüsi võimalused. Riigikogu Toimetised 4/2001. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/33holmes.htm>

Õigusakti väljatöötamisel koostatava eelnõu ja seletuskirja avalikustamise kohustus on sätestatud avaliku teabe seaduse⁵⁷ § 28 lõige 1 punktides 15 ja 16, mille kohaselt on teabevaldaja kohustatud avalikustama ministriumides valminud seaduste ja Vabariigi Valitsuse määruste eelnõud koos seletuskirjadega nende kooskõlastamiseks saatmisel ja Vabariigi Valitsusele esitamisel ning ministri ja kohaliku omavalitsuse organite määruste eelnõud koos seletuskirjadega enne nende vastuvõtmiseks esitamist. Vabariigi Valitsusele esitatavate eelnõude avalikustamine nende kooskõlastamise etapis on tagatud e-õiguse (eelnõude kooskõlastamise infosüsteem) abil, vastav nõue sisaldub VVRis (§ 25¹).

Kooskõlastatuse ja kaasatuse nõue on sätestatud VVR § 3¹ ja 25 (ministeeriumidevahelise kooskõlastatuse nõue ja kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitudega kooskõlastamise nõue, kui eelnõu puudutab kohalike omavalitsuste üldisi huve; eelnõu arvamuse saamiseks esitamine vajaduse korral ka teistele asjaomastele institutsioonidele ja isikutele) ja § 25⁴ (EL liikmelisusest tulenev kooskõlastamine ja teavitamine). VVNEs viitab õigusakti kooskõlastamise kohustusele § 28 lg 2 ja lg 3, § 38: seletuskirjas esitatakse, kellele oli seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ning arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud, ning kooskõlastamise ja arvamuste tulemused; arvestamata jäetud märkuste ja ettepanekute kohta koostatakse kooskõlastajate ja arvamuse esitajate märkuste ja ettepanekute kaupa tabel, milles põhjendatakse märkuste või ettepanekute arvestamata jätmist. RMENEs kohustab kooskõlastamisest ülevaadet andma § 53: seletuskirjas märgitakse, kellele (millistele riigi- ja omavalitsusasutustele, ühiskondlikele organisatsioonidele, spetsialistidele jt) oli seaduseelnõu arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud, ning mil määral arvamusi eelnõus arvestati; võimalusel lisatakse seletuskirjale eksperdiarvamuste või muude dokumentide koopiad. Samas ei sätesta ükski põhiakt kaasamise sõnaselget kohustust. Kõige lähemal sellele on VVR, kus sätestatakse, et arvamuse saamiseks tuleb „vajaduse korral“ esitada eelnõu ka teistele asjaomastele institutsioonidele või isikutele. Vajaduse mõistest aga detailsemalt lahti ei seletata. Selge kohustuse puudumise tõttu on tõenäoliselt vähest kasutamist leidnud ka Riigikantselei poolt välja töötatud kaasamise head tava puudutavad põhimõtted⁵⁸. Kaasamise küsimuses läbiviidud uuringute⁵⁹ kohaselt on Eestis MTÜd kaasatud vaid 56% eelnõude puhul (1998-2003 uuringu kohaselt oli siis vastav näitaja koguni 24%). Õigusakti algataja väliste ekspertide ja uuringute kasutamisele viidati vaid 20% juhtudest (1998-2003 uuringu oli see näitaja olnud 26%).

Keskkonnaministeeriumi mõjude hindamise juhise annab järgmised kontrollküsimused kaasatavate määratlemiseks:

1. Milline on potentsiaalselt mõjustatud sotsiaalsete rühmade, ettevõtete ja MTÜ-de arv, suurus, tegevusalad jms statistika? Kas on uuringuteinfot sihtrühmade probleemide ja ootuste kohta?
2. Millised riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused on eelnõu regulatsioonialaga seotud?
3. Millised kasumit mittetaotlevad kodanikeühendused ja nende liidud on eelnõust puudutatud?
4. Millised äriühingud ja nende liidud on eelnõu regulatsiooniala ja rakendamisega seotud?
5. Millised teadusasutused, uurimisfirmad, eksperdid on kursis antud valdkonna oskusteabega?⁶⁰

⁵⁷ RT I 2002, 61, 375.

⁵⁸ Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=4997>

⁵⁹ Kasemets, A. Teadmiste põhi ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. Riigikogu Toimetised 14/2006. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito14/artiklid/23kasemets.htm>

⁶⁰ Vt lk 3. Kättesaadav: [http://aare-](http://aare-kasemets.planet.ee/poliitika_mojude_analysys/Mojude_hindamise_ja_kasamisteabe_juhend_120106a.pdf)

[kasemets.planet.ee/poliitika_mojude_analysys/Mojude_hindamise_ja_kasamisteabe_juhend_120106a.pdf](http://aare-kasemets.planet.ee/poliitika_mojude_analysys/Mojude_hindamise_ja_kasamisteabe_juhend_120106a.pdf)

Keskkonnamõju hindamise aruande koostaja peab KeHAS § 20 lg 1 p 10 kohaselt esitama ülevaate keskkonnamõju hindamise, avalikkuse kaasamise ning piiriülese keskkonnamõju hindamise korral konsultatsioonide tulemuste kohta. Vastava punkti sõnastus eeldab juba kaasamise ja konsultatsioonide reaalsel läbiviimist.

2.2.5. Vastutus

Kolmes kirjeldatud aktis kirjeldatud reeglid, mis peaks tagama õigusloome kvaliteedi (sh ka ÕMA läbiviimise), ei sätesta ühegi organi kohustust hinnata soovitud tulemuste saavutamist pärast õigusakti vastuvõtmist (nn *ex post* kontroll). VVR § 23 sätestab vaid lakooniliselt, et Vabariigi Valitsusele esitatavate materjalide kompleksuse ning nende õiguspärasuse ja normitehnilise korrektsuse eest vastutab materjalid esitanud minister ja ettevalmistanud ministeeriumi kantsler, peaministri poolt esitatud materjalide puhul riigisekretär. Sättega on silmas peetud õigusakti vastuvõtmisele eelneva protsessi läbiviimise eest vastutava isiku määramist, kuid hilisema kontrolli eest õigusakti algatanud organid ei selgesõnaliselt vastuta. Üksnes need sätted, mis kohustavad õigusakti seletuskirjas andma ülevaate valdkonna senisest õiguslikust regulatsioonist ja selle rakendamise praktikast (VVNE § 30, RRMENE § 45) annavad õigusakti algatajale võimaluse soovi korral analüüsida tagasivaatavalt enda tegevust sarnase probleemi varasemal lahendamisel.

Riigikontrolli seaduse⁶¹ § 6 hindab riigikontroll muuhulgas juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust, kusjuures tulemuslikkust hinnatakse lähtuvalt kontrollitavatele õigusaktidega pandud ülesannetest, riiklike programmide ja arengukavadega püstitatud eesmärkidest, heast juhtimistavast ja ka mõjususest, mis tähendab tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsetud mõjuga. Seda võib pidada konkreetseimaks kõiki riigiasutusi puudutavaks regulatsiooniks, mille eesmärgiks on tagada valitsusasutuste (RKS § 7 lg 1 p 2 kohaselt kuuluvad Riigikontrolli poolt kontrollitavate hulka) poolt algatatud õigusaktidega kavandatud tulemuste saavutamise kontroll. Küll aga pole kontrolli teostajaks õigusakti algatajad ise, vaid Riigikontroll. Samas võib efektiivseimaks mooduseks poliitika kujundamisel pidada seda, et poliitika elluviimise eest vastutav organ analüüsib iseseisvalt selle tulemusi ja võtab neid arvesse järgmiste poliitikate väljatöötamisel.

Keskkonnaministeeriumi mõjude hindamise juhises on järgmised kontrollküsimused, mille põhjal tuleks hinnata, kas mõjude järelhindamine on piisava põhjalikkusega planeeritud:

1. Millised on peamised vaadeldavad protsessid ning hindamise indikaatorid?
2. Milline saab olema koostöö kaasatud osapooltega dokumendi/õigusakti rakendamisel?
3. Milline on andmete kogumise tegevuskava, tähtajad ning vastutajad (sh teised asutused)?
4. Kuidas korraldatakse aruandlus ja teabe avalikustamine ning kättesaadavus dokumendi/õigusakti sidus- ja sihtrühmade esindajatele?

2.3. Kokkuvõte.

ÕMA-ga seotud kvaliteetse õigusloome indikaator	Formaalne põhiseaduspärasus	Sisuline põhiseaduspärasus
Vajalikkus	Jah	Vähesel määral

⁶¹ RT I 2002, 21, 117

Sobivus	Jah	Vähesel määral
Möödukus	Jah	Vähesel määral
Avatus	Osaliselt	Vähesel määral
Vastutus	Osaliselt	Vähesel määral

Formaalsest aspektist lähtudes on kolmes analüüsitud peamises normitehnilisi nõudeid sisaldavad aktis hõlmatud kolm põhiseadusest tulenevat kvaliteetse õigusloome põhimõtet, mis seostuvad ÖMA-ga – vajalikkus, sobivus ja proportsionaalsus ehk möödukus. Avatuse põhimõtte just kaasamise kohustuslikkuse tähenduses ei ole piisavalt reguleeritud ja vastutuse põhimõtte on hõlmatud vaid õigusakti algataja vastutusega kuni akti kehtestamiseni ning Riigikontrolli vastutusega tulemuslikkuse hindamise osas, *ex post* kontrolli läbiviimise kohustust ei ole sätestatud. Avatuse ja vastutuse põhimõtte hõlmamiseks õigusloome kvaliteedi tagamise protsessis on vaja nende järgimise kohustus esiteks konkreetsemalt sõnastada normitehnilistes eeskirjades ja seejärel tagada nende järgimine praktikas. Käesoleval hetkel järelkontrolli õigusaktide mõjude hindamisele ei teostata ja valitsusevälised asutused on kaasatud heal juhul vaid poolte eelnõude väljatöötamise protsessi.

Kolme hõlmatud põhimõtte (vajalikkus, sobivus, proportsionaalsus) nõuded on kolmes põhiaktis toodud lakooniliselt ja eelkõige proportsionaalsuse, aga ka sobivuse ja vajalikkuse põhimõtte regulatsiooni nõrkus ja seda toetavate juhendmaterjalide nõrkus on avaldunud ka algatatud õigusaktide seletuskirjades ja väljatöötamiskavatsustes, milles ei ole õigusaktide proportsionaalsus, vajalikkus ja sobivus piisavalt põhjalikult analüüsitud. Seega on nimetatud kolme põhimõtte puhul saavutatud küll formaalne põhiseaduspärasus, kuid mitte sisuline.

3. Millistele õigusaktidele, millises ulatuses mõjude analüüs?

3.1. Analüüsi eesmärk

Alateema peamiseks eesmärgiks on luua kriteeriumid ja kontrollküsimumstikud selleks, et välja selgitada, millistele õigusaktidele, millises ulatuses ning milliste meetoditega on vaja mõjude analüüs läbi viia. Sealjuures on käesolev alateema olulisel määral seotud ka mõjude liikide ning meetoodika ja protsesside alateemadega.

Kuna mõjude analüüsi näol on tegemist ühe seadusandliku regulatsiooni kujundamise otsustusprotsessi mudeliga teiste seas (ekspertarvamusele, ühiskondlikule konsensussele, poliitilistele seisukohtadele või välistele nõuetele tuginemine on teised võimalikud otsustusalusused)⁶² siis on oluline leida selle rakendamiseks sobiv ajaline ning sisuline positsioon. Kui ÕMA sisulisest vajadusest seadusandlikus protsessis aru ei saada ning rakendatakse seda ainult tehtud otsuse põhjendamiseks, toob see kaasa vaid üleliigse halduskoormuse ilma võimalike ÕMA positiivsete mõjudeta.

Küsimused, millega selle alateema raames tegeletakse, seonduvad eelkõige sellega, milliste kriteeriumite alusel otsustada ÕMA läbiviimise maht; mille alusel liigitada õigusaktid, et juhendid oleks võimalik ette valmistada võimalikult spetsiifiliselt; kas siseriiklikud algatused ja EL nõuetest tulenevad aktid vajavad ÕMA osas eriregulatsiooni.

3.2. Eesti senine praktika

Kohustused ja soovitusel mõjude hindamise läbiviimiseks sisalduvad küll mitmetes õigusaktides ja juhendites, kuid jäävad sealjuures väga üldisele tasemele, mistõttu on praktikas keeruline otsustada, millisel juhul ja millisel määral tuleb mõjude analüüs läbi viia. Tulenevalt Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirja §-st 34 on seaduseelnõu seletuskirjadele ja tulenevalt §51-53 ka Vabariigi Valitsuse ja ministri määruste seletuskirjadeskavandatava regulatsiooni mõjude hindamine kohustuslik, tuues välja nimekirja mõjudest, mida tuleb analüüsida.

Märgukiri seaduse eelnõude väljatöötamise kavatsuste struktuurist⁶³ näeb ka ette, et tegelikult tuleb mõjude hindamisega tegeleda ka juba seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise juures. Samas ei ole täpselt määratletud, millises mahus peab mõjude analüüs konkreetses etapis olema läbi viidud. Seega on probleemiks mõjude hindamise juures eelkõige puuduv ühtlane juhendmaterjal selleks, millal, millistele õigusaktidele ning millises mahus ÕMA tuleb läbi viia. Eelpoolnimetatud dokumentides väljatoodud hinnatavate mõjude loetelu, mida tuleb analüüsida, on tõenäoliselt piisav, kui aluseks võtta teiste riikide ÕMA juhendid, kuid puudulik on just tegelike analüüsides läbiviimine.

⁶² OECD 2005, Regulatory Impact Analysis - Chapter 1 - Overview

⁶³ <http://www.just.ee/10922>

Teise probleemina võib välja tuua ka spetsiifiliste juhendmaterjalide ebaühtlase detailsusastme. Konkreetsed juhendid on olemas nii majanduslike mõjude⁶⁴, keskkonnamõjude⁶⁵ ja sotsiaalsete mõjude hindamiseks⁶⁶, kuid need ei järgi ühtlast struktuuri ning samuti keskenduvad vaid mõjude analüüsi üksikutele aspektidele, mistõttu neid praktikas seaduseelnõude mõjude hindamise juures ei kasutata. Kui eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevuseks loa andmisel on keskkonnamõjude hindamisel on Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHAS) kasutamine kohustuslik ning keskkonnamõjude hindamine on ainuke valdkond, mille puhul nõutakse läbiviijalt vastavat kvalifikatsiooni, siis teiste valdkondade puhul sarnaseid kohustusi seatud ei ole. KeHAS ei sea aga kohustusi õigusaktide keskkonnamõjude hindamiseks, kuigi osaliselt saaks selle seaduse põhimõtteid kindlasti ka ÕMA puhul kasutada, eelkõige keskkonnamõju hindamise eesmärgi ning mõju olemuse osas. Süsteemsete ÕMA juhendite puudumise tagajärjena võib välja tuua asjaolu, et tegelikult on mõjude analüüsi tase seaduseelnõude seletuskirjades äärmiselt ebaühtlane ning valdavas osas seaduseelnõudest puudub eesmärgipärane ÕMA täielikult.⁶⁷

3.3. Välisriikide kogemused

Suurbritannias eristatakse esialgset, osalist ja täielikku ÕMA-d ning välja on töötatud skeem, millist tüüpi ÕMA-d konkreetsel juhul tuleb kasutada⁶⁸. Samuti on olemas 12-punktiline küsimustik, mille alusel poliitikakujundajad saavad organiseerida oma ÕMA läbiviimist ning täpselt kontrollida, millises etapis mis tegevus läbi tuleks viia ning millised etapid on vajalikud esialgse, osalise ja täieliku ÕMA puhul.⁶⁹ ÕMA vajalikkuse hindamine algab sealjuures kohe peale poliitika idee kerkimist.

ÕMA läbiviimise kohustus on seatud välistamismeetodit kasutades: ÕMA tuleb läbi viia kõigi poliitikamuudatuste puhul, välja arvatud juhtudel kui:⁷⁰

- muudatus ei too kaasa kulusid ega sääste era-, avalikule ega kolmandale sektorile;
- seadusjärgsete tasude muutumine arvestatakse vastavalt eelnevalt määratud valemile, nt seoses inflatsioonimääraga;
- tegemist on tee sulgemise korraldusega.

Seega on ÕMA kohustus küll väga lai, välistades vaid formaalsed muudatused, kuid samas vähendab üleliigsest halduskoormusest nõue, et ÕMA peab olema läbi viidud proportsionaalselt tõenäoliste õigusaktide mõjudega – mida suuremad on hinnangulised mõjud, seda põhjalikum ÕMA on vajalik.⁷¹

Oluline on siinkohal ka see, et ei tehta põhimõttelist vahet Euroopa Liidu õigusest tulenevatel poliitikaalgatustel ning siseriiklikest vajadustest lähtuval poliitikakujundamisel, ka Euroopa Liidu õigusloome puhul peaks ÕMA algama juba idee kerkimisest päevakorda Euroopa Liidu tasemel.⁷²

Soomes on samuti ÕMA kohustuslik kõikidele õigusaktidele, nii seadustele kui ka määrustele. Eksisteerivad ka üldised juhised ÕMA läbiviimiseks, samuti on erinevad ministriumid valmistanud

⁶⁴ Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Phare, OCDE, 2001. <http://www.riigikantselei.ee/index.html?id=1642/>

⁶⁵ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (RT I 2005, 15, 87)

⁶⁶ Karu, M.; Masso, M. Sotsiaalpoliitika analüüsi juhend. Sotsiaalministeerium 2004

⁶⁷ Ülevaade ministriumite õigusloome mõjude analüüsist. Justiitsministeerium 2007

⁶⁸ Better Regulation Executive, RIA in the policy making process, <http://bre.berr.gov.uk/regulation/documents/ria/pdf/ukflow.pdf>

⁶⁹ Better Regulation Executive, RIA checklist, http://bre.berr.gov.uk/regulation/documents/ria/pdf/ria_checklist.pdf

⁷⁰ Better Regulation Executive, Who needs to do a RIA?, http://bre.berr.gov.uk/regulation/ria/overview/who_needs_ria.asp

⁷¹ Ibid.

⁷² Better Regulation Executive, A Checklist to Ensure Good Quality European Legislation, <http://bre.berr.gov.uk/regulation/documents/europe/pdf/euchecklist.pdf>

ette spetsiifilised instruksioonid, kuidas hinnata mõjusid majandusele, konkurentsituatsioonile, turu avatusele, keskkonnale, võrdõiguslikkusele, kriminaalsusele ja regionaalsele arengule.⁷³

Hollandis jaotatakse ÕMA kahte etappi – kiire eelanalüüs ning põhjalik lõppanalüüs. Samuti iseloomustab Hollandi ÕMA süsteemi paindlik erinevate kontrollküsimumuste kasutamine, erinevad küsimustikud on loodud majanduslike, keskkondlike ja elluviimise mõjude kohta. Vastused nendele kontrollküsimumustele peavad olema lisatud seaduseelnõudele, mistõttu on kontrollküsimumuste kasutamine ka kohustuslik.⁷⁴ Väga täpsete kontrollküsimumuste olemasolu aga võib viia olukorrani, kus ÕMA muutubki vaid küsimustele vastamiseks, mis omakorda võib kaasa tuua paindlikkuse vähenemise. Osalt seetõttu võib Hollandi ning samuti Belgia ja Taani ÕMA poliitikat pidada peamiselt endiseks halduskoormuse hindamiseks, mis nüüd on paigutatud uude ÕMA raamistikku. See tähendab, et olulist rõhku ei panda positiivsete (eelkõige ühiskondlike) mõjude hindamisele, vaid eesmärgiks on eelkõige erasektori tegevusele seatud administratiivsete takistuste vähendamine, mis sisuliselt on väga erinev eesmärk kõikide õigusaktiga kaasnevate tulude ja kulude analüüsist.⁷⁵ Euroopa Liidu õigusest tulenevate seadusemuudatuste kohta ei ole Hollandis vaja läbi viia eelanalüüsi, kuid lõpliku analüüsi puhul tuleb hinnata, kas uue aktiga loodud tingimused on karmimad kui EL miinimumnõuded, millisel juhul tuleb mõjusid siiski hinnata.⁷⁶ ÕMA kaheetapilise jaotuse tulemus on Hollandi puhul see, et põhjalik lõppanalüüs viiakse läbi nii olulisemate seaduste kui ka olulisemate madalama taseme õigusaktide kohta.⁷⁷

Iirimaa ja Tšehhi viivad ÕMA läbi kõikide seaduste vastuvõtmisele eelnevalt ning samuti olulisemate madalama taseme õigusaktide kohta. Euroopa Liidu õigusest tulenevate seadusemuudatuste puhul on Iirimaa kasutusel mudel, milles on ÕMA läbiviimine kohustuslik kõikidele EL direktiividele ja olulisematele määrustele ning seda juba EL õigusloome protsessi käigus, et ÕMA-st saadav info saaks mõjutada Iirimaa läbirääkimisi EL tasandil konkreetse direktiivi või määruse vastuvõtmisel.

3.4. Erialakirjanduse ülevaade

ÕMA on muutunud populaarseks mõisteks, millele viitavad enamus riikidest ja väidetavalt ka kasutavad, kuid ÕMA olemus ja sisu erineb riikide lõikes olulisel määral. Samuti varieeruvad erinevate huvigruppide lähenemised ja ootused ÕMA-le ning küsimused selle kvaliteedist.⁷⁸ Need erinevused mõjutavad ka põhimõttelist valikut selles osas, millistele õigusaktide puhul tuleks ÕMA läbi viia ning millises mahus. Eelkõige saab oluliste gruppidega välja tuua avalikud teenistujad, poliitikud, äriktori ning kodanikud, kes kõik ootavad ÕMA-st mõnevõrra erinevaid tulemusi.

Akadeemilises kirjanduses tunnustatakse ka asjaolu, et ÕMA regulatsiooni enda puhul ei ole tegemist tavapärase poliitikaga, mida saaks hinnata samadel alustel, vaid ÕMA regulatsioon on teatav meta-

⁷³A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries, http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Radaelli, C. 2005. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy*, Vol 12, No 5. Pp: 924-943

⁷⁶ Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals http://compliancecostsacc.openims.com/ufc/file/compliancecosts_sites/51f1632835d34e72af0128cecdac1fd1/pu/Dutch-IA-manual.pdf

⁷⁷ OECD 2004, Explanatory note for a survey of RIA systems in OECD countries.

⁷⁸ Radaelli, C. 2004. How context matters: Regulatory Quality In The European Union. http://www.bradford.ac.uk/irq/products/Radaelli_Context_Matters_27_Feb_2004.doc

regulatsioon, mis on vajalik selleks, et riigi regulatiivne sekkumine ei oleks liiga suur – järelikult, mida suuremat eneseregulatsiooni riik metanormide (siia alla kuuluvad ka ÕMA regulatsioonid) abil teostab, seda väiksem on tõenäosus, et tegelikes poliitikavaldkondades tekib üleregulatsiooni oht.⁷⁹

3.5. Esialgset soovitud

3.5.1. Millistele õigusaktidele ÕMA

ÕMA läbiviimine on aja- ja ressursimahukas ettevõtmine, mistõttu tuleb selgitada, millisel juhul tuleb täismahus ÕMA läbi viia. Otsustada tuleb eelkõige, kas ÕMA tuleb läbi viia kõikidele õigusaktidele, sh ka määrustele. ÕMA on igal juhul nõutav uute regulatsioonide puhul, kuid ka seadusemuudatustega kaasnevad mõjud vajavad kindlasti analüüsi.

Siinjuures on oluline just õigusaktide jaotamine lähtuvalt nende potentsiaalsest mõjust kindlas valdkonnas. Eesmärgiks on see, et mõjude analüüs ei muutuks üleliigselt koormavaks ning iga õigusakti puhul analüüsitaks enne põhjaliku empiirilise mõjude analüüsi läbiviimist seda, mis valdkonna mõjusid eelkõige on vaja hinnata, mistõttu ilmselt tekib vajadus viia selle kohta läbi eelanalüüs. Õigusaktide puhul tuleks eelanalüüs läbi viia õigusloome tööplaani ettevalmistamise ajal või hiljemalt lõpliku väljatöötamiskavatsuse esitamise ajaks olulisemate õigusaktide puhul. Igal juhul peab eelanalüüsi läbiviimine jääma seadusemuudatuse planeerimise esimeste etappide raamesse, et hinnata, millised mõjud tõenäoliselt muudatusega kaasnevad. Eelhinnangu eesmärgiks on eelkõige proportsionaalsuse põhimõtte arvestamine ÕMA läbiviimisel ning potentsiaalsete huvigruppide identifitseerimine. Seadusest madalamalseisvate õigusaktide eristamiseks seadustest ei ole põhimõttelist vajadust, kuna need võivad omada sarnaseid mõjusid⁸⁰, ning madalamalseisvate aktide eristamine võib kaasa tuua vaid ÕMA programmi efektiivsuse vähenemise.⁸¹ Seetõttu on ka siinjuures oluline pigem valdkondlik ning eelanalüüsist lähtuv jaotamine.

Samas tuleb märkida, et ÕMA ei tohi muutuda dokumendiks, mis ühes poliitikakujundamise etapis valmis kirjutatakse ning selliseks muutmata kujul ka jääb. Esialgset analüüsid peavad hõlmama mitmeid erinevaid võimalusi, kuidas soovitud eesmärgini jõuda ning nende kõigi kohta peab olema tehtud ka eelanalüüs, sealjuures ei tohi unustada ka mittereguleerimise võimalust. Kui need esialgsed versioonid on esitatud konsulteerimiseks huvigruppidele, siis järgnev analüüs peab muutuma järjest põhjalikumaks, mida kaugemale poliitikakujundamise protsessis jõutakse.

3.5.2. Proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine

Proportsionaalsus on peamine põhimõte, mille alusel saab hinnata seda, millisel määral tuleb ÕMA läbi viia. Kõige üldisemal tasemel tuleb seega proportsionaalsusest lähtudes arvestada ÕMA

⁷⁹ Hood, C., O. James and C. Scott 2000, "Regulation of Government" *Public Administration* vol. 78, No 2

⁸⁰ Näiteks kehtestab justiitsminister määrusega kohtunike arvu erinevates maa-, haldus- ja ringkonnakohtutes (RT 2005, 111, 1707) ja sotsiaalminister perearsti nimistute piirarvu maakondade lõikes (RTL 2005, 88, 1313). Nimetatud määrustega kaasnevad mõjud õigusemõistmise või arstiabi kättesaadavusele ei ole kindlasti vähemolulisemad kui nende seaduste mõju, millest pärinevad volitused vastavate määruste kehtestamiseks.

⁸¹ Ibid.

läbiviimise põhjalikkuse üle otsustamiseks hinnata seda, kui suured on tõenäolised mõjud, mis õigusaktiga kaasnevad.

ÕMA läbiviimise mahu otsustamisel tuleks eelanalüüsi puhul hinnata eelkõige järgmiseid aspekte⁸²:

- 1) Kui olulised on tõenäolised mõjud – mõjude olulisus selles esimeses etapis tähendab eelkõige võimalike huvigruppide identifitseerimist, kellele mõjud avalduvad ning seejärel esialgset hinnangut, kui ulatuslikud need mõjud on. Mida ulatuslikumate mõjude avaldumist võib oodata, seda põhjalikum peab olema ÕMA ja seda enam ressursse tuleb kasutada andmete kogumiseks, huvigruppidega konsulteerimiseks ja mõjude täpseks kvantitatiivseks hindamiseks.
- 2) Algatuse strateegiline ja poliitiline olulisus – kas algatus ühtib valdkonnas seatud strateegiliste eesmärkidega ning kas on tõenäoline, et see tekitab ühiskonnas vastuseisu. Mida strateegiliselt olulisem on kavandatav algatus ning mida suuremat vastuseisu see tõenäoliselt võib tekitada, seda põhjalikum ÕMA tuleb läbi viia.
- 3) Poliitika kontekst – Tuleb hinnata seda, kuidas poliitikaalgatus sobib olemasolevasse konteksti. Mida suuremad on kokkupuutepunktid erinevate valdkondadega, seda põhjalikum on vajaminev ÕMA.

Need küsimused peaksid leidma vastused ÕMA struktuuri esimeses etapis, mida tuleb reguleerida ÕMA struktuuri puudutavas regulatsioonis. Selleks on vajalik kontrollküsimustiku väljatötamine, mille alusel saab igal konkreetsel juhul otsustada, kui põhjalik ÕMA on vaja läbi viia. Järgnevalt on esitatud Suurbritannia ÕMA protsessi eeskujul koostatud võimalik etappide loetelu ning millised järeldused ÕMA mahu kohta igas etapis tuleks teha.

Poliitikakujundamise etapid, mille kõrval ÕMAGA seonduvad tegevused paralleelselt läbi viidama peaks, on järgmised:

- 1) Poliitika idee ja *status quo* probleemi väljendamine – siinjuures tuleks seada eesmärk, mida on vaja muuta ning milline on erinevus ideaalse ja praeguse olukorra vahel. Näiteks võiks poliitika eesmärk olla väljendatud kui passiivse suitsetamise vähendamine, mitte aga avalikes kohtades suitsetamise keelamine, mis oma olemuselt on juba vahend. See on etapp, kus tuleb hinnata, millised ühiskonnagruppe planeeritav muudatus puudutab ning millised on potentsiaalsed erinevate lahendusvariantide mõjud. Hinnata tuleb seda, kas algatus puudutab ainult avalikku sektorit, erasektorit või mõlemat, millest tulenevalt saab samuti otsustada, kui mahukas ÕMA on vajalik, erasektorile avalduvate mõjude korral peab analüüs olema põhjalikum, sest riik peab võimalikke piiranguid ettevõtete ja isikute tegevusvabadusele põhjendama rohkem kui ainult avalikku sektorit puudutavaid muudatusi, mis muutusi isikute vabadustele kaasa ei too. Selle etapi lõpuks peaks valmima esialgne ÕMA koos erinevate lahendusvariantide esialgsete mõjude hinnanguga.
- 2) Konsulteerimine – ehkki konsulteerimine huvigruppidega peab läbivalt toimuma terve poliitikakujundamise protsessi käigus, on see eelkõige oluline kahes etapis. Esmalt peab

⁸² Group of High-level national regulatory experts 2007, Guidelines to define the proportionate level of analysis (PLA) for impact assessment

mitteformaalne konsulteerimine toimuma just peale esialgsete poliitikavahendite väljatöötamist esialgse ÕMA pinnalt ning peaks hõlmama nii valitsusväliseid huvigruppe kui ka asjassepuutuvaid valitsusasutusi. Selle esialgse konsulteerimise põhjal saavad poliitikakujundajad informatsiooni erinevate alternatiivide võimalike mõjude kohta ning ka selle kohta, milline alternatiiv oleks huvigruppide poolt eelistatuim. Siin etapis peaks selguma ka, millist tüüpi ÕMA on vaja läbi viia, võttes eelduseks selle, et erinevad grupid vajavad ÕMA-st erinevat informatsiooni.

- 3) Lõpliku ÕMA läbiviimine – kui eelneva etapi tulemuste põhjal on välja valitud üks, või keerulisemate algatuste puhul ka mitu alternatiivi, millega poliitikakujundamises edasi minnakse, ja informeeritud sellest ka ÕMA läbiviimist koordineerivat asutust, Justiitsministeeriumit, siis seejärel peaks olema selge, millises mahus ÕMA läbi tuleb viia. Selles etapis peaks algama ka formaalne konsulteerimine huvigruppidega, andes tähtajad arvamuste esitamiseks. Konsulteerimise toimumise ajal peab toimuma juba ka lõpliku ÕMA läbiviimine, kuid kui huvigruppidele selle käigus lisandub veel olulist informatsiooni, siis tuleb seda ka ÕMA-s käsitleda. Reeglina tuleb ÕMA läbi viia seda detailsemalt, mida rohkem vastukaja see huvigruppides ja ühiskonnas tekitab (vt ka ülalpool). Kui arvamuste esitamise tähtajad on läbi, siis saab lõpliku ÕMA dokumendi kokku panna ja selle poliitikakujundamise edasiseks aluseks võtta.

Seoses EL õiguse rakendamisega võivad need etapid olla osaliselt erinevad, kuid põhimõtteliselt on EL õiguse rakendamisega seotud mõjude analüüsiks kaks võimalust. Esimene on lähenemine, mida kasutatakse Iirimaa ja ka Suurbritannias, mis eeldab, et ÕMA-d hakatakse läbi viima juba siis, kui Euroopa Komisjon uue regulatsiooni kavand avalikustab, mis annab riigile võimaluse ÕMA tulemusi kasutada ka läbirääkimistes EL tasandil. Sealjuures saab küll aluseks võtta Euroopa Komisjoni poolt läbiviidud ÕMA-d, kuid et rõhuasetus on sealjuures pigem EL taseme mõjudel, siis peab siseriiklik ÕMA olema sisuliselt erinev.

Teine võimalus on lähtuda kavandatava siseriikliku regulatsiooni ja EL nõuete erinevusest - olukorras, kus uue õigusaktiga võetakse vastu regulatsioon, mille mõjud on ulatuslikumad kui aluseks olevast EL õigusaktist nähtub, siis tuleb kindlasti kõik ÕMA etapid läbida ning olulisi erisusi võrreldes uue õigusakti vastuvõtmisega ei ilmne. Kui regulatsioon on selline, mille ulatus ei ole suurem kui EL poolt ettenähtud, siis võib olla vajalik etappide mõningane lühendamine. Sealjuures tasub siiski EL tasandil tehtud ÕMA-dega tutvuda ning arvestada, et ÕMA eesmärk ei peaks olema mitte ainult poliitika vastuvõtmiseks informatsiooni kogumine, vaid kindlasti ka sisend tulevaseks poliitika elluviimiseks ning hindamiseks. Teise võimaluse puhul tuleb negatiivse mõjuna välja tuua asjaolu, et sellisel kujul läbiviidud ÕMA ei saa anda riigile vajalikku sisendit EL tasandi läbirääkimisteks. Samas on teise variandiga kaasnev halduskoormus märkimisväärselt madalam.

Otstarbekas on kasutada kahe alternatiivi sümbioosi – Euroopa Komisjoni poolse algatuse avalikustamise hetkel otsustatakse, kas peetakse vajalikuks koheselt ÕMA läbiviimist või mitte. Juhul, kui seda ei peetud vajalikuks, siis otsustatakse EL õiguse kohaldamisel, kas teostatakse täiendav mõjude analüüs lisaks juba Euroopa Komisjoni poolt tehtud mõjude analüüsile.

4. Ülevaade ÕMA-s kasutatavatest meetoditest⁸³

Peatükk annab ülevaate õigusaktide mõjude analüüsi käigust ja kirjeldab kasutuselolevaid andmete kogumise viise ning järelduste tegemise tehnikaid. Kus võimalik, on lisatud näiteid varasematest Eestis läbiviidud analüüsides. Ülevaade on liigendatud ja koosneb järgmistest osadest:

1. Mõjude analüüsi soovituslik struktuur. Millistest osadest peaks mõjude analüüsi ülevaade koosnema?
2. Analüüsi protsess ja otsustuskohad. Millistest erinevatest ülesannetest koosneb ÕMA analüüs ning milliseid protsessile või tehnikatele suunatud otsustuskohti esineb.
3. Analüüsi etapid. Millistest järkudest mõjude analüüs koosneb?
4. Andmete kogumise ja analüüsi tehnikad. Kuidas toimub andmete kogumine ja statistiline analüüs?

4.1. Mõjude analüüsi struktuur

Mõjude analüüsi väljundis (ülevaates) on vajalik kirjeldada läbiviidud analüüsi erinevaid aspekte.

