



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Seaduseelnõude konsulteerimine avalikkuse ja huvigruppidega Euroopa riikides

Nr. 9

10.09.2019

Käesoleva aasta kevadel uuris Ungari parlament Euroopa parlamendiuringute ja dokumendikeskuse (ECPRD) koostöövõrgustiku vahendusel teistelt Euroopa riikidelt, kuidas on reguleeritud ja milline on nende riikide praktika seaduseelnõude arutamisel avalikkuse ja huvigruppidega. Oma olukorda kirjeldas 19 riiki. Alljärgnev ülevaade põhineb nende saadetud vastustel.

Eesti õiguses reguleerivad seda küsimust Vabariigi Valitsuse reglement, selle alusel kinnitatud „Kaasamise hea tava“, Vabariigi Valitsuse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ning Riigikogu normitehnika eeskiri. Lühidalt kokku võttes on Eestis kohustuslik konsulteerida huvirühmade ja/või avalikkusega nende valitsuse esitatud eelnõude puhul, millel on arvestatav mõju huvirühmadele või ühiskonnale tervikuna. Riigikogus algatatud eelnõude puhul kohustust kaasata huvirühmi või avalikkust ei ole. Riigikogu juhtivkomisjon kaasab kohustuslikus korras eelnõu arutellu need asjassepuutuvad huvigrupid, kes olid kaasatud eelnõu ettevalmistamisel ja kes soovivad osaleda eelnõu arutelul.

Riigid, kus kohustus avalikuks konsultatsiooniks puudub

Kohustus esitada eelnõu arvamuse saamiseks avalikkusele või asjast huvitatud isikutele puudub järgmistes riikides: Austria, Holland, Horvaatia, Leedu, Luksemburg, Läti, Poola, Prantsusmaa, Sloveenia, Suurbritannia ja Tšehhi Vabariik. Need riigid moodustavad vastanutest umbes poole ning silma torkab Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suurem osakaal.

Otsese kohustuse puudumisel näevad siiski mitme riigi seadused ette võimaluse ja protseduurid ettepanekute ja märkuste esitamiseks. Samuti võib olla välja kujunenud tava, et avalikkuse või huvigruppide poole siiski pöördutakse või oodatakse kommentaare veebis avaldatud eelnõudele enne nende esitamist parlamendile või parlamendi menetluse ajal. Seetõttu võib rääkida pigem **vahe- või hübriidvariantidest** ja range eritlemine ühte või teise klassi ei ole päriselt põhjendatud.

Näiteks Poolas näeb seadus ette parlamendi ülemkoja kohustuse esitada eelnõu arvamuse saamiseks asjassepuutuvatele organisatsioonidele või institutsioonidele, kui selline kohustus tuleneb EL õigusest. Samuti võib Senati komisjon korraldada eelnõu avalikke kuulamisi Senatis algatatud eelnõude osas.

Suurbritannias „eeldatakse“ (*is expected*), et avalik arutelu toimub enne eelnõu esitamist parlamendile.

Leedus on kohustuslik vaid põhiseaduse eelnõu avalik arutelu. Muu eelnõu menetlusse võtmisel võib ühtlasi otsustada, kas eelnõu esitada avalikkusele ettepanekute saamiseks koos järgneva seaduses sätestatud protseduuriga või mitte.

Austrias on pikk avalikkusega konsulteerimise tava ja alates 1998. aastast avaldatakse kõik eelnõud ja huvigruppide ettepanekud parlamendi veebilehel. Alates 2017. aastast on võimalus veebilehel ka hääletada seal ilmunud ettepanekute poolt. Valitsuse eelnõudele arvamuse esitamise tähtaeg on 2–4 nädalat, aga reegleid selle kohta, kas ja kuidas ettepanekuid arvesse võtta või kuidas

neid menetleda, ei ole. Mõnikord otsustavad parlamendi komisjonid ise eelnõudele (enamasti parlamendiliikmete algatustele) arvamusi küsida ja saabunud vastused avaldatakse samuti parlamendi kodulehel.

