

**KAASAMINE
OTSUSTETEGEMISE
PROTSESSI**

**Reesi Lepa
Eveli Illing
Aare Kasemets
Ülle Lepp
Epp Kallaste**



KAASAMINE OTSUSTETEGEMISE PROTSESSI

**Reesi Lepa
Eveli Illing
Aare Kasemets
Ülle Lepp
Epp Kallaste**

© Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

Estonia pst. 5a, 10143 Tallinn

Tel. (372) 640 9000, faks (372) 640 9001

<http://www.praxis.ee>

Väljaannetes avaldatud seisukohad kajastavad autori või autorite isiklikke vaateid. Väljaannete autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele PRAXIS. Väljaannetes sisalduva teabe kasutamisel palume korrektselt allikale viidata.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus (think tank), mille eesmärgiks on toetada analüüsile, uuringutele ning osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Raamat on valminud Avatud Eesti Fondi toetusel.

Keeletoimetaja: Ingrid Palgi

Kujundaja: Kristjan Kaljund

ISBN 9985-9535-3-3

EESSÕNA

Mida me teame kaasamisest ning millised on probleemid ja lahendused? Avatud Eesti Fondi initsiatiivil ja toel PRAXISE ekspertide poolt läbiviidud uurimus kaasamise olukor-
rast Eestis ning mujal heidab valgust kaasamisega seotud probleemidele ja pakub välja
omapoolsed lahendused.

Meil on olemas kodanikuaktiivsus, kuid puudub selle vastand, kodaniku kaasamine üle-
valt, mis reeglina tähendab kodanike kaasamist riigivõimu poolt. Kaasamine ei ole üksnes
mehaaniline protseduur, kus kindla korra kohaselt vaid mõningaid parameetreid muu-
detakse. Kaasamise viis sõltub sageli konkreetsest juhtumist või probleemist ning selle
edukas läbiviimine on ühtaegu nii hea tehnika valdamise kui interpretatsiooni ja loomin-
gulisuse küsimus. Selline varieeruvus toob endaga kaasa ebamäärasuse ka kaasamiseks
vajalike ressursside määratlemisel. Piiratud vahendid tingivad aga sageli vajaduse teha
diskrimineerivaid valikuid, kui otsustatakse rääkida läbi teatud kindlate huvirühmadega
või antakse arvamuse esitamiseks just nõnda palju aega. See tähendab, et juhuslikkuse
vältimiseks peaks kõik kaasamise protsessist huvitatud olema teadlikud reeglitest, sellest,
millised on piiratud ja millal neid rakendatakse.

Poliitilisest kaasamisest ei saa rääkida kui võrdsete partnerite suhtlemisest: riik on alati
tugevama positsioonil, mis eeldab riigilt ka aktiivset, teadlikku ning ennetavat käitumist,
et luua kaasamisprotsessis võimalikult võrdsed positsioonid nii erinevatele huvirühmade-
le kui igale kodanikule individuaalselt.

Kindlasti ei tähenda riigipoolne aktiivsus seda, et huvirühm või kodanik peaks passiivselt
ootama, kuni vajalik teave temani jõuab. Siin tuleb mängu avalikkuse ja huvirühmade
osalemisvalmidus. Teadlikkus sellest, kuidas otsus võib hakata huvirühma või kodanikku
mõjutama, kuidas toimub otsustusprotsess ja milline on edastatud teabe kvaliteet muudab
kaasamise sisuliselt edukaks – edukas kaasamine omakorda eeldab aktiivse riigi profes-
sionaalse suhtluspartneri olemasolu huvirühmade või üksikisikute näol.

Eestis vajavad lahendust kõik eduka kaasamisega seotud väljakutsed. Meie suurimaks
ohuks sel teel on kaldumine näilisusse, kus aktiivse kaasamise fassaadi taga toimub tel-
gelikult ebademokraatlik ning pikas perspektiivis arengut pärssiv korporatism või mõni
muu hea valitsemise patoloogiline vorm. Lahendused kaasamisega seotud probleemide-
le ei ole lihtsad ning sageli ei piisa pelgalt võimalusest, et igaüks saaks oma arvamust
avaldada. Käesolev raamat viib meid pika sammu võrra lähemale toimivale kaasamiskul-
tuurile ja osalusdemokraatiale. Meie sügav tänu autoritele nähtud vaeva ning huvitava
tulemuse eest. Lugejale soovime aga julget pealehakkamist raamatusse talletatud tarkuse
igapäevasel kasutamisel.

Urmet Lee
PRAXISE direktor

Mall Hellam
Avatud Eesti Fondi juhataja

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva uuringu põhieesmärgiks on kaardistada tänased huvirühmade otsustus- ja õigusloome protsessidesse kaasamise protseduurid, vormid ja vahendid. Samuti teha soovitusel valitsuse ja parlamendi tasandil toimuvate protseduuride ühtlustamiseks, tõhustamiseks ja lihtsustamiseks ning ühtsete kaasamispehõimõtete sõnastamiseks. Lisaks annab töö ülevaate eri riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide kogemusest kaasamise rakendamisel. Analüüsi aluseks on n-õ kaasamise raamistik, mille alusel toimuvad huvirühmade informeerimine, nendega konsulteerimine ja nende osalemine otsustusprotsessides. Kaasamise peamiste eesmärkide – avatud ja läbipaistava otsustusprotsessi ning kodanike usalduse ja demokraatia kvaliteedi suurendamise kõrval on välja toodud ka palju teisi olulisi pehõimõtteid ning ka ülevaate erinevatest kaasamise vormidest ja vahenditest.

Eesti praeguse situatsiooni kaardistamiseks, probleemide, vajaduste ja väljakujunenud pehõimõtete väljaselgitamiseks viidi uuringu raames 2004 kevadel läbi kirjalik küsitlus. Küsitleti Riigikogu komisjonide ning fraktsioonide esimehi, ministeeriumite osakondade juhatajaid ning mittetulundusühenduste ja ettevõtete üleriigilisi esindusorganisatsioone.

Töö tulemuste põhjal võib öelda, et üldine raamistik kaasamiseks on Eestis erinevates õigusaktides olemas, kuid see on pigem soovitusliku iseloomuga ning huvirühmad oma võimalusi osalemiseks väga kõrgelt ei hinda. Eestis suhtutakse kaasamisse suhteliselt pragmaatiliselt – kaasajad näevad selles eelkõige võimalust seadusloome kvaliteedi parandamiseks ja pingete maandamiseks, samal ajal kui huvirühmad soovivad oma organisatsioonide huve paremini esindada.

Kaasamise miinimumnõuete ehk n-õ hea tava koostamise idee on Eestis veel suhteliselt uus. Riigikogu liikmed ning huvirühmade esindajad tõid välja mitmeid pehõimõtteid, mis peaksid 'hea tava' raames olema kokku lepitud ning mida peaks kaasamisprotsesside läbiviimise juures silmas pidama. Ministeeriumite tasandil on vastuseis ühtsete eeskirjade kehtestamise vastu suurem, kuigi konstruktiivse koostöö arendamiseks pooldatakse kindlamaid reegleid, mis kehtiksid ka huvirühmadele.

Uuringu tulemuste pinnalt tehakse töös soovitusel kaasamisprotsesside paremaks läbiviimiseks ja ühtlustamiseks ja võib öelda, et tõhus kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis kui tehnika ning see peaks moodustama loomuliku osa poliitikate kujundamise ja otsuste tegemise protsessis ning aitama vältida hilisemaid probleeme.

SISUKORD

Eessõna3
Lühikokkuvõte	4
Sissejuhatus7
1. KAASAMISE KONTSEPTSIOON	9
1.1. Kaasamise alused	9
1.1.1. Osalusdemokraatia	9
1.1.2. Pluralistlik vs. korporatistlik kaasamine	12
1.1.3. 'Valitsemine'.	14
1.2. Kaasamise raamistik ja põhimõtted.	15
1.2.1. Kaasamise raamistik	16
1.2.2. Miks kaasata?	18
1.2.3. Miks osaleda?	19
1.2.4. Tõhusa kaasamise alused.	20
1.2.5. Kaasamisprotsessi hindamine	24
1.2.6. Kaasamisega seotud ohud	25
1.3. Kaasamise vormid ja vahendid.	27
1.3.1. Kaasamise vormid.	27
1.3.2. Kaasamise erivormid	32
1.3.3. Kaasamise kaasaegsed vahendid	32
1.4. Kokkuvõte	36
2. ÜLEVAADE KAASAMISE RAKENDAMISEST EUROOPA LIIDUS JA TEISTES RIIKIDES. . .	39
2.1. Euroopa Liit	39
2.1.1. Kaasamise alused EL-s	39
2.1.2. Kaasamise vormid ja vahendid	44
2.2. Valitsuse tasand	47
2.2.1. Ülevaade erinevatest valitsuse tasandi uuringutest	47
2.2.2. Riikide näited	51
2.2.3. Kokkuvõte	59
2.3. Ülevaade erinevatest parlamendi tasandi uuringutest	59
2.3.1. Kaasamise alused parlamentides	60
2.3.2. Kaasamise praktika, protseduurid ja poliitiline kultuur.	66
2.3.3. Kodanikeühenduste roll võimaluste kasutamisel ja e-demokraatia areng.	68
2.3.4. Kokkuvõte	70
3. KAASAMISE PRAKTIKA EESTIS.	73
3.1. Üldised kaasamise põhimõtted Eestis	73
3.1.1. Põhiseadusest ja peamistest õigusaktidest tulenevad õigused ja kohustused	73
3.1.2. Erinevate valdkondade kaasamiskohustused ja praktikad	74
3.1.3. Erinevad kokkulepped ja muud algatused	77
3.1.4. E-vahendid kaasamise edendamiseks	78
3.1.5. Eestis läbiviidud uuringud	89
3.2. Eesti uuringu kokkuvõte ja analüüs	91
3.2.1. Uuringu valim ja metoodika	91
3.2.2. Kaasamise alused	95
3.2.3. Huvirühmade väljaselgitamine	106
3.2.4. Kaasamise vormid ja vahendid	112
3.2.5. Kaasamisprotsessi analüüs ja hindamine	126
3.3. Kokkuvõte ja järeldused.	132
Soovitused	139
Kasutatud kirjandus.	145
Summary	155

Jooniste loetelu

Joonis 1.1.	Kodanike osalemise 8 tasandit	11
Joonis 1.2.	Kaasamise raamistik	16
Joonis 2.1.	EL konsultatsiooni dokumendid ja raportid 1993-2003.	45
Joonis 3.1.	Tegevused TOM-is kuu lõikes	84
Joonis 3.2.	Themise toimimine	85
Joonis 3.3.	Seadusloomefoorumi THEMIS registreerunud kasutajad	86
Joonis 3.4.	Osalemise sagedus õigusakti või poliitikadokumentide väljatöötamises	95
Joonis 3.5.	Miks Teie komisjon konsulteerib huvirühmadega (kolm olulisemat põhjust)?	98
Joonis 3.6.	Miks Teie osakond konsulteerib huvirühmadega (kolm olulisemat põhjust)?	99
Joonis 3.7.	Miks Teie organisatsiooni arvates ministeerium või/ja Riigikogu Teid kaasavad (kuni 5 olulisemat põhjust)?	100
Joonis 3.8.	Mis eesmärgil/põhjusele Te olete osalenud (kolm olulisemat)?	101
Joonis 3.9.	Millises staadiumis ja kui sageli teid on kaasatud?	102
Joonis 3.10.	Kui palju antakse tavaliselt aega huvirühmadele kommenteerimiseks järgmiste materjalide puhul (Riigikogu liikmete hinnangul)?	103
Joonis 3.11.	Kui palju antakse tavaliselt aega huvirühmadele kommenteerimiseks järgmiste materjalide puhul (ametnike hinnangul)?	104
Joonis 3.12.	Kui tihti on Teie komisjonis/osakonnas seaduste, arengukavade jms dokumentide ettevalmistamisse kaasatud (alati + tihti %)?	107
Joonis 3.13.	Kelle poolt peaks tulema tavaliselt algatus suhtlemiseks ja õigusloome ning otsuste tegemise protsessides osalemiseks (valida kaks tähtsuse järjekorras)?	110
Joonis 3.14.	Ressursse omavate huvirühmade kaasamine (kui tihti kaasatakse, %)	111
Joonis 3.15.	Kelle kaudu jõuab info huvirühmadeni?	113
Joonis 3.16.	Kui sageli saate ministeeriumitelt ja Riigikogult järgnevat materjali (vastanute arvu järgi)?	114
Joonis 3.17.	Kui tihti kasutatakse Teie komisjonis/fraktsioonis kaasamiseks järgmiseid kanaleid (tihti + alati)?	116
Joonis 3.18.	Kui tihti kasutatakse Teie osakonnas kaasamiseks järgmiseid kanaleid (tihti+alati)?	117
Joonis 3.19.	Ministeeriumite poolt kasutatud vahendid (huvirühmade nägemus)	118
Joonis 3.20.	Riigikogu poolt kasutatud vahendid (huvirühmade nägemus)	119
Joonis 3.21.	Millist tagasisidet on huvirühm valmis andma?	123
Joonis 3.22.	Info ja arvamuste arvestamise seos tagasiside ootustega enne eelnou lugemist (vastanute arv)	124
Joonis 3.23.	Kuidas ja kui sageli Te teavitate huvirühmi, kas arvestasite või ei arvestatud nende seisukohtadega (alati+tihti, %)?	125
Joonis 3.24.	Kui sageli on kaasamise juures ette tulnud järgmisi probleeme (alati + tihti, %)?	127
Joonis 3.25.	Mis on suuremad probleemid osalemisel õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel (vastanute arvu järgi)?	129

Tabelite loetelu

Tabel 2.1.	Ülevaade kaasamispraktikatest EL liikmesriikides	48
Tabel 2.2.	Konsulteerimine 10 OECD liikmesriigis 1997. aastal.	51
Tabel 2.3.	Kaasamise nõuded ja praktika parlamentides	65
Tabel 3.1.	Väljasaadetud ja tagastatud ankeetide arv ning vastanute osakaal	93
Tabel 3.2.	Vastanute vanuseline jaotus	93
Tabel 3.3.	Küsimustikule vastanud organisatsioonide liigitus	94

Kiilude loetelu

Kiil 1.1.	Otsuste tegemise protsessis osalemise viisid	10
Kiil 1.2.	Tingimused ideaalse demokraatia toimimiseks	11
Kiil 1.3.	Kaasamisprotsessi olulised põhimõtted	21
Kiil 1.4.	Kaasamise vormid	28
Kiil 1.5.	Juhised online konsultatsioonideks	35
Kiil 2.1.	Komisjoni konsulteerimise miinimumpõhimõtted.	42
Kiil 2.2.	Komisjoni konsulteerimise miinimumstandardid	43
Kiil 2.3.	OECD liikmesriikides 5 kõige tihemini kasutatavat konsulteerimise vahendit	52
Kiil 2.4.	Konsulteerimiskodeks (Suurbritannia)	53
Kiil 2.5.	Konsulteerimise praktilised juhised (Soome)	56

SISSEJUHATUS

Demokraatliku riigi peamiseks tunnuseks on asjaolu, et riigi kodanikud saavad osaleda vabadel ja regulaarselt toimuvatel valimistel ning avaldada vabalt oma arvamust ühiskonnas. Nende tunnuste kaudu toimib esindusdemokraatia. Täna sed demokraatia suundumused on aga nii teoreetilistes aruteludes kui erinevate riikide igapäevastes riigielu korraldustes toonud esindusdemokraatiasse mitmeid osalusdemokraatia põhimõtteid. Suurenev seaduste legitiimsuse aste, rahva võõrandumise vähendamine ja ühiskonna aktiivsuse kasv, kvaliteetsemad ja järgitavamad otsused, üldine parem teadlikkus ühiskonna otsustest on vaid mõned põhjustest, miks ühiskonna liikmete osalust otsuste langetamisel oluliseks peetakse. Riigipoolne initsiatiiv on siinjuures väljendunud laialdasemas huvirühmade ja kodanike kaasamises otsustusprotsessidesse, sh konsulteerimises huvirühmade ja kodanikega õigusloome ning poliitikadokumentide väljatöötamisel.