21. septembril 2004.a. arutati seaduse eelnõude väljatöötamise kavatsuste kvaliteedi ühtlustamist Justiitsministeeriumis toimunud õigusloomejuhtide ümarlaval. Väljatöötamiskavatsuse struktuur ja mõjude analüüsi ülevaade ei ole üks-üheselt kattuvad, kuid teave, mis peaks sisalduma ÕMA ülevaates sisaldub osaliselt ka väljatöötamiskavatsustes. Nimetatud ümarlaval leiti, et väljatöötamise kavatsused peaksid sisaldama vähemalt järgmist teavet:

1. **Valdkonna hetkeolukorra kirjeldus** (ülevaade praktikas esinenud probleemidest ja valdkonda reguleerivatest õigusnormidest/õigusaktidest);
2. **Kavandatava regulatsiooni eesmärk** (mida soovitakse saavutada; kas vajadus tuleneb EL õigusega ühtlustamise nõudest);
3. **Eesmärgi saavutamise võimalikud abinõud** (eesmärgi saavutamise alternatiivide kaalumise proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt, plusside ja miinuste väljatoomine, perspektiiv ilma regulatsioonita, võrdlevalt teiste riikide kogemus);
4. **Regulatsiooni vahendi määratlemine ja põhjendus** (miks on vajalik seaduse tasandil reguleerida; kas eraldi seadus või olemasolevate täiendamine, volitusnormide põhjendatus);
5. **Kavandatava seaduseelnõu reguleerimisala** (olulisemate õigusinstituutide loetelu või probleemide kirjeldus, võimaluse korral struktuur);
6. **Kavandatava regulatsiooni mõjud** (esialgne hinnang kaasnevate sotsiaalsete, keskkonna-, majanduslike jm mõjude kohta nii kulude kui tulude aspektist, huvigruppide arvamus; küsimusteringi määratlemine, milles tuleb eelnõu koostamise etapis teha põhjalikum mõjude analüüs);
7. **Kavandatava regulatsiooni rahastamise allikas** ja selle garanteeritus;
8. **Eelnõu eeldatav valmimise aeg** ning väljatöötamise eest vastutava ametniku ja juriidilise ekspertiisi teinud isiku nimed ja kontaktandmed.

⁸³ Meetodi all on antud kontekstis mõistetud teaduslikke meetodeid, mida võib defineerida kui nähtuste uurimiseks, uudse teadmise hankimiseks või olemasoleva teadmise korrigeerimiseks või integreerimiseks kasutatavaid tehnikaid. Teaduslikud meetodid tuginevad vaadeldavate, empiiriliste ja mõõdetavate tõendite kogumisele ning kindlate arutuspõhimõtetele. http://en.wikipedia.org/wiki/Scientific_method

Mõjude analüüsi ülevaade peaks andma vastused (vähemalt) väljatöötamiskavatsustele kehtivatele soovituslikele teemapunktile. Seega võiks mõjude analüüsi ülevaate struktuur teatud määral kopeerida väljatöötamiskavatsuste struktuuri.

4.2. ÕMA protsess

4.2.1. Analüüsi kulg

Õigusaktide mõjude analüüs on erinevatest etappidest koosnev protsess, mille kõikide osade järjestikuline läbimine ei ole alati otstarbekas. Peale iga etapi läbimist on analüüsi läbiviijatel põhjust kaaluda järgmise etapi alustamist. Kui eelnevas etapis üleskerkinud küsimustele ei õnnestunud piisavalt põhjalikke ja põhjendatud vastuseid leida, ning seadusandluse muutmise edukuse seisukohalt on taolised põhjendused olulised, tuleb analüüsi järgmise etapiga jätkata. Kui vajalikud vastused õnnestus leida, ning seeläbi muutustega kaasnevaid mõjusid piisavalt iseloomustada või kui seeläbi osutusid nii mõjude analüüs kui planeeritud muutus ebaotstarbekateks, analüüsiga jätkamiseks põhjust ei ole.

Iga etapi järel tuleb vastu võtta otsus tegevuse jätkamise kohta. Valikuid on neli:

- jätkata analüüsi järgmise etapiga;
- lõpetada analüüs kuna muudatustele on leitud piisavad põhjendused, eeldusel, et ei kaasne negatiivseid mõjusid ning kõik mõjud on hinnatud;
- pöörduda tagasi eelneva etapi juurde või korrata läbitud etappi, kuna leitud põhjendused ja selgitused on ebapiisavad ega võimalda edasiliikumist järgmise etapi juurde;
- lõpetada analüüs ning muudatuse ettevalmistamine kuna on ilmnenud, et tegevus ei ole otstarbekas.

Kui õigusaktide väljatöötamise puhul lõpetatakse muudatuste ettevalmistamine ja mõjude analüüs ei pruugi see ometi tähendada sekkumisest loobumist. Lisaks õiguslikele vahenditele on olukorra muutmiseks võimalik kasutada alternatiivseid meetodeid – eelarvehahendite ümberpaigutamist või organisatoorseid ümberkorraldusi.

Probleemi määratlemine ja kirjeldamine:

- Kas esilekerkinud probleem on lahendatav? Eesmärkide püstitamine pole õigustatud, kui probleem pole oma olemuselt lahendatav.

Eesmärkide püstitamine:

- Kas eesmärgid on saavutatavad? Vahendite väljatöötamine pole õigustatud, kui eesmärk ei ole olukorda ning ressursse arvestades saavutatav või ei kuulu ülesande lahendaja pädevusse.

Vahendite valimine:

- Kas vahendid on realiseeritavad? Mõjude hindamise alustamine pole põhjendatud, kui on ilmne, et leitud vahenditega pole võimalik eesmärki saavutada või kui soovitud vahendid ei ole ühel või teisel põhjusel realiseeritavad.

Mõjude hindamine:

- Kas mõjud on piisavad? Alternatiivsete lahenduste võrdlemine ei ole õigustatud, kui ilmneb, et muudatustega ei kaasne soovitud mõjusid või kui neid ei kaasne soovitud määral.

4.2.2. Analüüsi maht ja põhjalikkus

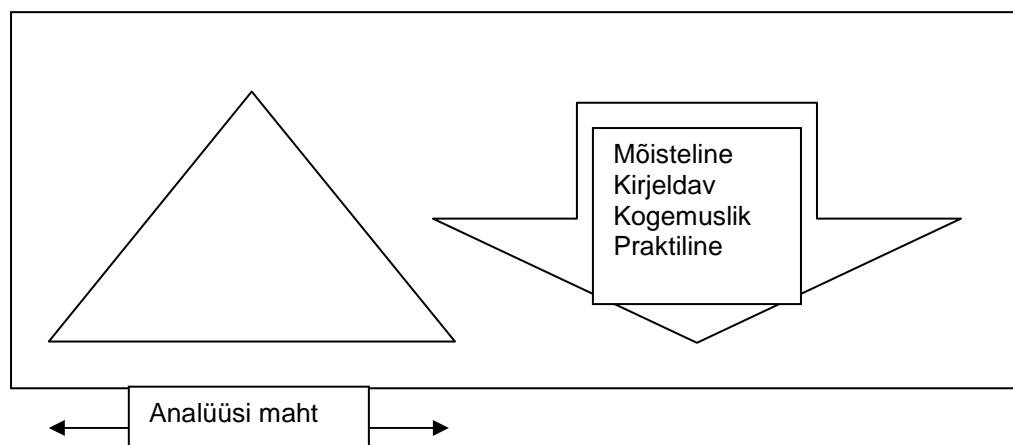
Analüüsid erinevad oma mahu ja põhjalikkuse poolest. Osalt on see tingitud uurimisobjektist, kuid teatud osas analüüsi enese eripärasest - lähenemisnurgast ja püstitatud uurimisküsimustest. Nimetatud teguritele tuginedes on analüüse võimalik liigitada tunnetusstaadiumi alusel.

Tunnetusstaadiumi alusel võib käsitlusviisid jagada nelja järku⁸⁴:

1. Terminoloogiline (mõisteline)
2. Deskriptiivne (kirjeldav)
3. Empiirilis-kognitiivne (kogemuslik-tunnetuslik)
4. Praksikoloogiline (praktiline)

Terminoloogiline käsitlusviis hõlmab mõistelist määratlemist, mis on kõige alus ja teeb järgmised tunnetusstaadiumid võimalikuks. Deskriptiivne käsitlusviis kirjeldab võimalikult täpselt huvipakkuvat süsteemi. Empiirilis-kognitiivse käsitlusviisi sisuks on olemasoleva süsteemi selgitamine ja käitumisviisi prognoosimine. Praksikoloogiline käsitlusviis selgitab uuritava süsteemi kujundamist või täiustamist.

Loetletud käsitlusviiside abil on võimalik jaotada ka ÕMA etappe. Probleemi määratlemise faasis toimub terminoloogiline ja deskriptiivne nähtuse uurimine. Selle käigus korrastatakse mõistete süsteem ja vaatlusalust nähtust (probleemi) kirjeldatakse kvantitatiivselt. Otsitakse vastust küsimustele: Millise nähtusega on tegu? Kuidas hetkeolukorda kirjeldada? Empiirilis-kognitiivsel viisil toimub eeldatavate mõjude valik ja süstematiseerimine, selle käigus otsitakse vastust küsimusele: Millised on põhjuslikud tagajärjed? Millised sündmused kaasnevad ühe või teise teguri muutumisega? Praksikoloogilise suunitlusega on vahendite valimise ja alternatiivide kõrvutamise etapp. Selle käigus otsitakse vastust küsimustele: Kuidas olemasolevat olukorda muuta? Millised vahendid viivad soovitud eesmärkide saavutamiseni? Praksikoloogilises suunitlusega uuringu käigus toimub ka valitud vahendite mõjude hindamine.



Joonis. Analüüsi etapid tunnetusstaadiumi ja uurimuse mahukuse alusel

Iga järgneva etapiga suureneb analüüsi maht ning põhjalikkus, otsus jätkata järgmise analüüsi etapiga tehakse jooksvalt analüüsi protsessi käigus. Seega kujuneb analüüsi maht teabe kogumise ja töötlemise käigus, ning mahu ja põhjalikkuse eelnev täpne määratlemine ei ole võimalik ega

⁸⁴ Siimon, A. Organisatsiooniõpetus, Tartu Ülikool, Majandusteaduskond, TÜ Kirjastus 2004

otstarbekas. Samas ei välista see ligikaudseid hinnanguid eelseisva analüüsi mahukuse kohta, kuid oluline on teadvustada võimalust, et tegevuse käigus võib teabe vajadus olulisel määral muutuda. Seega võib väita, et erinevates analüüsi etappides lähenetakse probleemile erineva vaatenurga alt ning otsitakse vastust erinevatele küsimustele. Seetõttu on igas etapis kasulik rakendada erinevaid meetodeid.

4.3. Analüüsi etapid

ÕMA läbiviimise olulisemad sammud on Euroopa Komisjoni ÕMA juhtnööre aluseks võttes järgmised⁸⁵:

Mõjude analüüsi etapp	Õigusloome etapp
1. Probleemi määratlemine ja kirjeldamine	Seadusandliku tegevuse vajaduse väljaselgitamine
2. Eesmärkide püstitamine	
3. Vahendite valimine	
4. Mõjude hindamine	Õigusliku meetme valik
5. Alternatiivide võrdlemine	
6. Tagasiside kogumine	Tulemuse kontroll

Erinevates etappides lahendatakse erineva sisuga ülesandeid ning tehakse erinevaid otsuseid. Seetõttu tuleb ÕMA-ga seotud ülesannete lahendamiseks kasutatavaid tehnikaid analüüsi etappide kaupa. Etappe võib lähtuvalt õigusloome üldisest käigust jaotada kolmeks – probleemi määratlemine, eesmärkide püstitamine ja vahendite valimine toimub seadusandliku tegevuse vajaduse väljaselgitamise etapis (vt joonis). Mõjude hindamine ja alternatiivide võrdlemine õigusliku meetme valiku etapis ning tagasiside kogumine tulemuste kontrolli etapis (vt joonis).

4.3.1. Probleemide ja eesmärkide püstitamine, vahendite valimine

Seadusandlike muutuste ellukutsumise ning nende muutuste tagajärgede prognoosimise eelselt on oluline määratleda probleem, mille lahendamiseks muutusi ellu asutakse kutsuma. EL ÕMA juhtnöörides on probleemi määratlemine liigitatud järgmisteks alategevusteks:

Probleemi määratlemine

- Probleemi ulatuse kindaksmääramine;
- Sidusgruppide leidmine;
- Probleemide põhjuste tuvastamine;
- Tegevuspädevuse kontrollimine;

Eesmärkide püstitamine

- Probleemi põhjuste lahendamiseks sobilike eesmärkide püstitamine;
- Eesmärkide korrastamine hierarhiaks;
- Eesmärkide kooskõllalisuse kontrollimine seoses teistes poliitikates ning strateegiates püstitatud eesmärkidega;

⁸⁵ Impact Assessment Guidelines. European Commission, 2006. http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm

Vahendite valik

- Seatud eesmärkidele vastavate tegevusvõimaluste kindlaksmääramine;
- Muutuste elluviimiseks tõhusaima vahendi selgitamine;
- Vahendite hulga kitsendamine tulenevalt tehnilistest piirangutest ning hinnangutest vahendite tõhususele ja mõjususele;
- Edasiseks analüüsimiseks kõige töökindlamate vahendite hulga määratlemine;

Meetodid:

- formaalloogiline analüüs
- probleemide puu koostamine
- fookusgrupp
- veebipõhine kaasamine
- dokumentide analüüs

Probleemi määratlemine

Osategevuste alustamine eeldab probleemi formuleerimist. Probleemi võib vaadelda kui vastuolu tegeliku ja soovitud olukorra vahel. Seega sisaldab probleemi püstitamine endas olemasoleva olukorra, soovitud olukorra ja nendevahelise erinevuse kirjeldamist. Need tegevused sisaldavad endas formaalloogilisi tehteid, mille kaudu piiritletakse objekti ning selle hetke- ja soovitud seisundit.

Probleemi kirjeldamisel kasutatavad mõisted peavad olema lahtimõtestatud ja selged. Mõiste sisu on selge siis, kui on teada kõik põhilised tunnused, mida ta hõlmab⁸⁶. Vastasel juhul on tegemist ebamäärase mõistega. Ebamäärastele mõistetele ülesehitatud probleemipüstitus on oma olemuselt samuti ebamäärane ning muudab edasise empiirilise analüüsi keeruliseks või täiesti võimatuks.

Probleemi määratlemine on seni toimunud reeglina eelnõu seletuskirja eesmärgi kirjeldamise käigus. Eelnõude lõikes on erinev kirjelduse konkreetsus ja detailsus. Näitena võib välja tuua Kriminaalhooldusseaduse, vangistuseseaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja ja Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, riikliku pensionikindlustuse seaduse ja ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse seletuskirja. Probleemi määratlemisest formaalloogiliste meetodite abil on käsitlemist leidnud

Probleem on oma olemuselt väide millegi olemasolu (või puudumise) kohta. Empiirilise analüüsi eelduseks on formaalloogiliselt korrektselt püstitatud väite või väidete süsteemi olemasolu. Selles kontekstis võib väidet mõista järgmiselt⁸⁷:

Väide (otsustus) on mõtlemise vorm, milles jaatatakse või eitatakse midagi esemete või nähtuste eksistentsi, omaduste või suhete ja seoste kohta. Väite keeleliseks väljendusvormiks on grammatiliselt õige lause. Jaatuse või eituse tõttu on iga lause kas tõene või väär.

Tõekriteeriumi olemasolu võimaldab probleemi ümber sõnastada uurimishüpooteesiks. Verifitseeritav hüpootees on sotsiaalteadusliku empiirilise uurimuse läbiviimise eelduseks.

Põhjuslike seoste tuvastamine

⁸⁶ Vuks, G. Traditsiooniline formaalne loogika. SA Iuridicum, Tartu 1999

⁸⁷ Ibid.

Probleemi (sündmuste) põhjuslike seoste määratlemiseks kujutatakse erinevate alaprobleemide vahelisi seoseid probleemide puuna. Selle käigus suhestatakse probleemid hierarhiliselt vastavalt sellele, kuidas nad üksteist mõjutavad.

Probleemide põhjuste süstematiseerimine võimaldab selgitada probleemi enese olemust ning seda vajadusel ümber sõnastada, täpsustada või piiritleda. Samuti loob põhjuslike seoste esitamine võimaluse muudatuse olemuse ja eesmärgi ümbersõnastamiseks või isegi põhjalikumaks muutmiseks – võib ilmned, et eelnõu algatajal on kasulikum tegeleda päevakorra tõesnud probleemi lahendamise nimel probleemi allikate (põhjuste) kõrvaldamisega.

Esmase ülevaate käigus on mõistlik anda ülevaade võimalikest põhjustest eksperthinnangute tasemel, põhjuste kvantitatiivne selgitamine on mõjude kirjeldamise etapi ülesandeks. Põhjuslike seoste tuvastamiseks on kasutatud probleemide puu kaardistamise meetodikat. Täpsemalt on tehnika lahtikirjutatud Tulemusauditi teooria ja praktika käsiraamatus (Riigikontroll 2001).

Sidusgruppide määratlemine

Sidusgruppide leidmisele loob aluse probleemi määratlemine. Esmane ja keskne sidusgruppide loetelu selgub regulatsiooni objekti defineerimisest - millistele gruppide käitumisele õigusaktiga mõju soovitakse avaldada, millised organisatsioonid või inividid reguleeritavas valdkonnas aktiivselt tegutsevad.

Kaudsemalt seotud huvigruppide määratlemiseks objekti defineerimisest ei piisa - seosed regulatsiooni ning huvitatud osapoolte vahel ei pruugi olla otsesed ja selged. Kaudsesse mõjusfääri kuuluvate huvigruppide väljaselgitamiseks on kasulik kasutada eksperthinnanguid, üheks intensiivseks, kiireks ja põhjalikuks eksperthinnangute kogumise viisiks on fookusgrupi läbiviimine.

Loetletud meetoditega on võimalik aktiivselt sidusgruppe otsida ja leida. Samas on kasulik luua passiivne otsingusüsteem avaldades üldsusele teavet planeeritavate muudatuste kohta. Eestis on planeeritud seda ülesannet täitma Riigikantselei juurde loodud kaasamisveeb, samuti on mitmete ministriumite võrgulehekülgedele paigutatud teavitus- ja kaasamisleheküljed.

Tegevuspädevus selgub dokumentide analüüsi käigus. Asjassepuutuvad nii muudatust ettevalmistava kui valdkonda jagavate organisatsioonide põhikirjad, tööplaanid ja arengukavad.

Eesmärkide määratlemine ja vahendite valik

Eesmärgid tulenevad lahendamist vajavatest probleemidest. Eesmärki võib vaadelda kui seisundit või olukorda, milleni soovitakse probleemide lahendamise teel jõuda. Kui probleemide määratlemise käigus kirjeldatakse hetkeolukorda, siis eesmärkide määratlemise puhul konstrueeritakse lähtudes hetkeolukorrast soovitud olukord.

Eesmärkide määratlemine tugineb valdkonnapõhisele teabele ja formaalloogilisele argumentatsioonile.

Probleemi lahendamiseks ning olukorra muutmiseks võimaluste ning vahendite leidmist võib vaadelda kahelt tasandilt.

- Esiteks, vahendeid võib eristada nende ellukutsumise viisi alusel: õiguslikud vahendid, eelarvehendid, organisatoorsed vahendid. Ilmselt on eesmärgi saavutamiseks kõige tõhusam kombineerida erinevaid vahendeid – õiguslikke, eelarvelisi ning organisatoorseid.

- Teiseks, vahendeid võib eristada nende sisuliste omaduste alusel: ettevõtluskeskkonna, peresuhete või riigi ja kodaniku vaheliste suhete muutmiseks kasutatavad vahendid. Sisulised vahendid tulenevad ende rakendamise valdkonnast ning on erialaspetsiifilised, seetõttu meetodikate ülevaates ei ole nende pikem käsitlemine põhjendatud.

Probleemi kvantitatiivne kirjeldamine

Lisaks probleemi määratlemisele ja käsitletava objekti piiritlemisele ning sisulisele kirjeldamisele on edasiste etappide läbimiseks oluline käsitletavat objekti ning hetkeolukorda kvantitatiivselt kirjeldada. Selleks on kasutusel järgmised meetodid:

- sekundaarsete andmete kogumine, sidumine ja analüüs (andmebaaside kasutamine),
- kirjeldav statistika,
- gruppide võrdlemine,
- aegridade trendide kirjeldamine

Meetoditest on täpsemalt kirjutatud peatükis 3.3. Andmete kogumise ja analüüsi tehnikad.

Olukorra kvantifitseerimise läbi luuakse alus edasiseks mõjude analüüsiks ning kirjeldus annab võimaluse otsustamiseks probleemi ühiskondliku olulisuse üle (luues vajadusel põhjenduse vähese olulisuse tõttu teemast loobumiseks).

Esmase objekti kvantitatiivse kirjeldamise käigus ei ole põhjalik statistiline andmeanalüüs õigustatud. Selles etapis piisab andmete koondamisest ning üldiste karakteristikute esitamisest. Lisaks probleemset olukorda (või gruppi või nähtust) kirjeldavate üldiste arvandmete esitamisele võib võrrelda erinevaid gruppe (vaatlusalust gruppi üldkogumiga või kontrollgrupiga) ning kirjeldada aegridade trende (võrreldes möödunud perioode käesolevaga).

4.3.2. Mõjude määratlemine ja alternatiivide võrdlemine

Tegevusvõimaluste ja -kavadega kaasnevate muutuste prognoosimiseks on oluline kirjeldada vahetuid tegevusväljundeid ning kaasnevaid üldisemaid mõjusid. See annab võimaluse planeerida vastavaid kulusid ning hinnata saavutatavat tulemust.

Mõjude määratlemine:

- Majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnale avalduvate mõjude hindamine;
- Mõjutatavate osapoolte kindlaksmääramine;
- Mõjude kvalitatiivne ja kvantitatiivne hindamine;
- Muudatustega kaasnevate riskide ja väljundi ebamäärasuse hindamine;

Alternatiivide võrdlemine

- Iga valiku positiivsete ja negatiivsete tagajärgede loetlemine ja hindamine;
- Eelistatuma lahendi väljatoomine;
- Alternatiivide võrdlemine (majandusteoreetiline alternatiivide võrdlemine, väärtusteooria, mänguteooria)
- Muudatuste elluviimise edenemist kirjeldavate indikaatorite väljatöötamine;
- Teabe hankimise ja hindamise süsteemi organiseerimine;

Õigusaktide mõjude hindamisel kasutatakse andmete kogumiseks ja korrastamiseks tehnikaid, mis tulenevad reguleeritavast valdkonnast. See muudab erinevate andmekogumisvõimaluste ringi väga laiaks. (Näiteks, reguleerides õigusaktide tasandil raiet Eesti metsades on teabe kogumiseks tarvis kasutada vastavaid metsamajandamis- ja tööstuses levinud meetodeid. Samas, asudes seaduse tasandil reguleerima medikamentide kasutamist pärineb sisendinfo kasutades farmaatsia, keemia või muude arstiteaduslikke uurimismeetoditest.) Seetõttu ei ole otstarbekas määratleda kõiki ÕMA puhul kasutatavaid teabekogumistehnikaid.

Andmete koondamisele järgnev andmete töötlemise protsess on ka erinevate valdkondade puhul üldjoontes sarnane. Empiiriliste uuringute korral kasutatakse selleks üldlevinud statistilisi meetodeid. Ühiskondlikul tasandil on kõige olulisemad subjektide – inimene, organisatsioon, riik - vahelised sotsiaalsed ja majanduslikud suhted, ning subjekti suhe ümbritsevasse loodus- või tehiskeskkonda. Kuigi seadusandluse läbi reguleeritakse tunduvalt suuremat teemaderingi, omavad ühiskonna rutiinse toimimise seisukohalt enim tähendust just eelpoolnimetatud suhete regulatsioon. Seetõttu on ka seaduseelnõude mõjude määratlemisel kõige olulisemad sotsiaalteaduslikud ning majandusteaduslikud statistilised analüüsimeetodid.

Riigi toimimise seisukohalt olulisi mõjusid võib seega kirjeldada järgmistest vaatepunktidest kirjeldatuna – sotsiaalsest, majanduslikust ning keskkonnaalasest. Kehtivas normitehnika eeskirjas määratletakse veel mõju riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele ning riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele. Nimetatud juhtudel on mõjusid vaadeldud erinevatest mõju avaldumise valdkondadest lähtuvalt. Lisaks nimetatud liigitusele võib lähtuvalt põhjuslikest seostest vaadelda otseseid ning kaudseid mõjusid ning soovitud tagajärgedest lähtuvalt saab vaadelda soovimatuid ning soovitud mõjusid.

Otsesed mõjud avalduvad objektile (inimgrupp, ettevõtte, keskkond jmt) muutuste tulemusena otseselt (nt. suurenenud töötute abirahad, vähenenud maksumäärad või suurenenud saastekvoodid).

Kaudsed mõjud on mõjud, mis avalduvad objektile mõne vahendava teguri tulemusel. Näiteks võib miinimumpalga tõstmine avalduda aktiivsele töötajaskonnale nii otseselt (suurenenud sissetulek) kui kaudselt (töökohtade ümberkorraldamine ja tööturu struktuuri muutus).

Soovitud mõjud ühtivad muudatuse eesmärgiga, **soovimatud mõjud** ilmnevad paralleelselt soovitud mõjudega ja ei vii eesmärgi täitumiseni või on püstitatud eesmärgiga vastuolus (vähendades soovitud mõju ulatust). Mõjude prognoosimise käigus on oluline lisaks soovitud mõjudele hinnata võimalikult täpselt ka kaasnevaid kõrvalmõjusid. Varajane märkamine annab võimaluse astuda teadlikke samme soovimatute tagajärgede kõrvaldamiseks või vähendamiseks.

4.3.3. Majanduslikud, sotsiaalsed ja keskkonnamõjud

Enimkasutatavad õigusaktide mõjude analüüsi meetodid tulenevad õigusruumi enese eripäradest. Nendeks meetodite gruppideks on sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnamõjude hindamise tehnikad. Jaotus on tinglik, samavõrd tinglik, kui loetletud valdkonnad ise.

Sageli on raske täpselt piiritleda, kus lõppeb majanduslike mõjude hindamine ning kust algab sotsiaalsete mõjude hindamine. Selle põhjuseks on mõlema perspektiivi sarnased lähtealused – sotsiaalteadustes ning majandusteadustes kasutatavad meetodid (ning seega ka majandusvaldkond ja sotsiaalvaldkond) on omavahel läbipõimunud. Näiteks tööjõu mobiilsuse põhjuste analüüsimist võib sõltuvalt kasutatavatest mikro- või makromudelitest vaadelda nii sotsiaalsete kui majanduslike mõjude kontekstis.

Majanduslikud mõjud ilmnevad kui peale sekkumist leiavad aset muutused teenuste või toodete tootmises, jaotamises või tarbimises. Majanduslikult võivad mõjutatud olla nii üksikindiviidid, perekonnad, organisatsioonid ning riik tervikuna.

Sotsiaalsed mõjud ilmnevad, kui peale sekkumist leiavad aset muutused üksikindiviidi, sotsiaalse institutsiooni või ühiskonna kui terviku toimimises. Sellest määratlusest tulenevalt võib majanduslike mõjusid vaadelda kui ühte sotsiaalsete mõjude alaliiki. Kuna majanduslikud suhted on õiguslike suhete kõrval ühiskonnas suhteliselt olulised on õigustatud nende esitamine eraldiseisva kategooriana.

Keskkonnamõjud ilmnevad kui peale sekkumist leiavad aset ühekordsed või süsteemsed muutused keskkonna seisundis.

4.3.4. Tagasiside kogumine ja järelvalve

Muudatuste elluviimise järgselt on tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks oluline koguda tagasisidet toimunud sündmuste kohta. Sellele tuginedes on võimalik saada sisendinfot järgmiste õigusaktide ettevalmistamiseks ja vajadusel seniste tegevuste korrigeerimiseks.

Üheks võimaluseks süsteemi toimimise ning kõigi muudatuste kohta tagasisidet hankida on tulemusindikaatorite rakendamine. Organisatsiooni tõhususe määratlemisel on tulemusindikaatorite süsteemi edukalt rakendatud Maksu- ja Tolliameti praktikas. Indikaatorite süsteem annab võimaluse koguda teavet organisatsiooni osade üldise toimetuleku kohta, võimaldab üksuste tegevust omavahel võrrelda ning osutab seeläbi varakult probleemkohtadele. Samuti annab indikaatorite süsteem võimaluse hinnata töökorralduslike muudatustega kaasnenud muutusi tegevuse tõhususes.

Tagasiside kogumise üheks põhjalikumaks erivormiks on ex post mõjude analüüs. Ex post analüüs erineb ex ante analüüsist ajalise lähtekoha poolest. Kui ex ante analüüs on suunatud tulevikku prognoosimaks asetleidvaid muudatusi, siis ex ante analüüs on suunatud minevikku hindamaks juba toimunud muudatuste mõjud. Eestis teeb erinevate vaatenurkade alt (eelarvestamine, projektide elluviimine, regulatsioonide tõhusus) ex post analüüse tulemusauditite vormis Riigikontroll.

4.4. Andmete kogumise ja analüüsi tehnikad

4.4.1. Andmete kogumine

Andmeid võib lähtuvalt kogumise eripärast jagada kaheks⁸⁸:

- esmased andmed, mis on kogutud otse uurimisobjektilt
- teisesed andmed, mis on kellegi teise poolt juba varem kogutud ja koondatud. Siinjuures võib eristada kahte tüüpi andmekogusid:
 - o varem läbiviidud ühekordsete andmekogumiste teel tekkinud andmebaasid
 - o pidevalt uuendatavad registrid

Olemasolevate andmete kasutamine

Esmane ülevaate koostamisel ei ole sageli otstarbekas viia läbi andmekogumist otseallikast (primaarsete- ehk esmaste andmete kogumine), aja- ja ressursisäästlikum on ülevaate koostamisel kasutada juba kogutud andmeid (sekundaarsete- ehk teiseste andmete kogumine). Järelduste tegemise teiseste andmete põhjal muudab vähem ressursimahukaks asjaolu, et vahetu andmekogumine on uuringu või registripidamise näol juba sooritatud.

Registriandmetel on võrreldes ühekordselt küsitluse või mõne muu andmekogumistehnika abil kogutud andmetega rida eeliseid:

- 1 **Kõiksus.** Registriandmed on võrreldes valimipõhiste uuringutega kõiksed, registrid sisaldavad teavet kõigi üldkogumisse kuuluvate objektide kohta
- 2 **Värskus.** Registriandmed on värsked, andmeid uuendatakse pidevalt ning väljavõte kajastab viimast registri seisuga.
- 3 **Longituudsus.** Registriandmed on longituudse iseloomuga, andmed on kogutud iga objekti kohta registrissekandmise perioodi jooksul. See teeb võimalikuks objektidega toimunud sündmuste analüüsimise ajas.
- 4 **Ühilduvus.** Registriandmed on läbi objektidele omistatud unikaalsete koodide ühildatavad teiste registritega. See muudab võimalikuks erinevate registrite andmete riskasutuse.

Vaatamata mitmetele eelistele on registri andmete kasutamisel ka mitmeid piiranguid:

- 1 Tegemist on üldiste andmetega, mille põhjal ei ole sageli võimalik anda vastuseid uurijaid huvitavatele konkreetsematele küsimustele. Seda seetõttu, et registripidaja või andmebaasi looja eesmärgid ja huvivaldkonnad erinevad seaduse muudatuse ettevalmistajat huvitavatest küsimustest nii sisu kui põhjalikkuse poolest.
- 2 Registrites võib esineda vigasid, samuti ei pruugi hõlmatud olla kõik üldkogumisse kuuluvad objektid. Võib juhtuda, et halvasti täiendatud ja parandatud registri puhul ei suuda sinna koondatud andmed iseloomustada üldkogumit ning on statistiliste järelduste tegemiseks kõlbmatud või lausa eksitavad.
- 3 Andmekaitse seadus piirab isikuandmete kättesaadavust ja kasutusvõimalusi.

⁸⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Secondary_data

Andmete vahetu kogumine

Teiseste andmete kõrval võib ja tuleb teatud juhtudel analüüsi läbiviimiseks koguda andmeid vahetult – otse teabekandjatelt.

Vahetu andmekogumise puhul võib eristada **valimiuuringuid** ning **üldkogumi uuringuid**. Valimi moodustamisele kehtivad teatud üldised reeglid.

Üldkogumi uuringute puhul kogutakse andmeid kõigi uurimisobjektide kohta, valimipõhise uuringu korral kogutakse andmeid vaid osa objektide kohta ning saadud tulemusele tuginedes kantakse tulemused üldistatult üldkogumile üle. See tähendab, et eeldatakse, et valimis ilmnenu seaduspärad ilmnevad ka üldkogumi juures.

Enim on praktikas kasutusel **juhu- ja klastervalim**. Juhuvahetu moodustamisel on kõigil üldkogumi objektidel võrdne tõenäosus valituks osutada, objektide valik toimub juhuvaliku teel. Klastervalimi puhul leitakse objektid valimisse erinevatest üldkogumi olulistest alagruppidest proportsionaalselt üldkogumi jaotusega. Näiteks võib üle-eestilise andmekogumise käigus moodustada valimid eraldi igas maakonnas ning osavalimite ja üldvalimi mahud viia samasse proportsiooni maakonnaelanike arvu suhtega kogu Eesti rahvastikku.

Vahetuks andmekogumiseks kasutatakse peamiselt järgmisi kanaleid ja tehnikaid:

Intervjuu. Intervjuud erinevad enda struktureerituse poolest, st kui järgalt on esitatavad küsimused eelnevalt paika pandud. Struktureeritud intervjuu korral on küsitleja kasutuses täpne küsimustik ning intervjuu toimub selle põhjal. Süvaintervjuu korral ei ole intervjuu struktuur väga täpselt paigas ning küsimused tekivad vastavalt käsitletavatele teemadele. Intervjuu eeliseks võrreldes ankeetküsitlusega on vahetu kontakt vastajaga, see võimaldab mõista vastaja muljeid ja kogemusi ning vajadusel täpsustada vastuseid moel, mida esialgses küsimustikus pole ette nähtud. Võrreldes ankeetküsitlusega on see meetod aga tunduvalt aeganõudvam ja kulukam.

Ankeetküsitlus. Ankeetküsitlused erinevad tehnilise ülesehituse poolest. Võib eristada intervjuueerija kaasabil, posti teel ja veebipõhiselt läbi viidavaid küsitlusi. Ankeetküsitlus võimaldab lühikese aja jooksul koguda suurt hulka teavet, tagab vastajale anonüümsuse, on suhteliselt odav ning tulemused on kergelt analüüsivad ja vastajate arvamused omavahel võrreldavad. Samas ei pruugi saadav tagasiside olla hoolikalt läbi mõeldud ning ebaisikuline, samuti on oht, et küsimustiku koostaja on vaatluse alt mõne olulise teguri välja jätnud ning erinevalt intervjuueerimisest ei pruugi ankeetküsitluse käigus taoline puudus ilmsiks tulla.

Fookusgrupp. Fookusgrupp on grüpiintervjuu vorm, kus moderaator suunab ekspertide (või teemaga põhjalikult kokku puutunud inimeste) diskussiooni. Fookusgrupp on tõhus vahend koondamaks lühikese ajaga suurt kogust uurimisvaldkonda puudutavat teavet. Tehnika kasutamine õigustab end sageli uuringu ettevalmistavas etapis. Fookusgrupi käigus ilmneb enamasti enamus uurimisvaldkonda puudutavaid probleeme ja võtmeküsimusi. Kogutud arvamuste laiendamiseks suuremale ühiskondlikule grupile võib keeruliseks osutada, kuna enamus inimestest on reeglina vaatlusaluse teemaga pinnapealsemalt kokku puutunud, kui fookusgrupis osalejad. Fookusgrupi läbiviimiseks on vaja ka kogenud moderaatorit ning head planeerimist koondamaks ühte kokku vajalikul hulgal inimesi.

4.4.2. Andmete analüüs

Andmete kvantitatiivne analüüs võimaldab koguda ja esitada arvulist teavet probleemide lahenduskäikude kirjeldamiseks ja loob võimaluse nende lahenduskäikude võrdlemiseks.

Andmete analüüsi käigus otsitakse kinnitust algselt püstitatud uurimisprobleemidele. Üldistades võib väita, et enamus kvantitatiivsetest analüüsitehnikatest võimaldavad kinnitada või ümber lükata järgmisi suhteid:

- Kahe objekti või grupi sarnasus/erinevus (A on suurem, võrdne või väiksem, kui B)
- Kahe tunnuse või objekti omavaheline sõltuvus (kui muutub A siis muutub ka B)
- Kahe nähtuse põhjuslik seos (kui toimub A, siis järgneb ka B)

Lisaks võimaldavad kvantitatiivsed analüüsimeetodid objekte ning tunnuseid grupeerida ning neid üldkarakteristikute abil iseloomustada.