Prantsusmaal on eelnev kohustuslik konsulteerimine nõutav vaid mõningate haldusotsuste puhul teatavates valdkondades, millest eriti tuuakse esile keskkonnateemat. 2005. aastal jõustus Keskkonnaharta, mida loetakse (koos mitme teise aktiga) osaks põhiseadusest. Harta artikkel 7 kohaselt on igaühel õigus osaleda avalikus otsuste tegemise protsessis, kui otsus võib mõjutada keskkonda. Parlamendi tasemel on avalikkuse kaasamine võimalik, ent mitte kohustuslik.

Kohustuslik konsultatsioon avalikkusega

Soomes ei tulene nõue huvigruppidega konsulteerimiseks, mitte otse seadusest, vaid põhineb madalama taseme aktidel – määrustel, statuutidel, juhtnööridel. Valitsuse esitavad eelnõud saadetakse huvigruppidele, keda teema arvatavalt puudutab. Eelnõu tehakse avalikuks, et arvamust saaksid avaldada ka need huvilised, keda eelnõu koostajad ei osanud esialgu tuvastada. Vastamistähtaeg on minimaalselt 6 nädalat või mahukamate eelnõude puhul 8 nädalat. Tähtaegu võib põhjendatud juhtudel lühendada (põhjus tuleb huvigrupile teatada), arvestades nt ka üldist puhkuste perioodi suvisel ajal. Eelnõule saabunud kommentaarid ja nende kokkuvõtte esitatakse valitsusele. Parlamendiliikmete esitatud eelnõudele taolist kohustust ei kehti, kuigi tavaliselt kuulab juhtivkomisjon menetluse ajal ära ka eksperte ja huvigruppe.

Küprosel on kohustus läbi viia kõigi eelnõude eelnev arutelu avalikkuse või huvigruppidega. Valitsuse esitatud eelnõude puhul toimub see enne nende parlamendile esitamist, parlamendiliikmete esitatud eelnõude puhul juhtivkomisjoni faasis. Valitsuse eelnõud läbivad samuti komisjoni faasis toimuva konsultatsiooni. Tegu on komisjoni õigusega, mida alati rakendatakse. On hulk erandeid, mille puhul nõue ei kehti, mh karistusseadustik, riigieelarve ning eriolukordi, finantskriise, riigikaitset ja välissuhteid puudutavate seaduste eelnõud.

Slovakkias toimub kohustuslik eelnõu konsulteerimise menetlus justiitsministeeriumi seadusandluse- ja infoportaali kaudu. Seal tuleb avaldada kõik eelnõud, välja arvatud põhiseaduse, põhiseadusliku seaduse ning parlamendi sees (parlamendiliikmete ja komisjonide) algatatud eelnõud. Mõnevõrra sarnaneb see Eestis rakendatud eelnõude infosüsteemiga. Portaalil on võimalik esitada uusi sõnastusi ja teha ettepanekuid eelnõu muutmiseks. Portaali kasutavad kommentaaride tegemiseks nii riigigorganid, notarid, ettevõtjad (nii füüsiliste kui juriidiliste isikutena) kui ka eraisikud. Kommentaarid jagunevad kolmeks: 1) tavaline (soovituslik) kommentaar, 2) „kateooriline“ kommentaar, mille puhul selle esitanud organ kinnitab, et see on ülioluline ja ta on kateooriliselt välja pakutud regulatsiooni vastu, 3) masskommentaar, mida toetab vähemalt 500 isikut. Kui eelnõu esitaja ei ole nõus kateoorilise või masskommentaari, järgneb sellele lahkarmuse lahendamise menetlus. See menetlus toimub alati, kui kateoorilise kommentaari on esitanud asepeaminister, ministeerium või Slovakkia administratsioonibüroo (*Úrad vlády*), mille funktsioonid sarnanevad osaliselt meie Riigikantseleile, Riigikontrollile ja Rahandusministeeriumile. Teatud tingimustel võib toimuda lahkarmuse lahendamise menetlus ka masskommentaari puhul. Lahenduse mitteleidmisel esitatakse küsimus otsustamiseks valitsusele.