Taasiseseisvunud Eestis oleme demokraatlikku riigikorraldust kogenud ligi 15 aastat, mis annab täna hea võimaluse vaadata, milliseks on kujunenud meie valitsusasutuste nägemus ja praktikad ühiskonna kaasamisel ning kuidas ühiskonna liikmed osalevad otsustusprotsessides. Eestis ei ole senini ühiselt koordineeritud ega arendatud ühiskonna erinevate liikmete ja huvide kaasamist otsustusprotsessidesse ning praktikad ja protseduurid on valitsusasutustes erinevad. Oma osa on selles kindlasti ka kaasamiseks vajaliku poliitilise kultuuri vähenemise olemasolu, mis tuleneb suhteliselt lühikesest demokraatiakogemusest. Täna puuduvad Eestis ühtsed kaasamis põhimõtted ja reeglid, mis hõlbustaksid osalust ning aitaksid kaasa avatuse ja läbipaistvuse suurenemisele riigi otsustusprotsessides. Käesoleva uuringu eesmärk on see tühimik täita, kaardistada täna sed kaasamisprotseduurid ja teha ettepanekud ja soovitused valitsuse ja parlamendi tasandil toimuvate protseduuride ühtlustamiseks, tõhustamiseks ja lihtsustamiseks ning ühtsete kaasamis põhimõtete sõnastamiseks.

Projekti raames:

- kaardistati ja analüüsiti täna seid kaasamisprotseduure ning sellega seonduvaid probleeme erinevates ministeeriumites ja Riigikogus arvestades ka teiste riikide kogemusi selles valdkonnas;
- uuriti kaasajate ja kaasatavate teadlikkust kaasamisprotseduuridest ja rahulolu nendega ning täna ste protseduuride tõhusust;
- kaardistati ja analüüsiti paikapandud ja väljakujunenud konsulteerimise ja osalemise põhimõtteid erinevates sektorites;
- tehakse kokkuvõttes ettepanekud valitsuse ja parlamendi tasandil toimuvate kaasamisprotseduuride ühtlustamiseks, tõhustamiseks ja lihtsustamiseks ning ühiste kaasamis põhimõtete sõnastamiseks.

Uurimus lähtub teoreetilisest lähenemisest, mille järgi riigi valitsemine põhineb avaliku, era- ja mittetulundussektori vastastikusel koostööl. Kogu uurimus seob osalusdemokraatia erinevad väljundid ja annab soovitusi Eestis esimeste sammude tegemiseks tasakaalustatud kaasamisprotseduuride loomise suunas.

Eesti praeguse situatsiooni kaardistamiseks, probleemide ja vajaduste väljaselgitamiseks viidi projekti raames mais-juunis 2004 läbi kolm kirjalikku küsitlust. Rahvaesindajate-poolse nägemuse saamiseks küsitleti Riigikogu komisjonide ning fraktsioonide esimehi. Valitsuse poolelt küsitleti ministeeriumite nende osakondade juhatajaid, kes oma valdkonna otsuste ja õigusaktide ettevalmistamisel peaksid kaasama huvirühmi ning kaasatavate huvide väljaselgitamiseks küsitleti mittetulundusühenduste ja ettevõtete üleriigilisi esindusorganisatsioone. Uurisime, millised on huvirühmadega konsulteerimise ja osale-

mise protseduurid ja praktikad olulisemate poliitikate (arengukavad, tegevuskavad, strateegiad jms) koostamisel. Küsitluse peamine tähelepanu on era- ja mittetulundussektori kaasamise kahel komponendil – konsulteerimisel ja osalemisel seadusloome protsessides ministeeriumite ja Riigikogu tasandil. Uuringu käsitlusest jäävad välja kaasamisprotsesside analüüs kohalike omavalitsuste ja maakonna tasandil ning samuti mittetulundusühenduste ja ettevõtete üleriigiliste esindusorgansatsioonide koostöö poliitiliste erakondadega. Need mõlemad teemad väärisksid omaette uuringut.

Ühiskonna poolelt lähtume käesolevas uuringus organiseerunud huvirühmade tasandist. Nimetuse 'huvirühmad' all mõistame selliseid vabatahtlikult organiseerunud gruppe ja ühendusi ühiskonnas, kes soovivad osaleda uute otsuste tegemise ja õigusaktide ettevalmistamise protsessides (mittetulundusühingud, äriettevõtted, ametiühingud, eriala- ja kutseliidud jmt).

Raamat on suunatud kõigile kaasamisprotsessidega kokkupuutuvatele organisatsioonidele ja inimestele, kuid eelkõige neile ametnikele ja Riigikogu liikmetele, kes kaasamisprotsesse kavandavad, et lihtsustada ja ühtlustada seda ülesannet.

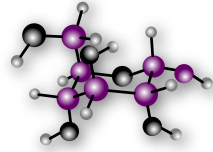
Raamatu esimese osa eesmärgiks on anda üldine ülevaade peamistest osalusdemokraatia ja kaasamise aspekte käsitlevatest teoreetilistest suundumustest, millest hilisem kaasamise temaatika on välja arenenud. Teine osa tutvustab teiste riikide kogemust huvirühmade kaasamisel ning kolmas osa tugineb läbiviidud küsitluse analüüsile ning käsitleb Eestis praegu kasutatavaid kaasamise protseduure ja väljakujunenud põhimõtteid erinevate huvirühmade kaasamisel õigusloome- ja poliitikakujundamise protsessi. Raamatu viimases osas antakse soovitusel kaasamisprotsesside paremaks läbiviimiseks ja ühtlustamiseks ning sõnastatakse ühised kaasamis põhimõtted.

Tänuõnad

Meie suur tänu kuulub Avatud Eesti Fondile projekti finantseerimise eest ja Mall Hellamile koostöö eest. Meie siiras tänu kuulub kõigile ministeeriumite ametnikele, Riigikogu liikmetele ja mittetulundusühendustele, kes võtsid vaevaks vastata kaasamise uuringu aluseks olnud küsimustikule.

Projekti meeskond tänab Mikko Lagerspetzi ja Daimar Liivi kasulike kommentaaride eest küsimustike ja raamatu viimistlemisel; Meril Ümarikku, Dagmar Tammet ja Liisa Tallinnat projekti tarbeks andmete kogumise, sisestamise ja töötlemise eest; Liis Krauti tema rõõmsameelsuse ja abi eest jooniste viimistlemisel; Vello Pettaid mitmekülgse abi eest; Helle Teerni praktiliste nõuannete eest mittetulundusühenduste valimi koostamisel. Peeter Eeki, Margus Sarapuud, Kadri Reinthali ja EMÜ esinduskogu liikmeid küsimustiku testimise ja kasulike kommentaaride eest küsimustiku viimistlemisel; Ingrid Palgit kasulike keelenõuannete ja Kristjan Kaljundit raamatu kujundamise eest. Samuti täname Riigikogu EKAK rakendamise toetusrühma liikmeid, ametnikke ja mittetulundusühenduste esindajaid, kes osalesid uuringu järelduste ja soovitude testimise seminaridel novembris 2004.a. Suur aitäh ka Tex Vertmannile, Ülo Siiveltile, Liia Hännile, Ivar Tallole, Karmen Vilmsile, Sten Hanssonile abi eest Eesti e-kaasamise soovitude viimistlemisel. Soovime eraldi tänada ka Elo Tuppsat ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi uuringus osalenud ettevõtlushuvisid esindavaid organisatsioone, kes lubasid oma ankeetvastused käesoleva uuringu läbiviijatele edastada.

Projekti meeskond tänab kõiki inimesi ja organisatsioone, kes aitasid kaasa projekti teostumisele. Suured tänuõnad meie peredele kogu toetuse ja positiivsuse süstimise eest.



1. KAASAMISE KONTSEPTSIOON

Kaasamise kontseptsioon lähtub eeldusest, et riigi tasandil otsuste tegemise ja õigusaktide ettevalmistamise protsessid ei toimu vaid poliitikute- ja ametnikekeskselt, vaid üha enam osalevad otsuste ja õigusaktide ettevalmistamises ka kodanikud ja huvirühmad. Seoses poliitiliste parteide tähtsuse langusega viimaste aastakümnete jooksul on erinevad huvirühmad saavutanud otsuste ja õigusaktide mõjutamisel märkimisväärset mõju (Thomas 1993, 219; Smith 1995,1) ning mida rohkem on ühiskonnas huvirühmi ja mida erinevamad need on, seda rohkem kasutatakse ka erinevaid vahendeid ja vorme kaasamiseks ja osalemiseks (Hughes 1994, viidatud Casey 1998, 60). Kaasamise põhialuseks on luua aruteluforum erinevatele ja omavahel võistlevatele huvidele ja prioriteetidele ning saavutada kokkuvõttes huvirühmade tasakaalustatud kokkulepe otsuse või õigusakti osas (Catt ja Murphy 2003, 408). Praeguseks on võimalikult laiaulatuslik ja tõhus kaasamine muutunud juba poliitikate kujundamise eelduseks (Bishop ja Davis 2001).

1.1. Kaasamise alused

Demokraatlikku süsteemi ei saa luua ega pikemaajaliselt säilitada, kui paljude inimeste või eeldatavasti suurema osa elanikkonna huvisid ei ole arvesse võetud (Rueschemeyer 1998, 10). Otsustusprotsessidesse kaasamine on teorias käsitlemist leidnud mitmete erinevate distsipliinide – politoloogia, avaliku halduse, sotsioloogia ja majanduseteaduse – poolt. Kaasamise, sh konsulteerimise ja osaluse ideid ja alustõdesid sisaldavad endas nii demokraatia erinevad teooriad, nii ‘valitsemise’ kui ka osalusdemokraatia põhimõtteid ühiskonnakorralduses esile tõstvad (nt pluralistliku või korporatistliku ühiskonnakorralduse) käsitlused. Järgnevalt tuuakse välja, milline roll on kaasamisel erinevates valitsemise teooriates – osalusdemokraatia teoorias, pluralistliku ja korporatiivse valitsemise mudelites, ‘valitsemise’ kontseptsioonis.

1.1.1. Osalusdemokraatia

Osalusdemokraatia temaatika on kerkinud päevakorda viimastel aastakümnetel (Pateman 1970, Almond *et al.* 1996, 75) peamiselt seoses probleemidega nagu esindusdemokraatia legitiimsus ja inimeste võõrandumine riigi valitsemisest, mis väljenduvad näiteks madalas valimisaktiivsuses või nõrgas sidemes rahva ja nende valitud esindajate vahel. Esindusdemokraatia, mis on levituim valitsemise vorm kaasaegsetes demokraatlikes ühiskondades, ei suuda kõiki neid probleeme lahendada. Tihti nähakse ühe lahendusena arenenud kodanikuühiskonda ja n-ö rohujuuresandil organiseerumist (Eesti inimarengu aruanne 1999), kus toimub inimeste esmane poliitiline sotsialiseerumine, ühishuvide selgitamine ja probleemide sõnastamine ning ühiskonna liikmetele poliitilise osaluse võimaluste pakkumine, mis kompenseeriks esindusdemokraatia institutsioonide kaugust. Võõrandumise ohu vältimiseks tuleks käsitada demokraatiat pigem kui ühiskonnaliikmete pidevat dialoogi, mitte kui lihtsalt protseduuri, mis aeg-ajalt võimaldab poliitilisi eliite vahetada (Lagerspetz 2000) ja kasutada ära ka olemasolevaid kaasamise mehhanisme (Hindess 2001).

Demokraatia tunnustatud uurija Birchi järgi on kõige olulisemaks otsustusprotsessis osalemise viisiks valimas käimine, ehkki võimalusi on ta kategoriseerinud tunduvalt rohkem (vt kiil 1.1).

OTSUSTUSPROTSESSIS OSALEMISE VIISID:

- kohalikel või üle-riigilistel valimistel hääletamas käimine;
- osalemine referendumitel;
- häälte kogumine või mõnel muul viisil osavõtt valimiskampaaniast;
- aktiivne osalemine poliitilises parteis;
- aktiivne osalemine survegrupis;
- osalemine poliitilistes meeleavaldustes, poliitiliste eesmärkidega töötajate streikides ja teistes samalaadsetes tegevustes, mille eesmärgiks on avaliku poliitika muutmine;
- kodanikukohustuste mittetäitmine erinevatel viisidel;
- osalemine valitsust nõustavates komisjonides;
- osalemine tarbijate ühendustes;
- klientide osalemine sotsiaalpoliitikate elluviimises;
- erinevad tegevused kohalikul tasandil, nagu näiteks osalemine kohalikes korteriühistustes, keskkonnaorganisatsioonides jms.

Allikas: Birch 1993, 81

Valimistel osalemist on ka mitmed teised demokraatia teoreetikud pidanud esmaseks ja peamiseks demokraatia vahendiks, ehkki osaluspõhimõtetest lähtuvalt ei ole see kõige tõhusam viis osalemiseks (Verba *et al.* 1978, 47). See on pigem miinimum, mida demokraatlik süsteem peab oma kodanikele pakkuma. Tänapäeval on osalemine omandanud laiema tähenduse ning osalemine poliitikate kujundamises ja otsustusprotsessides ei toimu ainult valimiste ajal, sest nii gruppide kui üksikisikute jaoks võib valimistevaheline periood olla palju olulisem ja tõhusam aeg poliitiliste otsuste ja õigusloome mõjutamiseks. Nendele argumentidele leiab kinnitust Dahli uurimustest demokraatia eksisteerimise võimaluste kohta kaasaegsetes ühiskondades. Tema sõnastanud ideaalse demokraatia toimimiseks vajalikud tingimused (vt kiil 1.2) viitavad juba palju otsesemalt eeldusele, et demokraatia ei ole vaid ühepoolne protsess, vaid kodanikud ja huvirühmad soovivad ka ise aktiivselt osaleda otsuste tegemises ja mõjutada õigusloomet. Siinkohal on Dahli arvates väga oluline, millised tingimused selles protsessis peaksid huvirühmadele olema kindlustatud ning tähelepanu tuleb pöörata ka järgmistele asjaoludele:

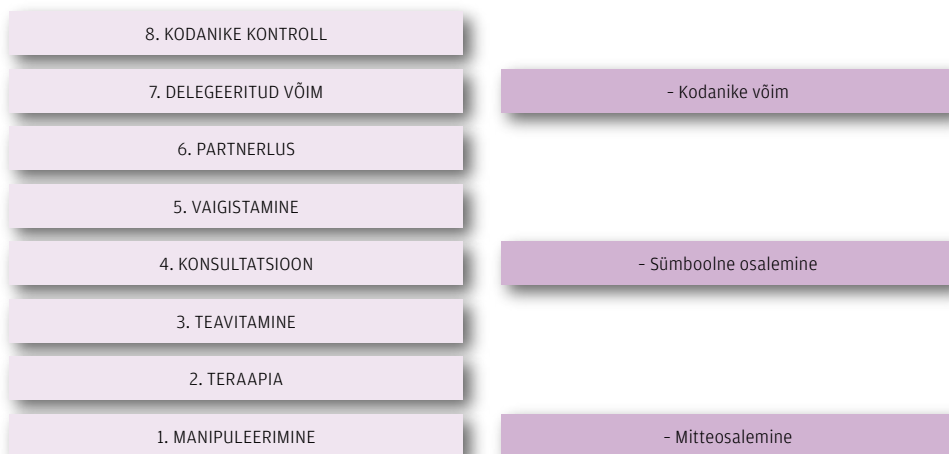
- KUIDAS selline osalemine TOIMIB;
- MIDA see osalejatele PAKUB;
- KUIDAS inimesed protsessi HINDAVAD?