Statistilistest meetoditest leiavad valdkonnaülevaate koostamisel kasutamist enim:

1. Kogumi üldkarakteristikute esitamine. Üldkarakteristikute alla kuuluvad väärtuste paiknemist iseloomustavad näitajad (keskmine ja mediaan), väärtuste hajuvust kirjeldavad näitajad (standardhälve, variatiivsus) ning väärtuste jaotuse kuju kirjeldavad näitajad (järsakus ja assümmeetriakordaja).
2. Kogumite võrdlemine, sh variatiivsusanalüüs. Kogumite võrdlemise eesmärgiks on veenduda kahe grupi erinevuses mingi tunnuse alusel. Selleks otstarbeks kasutatakse enim ANOVA ning T-test tehnikaid.
3. Risttabelite koostamine ja vastav seoseanalüüs. Risttabelites iseloomustatakse korraga mitut gruppi mitme tunnuse alusel. Selgitamiseks, kas risttabelis esineb statistilisi seoseid, kasutatakse hii-ruut karakteristikut. Andmete koondamine risttabelitesse võimaldab võrrelda erinevaid alagruppe ning leida tunnustevahelisi seoseid.
4. Aegridade esitamine. Vaatlemaks tunnuste muutumust ajas järjestatakse väärtused ajas progresseeruvalt. Aegridade töötlemisel üldistatakse neid kõrvaldades juhuslikud kõikumised ning määratletakse üldine trend. Selleks on kasutusel erinevatel lähtemudelitel põhinevad regressioonimudelid (lineaarne, logaritmiline jne). Aegridade silumisel saadud tulemus võimaldab prognoosida tunnuse väärtuste kujunemist tulevikus.
5. Objektide grupeerimine. Objektide grupeerimiseks ühe või enama tunnuse alusel kasutatakse kõige sagedamini klasteranalüüsi. Taoline tehnika õigustab end mehhaanilise grupeerimise ees enda paindlikkusega – arvestatakse eeskätt nende tunnustega, mis objekte põhjalikumalt eristada võimaldavad. Teise tehnikana leiab sageli kasutust diskriminantanalüüs, mis lisaks grupeerimisele võimaldab leida uute lisanduvate objektide kuuluvuse ühte või teise gruppi.
6. Tunnuste grupeerimine. Tunnuste grupeerimiseks kasutatakse faktoranalüüsi ning peakomponentide analüüsi. Tehnikad on kasutusel koondamiseks üheks teljeks mitut üksteisega sarnast tunnust. See annab eelise arvamusküsitluste läbiviimisel, kus mitmekümnest vastajatele esitatud küsimusest, mis sageli puudutavad erineva nurga alt ühte ja sama teemat, on võimalik luua mõõdukas kogus (3-10) vastajate seisukohti peegeldavaid telgesid.

7. Tunnuste vaheliste seoste leidmine. Seoste leidmiseks on kasutusel korrelatsioon- ja regressioonanalüüsi tehnikad. Nende abil on võimalik määrata tunnuste omavahelist sõltuvust või selle puudumist, ning teha seda välistades juhuslik viga.

4.4.3. Mõjude analüüsi valmistehnikad

Mõjude analüüsi praktilistest vajadustest tulenevalt on kasutusel mitmeid standardiseeritud tehnikaid, mille alusel on võimalik muutustega kaasnevaid mõjusid hinnata:

Kulu-tulu analüüs ja kulu-tõhususe analüüs. Kulu-tulu analüüsi korral väljendatakse programmi (või muudatusega) kaasnevaid kulusid kui ka tulusid rahaliselt, kulu-tõhususe analüüsi korral on kulud väljendatud rahaliselt kuid tulud mitterahaliselt kuid kvantitatiivselt (teenuse või toote mahu näol). Mõlema analüüsi eesmärgiks on kulude ja tulude suhte optimeerimine ning tõhususe parandamine. Kvantitatiivselt mõõdetud väljund ning sisend hõlbustavad alternatiivide väljatöötamist ning võrdlemist. Eestis seni kasutatud PRAXISE läbiviidud uuringutes.

Halduskoormuse hindamine. Halduskoormuse hindamise eesmärgiks on mõõta regulatsioonidega juriidilistele ja füüsilistele isikutele tekitatud töökoormuse mahtu. Selleks võib eristada otsest ning kaudset koormust. Otsene koormus tuleneb riigi poolt esitatud teabenõuetele vastamise kohustusest ning registritega seotud toimingutega kaasnevatest ajalistest ja rahalistest kuludest. Kaudse koormusena võib vaadelda regulatsioonidega ettevõtte töökorraldusele tekkivat lisatööd. Hindamise väljundit võib mõõta nii ajas kui rahas. Eestis seni kasutatud PRAXISE ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi uuringutes.

5. ÕMA korraldus

5.1. Eesti senise ÕMA protsessi kirjeldus

Põhjalikum Eesti ÕMA protsessi kirjeldus on toodud JM ülevaates⁸⁹ ja käesolevas dokumendis selle kopeerimiseks vajadus puudub. Kokkuvõtvalt võib Eestis seni rakendunud normitehnilise kontrolli süsteemi pidada suhteliselt detsentraliseerituks, kus Riigikantseleil ja Justiitsministeeriumil on teatav koordineeriv roll. Mõjude hindamise süsteemi (mis hõlmaks nii mõjude sisulise analüüsi kohustuste formaalset jaotust erinevate õigusloomega tegelevate valitsusasutuste vahel, kohustuste reaalselt täitmist nimetatud asutuste poolt, nimetatud kohustuste täitmise välist kontrolli ja seotud huvigruppide kaasamist) Eestis seni pole rakendatud⁹⁰.

Eestis süsteemi detsentraliseeritud iseloomustavad näiteks VVNE § 27 lg 2, mille kohaselt *võivad* ministrid ja riigisekretär oma valdkonnas anda (teistele) ministeeriumidele täiendavaid soovitusi seaduse vastuvõtmisega kaasnevate mõjude hindamise meetodika osas, kuid vastavalt VVR § 23 vastutab Vabariigi Valitsusele esitatavate materjalide kompleksuse ning nende õiguspärasuse ja normitehnilise korrektsuse eest materjalid esitanud minister ja ettevalmistanud ministeeriumi kantsler. Organit, mis hindaks mõjude analüüsi üldist piisavust, määratud ei ole. Olgugi, et VVS § 59 kohaselt on Justiitsministeeriumi pädevuses õigusloome koordineerimine, on selle ainsaks väljenduseks e-õiguse haldamine ja VVR § 25 sisalduv regulatsioon, mille kohaselt esitatakse õigusakti eelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks pärast teiste ministeeriumidega kooskõlastamist ning eelnõu viimistlemist saanud arvamuste põhjal. Justiitsministeeriumist tugevamaks võib pidada Riigikantselei praegust rolli⁹¹, mis kontrollib kõigi esitatud õigusaktide vastavust nõuetele (VVR § 41) ja võimaldab tagastada esitatud materjalid koos selgitusega, kui materjalid:

- 1) ei ole kooskõlas põhiseadusega või muude seaduste ja õigusaktidega;
- 2) ei sisalda õigusakti kehtestamiseks või asja otsustamiseks ettenähtud dokumente;
- 3) vajavad täiendavat kooskõlastamist (VVR § 40).

Teistest ministeeriumidest mõnevõrra erinevaks saab pidada Rahandusministeeriumi rolli, kelle ülesanne on selgesõnaliselt VVRis ära märgitud (annab eelnõudele hinnangu nende rakendamisega kaasnevate kulude ja tulude osas⁹²) ning kel on õigus pikendada kooskõlastamiseks ettenähtud aega kümnelt tööpäevalt viieteistkümne tööpäevani sarnaselt Justiitsministeeriumile antud tähtajaga.

⁸⁹ Vt lk 21-25 ja lk 62-65.

⁹⁰ Vt nt Kasemets, A. Seaduseelnõude seletuskirja informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. Riigikogu Toimetised 1/2000:

„a) Riigikogu ja valitsuse erinevate üksuste tööjaotus ja vastutus regulatsioonide mõju hindamisel on ebarahuldav;
b) puuduvad kokkulepitud (miinimum)nõuded ja meetodika õigusakti kehtestamisega kaasnevate tagajärgede hindamiseks, mistõttu pole võimalik ka rangelt hinnata nende täitmise korrektsust ning tulemuslikkust;
c) nii Riigikogu kui ka valitsuse tasemel puuduvad seni vastava pädevuse ja oskustega analüüsi- ning järelevalveüksused, mis aitaksid normitehnika sisunõuete täitmist samm-sammult ellu rakendada;

d) kui eelnõude eesmärged ja taotletud positiivseid mõjusid pole eelnõude seletuskirjades esitatud, siis on ka Riigikontrollil põhimõtteliselt raske või võimatu korrektselt järelegislatiivset tulemusanalüüsi teostada. Seega valitsuse ja Riigikogu tasemel tuleb õigusaktidele esitatavates nõuetes ja analüüsimeetodikas enne kokku leppida, kui Riigikontroll saab hakata abistama avaliku halduse kandjaid nende tegevuses“. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito1/artiklid/22kasemets.htm>

⁹¹ Mitmete ekspertide arvates võiks just Riigikantseleis asuda ka riigi keskne õigusloomekvaliteedi järelevalveorgan, vt ibid.

⁹² VVR § 25

Samas edastatakse eelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks alati pärast teiste ministeeriumidega kooskõlastamist, mistõttu on Justiitsministeeriumi positsioon ikkagi mõjukam⁹³. Erinevate huvigruppide kaasamise teemal läbiviidud uuringu põhjal võib öelda, et Eesti õigusaktides on olemas kaasamise üldine raamistik, kuid see on pigem soovitusliku iseloomuga. Huvirühmad oma osalemise võimalusi eriti kõrgelt ei hinda. Üksikutes valdkondades on ka kokkuleppeid, kuid koostöö on tulenenud pigem ühenduste endi tugevusest või rahvusvahelistest kohustustest kui valitsuse sihiteadlikust poliitikast. Peamine kaasamise alus on nii ametnike kui ka huvirühmade arvates väljakujunenud koostöö ja isiklikud kontaktid. Eestis suhtutakse kaasamisse pragmaatiliselt – kaasajad näevad selles eelkõige võimalust parandada seadusloome kvaliteeti, maandada pingeid ja suurendada huvirühmade vastutust, samal ajal kui huvirühmad soovivad paremini esindada oma organisatsioonide huve. Huvirühmad ei usu, et neid kaasatakse selleks, et kokkuvõttes ühiskonnale parim lahendus saavutada, ning nad ei põhjenda sellega ka oma osalemist. Teatavat ühiskondlikku vastutust huvirühmad siiski tajuvad, kuigi see ei ole neile kõige tähtsam. Huvirühmade arvates kaasaatakse neid peamiselt nende endi aktiivsuse tõttu. Eestis räägitakse kaasamise puhul tihti huvirühmade ja kodanike informeerimisest, aga mitte nende tegelikust osalusest otsustusprotsessis⁹⁴. Kokkuvõttes on senise ÕMA protsessi peamiste puudustena välja toodud ÕMA alase tegevuse vähest koordineeritust (nii valitsusasutuste vahel kui ka teadusasutuste ja valitsusasutuste vahel) ja huvitatud osapoolte õigusloome protsessi kaasamist liiga hilises staadiumis⁹⁵, mille tulemuseks on, et vaatamata suhteliselt esinduslikku mõjuvaldkondade loetelu olemasolule⁹⁶ erinevates eeskirjades, mõjusid realselt ei analüüsita ega hinnata. Ex post hindamise kohustust pole mõjude hindamisega seoses piisavalt reguleeritud ning seetõttu ka realselt ei toimu.

5.2. Välisriikide kogemused ja kirjanduses esitatud seisukohad

Põhjalikum välisriikide ÕMA korralduse kirjeldus on toodud JM ülevaates⁹⁷ ja käesoleva dokumendi lisa nr 3. Seetõttu käesolevas analüüsis selle kopeerimiseks vajadus puudub. Ülevaatliselt ja analüüsi loogilise järgnevuse saavutamiseks on järgnevalt siiski toodud välja välisriikide kogemused koos erialakirjanduses esitatud seisukohtadega, peatudes neljal aspektil.

5.2.1. Kes vastutab ÕMA läbiviimise eest ja selle seotuse eest õigusloome protsessiga?

Selles küsimuses tuleks Mandelkerni kohaselt lähtuda järgmistest põhimõtetest:

1. ÕMA peab olema üldise (poliitika kujundamise) strateegia osa, et parandada õigusloome keskkonda;
2. iga ÕMA koostamiseks kulutatav analüütiline ressurss peab olema proportsionaalne võrreldes hinnatava ettepaneku eeldatavaid mõjusid;

⁹³ VVR § 25³

⁹⁴ Lepa, R., Illing, E. Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitikakujundamisse Eestis. Riigikogu Toimetised 11/2005. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito11/artiklid/18lepa&illing.htm>

⁹⁵ Kasemets, A. Teadmispõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. Riigikogu Toimetised 14/2006. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito14/artiklid/23kasemets.htm>

⁹⁶ Justiitsministeeriumi ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist, lk 61.

⁹⁷ Ibid., lk 25-62

3. ÕMA ettevalmistamine peaks, kui vähegi võimalik, olema tehtud poliitikakujundajate endi poolt ja sellega peaks alustatama poliitika arendamise protsessi nii varajases staadiumis kui võimalik, jätkudes pidevalt selle fundamentaalse osana;
4. poliitikakujundamise üksustele ja tervele parema õigusloome eest vastutavale võrdustikule tuleks tagada piisavad ressursid (kvantiteedi ja kvaliteedi näol), et süsteem toimiks⁹⁸.

Analüüsitud riikides peab tavaliselt õigusakti väljatöötamise eest vastutav ministeerium enne ÕMA läbiviimist ka selgitama välja, missugused mõjud õigusaktiga kaasnevad ning kas nende hindamine on vajalik. Suurbritannias on selleks loodud ka vastavad kontrollküsimustikud, Tšehhis näiteks mitte ja seetõttu on kogu protsess seal ka pealiskaudsem. Mõjude hindamise vajalikkuse väljaselgitamise on võimalik konsulteerida ka valdkonda koordineeriva ministeeriumi vastava üksusega (Suurbritannia, Tšehhi) või ministeeriumidega (Holland), kes annab kirjalikult lõpliku hinnangu ÕMA läbiviimise vajalikkuse ja ulatuse kohta.

ÕMA enda läbiviimise kohustus on samuti õigusakti väljatöötaval ministeeriumil. Suurbritannias töötavad lausa igas ministeeriumis parema õiguse tugiüksused (*Better Regulation Unit*), mis toetavad ja nõustavad ministeeriume hea õigusloome põhimõtete rakendamisel. Nimetatud üksuste suurus on erinev, näiteks on suurima õigusloomekoormusega kaubandus- ja tööstusministeeriumis 12 töötajat (aastas keskmiselt 120 ÕMA), siseasjade ametis (*Home Office*) 5 töötajat (aastas keskmiselt 60 ÕMA) ja transpordiministeeriumis (*Department of Transport*) 6 parema õiguse üksuse töötajat (aastas keskmiselt 50 ÕMA). Tšehhis on kavas vastavad üksused luua igasse ministeeriumi. Hollandis parema õiguse eraldiseisvad üksused küll puuduvad, kuid igas ministeeriumis on olemas mõjude hindamisega tegelevad ametnikud ning suhteliselt palju on ÕMA läbiviimisel kasutatud ka väliskonsultante.

Saksamaal vastutab ÕMA eest õigusakti väljatöötav ministeerium, kuid erinevalt eelpool käsitletud riikidest, on ÕMA varajastest etappidest alates olulisel kohal koostöö ja konsultatsioon valdkondlike ministeeriumidega. Tõestamiseks valdkondlike ministeeriumidega konsulteerimist ning ÕMA sisulist kvaliteeti, peab konsulteeriva ministeeriumi minister andma ÕMA-le omapoolse kaasallkirja (nt Majandusministeerium ettevõtteid puudutavate mõjude korral ning Rahandusministeerium eelarvemõjude hindamisel).

5.2.2. Kuidas on tagatud ÕMA protsessi koordineeritus?

ÕMA on mõjusaim, kui selle läbiviimist juhendab spetsiifiline parema õigusloome eest vastutav organ ning seda toetavad selged juhised ja nõuanded ning koolitus⁹⁹. Teatud pädevust ja struktuuri puudutavate erinevustega on kõigis vaadeldud riikides loodud mõjude hindamise koordineerimise eest vastutavad organid. Suurbritannia Better Regulation Executive'i eesmärgiks on õiglaste ja efektiivsete õigusaktide ja poliitikate tagamine. Üksuse täpsemateks ülesanneteks on parema õiguse valdkonna horisontaalne kontroll läbi tiheda koostöö ministeeriumide parema õiguse üksuste, täidesaatvate agentuuride ja teiste regulaatoritega. Samuti annab suurbritannia ÕMA koordinaator suuniseid ÕMA läbiviimiseks uute õigusaktide puhul, kontrollides kavandatavate õigusaktide ning valitsusele

⁹⁸ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001., lk 20. Kätesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

⁹⁹ Ibid., lk 20

esitatavate eelnõude (sh ÕMA) põhjendatust, kvaliteeti ja kooskõla hea õigusloome printsiipidega. Suhteliselt sarnaseks Briti süsteemiga võib pidada Tšehhi organisatoorset korraldust, kus koordinaatoriks on siseministeeriumi õigusloome reformi ja avaliku halduse kvaliteedi osakonna ÕMA üksus, kelle pädevus on samuti ligilähedane Briti koordinaatori pädevusele. Erinevuseks on vaid mastaabid – kui Suurbritannia koordinaatori juures töötas 2004. aastal 74 ametnikku, siis Tšehhis 6. Hollandis on ÕMA koordineeriv organ moodustatud kolmest ministrist peaministri kabineti juurde ja koordinaatori ülesandeid teostavad sisuliselt väikesed üksused eelnimetatud ministereeriumides. Koordinaatori peamiseks ülesandeks on anda enne valitsusele esitamist ÕMA-le omapoolne hinnang. Sisuliselt toimib antud etapp läbi kesksete koordineerivate ministereeriumide: esmalt saadetakse õigusakti eelnõu koos ÕMA-ga justiitsministeeriumile, kes edastab ettevõtlusmõtude analüüsi majandusministeeriumile ning keskkonnamõtude analüüsi elamuehitus-, planeeringute ja keskkonnaministeeriumile. Justiitsministeerium analüüsib vaid õigusakti rakendatavusanalüüsi ning vaatleb õigusakti juriidilisi ja normitehnilisi aspekte. Hollandi ÕMA koordinaator võib seejärel ÕMA kinnitada või ministereeriumiga eriarvamusele jääda, lisades sellekohase märke valitsusele esitatavatele materjalidele. Eriarvamus lisatakse eelnõu seletuskirjale enne valitsusele esitamist. Sellise äärmiselt detsentraliseeritud lähenemise tulemuseks on, et koordinaatori roll on jäänud nõrgaks ja tehniliseks. Sarnased probleemid on ka Saksamaal, olgugi et koordinaatoriks on seal määratud üks asutus Siseministeeriumi näol. Samas on Saksamaa riigikontrolli hinnangul siseministeeriumipoolne ÕMA koordineerimine pigem nõrk ja toimib *ad hoc* baasil, mistõttu ei tähtsusta föderaalministeeriumid ÕMA piisavalt ning analüüs on sageli osutunud pinnapealseks või ebapiisavaks. Huvitavaks lahenduseks võib pidada Iirimaa juhtumit, kus ÕMA tsentraalne üksus peaministri büroo juures pakub ministereeriumidele vajadusel (sisseostetud) ökonomiste selleks, et ÕMA-sid läbi viia (vt lähemalt lisa 3).

5.2.3. Kuidas on korraldatud avalikkuse ja huvigruppide kaasamine?

Mõtude hindamise tulemustest tuleb teavitada huvitatud osapooli ja avalikkust ning huvitatud osapooltega mitteformaalselt ja formaalselt konsulteerida¹⁰⁰. Konsulteerimist võib defineerida kui struktureeritud avalikkuse kaasamist, mis hõlmab huvitatud osapooltelt tagasiside otsimist, saamist, analüüsi ja sellele vastamist¹⁰¹. Kaasamisel on palju plusse, sest see toob infot, ekspertiisi ja alternatiivseid lahendusi neilt, keda õigusakt mõjutama hakkab, aitab tuvastada õigusakti mõjusid ning leida ühiselt parim lahendus ühiskonnale, tagab seaduste parema rakendatavuse ja täitmise, suurendab valitsuse vastutust, läbipaistvust ja avatust, tugevdab selle kaudu kodanike usaldust riigi vastu ning suurendab lõppkokkuvõttes demokraatia ja poliitikate/otsuste kvaliteeti¹⁰².

Kaasamise puhul on oluline faktor aeg. Tähtis on see, millal, millises õigusloomefaasis huvirühmi kaasatakse ning kui palju aega antakse neile vastamiseks ja ettepanekute saatmiseks. Huvirühmad tahavad otsustusprotsessides osaleda võimalikult vara. Ametnike arvates kaasataksegi huvirühmi

¹⁰⁰ Ibid., lk 20

¹⁰¹ Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. Sigma paper no. 42., lk 56. Kättesaadav:

[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfdf/\\$FILE/JT03228606.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfdf/$FILE/JT03228606.PDF)

enamasti poliitika kujundamise algaasis, huvirühmade endi hinnangul see nii ei ole. Ametnike arvates kaasneb varase kaasamisega oht, et veel tooreid ideid käsitletakse valmis otsustena. Vastasseisud võivad muidugi tekkida, kuid eesmärk peaks olema erimeelsuste lahendamine protsessi algul ja pingete vähendamine protsessi lõpus. Hiline kaasamine vähendab huvirühmade võimalusi poliitikate kujundamist varases staadiumis mõjutada. Neis riikides, kus on välja töötatud kaasamise hea tava või kaasamise eeskirjad (nt Suurbritannia ja Soome, ka Euroopa Liidu miinimumstandardid), ulatub huvirühmadele antav minimaalne aeg neljast nädalast kolme kuuni¹⁰³. Heaks näiteks selleks, kuidas paremini korraldada huvigruppide kaasamist E-lahenduste abil on Suurbritannia „parema õigusloome koduleht“ – <http://bre.berr.gov.uk/regulation/>, mis sisaldab juhendeid nii mõjude analüüsi läbiviijatele kui ka infot käimasolevate konsultatsioonide kohta.

5.2.4. Kuidas on korraldatud mõjude järelhindamine?

Mandelkerni kohaselt peaks ÕMA viimaseks etapiks olema tegelike mõjude ex post hindamine pärast poliitika rakendamist. See aitab kontrollida varasemate eelduste ja hinnangute täpsust, mis omakorda aitab parandada tulevaste ÕMA-de kvaliteeti. Samuti toob see välja, kas mõni mõju või kulu jäi kahe silma vahele, mis jällegi parandab administratsiooni teadlikkust tuleviku suhtes¹⁰⁴. Mõjude hindamist saab ja võimaluse korral peab mõjude hindamist rakendama poliitikatsükli jooksul mitmel korral, et parandada poliitika vahendite nagu seadused, määrused ja investeerimisprogrammid kvaliteeti pikaajalises plaanis¹⁰⁵.

Ex post hindamist võib läbi viia olemasolevate õigusaktide regulaarsete hindamiste raames, mille eesmärgiks on regulatsioonide lihtsustamine. Teistel juhtudel võib ex post hindamise aja otsustada uue regulatsiooni väljatöötamise ajal või ka kokkulepitud kriteeriumide alusel hiljem. Igal juhul on oluline, et hindamise läbiviimise ajal oleks võimalik hinnata regulatsiooni mõjusid või on võimalik võtta arvesse uut informatsiooni regulatsiooni asjaolude kohta¹⁰⁶.

Välja on pakutud ka näidisküsimused, millele tuleks ex post hindamise käigus vastused leida:

1. kas soovitud eesmärgid on saavutatud (kvaliteedi, kvantiteedi või aja osas), kui võrrelda olukorraga, mille puhul regulatiivset sekkumist ei oleks toimunud?
2. millisel määral on sekkumine toonud kaasa eesmärkide saavutamise või on ta toonud kaasa tegevusi, mis pole muidu toimunud?
3. kas rakendamist on mõjutanud (positiivselt ja negatiivselt) välised faktorid?
4. kas on ilmnenud mingid olulised ettenägematud kõrvalmõjud?
5. kas kõik avaliku ja erasektori poolt nõutud sisendid sooritati vastavalt planeeritule?
6. kas on toimunud eraldatud ressursside väärkasutamine või raiskamine?
7. kui efektiivne oli lahenduse administreerimine?
8. kas lahendus on toonud kaasa ebaõiglust või negatiivset mõju mõnele ühiskonnagrupile?

¹⁰² Lepa, R., Illing, E. Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitikakujundamisse Eestis. Riigikogu Toimetised 11/2005. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito11/artiklid/18lepa&illing.htm>

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001., lk 23. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

¹⁰⁵ Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Sigma kogumik nr 31, lk 11. Kättesaadav: www.riigikantselei.ee/doc.php?1643

9. kas oleks olnud võimalik kasutada kuluefektiivsemaid lähenemisi?
10. milliseid täiendusi võiks teha lahendusse, mis muudaks selle mõjusamaks ja kuluefektiivsemaks?
11. kas kokkuvõttes on lahendus sobiv soovitud eesmärkide saavutamiseks?¹⁰⁷

Inglismaal viib ex post hindamise läbi ex ante mõjude analüüsi koostanud organ, soovitavalt kolm aastat pärast õigusakti rakendumist, aga soositakse ka mõjude analüüsi pidevat ülevaatamist, kui analüüsitud tulud või kulud täpsustuvad. On olemas ka juhised, mida ex post hindamine peaks järgima. Tšehhis on see kohustuslik, kuid puuduvad täpsemad meetodilised juhised selle läbiviimiseks. Saksamaal tuleb õigusakti seletuskirjas muuhulgas välja tuua aeg, millal kontrollitakse kavandatud mõjude ilmumist, kulude proportsionaalsust tulemuste suhtes ja tekkinud kõrvalmõjusid.

5.3. Eesti võimaliku tulevase ÕMA protsessi kirjeldus

Eesti tulevase ÕMA korralduse kirjeldamisel lähtun samuti eelneva analüüsi juures aluseks võetud neljast küsimusest.

5.3.1. Kes vastutab ÕMA läbiviimise eest ja selle seotuse eest õigusloome protsessiga?

Nii välisriikide kogemuste kui erialakirjanduse põhjal on võimalik väita, et ÕMA läbiviimise eest peaks vastutama sarnaselt praegusele VVR § 23 regulatsioonile valdkonnaministeeriumid, kes õigusakti väljatöötamisega tegelevad. Viis, kuidas vastutamist korraldada, võib olla erinev. Üheks variandiks võib olla ÕMA läbiviimise eest vastutavate ametnike abil analüüside ja hindamiste teostamine sarnaselt Suurbritannia positiivsele kogemusele. Samas tuleb arvesse võtta ka teatud mastaabierinevusi, kui Suurbritannia parema õigusloome üksuste tööplaani kuulub ühe ametniku kohta ca 10 ÕMA-d aastas ehk kuni 120 ÕMA-d üksuse kohta, siis Eestis on viimase kahe aasta ja kaheksa kuu jooksul esitatud e-õigusesse ministeeriumide poolt keskmiselt 16 seaduseelnõu aastas, kusjuures Kultuuriministeerium on esitanud nimetatud perioodi vältel kokku 9 eelnõu (st ca 3 eelnõu aastas), Haridus- ja Teadusministeerium kokku 18 eelnõu (ca 6 eelnõu aastas), Välisministeerium kokku 22 eelnõu (ca 7 eelnõud aastas) jne. Rohkem kui keskmiselt 10 eelnõu aastas on esitanud üheteistkümnest vaid veidi enam kui pooled ehk kuus ministeeriumi – Justiitsministeerium (kokku 62 eelnõud), Rahandusministeerium (62), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (58), Sotsiaalministeerium (46), Siseministeerium (43) ja Keskkonnaministeerium (38). Nimetatud kuuest ministeeriumist võiks vaid kolmes ette näha kaks mõjude hindamisega tegelevat ametikohta, kui võtta aluseks Suurbritannia kogemused, teistes ministeeriumides oleks eeldatav ÕMA koormus piisav 1-1,5 ametikoha loomiseks. Samas on küsitav, kas ühe inimeseline „üksus“ suudab tagada piisava mõjude hindamise kvaliteedi?

¹⁰⁶ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001., lk 13. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

¹⁰⁷ Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. Sigma paper no. 42., lk 49. Kättesaadav: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfd/\\$FILE/JT03228606.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfd/$FILE/JT03228606.PDF)

Teine alternatiiv mõjude hindamise eest vastutamiseks on kohandada Eestis teatavat kombinatsiooni liri ja Briti kogemusest, mille kohaselt ministeeriumides, kus mõjude hindamisega tegelevad üksused juba olemas on ja kus nende loomine tulevikus koormuse seisukohalt on otstarbekas, tegeleks ÕMA-ga püsivalt teenistussuhtes olev kaader, kuid väiksema õigusloomevajadusega ministeeriumide õigusaktide mõjude analüüsi saaks läbi viia vastavaid eksperte palgates. Ekspertide „haldamisega“ tegeleks ÕMA koordineeriv üksus (vt 5.3.2.). Haldamise all peetakse silmast vastava ekspertide nimekirja pidamist. Registrisse pääsemiseks peaks ekspert vastama teatud tingimustele – nt vastama seatud haridusnõuetele, olema läbinud teatud koolitused iga-aastasest ÕMA koolitusprogrammist, omama valdkonnaga seotud töökogemust jne. Ekspertid ei oleks ÕMA alast tuge vajava ministeeriumiga teenistuslikes suhetes, vaid täidaksid ühekordset ülesannet. Ekspertide tasustamiseks on eelarvevahendid ettenähtud iga valdkonnaministeeriumi juures.

Ühe ÕMA läbiviimiseks piisava kvalifikatsiooniga ametniku palkamiseks kulub aastas vähemalt 400 000 krooni (kuupalk 25 000 krooni pluss sotsiaal- ja töötuskindlustusmaks). Kvaliteetne ÕMA läbiviimiseks vajalike võimetega ametnik on kallis ressurss, mistõttu tuleks tagada sellise ressursi optimaalne koormatus. Ministeeriumides, kus õigusloome vähene maht seda ei võimalda, oleks otstarbekam osta teenust sisse – see tagab riigi ressursside efektiivsema kasutamise ja ÕMA ühtlasema kvaliteedi (eeldusel, et mõjude analüüse tellitakse teatud tasemele vastavatelt ekspertidelt).

Mõlemal juhul (teenistussuhtes olevate ametnike või ekspertide kasutamine) on ÕMA läbiviimise eest vastutavaks ikkagi õigusakti väljatöötav valdkonnaministeerium. ÕMA vajaduse hindamine ja planeerimine algab õigusakti väljatöötamise idee tekkimisega koos. Kõigi õigusaktide väljatöötamise eelduseks on sellekohase teate edastamine ÕMA koordineerivale üksusele. Väljatöötamise kavatsus peab sisaldama analüüsi, mis peaks hetkeolukorda kirjeldades jõudma kavandatava regulatsiooni eesmärgini, tooma välja alternatiivid eesmärgi saavutamiseks ning põhjendama, miks valiti kavandatav regulatiivne lahendus¹⁰⁸. Mõjude hindamise osas peaks analüüs tooma välja eeldatavad mõjud ja kavandatud meetodid nende analüüsiks (sh viitama, kas analüüs teostatakse ministeeriumisiseste jõududega või mitte, kes on huvigrupid ja kuidas kavatsetakse neid kaasata?). Analüüs peaks viitama ka regulatsiooni rakendamisel kaasnevate kulutuste rahastamisallikatele.

Ühest küljest on formaalselt võttes valdkonnaministeeriumide jaoks tegemist teatava lisakohustusega, kuna varasemalt oli kohustus esitada seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus Justiitsministeeriumile heakskiitmiseks vaid teatud eelnõude puhul (vt VVR § 3¹), ülejäänud juhtudel esitati kooskõlastamiseks juba valmis eelnõu koos seletuskirjaga. Samas peaks valdkonnaministeerium õigusakti väljatöötamise kasuks otsustades niikuinii seni eelnõude väljatöötamise kavatsuste struktuuris toodud küsimustele vastama. Vastuste eelnev edastamine koordinaatorile võimaldab anda viimasele võimaluse omapoolsete nõuannete ja ettepanekute tegemiseks õigusakti väljatöötamisel ja ÕMA läbiviimisel, viidates olemasolevatele uuringutele, valdkonnaga kursis olevatele ekspertidele, esmases analüüsis nimetamata, kuid kaasamist vajavatele huvigruppidele jne (vt 5.3.2.). Kui ÕMA koordineerija hinnangul oleks mõistlik väljatöötamise kavatsuse koostamise etapis kaasata ka mõni teine valdkonnaministeerium (nt juhul, kui õigusakti rakendamisega kaasneks eeldatavasti vastavas valdkonnas olulised mõjud), siis võib ta ka seda teha, edastades väljatöötamise kavatsuse või

paludes õigusakti algatajal teha õigusakti koostamisel vastava ministeeriumiga koostööd. ÕMA poolne tugi hõlmaks eelkõige õigusakti koostamise ja mõjude analüüsi läbiviimise metodoloogilist tuge. Vetoõigust ÕMA koordineerija tema hinnangul tasemele mittevastanud väljatöötamise kavatsuste edasise menetlemise suhtes olla ei saa, kuna Vabariigi Valitsuse otsustusprotsess on kollegiaalne, küll aga saab ÕMA koordineerija valitsuse istungil õigusloome koordineerijana avaldada arvamust teostatud mõjude analüüsi (eba)piisavuse kohta.

Pärast esmase analüüsi etapi toimumist alustab õigusakti väljatöötav ministeerium kas õigusakti kontseptsiooni väljatöötamist (juhul, kui enne eelnõu koostamist on otstarbekas valitsusesiseselt leppida kokku koostatava seaduseelnõu üldpõhimõtetes) või õigusakti eelnõu teksti koostamist. Mõlemal juhul hõlmab protsess analüüsides ja uuringute teostamist või tellimist kaasnevate võimalike mõjude kohta ja selgelt identifitseeritavate ja töövõimeliste sihtgruppide kaasamist.

Kui koheselt koostatakse õigusakti eelnõu tekst, siis läbib see koos seletuskirjaga nii avaliku konsultatsiooni etapi (vt 5.3.3.) kui ka ministeeriumidevahelise kooskõlastusringi ja on seejärel valmis valitsuses lõplikuks arutamiseks. Õigusakti kontseptsiooni puhul läbib dokument samuti pärast valmimist avaliku konsultatsiooni ja ministeeriumidevahelise kooskõlastusringi, seejärel arutatakse Vabariigi Valitsuse kabinetistungil kontseptsioonidokumenti ja selle heakskiitmisel saab akti algataja asuda eelnõu teksti koostama. Eelnõu teksti valmimisejärgselt viiakse läbi avalik konsultatsioon ja ministeeriumidevaheline kooskõlastusring. Ministeeriumidevahelisel kooskõlastusringil on Justiitsministeeriumi rolliks hinnata (lisaks valdkonnaministeeriumide *kohustusele* hinnata vastava valdkonna mõjude hindamise adekvaatsust) läbiviidud mõjude hindamise üldist põhjalikkust (sh vahendi vajalikkust, sobivust ja proportsionaalsust) ja huvigruppide piisavat kaasatust. Pärast ministeeriumidevahelist kooskõlastusringi esitatakse eelnõu koos vajalike täiendustega Vabariigi Valitsuse istungile arutamiseks.