Rootsis tuleb peaaegu kogu seadusandlik initsiatiiv valitsuselt. Eelnõu ettevalmistamise protsess on pikk ja põhjalik, võttes sageli rohkem kui aasta. Eelnev läbirääkimine teiste riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, kohtute, ülikoolide, ametiühingute ja huvigruppidega on põhimõtteliselt kohustuslik, kuigi kindlaid protseduure selleks ei ole seaduses sätestatud. Välja on kujunenud teatav praktika, mis on kirja pandud juhenditesse. Arvamuste küsimine peab olema tehtud kirjalikus vormis ja aega vastamiseks tuleks anda vähemalt kolm kuud. Muus vormis suhtlemist (nt nõupidamised) tuleks kasutada vaid erakorralistel juhtudel. Konsulteerivate struktuuride/organite ringi otsustab eelnõu koostav ministeerium. Eelnõu arutamisel parlamendis ei ole komisjonil kohustust avalikkuse või huvigruppidega selle sisu arutada, kuigi Riksdagi kodukord sellise võimaluse ette näeb.

Saksamaa puhul torkab avalikkuse ja huvigruppide kaasamisel silma eelkõige riigi administratiivne jaotus liidumaadeks, kellel on tähtis roll ka seadusandluse kujundamisel. Selleks, et valmistada ette seaduseelnõusid, mis puudutavad liidumaade või kohalike omavalitsuste huvisid, tuleb enne kavandi koostamist küsida liidumaade ja Liidu tasandil tegutsevate kohalike omavalitsuste riiklike ühenduste arvamust. Enne menetlemist valitsuskabinetis tuleb seaduseelnõu kavand saata ka liidumaade esindustele Liidu juures ning kesk- ja ühisliitudele ja Liidu tasandil tegutsevatele erialaringkondadele, koos võimalusega võtta seisukoht, kui seaduseelnõu puudutab nende huvisid. Olenevalt seaduseelnõu mahust on vastamise tähtaeg vähemalt 4 nädalat. Eelnõuga seoses võidakse läbi viia ka avalik kuulamine. Juhtivministeeriumi pädevuses on otsustada, milliseid märkusi ta seaduseelnõu ümbertöötamisel arvesse võtab. Sealjuures peab ministeerium siiski silmas pidama, et seaduseelnõu vajab ministeeriumide vahelise kooskõlastamise raames asjaomase liiduministeeriumi kooskõlastust. Üksnes erandjuhtudel tuleb seaduseelnõud esitada valitsusele koos vaieldavaks jäänud punktidega. Lisaks on eriti olulised liidumaade seisukohad, arvestades, et Bundesrat on kaasatud seadusandlikku menetlusse. Selleks et vältida vastasseise Bundesratiga, on mõistlik liidumaade kriitilisi arvamusi nii palju kui võimalik juba ette ära lahendada.

Eelnõuga seotud avalik kuulamine Bundestagis toimub ühe neljandiku juhtivkomisjoni liikmete taotlusel. Poliitiliselt oluliste kavandite puhul on ekspertidest teadlaste ja ühenduste esindajate avalik kuulamine tavapärane praktika, ent siiski ei ole see kohustuslik.

Kui palju eksperte kutsutakse ja millistest aspektidest lähtudes nad välja valitakse, on komisjoni otsustada. Komisjonis esindatud fraktsioonid valivad ära kuulatavad eksperdid ja huvigrupid välja nende tugevuse järgi.