Tõhus osalemine eeldab alati ka riigipoolset soovi seda soodustada ja inimesi kaasata. Juba 1969. a Arnsteini poolt sõnastatud kodanike osaluse astmestiku kohaselt on kodanike kontroll otsuste tegemise ja võimu teostamise üle alles kaheksas ja kõige viimane aste osalemise 'redeliil' (vt joonis 1.1). Alumiste astmete puhul on riigil suurel määral võimalik osalust suunata ja sellega manipuleerida ning alates 4. astmest (teavitamine, konsulteerimine ja vaigistamine) saab rääkida mingil määral kaasamisest: kodanikke kuulatakse ja neid teavitatakse poliitikate planeerimisest ja elluviimisest, kuid ei ole mingit garantiid, et kodanikke ka kuulda võetakse ja nende seisukohtadega arvestatakse. Alles alates 6. astmest toimub kodanike ja riigi vaheline partnerlussuhe ning kahel viimasel astmel (delegeeritud võim ja kodanike kontroll) saavad kodanikud, kellel tavapäraselt puudub ligipääs võimule, otsustamisel ja juhtimisel enamuseks, kelle arvamus on otsustava tähtsusega. Arnstein lähtub aga oma käsitluses kodanike ja huvirühmade seisukohast ning seega sisaldab tema käsitlus ka teatavat hinnangut selle kohta, et kõik kaasamise tasemed ei ole 'päris' kaasamine (Bishop ja Davies 2001). Arnstein seab seega eesmärgiks võimalikult suure võimu saavutamise, kuid reaalsuses tavaliselt nii kõrgele osalemise astmele

TINGIMUSED IDEAALSE DEMOKRAATIA TOIMIMISEKS:

- **Häälte võrdsus** - kõikide kodanike hääled peavad olema võrdse kaaluga.
- **Efekttiivne osalemine** - kogu kollektiivse otsustusprotsessi vältel (sh teemade päevakorda võtmisel) peab kõigil kodanikel olema adekvaatne ja võrdne võimalus väljendada oma eelistusi seoses soovitava lõpptulemusega.
- **'Valgustatud' teadmine** - aja jooksul, mis on antud otsuseni jõudmiseks, peab kõigil kodanikel olema adekvaatne ja võrdne võimalus jõudmaks isikliku hinnangu kaudu nende arvates kõige parema lõppotsuseni.
- **Lõplik kontroll päevakorra üle** - kodanikel peab olema ainupädevus ise otsustada, milliseid teemasid ja probleeme ühiselt arutatakse ja neile lahendusi otsitakse (keegi teine ei saa otsustada selle üle, kas mõnedes küsimustes on rahval otsustamisõigust või mitte).
- **Hõlmatus** - rahva hulka peaks olema arvatud praktiliselt kõik riigi elanikud, kes on selle riigi seadusandluse subjektid.

Allikas: Dahl 1989, 108-115

Joonis 1.1. Kodanike osalemise 8 tasandit

Allikas: Arnstein 1969

siiski ei jõuta, riigid kaasavad kodanikke madalamatel tasemetel. Käesolevas uuringus käsitletaksegi peamiselt riigi poolt pakutavaid kaasamise vorme ühiskonnas ja nende vormide kasutamist ega analüüsita sügavuti võimu ümberjaotumise võimalusi, näiteks kodanike kontrolli ning delegeeritud võimu aspekte. Sellise hinnangu esitamine nõuaks teist uurimusprojekti.¹

Kodanike otseseks kaasamiseks, mis Arnsteini redelil võiks paigutada kodanike võimu tasandile, otsuste tegemisse esindusdemokraatia piirides, on võimalik kasutada rahvahääletusi, kus iga inimene saab väljendada oma seisukohta ja niimoodi osaleda lõpptähtsuse

1 – Arnsteini kodanikuosaluse astmestiku mudelit on Eesti kodanikeühiskonna osalemise võimaluste kontekstis varem käsitletud eesmärgiga analüüsida tegutsemise ulatust, mida kodanikualgatusele lubatakse (vt Rikmann 2001, 65-73).

tegemisel. Rahvahääletuse eesmärk on riigi poliitika tähtsaimate otsuste usalduslikkuse saavutamine ja neile suurema legitiimsuse garanteerimine kui seda annaks parlamendi otsus. Kuna rahvahääletuste korraldamine on aga suhteliselt kallis ja aeganõudev viis pidevalt riigi kodanikkonnaga konsulteerimiseks, siis igapäevaelu puudutavates väiksemolulistest küsimustes referendumeid korraldada ei ole mõttekas. Ka ise valitsemise maksimaalne intensiivsus, kus kodanik tahab ise kõikide otsuste tegemisel osaleda, nagu seda võib täheldada heroiliste revolutsiooniliste pingete perioodidel, saab kesta ainult lühikest aega ning pikaajaliselt seda teostada ei ole võimalik (Sartori 1987, 64-67). Referendumite korraldamise peamine probleem on selles, et kodanikud kaasatakse otsuse langetamisse, kuid puudu jääb kollektiivsest nõupidamisest, erinevate huvide vastandamisest ning selle kaudu kompromisside ja alternatiivide väljaselgitamisest. Seevastu osalemine ja omavaheiline arvamuste vahetamine sunnivad inimesi lähtuma mitte ainult oma vajadustest, vaid nägema kaugeleulatuvat ühist huvi (McLavery 2001). Referendumitel osalemine (samuti nagu nt hääletamas käimine, mis on demokraatliku osalemise traditsiooniline vorm) ei aita kaasa sellele, et osalejad üksteise seisukohtadest isegi teadlikud oleksid, rääkimata laialdasest diskussioonist ning teiste argumentide analüüsimisest. Seega on riigi jaoks ratsionaalsem poliitikakujundamise protsessi jooksul pidevalt suhelda kodanike gruppidega.

Kaasamine eeldab poolte üksteise usaldamist, teatavaid ressursse, oskusi ning soovi neid kasutada. Samuti peavad ühiskonnas olemas olema valmisolek ja võimalused osalemiseks n-ö sotsiaalne kapital - ühiskondlikud suhted ja sidemed inimeste vahel ning sotsiaalsed (vabatahtlikud) võrgustikud, millel põhinev ühiskond on modernse ühiskonna peamine suhtlus-, koostöö- ja vahetuskeskkond (Ruutsoo 2001, 251-260). Grupe on ühiskonnas aga väga palju ja väga erinevaid ning ka nende tegutsemise eesmärgid on tihti vastandlikud. Kõigi gruppide huviks ei ole poliitika ja otsuste mõjutamine, kuid mõned on just sel eesmärgil koondunud. Riigi ülesandeks selliste gruppidega suhtlemisel on tuvastada nende esinduslikkus ja pädevus ning valida välja grupid, kellega poliitikakujundamise protsessis konsulteerida, sest kuna valitsuste ees seisavad järjest keerulisemad ja spetsiifilisemad teadmisi nõudvad probleemid, siis vajatakse tihti selliste probleemide lahendamiseks kompetentsi väljastpoolt valitsust. Seepärast kaasataksegi otsuste tegemisse ja poliitika kujundamisse ka eksperte ja erinevate valdkondadega tegelevaid grupe väljastpoolt valitsusinstituutsioone.

Väga oluline on, millist ühiskondlikku kaasamise vormi riigis peamiselt kasutatakse – avatud pluralistlikku või kindlaksmääratud huvirühmade ringiga neokorporatistlikku süsteemi, sest sellest sõltub tihti erinevate gruppide olemasolu ja mitmekesisus ühiskonnas (Casey 1998, 12-17). Osalusdemokraatia põhimõtetest lähtudes on osalemise võimalused nende kahe süsteemi puhul erinevad: neokorporatistliku süsteemi põhiohk on sellel, et erinevate gruppide huvid kajastuksid lõppotsustes samal ajal kui pluralistlik süsteem rõhutab rohkem osalust kui sellist. Järgnevalt antakse ülevaade nende kahe vormi põhilistest joontest.

1.1.2. Pluralistlik vs. korporatistlik kaasamine

Pluralistlik süsteem lähtub põhimõttest, et ühiskonnas on lugematu arv erinevate huvidega grupe, kes omavahel võistlevad ning püüavad mõjutada otsuste tegemist ning lähtuvad pigem oma kitsast kui üldisest huvist. **Pluralismi** peamiseks tunnuseks ongi eeldus, et kõik ühiskonna osad on võimelised poliitikat ja otsuste tegemist mõjutama, eriti veel siis, kui nad on formaalselt organiseerunud (Held 1987, Hirst 1990, 1994). Kindlat mudelit, mille alusel riik neid grupe kaasaks, ei eksisteeri, sest poliitikad kujundatakse gruppidevaheliste kompromisside tulemusena ning riigi peamine roll on vahendada gruppidevahelisi vaidlusi. Kõik otsused ja seadused peaksid seega valmima gruppide omavaheliste vaidluste tulemusena, kus riik on vaid vahendajaks.

Pluralismi suhtes on tehtud kriitikat just sellepärast, et käsitlus võrdselt jagunevast võimust ning erinevatest huvidest on liiga lihtsustatud arvestades reaalselt toimuva võimu ja ressursside jaotamise keerukust. Tegelikult on igas ühiskonnas nii majanduslikud ressurssid kui grupi liikmete oskused ja teadmised, informatsioon ja ekspertiis, mida grupp valdab, gruppide vahel jagunenud ebavõrdselt ning vähem ressurse omavatel gruppidel pole seega võrdseid võimalusi otsuste tegemist mõjutada (Wendling 1997, 161-180). Valitsus eelistab suhelda hästi organiseeritud tugevate gruppidega, kelle tegutsemist on võimalik ette ennustada (Smith 1990, 309) ning kõige rohkem on mõjujõudu sellistel ühiskondlikel gruppidel, kellel on ametnike ja poliitikutega pidevad ja privaatsed suhted. Sellises suhtes on mõlemal poolel oma kontrollimehhanismid ja pooled teataval määral sõltuvad üksteisest, sest kummalgi on ressurss (näiteks finantse või informatsiooni), millest teine pool on huvitatud ja mis on talle vajalikud. Avalikust jõukatsumisest pole kumbki pool huvitatud, sest see kahjustaks mõlema pikaajalisi huve. Hoolimata aga omavahelisest võistlemisest mõju saavutamise ja ressursside omandamise nimel peab huvirühmade vahel siiski olema ka konsensus - teatud ühised väärtused ja reeglid, millest kinni peetakse (vt nt Roelofs 1998, 5-30; Besch ja Minson 2000, 1446-1462, Eisenstadt 1998, 216), vähemalt sellistes valdkondades nagu tolerantsus teiste suhtes ja teiste õiguste austamine.

Spetsiifilistes valdkondades on huvirühmadel kergem osaleda, sest valitsus vajab paratamatult n-õ spetsiifilist informatsiooni, mida ta ise ei valda, aga mille puhul aitab selle valdkonnaga tegelevate gruppide kaasamine. Sellise osalemise puhul on muidugi oht, et ei kaasata kõiki valdkonna gruppe vaid ainult üht osa neist, samal ajal kui üldistes küsimustes, mis puudutavat laiemalt kogu ühiskonda, ei osata kedagi otseselt kaasata.

Teiseks Euroopas pärast II maailmasõda väga laialt levinud kaasamise mudeliks on **neokorporatism**. Varasema korporatistliku süsteemi – riikliku korporatismi – all peetakse tavaliselt silmas autoritaarseid riike (nt Mussolini-aegne Itaalia, sarnaseid korporatistliku valitsemisjoontega süsteeme oli samal ajal Euroopas teisigi, sh ka Eesti) ning seetõttu on pärast II maailmasõda hakatud rääkima pigem neokorporatismist või demokraatlikust korporatismist või ühiskondlikust korporatismist (Lepa 1999; Casey 1998, 15). Neokorporatism erinevalt pluralismist eeldab kontsentreeritud ja kontrollitud huvide esindamist ning institutsionaliseeritud kaasamist poliitilike kujundamise (Schmitter 1974, 13; Panitch 1980, 173). Korporatistliku kaasamismudeli, mis väljendub tavaliselt sotsiaaldialoogi² kujul, peamiseks eesmärgiks on kokkuleppe ja konsensuse saavutamine ning seda võib pidada kõige institutsionaliseeritumaks kaasamise mudeliks. Sotsiaaldialoog on osalusdemokraatia vahend ning riigi tasandil on selle eesmärgiks muuta töö- ja sotsiaalpoliitikat puudutavad otsused kvaliteetseks, kaasates otsustusprotsessi tööturupartnerid (Seeder 2004, 92). Korporatiivse ühiskonnateooria kohaselt osalevad kodanikud ühiskonnaelus ja riigi juhtimises korporatsioonide ehk organisatsioonide ja ettevõtete kaudu. Korporatiivse mudeli abil on ühiskonda kergem juhtida, ühiskond muutub sotsiaalselt stabiilsemaks. Samas võib sotsiaaldialoogi liigne organiseeritus põhjustada huvirühmade liikmete aktiivsuse vähenemist, eriti siis, kui dialoogi institutsioonid tekiavad varem kui dialoog ise.

Sotsiaaldialoogil on mitmeid erinevaid vorme, need on riigiti ja regiooni erinevad ning jätkuvalt arenevad. Samuti on sotsiaaldialoogi vormid riikides erinevad sõltuvalt teemadest. Valitsused konsulteerivad ametiühingute ja tööandjatega nii informaalset kui selleks ettenähtud ametlike institutsioonide kaudu. Mitmetes riikides on formaalsed sotsiaaldialoogi organid n-õ sotsiaalmajandusnõukogud, mis koosnevad tööandjate, -võtjate

2 – ILO definitsiooni kohaselt hõlmab sotsiaaldialoog igat liiki läbirääkimisi, konsultatsioone või ka lihtsalt infovahetust töövõtjate ja tööandjate organisatsioonide ning valitsuse esindajate vahel või seas ühist huvi pakkuvatel teemadel, mis on seotud majandus- ja sotsiaalpoliitikaga (Arrigo ja Casale 2003, 214-216).

ja valitsuste esindajatest. Enamasti konsulteerivad need valitsust erinevates töö-, sotsiaal- ja majanduspoliitika küsimustes. Prantsusmaal on selline organ alates 1947. aastast, Hollandis 1950. aastast. Saksamaal ja Skandinaavia riikides sellist organit ei ole, kuid konsulteerimine toimub informaalset ja teiste komisjonide kaudu (Boeri *et al.* 2001, 184). Ka Eestis on loodud sotsiaalmajandusnõukogu.