5.3.2. Kuidas on tagatud ÕMA protsessi koordineeritus?

Mõjude hindamise üle peab järelevalvet teostama keskne organ, mis tagab ministeeriumidevahelise ja – sisese järjepidevuse. Keskne organ peaks andma lisaväärtust, kindlustades et ministeeriumid ei kasuta mõjude hindamist juba tehtud otsuste õigustamiseks, soodustades dialoogi ministeeriumide vahel ja lahendades pädevust puudutavaid vaidlusi ministeeriumide vahel¹⁰⁹. Tugeva koordinaatori vajalikkust rõhutab nii välisriikide kogemus (Suurbritannia kui tugeva koordinaatoriga ja hästi toimiv ÕMA süsteem vs Holland kui detsentraliseeritud koordinaatoriga ja pealiskaudselt toimiv ÕMA süsteem) kui ka punktis 42.2. viidatud erialakirjandus. Kindlasti viitab tugeva koordinaatori vajadusele ka Eesti senine kogemus, kus üheks peamiseks probleemiks on olnud ÕMA läbiviimise nõrk koordineeritus.

Koordinaatori roll on erinevates riikides määratud erinevate asutuste pädevusse. Eesti kontekstis võib rääkida neljast valikust:

¹⁰⁸ Samaselt kehtivale väljatöötamiskavatsuse struktuurile, vt <http://www.just.ee/10922>

¹⁰⁹ Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. Sigma paper no. 42., lk 47. Kättesaadav: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfd/\\$FILE/JT03228606.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfd/$FILE/JT03228606.PDF)

- 1) Riigikantselei – arvestades tema senist kontrollivat rolli enne õigusaktide esitamist Vabariigi Valitsuse istungile (VVR § 40 ja § 41 ja VVS § 77 lg 1) ja näiteks liri kogemust, kus ÕMA koordinaator paikneb peaministri büroo juures;
- 2) Eraldiseisva üksuse loomist – arvestades vajadust rõhutada ka organisatsiooniliselt teema prioriteetsust ja tagada seeläbi edukas uue süsteemi rakendamine;
- 3) Rahandusministeerium – arvestades Rahandusministeeriumi senist vastutavat rolli kõigi Vabariigi Valitsusele esitatavate õigusaktide rakendamisega kaasnevate kulude ja tulude osas (VVR § 25) ja Hollandi kogemusi halduskoormuse hindamise süsteemi ülesehitamisel;
- 4) Justiitsministeerium – arvestades VVS § 59 lg 1 tulenevat õigusloome koordineerimise pädevust, VVR § 25 tulenevat eripädevust õigusaktide kooskõlastamisel ja kohustusi e-Õiguse haldamisel.

Kuivõrd mõjude analüüs on üheks õigusloome protsessi osaks, tükeldaks Riigikantseleile koordineeriva asutuse rolli andmine õigusloome valdkonna eest vastutamise Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi vahel ja looks soodsa pinnase funktsioonide dubleerimiseks¹¹⁰. Eraldiseisva organi loomine oleks Eesti õigusaktide eelnõude arvu arvestades suhteliselt kulukas ja ministeeriumidest eraldiseisev paiknemine võib pigem vähendada tema poliitilist mõju. Rahandusministeeriumi valitsemisalas on valitsuse finants- ja ressursihalduspoliitika ning riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimine ja elluviimine (VVS § 65 lg 1). Olgugi et nimetatud valdkond omab tihedat seost mõjude hindamisega, on ühest küljest oht, et mõjude hindamine Rahandusministeeriumi koordineerimisel jääks liigselt riigieelarvekeskseks, ja teiseks on mõjude hindamine tihedalt seotud õigusloome protsessiga, mille koordineerimisega on Rahandusministeeriumi kokkupuude olematu. Senise ministeeriumide pädevuste süsteemiga haakuks enim koordineeriva rolli Justiitsministeeriumi pädevusse andmine (vt juba viidatud VVS § 59 lg 1). Justiitsministeeriumi teistest ministeeriumidest erinevat rolli kinnitab ka alamalseisvate aktide regulatsioon (VVNE § 28 lg 2 ja VVR § 25).

Justiitsministeeriumi ülesanded koordineeriva üksusena oleksid:

1. juhendmaterjalide koostamine mõjude hindamise läbiviimiseks, sh nii esmase mõjude identifitseerimisanalüüsi kui ka hilisema mõjude täieliku hindamise tarbeks ja seda erinevates valdkondades (keskkonnamõjud, majanduslikud ja sotsiaalsed mõjud jne);
2. tagasiside andmine ministeeriumide poolt edastatud väljatöötamise kavatsustele – ministeeriumide juhendamine mõjude hindamise läbiviimisel (suurema õigusloome mahtudega ministeeriumidele võib JM omalt poolt määrata nn mõjude hindamise püsikontaktisikud sarnaselt Rahandusministeeriumi struktuuris paiknevatele eelarve kontaktisikutele erinevate ministeeriumide lõikes), esmase mõjude hindamise täiendamine ja ministeeriumidele tagastamine, vajadusel ka esmase mõjude hindamise täiendamiseks;

¹¹⁰ Kõigi õigusloomet puudutavate ülesannete Riigikantseleile delegeerimine ei oleks kooskõlas meie põhiseadusega: „Riigikantselei asub Vabariigi Valitsuse juures ning tema põhiülesandeks on valitsuse teenindamine – valitsuse ja peaministri asjaajamise korraldamine ja tehniline teenindamine, st valitsushalduse teostamine. Põhiseadusest tulenevalt ei täida Riigikantselei võimufunktsioone ning tema pädevust selles osas ei saa seetõttu ka seadusega laiendada.“ (vt Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 453. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002.

3. ekspertide nimekirja pidamine – mõjude hindamise läbiviimiseks vajalike ekspertiiside teostamiseks sobilike isikute (nii füüsilised kui ka juriidilised, st nt ülikoolid) andmebaas võimaldab viia kokku riigipoolse analüüsivajaduse ja ekspertide poolse teadmise;
4. mõjude hindamise ja Vabariigi Valitsuse istungile eelnevat õigusloome protsessi hõlmava veebilehe haldamine, mis hõlmaks endas nii viidatud ekspertide nimekirja kui ka ülevaadet kõigi ministriumide õigusloome tööplaanidest, töös olevate eelnõude väljatöötamise tööplaanist ja nende juurde kuuluvatest dokumentidest, kõigist teadaolevatest teostatud analüüsides (märk-sõnastatud kujul), mis võiksid kasuks tulla mõjude hindamisel. Vastav veeb annaks infot ka järelhindamise läbiviimise kohta.;
5. Vabariigi Valitsuse istungile saadetavate eelnõude analüüs mõjude hindamise läbiviimise põhjalikkuse aspektist – JM lisab eelnõule oma arvamuse;
6. mõjude hindamisega kaasneva avaliku sektori koolitusvajaduse osas sisendi andmine Riigikantseleile;
7. mõjude järelhindamise koordineerimine, sh juhiste koostamine järelhindamise teostamiseks, järelevalve teiste ministriumide poolt ex post hindamise kohustuse täitmise üle;
8. iga-aastase ÕMA ülevaate koostamine Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule (justiitsministri ettekanne), mis hõlmab hinnangut läbiviidud ÕMA-de üldisele kvaliteedile ja toob välja parimad praktikad.

5.3.3. Kuidas on korraldatud avalikkuse ja huvigruppide kaasamine?

Punktides 2.2.4. ja 5.1. toodud analüüsides põhjal ei saa huvigruppide kaasamist mõjude hindamise protsessi Eestis pidada piisavaks. Ometi peetakse seda tõhusaks riskide avastamise ja sotsiaalse iseregulatsiooni toetamise meetodiks mõjude hindamisel¹¹¹. Mitmes rahvusvahelises võrdluses on Eestit korduvalt esile toodud kui head e-vahendite rakendajat. Kaasamise puhul riputatakse info ja materjalid Internetti ning eeldatakse, et huvirühmad leiavad need sealt ise üles. Ent nagu näitas uuringu käigus tehtud ministriumide veebilehtede analüüs, võivad kodulehed olla arvestatavad infoallikad, kuid väga harva soodustavad nad kaasamist¹¹². Õigusloome protsessiga (sh algatamise, kooskõlastamise ja mõjude hindamisega) on seotud järgmised teadaolevad veebilehed:

1. e-õigus (<http://eoigus.just.ee/>) - Justiitsministeeriumi hallatav eelnõude kooskõlastamise infosüsteem, suunatud ministriumidele ja Riigikantseleile;
2. TOM (<https://www.eesti.ee/tom/ideas.py/avaleht>) - TOMi eesmärk on soodustada erinevate huvirühmade arutelu valitsuse poliitika, otsuste ja tegevuste ning õigusaktide, vajakajäämist või muude päevateemade üle. Valitsuse poolt algatatud eelnõude kommenteerimise võimalus puudub;
3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaasamisveeb Räägi Kaasa (<http://www.mkm.ee/kaasamine>) – võimalus saada E-posti teel teateid MKMi korraldatud konsultatsioonidest ning viimastest muudatustest õigusaktides;

¹¹¹ Kasemets, A. Seaduseelnõude seletuskirja informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. Riigikogu Toimetised 1/2000. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito1/artiklid/22kasemets.htm>

4. THEMIS (<http://www.lc.ee/themis/>) - Themise projekti eesmärgiks oli muuta seadusloomeprotsess tavakodanikule läbipaistvamaks ja arusaadavamaks ning aidata samas seaduste sepiatjaid asjalike kommentaaride ja ettepanekutega. Käesoleval momendil on finantseerimise lõppemise tõttu laiem seadusloomealane tegevus peatatud;
5. Osalusveeb (<http://www.osale.ee/>) - E-konsultatsioonide veebilehel on ministeeriumidel võimalik esitada eelnõud avalikule arutelule. Siin on kodanikuühendustel ja huvirühmadel võimalik eelnõule esitada arvamused ja täiendustepanekuid. Osalusveebi haldab Riigikantselei.

Nimetatud veebidest on Riigikantselei osalusveeb lähim sellele, millele võiks vastata tulevane kõiki ministeeriume hõlmav mõjude analüüsi ja kaasamisveeb (vt Suurbritannia vastavat veebilahendust - <http://bre.berr.gov.uk/regulation/>). Ka THEMIS ja MKMi kaasamisveeb on loodud samadest eesmärkidest lähtudes, kuid THEMISe puhul võib (lisaks tegevuse lõpetamisele käesolevaks hetkeks) portaali iseloomustuse juures¹¹³ küsitavaks pidada selle kunagise moderaatori (Eesti Õiguskeskus) omapoolset sekkumist nii „olulisemate“ seaduseelnõude väljavalikul kui ka laekunud kommentaaridest omapoolse kokkuvõtte tegemisel. Avatumaks, läbipaistvamaks ja ehk ka tõhusamaks võib pidada õigusakti algataja ja kommenteerija otsekontakti. MKMi kaasamisveebi peamiseks puuduseks võib pidada seda, et ta hõlmab vaid üht ministeeriumi, lisaks võiks koduleht sisaldada viiteid ka valdkonnas läbiviidud uuringutele.

ÕMA protsessis kaasamise efektiivsuse suurendamiseks võib otstarbekaks pidada olemasoleva Riigikantselei osalusveebi täiendamist järgmise informatsiooniga:

- 1) avaliku konsultatsiooni etapp õigusloome protsessis muutub kohustuslikuks ja kaasamisveeb hakkab seeläbi hõlmama kõiki väljatöötatud üldaktide eelnõusid ja kokkuvõtteid toimunud konsultatsioonide tulemustest (nn kaasamise aruanne, koostatud õigusakti algataja poolt);
- 2) ÕMA koordineerija poolt lisatakse sinna informatsioon väljatöötamisel olevate eelnõude avalike konsultatsioonide ajakava kohta ja eelnõu väljatöötajate kontaktandmete kohta, et oleks võimalik kontakteeruda eelnõu autoritega vajadusel ka enne avalikku konsultatsiooni;
- 3) õigusaktide ex post hindamise ajakava, võimalus järeelhindamises kaasa rääkida ja arvamust avaldada ning läbiviidud ex post hindamiste tulemused.

Registreerunud huvigruppidele teatatakse neid huvitava uue info lisamisest ka E-posti vahendusel. Veebileht sisaldaks kokkuvõtteid toimunud konsultatsioonide tulemustest (koostatud õigusakti väljatöötaja poolt), teostatud uuringutest (valdkonna ja märksõna alusel otsitavad) ja viiteid ÕMA koordinaatori poolt peetavale veebilehele, kus paiknevad muuhulgas õigusaktide ex post hindamise ajakava, läbiviidud ex post hindamiste tulemused ja on loodud võimalus ex post hindamises kaasa rääkida (st avaldada oma arvamused). Võrreldes TOMi ja E-õigusega positsioneeruks veebileht nende vahele. TOM on kodaniku võimalus muudatuse algatamiseks ja E-õigus on loodud ministeeriumidevahelise kooskõlastusringi läbiviimiseks. Veebileht võimaldaks algatatud õigusakti suhtes arvamust avaldada enne selle kooskõlastamist ministeeriumidega.

¹¹² Lepa, R., Illing, E. Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitikakujundamisse Eestis. Riigikogu Toimetised 11/2005.

Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito11/artiklid/18lepa&illing.htm>

¹¹³ <http://www.lc.ee/foorum/lc/themis/ThemisjaTOM.html?Cat=&C=3>

5.3.4. Kuidas on korraldatud mõjude järelhindamine?

Võttes aluseks punkti 5.2.4. juures toodud näidisküsimused, millele tuleks mõjude järelhindamisel vastata (vt nt küsimusi eesmärkide saavutamise ja lahenduse administreerimise efektiivsuse kohta) ja ka Keskkonnaministeeriumi mõjude hindamise juhises toodud kontrollküsimused (vt 1.2.7.) mõjude järelhindamise planeerimise põhjalikkuse väljaselgitamiseks, on sobivaimaks organiks selle läbiviimisel õigusakti algatanud organ. Sarnaselt on see korraldatud ka järelhindamist praktiseerivates ja vaatluse all olnud välisriikides. Küll aga on ÕMA koordineerival organil oluline ülesanne tagada juhendmaterjalide olemasolu järelhindamise läbiviimiseks, tagada järelhindamise reaalne toimumine, selle tulemuste avalikustamine ja parimate praktikate kogumine ja tutvustamine.

Mõjude järelhindamise aeg tuleks sätestada akti väljatöötamisel, kuna selle väljatöötaja peaks ise olema võimeline hindama soovitud tulemuste saavutamise eeldatavat aega. Välisriikide kogemusi arvestades võiks see olla umbes kolm aastat alates õigusakti rakendamisest. Kuna mõjude järelhindamise eeldatav aeg on seeläbi ette teada, on võimalik kaasata järelhindamisse ka seotud huvigrupid, kes saavad järelhindamises osaleda näo avaliku järelhindamise faasis mõjude hindamise keskse veebilehe kaudu. Lõplikud järeldused mõjude järelhindamisel selgunud asjaolude baasil teeb õigusakti algataja ise, kuid seotud asjaosaliste arvamus tuleb kindlasti kasuks tulevaste tegevuste planeerimisel. Juhul, kui õigusakti rakendamine on osaks teatud strateegia elluviimisele, mille kohta kavatakse koostada terviklik mõjude analüüs või kui konkreetse õigusakti suhtes järelhindamise teostamine pole mingil muul põhjusel otstarbekas (nt on teada vastava valdkonna auditeerimine Riigikontrolli poolt), siis eraldiseisvat ja konkreetset õigusakti puudutavat mõjude analüüsi läbi viia ei ole vaja. Selgitus järelhindamise ärajätmise kohta tuleb anda õigusakti väljatöötamise kavatsuses.

Järelhindamise teostamine õigusakti algataja poolt ei too kaasa Riigikontrolli pädevuse muutmise vajadust valitsusasutuste tegevuse tulemuslikkuse hindamisel (vt riigikontrolli seadus § 6). Riigikontrolli poolt teostatav hindamine on valitsusasutusteväline kontroll, mis saab omakorda arvesse võtta valitsusasutuste endi poolt läbiviidud kontrolli tulemusi ja põhjalikkust ning kontrollib ka ÕMA koordinaatori tegevust. Lisaks kontrollile peaks toimuma ka ÕMA koordinaatori ja Riigikontrolli vaheline koostöö – Riigikontrolli auditite käigus selgunud mõjude hindamise ebapiisavusest nii õigusakti vastuvõtmise eel kui selle järgselt peaks Riigikontroll teavitama nii õigusakti algatajat kui ka ÕMA koordinaatorit. Viimane saab seejärel oma pädevusest lähtudes täiendada juhendmaterjale, suunata ametnike koolitusvajadust, tegeleda põhjalikumalt ekspertide kaasamisega jne.

6. ÕMA protsessi osaliste teadlikkuse ja kompetentsi tagamine.

6.1. Eesti senise olukorra tutvustus

Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lg 1 p 10¹¹⁴ kohaselt koordineerib Riigikantselei riigiametnike ja kohaliku omavalitsuse ametnike koolitust ja atesteerimist ning Riigikantselei põhimääruse¹¹⁵ § 5 kohaselt täidab Riigikantselei avaliku teenistuse arendamisel avaliku teenistuse koolitussüsteemi arendamise ülesannet. Riigikantselei strateegias 2004-2007 kavandatud arendustegevuste abil on Riigikantselei strateegiliseks eesmärgiks tõsta avaliku teenistuse kompetentsi ja mainet seega tagada asjatundlik ja usaldusväärne avalik teenistus¹¹⁶. Kuni 2006.a kevadeni kehtinud avaliku teenistuse koolitussüsteemi põhimõtete¹¹⁷ eesmärgiks oli korrastada riigi ametiasutuste koolitussüsteemi, luues eeldused koolituse süsteemseks ja tulemuslikuks läbiviimiseks. Selle saavutamiseks kirjeldasid põhimõtted koolituse eesmärgid, erinevate tasandite ülesandeid ja vastutust koolituse korraldamisel ning koolituse rahastamise põhimõtteid. Põhimõtete kohaselt oli avalike teenistujate koolitamine korraldatud detsentraliseeritult, ent teatud koolitusprioriteetide alla kuuluvate koolituste koordineerimine ja korraldamine oli tsentraliseeritult Riigikantselei pädevuses (vt punkt 4).

Pärast koolitussüsteemi põhimõtete formaalset kehtetuks tunnistamist järgiti neid hea tavana ning 2008.a jooksul peaks Riigikantselei poolt hallataval avaliku teenistuse veebilehel¹¹⁸ avaldatama koolituse juhtimise hea tava ka kirjalikult kujul.

Keskse koolitusega jätkatakse 2007.–2013.a inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna “Suurem haldusvõimekus” raamides. Keskse koolituse programmi eesmärgid, rahastatavad prioriteetsed valdkonnad ja programmi rakendamise põhimõtted on välja töötatud ja peaks varsti jõudma suurema haldusvõimekuse töörühma kooskõlastamisele. Riigikantselei kinnitusel arvestatakse selles ÕMA alaste koolituste toetamisega ka edaspidi.

2006.a koolitusprioriteetid¹¹⁹ (mis kehtisid ka 2007. aastal on):

1. Avaliku teenistuse eetika;
2. Avaliku teenistuse personalijuhtimine;
3. Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekuse arendamine;
4. Poliitika ja õigusaktide mõjude hindamine ning osapoolte kaasamine;
5. Siseaudit;
6. Strateegiline juhtimine;
7. Uue “Riigihangete seaduse” rakendamine.

Koolitusprioriteete määrava otsuse seletuskirja kohaselt töötati 2005. aastal Riigikantselei tellimusel välja poliitikate kujundamise ja ellurakendamise teemaline koolitusprogramm, samuti poliitikate ja õigusaktide mõjude analüüsi ning osapoolte kaasamise alase põhikoolituse, poliitikate ja õigusaktide

¹¹⁴ RT I 1995, 94, 1628

¹¹⁵ RT I 28.12.2006, 60, 449

¹¹⁶ <http://www.riigikantselei.ee/?id=2583>

¹¹⁷ <http://www.riigikantselei.ee/dokumendid/koolitussyst.pdf>

¹¹⁸ www.avalikteenistus.ee

integreeritud mõjude analüüsimise valdkondade ja osapoolte kaasamise põhivormide, strateegiadokumentide ning õigusaktide mõjude analüüsi meetodite ja nende rakendamise alased koolitusprogrammid. Ühtse oskusteabe kujundamiseks ning selleks, et mõjude hindamine muutuks otsustusprotsessi lahutamatuks osaks, oli 2006. aastal oluline pakkuda ametnikele uute programmide alusel regulaarseid koolitus- ja arenguvõimalusi, et tagada Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja" nõuetekohane täitmine ning mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise meetodite tihedam sidumine ministriumide ja teiste riigiasutuste otsustusprotsessiga, sh strateegiadokumentide ja õigusaktide väljatöötamisega¹²⁰.

Mõjude hindamise ja kaasamise koolituse sihtgrupiks on seletuskirja kohaselt:

1. strateegiliste arengukavade ja õigusaktide (sh Euroopa Liidu direktiivid, Eesti seadused, määrused jm) ning nende eelnõude planeerimise, mõjude eel- ja järelanalüüsi (*ex ante* ja *ex post* mõjude hindamise) eest vastutavad ametnikud – asekanterid ja struktuuriüksuste juhid kui poliitikavaldkondade eestvedajad;
2. riigiasutuste tippspetsialistid, sh Eesti esindajatena Euroopa Liidu Nõukogu töögruppide ja/või komitoloogia komiteede töös osalevad ja seda koordineerivate üksuste ametnikud, kelle ülesandeks on õigusaktide ja strateegiadokumentide eelnõude koostamine, sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, administratiiv-, eelarve- ja muude mõjude hindamine, osapoolte kaasamine ning sellealaste nõuete täitmise kontroll või järelevalve;
3. riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste juhid – ministriumide kantslerid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid, samuti maavanemad, valdade ja linnade ning nende liitude juhid.

Koolitusvaldkondadeks on:

1. poliitika kujundamise protsessi erinevad faasid ja koordineerimismehhanismid, poliitika kujundamise ja rakendamise põhimõtted, protsessis osalejad ja nende vastutus;
2. poliitiliste valikute majandus-, sotsiaal- (sh rahvastiku-), keskkonna-, administratiiv-, eelarve- ja muude mõjude hindamine;
3. osapoolte kaasamine, mis on osa strateegilisest poliitika planeerimise, elluviimise ning hindamise protsessist;
4. mõjude hindamise, osapoolte kaasamise ning kommunikatsiooni planeerimise meetodid Vabariigi Valitsuse ja ministriumide strateegilise juhtimise ning õigusloome kujundamise raamistikus;
5. poliitikadokumentide ning õigusaktide mõjude hindamise suundumused Euroopa Liidu institutsioonides ning liikmesriikides, parema õigusloome põhimõtted;
6. Euroopa Liidu poliitikate kujundamine ja riigisisese poliitika kujundamise protsessi seosed poliitikate kujundamisega Euroopa Liidu tasandil;
7. poliitikate rakendamisega seonduvad aspektid nii Euroopa Liidu kui ka riigisisesel tasandil;
8. erinevate mõjude analüüsi meetodite tundmaõppimine ning kasutusoskuste parandamine ministriumides ja teistes valitsusasutustes strateegiadokumentide ning õigusaktide eelnõude ettevalmistamise protsessis.

¹¹⁹ Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 19. jaanuari 2006. a istungi protokoll nr 3 päevakorrapunktiga nr 3, seletuskiri kättesaadav http://www.riigikantselei.ee/failid/2006_aasta_koolitusprioriteedid.pdf

2006.a korraldati mõjude hindamise ja kaasamise teema all viie erineva alamteema koolitusi¹²¹. Kokku planeeriti osalema 180 inimest, registreerus 160 (88,8%), seitsme prioriteetse koolitusvaldkonna keskmine oli samal 105,3%. Osalusprotsent võrreldes registreerunutega oli 67,5%, seitsme koolitusvaldkonna keskmine oli 84,1%.

Võrreldes 2005. aastaga oli 2006. aastal mõjude hindamise ja kaasamise valdkonnas suurenenud koolituste maht 266% (kokku ca 5000 tundi), kuid vaid strateegilise juhtimise ja uue riigihangete seaduse koolituste maht oli mõjude hindamise koolituste mahust väiksem. Teiste prioriteetide koolitusmaht oli 2-4 korda suurem, ulatudes kuni 20 000 tunnini aastas (strateegiline juhtimine). Rahalises mõttes on mõjude hindamise koolituste osakaal suurem, kuna nimetatud koolitusvaldkonna koolituste ühe koolituspäeva hind (2108 kr) on üks kallimaid, ainult avaliku teenistuse personalijuhtimise alaste koolituste hind on kõrgem (2457 kr). Kokku kulutati 2006. aastal mõjude hindamise ja kaasamise koolitustele 432 000 krooni.¹²²

6.2. Välisriikide kogemused ja ettepanekud erialakirjandusest

Õigusloojate koolitamist peetakse üheks oluliseks elemendiks OECD riikide mõjude hindamise parimate praktikate võrdluses¹²³. ÕMA süsteemi eduka juurutamise seitsme tingimuse hulka kuulub ka õigusloojate ekspertiisi ja oskuste arendamise programmi (sh kirjalike juhendmaterjalide) loomine¹²⁴. Õigusloojad peaks selgelt arusaama meetodilistest ja andmekogumisprotsessidest ja ÕMA rollist õigusloome kvaliteedi tagamisel. ÕMA nõudeid tuleks pidevalt karmistada vastavalt õigusloojate oskuste ja pädevuse kasvule. Eriti oluline on pakkuda koolitust ÕMA süsteemi juurutamisel, kui nii tehnilised oskused kui ka kultuuriline soostumus ÕMA kui poliitika kujundamise vahendi kasutamiseks vajavad kinnistamist. Kõrgetasemeline investering koolitusse peab jätkuma pidevalt, et võidelda personalivoolavuse vastu ja aidata kaasa laiemate kultuuriliste muudatuste levikule üle kogu organisatsiooni. Üks viis ÕMA tõhustamiseks on vastava koolituse lisamine avaliku teenistuse koolitusprogrammidesse. ÕMA manuaalid ja muud juhendid on olulised täiendused koolitusele, aga ei asenda seda. Juhendmaterjal võib jääda vähemtõhusaks, kui seda peetakse liiga õigusalaseks, detailseks või ebapraktiliseks. Parimateks on lihtsad, konkreetsetel näidetel või juhtumianalüüsidel põhinevad materjalid, mis pakuvad sirgjoonelisi ja praktilisi juhiseid andmete kogumise ja meetodika osas. Avaldatud juhendmaterjale tuleks tihti värskendada, et kajastada spetsiifiliste ÕMA nõuete muudatusi ja tulenevalt sellest, et ÕMA läbiviimise ulatuslikkus ja rangus peaks koos oskuste ja kogemuste kogunemisega samuti suurenema. Juhendmaterjalid peavad täpselt kajastama uusi teadmisi regulatiivsete tööriistade, meetodite ja institutsioonide valdkonnas¹²⁵.

Võrreldud välisriikides¹²⁶ on mõjude hindajate koolituse korraldamine erinevalt organiseeritud. Halduskoormuse hindamisega tegelevates riikides, kus on selleks olemas ka keskne koordinaator (Holland, Saksamaa), korraldab vastavaid koolitusi enamasti koordinaator ise. Riikides, kus ÕMA

¹²⁰ Ibid., lk 7.

¹²¹ http://www.riigikantselei.ee/failid/2006_keskse_koolituse_statistika.pdf

¹²² http://www.riigikantselei.ee/failid/Koolitusprioriteetide_rakendamine_RK06.pdf

¹²³ Good practices in the implementation and design of ria. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/28/35258309.pdf>

¹²⁴ Jacobs, S.H., An overview of regulatory impact analysis in OECD countries, lk 8. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>

¹²⁵ Regulatory Impact Analysis in OECD countries. Challenges for the developing countries, lk 14. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf>

süsteem on alles rakendamisel ja vajab juurutamist (Tšehhi) on samuti suurem roll kesksel koolitajal. Suurbritannias, kus ÕMA läbiviimisel on pikemaajalisemad traditsioonid, on koolituste korraldamine detsentraliseeritum, osa koolitusi korraldab ÕMA koordinaator, kuid seda teevad ka kõik teised ministriumid, keskendudes sisu osas just konkreetset asutuste puudutavatele ÕMA aspektidele. Märkimisväärne on, et erinevate ministriumide koolitustel võivad osaleda ka teiste ministriumide ametnikud. ÕMA olemust ja üldisi soovitusi käsitletakse ka osana uute riigiametnike koolitusprogrammist. Lisaks koolitamisele püütakse vähemal või rohkemal määral levitada ÕMA (või halduskoormuse hindamise) parimaid praktikaid, lisades neid ÕMA juhenditesse (Suurbritannia) või iga-aastastesse eduraportitesse (Holland).

6.3. Ettepanekud ÕMA süsteemi muutmise raames

Nii nagu kogu Eesti mõjude analüüsi süsteem on nõrgalt koordineeritud, on seda ka koolitamise korraldus. Eestis ilmneb vajadus ÕMA alase koolituse koordineerimise ja süsteemse koolitajate koolituse järele, kuhu tuleks Eestis kaasata nii ministriumite, ülikoolide kui ka uurimiskeskuste esindajad¹²⁷. Sotsiaal-majandusliku teabe õigusloomes kasutamise ja kajastamise probleemid on seotud eelkõige koolituse, täpse poliitilise ülesandepüstituse, piisava arvu inimeste ja aja puudusega¹²⁸. Mõjude hindamine ja kaasamine on küll üks seitsmest prioriteetsest koolitusvaldkonnast, kuid seda ei saa veel pidada piisavaks.

Tõenäoliselt on üheks põhjuseks, miks seni selle valdkonna koolitustel osalemise protsent on võrreldes ülejäänud kuue prioriteetse valdkonnaga osutunud madalamaks ja läbiviidud koolitused pole andnud soovitud tulemusi, muuhulgas ka see, et reaalselt vajadust mõjude hindamise alase ekspertiisi omamise järele ei ole tuntud. Olgugi, et normitehnilised reeglid on õigusaktides olemas, siis nende täitmist ei nõuta poliitiliste otsustajate ja kõrgema taseme ametnike poolt eelnõude väljatöötamisel¹²⁹. Tegemist on justkui nõiarõngaga, kus ekspertiisi ei omandata, kuna seda ei nõuta igapäevases töös, samas on seda raske nõuda, kui seda ei ole omandatud. Teiseks, puudub teadaolevalt selge side läbiviidud mõjude hindamise analüüsi ja mõjude hindamise koolitusvaldkondade vahel – kuna puudub selge sisuline koordinaator, siis ei saa Riigikantselei ka tõenäoliselt konkreetset sisendit mõjude hindamise koolitusvajaduse kohta. Kolmandaks põhjuseks võib pidada juhendmaterjalide vähesust, mis aitaks koolitustel omandatud praktikas igapäevaselt rakendada.

Mõjude hindamise alase koolitusstegevuse edukamaks korraldamiseks võiks kaaluda järgmiste meetmete rakendamist:

¹²⁶ Vt Justiitsministeeriumi ülevaade ministriumite õigusloome mõjude analüüsist, lk 53-55.

¹²⁷ Kasemets, A; Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks, 2004. Kättesaadav: http://aare-kasemets.planet.ee/poliitika_mojude_analyys/Mojude_hindamise_ja_kasamisteabe_juhend_120106a.pdf

¹²⁸ Kasemets, A. Seaduseelnõude seletuskirja informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude eurointegreerimise ja osalusdemokraatia valdkonnas. Riigikogu Toimetised 1/2000. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito1/artiklid/22kasemets.htm>

¹²⁹ Sellele on viidanud ka Paul Kenkmann (vt Riigikogu Toimetised 1/2000 Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud, kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito1/artiklid/20kenkmann.htm>): Loetletud meetmed on ellu rakendatavad ning vajalik mõtteviisi muutus saavutatav siis, kui sotsiaalse informatsiooni kasutamist peetakse poliitikas tooni andvate isikute poolt piisavalt oluliseks. Teiste riikide seadusloome praktika analüüsist tuleneb, et arenenud demokraatiaga maades on sotsiaalse informatsiooni kasutamine avaliku võimu tegevuses tagatud vastavate poliitilise elu traditsioonidega ja pikema arengu tulemus. Niisugustes tingimustes ei ole sotsiaalse informatsiooniga seonduv tavaliselt eraldi tähelepanu all ja seda ei peeta vajalikuks kõikjal spetsiaalselt reguleerida. Eestis sellekohased kindlad traditsioonid puuduvad.

1. määrata keskne mõjude analüüsi koordinaator koos selge järelevalvepädevusega (vt p 5.3.2.), seeläbi on võimalik nõuda kehtestatud normitehnilistest nõuetest kinnipidamist praktikas ning õigusloojatel tekib motivatsioon oma teadmiste arendamiseks vastavas valdkonnas;
2. tagada poliitilise tasandi otsustajate ja kõrgemate ametnike teadlikkus mõjude hindamise olulisusest ja kasust, korraldades nt ministeeriumide kantsleritele (kes on ka juba praegu üheks sihtgrupiks) spetsiaalselt suunatud (välis)koolituse ja kõigile ÕMA süsteemi võimalikele osalistele 2008.a kevadel mõjude hindamist tutvustava seminari Tallinnas;
3. keskse koordinaatori üheks kohustuseks peab olema sisendi andmine läbiviidavate koolituste sisusse, mis põhineks ministeeriumide mõjude hindamise analüüside koordinaatori-poolsel analüüsil ja seeläbi tuvastatud mõjude hindajate ettevalmistust puudutavatel puudujäädidel;
4. koostada eestikeelsed pidevalt täiendatavad juhendmaterjalid mõjude hindamise praktiliseks läbiviimiseks;
5. määratleda mõjude hindamisega tegelevate ministeeriumide ametnike ja võimalike ekspertide grupp, kellele korraldada „kohustuslik“ mõjude hindamise põhikursus (välis)ekspertidepoolt (nt osta kogu koolituspakett Suurbritannia ekspertidelt) ja kellele seejärel korraldataks suunatud koolitusi kvalifikatsiooni järjepidevaks tõstmiseks, valmistades neid ette paremateks mõjude hindajateks kui ka mõjude hindamisalaste koolituste läbivijateks Eestis. Seeläbi peaks tekkima „kriitiline mass“ isikuid, kes suudaks tagada mõjude hindamise kvaliteedi tõusu ja praktika juurdumise;
6. keskse koordinaatori üheks kohustuseks on levitada kõigi ÕMA läbivijate hulgas mõjude hindamise parimaid praktikaid, tehes perioodilisi ülevaateid ja viidates õnnestumistele.

7. Mõjude analüüsi süsteemi õiguslik raamistik

7.1. Eesti senise olukorra tutvustus

Eesti mõjude hindamise õiguslik raamistik sisaldub peamiselt kolmes õigusaktis – Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirjas¹³⁰, Vabariigi Valitsuse reglemendis¹³¹ ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas¹³². Kolme akti eristab esiteks see, et RMENE puudutab seadusandliku võimu poolt läbiviidavat õigusloome protsessi ja VVNE ja VVR täidesaatva võimu õigusloome protsessi. Teiseks sisaldavad VVNE ja RMENE peaausjalikult normitehnilisi reegleid, millele peab vastama loodav õigusakt, kuid VVR sisaldab lisaks normitehnilistele reeglitele (nt § 34) ka protseduurireegleid eelnõude menetlemiseks (nt § 25 jne). Riigikogu osas on selleks eraldiseisev akt riigikogu kodu- ja töökorra seaduse näol¹³³, mis normitehnilisi reegleid ei sisalda.

Kehtivate normitehnika ja õigusloome protseduurireeglite sisulise analüüsi osas viitab mõningatele puudujääkidele ka juba käesoleva analüüsi peatükk 1.2. Esiteks puuduvad reeglid, mis tagaks õigusloome protsessi piisava avalikkuse, sh huvigruppide kaasamise. Teiseks puuduvad reeglid, mis sätestaks õigusakti väljatöötaja vastutuse õigusakti rakendamise kaasnenu mõjude hindamiseks, sh mõjude järelhindamiseks. Kolmandaks on VVNE ja RMENE sõnastus normitehnika eeskirjade osas erinev, mis enamasti piirneb ainult sõnastuslike iseärasustega, kuid näiteks hinnatavate mõjude kataloogi kirjeldades (VVNE § 34 vs RMENE § 49) on erinevus ka juba regulatsiooni põhjalikkuses. Arvestades seda, et suurem osa Riigikogu poolt menetletavaid õigusakte on algatatud valitsuse poolt ehk nimetatud õigusaktid peavad vastama nii VVNE kui RMENE reeglitele, pole see kuigi otstarbekas lahendus.