Kui Bundestagis toimuvad avalikud ekspertide ära kuulamised, avaldatakse ekspertide kirjalikud seisukohad ning stenogrammid parlamendi veebilehel. Parlamendis esitatud eelnõude puhul ei toimu siiski taolist kuulamist, mis viiakse läbi valitsuse eelnõude puhul koos liidumaade, omavalitsuste ja ühisliitude esindajatega. Komisjoni avalikud kuulamised on pigem ekspertide kuulamised.

Rumeenias kehtib seadus avaliku võimu otsuste läbipaistvuse kohta, mille mõjualas on ka valitsusasutused õigusaktide koostamisel. Seadusega on kehtestatud muuhulgas printsiip, et avalikku huvi pakkuvate otsuste tegemisel (sh seaduseelnõu ettevalmistamisel) tuleb informeerida konkreetseid isikuid vastavatest küsimustest, konsulteerida proaktiivselt kodanike ja juriidiliste isikutega. Tuleb soodustada kodanike osalust õigusaktide koostamise protsessis ja lähtuda printsiipidest, et 1) võimuorganite vastavad istungid ja arutelud on avalikud, 2) arutelud salvestatakse, nendest tehakse stenogrammid ja need avalikustatakse. Eranditeks on siiski rahvuslikku julgeolekut, riigikaitset, avalikku korda, riigi majanduslikke ja strateegilise huve, isikuandmeid, riigisaladusi ja muud salastatud infot puudutavate otsuste tegemise protsess. Avalikus arutelus peavad osalema eelnõu ettevalmistamisega seotud isikud ja eksperdid, sh seletuskirja ja mõjuanalüüsi koostajad. Kõigil huvilistel peab olema võimalus avalikel aruteludel osaleda. Avalikud arutelud võib jätta pidamata erakorralistel asjaoludel, kui on vaja vastu võtta kiire otsus, et vältida kahju tekkimist avalikule huvi.

Parlamendis kutsub komisjoni sekretariaat komisjoni istungile tööandjate, ametiühingute, kodanikuühenduste ja muude struktuuride esindajaid, kes võivad pakkuda vajalikku informatsiooni. Sekretariaat kutsub kokku avalikke arutelusid ka komisjoni liikmete ettepanekul. Alates 2012. aastast toimib Rumeenias parlamendiliikmete algatatud eelnõude avalik konsultatsioon, mis algab eelnõu avaldamisega veebilehe vastavas rubriigis ja kestab üldjuhul 21 päeva. Eelnõudele saab teha ettepanekuid, mida analüüsib ja selekteerib kantselei seadusandluse osakond. 2016. aastal tehti taolisi ettepanekuid 181. Avalikkusele olid huvipakkuvad teemad tervis, tarbijakaitse, haridus, riigikaitse, õigus informatsioonile ja rahvuslike sümbolite kaitse.

Ungaris on kohustuslik konsulteerida eelnõu ettevalmistamise faasis nii riigi- kui ka kohaliku võimu organite ja organisatsioonidega, keda eelnõu puudutab, kui ka avalikkusega laiemalt. Kohustus konsulteerida avalikkusega puudub, kui tegu on riigieelarvega või riigiabi, EL fondidest tulevat abi, rahalisi kohustusi, välislepingu sõlmimist ja riigiorani või -institutsiooni loomist puudutava eelnõuga. Eelnõu ei panda avalikule arutelule, kui see on seotud riigikaitse või Ungari siseturvalisusega, ja kui see oleks oluliseks ohuks finantsilises, keskkonna või looduskaitsealises mõttes. Samuti ei panda eelnõu avalikule arutelule siis, kui selle kiire vastuvõtmine oleks ilmses avalikes huvides. Konsulteerimise kohustus laieneb ka valitsuse ja ministri määrustele.