Sotsiaaldialoogi toimumise eeltingimused on (Arrigo ja Casale 2003, 214-216):

- tugevad, sõltumatud tööandjate ja töövõtjate ühendused, millel on tehniline võimsus ja juurdepääs olulisele sotsiaaldialoogis osalemist võimaldavale infole;
- poliitiline tahe ja pühendumus sotsiaaldialoogi pidamiseks kõikide osaliste poolt;
- põhiõiguste – ühinemisvabadus ja kollektiivsed läbirääkimised – austamine;
- sobiv institutsionaalne toetus.

Samas on korporatistliku mudeli peamiseks puuduseks ainult kindlate gruppide (vastavalt sotsiaaldialoogile peamiselt tööandjad ja –võtjad) kaasamine ning ainult nendega seotud teemade arutamine (Hunold 2001, 151-167). Alates 1990 aastatest ongi seni Lääne-Euroopas üsna laialt kasutuses olnud klassikalised neokorporatistlikud kaasamisvormid hakanud taanduma (vt nt OECD 1997, 217; 2002a, 69). Institutsionaliseeritud kaasamine nagu läbirääkimised riigi, tööandjate ja ametiühingute vahel on kaotanud suure osa oma keskest rollist, sest juurde on tulnud uusi teemasid, kaasamisvorme ja huvirühmi, mis ei mahu enam senise korporatistliku mudeli raamidesse ning järjest rohkem on hakatud rääkima kaasamisest, valitsemisest ja aktiivsest osalemisest. Pluralistlike põhimõtete võidukäiku toetavad ka mitmetes riikides väljatöötatud ühtsed kaasamisepõhimõtted, mis on avalikud ja kehtivad kõigile (vt ptk 2).

1.1.3. 'Valitsemine'

Kui politoloogias on kaasamisest rääkides põhinetud enamasti osalusdemokraatia teooriatel, siis avaliku halduse paradigmas on sarnase tähtsusega 1990ndate algusest pärinevad 'valitsemise' (governance) teooriad. 'Valitsemise' üks peamisi iseloomujooni on kasvav era- ja kolmanda sektori tähtsus ühiskonna asjade otsustamisel ja avalike teenuste pakkumisel (Kooiman 2003, Peters ja Pierre 2003, Rhodes 2000, Stoker 1998). Ühelt poolt on see tähendanud erasektoris levinud tööpõhimõtete ja juhtimisprintsipiide, nt lepingulise delegeerimise ja tulemusjuhtimise kandumist avalikku sektorisse, teisalt on 'valitsemine' toonud suurema avatuse, läbipaistvuse ja selgepiirilise vastutuse, mis iseenesest soosib kaasamise arengut. 'Valitsemise' lähenemise järgi on selged erinevused ja piirid avaliku-, era- ja kolmanda sektori vahel kadumas, erinevat vormi partnerlussuhted tihenevad ning tekivad erinevad poliitikavõrgustikud, mis ühendavad riigi ja kodanikuühiskonna (vt nt Mark, Rhodes ja Weller 2003, 191-210). Sellised võrgustikud ja tihe koostöö erinevate huvirühmade ning teiste ühiskonna liikmetega muudavad ühiskonna juhtimise üha keerulisemaks. Nagu Kooiman on öelnud, väljenduvad nüüd sotsiaalne mitmekesisus, dünaamilisus ja keerulisus eriti selgelt (Kooiman 2003, 99). Seega on riigi ja ühiskonna valitsemine 'valitsemise' ajal muutunud keerulisemaks kui ei kunagi varem. Paratamatult nõuab see koostöösuhete süstematiseerimist ja läbipaistvamaks muutmist, mida kaasamise põhimõtete kirjanemine ka kahtlemata teeb.

'Valitsemise' teooriate ühe osana on nähtud ka 'hea valitsemise' kontseptsiooni, mida on alates 1990ndate algusest levinud peamiselt Maailmapank, Ühendatud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO), Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ja Majandusliku Arengu ja Koostöö Organisatsioon (OECD). 'Hea valitsemise' mõiste viidi nende organisatsioonide poolt sisse selleks, et abisaavad valitsused suudaksid demokraatlikult ja selgeid reegleid omades arenguabi hallata. 'Head valitsemist' on seostatud mitmete põhimõtete, kolm kõige

sagedamini mainitud põhimõtet on avaliku sektori aruandekohustus avalikkuse ees, läbi-
paistvus ja tõhusus, ehkki on mainitud ka tuginemist osalusdemokraatiale ning kaasamist
(vt Maailmapanga, ÜRO, IMF, OECD kodulehekülgi). Maailmapank rõhutab üha rohkem
põhimõtteid, mis aitaksid korrupsiooni vältida. ÜRO harud on defineerinud head valitsemist
rõhutades inimõiguste aspekti ja suunanud oma tegevuse peamiselt arengumaade
(Aafrika ja Aasia riigid) valitsemiskorralduse mõjutamisele. IMF keskendub peamiselt
õigusriiklusele, mõjususele ja aruandekohustusele avalikus sektoris ning korrupsiooni-
vastasele võitlusele. Ka OECD vaatleb head valitsemist peamiselt arengumaade-keskselt,
seades prioriteediks õigusriikluse, avaliku sektori juhtimise läbipaistvuse, korrupsiooni-
vastase võitluse ja sõjakulutuste vähendamise. OECD on sidunud 'hea valitsemise' ka seadusloome
korraldusega, sealhulgas seadusloome kvaliteediga ning analüüsidele tugineva
otsustusprotsessiga.

Kontseptsiooni uurijad on jõudnud järeldusele, et 'hea valitsemine' on tänaseks saanud
samasuguseks osaks riikide valitsemise sõnavaras nagu demokraatia, rahu, õiglus ja
mitmed teised kontseptsioonid, mis viitavad ühistele väärtustele. 'Hea valitsemine' kui
kontseptsioon ei oma ei täna ega ka tulevikus kindlat, üheselt mõistetavat tähendust ja
on peamiselt poliitikas kasutatav metafoor, millele poogitakse külge erinevaid tähendusi
(Doornbos 2004), seega ei saa hea valitsemise ja kaasamise vahel kasutada võrdusmärki,
kuigi nende omavaheline sidumine ei ole ka kindlasti ka vale.

OECD uuringute kohaselt investeerivad riigid järjest enam poliitikadialoogi valitsuste ja
nende peamiste partnerite (nagu nt äriühingud, ametiühingud ja kodanikeühiskonna or-
ganisatsioonid) vahel. Järjest enam riike on hakanud kasutama aktiivset huvirühmade
ja kodanike kaasamist ning kuigi ei eksisteeri ühtset kaasamise vormi, mis sobiks igasse
olukorda ja igale riigile, soovivad valitsused poliitikaid kujundades järjest rohkem viia
need kooskõlla kodanike nägemusega ja saada kodanikelt ka rohkem infot, soovitusi ja
alternatiivseid lahendusi kui traditsioonilised poliitikakujundamise protsessid suudavad
seda pakkuda. Järgnevalt käsitlemegi kaasamise põhimõtteid ja erinevaid vorme ning
vahendeid. Samuti vaatleme, kuidas teised riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid on
kaasamisele lähenenud ja mida selles valdkonnas ära teinud.

1.2. Kaasamise raamistik ja põhimõtted

Olles vaadelnud mitmeid teoreetilisi käsitlusi kaasamise ja osalemise võimalustest ühis-
konnas võtame kaasamise põhimõtete ja riigivõimu poolt pakutavate vahendite analüü-
simisel aluseks raamistiku, mille põhjal kaasamine tänases ühiskonnas toimuda võiks.
Eelnevad käsitlused tõid välja mitmeid põhimõtteid, mida peaks järgima kaasamise kor-
raldamisel ja kuidas peaks protsessi läbi viima. Arnsteini kaasamise astmestik lähtus eel-
dusest, et eesmärgiks on võimalikult laia hulga elanikkonna otsene osalemine ja mõjuta-
mine ning ka võimu ümberjaotumine kodanike kontrolli tasandil. Selline rõhuasetus on
kahtlemata oluline osalemise ja mõjutamise võimaluste analüüsimisel, kuid käesolevas
uuringus ei leia käsitlemist mitte niivõrd kodanike võimu saavutamise eesmärk otsustus-
protsessides, kuivõrd siin analüüsimise põhimõtteid, miks peaks huvirühmi kaasama otsus-
te tegemisse ning pöörame tähelepanu rohkem võimalustele ja vahenditele, mille riik on
loonud kaasamise suurendamiseks ja vähem huvirühmade endi tegevusele. Eesmärgiks
on kaardistada ja analüüsida olemasolevaid võimalusi, mida valitsus ja parlament saavad
huvirühmadele pakkuda osalemiseks otsustusprotsessides ja õigusloomes.

1.2.1. Kaasamise raamistik

Kaasamine otsusetegemise protsessidesse on mahukas ja omab erinevaid vorme. Lähtudes peatüki alguses käsitletud teoreetilistest tasanditest ning erinevate kaasamisvormide põhimõtetest oleme aluseks võtnud n-ö kaasamise laiema raamistiku, mis koosneb kolmest komponendist ja mille alusel toimuvad huvirühmade informeerimine, nendega konsulteerimine ja nende osalemine otsusetegemise protsessides. Kaasamine on kui katus, mille alla informeerimine, konsulteerimine ja osalemine koonduvad. Need kolm kaasamise komponenti eristuvad üksteisest riigi ja huvirühmade suhtluse iseloomust lähtuvalt (vt joonis 1.2).

Joonis 1.2. Kaasamise raamistik



Selline jaotus on kõige selgemalt välja joonistunud erinevates OECD materjalides (OECD 2001b, 15-16; Vergez 2002). Informeerimine kujutab endast siinjuures ühepoolset suhet, kus riik teavitab huvirühmi oma tegevusest, aga tagasisidet huvirühmadelt ei oodata. Konsulteerimise puhul küsitakse huvirühmade seisukohti erinevates küsimustes, kuid siiski ei ole kindel, et nendega alati arvestatakse. Arnsteini osalemise 'redelist' lähtudes võib need kaks kaasamise raamistiku komponenti paigutada 3.-5. astmele. Osalemise puhul on võimalik rääkida aga ka juba huvirühmade omapoolsest initsiatiivist suhtlemise alustamiseks ning aktiivsete kahepoolsete suhete arendamiseks valitsuse või parlamendiga. Arnsteini redelil paigutub osalemine viimasele kolmele astmele ning väljendub viimasel astmel juba võimu ümberjaotumise võimaluses ja selles, et kodanikud omavad ühiskonnas otsuste tegemise üle kontrolli. Käesoleva uuringu piirides osalemist võimu ümberjaotamise kontekstis siiski ei käsitleta, vaid lähtutakse kahepoolse aktiivse suhte loomisest huvirühmade ja valitsuse või parlamendi vahel ühiskonna jaoks oluliste otsuste ja õigusaktide väljatöötamiseks omavahelises koostöös.

Informeerimine on esimeseks põhjalikumalt käsitletavaks kaasamise komponendiks. See on ühepoolne suhe, kus riik teavitab oma tegevustest ja otsustest, ent tagasisidet ei eeldata. Informeerimine on aga eelduseks, et saaks rääkida tõhusast kaasamisest ning teavitatud osalemisest. Kui huvirühmad ei ole võimalik enne poliitiliste otsuste langetamist saada teavet võimalikest otsusevariantidest ning neile ei ole teada, millistel alustel otsuseid langetatakse, puuduvad neil ka reaalsed võimalused efektiivselt mõjutamiseks ning seega on huvirühmade aktiivset panust ühiskonnas raske eeldada. Valitsus peab aga garanteerima, et väljastatav informatsioon oleks piisav, objektiivne, usaldusväärne, asjakohane ning kergesti arusaadav (PUMA 2001). Tõhusa informeerimise tingimused (vt nt Vergez 2002) on:

- kergesti ligipääsetav informatsioon;
- püsiv seaduste raamistik valitsuse informatsioonile ligipääsemiseks (vabadus teabele ligi pääseda, privaatsus, andmekaitse);
- kasutajasõbralike informatsiooniresursside arendamine (mitmekeelne, väike-seid kulutusi nõudev, kergesti leitav, kiire).

Konsulterimine on kahepoolne suhe, kus ühiskonna liikmed saavad arvamust avaldada ja ettepanekuid teha poliitikate ja kavandatavate seaduste kohta, kuid ainult selles ulatuses, kui palju nende käest küsitakse. Huvirühmadepoolset initsiatiivi ei ole, kuigi järjest enam sisaldavad konsultatsiooniprotsessid Euroopa riikides ka aktiivse osalemise aspekti. Konsultatsiooniprotsessid on kujundatud sotsiaalsete ja poliitiliste väärtuste ja institutsionaalsete traditsioonide raamistikus. Ühiskonna avatus ja kasutatavad korporatiivsed või pluralistlikud struktuurid on siinkohal väga olulised aspektid. Consulterimine on tõhus viis probleemi identifitseerimiseks, valitsuse sekkumisvajaduse hindamiseks ning seejärel parima tegevusplaani ja -vahendite valimiseks. Tõhusa konsulterimise tingimused (Vergez 2002) on:

- koostöö arendamine valitsuse ja kodanikeühenduste vahel;
- elanikkonnaga ühise keele leidmine;
- konsulterimise tulemuste kohta tagasiside ja edasise tegevuse kohta informatsiooni andmine;
- kindlakstegemine, kas on vaja seaduste raamistikku konsulterimiseks;
- kriteeriumite paikapnemine, mille järgi valitakse välja huvirühmad, kellega konsulteritakse.

Osalus väljendub riigi ja kodanike partnerluses. Valitsus küll teeb otsuseid, aga kodanikud saavad aktiivselt osaleda erinevate poliitikaalternatiivide vahel valikute tegemises, teha omapoolseid ettepanekuid ning algatada poliitikate kujundamise ja õigusloome protsesse (PUMA 2001). Oluline on ühiskonnaliikmete osalemine alates probleemide identifitseerimise etapist olemasoleva seadusandluse ja poliitikate hindamiseni. Tõhusa osaluse tingimused (Vergez 2002, täiendatud) on:

- partnerlussuhete arendamine,
- vastastikuse austuse ja mõistmise arendamine;
- reeglite loomine valitsuse- ja parlamendipoolse kaasamise jaoks;
- mittetulundussektori läbipaistvuse suurendamine;
- partnerluse jaoks vajaliku püsiva seadusteraamistiku loomine, mis sätestaks ka rakendusmehhanismid.

Kõik need kolm komponenti on omavahel tihedalt seotud ja kaks viimast sõltuvad suuresti esimesest, sest tõhus konsulterimine ja osalemine ei saa informeerimiseta toimida. Tõhusa konsulterimise ja osaluse eelduseks on teadlikkus sellest, mis täpselt toimub, sest kui huvirühmadele antav info on adekvaatne, on palju tõenäolisem, et probleemi üle tekkiv arutelu annab juhtidele kokkuvõttes häid ettepanekuid ning võib aidata mitmeidki probleeme lahendada. Mida enam ja paremini on kõik kolm komponenti ühes otsustusprotsessis esindatud, seda suuremahulisemast kaasamisest saame rääkida. Otsuste tege-

mine ei tohi küll olla tugevasti mõjutatud valitsusväliste huvirühmade poolt, kes lähtuvad mõjutamisel oma kitsast huvist ja mitte sellest, mis on ühiskonnale laiemalt kasulik, kuid samas ei tohi tekkida ka olukord, kus grupid, keda tehtavad otsused ja uued seadused otseselt puudutama hakkavad, ei saa enne otsuste vastuvõtmist üldse arvamust avaldada.