7.2. Välisriikide kogemused ja ettepanekud erialakirjandusest

Võrreldavate välisriikide mõjude analüüsi õigusliku raamistiku ülevaade on toodud JM ülevaate lehekülgedel 32-35. Kokkuvõtvalt on õigusaktides toodud ära järgmised reeglid:

1. milliste õigusaktide mõjusid tuleb hinnata (lähtudes kas liigilisest eristamisest või kaasnevatest mõjudest tulenevast eristamisest);
2. milliseid mõjusid hinnata;
3. mõjude hindamise läbiviimise protseduur, sh protsessis osalevate asutuste vastutus;
4. kuidas tagada huvigruppide kaasamine ja protsessi avalikkus?

7.3. Ettepanekud ÕMA süsteemi muutmise raames

Eesti senine mõjude hindamise õiguslik raamistik vajab küll veidi kohendamist, kuid kindlasti ei saa vaid õigusliku raamistiku mõningate puudustega põhjendada süsteemi ebarahuldavat toimimist. Näiteks normitehnika eeskirjades sisalduvat mõjudevaldkondade loetelu on Eesti puhul peetud isegi

¹³⁰ RT I 1999, 73, 695.

¹³¹ RT I 1996, 43, 844.

¹³² http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri.pdf

esinduslikumaks kui võrreldavates välisriikides¹³⁴ ja olemasolevaid normitehnika eeskirju ÕMA läbiviimiseks üldjoontest piisavateks¹³⁵. Täiendamist vajab eelkõige mõjude hindamise protseduuri regulatsioon ja mõningast korrastamist erinevate normitehnilisi reegleid sisaldavate aktide sõnastus ning sisu.

Ettepanekud raamistiku korrastamiseks on järgnevad:

1. korrastada täidesaatva võimu õigusloome protsessi reguleerivate aktide sisu sellisel, et sama eesmärgiga regulatsioon (nt normitehnilised reeglid) ei sisalduks mitmes erinevas aktis, vaid kasutataks viitamist. See tähendab, et VVR keskenduks vaid täidesaatvat võimu puudutava õigusloome protseduurilisele korraldusele, mitte ka normitehniliste reeglitele, millele õigusakt vastama peaks;
2. ühtlustada täidesaatva võimu ja seadusandliku võimu normitehnilisi reegleid sisaldavate õigusaktide nii sisuline kui ka sõnastuslik külg;
3. täiendada normitehnika eeskirju ja õigusloome protsessi reguleerivaid akte reeglitega, mis tagaks kõigi Eesti õigusloome printsiipidest tulenevate hea õigusloome indikaatorite rakendumise (sh ka avalikkus ja vastutus);
4. viia normitehnilisi reegleid sisalduvad õigusaktid ka ise kooskõlla põhiseadusega (tagasiulatava negatiivse mõju kategoorilise keelu küsimus, vt p 1.2.2.);
5. viia olemasolev õiguslik raamistik kooskõlla ka teistes käesoleva analüüsi peatükkides väljapakutud muudatustega (sh keskse koordinaatori rolli sätestamine, seletuskirjade sisu puudutavate reeglite täpsustamine jne).

¹³³ RT I 2007, 44, 316

¹³⁴ JM ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist, lk 62.

¹³⁵ Kasemets, A. Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks ülevaade ministeeriumite, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. 2004. Kättesaadav: http://www.lc.ee/ria/M6judeAnalyyysiAruteluRiigikogus_koond2004ak.pdf

KASUTATUD MATERJALID

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Better Regulation Executive, RIA in the policy making process, <http://bre.berr.gov.uk/regulation/documents/ria/pdf/ukflow.pdf>
2. Better Regulation Executive, RIA checklist, http://bre.berr.gov.uk/regulation/documents/ria/pdf/ria_checklist.pdf
3. Better Regulation Executive, Who needs to do a RIA?, http://bre.berr.gov.uk/regulation/ria/overview/who_needs_ria.asp
4. Better Regulation Executive, A Checklist to Ensure Good Quality European Legislation, <http://bre.berr.gov.uk/regulation/documents/europe/pdf/euchecklist.pdf>
5. Burger, K. 2005. Impact Assessment in the Netherlands. Koostusseminar „Better Regulatory Environment for Business“ ettekanne.
6. Council of the European Union. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. Kättesaadav: http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf
7. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002.
8. European Commission. Impact Assessment Guidelines. 2005. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf
9. Ferris, T. Overview of Ireland's Experiences with RIA. OECD's Good Governance in Arab Countries Initiative: Working Group IV. Tunis, Tunisia, 16 February, 2007.
10. Group of High-level national regulatory experts 2007, Guidelines to define the proportionate level of analysis (PLA) for impact assessment.
11. Hill, K. From red tape index to burdens barometer: The reality of better regulation. Kogumikust Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best practices in Europe. Kättesaadav: http://www.aubg.bg/sob/eliEFF/CEP/SPP_RIA/book%20pdf/ENbook.pdf
12. Holmes, S. Regulaativse mõjude analüüsi võimalused. Riigikogu Toimetised 4/2001. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/33holmes.htm>
13. Hood, C., O. James and C. Scott 2000, "Regulation of Government" *Public Administration vol. 78, No 2*
14. Jacobs, S.H., An overview of regulatory impact analysis in OECD countries. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>
15. Karu, M.; Masso, M. Sotsiaalpoliitika analüüsi juhend. Sotsiaalministeerium 2004.
16. Kasemets, A. Keskkonnaministeeriumi mõjude hindamise juhend. Kättesaadav: http://aare-kasemets.planet.ee/politiika_mojude_analyys/Mojude_hindamise_ja_kasamisteabe_juhend_120106a.pdf
17. Kasemets, A. Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks ülevaade ministeeriumite, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. 2004. Kättesaadav: http://www.lc.ee/ria/M6judeAnalyysiAruteluRiigikogus_koond2004ak.pdf
18. Kasemets, A. Seaduseelnõude seletuskirja informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. Riigikogu Toimetised 1/2000. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito1/artiklid/22kasemets.htm>
19. Kasemets, A. Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. Riigikogu Toimetised 4/2001. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/16kasemets.htm>
20. Kasemets, A. Tadmistepõhise ja säästliku avaliku poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. Riigikogu Toimetised 14/2006. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito14/artiklid/23kasemets.htm>
21. Kasemets, A.; Liiv, M.L. The Use of Socio-legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: a Precondition for Good Governance. Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018453.pdf>
22. Kenkmann, P. Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud. Riigikogu Toimetised 1/2000. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito1/artiklid/20kenkmann.htm>
23. Lepa, R., Illing, E. Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitikakujundamisse Eestis. Riigikogu Toimetised 11/2005. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito11/artiklid/18lepa&illing.htm>

24. Euroopa Nõukogu. Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001. http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf
25. OECD. Good practices in the implementation and design of RIA. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/28/35258309.pdf>
26. OECD. The OECD reference checklist for regulatory decision-making. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/10/35220214.pdf>
27. OECD. Regulatory Impact Analysis in OECD countries. Challenges for the developing countries. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf>
28. OECD 2004, Explanatory note for a survey of RIA systems in OECD countries.
29. OECD 2005, Regulatory Impact Analysis - Chapter 1 – Overview
30. OECD/SIGMA 2006: Report on Regulatory Management Capacities of the Czech Republic (http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/finalreport06_en.pdf)
31. Pecka, A. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/9/38404481.pps>
32. Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals http://compliancecostsacc.openims.com/ufc/file/compliancecosts_sites/51f1632835d34e72af0128cecdae1fd1/pu/Dutch-IA-manual.pdf
33. Radaelli, C. 2004. How context matters: Regulatory Quality In The European Union.
34. Radaelli, C. 2005. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. Journal of European Public Policy, Vol 12, No 5. Pp: 924-943
35. SIGMA. Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Sigma kogumik nr 31. Kättesaadav: www.riigikantselei.ee/doc.php?1643
36. SIGMA. Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the union on 1 May 2004. Sigma paper no. 42. Kättesaadav: [http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfd/\\$FILE/JT03228606.PDF](http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/2533e770464b9bc0c125685e00562845/fa6b9b6addab4148c12572f3004ccbfd/$FILE/JT03228606.PDF)
37. Siimon, A. Organisatsiooniõpetus, Tartu Ülikool, Majandusteaduskond, TÜ Kirjastus 2004
38. Tang, P., Verweij, G. Reducing the administrative burden in the European Union. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2004. Kättesaadav: <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/memorandum/93/memo93.pdf>
39. Trnka, D. 2007: Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland. (http://www.reforma-regulacji.gov.pl/NR/rdonlyres/CC712740-2B9E-499F-825C-24078208515C/29746/DanielTrnka_eng.pdf)
40. Vuks, G. Traditsiooniline formaalne loogika. SA Iuridicum, Tartu 1999.

KASUTATUD NORMATIIVAKTID

1. Avaliku teabe seadus, RT I 2002, 61, 375
2. Eesti Vabariigi Põhiseadus, RT 1992, 26, 349;
3. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanauдитеerimise seadus RT I 2004, 38, 258;
4. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, RT I 2005, 15, 87;
5. Legislative and Regulatory Reform Act <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060051.htm>
6. Riigikantselei põhimäärus, RTI, 28.12.2006, 60, 449;
7. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I 2007, 44, 316;
8. Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri, http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri.pdf
9. Riigikontrolli seadus, RT I 2002, 21, 117;
10. Riigi Teataja seadus, RT I 1999, 10, 155
11. Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskiri RT I 1999, 73, 695;
12. Vabariigi Valitsuse reglement RT I 1996, 43, 844;
13. Vabariigi Valitsuse seadus, RT I 1995, 94, 1628.

MUUD MATERJALID

1. A. Sihveri kirjavahetus Aleš Pecka`ga, Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality. Ministry of Interior of the Czech Republic. Ales.Pecka@mvcz.cz 12. september 2007.
2. Better Regulation. <http://www.betterregulation.ie/>
3. Dutch Advisory Body on Administrative Burden 2006: Annual Report 2006. http://www.actal.nl/default24f9.pdf?CMS_TCP=tcpAsset&id=D99B3550DE6A40C0BCFB88086BB20BCF
4. Eesti Õiguskeskus. Seadusloome foorumi THEMIS ja portaali Täna Otsustan Mina võrdlus. Kättesaadav: <http://www.ic.ee/foorum/ic/themis/ThemisjaTOM.html?Cat=&C=3>
5. European Commission. „Better Regulation and Enhanced Impact Assessment.“ Information Note form the President to the Commission. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2007_0926_en.pdf
6. Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>
7. Justiitsministeerium. Arengukava aastani 2012. Kättesaadav: <http://www.just.ee/33313>.
8. Justiitsministeerium. Märgukiri seaduseelnõude väljatötamise kavatsuste struktuurist. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10922>
9. Justiitsministeeriumi ülevaade ministeeriumite õigusloome mõjude analüüsist. JM Õiguspoliitika osakond. Õigusloome ja õiguskeele talitus. 2007;
10. Kaasamise hea tava. Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=4997>
11. National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/05061305.pdf
12. National Lisbon Programme 2005-2008: National Reform Programme of the Czech Republic http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/cardiff_report_21694.html
13. OECD 2004: Impact Assessment as Part of Legislative Quality, Compliance and Enforceability. RIA Workshop. 2 December, Istanbul.
14. Program Declaration of the Government <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20841>
15. Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Cabinet Decision of 25th April 2006. (http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/cabinet_decision_germany_282.pdf)
16. Riigikantselei. Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted. Kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/dokumendid/koolitussyst.pdf>
17. Riigikantselei. Avaliku teenistuse koolitusprioriteetide rakendamine Riigikantselei poolt 2006. aastal, võrdlus 2005. aastaga. Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/Koolitusprioriteetide_rakendamine_RK06.pdf
18. Riigikantselei. Avaliku teenistuse koolitusprioriteetid 2006. aastal. Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/2006_aasta_koolitusprioriteetid.pdf
19. Riigikantselei avaliku teenistuse personalijuhtimise veebileht. Kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/?id=2583>
20. Riigikantselei. 2006.a keskse koolituse statistika. Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/2006_kestse_koolituse_statistika.pdf
21. Riigikohus. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjade läbivaatamine Riigikohtus 1993-2006. Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/569/psjv_2006.pdf
22. Statistisches Bundesamt, 2006: The Application of the Standard Cost Model in Germany. Determining Administrative Burden due to Federal Law.
23. The Heritage Foundation. Index of Economic Freedom 2008. Kättesaadav: <http://www.heritage.org/research/features/index/index.cfm>.

Lisa 1. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse väljatöötamiskavatsus.

E-õigusesse sisestatud 20.07.2007.

Kooskõlastatud Justiitsministeeriumi poolt 22.08.2007

1. Valdkonna hetkeseisu kirjeldus

Kehtiva puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse eesmärk on puudega inimeste iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine. Sotsiaaltoetuste arvutamise aluseks on puude raskusaste, mis sõltub inimese kõrvalise abi vajaduse sagedusest. Ilmnenud on, et väljakujunenud praktika puude määramisel ja toetuste maksmisel ei toeta alati seaduse eesmärki. Riigieelarvelised väljamaksed puudega inimeste toetustele kasvavad aastast-aastasse, kuna puudega inimeste arv kasvab, põhiliselt vanemaealiste arvel. Seetõttu on raskendatud toetuste tõstmine sellisele tasemele, mis kompenseeriks puudest tulenevaid lisakulutusi, eriti aktiivsetel inimestel.

2. Kavandatava regulatsiooni eesmärk

Võrreldes kehtiva seaduse eesmärgiga on uue seaduse eesmärk kitsamalt piiritletud – puudega laste ja tööealiste puudega inimeste kaasamine ühiskonda aktiivsuse toetamise kaudu. Seaduse eelnõu näeb ette puudest tulenevate lisakulude osalist hüvitamist, sh lisatoetuse määramist aktiivsetele puudega inimestele, soodustamaks hariduse omandamist, tööturule naasmist ja püsimist. 6. juulil 2006. aastal kiitis Vabariigi Valitsus kabineti nõupidamisel heaks puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kontseptsiooni¹. Valitsusliidu eesmärk koalitsioonilepingu² sotsiaalpoliitika osa kohaselt on 15 aastaga saavutada tööealiste puudega inimeste seas 50% tööhõive. Valitsusliidu programm näeb punktis 11 ette 1 Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kontseptsioon 2006. Vt <http://www.sm.ee/est/pages/index.html> sotsiaalkindlustus/puuetega inimeste toetused. 2 Vt Valitsusliidu programm <http://www.valitsus.ee/?id=1307> sotsiaalpoliitika osa. Justiitsministeerium info@just.ee .07.2007 nr 15.1-1/ 2 puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmise tingimuste kaasajastamise. Koalitsioonilepingu sotsiaalpoliitika osa punkti 10 kohaselt võimaldatakse erivajadustega inimestele, kes ei saa kasutada ühistransporti, õppimiseks ja tööl käimiseks transporditoetust.

3. Eesmärgi saavutamise võimalikud abinõud

Tehes täiendusi kehtivasse seadusesse on võimalik teatud määral toetada aktiivsust, viies sisse täiendavad toetused töötamise korral, kuid otstarbekam on muuta toetuste määramise aluseid. Kuna kavandatakse puuetega inimeste sotsiaalset integratsiooni läbi tööturul osalemise, on põhjendamatu hõlmata seaduse reguleerimisalasse vanaduspensioniealisi. Ka teiste riikide (Suurbritannia, Holland, Soome jt) analoogsed seadused ei näe ette puudetoetuste maksmist vanaduspensionäridele.

4. Regulatsiooni vahendi määratlemine ja põhjendus

Võrreldes kehtiva seadusega on kavandatavas eelnõus põhimõttelised muudatused: kitsendatud subjektide ringi (välja jäetakse vanaduspensioniealsed puudega inimesed), täpsustatud eesmärki (ühiskonda integreerimine läbi aktiivsuse toetamise) ja teisendatud toetuste määramise aluseid

(puudest tulenevate lisakulude osaline hüvitamine). Kokku ületab muudatuste maht 1/3 seaduse sätetest. Võimalik on seaduse pealkirja muutmise

5. Kavandatava seaduseelnõu reguleerimisala

Eelnõu reguleerimisala on kitsam kui kehtiva puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse reguleerimisala. Eelnõu kohaselt jäävad regulatsiooni alt välja vanaduspensioniiikka jõudnud isikud, kelle puhul antakse toetuse maksmise ülesanne üle kohalikule omavalitsusele. Analüüs3 on näidanud, et eakate puudega inimeste puhul on esikohal hooldusvajadus ning kulud ravimitele, abi- ja hooldusvahenditele. Hooldusvajadust kaetakse erinevate teenustega, mis on kirjeldatud sotsiaalhoolekande seaduses. Ravimite jm kulud võib hüvitada kuludokumentide alusel või omavalitsus võib määrata regulaarse toetuse. 2008. aasta jooksul on omavalitsustel võimalik taotleda ressursse Euroopa Struktuurifondidest infrastruktuuri, sh hooldusteenuste arendamiseks. Kokkuvõtvalt eristatakse puuetega inimeste toetuste skeem ning pikaajalise hoolduse skeem. Pikaajalise hoolduse skeemi eesmärk on tagada hooldust vajavale inimesele parim elukvaliteet teenuste pakkumise ja toetuste maksmise kaudu, kuid mitte nende inimeste viimine tööturule. Peamised muudatused skeemis on järgmised:

- 13 muutub subjektide ring – hõlmatud on puudega inimesed kuni vanaduspensioni eani;
- 14 puudega lapseks loetakse kuni 18. aastane isik, kehtiva seaduse kohaselt kuni 16. aastane isik;
- 15 aastane isik;
- 16 puude raskusastet ei määrata, määratakse puude olemasolu või selle puudumine;
- 17 toetuse suurus määratakse lisakulude alusel, mitte puude raskusastme järgi.

Lisakulude hindamiseks töötatakse välja hindamisjuhend, mis kehtestatakse sotsiaalministri määrusega. Aktiivsuse korral on toetus suurem; Puuetega inimeste toimetuleku ja vajaduste uuring 2005. Vt [http://www.sm.ee/est/pages/index.html väljaanded/valdkondade uuringud/sotsiaalvaldkond](http://www.sm.ee/est/pages/index.html%20väljaanded/valdkondade_uuringud/sotsiaalvaldkond)

6. Kavandatava regulatsiooni mõjud

Eelnõu aitab kaasa puudega laste ja tööealiste õppimisele, kuna eelnõu kohaselt toetatakse õppimist alates esimesest klassist (kehtiva seaduse kohaselt alates 10. klassist mittetöötavale õppurile). Eelnõu motiveerib tööealisi puudega inimesi töötama ning aitab osaliselt hüvitada töötamisega seotud kulud. Kavandatava skeemi lõpptulemus on inimeste integreerimine tööturule ning töö säilitamine. Töötamine tagab lisaks jooksvale sissetulekule ka õiguse töötushüvitistele, haigushüvitistele, kõrgema pensioni tulevikus jm.

7. Kavandatava regulatsiooni rahastamise allikas

Puudega inimeste sotsiaaltoetusi rahastatakse riigieelarvest. 2008 aasta riigieelarve strateegias on planeeritud puudega inimeste toetusteks 69 miljonit krooni.

8. Eeldatav eelnõu valmimise aeg

Eelnõu väljatöötamise eest vastutab sotsiaalkindlustuse osakonna hüvitiste ja toetuste poliitika juht Katre Pall (e-post: katre.pall@sm.ee; tel 626 9238). Eelnõu juriidilise analüüsi teeb õigusnõunik Reet Kodu (e-post: reet.kodu@sm.ee; tel 626 9339).

Lisa 2. Riigikontrolli auditi Erakorralise arstiabi kättesaadavus valdkonna ülevaade.

Kontrolliaruande valmimine 14.09.2004

Esmase arstiabi kättesaadavuse tagamise üks tähtsamaid komponente on kiirabiteenuse pakkumise hea korraldus. Kiirabi kättesaadavus sõltub sellest, kui võrd on kiirabibrigaad hõivatud teiste ülesannetega ning kui tõhusalt kasutatakse olemasolevaid ressursse. Samuti aitab kiirabi töökorraldust parandada kiirabikutsete tõhus töötlemine, et väljakutsele läheks lähim brigaad ning kiirabi koormataks võimalikult vähe mittevajalike väljakutsetega.

Kiirabi valdkonna juhtimine on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas ning valdkonna korraldamisega tegeleb Tervishoiuamet. Lisaks tegelevad veel kiirabi töökorraldusega regionaalsed häirekeskused, mida juhib Päästeamet. Nende pädevuses on kiirabibrigaadide väljasaatmisega seotud otsused, sh kiirabikutsete prioritseerimine. Esmase arstiabi teenust pakuvad lisaks kiirabile ka perearstid ning haiglates paiknevad erakorralise meditsiini osakonnad (EMO-d). Nii perearstide kui EMO-de kättesaadavus mõjutab otseselt kiirabi tööd, tekitab lisasurvet kiirabile ning vähendab kiirabi kättesaadavust.

Kiirabiteenuse pakkumist 26 teenusepakkuja ja 90 kiirabibrigaadi kaudu on viimasel kahel aastal korraldanud 2002. aastal loodud Tervishoiuamet. Kiirabi tegevust rahastatakse riigieelarvest, eraldise suurus kiirabile oli 2003. aastal ca 170 miljonit krooni. Ülevaade kiirabi rahastamisest on toodud tabelis 1. Sotsiaalministeeriumi välja töötatud kiirabi kulumudeli kohaselt peaks praeguste brigaadide arvu ja meeskonna suuruse juures kiirabi eelarve olema ligikaudu 215 miljonit. Suurima osa ehk 65–70% kiirabibrigaadide kuludest moodustab palgakulu.

Tabel 1. Kiirabi rahastamine aastatel 2003–2005

Aasta	Eraldis eelarvest, kr	Eraldis lisaeelarvest, kr
2003	157 732 000	10 000 000
2004	172 732 000	-
2005	182 732 000 (kavandatud)	-

Allikas: Tervishoiuamet

Kiirabi kättesaadavuse üheks näitajaks on kohalejõudmise kiirus raskete kutsete korral, mille puhul vajatakse kiiret arstiabi. Tabelis 2 on kiirabi kohalejõudmisajad Põhja-Eesti ja Lõuna-Eesti häirekeskuse teeninduspiirkonnas raskete kutsete korral. Kohalejõudmisaja sisse on arvatud nii kutse töötlemisaeg häirekeskustes kui ka kiirabibrigaadi kohalesõit pärast kutseteate saamist. Kiirabi kohalejõudmine raskete väljakutsete korral on väga erinev. Linnades jõuab kiirabi raske kutse korral kohale enamasti 15 minuti jooksul, kuid mitte 7 minuti jooksul, nagu näeb ette Eesti Kiirabi Liidu sisene norm. Probleemsem on kiirabi kohalejõudmine maapiirkondades, kus see võib isegi raskete kutsete puhul aega võtta üle 30 minuti.

Tabel 2. Kiirabi kohalejõudmise aeg C- ja D-prioriteediga kutse korral Põhja- ja Lõuna-Eesti Häirekeskuses linna- ning maapiirkonnas

Piirkond	P-Eesti (Tallinn)	P-Eesti (Harju)	L-Eesti (Tartu)	L-Eesti (maa)
Kohalejõudmisaeg C-prioriteediga kutse korral, %				
Kuni 7 min	51,1	24,3	28,8	19,4
7–15 min	36,3	38,5	59,4	38,2
15–30 min	8,9	27,1	11,0	34,5
Üle 30	3,6	10,1	0,8	7,9
Kohalejõudmisaeg D-prioriteediga kutse korral, %				
Kuni 7 min	51,8	24,2	32,0	21,0
7–15 min	35,4	38,2	56,1	38,2
15–30 min	9,1	28,3	10,7	33,8
Üle 30	3,8	9,3	1,2	7,1

Allikas: Riigikontrolli analüüs

Ülevaate kiirabi teenuste kasutusest annab tabel 3. On näha, et võrreldes põhjamaadega kasutatakse Eestis kiirabiteenuseid palju: kutseid 1000 inimese kohta aastas on Eestis ligi kaks korda rohkem.

Tabel 3. Kutsete arv 1000 inimese kohta Eestis ja põhjamaades 2003.aastal

Riik	Eesti	Island	Norra	Rootsi	Soome	Taani
Kutsete arv 1000 inimese kohta	180	77	101	101	98	101

Allikad: Tervishoiuamet; Statistikaamet; Langhelle et al. International EMS Systems: the Nordic Countries

Lisa 3. Ülevaade Hollandi, Iirimaa, Saksamaa, Soome, Suurbritannia, Tšehhi ÕMA süsteemidest.

1. Holland

Hollandit on sarnaselt Suurbritanniaga peetud üheks ÕMA eestvedajaks, kuigi riigi reaalne tegevus on senini piirdunud pigem halduskoormuse hindamise arendamisega. ÕMA-ga tegelemise ajendiks 1985. aastal oli kompleksse ja ebaefektive õigusloome kõrvaldamine ning õigusloomeprotsessi avatumaks ja erinevatele huvigruppidele läbipaistvamaks muutmise¹³⁶.

Hollandis ei ole laiabaasilise ÕMA arendamine poliitilisel tasandil märkimisväärset tähelepanu pälvinud. Üldisest trendist eristub aga selgelt 1990-ndate aastate lõpust esile kerkinud halduskoormuse vähendamise temaatika, mis saavutas poliitilisel tasandil väga kõrge toetuse¹³⁷. 2003. aastal kinnitas valitsus tegevuskava, mille kohaselt seati eesmärgiks vähendada ettevõtetele tekkivat halduskoormust 2007. aastaks 25%¹³⁸. Hiljutiste arengutena on võrdväärselt ettevõtete halduskoormusega poliitikute huviorbiiti kerkinud ka kodanike ja avaliku halduse halduskoormuse vähendamine. 2006. aastal kinnitas valitsus tegevuskava, mille elluviimisel peaks kodanike halduskoormus 2007. aasta lõpuks vähenema 25%¹³⁹.

1.1. ÕMA juhised

Hollandi valitsus kehtestas ÕMA kohustuse 1995. aastal hollandi õigusloome juhised.¹⁴⁰ ÕMA on ette nähtud õigustloovate aktide, parlamendi liikmete ettepaneku, kohalike omavalitsuste koostatud regulatsioonide, teiste seadusandjate regulatsioonide ning EL direktiivide rakendusaktide puhul. Üksikaktide puhul ÕMA ei nõuta.¹⁴¹

ÕMA nõuded on reguleeritud §2.1-s (*Use of Regulations*), mis koosneb omakorda kolmeteistkümnest punktist. Iga punkti juures sisaldub selgitus olulisimate printsiipide või nõuete tähenduse kohta. Muu hulgas on direktiiviga seatud järgmised nõuded: uusi õigusakte ei ole lubatud enne vastu võtta, kuni pole tuvastatud vajadust konkreetse regulatsiooni järele (§ 2.1 p. 6)¹⁴² ning vastavat ettepanekut põhjalikult ja hoolikalt läbi analüüsitud¹⁴³. Hoolikuse all peetakse silmas uute regulatsioonidega kaasnevate kulude väljaselgitamist. Hollandi õigusloome juhiste kohaselt peab õigusaktide vastuvõtmisele eelnema asjakohaste faktide ja tingimuste analüüs, õigusakti eesmärgi tuvastamine ning iseregulatsiooni (*selfregulation*) asjakohasuse analüüs.

Juhul, kui valitsuse sekkumine on vajalik, tuleb analüüsida, kas eesmärk oleks saavutatav eksisteerivate instrumentide tõhusama kasutamise kaudu ning lõpuks võrrelda erinevaid lahendusvariante omavahel (§ 2.1 p. 7)¹⁴⁴. Punkt 9 kohaselt tuleb analüüsida valitsuse sekkumise vajalikkust, õigusaktiga kaasnevaid kõrvalmõjusid erinevate (nii positiivsed kui negatiivsed mõjud õigusakti eesmärgi saavutamisest lähtuvalt) ning õigusakti rakendamise kulud¹⁴⁵.

Praktilise lähenemise ehk Hollandi ÕMA juhendi kohaselt eristatakse mõjude hindamisel kolme kategooriat: ettevõtlus-, keskkonna- ja õigusakti rakendamise mõjud¹⁴⁶. Kuigi Hollandi ÕMA valdkondade loetelu on esmapilgul mitmekülgne, ei peeta hollandlaste lähenemist tasakaalustatuks. Kolme valdkonna mõjusid analüüsitakse üksteisest eraldiseisvana ning tulemusi ei esitata integreeritult. Sellist lähenemist on tõenäoliselt soodustanud asjaolu, et valdkondlikult on välja töötatud eraldiseisvad ÕMA juhendid¹⁴⁷.

¹³⁶ Formez 2004.

¹³⁷ Radaelli 2005.

¹³⁸ Deutsche Bank Research. 2007.

¹³⁹ Noticeably Less and Better 2006.

¹⁴⁰ Formez. 2004.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Directives on Legislation 1995.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Proposed Legislation Desk 2002.

¹⁴⁷ Hertin, Julia, Jacob, Klaus ja Axel Volkery. Policy Appraisal. Chapter 6.

Hea ÕMA peaks sisaldama 2-3 võimaliku reguleerimisvõimaluse analüüsi, mille põhjal valitakse välja sobivaim lahendus, mis peab omakorda olema põhjendatud kulu-tulu printsüübi lähtuvalt (*cost-benefit principle*). ÕMA lõppdokument on seaduseelnõu seletuskirja lisana avalik dokument; samas ei avalikustata erinevalt Suurbritanniast ÕMA vaheraporteid ning viida nende osas läbi avalikku konsultatsiooni.¹⁴⁸ Mõjude olulisus, ÕMA ulatus ja vajadus selgitatakse ÕMA-le eelneva kiirkontrolli (*Quick Scan*) käigus, ent samal ajal lävendit olulisuse kriteeriumi puhul määratletud ei ole. QuickScan toimub hollandi koordinaatori poolt välja töötatud vormi ja vastava juhendi alusel.¹⁴⁹ Kiirkontrolli käigus peab õigusakti väljatöötamist kavandav ministeerium kirjeldama järgmisi aspekte: ettepaneku pealkiri, kontaktisik, poliitikavaldkond ja eesmärk, ettepaneku kirjeldus, ettepaneku valiku põhjendamine (kriteeriumid: efektiivsus, tõhusus, proportsionaalsus, subsidiaarsus), eeldatavate mõjude ulatus ning hinnang selle kohta, milliste mõjude põhjalik analüüs on vajalik.¹⁵⁰ Seega ei tugine Hollandis ÕMA vajalikkuse ja ulatuse väljaselgitamine konkretiseeritud valdkondlikele kontrollküsimustikele, nagu näiteks Suurbritannias. Otsus ÕMA läbiviimiseks põhineb eeskätt õigusakti eesmärgi ja sisuliste aspektide analüüsil ning on oluliselt hinnangulisem kui Suurbritannias. Kiirkontrolli läbi viiv ministeerium esitab tulemused hollandi ÕMA koordinaatorile, mis annab kirjalikult lõpliku hinnangu ÕMA läbiviimise vajalikkuse ja ulatuse kohta.¹⁵¹ Organ kinnitab ühtlasi, kas õigusakti väljatöötamine ning selle raames kavandatavad meetmed on üldse tarvilikud. Praktikast on aga üsna tihti esinenud olukordi, kus ministeeriumid on kiirkontrolli etapi vahele jätnud. Sellistel juhtudel ei ole Hollandi ÕMA koordinaator spetsiaalseid meetmeid kasutusele võtnud, mis on omakorda tinginud olukorra, kus hilisemas etapis on Hollandi ÕMA koordinaatoril väga keeruline sisulise ÕMA muutmisesse või kommenteerimisesse sekkuda.¹⁵² Kiirkontrolli ei ole vaja läbi viia juhul, kui: 1) õigusaktiga soovitud eesmärgi saavutamiseks puuduvad alternatiivsed instrumendid; 2) õigusaktiga ei kaasne olulisi mõjusid ettevõtluskeskkonnale, keskkonnale, rakendatavusele/jõustatavusele ja tuludele-kuludele; 3) õigusakti väljatöötamine on kohustuslik lähtuvalt Euroopa Liidu õigustikust.¹⁵³

Hollandis on ÕMA suunatud valdavalt *ex ante* analüüsile ning õigusloome juhised *ex post* hindamist ei reguleeri. Puudub *ex post* ÕMA läbiviimiseks terviklik juhiste pakett¹⁵⁴, ÕMA koordineeriva organi (edaspidi: hollandi ÕMA koordinaator) poolt koostatud ÕMA juhend on suunatud *ex ante* hindamisele. Erandina võib välja tuua rakendatavusmõjude hindamise raames kasutatava analüüsimeetodi „Üksteist muutajat“, mille juhendis on märgitud, et meetod on kasutatav nii õigusakti väljatöötamisel kui ka hilisemal *ex post* hindamisel.¹⁵⁶

Ex post ÕMA puhul võib siiski erandina välja tuua halduskoormuse hindamise. Antud valdkonnas toimib nii *ex ante* kui ka teatud perioodi järel *ex post* analüüs. Mõlemal juhul kasutatakse kvantitatiivset standardkulumudelit ning *ex post* hindamine tähendab sisuliselt halduskoormuse *ex ante* analüüsiga samadel alustel toimuvat kordusuuringut¹⁵⁷.

Hollandis rakendatakse ÕMA läbiviimisel nelja meetodikat¹⁵⁸: ettevõtlusmõjude hindamine (*business impact assessment*), keskkonnamõjude hindamine (*environmental impact assessment*), õigusakti rakendatavuse ja jõustatavuse mõjude hindamine, tulu-kuluanalüüs. Ettevõtlus-, keskkonna- ja rakendatavusmõjude meetodikate järgimine on Hollandi õigusloomepraktikas osutunud väga paindlikuks ja mittesüsteemseks. Reaalselt toimib ÕMA juhtumipõhiselt, arvestades olemasolevaid ressursse ja õigusakti eeldatavate mõjude ulatust. Erinevalt Suurbritanniast ei ole ka riskianalüüs ÕMA integreeritud osa¹⁵⁹.

http://64.233.183.104/search?q=cache:SI21EoJvRgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+posed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&gl=ee

¹⁴⁸ Formez 2004.

¹⁴⁹ Proposed Legislation Desk. 2002.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Formez 2004.

¹⁵³ Proposed Legislation Desk. 2002.

¹⁵⁴ Formez 2004.

¹⁵⁵ Proposed Legislation Desk. 2002.

¹⁵⁶ Inglise keeles: Table of Eleven. Viidatud: Justiitsministeerium. 2004. „Üksteist muutajat“ Küsimustik, mis aitab ette valmistada kuuletumiskindlat poliitikat.

¹⁵⁷ OECD 2007.

¹⁵⁸ Proposed Legislation Desk 2002.

¹⁵⁹ Formez 2004.

Hollandis läbi viidud ÕMA metoodikate rakendatavuse analüüsimisel ilmnes hiljuti asjaolu, et poliitilises otsustusprotsessis praktiliselt ei arvestata keskkonnamõtjude hinnanguid¹⁶⁰. Üheks põhjuseks on asjaolu, et keskkonnamõtjude hindamine viiakse üldjuhul läbi alles siis, kui õigusakt on valmimise lõppjärgus. Ettevõtlemõtjude hindamise metoodikat pidasid aga ametnikud liiga keeruliseks ning aeganõudvaks, mis omakorda on halvendanud analüüsi kvaliteeti¹⁶¹.