Valitsuse esitatavate eelnõude avalik konsultatsioon jaguneb kolmeks. Üldine konsultatsioon seisneb eelnõu avalikustamises veebilehel, kuhu igaüks võib saata märkusi. (Sellele on eelnenud eelnõu kooskõlastamine riigiasutuste vahel.) Eelnõu on sel moel saadaval kommentaarideks terve aasta. Anonüümseid kommentaare ei arvestata. Märkustest tehakse kokkuvõte, mis avalikustatakse 15 päeva jooksul pärast eelnõu esitamist parlamendile. Juhtivkomisjoni nõudel avalikustatakse ka kõik ettepanekud tervikuna. Ministril on täielik vabadus märkusi arvestada või mitte arvestada. Otsene avalik konsultatsioon: eelnõu eest vastutav minister on kohustatud sõlmima nn strateegilise koostöö lepingud peamiste huvigruppidega – kodanikuühenduste, kirikute, vähemusrühvuste esinduste, teadusasutuste, kõrgkoolide, erialaliitudega. Lepingud ja partnerite seisukohad avalikustatakse. Võimalik on ka ministri poolt otsustatud muus vormis toimuv konsultatsioon.

Avaliku konsultatsiooni kohustus ei laiene eelnõudele, mille on esitanud parlamendi liikmed, komisjonid ja president.

Ungaris eksisteerib ka seaduse *järgnev* arutelu avalikkusega, mis algab kas vahetult pärast seaduse jõustumist või aasta pärast seda. Seadus pannakse 60 päevaks vastavale veebilehele ja saabunud kommentaaridest tehakse kokkuvõte, mis avalikustatakse. Kõiki eelkonsultatsioonis osalenud huvigruppe informeeritakse järgneva konsultatsiooni algusest.

Kreekas on kohustuslik eelnõu avalik konsultatsioon enne selle esitamist parlamendile, ent kohustus ei kehti parlamendi enda esitatud seadusandlikele algatustele. Konsultatsiooni eest vastutab eelnõu ettevalmistav minister. Kohustusest on suur hulk erandeid – mh ei ole eelnev arutelu nõutav põhiseaduse muudatuste, riigieelarve ja sellega seotud eelnõude puhul, parlamendi kodukorra, kaitseseisukorra kuulutamisel ja muudel juhtudel.

Eelkonsultatsioon toimub kahes faasis, mis võivad kulgeda ka samaaegselt. Esimeses faasis, mis kestab 2 nädalat, avalikustatakse vastaval veebilehel eelnõu eesmärk, rahalised kulud, selle eeldatav mõju, võimalikud riskid ja alternatiivsed valikud. Seda informatsiooni on võimalik kommenteerida. Teises faasis, mis kestab 3 nädalat, avaldatakse samal lehel eelnõu tekst ja kõigile sätetele on võimalik lisada märkusi. Kui eelnõu on juba valmis, siis vastutava ministri algatusel jäetakse esimene faas ära ja teist faasi pikendatakse nädala võrra. Ministri soovil võib olulistel põhjustel seda perioodi ka lühendada. Ministeeriumi õigusloome büroo koostab kokkuvõtte nendest ettepanekutest, mida arvesse võeti. Antud dokument saadetakse koos eelnõuga parlamendile, pannakse üles konsulteerimise veebilehele ja saadetakse e-postiga aadressidele, kust märkused saabusid.

Kokkuvõte

Seaduseelnõude arutelu avalikkuse ja huvigruppidega ei ole kõigis EL liikmesriikides juriidiliselt kohustuslik, ent seda peetakse siiski vajalikuks enamikus riikides. Kohustuse olemasolul ei kehti see üldjuhul parlamendis algatatud eelnõude puhul. Konsultatsiooni kohustust ei ole sageli mitme olulise (riigikaitse jmt) valdkonna eelnõude suhtes.

Eelnõude kohustuslikku arutelu võib ühelt poolt pidada bürokraatlikuks etapiks, mis aeglustab eelnõu menetlust, ent demokraatlik avalikkuse/huvigruppide kaasamise põhimõte ja eelkõige võimalus täiendada eelnõu asjalike ideedega kaaluvad arutelu negatiivsed aspektid üldjuhul üle.

Silver Sara

nõunik

silver.sara@riigikogu.ee