Seega peab tasakaalustatud kaasamine (OECD 2001b, 97) olema poliitike kujundamise ja otsustusprotsessi loomulik osa, mis aitab vältida ka hilisemaid probleeme. Kaasamine toimib kõige paremini siis, kui huvirühmad on rahul selle kaasamise astmega, mida nad saavad kasutada, st need, kes ei soovi aktiivselt osaleda, on rahul sellega, et nad saavad infot ning aegajalt nendega konsulteeritakse ja aktiivselt osaleda soovijad ka saavad aktiivselt osaleda.

Järgnevalt käsitleme põhjusi, miks peaks riik soovima kaasata kodanikke ja huvirühmi poliitike kujundamise ja otsuste tegemise protsessidesse, miks grupid soovivad osaleda, kuidas kaasamine toimub ja milliseid vahendeid ning vorme on võimalik valida. Samuti vaatleme kaasamisega seotud võimalikke ohte ning kaasamisprotsessi hindamist.

1.2.2. Miks kaasata?

Põhjusi, miks kaasata huvirühmi õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisesse, on mitmeid. Üldisemalt seisneb kaasamise vajalikkus selles, et kaasamine suurendab valitsuse vastutust, läbipaistvust ja avatust, tugevdab seeläbi kodanike usaldust riigi vastu ja õigussüsteemi tervikuna ning selle tulemusena suurendab lõppkokkuvõttes demokraatia ja poliitike kvaliteeti (OECD 2001b, 18-20). Konsulteerimist kui õigusaktide mõjude analüüsi ühte osa käsitlev OECD on erinevate uuringute pinnalt sõnastanud ka konkreetsemad põhjused, miks kaasamine aitab kaasa paremate ja kvaliteetsemate seaduste ja otsuste valmimisele:

- kaasamine toob juurde ja integreerib poliitikakujundamise protsessi ekspertiisi, seisukohti ja ideid alternatiivseteks lahendusteks nendelt, keda tehtav otsus või uus seadus otseselt puudutama hakkab;
- aitab otsuste tegijatel tasakaalustada erinevaid ja vastandlikke huve;
- aitab tuvastada uute poliitike ja seadustega kaasnevaid ettenägematuid ja mitte-soovitud mõjusid ja praktilisi probleeme;
- annab võimaluse valitsuse teostatud kulude ja tulude hindamise kvaliteedikontrolliks;
- aitab paremini tuvastada erinevates valitsusasutustes ettevalmistatud õigusaktide omavahelisi seoseid ja mõju (OECD 1995, 18).

Kodanikke võib kaasata ka protsessi enda pärast - diskussiooni arendamiseks, et kasutada otsuste tegemisel laia ja avalikku arutelu. Debati eesmärgiks on arusaadavate ja aktsepteeritavate argumentide esitamine; oskuste teiste väited ära kuulata, neisse austavalt suhtuda ja vastu vaielda ning jõuda lõpuks vaba diskussiooni käigus ratsionaalsele kõiki osapooli rahuldavale seisukohale (Habermas 2001, 39, Bohman 1998, 414).³ Kaasamine suurendab samuti vabatahtlikku nõustumist seadustega (OECD 2002a, 149), vähendades sanktsioonide rakendamise vajadust. Ideaalmudeli järgi peaksid kõik osapooled otsusega rahul olema just selle ratsionaalsusest tulenevalt (mitte tulenevalt kompromisside tegemisest või oma suuremate eesmärkide saavutamiseks teistele väiksemate järeleandmistest tegemisest). Eriti just inimeste väärtushinnanguid puudutavate otsuste tegemisel peaks osalema ka laiem elanikkond, sest otsuseid aktsepteeritakse vaid siis, kui nad langevad kokku kogukonna üldiste väärtushinnangutega. Poliitilistes protsessides ja valitsemises osalemise kaudu õpivad huvirühmad ka vastutama oma valikute ja otsuste eest.

3 – Sellist kaasamise vormi võib nimetada ka deliberatiivseks ehk nõupidamisdemokraatiaks, mille üheks põhiliseks teoreetikuks on Habermas.

Suurendades huvirühmade toetust seaduseelnõudele ja otsustele tugevdab kaasamine riigi suhteid kodanikega, parandab poliitikate kujundamist ja on hea valitsemise üks põhielementidest. Kaasamine õigusakti väljatöötamisse aitab suurendada otsuste kvaliteeti, avalikkuse usaldust valitsuse suhtes ja valitsuse legitiimsust (Catt ja Murphy 2003, 418), sest osalevate gruppide seas tekib jagatud omanikutunne seaduse või poliitika väljatöötamises osalemisest. Seega suureneb ka nõustumine ning kodanikud aktsepteerivad seadusi paremini (Argy ja Johnson 2003, 73). Kaasamine aitab suurendada kodanikkonna võimekust ning tugevdada ka esindusdemokraatia kvaliteeti, milles parlamendil on keskne roll. Samas võib saavutada ka täiesti vastupidise tulemuse, kui kodanikud leiavad, et nende püüdlusi olla informeeritud, saada tagasisidet ja aktiivselt osaleda ignoreeritakse, nende osalemisel ei ole mingit mõju otsustele või neid ei kuulata (PUMA 2001).

Kaasamisel peab aga alati olema kindel ja ühene **eesmärk**, mille alusel saab identifitseerida **huvirühma(d)** (nt kõik kodanikud, maaelanikkond, noored, ettevõtjad vms) ja valida sobivad kaasamise **vormid ja vahendid** (neid käsitleme edaspidi) (OECD 2001b, 40-45). Eesmärgi seadmisel ei tohi aga olla ka liialt ambitsioonikas, et mitte äratada alusetuid ootusi ja põhjustada hilisemat pettumust. Eesmärk, miks kaasamist hakatakse läbi viima, peab olema sõnastatud täpselt. Nt kas kaasamise tulemusena soovitakse:

- saavutada huvirühmade seas probleemi paremat mõistmist;
- saada abi ja nõu huvirühmadelt, et ette valmistada parem poliitika / seadus;
- koostada parem ressursside kasutamise strateegia;
- vältida probleeme hilisemas staadiumis;
- saavutada huvirühmade või laiemalt ühiskonna nõustumine seaduse või otsusega;
- saada kinnitust, et väljapakutud ettepanekud liiguvad õiges suunas;
- panna alus pikaajalisele huvirühmadega suhtlemisele;
- saada suurel hulgal, aga suhteliselt pinnapealset tagasisidet;
- saada detailseid, hästi läbitöötatud kommentaare ekspertidelt;
- saavutada lõppotsuse laiem aktsepteerimine;
- teha otsus?

Mitmetes riikides on rakendatud praktikat, kus seadusandlikul ja ka täidesaatval võimul on näiteks õigusaktide mõjude analüüsimiseks seaduseelnõude ettevalmistamisel kohustus välja selgitada eelnõu reguleerimisalasse kuuluvad huvigrupid, arutada eelnõud läbi paljude osapooltega ja küsida nende arvamust enne seaduse vastuvõtmist. Eelnõu reguleerimisalast tegutsevad huvirühmad oskavad tuua välja eelnõu kitsaskohad ja vähemusruppide esindajad saavad juba eelnõude valmimise ajal öelda välja oma arvamuse.

1.2.3. Miks osaleda?

Otsese demokraatia (kus iga indiviid ise osaleb otsuste tegemisel) ja esindusdemokraatia (mille puhul osaletakse valitud esindajate kaudu) kahe äärmuse põhiliseks erinevuseks on iga kodaniku pidev tegutsemine otsuste tegemise ja õigusloome protsesside mõjutamisel ning põhimõtteline vastuolu küsimuses, kas käsitada inimeste õigust osaleda otsuste tegemises kui nende isiklikku õigust osaleda siis, kui nad seda soovivad või pigem kui sotsiaalset kohustust.

Osalusdemokraatia jääb nende kahe äärmuse vahele ning teda on peetud kõige tõhusamaks demokraatia vormiks (vt nt OECD 2000). Barberi arvates muutuvad inimesed aktiivse osalemise kaudu egoistlikust indiviidist kodanikuks, kes lähtub ühisest hüvest (1984, 15-18). Selle käsitluse kohaselt osalevad inimesed koos otsuste tegemise protsessis tulenevalt nende sotsiaalsetest teadmistest ja haridusest. Nagu ka varasemad uuringud (Verba, Nie ja Kim 1978, 61-64) on näidanud, nõuavad tänapäeva paremini haritud ja informeeritud kodanikud valitsustelt rohkem infot valitsuse tegemiste ja otsuste kohta ning

soovivad rohkem ka kaasaráákimise ja sõnaõigust valitsuste tegemistes ja otsustes (OECD 2002a, 148). Barberi arvates on inimesed võimelised vastastikuseks tegutsemiseks ühise hüve nimel pigem ühiskondlike seisukohtade osalust soovivate institutsioonide olemasolu tõttu kui tulenevalt altruismist ja heast loomusest (1984, 117).

Huvirühmade otsene kasu osalemisest seisneb aga eelkõige nende võimaluses mõjutada lõppotsuseid ning oma huvide viimises riigi otsustustasandile on tihti peamine põhjus, miks soovitakse osaleda. Juhul kui huvirühmi kaasatakse vaid informeerimise ja konsulteerimise tasandil, peavad kõik osapooled sellest ka algusest peale ühtmoodi aru saama, et huvirühmad ei eeldaks, et nende arvamused alati lõppotsuses kajastuvad ning juhul kui need lõppotsuses ei kajastu, ei kaotaks huvi osalemise vastu tulevikus. Samal ajal ei saa aga kaasatud gruppidele anda ka liiga palju otsustusõigust, sest õigustloovate aktide ja otsuste vastuvõtmise õigust ei saa delegeerida valitsusest väljapoole st mittevalitud organitele.

Lõppotsusele jõudmine koostöös erinevate huvirühmadega on tihti pingeline. Tihti juhtub, et mida raskemad on läbirääkimised nii riigi ja huvirühmade kui ka huvirühmade endi vahel mingi poliitika valimiseks ning mida pingelisem on konsulteerimisprotsess, seda rohkem tunnetavad huvirühmad, et nende panus on olnud oluline konsensuse saavutamisel ja kõiki rahuldava tulemuse saamisel. Ja kokkuvõttes on nad mõjutanud poliitikate kujundamist.

Otsuste mõjutamisest vähem oluline ei ole ka huvirühmade mõju päevakorra algatamisele ja päevakorrapunktide üle otsustamisele. Sarnaselt Dahli poolt väljatoodud ideaalse demokraatia neljanda tingimusega (Dahl 1989, 108-115, vt kiil 1.2) peab Barber inimeste õigust ja võimalust ise ühise diskussiooni kaudu päevakorda seada üheks olulisemaks osalusedemokraatia tingimuseks, sest see, kelle poolt ning kuidas probleem või teema otsustamiseks seatakse, võib määrata otsuse tulemuse (Barber 1984). Mida rohkem saavad huvirühmad tõstatada küsimusi ja osaleda otsustamisprotsessis, seda legitiimsemad on valmivad otsused ja seadused ning inimestel on lihtsam neid tunnustada. Pealegi võivad inimesed, kui nad on aktiivselt kaasatud, aktsepteerida lõppotsust isegi siis, kui nemad isiklikult oleksid eelistanud mõnda teist lahendust.

1.2.4. Tõhusa kaasamise alused

Kaasamisprotsesside integreerimine poliitikate kujundamisse nõuab nii poliitikutelt kui ametnikelt pühendumist ja planeerimist juba varases staadiumis. See ei tähenda valitsuse või parlamendi otsustusõiguste vähendamist, vaid seda, et ka kodanike arvamust küsitakse, seda hinnatakse ning kuulatakse. Samal ajal peavad huvirühmad arendama oma võimekust ja oskusi kaasamisprotsessides tõhusaks osalemiseks.

Alati kui valitsus või parlament on otsustanud kaasata huvirühmi, peab kohe alguses paika panema osapoolte õigused ja kohustused ja kitsendused protsessile (kui need on olemas) ning põhjendama, millest need kitsendused tulenevad (ressurssidest, seadustest, poliitikast vms) (Commission 2000a, 9-11; 2002f, 24). Kuigi reeglid ei pruugi osalejatele meeldida, peavad nad siiski olema teadlikud kitsendustest enne osalusprotsessi algust et ei tekiks ekslikke või liialdatud ootusi. Täielik info selle kohta, kust leida lisainfot, kuidas toimub kommenteerimise protsess ja millised on otsuste tegemise järgmised etapid, peab olema kõigile kättesaadav.

Väga oluline on, kas huvirühmad võiksid osaleda ainult otsuste ja seaduseelnõude ettevalmistamisel (nendega konsulteeritakse) ning seega oleks ettepanekud otsuste tegijatele vaid nõuandva iseloomuga või peaks osaluse põhimõte kehtima ka otsuste vastuvõtmisel? Kas piisab konstruktiivse arutelu ellukutsumisest ja võimaldamisest, et diskussiooni

KAASAMISPROTSESSI OLULISED PÕHIMÕTTED:

- konsulteerimine peab olema paindlik
- informatsioon peab olema kättesaadav võimalikult varases staadiumis
- informatsioonile ligipääs peab olema seotud võimalikult madalate kuludega
- kaasamine peab olema laiaulatuslik ja tasakaalustatud
- dialoog huvirühmadega peab olema pidev ja struktureeritud
- kaasamisprotsess ise peab olema läbipaistev
- kaasamisprotsessi tuleb ja hinnata ja kontrollida
- kaasamine kui mõtteviis

Allikas: OECD 1997, 219-220, OECD 2002c

käigus tekkinud ettepanekuid ja lahendusvariante võiksid seadusandjad rakendada ka otsustes ja õigusloomes või peavad diskussiooni lõppjärgel olema seadusandlikule võimule siduvad? Kuidas sellist diskussiooni reaalselt läbi viia? Kas osalemise vajalikkust käsitletakse eelkõige kui võimalust inimeste muutmiseks paremateks kodanikeks või kui demokraatliku protsessi arendamiseks vajalikku tingimust (Mansbridge 1997)⁴? Kas soovitakse ka piirata osalemist või määratleda mingi tunnuse alusel need inimesed või grupid, kellel on õigus ja võimalus osaleda?

OECD on organisatsioon, kes on siiani kõige põhjalikumalt tegelenud kaasamistavade kaardistamisega erinevates riikides ja süsteemse lähenemisega ühtsete põhimõtete paikapanelisel ning sõnastanud kaasamisprotsessi olulised põhimõtted (OECD 1997, 219-220, OECD 2002c), mida peaks järgima, kui soovitakse kaasamisprotsessi lõpus saada tõhusat tulemust (vt kiil 1.3).

Kõige olulisem nende põhimõtete juures on see, et konsulteerimise kord peab olema piisavalt paindlik, et seda saaks kasutada erinevates olukordades (sh sisaldades nii ametliku kui mitteametliku konsulteerimise võimalusi, varasema ja hilisema staadiumi konsulteerimist, laia osalust ja ekspertide kasutamist fokuseeritud küsimuste puhul). Kaasamise läbiviijatel peab olema õigus otsustada, milliseid kaasamise vahendeid konkreetsel juhul kasutada. Miinimumstandardid peavad siiski olema olemas, et tagada protsessi järjepidevus ja usaldatavus. Püsivad osalusreeglid võimaldavad suuremal hulgal huvirühmadel õigel ajal kaasamisprotsessis osaleda. Kui on teada, et osa olulistest huvirühmadest on raskesti kättesaadavad, peab eriti pingutama, et kaasata ka selliseid grupe ja nende seisukohti ning arvamusi kuulda võtta. Suhtlemist huvirühmadega saab lihtsustada, kui informatsioonile ligipääs on seotud võimalikult madalate kuludega (nt kasutades mitmeid erinevaid suhtluskanaleid ning pöörates tähelepanu teksti arusaadavusele, probleemide selgitamisele jmt).