1.2. Organisatsiooniline korraldus ja koordineerimine

Hollandis toimib ÕMA organisatsiooniline korraldus praegusel kujul alates 2001. aastast ning üldises plaanis on detsentraliseeritud koordineerimist peetud suhteliselt nõrgaks.¹⁶² Hollandis vastutab ÕMA eest samuti õigusakti väljatöötamise eest vastutav ministeerium, tagades üheaegselt nii õigusakti kvaliteedi kui ka mõjude läbipaistvuse¹⁶³. Igas ministeeriumis on olemas mõjude hindamisega tegelevad ametnikud ning suhteliselt palju on ÕMA läbiviimisel kasutatud ka väliskonsultante. Samuti toetatakse kiirkontrolli läbiviimisel ministeeriumi allasutuste poole pöördumist (näiteks statistikaamet), sest õigusakti rakendajatel on sageli parem kompetents ning vahetum arusaam õigusaktiga kaasnevatest mõjudest.¹⁶⁴ Hollandi ministeeriumides puuduvad parema õiguse (sh ÕMA) tugiüksused. Erandiks on siinkohal aga halduskoormuse hindamise läbiviimine, mille raames on igasse ministeeriumisse loodud koordineeriv üksus.^{165 166}

Hollandis on ÕMA koordineerimine detsentraliseeritud ehk jagatud nelja ministeeriumi vahel. Kolmest ministrist on moodustanud peaministri kabineti juurde ÕMA koordineeriv organ. Organisse kuuluvad Majandusministeerium, Elamuehitus-, planeeringute ja keskkonnaministeerium ja Justiitsministeerium¹⁶⁷. Hollandi ÕMA koordinaatori ülesandeid teostavad sisuliselt väikesed üksused eelnimetatud ministeeriumides. Hollandi ÕMA koordinaator kinnitab ministeeriumide poolt läbiviidud kiirkontrolli tulemused. Kinnituses võib hollandi ÕMA koordinaator välja tuua täiendavaid aspekte, mille puhul ÕMA läbiviimine oleks vajalik¹⁶⁸.

Enne valitsusele esitamist annab ÕMAle omapoolse hinnangu ka Hollandi ÕMA koordinaator. Sisuliselt toimib antud etapp läbi kesksete koordineerivate ministeeriumide: esmalt saadetakse õigusakti eelnõu koos ÕMAGA justiitsministeeriumile, kes edastab ettevõtlemõtjude analüüs majandusministeeriumile ning keskkonnamõtjude analüüsi elamuehitus-, planeeringute ja keskkonnaministeeriumile¹⁶⁹. Justiitsministeerium analüüsib vaid õigusakti rakendatavusanalüüsi ning vaatleb õigusakti juriidilisi ja normitehnilisi aspekte. Hollandi ÕMA koordinaator võib seejärel ÕMA kinnitada või ministeeriumiga erinevale seisukohale jääda, lisades sellekohase märke valitsusele esitatavatele materjalidele. Erinev seisukoht lisatakse eelnõu seletuskirjale enne valitsusele esitamist.

Hollandi puhul omab märkimisväärset koordineerivat jõudu pigem halduskoormuse valdkonda kureeriv Rahandusministeerium, mis ei kuulu üldist ÕMA koordineerivasse organisse. Rahandusministeeriumi juhtimisel käib koos ministeeriumidevaheline komisjon¹⁷⁰, mis töötab välja strateegilisi eesmärgid halduskoormuse hindamise valdkonnas, ning on kontaktpunktiks ministeeriumide halduskoormuse hindamise läbiviimisel tekkivatele küsimustele¹⁷¹. Lisaks on halduskoormuse hindamisel oluline roll ka Majandusministeeriumil, mille juures käib koos ettevõtete esindajatest koosnev kogu, mis aitab selgitada koormavamaid valdkondi ja regulatsioone¹⁷².

Hollandi ÕMA koordinaator on kontaktpunktiks ÕMA läbiviimisel tekkivate küsimuste korral – näiteks analüüsiks vajalike andmete kättesaadavus, analüüsi sisulise ulatuse täpsustamine jne¹⁷³.

¹⁶⁰ Sanders, Klaas. 2003.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Hertin, Julia, Jacob, Klaus ja Axel Volkery. Policy Appraisal. Chapter 6.

http://64.233.183.104/search?q=cache:SI21EoJmRgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+prop+osed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&gl=ee

¹⁶³ Formez 2004.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Inglise keeles: Interdepartmental Administrative Burden Project Board. Viidatud: Jetten, Chris. 2005. Better Regulation in the UK & Netherlands. Better Regulation Executive, 1 September.

¹⁶⁶ Jetten 2005.

¹⁶⁷ Proposed Legislation Desk. 2002.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Inglise keeles: Interdepartmental Administrative Project Board. Viidatud: <http://www.administrative-burdens.com>

¹⁷¹ <http://www.administrative-burdens.com>

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

Detsentraliseeritud lähenemine on peamiseks põhjuseks, miks reaalselt on Hollandi ÕMA koordinaatori roll nõrgaks ning pigem tehniliseks osutunud¹⁷⁴. Seega erineb Hollandi keskne koordineerimine olulisel määral Suurbritannia praktikast.

1.3. ÕMA kontroll

Hollandis kuulub kollektiivne vastutus ÕMA kvaliteedikontrolli eest Hollandi ÕMA koordinaatorile, sisuliselt tagavad ÕMA kvaliteeti Majandusministeerium, Elamuehitus-, planeeringute ja keskkonnaministeerium ja Justiitsministeerium. Samas on tegemist vaid nõuandva organiga, mille pädevus on piiratud ning mille kontrollimeetodeid õigusaktidega ette ei ole nähtud¹⁷⁵. Hollandi ÕMA koordinaatori poolt läbi viidav kvaliteedikontroll on suunatud pigem juriidiliste ja normitehniliste nõuete ülevaatamisele ning ÕMA sisulise kvaliteedi parandamise osas organ ministeeriumidega koostööd ei tee (*Ibid.*). Võrreldes Suurbritanniaga peetakse Hollandi ÕMA kvaliteedikontrollisüsteemi oluliselt läbipaistmatumaks: Hollandi ÕMA koordinaatori hindamisraportid ei ole avalikkusele kättesaadavad ning lisaks on seatud piiranguid isegi dokumentide valitsusasutustesisesele kasutamisele¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Hertin, Julia, Jacob, Klaus ja Axel Volkery. Policy Appraisal. Chapter 6. http://64.233.183.104/search?q=cache:SI21EoJvRgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+prop+osed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&gl=ee

¹⁷⁵ Jacobs 2006.

¹⁷⁶ Fornez 2004.

2. lirimaa

Valitsuse *White Paper (WP)* „*Regulating Better: A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation*” võeti vastu jaanuaris 2004.¹⁷⁷ Paljuski oli lirimaa ÕMA algatajaks või reaktsiooni põhjustajaks OECD erinevate riikide õigusloome protsessi analüüs ning reform 2001.a, samuti *Public Service Modernisation Act* 1997 ning 2004. aastal juba lirimaa valitsuse „*Regulating Better*”. Valitsuse 2005.a. otsus oli, et ÕMA tuleb teha kõigi uute regulatsioonide puhul. 2006. aastal avaldati esimesed ÕMA-d lirimaal.¹⁷⁸

lirimaa ÕMA põhimõtete rakendamiseks plaanitavad tegevused hõlmasid eelkõige olemasoleva õigusloomepraktika muutmis-, kuid ka uusi meetmeid:

- 1) õigusloome praktika muutmine – vana seadusandluse ülevaatamine, uue õigusloome tegemine uutel alustel (õiguslik analüüs, mõjude analüüs), õigusloome kohta info kättesaadavuse suurendamine, kodifitseerimine, EL eelnõude mõjude analüüsi osakaalu suurendamine;
- 2) mõjude analüüsi ja teadmispõhise poliitikakujundamise tähtsustamine – mõjude analüüsi piloodid, mõjude analüüsi mudeli väljatöötamine ja juhendid, õigusloome protsessi muutmine arvestamiseks mõjude analüüsi osa, mõjude analüüsi keskse juhtimise ja kontrollisüsteemide väljaarendamine, koolitused, andmete kättesaadavuse ja sisukuse suurendamine;
- 3) institutsionaalne muutmine ja ülevaatamine – regulatsioonide ülevaatamine ja rahvusvaheline võrdlus, järelvalve tugevdamine ja efektiivsuse tõstmine, tsentraalse „*better regulation group*” loomine.

lirimaal on koordineerivaks asutuseks peaministri büroo. 2004. aastal moodustatud *The Better Regulation Group* koosnes majandus-, maksu-, rahandus- jt ministeeriumide töötajatest. *WP* nägi ette õigusloome mõjude analüüsi hindamist ning selle piloteerimist suuremates ministeeriumites kahel järgneval aastal. Dokumendis *Regulatory Impact Analysis: Lessons from the Pilot Exercise*¹⁷⁹ on täpsem ülevaade pilootprojekti käigus ÕMA-ga seotud probleemidest ning edusammudest. lirimaa puhul on oluline välja tuua, et ÕMA mudelit (*Report on the Introduction of Regulatory Impact Analysis*)¹⁸⁰ kasutatakse ka Euroopa Liidu seadusandluse hindamiseks. Seejuures on eesmärgiks hinnata regulatsiooni sobivust võimalikult varajases faasis ning kaaluda erinevaid alternatiive (regulatsiooni vajalikkust üleüldse). Hinnatavate mõjude ring seejuures ulatub inimõigustest keskkonnani.

lirimaal on kaks erinevat ÕMA protseduuri – nn kaardistav (*screening*) ÕMA ja täismahus (*full*) RIA. Kaardistavad ÕMA-d rakendatakse kõigi esmaste seaduseelnõude puhul, mis toovad endaga kaasa muudatusi regulatiivses raamistikus, oluliste seadusandluse instrumentide, ELi regulatsioonide ning direktiivide puhul.¹⁸¹ Kaardistav ÕMA hõlmab endas poliitikakonteksti kirjeldust; halduspoliitika eesmärgi; valikuid, kulude, tulude määramist ning teiste valikute mõju; mitteformaalset kaasamist – sh valitusasutused, tarbijad ning teiste huvide esindajad; kirjeldust, kuidas meedet kavatasetakse rakendada ning järgida; ülevaadet, kuidas regulatsiooni rakendumist hinnatakse.¹⁸²

Täismahus ÕMA viiakse läbi vaid siis, kui kaardistav ÕMAst ilmnevad regulatsiooni olulised mõjud (6 kriteeriumit selle hindamiseks) või olulised kulud (esialgne kulu 10 miljonit naela või kumulatiivne kulu 10 aasta peale 50 miljonit naela).¹⁸³ Täismahus ÕMAd kasutatakse ainult juhtudel, kui on oodata suuri kaasnevaid mõjusid. Kaardistava RIA puhul on konsulteerimiseks mitu erinevat võimalust, aga oluline on alustada sellega „esimesest päevast”. Vaadatakse konkreetset lahendust, paari kolme alternatiivi, mõju ja kulu. Konsulteerimine pole formaalne, aga siiski on vaja seda teha ükskõik kas formaalselt või mitteformaalselt, peaaegu on saada osapooltelt tagasiside. Rahvusvaheline tava on, et täismahus ÕMAd tehakse 10-15% juhtudest. Täismahus ÕMA tähendab detailsemat valikute analüüsi – mõjude sügavuti analüüsimist, sealhulgas ka kulu-tulu analüüs. Põhjalik ÕMA nõuab ka formaalset konsultatsiooni. Kokkuvõttes tähendab lirimaa puhul täismahus ÕMA kõikide valikute plusside ning miinuste esitamist ning soovitatavate alternatiivide määramist.¹⁸⁴ Põhjalikkus ning ulatus, mis mahus mõjude analüüsi läbi viiakse, peab kajastama küsimuse all oleva poliitika või mõju olulisust.

¹⁷⁷ *Regulating Better: A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation.*

¹⁷⁸ Ferris 2007.

¹⁷⁹ www.cpmr.gov.ie/regulatory-impact-analysis-lessons-from-the-pilot-exercise (23.11.2007).

¹⁸⁰ http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/RIA%20english.pdf (23.11.2007).

¹⁸¹ Ferris 2007.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Ferris 2007.

¹⁸⁴ *Ibid.*

Mitmetel juhtudel aitab kaardistav ÕMA otsustada, et edasine mingi kindla mõju analüüsimine ei pruugi olla vajalik konkreetse poliitika (regulatsiooni) puhul.¹⁸⁵

Kindlalt oluline osa on ex post hindamine ehk järelhindamine – regulatsiooni mõju on vaja üle hinnata pärast teatud aja möödumist. See aeg peab juba regulatsiooni jõustumisel paigas olema. Kasutatakse ka mõistet *sunsetting*, ehk seaduse vastuvõtmisel määratakse kuupäev, millal seadus kaotab kehtivuse kui teda selleks ajaks ei ole uuesti üle vaadatud.

ELi regulatsioonide puhul kasutatakse lirmaal sama ÕMA mudelit, kuid ELi regulatsioonide puhul ei tule hinnata alternatiive. Hinnatakse vaid seda, mis on arutluse all olev regulatsioon. lirmaal on eesmärgiks alustada ELi õigusaktide mõjude hindamisega võimalikult vara. Alternatiive hinnatakse vaid konkreetse ette nähtud regulatsiooni raames. Selline ELi regulatsioonide hindamise eesmärk ning sisu on parema ning sisulisemate läbirääkimiste võimaldamine ELi tasandil. Kui vastav regulatsioon on ELi tasandil juba vastu võetud, keskendutakse lirmaal erinevate rakendusteede hindamisele.

lirimaa ÕMA mudeli puhul on konsultatsiooni osa kohustuslik. Samas ei ole konsultatsiooni kord rangelt ettekirjutatud (vt 3.1.).

2.1. ÕMA juhised

ÕMA juhendid¹⁸⁶: *How to conduct a Regulatory Impact Analysis (2005)*¹⁸⁷, *A Report on the Introduction of Regulatory Impact Analysis (2005)*, *Reaching out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies (2005)*.¹⁸⁸ Peamine ÕMA juhenditest tulenev kasu seisneb selles, et jagatakse parimaid praktikaid, jagatakse ideid, kuidas kasutada erinevaid konsulteerimise meetodeid, tõstab nende inimeste ja gruppide teadlikkust, kes soovivad osaleda ÕMA protsessis ning annab asjast huvitatuile ülevaate sellest, mida oodata seoses ÕMaga.¹⁸⁹

Kaasamine, eriti peamiste osapooltega, on selgelt lirimaa ÕMA süsteemis üks oluline poliitikakujundamise protsessi osa.¹⁹⁰ Kaasamine peab olema ÕMA osa, selleks et: olla abiks otsusetegemise protsessis; aidata kaasa tõendus põhisele poliitikakujundamisele; aidata määratleda regulatsiooni võimalikke alternatiive; juhtida poliitikakujundajate tähelepanu rohkem avaliku sektori ning n.õ lõpptarbija vajadustele.¹⁹¹ lirmaal on kaasamine ÕMA võtmeelement (*Government White Paper "Regulating Better" Action Plan 5.1.*).¹⁹² Kaasamine tähendab struktureeritud avalikkuse kaasamist, selleks, et jagada arutelu all olevast teemast informatsiooni peamisele auditooriumile (nt poliitika initsiatiiv, regulatiivne muutus, seire, teenuse osutamine), peamiselt sihtgrupilt tagasiside otsimine, saamine, selle analüüsimine ning tagasisidele omakorda vastamine erinevate kaasamismehhanismide abil (koostöögrupid, -komiteed), samuti ühekordseid konsulteerimisi osapoolte vahel. Erinevad kaasamise meetodid on: kirjalik konsulteerimine, küsimustikul põhinev uuring, internetilahendused, näost näkku intervjuud, fookusgruppide kasutamine, avalikud kohtumised.¹⁹³

2.2. ÕMA organisatsiooniline korraldus ja koordineerimine

Õigusaktide mõjude analüüs:

- riigikantselei (ÕMA kontroll valitsusele saadetud memode osas) - kõik ministeeriumid (läbiviidud ÕMAd);
- rahandusministeeriumi koolituskeskus (koolitus ja tehniline toetus);
- peaministribüroo ning rahandusministeerium (ÕMA kontroll).¹⁹⁴

Pärast „*Delivering Better Government*“ avalikustamist, moodustati regulatiivse reformi töögrupp, mis pakkus välja detailse tegevusprogrammi, mis tugines arusaamal, et kvaliteetse õigusloome ning

¹⁸⁵ Integrated Impact Assessment in Northern Ireland. 2004.

¹⁸⁶ <http://archive.ofmdfmi.gov.uk/ija/> (23.11.2007).

¹⁸⁷ http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/RIAguidelines.pdf (23.11.2007).

¹⁸⁸ Ferris 2007.

¹⁸⁹ Ferris 2007.

¹⁹⁰ Integrated Impact Assessment in Northern Ireland.

¹⁹¹ Ferris 2007.

¹⁹² http://www.betterregulation.ie/attached_files/upload/static/RegulatingBetterGovernmentWhitePaper.pdf (23.11.2007).

¹⁹³ Ferris 2007.

¹⁹⁴ Ferris 2007.

regulatsiooni olemasolu on oluline majanduskasvu, konkurentsivõime ning töökohtade loomise seisukohast. Töögrupi soovitusel võttis valitsus vastu dokumendi "Reducing Red Tape - An Action Programme of Regulatory Reform in Ireland' in July 1999"¹⁹⁵ avaldamisega. Nende plaanide elluviimiseks on kokku pandud tegevusraamistik nii keskvalitsuse kui eraldiseisvate sektorite tasandil. Paika on pandud struktuurid, mis toetavad protsessi valitsuse tasandil Taoiseachi osakonna kaudu.

ÕMA protsessi oluline element on õigusloome tugevdamine. Sellega tegelemiseks on loodud eraldi üksus *Attorney General's Office*'i juurde – seadusandluse järelevalve ning tugevdamise üksus. See üksus koos Taoiseachi osakonnaga on koostanud järelevalve, olemasoleva seadusandluse ning tugevdamise ülevaate, konsulteerides sealjuures valitsuse osakondadega. Selle programmi eesmärk on muuta seadusandlus kasutajasõbralikumaks ning kättesaadavamaks. Kriitilised edufaktorid seejuures on: kõrgema taseme administratsiooni ning poliitiline toetus; peaministri kabineti toetus, teadlikkuse tõstmine ning koolitused, ÕMA võrgustiku arendamine kogemuste ning parimate praktikate vahetamiseks-jagamiseks, pidev koostöö ELi kolleegidega EL Parema Õigusloome direktoraadist, pidev õppimine tegemise käigus – ÕMA on väga interaktiivne protsess.¹⁹⁶

Kuna lirimaa avalik sektor on väike ja inimressursist on puudus, siis pakutakse peaministri büroo tsentraalse RIA üksuse poolt ka ministereeriumitele vajadusel (sisseostetud) ökonomiste selleks, et RIAsid läbi viia. See on lihtsam lahendus kui iga kord vajaduse tekkimisel mitme pakkumise kaudu konsultandi ostmise või iga ministereeriumi mehitamine. See on olnud väga kuluefektiivne lahendus, mille kvaliteet on kindel ja kättesaadavus hea olukordades, kui mõni ministereerium vajab nt 2-4 päeva tuge ökonomistilt. See lahendus tähendab, et iga kord vajaduse tekkimisel ei pea siis uuesti konkursi korraldama töö sisseostmiseks. Ministereeriumides on planeerimisüksused, kus töötavad inimesed ei ole tingimata ökonomistid, vaid inimesed, kes on poliitikaprotsessiga kursis. Tehniliste analüüsioskustega inimesi ei ole palju poliitikakujundamise juures. Kuna mõju hindamise meetodika ja tehnika alaseid teadmisi on avalikus sektoris vajaka, siis peaministri büroo pakub sellist renditeenust. Renditeenuse pakkumise eesmärk on anda ministereeriumidele mõista, et neil on reaalne tugi mõjude hindamise meetodika osas. See on vajalik selleks, et ministereeriumid julgeksid ise asju „oma kätega” ette võtta ja teaks, et tugi on vajadusel saadaval. Mida rohkem inimesi kaasatud on, seda lihtsam on selgitada mõjude analüüsi vajalikkust ning hindamise meetodikaid.

2.3. ÕMA kontroll

Väljakutsed *better regulation* valdkonnas ja ÕMA rakendamisel on lirimaal järgmised:

- 1) ÕMA ja EL õigusloome omavaheliste seoste täpsustamine;
- 2) ÕMA tulemuste avaldamine – osad ministereeriumid arvavad, ei ole otstarbekas kogu poliitikaprotsessi avalikustamine. Lirimaa koordineeriv ÕMA üksus, peaministri büroo, on rõhutanud, et kõik ministereeriumid peavad oma aastaraamatus avaldama aasta jooksul tehtud ÕMAid;
- 3) Ressursipuuduse tõttu ministereeriumides ei leia inimesed aega koolitustest osavõtmiseks – seetõttu käivad koolitajad ministereeriumides kohal koolitamas;
- 4) Järelevalve ning hindamine, ÕMA protsessi jälgimine – edaspidi peaksid kõik ÕMAid olema kättesaadaval lirimaa ÕMA kodulehel (www.betterregulation.ie).

¹⁹⁵ <http://www.betterregulation.ie/index.asp?docID=37> (14.12.2007).

¹⁹⁶ Ferris 2007.

3. Saksamaa

Saksamaal tutvustati ÖMA kontrollküsimustikku (nn *blue check-list*) esmakordselt 1984. aastal eesmärgiga tuvastada alternatiivseid valitsemisvõimalusi ja hinnata poliitika elluviimiseks valitud meetmete eesmärgipärasust¹⁹⁷. Aastani 2005. poliitiline toetus parema õiguse valdkonnale tervikuna pigem vähenes ning suhtumine ÖMA lähtus valdavalt õiguslikust vaatenurgast - tegevust seostati õigusloomeprotsessi vormiliste nõuete täitmisega¹⁹⁸.

Sarnaselt Hollandile keskendutakse Saksamaal eelkõige *ex ante* ja *ex post* halduskoormuse hindamisele, vähendamisele ja õiguskeskkonna lihtsustamisele¹⁹⁹. Võrdluses Suurbritanniaga on tasakaalustatud ÖMA pigem tagaplaanil ning üldisesse ÖMASse suhtutakse pigem kui formaalsesse nõudesse²⁰⁰.

3.1. ÖMA juhised

Saksamaa ÖMA nõuded tulenevad föderaalvalitsuse poolt kinnitatud korrast²⁰¹ (edaspidi: Saksamaa ühtsed protseduurireeglid), mis lisaks ÖMAle reguleerib föderaalministeeriumidele laienevaid horisontaalseid funktsioone - õigusloomeprotsessi, ministeeriumidevahelist ja -välist koostöö jms. Saksamaa ÖMA juhend on koostatud siseministeeriumi eestvedamisel ning koostöös Speyeri administratiivteaduste ülikooliga^{202 203}. Juhendmaterjali toetab omakorda suurbritannia ÖMA käsiraamatuga analoogne ÖMA käsiraamat. Saksamaa ÖMA juhendis käsitletakse ÖMA vajalikkust, olemust, ÖMA instrumente ÖMA erinevaid etappe (*Prospektive GFA, Begleitende GFA, Retrospektive GFA*). Liidumaa tasandil on välja töötatud eraldi ÖMA juhendid ning ÖMA läbiviimine toimub föderaaltasandist autonoomselt. Kuna kogu ÖMA protsess on aga kirjeldatud föderaalvalitsuse poolt välja antud ÖMA juhendis (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*) (edaspidi: saksamaa ÖMA juhend)²⁰⁴ ning selle käsiraamatus, siis peaks informatsioon võimalike kontrollküsimustike olemasolu kohta sisalduma nimetatud dokumentides.

ÖMA läbiviimine on kõigile väljatöötavatele õigusaktidele kohustuslik alates 2000. aastast.²⁰⁵ ÖMAGA peetakse silmas õigusakti peamisi mõjusid ning nende soovitud ja tahtmatuid kõrvalmõjusid.²⁰⁶ Saksamaa ühtsed protseduurireeglid sisaldab hinnatavaid mõjuvaldkondi, ÖMA läbiviimise ulatust, õigusakte, mille väljatöötamisel tuleb ÖMA rakendada (lisaks õigustloovate aktide eelnõudele ka parlamendiliikmete poolt esitatud eelnõud ning regioonidele ja liidumaadele kohalduvad õigusaktid) ning hinnatavate mõjude olemust (hinnata tuleb nii kavatsatud kui ka tahtmatuid mõjusid).²⁰⁷ Keskkel kohal on olulisuse kriteerium, mis tähendab, et ÖMA läbiviimine on vajalik vaid siis, kui õigusaktiga kaasnevad mõjud on eeldatavalt olulised.²⁰⁸

Alates 2006. aastast lisati korda nõue hinnata ÖMA osana ka ettevõtetele tekkivat halduskoormust²⁰⁹. Ülejäänud mõjuvaldkonnad korra põhiosas ei sisaldu, kuid lisas 5 on märgitud, et ülejäänud oluliste majandus-, sotsiaal-, hinnataseme-, õigusakti rakendamise ja keskkonnamõjude olemasolul tuleb ÖMA käigus neid analüüsida.²¹⁰ Kokkuvõttes iseloomustab Saksamaa ÖMA valdkondi majandus- ja

¹⁹⁷ Radaelli 2004.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Radaelli, 2005.

²⁰¹ Inglise keeles: Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

²⁰² Inglise keeles German University of Administrative Sciences in Speyer.

²⁰³ Die Bundesregierung. Innenministerium Baden-Württemberg. 2000. Moderner Staat – Moderne Verwaltung. *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2000/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_1459_de.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_1459_de.pdf (14.12.2007).

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Formez 2004.

²⁰⁶ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf

²⁰⁷ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

²¹⁰ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

rahanduskesksus,²¹¹ mistõttu on riigi lähenemine sarnasem pigem Hollandile kui Suurbritanniale või Tšehhile.

Saksamaa ühtsed protseduurireeglid on suunatud eeskätt *ex ante* ÕMAle (§44). Samas ilmneb korra lisast, et õigusakti seletuskirjas tuleb muu hulgas välja tuua aeg, millal kontrollitakse kavandatud mõjude ilmumist, kulude proportsionaalsust tulemuste suhtes ning tekkinud kõrvalmõjusid²¹². Kuigi Saksamaa ühtsed protseduurireeglid *ex post* ÕMA nõudeid ei täpsusta, sisalduvad juhised siseministeeriumi poolt väljatöötatud ÕMA juhendi eraldi alapeatükis (ptk 3.3)²¹³.

Teiseks on halduskoormuse hindamise valdkonnas föderaalne statistikaameti poolt 2006. aastal koostatud baasmõõtmisele suunatud meetodilise käsiraamatu²¹⁴. Lisaks on 2007. aastal seoses *ex ante* halduskoormuse kohustuslikuks muutumisega välja antud ka teine käsiraamat, mis keskendub *ex ante* halduskoormuse hindamise eripäradele²¹⁵. „Viimane juhend on suunatud meetodika rakendamisele uutele õigusaktidele, mille puhul iseloomustab meetodika rakendamist suurem hinnangulisus ning võimalik andmete puudumine²¹⁶.

3.2. Organisatsiooniline korraldus ja koordineerimine

Organisatsioonilise korralduse osas on ministeeriumid kohustatud ÕMA käigus üksteisega koostööd tegema, pidades silmas hinnatavaid mõjuvaldkondi ning meetodilise ekspertiisi jaotumist valitsusasutustes. ÕMA tulemused lisatakse eelnõu seletuskirja (*explanatory letter*) ja õigusakti sissejuhatavasse lühikokkuvõttesse. Viimane on maksimaalselt lehekülje pikkune, kuid sisaldab lisaks ÕMA lühikokkuvõttele ka teisi alapunkte – seaduse eesmärgid, rakendamisviisid jne²¹⁷.

Saksamaal aset leidnud ÕMA organisatsioonilised muudatused on seotud halduskoormuse hindamise läbiviimisega. Merkeli valitsuse ametisse astumisel institutsionaliseeriti halduskoormuse hindamise organisatsiooniline raamistik.²¹⁸ Analüüsides edasisi arenguid ilmneb, et poliitiline toetus ning halduskoormuse vähendamise sihttaseme seadmine on taganud valdkonna toimimise ja sisulise arengu. Halduskoormuse valdkonnas aset leidnud arengute taustal jääb aga ülejäänud ÕMA valdkondade toimimine eeskätt tugeva institutsionaalse raamistiku puudumise tõttu tagaplaanile²¹⁹.

Saksamaal vastutab ÕMA eest õigusakti väljatöötav ministeerium, kuid erinevalt eelpool käsitletud riikidest, on ÕMA varajastest etappidest alates olulisel kohal koostöö ja konsultatsioon valdkondlike ministeeriumidega.²²⁰ Tõestamiseks valdkondlike ministeeriumidega konsulteerimist ning ÕMA sisulist kvaliteeti, peab konsulteeriva ministeeriumi minister andma ÕMAle omapoolse kaasalkkirja. Halduskoormuse valdkonnas on sarnaselt Hollandi praktikale loodud igasse ministeeriumisse spetsiaalsed koordineerivad ja nõustavad funktsiooni täitvad üksused. Täpsemalt seisnevad üksuste ülesanded halduskoormuse *ex post* ja *ex ante* halduskoormuse uuringute läbiviimise koordineerimises ministeeriumis, föderaalvalitsuse juures tegutseva keskse koordinaatoriga suhtlemises ning tihedas koostöös statistikaametiga, mis haldab halduskoormuse hindamise andmebaase.²²¹

Saksamaal vastutavad ÕMA läbiviimise eest õigusakti välja töötava ministeeriumi ametnikud²²². Kuna paljudel ametnikel on õiguslane taust, kaasatakse ÕMA läbiviimisel üsna palju ministeeriumiväliseid eksperte (eeskätt ettevõtluskonsultandid, teadlased).²²³ Halduskoormuse hindamise uuringute läbiviimine on sarnaselt Norrale, Rootsil ja Taanile delegeeritud rahvusvahelisele uuringufirmale Ramboll Management²²⁴.

²¹¹ Formez 2004..

²¹² Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

²¹³ Die Bundesregierung. Innenministerium Baden-Württemberg. 2000. Moderner Staat – Moderne Verwaltung. *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*.

²¹⁴ Inglise keeles: „Federal Government Manual for the Identification and Reduction of Administrative Burdens Created by Federal Information Obligations. Introduction of the Standard Cost Model at Federal Level.

²¹⁵ Inglise keeles: „Guide to the Ex-Ante Assessment of Administrative Costs in Accordance with the Standard Cost Model“.

²¹⁶ National Regulatory Control Council and the Better Regulation Unit.2007.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Böllhoff & Lohmann. 2006.

²¹⁹ Deutsche Bank Research 2007.

²²⁰ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

²²¹ Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation 2006.

²²² Formez 2004.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ <http://www.ramboll-management.dk/eng/sites/mainpage/default.htm>

Saksamaal tegeleb ÖMA valdkonna koordineerimisega Föderaalne Siseministerium, mis vastutab eelkõige ÖMA tehnilise koordineerimise eest, andes ministeriumidele suuniseid ÖMA meetodiliste nõuete täitmise ja ÖMA läbiviimise osas. Samas on Saksamaa riigikontrolli hinnangul siseministeriumipoolne ÖMA koordineerimine pigem nõrk ja toimib *ad hoc* baasil²²⁵. Sellest tulenevalt ei tähtsusta föderaalministeriumid ÖMA piisavalt ning analüüs on sageli osutunud pinnapealseks või ebapiisavaks.

Erinevalt üldisest ÖMA süsteemist on halduskoormuse valdkonna keskne juhtimine süsteemne ja toimiv. Föderaalvalitsuse juurde on loodud bürokraatia vähendamise ja parema õiguse koordinaatori ametikoht.²²⁶ Koordinaator juhib ministeriumidevahelist bürokraatia vähendamise tegelevat juhtgruppi²²⁷ ning teeb juhtgrupi kaudu ministeriumidega koostööd halduskoormuse hindamise ja vähendamise programmi elluviimisel. Halduskoormuse valdkonnas on oluline roll ka Statistikaametil, mis haldab halduskoormuse hindamise andmebaasi ning assisteerib ministeriume uuringute läbiviimisel, pakkudes ministeriumidele meetodikaalast nõustamist. Statistikaametis tegutseb kolm halduskoormuse hindamisega tegelevat üksust: 1) meetodika ja analüüsiga tegelev üksus (15 töötajat); mõõtmise ja protseduuridega tegelevad üksused Wleabadenis ja Bonnis (kokku 95 töötajat)²²⁸.

3.3. ÖMA kontroll

Saksamaal tegeleb ÖMA kvaliteedikontrolliga Föderaalne Siseministerium, mis omab pädevust vaidlustada mittekvaliteetne ÖMA enne eelnõu valitsusele esitamist²²⁹. Siseministerium tegeleb siiski eelkõige ÖMA vormiliste nõuete kvaliteedi tagamisega; ÖMA sisulise kvaliteedi osas mängivad olulist rolli valdkondlike mõjude hindamisega seotud ministeriumid: Rahandusministerium annab omapoolse hinnangu eelarvemõjudele, Majandus- ja Tehnoloogiaministerium hindab tööstussektorite kulude, hinnataseme ja tarbijatele tekkivate mõjude hindamise kvaliteeti.²³⁰ Kui ÖMA kvaliteedi osas esineb puudujääke, siis loobub valdkondliku ministeriumi minister valitsusele esitatava ÖMA kaasallkirjastamisest. Üldiselt on aga Saksamaal süsteemset ÖMA järelvalvet suhteliselt nõrgaks peetud, mistõttu on ka ÖMA (v.a halduskoormuse hindamine) kvaliteet õigusaktide lõikes ebahühtlane²³¹.

Halduskoormuse hindamise kvaliteedikontrolli puhul on olulisel kohal 2006. aastal valitsuse juurde loodud sõltumatu nõukogu (*Normenkontrollrat*) (edaspidi: õigusloome kontrollikogu), mis sarnaselt Hollandi ACTALiga jälgib ja kontrollib ministeriumide halduskoormuse hindamise analüüsi, halduskoormuse vähendamise määradest kinnipidamist, annab soovitusi meetodika täiustamiseks ning teeb rahvusvahelist meetodikaalast koostööd.²³² Üksus raporteerib otse parlamendile. Õigusloome kontrollikogu osaleb ametlikult õigusloomeprotsessis, vaadates üle kõik õigusaktide eelnõud ning mõjude analüüsid. Organis töötab kaheksa inimest ning üksus teeb tihedat koostööd valitsuse juures tegutseva saksamaa bürokraatia vähendamise koordinaatoriga²³³.

ÖMA süsteemi ning läbiviidud ÖMAde kvaliteeti on analüüsinud ka Saksamaa riigikontroll²³⁴, mille hinnangul pööratakse laiemale ÖMAle halduskoormuse hindamise taustal ebaproportsionaalselt vähe tähelepanu²³⁵. Sarnaselt Hollandile on Saksamaa ÖMA lähenemist peetud kohati läbipaistmatuks, sest sageli ei ole mõjusid piisava põhjalikkusega dokumenteeritud ning alternatiivsete valikute hindamine on osutunud ebapiisavaks²³⁶. Tagamaks paremat ÖMA kvaliteeti, on muuhulgas soovitatud laiendada õigusloome kontrollikogu pädevust ehk lisaks halduskoormuse hindamise alasele järelvalvele nähakse organil potentsiaali tegeleda ka ülejäänud ÖMA-valdkondade kvaliteedi tagamisega²³⁷.

²²⁵ Deutsche Bank Research. 2007.

²²⁶ Inglise keeles: Federal Government Coordinator for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Viidatud: Böllhoff, Dominik. 2007. Better Regulation through Systematic and Standardised Measurement of Administrative Costs in Germany. Seminar on the Quality of Legislation. 30 March.

²²⁷ Inglise keeles: Committee of State Secretaries for the Reduction of Bureaucracy. Viidatud: Böllhoff, Dominik. 2007. Better Regulation through Systematic and Standardised Measurement of Administrative Costs in Germany. Seminar on the Quality of Legislation. 30 March.

²²⁸ Statistisches Bundesamt, 2006.

²²⁹ Formez 2004.

²³⁰ Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries.

²³¹ Deutsche Bank Research 2007.

²³² *Ibid.*

²³³ Böllhoff 2007.

²³⁴ Inglise keeles: Federal Audit Office. Viidatud: Deutsche Bank Research. 2007. Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30

²³⁵ Deutsche Bank Research. 2007.

²³⁶ Formez 2004.

²³⁷ Deutsche Bank Research. 2007.