Konsulteerimine on seda tõhusam, mida varem on kättesaadavaks tehtud asjassepuutuv informatsioon ning antud huvirühmadele ka võimalus kaasa rääkida probleemide sõnastamisel ning alternatiivsete lahenduste valimisel. Kommenteerimiseks antud dokumendid peavad üheselt sõnastama poliitika eesmärgi ning võimalikult laia alternatiivsete lahenduste ringi, sest protsessi käigus võivad siis veel lisanduda lahendused, mida poliitikate kujundajad ise esialgu ei märganud.

⁴ Mansbridge käsitleb osalemise eesmärke nii kodanike kui riigi jaoks ning seisukohta, et kui inimesed muutuvad osaluse kaudu paremateks kodanikeks, siis kas seda "paremaks muutmist" on võimalik ka mõõta?

Selleks, et kaasamine oleks võimalikult laiaulatuslik ja tasakaalustatud, tuleb välistada oht, et konsulteerimine peegeldab väikese grupi organiseeritud, hästi finantseeritud oma ala ekspertide huve ning teiste arvamusi ei küsita (valitsus peaks kasutama ka proaktiivseid meetodeid laiemal huvirühmade ringi kaasamiseks). Pidev ja struktureeritud dialoog suure hulga huvirühmadega loob pikaajalises perspektiivis tõhusamad suhted ka pärast seda kui otsus või seadus on vastu võetud ning suurendab vastastikust usaldust ja kindlust. Kui kaasamist teostatakse juhuslikult ja harva, on seda raske säilitada efektiivsena, sest siis ei teki pidevaid töösuhteid ja koostööharjumust huvirühmadel ei omavahel ega ka riigiga.

Administratiivse avatuse seisukohalt peab ka kaasamisprotsess ise olema läbipaistev, sisaldades kõikide kaasatavate jaoks ühtseid ja mõistetavaid reegleid selle kohta, kuidas ja millal saab osaleda. Kaasamisprotsess on alati tõhusam, kui täpselt selgitatakse, milleks küsitud informatsiooni vajatakse, selgitatakse otsuste tegemise protsessi ja vastatakse kiiresti saadud kommentaaridele ja ettepanekutele. Võimalikult palju peaks saadud ettepanekuid ka arvestama ja alati põhjendama nende mittearvestamist. Eriti oluline on see juhul, kui kommentaaride küsimise kõrval muid kaasamisvahendeid (nt aktiivset dialoogi osalejatega) ei kasutata. Samuti tuleb investeerida kaasamise hindamis- ja järelvalveprotseduuridesse, sh ka uute (nt infotehnoloogiliste) vahendite kasutuselevõtu hindamisse.

Kaasamine on midagi enam kui vaid protseduuride jada, see on pigem mõtteviis. Harjumus kaasamist rakendada peab saama halduskultuuri osaks ning otsuste ja seaduste ettevalmistajad ja vastuvõtjad peavad ise olema veendunud kaasamise kasulikkuses. Loomulikult ei ole seda lihtne teha, sest kaasamisega seotud kulud on kohesed, aga kasu sellest ilmneb alles tulevikus. Kui aga kaasamise kultuuri tahetakse luua, peab sellel olema kõrgeim poliitiline toetus, millega peab kaasas käima ka kaasamist läbi viiva personali väljaõpetamine, kaasamise propageerimine ja vajalike ressursside eraldamine.

Valitsusel on kaasamise läbiviimisel palju abi aktiivsest kodanikeühiskonnast, kes on suuteline ka ise astuma konkreetseid samme, et lihtsustada ligipääsu informatsioonile ja osalemisele, tõsta teadlikkust, suurendada kodanike ühiskondlikku haritust ja oskusi, toetada kodanikeühiskonna organisatsioonide võimekuse parandamist ning osaleda valitsuse–kodanikeühiskonna vahelises dialoogis võrdse partnerina.

1.2.4.1. Kaasamisega seotud aeg

Väga oluline küsimus kaasamise puhul on ka “millal kaasata?”. Varases staadiumis huvirühmade kaasamine võib osutuda väga kasulikuks otsuste ja poliitike ettevalmistajatele lisainfo saamise ja oma teadmiste laiendamise aspektist, et nt näha ka probleemi neid külgi, mis esialgu varjatuks jäävad. Samal ajal on oht, et huvirühmad käsitlevad varases staadiumis olevaid otsuseid ja seaduseelnõusid, mis on veel väljakujunemata ja esialgsed ideed, kui midagi juba otsustatud ning see võib tekitada palju vastakaid seisukohti. See probleem on tihedalt seotud ühiskonna arengustaadiumiga – usalduse ja kaasamiskultuuri olemasoluga.

Teine ajaga seotud oluline aspekt on see, kui palju antakse huvirühmadele kaasamisprotsessis aega oma seisukohtade kujundamiseks ning ettepanekute esitamiseks? On selge, et aega tuleb anda piisavalt, kuid mis on piisav? Kui soovitakse saada asjalikku ja kasulikku tagasisidet ja ekspertiisi huvirühmadelt, peab neile andma ka aega oma seisukohtade kujundamiseks ja vormistamiseks. Nt Suurbritannias on konsulteerimiskoodeksis kehtestatud 12-nädala nõue kõikidele konsulteerimisprotsessidele (vt pkt 2.2). Tihti on aga reaalses elus tähtjad lühemad.

1.2.4.2. Ettepanekute kadumine “musta auku”

Üks olulisemaid tingimusi kodanike kaasamisel otsuste tegemisse ja õigusloomesse on see, et kodanikelt lähtunud informatsioon ja ettepanekud ei tohi kaduda “musta auku” (Stewart 2003). See tingimus kehtib alati, sest ükskõik, kas otsuste tegijad arvestavad kodanike ettepanekuid ja arutelude tulemusena tehtud järeldusi või lükkavad need tagasi, peavad nad alati andma kodanikele tagasisidet. Kui inimesed teavad, et eksisteerivad võimalused efektiivseks osalemiseks otsuste tegemises ja õigusloomes, siis usuvad nad palju tõenäolisemalt osaluse mõttekusse ja on ka ise altimad osalema. Sel juhul peavad inimesed nägema ka seda, et juhul kui ühiste otsuste tulemused ei ole otsuste täideviijale siduvad, siis peaks valitsus või seadusandlik võim tehtud ettepanekuid vähemalt osaliselt kindlasti arvestatama või põhjendama nende mitteamestamist.

Konsulteerimine ilma kodanikele selle kohta tagasisidet andmata, kuidas nende poolt antud informatsiooni ja ettepanekuid kasutati ja millist mõju need otsuste tegemisele omasid, on tõenäolisim viis kaotada kodanike usaldus valitsuse vastu ning nende soov seadusloomes ja otsuste tegemises ka edaspidi kaasa rääkida.

Kommentaarid ja ettepanekud tuleb alati kokku koguda ja avalikustada, neid analüüsida, neile vastata ja põhjendada ning hea oleks, kui neist tehtaks ka kokkuvõtted. Need põhimõtted tuleks paika panna kohe protsessi alguses, et vältida hilisemaid probleeme ning neist põhimõtetest tuleks lähtuda kogu protsessi jooksul.

1.2.4.3. Huvirühmade väljaselgitamine

Alati ei ole huvirühmade tuvastamine lihtne. Kõigepealt tuleks selgeks teha, kas soovitakse kaasata kindlaid huvirühmi, laiemat avalikkust, üksikuid kodanikke vms (OECD 2001b, 42-43). Otsused selle kohta, milliseid huvirühmi igal konkreetsel juhul kaasata ja milliseid mitte, tuleks teha juhtumipõhiselt, kuid siiski lähtudes üldiselt mõistetavatest kriteeriumitest (Catt ja Murphy 2003, 410). Mõne teema puhul tuleb kindlaks teha, millised on need huvirühmad, keda antud valdkond kõige otsesemalt puudutab ning seejärel kutsuda neid osalema otsustetegemises või seaduseelnõu ettevalmistamises. Huvirühmade valimisel on vajalik kaaluda, kelle teadmisi hinnatakse ning teema, millest tahetakse rääkida, määrab tihti ära selle, kellega rääkimisest ollakse huvitatud (nt väga spetsiifiliste valdkondade puhul saavad vajalikku teavet tihti anda vaid teadlased ja selle valdkonna professionaalid) (OECD 2003a, 81). Samuti võib juhtuda vastupidi - tihti määrab kaasamisvahendite valik suuresti ära huvirühmade ringi, keda kaasatakse (olenevalt nt huvirühmade ligipääsust neile vahenditele ja oskusest neid kasutada).

Ametnikud ja poliitikud on tihti need, kes peavad otsustama, keda kaasata ja keda mitte ning seega langeb neile ka suur vastutus, et vältida liiga suurt või liiga väikest kaasamist (Bishop ja Davis 2001). Suure arvu ja erinevate huvidega huvirühmade kaasamist on keerulisem ellu viia, kuid tulemusena saadud otsus või seadus baseerub suuremal konsensusel. Väiksemaid ja spetsiifilisi (fookus)grupe on lihtsam kasutada konkreetselt määratletud teemade puhul, kus isegi kui huvirühmasid on palju, on need (kergesti) määratletavad ja seetõttu kergemini ligipäätavad. Kui defineerida aga oluliste küsimuste ringi mingi probleemi puhul liiga kitsalt, on oht, et välja jäävad mõned huvirühmad ja eksperdid, kelle teadmisi just vaja oleks. Omades juba mingit kindalt huvirühmade ringi, kellega ollakse harjunud suhtlema, keda teatakse ja kellega omatakse häid sidemeid, usaldust ja koostööd, saab nende kaudu suurendada ka kaasatavate ringi kutsudes nende kaudu ka uusi huvirühmi osalema. Osalusvõimalustest saab teavitada ka avalikult.

Tavapäraselt jäetakse huvirühmade valik järgalt defineerimata. Samas leidub ka näiteid, kus organisatsioonid, kes on õigustatud osalema, on kindlalt määratletud. Näiteks Euroopa Liidu puhul peavad organisatsioonid alaliselt töötama Euroopa Liidu tasandil; võimaldama otsest ligipääsu oma liikmetele ja seega ka kiirele ja konstruktiivsele konsulteerimisele; esindama Euroopas üldiselt tunnustatud vaateid; omama ka allorganisatsioone või organisatsiooni osasid, mis on tunnustatud liikmesriikide tasandil ning on konkreetsete huvide esindajad; omama liikmesorganisatsioone enamikes EL riikides; omama mandaati tegutseda ja esindada organisatsiooni Euroopa tasandil; olema sõltumatud ja läbipaistvad jms (ESC 2002).

Mitmed uuringud on näidanud, et isegi kui kõigil kodanikel on formaalselt ühesugune õigus osaleda, siis kõrgemal sotsiaalsel ja majanduslikul positsioonil olevad inimesed ning/või mõnda ühiskondlikku gruppi kuuluvad inimesed on rohkem huvitatud osalemise võimalustest nii õigusloomes kui otsuste tegemises (Verba, Nie ja Kim 1978, 61-64). Seega, kui suur osa ühiskonna aktiivsusest baseerub gruppidel, siis need inimesed, kes ei kuulu gruppidesse, on osalemisel tõenäoliselt vähem aktiivsed isegi siis, kui individuaalsel tasandil on neil olemas nii motivatsioon kui ka ressursid osalemiseks ja vastupidi. Seega organiseeruvad vähemkindlustatud inimesed vähem ja nende kaasamiseks peavad valitsused tegema erisamme ning nendeni jõudmiseks kasutama erivahendeid. Üldjoontes lasub n-õ lõppvastutus, et koondada kõik olulised huvid ning leida tasakaal tekkivate huvikonfliktide vahel, ikkagi ametnikul või poliitikul, st otsusetegijal.

1.2.5. Kaasamisprotsessi hindamine

Et kohandada uute nõuete ja poliitikate kujundamise protsessi muutuvate tingimustega vajavad valitsused vahendeid, informatsiooni ja võimekust, hindamaks oma tegevust kaasamisprotsesside ellurakendamises. Hindamise kaudu saab valitsus süsteemselt analüüsida kogu protsessi eesmärke, planeerimist, valitud vahendeid ja tagasisidet, et selle tulemuse-na tõhusamalt kavandada järgmist kaasamisprotsessi. Oluline on planeerida kaasamisprotsesside hindamine tegevuste sisse juba varakult, arendada välja lihtne hindamismeetod, sõnastada kriteeriumid, mida hindama hakatakse ning panna paika kvaliteedistandardid, mille suhtes edukust hindama hakatakse (Caddy 2003). Hindamist võib läbi viia valitsus ise, seda võivad aga teha ka sõltumatud eksperdid. Mõnedes riikides (nt Suurbritannia) viivad hindamisi läbi ka parlamendikomisjonid. Valitsus võib suhete tugevdamise eesmärgil paluda ka kodanikel või nende ühendustel hinnata valitsuse tegevusi, et saada olulist infot otse sihtrühmadelt valitsuse jõupingutuste kohta (OECD 2001b, 65-66, 88, PUMA 2001).

Hindamisprotsessi jooksul on oluline (OECD 2001b, 47-48):

- Vaadata üle esialgsed eesmärgid – millise ulatuseni said need täidetud?
- Kui esialgsed eesmärgid ei täitunud, siis miks? Kas oleks midagi pidanud tegema teisiti või olid eesmärgid algusest peale ebarealistlikud?
- Mis liiki osalemist esines kõige rohkem ja kelle poolt?
- Millised olid kaasamise läbiviimisega seotud kulud, nt tööaeg, küsimuste koostamine, postituskulud, kohtumiste korraldamisega seotud kulud jms?
- Millised olid kaasamise läbiviimisega seotud tulud, nt kasulikud kommentaarid ja ettepanekud, eelnõu arendamine jms?
- Millised olid üldised tulemused – parem poliitika, suurem mõistmine huvirühmade ja riigi vahel, kasulik info uute kaasamisprotsesside läbiviimiseks, huvirühmade toetus mingile poliitikale või projektile vms?
- Mis toimis hästi ja mis toimis halvemini?
- Milline tundus protsess huvirühmade perspektiivist vaadatuna?
- Kas oli mingeid konkreetseid soovitusi kaasamisprotsessi läbiviimise kohta, mida peaks tulevikus uute kaasamiste planeerimisel silmas pidama?
- Milliseid õppetunde kaasamisprotsess andis?

Enne hindamisprotsessi alustamist tuleb sõnastada infovajadus ja välja selgitada parim vahend. Vahendite seas, millega hindamist läbi viia on (OECD 2001b, 64-65):

- Mitteametlikud hinnangud. Mitteametlikud arutelud kodanike ja kodanikeühiskonna organisatsioonidega. Samuti on olulised sisemised arutelud ja hinnangud valitsusametnike ja juhtide seas.
- Kvantitatiivsete andmete kogumine ja analüüs. Nende andmete kogumiseks ja erinevate ministeeriumite vahel võrdlemiseks peab olema loodud ühtne protseduur ja mõõdetavus.
- Osalejate küsitlemine ja avaliku arvamuse uuringud.
- Retsensioon-hinnangud. See on süstemaatiline ja intensiivne tegevuste hindamine ja võib sisaldada erineva ja laia ulatusega info kogumist ning süvaanalüüsi. Kasutatakse tegevuste puhul, mis on väga olulised, ressursimahukad, eksperimentaalsed või keerulised.

Hindamise tulemuslikkus eeldab, et järeldusi ei tehtaks väga kiiresti või mittetäieliku info põhjal (OECD 2003a, 84), kuid hindamise lõpptulemusi peab valitsus kasutama. Tulemusi peaks levitama valitsuse sees ning võiks avaldada hindamisraporteid, et ka kodanikkonnale oleks hindamine läbipaistvam ja valitsuse vastutus suurem. Hindamise ja tulemuste avaldamise võib ka kohustuslikuks muuta. Hindamise tulemusena saavad valitsused parandada või muuta oma tegevusi ja poliitika.

OECD andmetel praegu veel enamikes riikides süstemaatilist valitsuse tegevuse hindamist informatsiooni andmisel, konsulteerimise läbiviimisel ja kodanike kaasamisel poliitikate kujundamise protsessi ei toimu, aga tulevikus on oluline välja arendada vahendid ning võimekus kaasamisprotsesside hindamiseks (PUMA 2001). Hindamisse tuleb rohkem investeerida ja seda tihemini kasutada, suuremat tähelepanu peaks pöörama juhiste loomisele, võrdlevanalüüsile ning sellealasele koolitusele.

1.2.6. Kaasamisega seotud ohud

Osalusdemokraatia pooldajate kohaselt tuleb pidada osalemist ühtaegu nii privileegiks kui ka kohustuseks ning väärtustada seda iseeneses, sest vastasel korral võib tekkida oht, et ülehinnatakse osalemise väärtuslikkust ning alahinnatakse kulusid, mis paljude huvirühmade kaasamine endaga kaasa toob (nii riigi kui huvirühmade jaoks). Kasu, mida huvirühmad osalemise erinevatest vormidest saavad, ei pruugi olla piisav, et soovida pidevalt aktiivselt osaleda, kuid oluline on selle võimaluse pakkumine ja poliitilise kultuuri olemasolu, mis toetaks osalemise harjumuse tekkimist. See aga ei tähenda, et osalemise suurendamine igas olukorras soovitav või probleemivaba oleks (Sawer 2001, Walters ja Sudweeks 1996, 447), antagonism ja huvirühmadevaheline võitlus mõjuvõimu pärast on siiski vältimatud ning täielikul osalusel põhinevat ratsionaalset konsensust on väga raske saavutada. Oluline on, kuidas suudetakse demokraatlikult mobiliseerida omavahelise konkureerimisega kaasnevad huvid, et selgitada välja ühine huvi.

Kõige tihemini tekivad kaasamise juures probleemid sellest, et konsulteerimist ja osalemist propageeriv organisatsioon / riigiasutus ei ole endale väga täpselt selgeks teinud, mis on tema eesmärgid ja mida protsessi tulemusena tahetakse saavutada, et teisel poolel ei tekiks ebareaalset ootusi. Tõhusa kaasamise puhul peavad kõik osapooled – nii valitsus kui huvirühmad – loobuma kitsastest huvidest ja muutma oma käitumine kõiki huve arvestavaks. Huvirühmad peaksid arendama oma võimet paremini mõista nende sotsiaalsete, majanduslike ja administratiivsüsteemide struktuuri, loogikat ja käitumisdünaamikat, mida soovitakse mõjutada.

Iga kaasamisvormi puhul püsib oht, et kõik huvirühmad ei ole esindatud, õigus osaleda ei ole üheselt selge (OECD 2002a, 160) või kaasamine võib tegelikkuses olla keskendunud vaid eestkosteale (OECD 2003a, 77). Eriti tekib tundlike teemade puhul oht, et huvirühmad ei anna erapooletut informatsiooni ning juhul, kus huvirühmad peavad hindama kulusid, mis kaasnevad mõne poliitikaga, ei ole neil motivatsiooni hinnata oma valdkonnaga seotud võimalikke riigipoolseid kulutusi konservatiivselt. Võimalikud probleemid tundlike teemade puhul tekivad kui:

- palju erinevaid huvirühmi keskenduvad paljudele erinevatele teemadele;
- olukord toob esile vastandlike tundeid, väärtusi ja ootusi;
- erinevatest allikatest pärinevad faktid on vastukäivad või vaieldavad;
- erinevatel huvirühmadel on erinev kultuur, suhtlusharjumus ja lähenemine;
- sama teema puhul on lähiminevikus olnud konfliktsituatsioone ja lahendamata probleeme;
- olukorras on palju ebamäärasust ja teadmatust, kuidas seda lahendada;
- huvirühmade omavahelised suhted puuduvad, on vähesed või järjest halvenevad;
- lähitulevikus võib tekkida konflikt, kui praegu olukorda korrektset ei lahendada.

Tõhusa kaasamise läbiviimine on keeruline ja võib olla aega ja ressursse arvestades ka üsna kulukas protsess. Kõigi gruppideni ulatuvat kaasamisvahendit ei ole – vähem organiseeritud, väiksemad ja mitte väga selgepiirilised huvirühmad võivad protsessist tihti välja jääda ja kõik vahendid igale olukorrale ei sobi. Samal ajal saab laiaulatuslik konsulteerimine tavaliselt olla vaid väga formaliseeritud ja täpselt struktureeritud protseduur.

Tihti on ohuks huvirühmadega suhtlemise juures aga ka see, et kaasajad suhtlevad inimestega, kes on tegelikult tihtipeale ise ennast määratlenud kui huvirühmade esindajad ning ei ole kindlat viisi tagamaks, et nad ka tegelikkuses väidetavat huvirühma või ühiskonna osa esindavad (Casey 2004, 251-252). Seega on kaasajate poolelt alati vajalik teada, millist huvirühma ja millistel alustel esindatakse ning kui suurt osa elanikkonnast see huvirühm omakorda esindab. Samuti võib huvirühmadelt saadav informatsioon olla ühekülgne, halva kvaliteediga või otseselt küsimusse mittepuutuv (OECD 1997, 219).

Konsulteerimine võib jääda liiga hiljaks ning seega ei ole huvitatud osapooltel, keda otsus otseselt puudutama hakkab, enam võimalik mõjutada probleemi sõnastamist ega otsustamist, kas olemasolevat poliitikat või seadust oleks vaja muuta (OECD 2003a, 81). Viimased on aga väga olulised kaasamise protsessi osad. Samas võib aga konsulteerimine varases staadiumis kujuneda pigem erinevate huvirühmade spetsiifiliste huvide rõhutamiseks ja oma huvide esiletoomiseks, esitades neid kogu ühiskonna huvidena.

Kaasamise puhul on ohuks ka nn kaasamisväsimus, mis tekib siis, kui huvirühmad, kelle käest arvamusi ja kommentaare küsitakse, tunnetavad, et põhjalik vastamine käib neil mitmetel põhjustel üle jõu, nad ei suuda neile esitatud nõudmisi täita või nende poolt varrem tehtud ettepanekuid ei ole arvesse võetud ega ka põhjendatud arvestamata jätmist. Konsulteerimise kavandamise juures peaks arvestama sellega, et osalemisega seotud kulud oleks võimalikult väiksed ja vastamiseks antaks piisavalt aega, kuid kõige olulisema aspektina tuleb kindlasti rõhutada vajadust luua vastastikune usaldus. Hästi planeeritud konsulteerimisprotsessiga, mis järgib hea tava nõudeid ja põhimõtteid, saab kaasamisväsimuse tekkimist oluliselt vähendada.

1.3. Kaasamise vormid ja vahendid

Vormide ja vahendite valimine on kaasamise puhul võtmetähtsusega, selle kaudu määratakse, millist protsessi soovitakse, kuidas tahetakse tulemusteni jõuda ja millisel kujul peaks tulemus olema. Samuti määravad vormid ja vahendid suuresti ka osalevate huvirühmade ringi, st need, kellele on ligipääs ning oskused konkreetseid vorme ja vahendeid kasutada. Isegi 'passiivne' ligipääs informatsioonile nõuab vahendeid (nt kataloogid ja indeksid), mis aitavad kodanikel leida soovitud info. Kui valitsused valivad aga 'aktiivse' informatsiooni pakkumise, võib valida paljude erinevate vormide seast, mis võivad olla otsesed (nt infokeskused, tasuta infoliinid) või kaudsed (nt meedia või kodanikeühenduste kaudu teabe levitamine, kuulutused).

Palju oleneb sellest, kas riigis ollakse harjunud kasutama rohkem kolmepoolseid läbirääkimisi (neokorporatistlikud meetodid, nt sotsiaaldialoog Skandinaavia riikides) või pluralistlikke meetodeid. Täna liigutakse siiski rohkem avatud otsustusprotsessi poole, kuhu on kaasatud rohkem osapooli ka väljastpoolt traditsioonilisi valitsuse, tööandjate ja -võtjate esindajate ringi. Valitsused kasutavad suurelt hulgalt huvirühmadelt tagasiside saamiseks erinevaid vahendeid poliitikaküsimuste (nt arvamusküsitlused ja -uuringud) või seaduste ja poliitikadokumentide eelnõude puhul (nt kommenteerimise ja tagasiside perioodid, mitteametlik konsulteerimine). Võidakse kasutada ka konsulteerimise selliseid vorme, mis võimaldavad suuremat suhtlemist ja osalemist väiksemate kodanikegruppide puhul (nt avalikud kuulamised, fookusgrupid, kodanike 'paneelid', tööühmad, nõuanded kogud jms).

Kodanike otsene kaasamine poliitika aruteludesse nõuab aga spetsiifilisi vorme, et lihtsustada õppimist, arutelusid ja konkreetsete ettepanekute sõnastamist (nt kodanike foorumid, konsensuskonverentsid, kodanike 'kohtud').

Ei ole olemas ühte kindlat vormi või vahendit, mis sobiks igale olukorrale ja kõikidele riikidele (PUMA 2001; OECD 2003a, 82), tihti tuleb kasutada mitmeid vorme ja vahendeid koos, arvestada kohalikke traditsioone ja praktikaid, sihtrühmade eripära ning ressursside olemasolu. Tihti on jäetud laialdane huvirühmade kaasamine tagaplaanile põhjendusega, et seda on raske teostada, kuid nagu peatüki viimases osas nähtub, ei ole see tänapäeva kaasaegseid tehnoloogiaid kasutades piisav argument. Sotsiaalse kapitali olemasolul ning tehnoloogiate arenedes on kõigi huvirühmade osalemist põhimõtteliselt võimalik teostada. Uute kaasamisvormide ja -vahendite kasutuselevõtt otsustusprotsessides osalemiseks pöörab aga mõneti segi senise suhete ja positsioonide võrgustiku (eriti nende riikide puhul, kus on juba välja kujunenud kindlad suhtluskanalid ja -viisid riigi ja kindlate huvirühmade vahel).

1.3.1. Kaasamise vormid⁵

Kaasamise vormid jagunevad ainult tagasiside saamise ja konsulteerimise ning neile liiksaks veel aktiivse osalemise vormideks. Informeerimise vorme siinkohal ei käsitleta, vaid lähtutakse suhtlemisest, mis on kahepoolne ning seega alustatakse tagaside saamiseks läbiviidud kaasamise vormidest. Kiilus 1.4 on ära toodud loetelu kaasamise vormide kohta ning allpool ka vormid pikemalt lahti seletatud.

5 – Ülevaate koostamisel on peamiselt kasutatud Bishop ja Davis 2001, Caddy 2003 ja OECD 2001b, 56-64.

KAASAMISE VORMID:**Ainult tagasiside saamine:**

- Arvamusuuringud
- Seaduseelnõude ja poliitikadokumentide andmine kommenteerimiseks
- Avalik kommentaaride ja tagasiside periood

Konsulteerimine:

- Mitteametlik konsulteerimine
- Nõuandvad kogud
- Avalikud kuulamised
- Fookusgrupid, otsesed intervjuud ja kodanike ja ettevõtete 'paneelid'
- Töörühmad, seminarid, konverentsid
- Mittesiduvad referendumid

Aktiivse osalemise vormid:

- Kodanike foorumid
- Konsensuskonverentsid
- Kodanike "kohtud"

Kaasamise erivormid:

- Huvitatud osapoolte ja huvirühmadepoolne hindamine
- Traditsioonilised kolmepoolsed komisjonid ja ühised töörühmad

AINULT TAGASISIDE SAAMINE**Arvamusuuringud**

Neid korraldatakse suurema grupi inimeste arvamuste, hinnangute või hoiakute teada-
saamiseks mingis kindlas küsimuses. Tulemusena saadav seisukoht peaks olema esindus-
lik kogu riigi kodanikkonna suhtes. Arvamusuuringud aga ei sisalda kahepoolset suhtle-
mist, sest kodanikud saavad vastata vaid neile küsimustele, mida nende käest küsitakse
ning reeglina omapoolseid märkusi lisada ei ole võimalik.

Seaduseelnõude ja poliitikadokumentide andmine kommenteerimiseks

See on kõige lihtsam otsene viis (Abelson *et al.* 2001) suhelda nt kindlate huvirühmadega,
saates neile dokumente kommenteerimiseks ja küsimusi poliitikate kohta. See protsess
toimub reeglina kirjalikus vormis, kuid võimalikud on ka teised variandid ja see on suht-
teliselt paindlik kommentaaride ja ettepanekute saamise viis. Ohuks selle vormi juures
on huvirühmade piiratud ring ning sellest tulenevalt mittetäielik tagasiside, sest vähem
organiseerunud grupid ei pääse tihti nende hulka, kellelt kommentaare küsitakse.

Avalik kommentaaride ja tagasiside periood

See on avatum ja suuremat hulka huvirühmasid kaasav viis, sest kõikidel potentsiaalselt
huvitatud gruppidel on võimalus oma arvamust avaldada. Tavaliselt lisatakse selle vormi
kasutamisel kommenteerimiseks antud seaduseelnõude või poliitikadokumentide juurde
lisaks ka muud taustainformatsiooni. Nii selle kui ka eelmise vormi juures oleks parema
tulemise saamiseks mõttekas lisada eelnõude või poliitikadokumentide juurde ka täp-
sustavad küsimused, millele huvirühmadel on lihtsam vastata kui kommenteerida kogu
dokumenti.

KONSULTEERIMINE

Mitteametlik konsulteerimine

See hõlmab kõiki mitteametlikke ja *ad hoc* kontakte huvirühmadega, mis võivad olla nii telefonikõne vormis, kutsete kujul mitteametlikuks kokkusaamiseks ning võib esineda kõikides poliitikakujundamise protsessi staadiumites. Informaalse konsulteerimise eesmärk võib olla lihtsalt lisainfo kogumine, aga samuti ka vaikimisi kokkulepete tegemine nt tulevase õigusakti sisu osas. Informaalse konsulteerimise eelisteks on selle paindlikkus ja kiirus, kuid puudusteks piiratud läbipaistvus ja konsulteeritavate ebapiisav vastutus.

Nõuandvad kogud

Neid kasutatakse kõige tihemini kaasamisprotsessi varases staadiumis, et defineerida esialgsed probleemid, seisukohad ja tegevusvõimalused. Nõuandvad kogud on moodustatud peamiselt kahel eesmärgil – lisainfo saamise ja konsensuse saavutamise eesmärgil või kui ekspertiisi pakuvad kogud, mis võivad mõjutada ka väga suurel määral lõppotsuse või seaduse valmimist. Konsensuse saavutamise eesmärgil loodud kogud tihti kitsendavad valikute ringi juba varases poliitikakujundamise protsessi staadiumis ning pakuvad oma töö tulemusena välja poliitiliselt aktsepteeritavaid lahendusi, mille puhul võib olla tehtud ka kompromiss esialgsete soovitud tulemuste suhtes. Efektive tulemuse saavutamiseks loodud ekspertkogud aga vastupidi fokuseerivad oma tähelepanu esialgu püstitatud eesmärkide saavutamisele ning leiavad tihti uusi viise tulemuste saavutamiseks. Sellised kogud ei kasuta tavaliselt laiapõhjalist konsulteerimist, erinevate seisukohtade kokkukogumist ja huvide tasakaalustamist.