4. Soome

Vastavalt 2004.a. 26. oktoobri Kaubandus- ja Tööstusministeeriumi otsusele on SÄVY projekti eesmärgiks:

- arendada seaduseelnõude ettevõtetele osutatavate mõjude hindamist. SÄVY peaks toimima kui ekspertide kogu, mis on ühine kõigile Soome ministeeriumidele. Tähelepanu pööratakse eriti valitsuse õigusloome programmile aastatakse 2005-2006.
- arendada meetodeid hindamaks seaduseelnõude mõjusid ettevõtlusele;
- organiseerida regulaarseid kohtumisi ministeeriumi ning ettevõtluskogukonnaga ettevõtlusmõjude hindamise arutamiseks;
- osaleda rahvusvahelises koostöös seadusloome ettevõtlusele avaldatavate mõjude hindamise.

Matti Vanhaneni teise valitsuskabineti programmis on öeldud: „valitsus rakendab parema õigusloome programmi ning valmistab ette õigusloome plaani, mis sisaldab kõiki suuremaid seadusalgatusi, mida valmisperioodil kavas on.“ 2007.a. lõpus vastu võetava valitsuse strateegia üheks osaks on parema õigusloome töögrupp, eesotsas justiitsministri Tuija Braxiga, mis on vastutav õigusloome plaani ettevalmistamise eest.²³⁸ Soome puhul on rõhutatud õigusaktide mõjude analüüsi olulisust, seadusandluse regulaarset hindamist ning piisava inimressursi tagamist selleks.²³⁹

4.1. ÕMA juhised

Seaduseelnõu algatakse faasis tuleb analüüsida, kas eesmärgid, mida seadusmuudatusega saavutada soovitakse, on saavutatavad ka teiste meetmetega. Lisaks alternatiivide võrdlemisele, pöörab uus seaduseelnõu koostamise ning esitamise juhis erilist tähelepanu mõjude hindamisele. Eesmärgiks on seal, kus vajalik, esitada seaduseelnõule lisaks ka mõjude hindamise raport; sellisel juhul on vajalik esitada vaid raporti kokkuvõtte koos eelnõu endaga. Valitsus rõhutab nende juhiste järgimise olulisust, kuna seeläbi informeeritakse ka parlamenti seaduseelnõude osas, ning eelnõud on esitatud sarnase kvaliteediga.²⁴⁰

Seaduseelnõudele esitatav minimaalne nõue on see, et seadusmuudatus on vajalik, et ta saavutab endale seatud eesmärgid, ning seadusemuudatus (seadus) on parim viis eesmärkida saavutamiseks.²⁴¹ Eelnõu erinevate osade koostamine, kavandamine peab sisaldama erinevate valdkondade mõjude hindamist.²⁴² Lisatud peab olema ülevaade alternatiividest – nii seadusandlikud kui muud -, mida tuleb kaaluda ning põhjendus, miks eelnõus on valitud just see konkreetne lahendus. Eelnõu peab selgelt esitama mehhanismid ning kausaalsed seoses, mis peaksid tooma soovitud muutuse ühiskonnas, samuti peavad olema kirjeldatud tingimused, mis aitavad kaasa või takistavad planeeritud meetmete realiseerumist. Ettepanekud peavad olema kirjeldatud üldiselt. Olulisemate eelnõude puhul tuleb eesmärke ning ettepanekuid selgitada eraldi peatükkide all (eesmärgid, alternatiivid ning ettepanekud).²⁴³

Eelnõu peab endas sisaldama lühikest mõjude analüüsi nende ettepanekute osas, mida eelnõu ette näeb. Selles kontekstis, mõju tähendab tegelikku, praktilisi tagajärgi tulenevalt seaduse elluviimisest. Samal ajal, mõjude hindamise meetod peaks olema kirjeldatud, välja arvatud juhul, kui see selgub kontekstist. Kuna seadusloome eesmärk on ühiskondlik muutus, on väga oluline hinnata iga seaduseelnõu mõjusid enne seaduse vastuvõtmist. Paljud mõjud võivad kuuluda samade, kattuvate kategooriate alla, kuid praktilistel põhjustel, samuti selleks, et tagada eelnõude ühtne vorm, on Soomes soovitatud alapealkirjade, - peatükkide kasutamist: majanduslik mõju, mõju organisatsioonide tegevusele, keskkonnamõju, ühiskondlik, sotsiaalne mõju.²⁴⁴

4.2. ÕMA organisatsiooniline korraldus ja koordineerimine

Soomes, nagu teistes ELi liikmesriikides, on parem õigusloome ministeeriumide ühissetteõtmine. Vastutavad ministeeriumid Soomes on, peamiselt, justiitsministeerium, kaubandus- ja tööstusministeerium, rahandusministeerium, kelle ülesandeks on ka kohtumiste korraldamine. Parem

²³⁸ Tala 2007:1.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*: 3.

²⁴¹ *Ibid.*: 8.

²⁴² Bill Drafting Instructions 2006: 12.

²⁴³ *Ibid.*: 15.

²⁴⁴ *Ibid.*: 16.

õigusloome oli ka Soome ELi presidentuuri prioriteet. Soome pöörab erilist tähelepanu kooskõlastatud meetmete rakendamisele ELi praktilises seadusloome raamistikus ning ELi regulatsioonide mõjude tõhusale hindamisele.²⁴⁵ Mõjude hindamise ajakava mõjutavad lisaks seaduseelnõu väljatöötajale teised tegurid. Näiteks poliitiline otsuste tegemine ning poliitiline juhtimine on tihti tihedalt seotud poliitilise planeerimisega, mis mõjutab õigusloome protsessi.²⁴⁶

4.3. ÕMA kontroll

Justiitsministeeriumi õigusloome osakonna õigusloome järelevalve büroo järgib õigusloome juhenditele vastavust.²⁴⁷

²⁴⁵ Better regulation to be continued at the meeting of legislative executives in Helsinki. 09.05.2006.

²⁴⁶ Bill Drafting Instructions 2006: 7.

²⁴⁷ *Ibid.*: 3.

5. Suurbritannia

Suurbritanniat on viimase paarikümne aasta jooksul peetud parema õiguse valdkonnas üheks eesrindlikumaks riigiks. Poliitilisel tasandil on ÕMA tähelepanu pälvinud tähelepanu alates 1985. aastast, kui valitsus kinnitas programmi *Deregulation Initiative*²⁴⁸. Praeguse valitsuse eesmärgid parema õiguse (sh ÕMA) valdkonnas sisalduvad dokumendis *Next Steps on Regulatory Reform*. ÕMA arendamise seisukohalt on oluline järgmine eesmärk: ministriumid ja teised reguleerivad asutused võivad õigusakte kehtestada vaid siis, kui see on vajalik ning ettepanek on soovitud eesmärgi suhtes proportsionaalne ja põhjendatud²⁴⁹. Sellest tulenevalt uuendas valitsus 2007. aastal ÕMA juhendmaterjale ja vastavaid vorme.

Suurbritannias peetakse ÕMA parema õiguse võtmevaldkonnaks, mis aitab ministriumidel poliitikaid kujundada ning pakub faktilist alust teadmispõhises otsustusprotsessis.²⁵⁰ Viimastel aastatel on ÕMA järjest enam seostatud ka riigi konkurentsivõimelisuse, suurema tootlikkuse, innovaatilisuse ning globaliseerumisega²⁵¹. Kvaliteetse ÕMA peamisteks väljunditeks on: 1) selgus ettepaneku (õigusakti) eesmärkides; 2) põhjalikult läbi kaalutud õigusakti mõjud; 3) selgus poliitika eesmärkide saavutamise alternatiivide osas; 4) soodne pinnas huvigruppide sekkumiseks; 5) piisav alus EL läbirääkimistel osalemiseks; 6) alus otsustamiseks, kas õigusakti tulud õigustavad kulusid; 6) selgus ebaproportsionaalselt mõjutatud ühiskonnagruppide ja nende tekkivatest mõjudest²⁵².

Seega omab ÕMA Suurbritannias praktilist väärtust nii poliitikute, õigusakti rakendajate, täitjate kui ka laiema avalikkuse seisukohalt. ÕMA juhendi kohaselt on ÕMA pidev protsess, mille abil analüüsivad ja mõistavad poliitikakujundajad valitsuse võimaliku ja tegeliku sekkumise tagajärgi avalikule, era- ja kolmandale sektorile (p. 1)²⁵³. Teiseks, on ÕMA näol tegemist vahendiga, mis võimaldab valitsusel kaaluda ja mõista riigipoolse sekkumise positiivseid ja negatiivseid tagajärgi, sealhulgas analüüsida eeldatavate mõjude ilmumist pärast õigusakti rakendamist²⁵⁴. Samuti on ÕMA kaudu võimalik tuvastada õigusaktiga kaasnevat võimalikke tahtmatuid tagajärgi. Huvigruppide seisukohalt loob ÕMA eeldused mõistmaks või vaidlustamiseks valitsuse sekkumise viisi, ulatust ja tekkivaid mõjusid²⁵⁵. Suurbritannia puhul on praktika näidanud, et poliitikud arvestavad ÕMA tulemusi otsusetegemisprotsessis ning huvigrupid on ilmutanud aktiivsust neid puudutavates otsustes kaasarääkimisel²⁵⁶.

Sisult ja mahult peaks ÕMA olema proportsionaalne õigusakti eesmärkide ja koormavusega - mida ulatuslikum on õigusakti mõju, seda põhjalikum peaks olema ka ÕMA (p. 113)²⁵⁷. Suurbritannia ÕMA protsessile on iseloomulik ka avalikkus ja läbipaistvus: huvigruppidel ja avalikkusel on võimalik ÕMA osalist ÕMA (*Partial RIA*) kommenteerida²⁵⁸. Lisaks peaks hea ÕMA andma vastused järgnevatele küsimustele: (1) miks on muudatus või uue õigusakti vastuvõtmine vajalik; (2) kuidas soovitud eesmärgini jõuda; (3) millised on alternatiivid; (4) milline on õigusakti jõustamine ja jõustatu monitoorimine ning (5) kas tulud õigustavad kulusid²⁵⁹.

5.1. ÕMA juhised

Suurbritannias on ÕMA läbiviimise kohustus ja üldised nõuded kehtestatud valitsuse poolt kinnitatud õigusloome juhendiga *Guide on Legislative Procedures* (edaspidi: suurbritannia õigusloome juhend). Punkti 11.5 kohaselt tuleb ÕMA läbi viia iga poliitikaettepaneku puhul, mis mõjutab ettevõtteid, mittetulundussektorit ning eeldab õigusakti kehtestamist (seda ka juhul, kui ÕMA tulemusena otsustatakse õigusakti mitte kehtestada)²⁶⁰. Samuti tuleb ÕMA lisada valitsuse kirjavahetusele, kui õigusakti sisu osas on vaja kujundada kollektiivne seisukoht. Koos õigusakti eelnõu parlamendile

²⁴⁸ Formez 2004.

²⁴⁹ HM Government. 2007. *Next Steps on Regulatory Reform*. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform. July.

²⁵⁰ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² Ahmed, Mostaque. 2007. *Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom*. Cabinet Office. Prague, 7. March.

²⁵³ Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Guide on Legislative Procedure. Cabinet Office, October 2004.

²⁵⁸ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

²⁵⁹ Ahmed, Mostaque. 2007. *Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom*. Cabinet Office. Prague, 7. March.

²⁶⁰ Guide on Legislative Procedures. 2004

saatmisega avalikustatakse lõplik ÕMA ka vastutava ministeeriumi koduleheküljel²⁶¹. Juhendiga on ette nähtud ka lõplikus ÕMAs sisalduvate punktide loetelu: ettepanekuga seotud kvantitatiivsed riskid; reguleerimise tasand, vajalikkus ja alternatiivid; mõjutatud majandussektorid; võrdsuse ja õigluse aspektid; tulude ja kulude analüüs osalises ÕMAs (*Partial RIA*) sisalduvad valikute kohta; tulude ülekandmise või ümberjagamise seotud mõjud; mõjutatud sektorid; õigusaktiga kaasnevad tahtmatud tagajärjed, kaudsed kulud ning nende leevendamise võimalused (p. 11.7)²⁶². Samuti sisaldub juhendis loetelu, milliseid mõjusid tuleb hinnata, kuidas poliitikat hinnata, kuidas läbi viia konsulteerimist jne (p. 11.8)²⁶³.

ÕMA protsessi seisukohalt on oluline juhendis sisalduv ÕMA etappide jaotus (p. 11.4)²⁶⁴:

- 1) **esialgne ÕMA** (*initial RIA*): sisaldab jämedat ja esmast hinnangut tulude, kulude ja riskide kohta olemasolevate andmete põhjal.
- 2) **Osaline ÕMA** (*partial RIA*) analüüsib detailsemad poliitikavalikuid ning täiustatud tulude ja kulude hinnanguid. Lisaks õigusaktidele tuleb osaline ÕMA läbi viia kõigi ettepanekute kohta, mis eeldavad valitsuse, valitsuskabineti komiteede või huvitatud ministrite kollektiivset nõusolekut (sh käitumiskodeksid, tavad, juhendid ja poliitikad, mille muutumisega kaasnevad tulud ja kulud avalikule, era- või kolmandale sektorile). Osaline ÕMA peab läbima ka ametliku konsulteerimise.
- 3) **Lõplik ÕMA** (*full or final RIA*) peegeldab konsultatsioonide tulemusi ja sisaldama veelgi põhjalikumat analüüsi.

Kui suurbritannia õigusloome juhend loob üldise raamistiku, siis spetsiifilised nõuded, mida ÕMA läbiviimisel tuleb arvesse võtta, sisalduvad Valitsuse poolt kinnitanud dokumendis *Impact Assessment Guidance* (edaspidi: suurbritannia ÕMA juhend). Juhendi esimene versioon töötati välja valitsuse juures tegutseva parema õiguse koordinaatori *Better Regulation Unit* poolt 1998. aastal ning sellest alates on dokumenti perioodiliselt uuendatud²⁶⁵. Käesoleva versiooni (vastu võetud 2007. aasta kevadel ning jõustub alates novembrist 2007) kohaselt on ÕMA läbiviimine kohustuslik kõigi uute poliitikate ja õigusaktide ettepanekute puhul, millega kaasnevad kulud ettevõtetele või kolmandale sektorile (p. 4)²⁶⁶. ÕMA on kohustuslik ka avalikku sektorit puudutavate ettepanekute korral, välja arvatud juhul, kui eeldatavad kulud jäävad alla 5 mln £²⁶⁷. ÕMA läbiviimise kohustus kehtib õigustloovate aktide, aga ka tegevusjuhiste, praktikate ja juhendmaterjalide puhul nii käitumist reguleeriva, aruandluskohustusi seadva kui ka ümberjagamise seonduvate ettepanekute korral (p. 4-6)²⁶⁸ ning valitsuse heakskiitu eeldavate EL ettepanekute osas (p. 7)²⁶⁹. ÕMA ei ole vajalik, kui:

- 1) poliitikamuutused ei too endaga kaasa kulusid või kokkuhoidu ettevõtetele, avalikule sektorile, kolmandale sektorile, sõltumatutele seadusandjatele või tarbijatele;
- 2) kui maksude või lõivude määrade muutumine on seotud kindla valemiga (p. 8)²⁷⁰.

Täpsemalt käsitletakse suurbritannia ÕMA juhendis sisalduvaid aspekte peatükis „Õigusaktide hindamise meetodilised juhendmaterjalid“

Suurbritannias nõutakse õigusakti väljatöötamisel või muutmisel kõigi kulude ja tulude hindamist, mis tekivad regulatsiooni jõustumisel võrreldes olukorraga, kus regulatsioon puudub või võetakse kasutusele minimaalsed meetmed (*do minimum* printsiip) (p. 27)²⁷¹.

ÕMA puhul eristatakse laiemas plaanis kolme liiki mõjusid: majanduslikud, sotsiaalsed ja keskkonnamõjud. Laiemad valdkonnad jagunevad omakorda spetsiifilisemateks²⁷². Majandusvaldkonna mõjud hõlmavad endas konkurents-, väikeettevõtete, õigusabimõjusid. Keskkonnamõjude puhul hinnatakse mõju süsihappe- ja kasvuhoonegaaside tasemele ning sotsiaalsete mõjude puhul on vaatluse all tervise-, rassilisele ja soolisele võrdsusele, puuetega inimeste võrdsusele, inimõigustele ja maaeluarengule tekkivad mõjud.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Guide on Legislative Procedures. Cabinet Office, October 2004

²⁶⁵ Formez 2004.

²⁶⁶ Impact Assessment Guidance 2007.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Impact Assessment Guidance 2007.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Impact Assessment Guidance .2007.

²⁷² Impact Assessment Toolkit.

ÕMA tulemusi tuleb analüüsida õigusakti adressaatide lõikes (nt ettevõtted, avalik sektor, mittetulundussektor) (p. 1)²⁷³. Kõigis mõjuvaldkondades analüüsi läbiviimine ei ole siiski alati vajalik, vaid ÕMA ulatus selgitatakse spetsiifiliste kontrollküsimustike abil (p. 49)²⁷⁴, mille olemust selgitatakse peatükis „Õigusaktide mõjude hindamise vajalikkuse väljaselgitamine“.

ÕMA läbiviimise algusperioodil hinnati Suurbritannias vaid õigusakti rakendamisega kaasnevaid kulusid, siis seoses ÕMA rolli muutumisega avarus ka hinnatavate mõjude loetelu. Integreeritud ja laiaulatuslik - tulusid kui kulusid, erinevaid mõjuvaldkondi ning sihtgrupe (ettevõtted, mittetulundussektor) – hõlmav ÕMA süsteem on eksisteerinud alates 1998. aastast²⁷⁵. Seega on tervikliku ja tasakaalustatud ÕMA eesmärgil on viimastel aastatel hinnatavate mõjude loetelu järjest täiendatud, olles muuhulgas kooskõlas valitsuse prioriteetidega.

Suurbritannias nähakse ÕMA „elava dokumendina“, mida tuleks korduvalt üle vaadata ja ajakohastada²⁷⁶. Nii tuleks *ex ante* ÕMA täiendada siis, kui tulud ja kulud täpsustuvad või muutuvad poliitike elluviimise käigus; samuti tuleks pärast poliitika elluviimist mõjusid tagasiulatuvalt analüüsida (p. 11-12)²⁷⁷. *Ex ante* ÕMA vormis²⁷⁸ sisaldub lahter, kus näidatakse õigusakti *ex post* hindamise läbiviimise tähtaeg. Soovituslikult võiks *ex post* ÕMA toimuda kolm aastat pärast õigusakti rakendumist, kuid praktikas on tähtaja määramine lähtunud konkreetse õigusakti eesmärgist ja sisust²⁷⁹. Seejuures peaks *ex post* hindamise lähtepunktiks peaks olema *ex ante* ÕMA. Teiseks peaks *ex post* hindamine looma aluse ning sisaldama edukriteeriume, mille taustal hinnatakse poliitika efektiivsust seatud eesmärkide saavutamisel.

Suurbritannia ÕMA käsiraamatus sisalduvad ka aspektid, mida *ex post* hindamine peaks sisaldama:

- 1) poliitika eesmärkide täitmine;
- 2) tegelikud mõjud (sh tulud ja kulud);
- 3) ettenägematute mõjude ilmumine;
- 4) hinnang valitsuse sekkumise jätkumise vajalikkusele;
- 5) *ex post* läbiviimise põhjus (nt tuleneb seadusest või on otsustatud poliitilisel tasandil);
- 6) kriteeriumid poliitika muutmiseks või asendamiseks olukorras, kus meetmed pole soovitud eesmärki saavutanud;
- 7) soovituslikult võiks *ex post* ÕMA käsitleda lihtsustamise või dereguleerimise vajalikkust;
- 8) huvigruppide hinnangud poliitika elluviimise ning etteavatsemate tagajärgede ilmumise kohta.

Suurbritannia riigikontrolli (*National Audit Office*) (edaspidi: suurbritannia riigikontroll) hinnangul on praktikas ülekaalus siiski *ex ante* analüüsid ning läbiviidud *ex post* ÕMA puhul on sageli vajaka jäänud süsteemsest lähenemisest. Samuti erineb ministeeriumide lõikes olulisel määral *ex post* analüüside kvaliteet²⁸⁰. Lisaks on oluline märkida, et kui *ex ante* ÕMA läbiviimiseks on välja töötatud põhjalikud meetodilised juhendid, siis *ex post* puhul on senini piiratud vaid ülalloetletud üldiste põhimõtetega²⁸¹.

Suurbritannias peab õigusakti väljatöötamise eest vastutav ministeerium enne ÕMA läbiviimist välja selgitama, missugused mõjud õigusaktiga kaasnevad ning kas nende hindamine on vajalik²⁸². Valitsuse eestvedamisel on välja töötatud spetsiifilised kontrollküsimustikud majandus-, keskkonna ja sotsiaalsete mõjude olemasolu ja ulatuse tuvastamiseks (p. 48-49)²⁸³. Antud küsimustike täitmisel julgustatakse ametnikke vajadusel konsulteerima valdkonda koordineeriva ministeeriumiga.

Suurbritannia ÕMA käsiraamatus²⁸⁴ sisalduvad eraldi juhendid ja kontrollküsimustikud järgmiste majandusmõjude kohta:

- konkurentsijõudude hindamine (*Competition Impact Assessment*),
- väikeettevõtete mõjude test (*Small Firms Impact Test*),

²⁷³ Impact Assessment Guidance 2007.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ American University in Bulgaria 2004.

²⁷⁶ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

²⁷⁷ Impact Assessment Guidance 2007.

²⁷⁸ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

²⁷⁹ Impact Assessment Toolkit.

²⁸⁰ National Audit Office. 2006.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Impact Assessment Toolkit.

²⁸³ Impact Assessment Guidance. 2007.

²⁸⁴ Impact Assessment Toolkit.

- õigusabi mõjude test (*Legal Aid Impact Test*) ning
- täiendavate majandusmõjude väljaselgitamisele suunatud küsimused
 - 1) kas ettepanek toob valitsusele kaasa laekumisi või sääste;
 - 2) kas ettepanek mõjutab teenuste ja kaupade kulusid, kvaliteeti ja kättesaadavust;
 - 3) kas ettepanek mõjutab avalikku sektorit, mittetulundussektorit, tarbijaid;
 - 4) kas ettepanek eeldab uute tehnoloogiate kasutuselevõtmist;
 - 5) kas ettepanek toob kaasa muutusi investeerimiskäitumises nii Suurbritannias kui välismaal tegutsevate Suurbritannia ettevõtete ja tööstusharude seisukohalt).

Keskkonnamõjude osas on spetsiifilised testid välja töötatud süsihappe ja kasvuhoonegaaside hindamise ning üksikud küsimused teiste keskkonnamõjude kohta (mõju õhukvaliteedile, veereostusele, kliimamuutuste suhtes, elusloodusele ja –keskkonnale, üleujutusriskile jne).

Sotsiaalsete mõjude hindamise juhendid ja kontrollküsimustikud keskenduvad tervisemõjudele, rassilisele, soolisele võrdsusele ja puuetega inimeste võrdsusele, inimõigustele, maaelu arengule ning täiendavatele sotsiaalmõjudele (mõjud lastele ja noortele, vanuritele, erineva sissetulekuga inimestele, erinevatele Suurbritannia regioonidele jne).

Neljanda mõjude hindamise valdkonnana, mida küll ÕMA juhendis ei käsitleta, on hiljuti välja töötatud jätakuuarengu arengu kontrollküsimustik²⁸⁵.

Juhul, kui mõne eelnimetatud kontrollküsimustiku täitmise tulemusena ilmneb, et õigusaktiga ei kaasne olulist mõju, siis ei ole põhjaliku analüüsi läbiviimine vajalik²⁸⁶. Valdkondliku ÕMA mitteläbiviimise kriteeriumiks on üldjuhul eitavate vastuste osakaal kõigist vastustest. Samas tuleb aga ka teatud valdkonna analüüsimisest loobumisel lisada ÕMasse lühike selgitus ÕMA läbiviimise mittevajalikkuse kohta²⁸⁷. Huvigruppidele ja teistele ministeeriumidele avaneb võimalus ÕMA eelhindamise vaidlustamiseks ning täiendava analüüsi nõudmiseks osalise ÕMA (*Partial RIA*) avaliku konsultatsiooni käigus.

Suurbritannias on eelistatud kvantitatiivne (eriti rahalises väärtuses) analüüs, mille kaudu on võimalik erinevaid poliitilisi valikuid omavahel võrrelda. Rahaliselt esitatud kulud ning tulud tuleks välja tuua kõigi õigusakti sihtgruppide lõikes (sh ka ministeeriumid ja kohtusüsteem) (p. 28-29)²⁸⁸. Juhul kui rahalises väärtuses ei ole mõjusid sobilik või võimalik välja tuua, tuleks tulemused esitada muul viisil kvantitatiivses väärtuses. Kvalitatiivne analüüs on selgelt vähem eelistatud, kuid siiski lubatud juhul, kui kvantitatiivne analüüs pole võimalik või sobilik²⁸⁹.

Keskset ja kohustuslikku ÕMA meetodikat juhendiga ette ei ole nähtud, ehkki eelistatult on kvantitatiivse (*full-quantification*) ÕMA peamiseks meetodiks tulu-kulu analüüs (p. 34)²⁹⁰. Lähtuvalt ÕMA proportsionaalsuse printsiibist otsustatakse aga tulu-kulu mudeli rakendamise ulatus iga õigusakti puhul eraldi²⁹¹.

Kokkuvõttes on meetodika valikul määrav konkreetne juhtum ning üldised piirangud (aeg, raha, andmete kättesaadavus)²⁹². Üldiselt peaks aga ÕMA käigus selguma õigusakti rakendamise puhastulu (*Net Benefit*)²⁹³. Lisaks võib ÕMA valdkondadest eraldi välja tuua ettevõtete halduskoormuse hindamise, mille puhul rakendatakse Hollandis väljatöötatud standardkulumudelit nendele õigusaktidele, millega kaasnevad aruandlus- ja teised infokohustused (*information obligation*) ettevõtetele.

Suurbritanniat iseloomustab väga põhjalik ÕMA juhendite pakett. Alates 2007. aastast kehtib raamdokumendina suurbritannia ÕMA juhend ja selle käsiraamat (*Impact Assessment Toolkit*) (edaspidi: suurbritannia ÕMA käsiraamat). Sisuliselt on tegemist 1998. aastal suurbritannia ÕMA koordinaatori (*Better Regulation Unit*) poolt koostatud ÕMA juhendi täiustatud versiooniga²⁹⁴. Suurbritannia ÕMA juhend kirjeldab läbi 52 punkti detailselt ÕMA olemust ja läbiviimisele seatud

²⁸⁵ Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit>

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Impact Assessment Guidance 2007.

²⁸⁹ Impact Assessment Toolkit.

²⁹⁰ Impact Assessment Guidance 2007.

²⁹¹ Impact Assessment Toolkit.

²⁹² Fornez 2004.

²⁹³ Impact Assessment Toolkit.

²⁹⁴ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

nõudeid. Täpsemalt koosneb juhend kolmeteistkümnest alaosast, milles leiab käsitlemist ÕMA olemus, läbiviimise aeg, sagedus, dokumendid, mille puhul on ÕMA vajalik, ÕMA valitsusele esitamise nõuded, spetsiifilised mõjude hindamise testid, viited täiendavate juhiste saamiseks jne. Suurbritannia ÕMA käsiraamat on veelgi detailsem, täiendades ÕMA juhendit ja andes praktilisi näpunäiteid valitsuse poolt kehtestatud ÕMA vormi (*Impact Assessment Template*) ja lisadokumentide täitmiseks.

Lisaks on *Treasury* 2003. aastal koostanud ÕMA sisulist analüüsi (kalkulatsioonid jms) toetava juhendmaterjali (*Green Book „Appraisal and Evaluation in Central Government“*)²⁹⁵. Halduskoormuse hindamise valdkonnas avaldas suurbritannia ÕMA koordinaator 2005. aastal Suurbritanniale kohandatud standardkulumudeli käsiraamatu „*Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*“²⁹⁶. Lisaks on valdkondlike mõjude hindamist koordineerivad ministereeriumid välja töötanud juhendmaterjalid nii spetsiifiliste ÕMA kontrollküsimustike täitmiseks kui ka hilisemate analüüside läbiviimiseks.²⁹⁷

5.2. Organisatsiooniline korraldus ja koordineerimine

Suurbritannias on suurt tähelepanu pööranud parema õiguse valdkonna koordineerimise järjepidevale tõhustamisele. Sellest tulenevalt on läbi aastate mitmeid kordi muutunud parema õiguse, sh ÕMA keskne koordinaator. ÕMA koordinaatoriteks on olnud nii kaubandus- ja tööstusministeerium (*Department for Trade and Industry*) kui ka valitsuskabineti juures tegutsev üksus *Better Regulation Unit* (alates 2005. aastast *Better Regulation Executive*)²⁹⁸. Kuna viimastel aastatel on ÕMA järjest enam seostatud Suurbritannia majandusarengu ja konkurentsivõimelisusega, liikus 2007. aasta valitsuse vahetumisega ÕMA keskne koordineerimine valitsuskabineti juurest ettevõtlus- ja regulatiivreformi ministeerium (*Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform*) (endine kaubandus- ja tööstusministeerium)²⁹⁹. Parema õiguse keskse koordineeriva struktuuriüksuse nimi on aga jätkuvalt *Better Regulation Executive*. Samuti on endiseks jäänud koordineeriva üksuse põhifunktsioonid ning vaatamata sellele, et ÕMA koordinaator *Better Regulation Executive* (edaspidi: suurbritannia ÕMA koordinaator) ei asu enam valitsuskabineti juures, on valdkonna arendamine jätkuvalt valitsuse prioriteet. ÕMA valdkonnas on kehtestatud horisontaalne eesmärk, mille kohaselt peavad õigusloomega tegelevad institutsioonid 100% järgima ÕMA juhenditest tulenevaid nõudeid³⁰⁰.

Suurbritannias laieneb ÕMA kohustus kõigile õigusakti väljatöötavale ministeeriumile või teisele vastava pädevusega institutsioonile (p. 4)³⁰¹. Igas ministeeriumis eksisteerivad parema õiguse tugijüksused (*Better Regulation Unit*), mis toetavad ja nõustavad ministeeriume hea õigusloome põhimõtete rakendamisel. ÕMA valdkonnas vastutavad parema õiguse üksused ÕMA sisulise kvaliteedi tagamise eest ministeeriumis, nõustavad „oma“ ja teisi ministeeriume ÕMA läbiviimise osas ning koordineerivad ministeeriumi ÕMA protsessi³⁰². Parema õiguse üksused tegelevad muu hulgas halduskoormuse vähendamise initsiatiivi rakendamisega ministeeriumis ning ministeeriumi õigusloome lihtsustamisplaanide koordineerimisega.

Kuna parema õiguse üksused teevad tihedat koostööd ja vahetavad igapäevaselt infot suurbritannia ÕMA koordinaatoriga, siis on üksusi nimetatud ka suurbritannia ÕMA koordinaatori satelliitideks³⁰³. Parema õiguse üksuse suurus ministeeriumides varieerub ning sõltub nii konkreetse ministeeriumi õigusloome mahust, töökoormusest kui ka valdkonna iseärasustest. Näiteks on suurima õigusloomekoormusega kaubandus- ja tööstusministeeriumis 12 töötajat (aastas keskmiselt 120 ÕMA), siseasjade ametis (*Home Office*) 5 töötajat (aastas keskmiselt 60 ÕMA) ja transpordiministeeriumis (*Department of Transport*) 6 parema õiguse üksuse töötajat (aastas keskmiselt 50 ÕMA)³⁰⁴.

²⁹⁵ Treasury. 2003.

²⁹⁶ Cabinet Office 2005.

²⁹⁷ Impact Assessment Toolkit.

²⁹⁸ Formez 2004.

²⁹⁹ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reform>

³⁰⁰ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

³⁰¹ Impact Assessment Guidance 2007.

³⁰² Formez 2004.

³⁰³ Jacobs 2006.

³⁰⁴ National Audit Office 2006.

Reaalselt tegelevad ÕMA läbiviimisega põhiosakondade ametnikud, ökonomistid, statistikud ja sotsiaaltaustaga analüütikud. Ühelt poolt on kaasatud valdkondlikud eksperdid, kes defineerivad olemasoleva probleemi ja koguvad probleemi analüüsimise aluseks olevaid materjale³⁰⁵. Samal ajal kaasatakse võimalikult varajases etapis ka ökonomiste ja sotsiaalteadlasi, kes aitavad läbida ÕMA kontrollküsimumstikku, põhjendavad valitsuse sekkumisvajadust, nõustavad tulude ja kulude analüüsi läbiviimisel, teostavad sensitiivsusanalüüsi ja tuvastavad õigusakti tahtmatuid mõjusid³⁰⁶. ÕMA sisulise koostamisega tegelevate ametnike hulk on Suurbritannia riigikontrolli analüüsi kohaselt viimastel aastatel järjest kasvanud; struktuuriliselt on aga ÕMA läbiviimine korraldatud vastavalt konkreetse ministeeriumi eripärasid arvestades³⁰⁷.

Lõpliku ÕMA dokumendi allkirjastab minister, kinnitades sellega, et on analüüsiga tutvunud ning et õigusakti rakendamisega tekkivad tulud õigustavad kaasnevaid kulusid³⁰⁸. Lisaks on igas ministeeriumis õigusloome reformi minister (*Regulatory Reform Minister*), keda nõustavad vanemametnikest koosnevad juhtkonna nõunikud (*Board Level Champions*) parema õiguse valdkonnas³⁰⁹.

Suurbritannias koordineerib ÕMA valdkonda alates viimasest valitsuse vahetumisest ettevõtetus ja regulatiivreformi ministeerium (endine kaubandus- ja tööstusministeerium) juures tegutsev *Better Regulation Executive*. Üksuse eesmärgiks on õiglase ja efektiivsete õigusaktide ja poliitika tagamine. Eesmärgi täitmiseks innustab suurbritannia ÕMA koordinaator ministeeriume õigusloomealaste reformidega kiiremini edasi minema ning arendama üldist õigusloomekultuuri ja – protsesse³¹⁰. Üksuse täpsemateks ülesanneteks on parema õiguse valdkonna horisontaalne kontroll läbi tiheda koostöö ministeeriumide parema õiguse üksuste, täidesaatvate agentuuride ja teiste regulaatoritega. Samuti annab suurbritannia ÕMA koordinaator suuniseid ÕMA läbiviimiseks uute õigusaktide puhul, kontrollides kavandatavate õigusaktide ning valitsusele esitatavate eelnõude (sh ÕMA) põhjendatust, kvaliteeti ja kooskõla eespool käsitletud hea õigusloome viie printsiibiga. Muu hulgas koordineerib suurbritannia ÕMA koordinaator ka halduskoormuse hindamise läbiviimist, jälgides, et ettevõtetele tekkiv halduskoormus jääks uute õigusaktide vastuvõtmisel ettenähtud piiridesse³¹¹. Samuti teeb üksus koostööd ministeeriumide, ettevõtete ja kolmanda sektori esindajatega. Koostöö käigus selgitatakse välja õigusaktid, mille puhul on halduskoormuse hindamise läbiviimine vajalik ning hilisemas etapis töötatakse välja meetmed halduskoormuse vähendamiseks³¹².

Suurbritannia riigikontrolli hinnangul on suurbritannia ÕMA koordinaatori poolne nõustamine sageli toimunud *ad hoc* baasil ning sisuliselt on üksus ÕMA läbiviimisesse sekkunud vaid siis, kui poliitika kogumaksumus ületab £20 mln piiri, tegemist on meedia või avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all oleva teemaga ning valitsuse nõuandev organ (*Better Regulation Commission*) on esitanud teatise konkreetsetes poliitikavaldkonnas ilmnevate ebaproportsionaalsete mõjude kohta³¹³. Seega on ÕMA sisuliste aspektide osas oluline roll just ministeeriumidel.

5.3. ÕMA kontroll

Suurbritannias iseloomustab ÕMA kvaliteedikontrolli infrastruktuuri laiaulatuslikkus ja mitmetasandilisus. Valdavalt tehnilise kvaliteedi kontrollimise eest vastutab Suurbritannia ÕMA koordinaator; täpsemaid kontrollimeetodeid ei ole ametlike dokumentidega paika pandud³¹⁴. Sisuliselt tähendab Suurbritannia ÕMA koordinaatori poolt läbi viidud kvaliteedikontroll lõplike ÕMAde analüüsimist ÕMA juhendites toodud tehnilis-protseduuriliste nõuete täitmisest lähtuvalt.

ÕMA nõuetest kinnipidamine on osutunud kõrgeks, jäädes perioodil 2002-2005 vahemikku 92-100%³¹⁵. Seejuures viiakse kõigi ministeeriumide ja ülejäänud õigusaktide väljatöötavate asutuste poolt aastas läbi 150-200 ÕMA³¹⁶. Nagu eespool viidatud, sekkub suurbritannia ÕMA koordinaator

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Ahmed 2007.

³⁰⁷ National Audit Office 2006.

³⁰⁸ Impact Assessment Toolkit.

³⁰⁹ Ahmed 2007.

³¹⁰ Ahmed 2007.

³¹¹ Deutsche Bank Research. 2007.

³¹² Cabinet Office 2006.

³¹³ National Audit Office 2006 (2).

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

³¹⁶ National Audit Office 2006.

analüüsi sisulistesse aspektidesse tavaliselt siis, kui tegemist on keskmisest kulukama või kõrgendatud tähelepanu pälvinud ettepanekuga³¹⁷. Suurbritannia riigikontroll on suurbritannia ÕMA koordinaatorit antud lähenemist kritiseerinud väites, et valdavalt tehniline kontroll ei taga alati veel ÕMA sisulist kvaliteeti³¹⁸. Samas rõhutatakse Suurbritannias tugevalt ministeeriumide omavahelist koostööd ÕMA kvaliteedi tagamise eesmärgil³¹⁹; seega ei eeldata Suurbritannia ÕMA koordinaatorilt kõigis ÕMA valdkondades sisulise kompetentsi valdamist. ÕMA sisulise kvaliteedi eest vastutab eeskätt analüüsi läbi viinud ministeerium, eesotsas ministriga, kes allkirjastab läbiviidud ÕMA dokumendi³²⁰.

Teiseks on Suurbritannia ÕMA kvaliteedikontrolli infrastruktuuris oluline roll valitsust nõustava komisjonil (*Better Regulation Commission*) (endise nimega *Better Regulation Task Force*)³²¹. Viimase näol on tegemist sõltumatu valitsust nõustava organiga parema õiguse valdkonnas. Komisjonis on esindatud kõigi majandussektorite esindajad. Komisjon jälgib muuhulgas ministeeriumide õigusloome kvaliteedi parandamisele (sh ÕMA) suunatud tegevusi ning seda, kuivõrd valitsuse peab kinni parema õiguse printsiipidest. Komisjon esitab omapoolsed tähelepanekud valitsusele raportite vormis. Praktika on näidanud, et valitsus suhtub valitsust nõustava komisjoni raportitesse ja ettepanekutesse äärmise tõsidusega; nii on näiteks nimetatud komisjoni poolt esitatud hea õigusloome viis printsiipi pälvinud õigusliku staatuse³²².

Eraldiseisvana ülejäänud ÕMA kvaliteedikontrolliga tegelevatest institutsioonidest, võib halduskoormuse valdkonnas välja tuua peaministri poolt juhitud kõrgetasemelise komitee *Panel for Regulatory Accountability*³²³. Komitee teostab ühelt poolt järelevalvet juba vastuvõetud õigusaktide halduskoormuse taseme üle, kuid teisalt annab omapoolse nõusoleku kõigile valitsusele esitatavatele õigusaktile, mille maksumus ületab £20 mln. Samuti võib komitee vaidlustada regulatsioonid, mis on Suurbritannias rangemini reguleeritud, kui Euroopa Liidu õigusaktid seda nõuaks³²⁴. Halduskoormuse hindamise valdkonnas kontrollib organ, et iga uus nõue oleks kompenseeritud mõne olemasoleva protseduuri lihtsustamisega.

Nii ÕMA kvaliteedi kui ka terve süsteemi toimivusele hinnangu andmise osas on tähtsal kohal riigikontroll. Alates 2003. aastast on Suurbritannia riigikontroll tegelenud ÕMA organisatsioonilise korralduse, aga ka ÕMA-dokumentide sisulise ja tehnilise kvaliteedi analüüsimisega³²⁵. Suurbritannia riigikontrolli poolt läbi viidud hindamine toimub kord aastas asutuse poolt väljatöötatud meetodika alusel: ühelt poolt hõlmab see valitud arvu ÕMAde põhjalikku analüüsi, teisalt keskendutakse igal aastal mõnele ÕMA süsteemi seisukohast laiemale teemale: nt protsessijuhtimine, ÕMA konsultatsioonide tulemuslikkus, ÕMA (sisuline) informatiivsus, tulemuste realistlikkus jne. Analüüsi tulemused koos suurbritannia riigikontrolli soovitusetega süsteemi täiustamiseks avalikustatakse Suurbritannia riigikontrolli koduleheküljel ning esitatakse raportina parlamendile. Samuti esitab Suurbritannia riigikontroll üksikasjalikud soovitused ja ettepanekud ÕMA valdkonna arendamiseks igale ministeeriumile. Analüüsi läbiviimisesse kaasab Suurbritannia riigikontroll ka valitsust nõustavat komisjoni (*Better Regulation Commission*), Suurbritannia ÕMA koordinaatorit, ettevõtlusdirektoraati (*Enterprise Directorate*) ja teisi asjakohased asutusi³²⁶.

³¹⁷ National Audit Office 2006 (2).

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ Impact Assessment Toolkit.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ <http://www.brc.gov.uk>

³²² <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria>

³²³ Jacobs 2006.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ <http://www.nao.org.uk/home.htm>

³²⁶ *Ibid.*

6. Tšehhi

Tšehhi regulatiivne reform sai alguse 2004. aastal valitsuse strateegilise dokumendiga, mis sisaldas põhimõtteid avaliku halduse terviklikuks moderniseerimiseks.³²⁷ 2004. aastast alates on aga parema õigusloome arendamine poliitilisel tasandil aina suuremat toetust pälvinud; valdkonna arengu seisukohalt on eriti märkimisväärsed viimased kaks aastat. ÕMA ning parema õiguse valdkonna terviklikku arendamist käsitletakse näiteks Lissaboni strateegia siseriiklikus programmis, mille kohaselt on ÕMA peamiseks instrumendiks õigusloome kvaliteedi parandamine läbi õigusaktide positiivsete ja negatiivsete mõjude tuvastamise ning parima reguleerimisviisi valikul³²⁸.

Lisaks seati uue Euroopa Liidu programmeerimisperioodi raames eesmärgiks parema õiguse strateegia väljatöötamine aastateks 2007-2013. Kokkuvõttes integreeriti parema õiguse arengukava aga üldise avaliku halduse arendamise strateegiaga.³²⁹ Tšehhi valitsus kinnitas strateegia 11. juulil 2007. aastal. Lisaks sisalduvad parema õiguse arendamisele suunatud tegevused 2006. aastal ametisse astunud valitsuse koalitsioonilepingus, millega on eesmärgiks seatud ÕMA ja halduskoormuse hindamise kohustuslikuks muutmine, õigusloomeprotsessi üldise läbipaistvuse parandamine ning ÕMA integreerimine õigusloome- ning teadmispõhisesse otsustusprotsessi.³³⁰ Üldises plaanis on Tšehhi ÕMA süsteemi arendamisel lähtutud eelkõige Suurbritannia, Iirimaa ja Euroopa Komisjoni kogemustest ning OECD soovitustest.³³¹

Sarnaselt enamiku Euroopa Liidu riikidega on ka Tšehhis viimastel aastatel päevakorda kerkinud halduskoormuse hindamine. Tšehhi valitsus kinnitas 2005. aastal tegevuskava halduskoormuse hindamiseks ja vähendamiseks, rakendades Hollandis väljatöötatud standardkulumudelit³³². Tegevuskava täiendatakse iga-aastaselt ning üldiseks eesmärgiks on seatud vähendada ettevõtetele tekkivat halduskoormust 2010. aastaks 20%.³³³ Tšehhi on esimene 2004. aastal Euroopa Liiduga liitunud riikidest, kus sellised initsiatiivid on aset leidnud.

6.1. ÕMA juhised

Tšehhis on ÕMA nõuded kehtestatud valitsuse resolutsiooniga³³⁴ (edaspidi: tšehhi õigusloome kord), mis reguleerib tervet õigusloomeprotsessi.³³⁵ Alates 2002. aastast on korda sageli täiendatud just ÕMA valdkonda puudutavate sätete osas. ÕMA läbiviimine juhendmaterjalide alusel on alates 2005. aastast kohustuslik.³³⁶

Tšehhis on ÕMA käigus hinnatavate valdkondade loetelu seoses hiljutiste reformidega oluliselt täienenud. Kui 2002. aastani eeldati vaid finantsmõjude analüüsi, siis sealt edasi on hinnatavate mõjude loetelu täienenud: 2002. aastal lisandusid hinnatavate mõjude hulka riigieelarvele tekkivaid majandusmõjud ning alates 2005. aastast tuleb hinnata nii majandus-, keskkonna- kui ka sotsiaalseid mõjusid³³⁷. Seejuures on majandusmõjude osas erilise tähelepanu all väikeettevõtetele tekkivad mõjud ning halduskoormus. Sarnaselt Suurbritanniaga tuleb kõiki mõjusid analüüsida sihtgruppide lõikes (ettevõtted, kodanikud, avalik sektor).

Tšehhi ÕMA juhend lähtub üldiselt *ex ante* ÕMAle seatud nõuetest. *Ex post* ÕMA läbiviimine on küll ÕMA juhendi järgi kohustuslik, kuid senini ei ole täpsemaid meetodilisi juhiseid selles osas loodud³³⁸.

³²⁷ Inglise keeles „Approach to Central State Administration, Modernisation and Reform“ Viidatud: OECD. 2005. Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries. Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development.

³²⁸ National Lisbon Programme 2005-2008.

³²⁹ Inglise keeles: „Smart Administration Strategy 2007-2013“ Viidatud: Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

³³⁰ Program Declaration of the Government <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20841>

³³¹ Pecka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic.

³³² Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Inglise keeles Legislative Rules of the Government. Viidatud: Trnka, Daniel. 2007. Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy. Poland.

³³⁵ Trnka 2007.

³³⁶ Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007.

³³⁷ Pecka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic.

³³⁸ A.Sihveri kirjavahetus Aleš Peckaga

ÕMA juhendis piirdub *ex post* ÕMA käsitlemine Suurbritanniaga sisuliselt sarnaste üldiste kriteeriumidega, millele *ex post* ÕMA peab vastused andma:

- 1) kas probleem, mille lahendamiseks õigusakt rakendati, on veel eksisteeriv;
- 2) kas rakendatud õigusakt täidab seatud eesmärgid;
- 3) kas eeldatavad mõjud on ka tegelikkuses ilmnenud ning kas on esinenud uusi mõjusid või probleeme, mida ei suudetud *ex ante* ÕMA käigus ette näha;
- 4) kas probleemiga tegelemiseks on olemas jätkuv vajadus; kas probleemiga on tegeletud sobival viisil;
- 5) kas senise kogemuse põhjal on võimalik välja tuua uusi võimalusi probleemiga tegelemiseks³³⁹.

Tšehhis ei ole senini ÕMA vajaduse väljaselgitamiseks suunatud kontrollküsimustikke välja arendatud, kuigi formaalne kokkulepe tegevuseks on saavutatud.³⁴⁰ Tõenäoliselt arendatakse kontrollküsimustikud välja ja integreeritakse ÕMA protsessiga lähitulevikus. Kuna Tšehhis viiakse sarnaselt Suurbritanniale läbi ÕMA avalik konsultatsioon, siis saavad teised ministriumid ning huvigrupid seeläbi ÕMA ulatusele omapoolse hinnangu anda.³⁴¹

Tšehhis põhineb ÕMA analüütilistel meetoditel, mis võimaldavad süsteemselt hinnata nii uute kui ka kehtivate õigusaktide positiivseid ja negatiivseid mõjusid³⁴². Tšehhi valitsus kinnitas 2007. aasta augustis üldise ÕMA meetodika (Valitsuse otsus 877/2007) ning vastavalt tšehhi õigusloome korrale on meetodika järgimine õigustloovate aktide osas alates 2007. aasta novembrist kohustuslik. Üldjuhul eeldatakse ÕMA käigus tulu-kulu analüüsi läbiviimist; samuti on eraldi välja töötatud mudel avaliku halduse kulude hindamiseks. Juhised ja näpunäited meetodikate rakendamiseks sisalduvad ÕMA juhendis³⁴³.

ÕMA juhendis käsitletakse ka kvalitatiivse-kvantitatiivse analüüsi läbiviimise põhimõtteid, eristades väiksemamahulist ja suuremahulist ÕMA.³⁴⁴ Väiksemahuline ÕMA põhineb pigem kvalitatiivsetel meetoditel ning suuremahuline ÕMA pigem kvantitatiivsetel meetoditel. Viimast rakendatakse harvem ja selle läbiviimine sõltub ettemääratud lävendist ning õigusakti prioriteetsusest valitsuse tegevuskavas. Nii tuleb kvantitatiivne suuremahuline ÕMA läbi viia juhul, kui ühele õigusakti sihtgrupile kaasnevad mõjud on suurusjärgus 30 mln CZK (17,4 mln EEK) aastas ning kumulatiivsed mõjud (ühekordsed ja korduvad) on üle 140 mln CZK (81,2 mln EEK). Lisaks eeltoodud lävenditele on suuremahulisele ÕMAle ette nähtud ka kvalitatiivsed kriteeriumid :

- 1) ühiskonnagruppidele ja nende kaasatusele tekkivate ebasoodsate tingimuste ilmumine;
- 2) konkurentsivõime olemasolu;
- 3) turusüsteemi ja –tingimusi olulises ulatuses muutvate mõjude olemasolu.³⁴⁵

Sarnaselt Suurbritanniale ja Hollandile hinnatakse ka Tšehhis alates 2005. aastast laialdaselt halduskoormust. Meetodikana rakendatakse samuti standardkulumudelit, mille kasutamine on kohustuslik kõigile ettevõtetele administratiivseid kohustusi sisaldavate õigusaktide puhul.³⁴⁶

Tšehhis arendati ÕMA välja kahes etapis ning sellega seoses koostati 2005. aastal ÕMA juhendi testversioon. Seejärel toimus pooleteist aasta jooksul ÕMA juhendi testimine ning täiustamine. Kehtiva ÕMA juhendi, mis põhineb Suurbritannia ja Euroopa Komisjoni juhenditel, kinnitas valitsus 2007. aastal³⁴⁷. Sarnaselt Suurbritanniale on ka Tšehhis eesmärgiks seatud ÕMA juhendi perioodiline ajakohastamine ja täiustamine.³⁴⁸ Tšehhi ÕMA juhendi testversioonis sisaldunud alamteemad olid järgmised: 1) probleemi ja ettepaneku kirjeldus ning põhjendus; 2) ettepaneku eesmärgid; 3) eesmärgi saavutamise valikuvariantide kirjeldus; 4) tulude ja kulude hindamine õigusakti sihtgruppide ja tulu- ja kululiikide lõikes; 5) ÕMA avalik konsultatsioon; 6) ÕMA lõppraport; 7) õigusakti elluviimine ja rakendamine; 8) õigusakti ülevaatamine.³⁴⁹ ÕMA juhendi testversiooni kohaselt sisaldasid juhendis näpunäited nii ettevõtetele, majanduskasvule, tootlikkusele, konkurentsile, kehtivale seadusandluse ja

³³⁹ A.Sihveri kirjavahetus Aleš Pečkaga

³⁴⁰ A.Sihveri kirjavahetus Aleš Pečkaga

³⁴¹ Pecka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic.

³⁴² Trnka 2007.

³⁴³ A.Sihveri kirjavahetus Aleš Pečkaga

³⁴⁴ Inglise keeles vastavalt minor RIA ja major RIA. Viidatud: A.Sihveri kirjavahetus Aleš Pečkaga

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ Ministry of the Interior of the Czech Republic 2007.

³⁴⁷ OECD/SIGMA 2007.

³⁴⁸ <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/indexen.html>

³⁴⁹ OECD/SIGMA.006.

haldusstruktuurile tekkivate mõjude hindamiseks.³⁵⁰ Eraldiseisvana juhendina on välja töötatud ka halduskoormuse hindamiseks rakendatava standardkulumudeli käsiraamat ning juhend avaliku halduse kulude hindamiseks.³⁵¹

6.2. Organisatsiooniline korraldus ja koordineerimine

Tšehhis on viimastel aastatel üldiste ÕMA nõuete muutumise raames reformitud ka parema õiguse valdkonna keskset koordineerimist. 2006. aastal läks parema õiguse valdkonna koordineerimise valitsuskabineti juures tegutsevalt üksuselt³⁵² üle siseministeeriumile.³⁵³ Organisatsioonilised muutused olid tingitud asjaolust, et ÕMA eksisteeris senini pigem vormiliselt ning tegelikult nõudeid piisava kontrollimehhanismi puudumise tõttu ei täidetud. Lisaks seostatakse Tšehhis ÕMA üldise avaliku halduse arenguga, mille eest vastutabki keskselt siseministeerium. ÕMA valdkonna keskse koordineeri muutmisega püütakse tagada ühtsem parema õiguse meetodite rakendamine ning süstematiseerida ÕMA nõuete täitmist.³⁵⁴

Tšehhis on ÕMA organisatsiooniline korraldus üsna sarnane Suurbritanniaga. ÕMA läbiviimise eest vastutab õigusakti väljatöötav ministeerium.³⁵⁵ Kui 2006. aasta lõpuni toimis ÕMA läbiviimine igas ministeeriumis *ad hoc* baasil ning valdavalt jäidki ÕMA nõuded formaalsuseks, siis 2007. aastal planeeritakse igasse ministeeriumisse luua spetsiaalne parema õiguse tugiüksus.³⁵⁶ Üksused koordineeriks muuhulgas ÕMA läbiviimist ministeeriumis, teostaksid ÕMA kvaliteedikontrolli ning suhtleksid siseministeeriumi juures tegutseva keskse parema õigust koordineeriva üksusega.

Tšehhis tegeleb ÕMA valdkonna üldise koordineerimisega ja strateegiliste dokumentide koostamisega alates 2006. aasta lõpust siseministeeriumi õigusloome reformi ja avaliku halduse kvaliteedi osakond (edaspidi: tšehhi ÕMA koordinaator).³⁵⁷ Osakonnas on spetsiaalne ÕMA üksus, kus töötab kuus ametnikku (osakonnas kokku on 28 ametnikku).³⁵⁸ Üksuse eesmärgiks on tagada õigusakti maksimaalne kvaliteet kuluefektiivsuse seisukohalt ning muuta õigusloomeprotsess läbipaistvamaks. Mõjude hindamise üksuste ülesanded on peamiselt seotud *ex ante* ÕMA koordineerimisega - sh uute õigusaktide ÕMA nõuete täitmise jälgimine, kodanike, ettevõtete ja avaliku halduse halduskoormuse jälgimine, ÕMA meetodilistes küsimustes nõustamine, Euroopa Liidu õigusaktide ÕMAGA seonduvad küsimused ning koostöö teiste ministeeriumide ÕMA üksustega.³⁵⁹ Efektive ÕMA protsessi tagamiseks teeb üksus õigusakti välja töötava ministeeriumiga koostööd alates õigusakti väljatöötamise esimestest etappidest.

Üldisest ÕMA süsteemist on veidi erandlik halduskoormuse hindamise koordineerimine. Antud valdkonna meetodika arendamise, rakendamise ning strateegiliste eesmärkide väljatöötamise eest vastutab tööstus- ja kaubandusministeerium.³⁶⁰

6.3. ÕMA kontroll

Tšehhis kontrollib ÕMA sisulist kvaliteeti alates 2007. aastast siseministeeriumi parema õiguse koordinaatori juurde loodud nõukogu.³⁶¹ Nõukogu koosneb 14 aseministrist ja 12 valitsusasutuse esindajast, kahest Tšehhi Vabariigi Regioonide Assotsiatsiooni esindajast³⁶², kahest Omavalitsusüksuste Liidu³⁶³ esindajast ja ühest Majanduskoja³⁶⁴ esindajast. Õigusakti eelnõu esitatakse nõukogule seisukoha võtmiseks enne valitsusele esitamist. Juhul kui ÕMA ei vasta

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ A.Sihveri kirjavahetus Aleš Peckaga

³⁵² Inglise keeles: Better Regulation Unit Office of the Government. Viidatud: Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

³⁵³ Ministry of the Interior of the Czech Republic 2007.

³⁵⁴ <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/indexen.html>

³⁵⁵ <http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/indexen.html>

³⁵⁶ Pecka, Aleš. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic.

Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic.

³⁵⁷ Inglise keeles: Department of Regulatory Reform and Quality in Public Administration. Viidatud: Ministry of the Interior of the Czech Republic 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-7. Memo.

³⁵⁸ <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/kontakty.html>

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ Inglise keeles: Ministry of Industry and Trade. Viidatud: <http://www.administrative-burdens.com>.

³⁶¹ Inglise keeles: Board of Deputy Ministers for Regulatory Reform and Effective Public Administration. Viidatud: A.Sihveri kirjavahetus Aleš Peckaga.

³⁶² Inglise keeles: Associations of Regions of the Czech Republic. Viidatud: A.Sihveri kirjavahetus Aleš Peckaga.

³⁶³ Inglise keeles: Union of Municipalities. Viidatud: A.Sihveri kirjavahetus Aleš Peckaga.

³⁶⁴ Inglise keeles: Economic Chamber. Viidatud: A.Sihveri kirjavahetus Aleš Peckaga.

nõukogu hinnangul sisulistele ja tehnilistele nõuetele, võib organ soovitada õigusakti välja töötanud ministeeriumil täiendava analüüsi läbiviimist või ÕMA kooskõlla viimist tehniliste nõuetega. Nõukogu seisukoht ÕMA kvaliteedi kohta lisatakse valitsuse nõupidamisel arutatava paketi juurde ning siseminister esitab antud teemal lühikese ülevaate³⁶⁵.

Tšehhis on lähitulevikus planeeritud arendada välja ÕMA kontrollküsimustikud ning integreerida need ÕMA protsessiga. Samuti planeeritakse Tšehhis edaspidi tähelepanu pöörata ÕMA analüüside väljaselgitamisele ning parimate praktikate tutvustamist ministeeriumidele³⁶⁶.

³⁶⁵ A. Sihveri kirjavahetus Aleš Peckaga

³⁶⁶ A. Sihveri kirjavahetus Aleš Peckaga.

Kokkuvõte

Käesolevas peatükis analüüsiti kuue riigi õigusaktide mõjude analüüsi (ÕMA) süsteemi toimimispõhimõtteid ning organisatsioonilise korraldust. Eesti ÕMA süsteemi loomisel ning arendamisel võib abiks olla teiste riikide kogemustest õppimine. Vaatluse all on Hollandi, Saksamaa, Suurbritannia, Tšehhi, Soome ja Iirimaa ÕMA süsteemid, kus ÕMA süsteem on aastaid toiminud ning mille rakendamisest võib eeskujuga võtta ning õppida.

Õigusaktide mõjude analüüsi olulisus seisneb selles, et regulatsioonid on paremini rakendatavad, suureneb riigi konkurentsivõime ning majanduslik areng, valitsuse tegevus on läbipaistvam ning kontrollitav. Need on mõned näited ÕMA tähtsusest ning tähendusest. ÕMA tõstab diskussiooni kvaliteeti poliitikavalikute üle otsustamisel. ÕMA ei ole määrav otsuste tegemisel, kuid võib tugevalt mõjutada kaalulolevate valikute mõju, tugevdada või nõrgendada otsusprotsessi osapool, argumentatsiooni. ÕMA eesmärgiks on parandada arusaama valitsuse tegevuse mõjudest reaalsele elule, sh kuludest ning tuludest; integreerida erinevaid halduspoliitika eesmärgi; edendada läbipaistvust ning kaasamist; edendada valitsuse aruandekohustust.³⁶⁷ ÕMA tulemusena välditakse ebasoovitavaid mõjusid, soodustatakse poliitilisel tasandil teadmispõhise otsusetegemist ning võimaldatakse õigusloomeprotsessi käigus tuvastada sobivaimad lahendusettepanekud. ÕMA võimaldab poliitikategijatel: julgustada tegema struktureeritud ning selget oodatavate tulude ning kulude hindamist; rõhutada osapoolte kaasamise olulisust; pöörata õigeaegselt tähelepanu regulatsiooni rakendamise küsimustele; tutvustada regulatsioonide tulemuslikkuse indikaatoreid.³⁶⁸

Samas on riigiti ÕMA positsioon ning olulisus poliitikategemise protsessis ning alternatiivide vahel valimisel erineva kaaluga. Olenevalt küsimusest, võib esineda olukordi, kus väljatöötatava õigusakti suhtes on poliitilisel tasandil juba eelnevalt seisukoht kujundatud. Samuti on riigiti erinevad õigusloome kvaliteedi indikaatorid õigusakti mõjude hindamiseks. Üldjoontes võib välja tuua järgmised indikaatorid, mida sageli eeskujuks võetakse: proportsionaalsus, tõhusus, efektiivsus ja tulemuslikkus, järjepidevus, läbipaistvus ning eesmärgipärasus. Kvaliteetne ÕMA tähendab seda, et õigusaktiga kavandatud muudatused on kooskõlas parema õigusloome üldiste printsiipidega. Nimetatud kriteeriumid mängivad olulist rolli nii õigusakti väljatöötamisel kui ka poliitika ja õigusaktide tulemuslikkuse hindamisel.

Lisaks ÕMA printsiipidele varieeruvad riigiti mõjud, mida ÕMA raames hinnatakse ning milliste meetoditega seda tehakse. Sageli hinnatakse majandus-, keskkonna- ning sotsiaalseid mõjusid (nt Tšehhi). Hollandis ja Saksamaal on pööratud ettevõtetele tekkiva halduskoormuse hindamisel. Riikide lõikes on erinev see, millisele sihtgrupile avalduvaid mõjusid rohkem või vähem hinnatakse – kõige tüüpilisemad sihtgrupid on antud kontekstis ettevõtted, kodanikud ning avalik sektor.

ÕMA süsteemi ülesehitamisel ning toimimise tagamisel on oluline koordineeriva ning järelvalvet teostava institutsiooni määramine. Ka siin on riikides välja kujunenud erinevad tavad. Parim lahendus konkreetse riigi jaoks sõltub üldisest kontekstist ning riigi avaliku halduse süsteemi kujunemisest.

³⁶⁷ An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf> (23.11.2007).

³⁶⁸ Ferris 2007.

Kasutatud materjalid

Artiklid ja uuringud

Formez 2004: A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin, May. (http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf) (06.11.2007).

Deutsche Bank Research 2007: Better Regulation in Germany and the EU. Time to See Results. EU Monitor 47. Reports on European Integration. August 30 (http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000215116.pdf) (06.11.2007).

Deutsche Bank Research 2006: Better Regulation in Germany – National Experiences and Conclusions for Poland. Warsaw, 7 July (http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000200954.pdf) (06.11.2007).

Hertin, J., Jacob, K. ja Volkery, A. Policy Appraisal. Chapter 6. http://64.233.183.104/search?q=cache:SI21EoJvRgJ:www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi2/Hertin_Jacob_Volkery.pdf+proposed+legislation+desk+of+the+netherlands&hl=et&ct=clnk&cd=8&qI=ee (06.11.2007).

Jacobs, S. 2006: Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Jacobs and Associates. 30 May (<http://www.regulatoryreform.com/pdfs/Current%20Trends%20and%20Processes%20in%20RIA%20-%20May%202006%20Jacobs%20and%20Associates.pdf>) (06.11.2007).

Jacobs, S. H. An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf> (23.11.2007).

OECD 2007: Cutting Red Tape: National Strategies. Policy Brief. OECD Observer. January. (<http://www.oecd.org/dataoecd/12/9/38016320.pdf>) (06.11.2007).

OECD/SIGMA 2007: Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that Joined the Union on 1 May 2004. Sigma Paper No. 42. Public Governance and Territorial Development Directorate.

OECD/SIGMA 2006: Report on Regulatory Management Capacities of the Czech Republic (http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/finalreport06_en.pdf) (06.11.2007).

OECD 2005: Regulatory Impact Analysis in OECD Countries. Challenges for Developing Countries. Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf> (06.11.2007).

OECD 2004: Impact Assessment as Part of Legislative Quality, Compliance and Enforceability. RIA Workshop. 2 December, Istanbul.

Radaelli, C. M. 2005: Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. Journal of European Public Policy, Vol 12, No 5. pp: 924-943.

Radaelli, C. M. 2004: The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing. European Journal of Political Research, No 43. Pp: 723-747.

Sanders, K. 2003: Impact Assessment During the Legal Drafting Process in the Netherlands. Improving Legal Drafting in Serbia. Workshop organized by the European Commission and SCEPP. Belgrade, January 20-23.

Tala, J. 2007: Towards A Legislative Strategy of High Quality. National Research Institute of Legal Policy. Publication no. 228.

Trnka, D. 2007: Regulatory Reform in the Czech Republic. Regulatory Reform in Practice – New EU Member States Experience. Conference Paper. Ministry of Economy, Poland. (http://www.reforma-regulacji.gov.pl/NR/rdonlyres/CC712740-2B9E-499F-825C-24078208515C/29746/DanielTrnka_eng.pdf) (06.11.2007).

Normatiivaktid

Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries. http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2002/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Joint_Rules_of_Procedure_of_the_Federal_Id_23338_en.pdf (06.11.2007).

Legislative and Regulatory Reform Act <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060051.htm> (06.11.2007).

Ametlikud dokumendid

Bill Drafting Instructions (HELO). Finland. Ministry of Justice publication 2006: 3.

Cabinet Office. 2006: Cabinet Office Simplification Plan 2006. December. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/simplification/cabinet_office.pdf (06.11.2007).

Cabinet Office. Better Regulation Executive. 2005: Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual. Version 1.01. 29 September. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/scm/scm.pdf> (06.11.2007).

Die Bundesregierung. Innenministerium Baden-Württemberg. 2000: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* http://www.verwaltung-innovativ.de/Anlage/original_549866/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Leitfaden-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf (06.11.2007).

Dutch Advisory Body on Administrative Burden 2006: Annual Report 2006. http://www.actal.nl/default24f9.pdf?CMS_TCP=tcpAsset&id=D99B3550DE6A40C0BCFB88086BB20BCF (23.11.2007).

Federal Statistical Office 2006: „Federal Government Manual for the Identification and Reduction of Administrative Burdens Created by Federal Information Obligations. Introduction of the Standard Cost Model at Federal Level“ http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/german_scm_manual_283.pdf (06.11.2007).

Guide to Legislative Procedures. Cabinet Office, October 2004 (http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/economic_and_domestic/legislative_programme/guide.asp) (06.11.2007).

HM Government 2007: Next Steps on Regulatory Reform. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform. July. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/next_steps/next_steps.pdf (06.11.2007).

Impact Assessment Guidance. 2007. http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance (06.11.2007).

Impact Assessment Toolkit. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/toolkit> (06.11.2007).

Integrated Impact Assessment in Northern Ireland. IIA – 18.2.04. www.ofmdfmi.gov.uk/ia1.doc (23.11.2007).

National Audit Office. 2006. Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-6. Report by the Comptroller and Auditor General. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/05061305.pdf (06.11.2007).

National Audit Office. 2006 (2): Regulatory Impact Assessments and Sustainable Development. Briefing for the Environmental Audit Committee. 22 May. (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/ria_sustainable.pdf (06.11.2007)).

National Lisbon Programme 2005-2008: National Reform Programme of the Czech Republic http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/cardiff_report_21694.html (06.11.2007).

National Regulatory Control Council and the Better Regulation Unit. 2007. Guide to the Ex-Ante Assessment of Administrative Costs in Accordance with the Standard Cost Model (SCM) http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2007/07/german_guide_to_the_ex-ante_assessment_of_administrative_c.404.pdf (06.11.2007).

Program Declaration of the Government <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20841> (06.11.2007). Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Cabinet Decision of 25th April 2006. (http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/11/cabinet_decision_germany_282.pdf) (06.11.2007).

Proposed Legislation Desk. 2002. Assessment of Proposed Regulation. Explanatory Notes, Step-by-Step Plan, Quick Scan, Manuals (http://compliancecostsacc.openims.com/ufc/file/compliancecosts_sites/51f1632835d34e72af0128cecdae1fd1/pu/Dutch-IA-manual.pdf) (06.11.2007).

Regulating Better: A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation. http://www.betterregulation.ie/upload/Regulating_Better_html/index.html (22.11.2007).

Report on the Introduction of Regulatory Impact Analysis. Roinn an Taoisigh. Department of the Taoiseach. http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/RIA%20english.pdf (23.11.2007).

RIA Guidelines: How to Conduct A Regulatory Impact Analysis? Roinn an Taoisigh. Department of the Taoiseach. Dublin, Oct. 2005. http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/RIAguidelines.pdf (23.11.2007).

Treasury. 2003: Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government. 16 January. http://www.hm-treasury.gov.uk/economic_data_and_tools/greenbook/data_greenbook_index.cfm (06.11.2007).

Ettekanded

Ahmed, M. 2007: Regulatory Impact Assessments in the United Kingdom. Cabinet Office. Prague, 7. March. (http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/seminar_ria/rias_uk.ppt) (06.11.2007).

Böllhoff, D. 2007: Better Regulation through Systematic and Standardised Measurement of Administrative Costs in Germany. Seminar on the Quality of Legislation. 30 March. (http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/de_bollhoff.pdf) (06.11.2007).

Böllhoff, D. ja Lohmann. B. 2006. Forward Look to the Upcoming German EU-Presidency. Directors Better Regulation. 11-12. mai, Helsinki.

Burger, K. 2005. Impact Assessment in the Netherlands. Koolitusseminar „Better Regulatory Environment for Business“ ettekanne.

Ferris, T. Overview of Ireland's Experiences with RIA. OECD's Good Governance in Arab Countries Initiative: Working Group IV. Tunis, Tunisia, 16 February, 2007.

Jetten, C. 2005: Better Regulation in the UK & Netherlands. Better Regulation Executive, 1 September. [http://www.danishtechnology.dk/_root/media/17961_Chris%20Jetten_Better%20regulation%20in%20the%20UK%20and%20the%20Netherlands.pps#293,5,Organisational structures – NL](http://www.danishtechnology.dk/_root/media/17961_Chris%20Jetten_Better%20regulation%20in%20the%20UK%20and%20the%20Netherlands.pps#293,5,Organisational%20structures%20-%20NL) (06.11.2007). Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2007. Better Regulation Agenda in the Czech Republic: Follow Up 2006-2007. Memo.

Pecka, A. Integration of Regulatory Impact Assessment into the Decision Making Process in the Czech Republic. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality, Ministry of Interior, Czech Republic. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/9/38404481.pps> (06.11.2007).

Statistisches Bundesamt, 2006: The Application of the Standard Cost Model in Germany. Determining Administrative Burden due to Federal Law. 18. 10.

Koduleheküljed

Better Regulation. <http://www.betterregulation.ie/> (22.11.2007).

Committee for Public Management Research: www.cpmr.gov.ie/regulatory-impact-analysis-lessons-from-the-pilot-exercise (23.11.2007).

Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform, Better Regulation Executive: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/> (06.11.2007).

Department for Regulatory Reform and Public Administration Quality of the Ministry of Interior of the Czech Republic: <http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/kontakty.html> (06.11.2007).

Integrated Impact Assessment in Northern Ireland: <http://archive.ofmdfmni.gov.uk/jia/> (23.11.2007).

Ministry of Justice, Finland. Better regulation to be discussed at the meeting of legislative executives in Helsinki. <http://www.om.fi/en/1148038281389> (22.11.2007).

Ramboll Management <http://www.ramboll-management.dk/eng/sites/mainpage/default.htm> (06.11.2007).

National Audit Office: <http://www.nao.org.uk/home.htm> (06.11.2007).

Anneli Sihveri kirjavahetus:

Pecka, Aleš. Department of Regulatory Reform and Public Administration Quality. Ministry of Interior of the Czech Republic. Ales.Pecka@mvcr.cz 12. september 2007.