Nõuandvad kogud võivad olla nõukogud, komisjonid, komiteed, töörühmad vms, mis võivad olla nii lühemaks kui pikemaks ajaks moodustatud. Nõuandvatesse kogudesse kuuluvad erinevate institutsioonide ja organisatsioonide esindajad tulenevalt sellest, milline on nõuandva kogu eesmärk. Kogud võivad olla moodustatud vaid teadlastest jt akadeemilistest ekspertidest või nt ettevõtlusringkondade esindajatest, kodanikeühenduste esindajatest või olla kombinatsioon kõigist neist. Nõuandvad kogud võivad ka ise läbi viia konsulteerimist ja kaasamisprotseduure koos avalike kuulamise ning teiste sarnaste vahenditega. Nõuandvad kogud võivad olla ka alalised (nt Skandinaaviamaades kolmepoolsete läbirääkimiste jaoks loodud kogud), mille puhul on aja jooksul välja kujunenud üsna range ja aeganõudev kaasamise protseduur. Alaliste komisjonide eesmärgiks on tihemini konsensuse saavutamine erinevate gruppide vahel ning nende tegevus on ka läbipaistvam kui ajutistel kogudel, sest nende roll ja koht otsuste tegemise protsessis on kindel ning liikmeskond teada.

Nõuandvate kogude peamine probleem seisneb tihti selles, et soovitakse oma seisukohtade kajastumist ka lõppotsustes, sest ei soovita olla lihtsalt valitsuse poliitikale suurema legitiimsuse andmiseks kokkukutsutud kogu. Kuigi nõuandvate kogude nõu mittekauddavõtmine seab küsimärgi alla selliste kogude olemasolu mõttekuse üldse, kutsub nende arvamuse liigne arvestamine esile kriitika, justkui oleks nõuandvate kogude liikmetel eelisjuurdepääs otsuste tegemisele ning väga suur mõju poliitikate kujundamisele.

Avalikud kuulamised

See on avalik kohtumine, millest võivad osa võtta kõik soovijad ning mis korraldatakse mingi konkreetse teema või seaduseelnõu arutamiseks. Mida avatumaid konsulteerimise vorme kasutatakse, seda vähem valikuline on kodanikelt ja huvirühmadelt tagasisidena saadud info ja kommentaarid ning väiksem on oht, et otsuste tegemisel arvestatakse

vaid vähestelt ühiskonna gruppidele saadud infot. Kohtumisel tehakse tavaliselt ettekanne (Abelson *et al.* 2001) ja tihti palutakse huvirühmadel esitada oma kommentaarid ja ettepanekud ka kirjalikult. Seda vormi kasutatakse reeglina koos mõne teise kaasamisprotseduuriga. Avalike kohtumiste puhul on oht, et kohale tuleb vähe inimesi ja neil, kes tulevad, on oma spetsiifiline huvi. Väga oluline on seega, et suudetaks kokku kutsuda võimalikult laiapõhjaline kvoorum kokkukutsumiseks, et esindatud oleks võimalikud palju erinevaid huvirühmi ja seisukohti. Eriti juhul, kui avalik kuulamine jääb ühekordseks sündmuseks, on oht, et jäävad esitamata nende gruppide ja inimeste seisukohad, kes ei saa seal viibida.

Fookusgrupid, otsesed intervjuud ning kodanike ja ettevõtete 'paneelid'

Fookusgrupid on tavaliselt 6-12 inimesest koosnevad ühekordseks kokkusaamiseks moodustatud diskussioonigrupid, mille arutelu viib läbi professionaalne arutelu juht. Fookusgrupid on moodustatud ühe kitsa teema sügavuti arutamiseks, nt turundusega seotud valdkondades (Pratchett 1999, 625-626) ning on esinduslikud valimid mingist väiksemast elanikkonna rühmast (Abelson *et al.* 2001). **Intervjuerimise** eesmärgiks ei ole tavaliselt statistiliselt esindusliku pildi saamine elanikkonna seisukohtadest, sest selline kaasamise vorm on väga aeganõudev ning intervjuude tulemusi on raske ühese mudeli alusel analüüsida. Intervjuud aitavad see-eest detailselt süveneda inimeste konkreetsetesse seisukohtadesse ja arvamustesse.

'**Paneelid**' on püsivad ja moodustatud ca 12 kodanikust (Abelson *et al.* 2001), kes on valitud silmas pidades elanikkonna esindatust. Valitsus konsulteerib selle paneeliga regulaarselt posti teel, telefoniuuringute, intervjuude või töörühmade kaudu, et saada arvamusi ja kommentaare erinevate poliitikaalgatuste suhtes (vt ka Pratchett 1999, 621-623). Nt Suurbritannia *People's Panel*'id koosnevad kokku 5000 kodanikust, kes on ühiskonna ealist, soolist ja piirkondlikku läbilõiget esindavana juhuvalimiga välja valitud. Ettevõtete paneelid on sarnased, aga koosnevad väiksemast valitud hulgast ettevõtetest, kes konsulteerivad regulaarselt riiki (vt EL ettevõtete paneel ptk 2.1)

Töörühmad, seminarid, konverentsid

Nende puhul saavad korraldajad ette määrata teemad, mille üle arutama hakatakse ja ka viisi, kuidas arutelu läbi viia. Arutelu läbiviimiseks ja juhtimiseks kasutatakse professionaalseid vahendajaid. Need võivad olla nii ühekordsed kui ka pidevalt kasutatavad vormid. Töörühmades ja seminaridel saab aga korraga aktiivselt osaleda vaid suhteliselt väike arv huvirühmi ning tavaliselt on need siis ka riigi silmis oma positsiooni paremini kindlustanud huvirühmad ning väiksemate sõna maksma ei pääse. Konverentsidel osaleb aga liiga palju inimesi selleks, et kõik saaksid vabalt küsimusi omavahel arutada ja ajurünnaku käigus uusi lahendusi välja pakkuda.

Mittesiduvad referendumid

Neid kasutatakse kodanikkonna arvamuse teadasaamiseks, kuid referendumi tulemused ei ole valitsusele kohustuslikud. Võrrelduna valitsuse jaoks siduvate referendumitega ja referendumitega, mille algatajaks on olnud kodanikud ise, kus inimesed saavad oma häälega mõjutada ka lõppotsust või konkreetset seadust, ei suurene mittesiduvate referendumite puhul seaduste ja otsuste legitiimsus ainult õigusest oma arvamust avaldada. Sellest tulenevalt võib ka kannatada rahvahääletusest osavõtu intensiivsus. Teine oluline probleem on see, et puudu jääb aruteludest, sest väga keeruline on korraldada kogu riigi kodanikkonda kaasavaid diskussioone, et inimesed saaksid rahvahääletusel langetada teadliku valiku, milleni nad on alternatiivide kaalumise ja analüüsi kaudu jõudnud.

AKTIIVSE OSALEMISE VORMID

Kodanike foorumid

See koondab gruppi kodanikke ühe kindla poliitikavaldkonna või teema arutamiseks (vt ka Hendriks 2001). Foorum pakub raamistikku aruteluks ja koostööks, et välja töötada ettepanekud poliitikate parandamiseks ning samal ajal kaasata üsna suurt hulka kodanikke. Kodanike foorumil sõnastatud tulemus on otsene sisend valitsuse poliitikasse. Selline vorm võib olla pidevalt toimuv tegevus, mis on algatatud kodanikeühiskonna organisatsioonide poolt. Nt Norras koondab Noorte Demokraatiafoorum 15-26 aastaseid kodanikke, kellest paljud on noorteorganisatsioonide esindajad. Foorumi eesmärgiks on tuvastada ja välja tuua takistused, mis ei lase noortel inimestel osaleda aktiivselt poliitikas ning pakkuda välja uusi vahendeid ja poliitikaid. Noortefoorumi seisukohad jõuavad otse vastava valdkonna eest vastutava ministrini.

Konsensuskonverentsid

Need on kodanike grupid, mis koosnevad 10-15 juhuvalimiga valitud inimesest. Nad kogunevad arutama mingit kindlat küsimust või poliitikat ja esitavad ekspertidele selle kohta küsimusi. Pärast küsimuste esitamist ja vastuste saamist ekspertidelt arutavad kodanikud küsimust uuesti omavahel ja esitavad siis ühise konsensusliku seisukoha. Keegi konsensuskonverentsi gruppi kuuluvatest kodanikest ei ole arutatavas küsimuses ekspert, tegemist on vaid mitte-ajutundjatega. Seda vormi kasutatakse üsna laialt Taanis ja Norras, kus on peetud selliseid konsensuskonverentse uute tehnoloogiate, nt geneetilisel muundatud toidu teemadel.

Kodanike 'kohtud'

Konsensuskonverentsiga sarnane üsna hiljuti kasutusele võetud vorm paari olulise erinevusega. Ekspertide küsitlemine toimub tihti kohtusaalis ja küsitlus on avatud kõikidele soovijatele. Küsimuse üle arutamise aeg on oluliselt lühem (otsuseni tuleb jõuda mõne päevaga (Abelson *et al.* 2001) ja lõppotsus ei pea baseeruma täielikul konsensusel. Poliitika kujundajale ja otsuste tegijatele on 'kohtu' lõppotsus vaid soovitusliku iseloomuga (Pratchett 1999, 623-625). Eelnevalt teavitab valitsus võimalikult laialt sellise protsessi planeeritavast korraldamisest, sh kohtuliikmete valimise põhimõtetest. 'Kohtu' liikmeteks on tavaliselt 12-20 tavakodanikku. Selle osalemise vormi kasutamine on aega ja pühendumist ning eelkõike ressursse nõudev ja seega eeldab täpse raamistiku olemasolu 'kohtuprotsessi' korraldamiseks. Selliseid 'kohtuid' on kasutatud Saksamaal ja USAs, Suurbritannias kohalikul tasandil ja tervishoiu valdkonna küsimuste puhul. Prantsusmaal kasutati seda vormi kehtiva tervishoiusüsteemi ülevaatamisel.

Aktiivse osalemise vormide kasutamisel tuleb (OECD 2001b, 63-64):

- **anda piisavalt aega ja ressursse:** kodanike aktiivne osalemine nõuab tavaliselt rohkem aega ja ressursse kui lihtsalt informeerimine ja konsulteerimine. Kodanikud peavad olema teadlikud ja omama kõrgel tasemel infot, et nad oleksid võimelised osalema informeeritud dialoogis. Kodanikud osalevad tihti ka poliitika kujundamise protsessi erinevates osades (nt poliitika kavandamine ja hilisem hindamine), mis suurendab vajadust aja ja ressursside järele, mida valitsus peaks investeerima osalemise edendamisse.
- **kindlustada protsessi tasakaal ja õiglus:** see on väga oluline aspekt, sest kuna osalemise mõju otsuste tegemisele võib olla väga suur, siis on sellevõrra suurem ka võimalus, et osalusega manipuleeritakse ning sellel võivad olla vägagi ohtlikud tagajärjed. Valitsus peaks eelnevalt hindama vormide ja vahendite valikut ja nende kasutamise mõju otsuste tegemisele.

- **käsitleda võrdselt ka lahknevaid arvamusi:** kaasates erinevaid kodanikeühiskonna grupe võib tulemus olla laialivalguv. Sellega tuleb juba ette arvestada ja välja töötada strateegia selliste tulemustega tegelemiseks.
- **austada seadusandlike kogude rolli ja õigusi:** parlament on peamine kodanike huvide esindamise koht. Valitsus peab vältima selliste aktiivset osalemist soodustavate vormide kasutamist, mis vähendaksid parlamendi rolli ja õigusi seadusandjana. Ka parlamendisaadikud võivad osaleda kaasamises ja ise kaasata kodanikkonda ning valitsus peaks parlamendile teada andma enda sellealastest tegevusest ja tegevuse tulemustest.
- **hinnata konsulteerimisvorme, mis sobivad ka aktiivse osaluse edendamiseks:** valitsusel on kasulik arvesse võtta, et mitmed vormid – teavitamine, takistused jms –, mis kehtivad konsulteerimise puhul, on olulised ka aktiivse kaasamise juhtudel. See lihtsustab osaluse planeerimist ja elluviimist.

1.3.2. Kaasamise erivormid

Eraldi vormide hulka kuuluvad kodanikeühiskonna ekspertide, kelle hulka kuuluvad kodanikeühiskonna huvirühmade esindajad, kasutamine piiratud osalusega. Üksikul kodanikul on väga raske selliste vormide kaudu osaleda. Seda vormi kasutatakse konkreetsete poliitikate jaoks ettepanekute ja kommentaaride saamiseks või isegi koostööks poliitikate kujundamisel ja elluviimisel.

- **Huvitatud osapoolte ja huvirühmadepoolne hindamine:** see vorm lasub valitsuse poliitikate hindamist läbi viia grupil ekspertidel ja kodanikeühiskonna huvirühmade esindajatel. Valitsus võimaldab neile ligipääsu vajalikule informatsioonile ja pärast hindamise lõppu võtab kohustuse ka tulemused avalikustada. Analüüsi tulemused peavad sisaldama kehtiva poliitika hindamist ning ettepanekuid poliitikate muutmiseks.
- **Traditsioonilised kolmepoolsed komisjonid ja ühised töörühmad:** see vorm asetab valitud organisatsioone esindavad eksperdid ühte töörühma valitsuse esindajatega. Grupp töötab konkreetsete poliitikakujundamise ettepanekute kallal, töötab tihti omaette ning ei ole kohustatud oma tegevusest aru andma või seda läbipaistvaks muutma enne, kui läbirääkimised on lõppenud ja grupi sees on saavutatud konsensuslik otsus nt poliitika muutmise või uue seaduseelnõu osas. Selliste piirangute tõttu ei saa selle vormi puhul rääkida väga laiaast avalikust osalemisest. Traditsiooniline näide selle vahendi kasutamisest on kolmepoolsete valitsuse, tööandjate ja –võtjate komisjonide kasutamine.

1.3.3. Kaasamise kaasaegsed vahendid

Kaasamise protsessid peavad vastama ka tänapäeva infoühiskonna väljakutsetele. Järjest enam pööratakse tähelepanu uutele vahenditele ja kaasamisele interneti abil, kasutades nii uusi kaasamise vorme kui ka vanu vorme uute vahendite kaudu.

Meedia

Meedia on hea vahend teadlikkuse tõstmiseks ning oluline infoallikas ka poliitilise info saamiseks, kuid meedia puhul on suhtlus ühepoolne ja info saaja on passiivne. Kaasamise seisukohalt on oluline, et elanikkond ei oleks mitte ainult info vastuvõtja, vaid ka selle analüüsija ning tagasiside andja. Meedia vahendab riigivõimu ja poliitikate kohta käivast informatsioonist vaid väikese osa ning ei pööra alati piisavalt tähelepanu poliitikate kujundamise pikemaajalistele ja keerulisematele protsessidele. Samal ajal ei tohi meedia olulisust alahinnata, sest meedia aitab ka olulist infot eristada (tingimusel, et on tegemist

sõltumatu meediaga) ning vahendab kodanikule ka hinnanguid, seisukohti, analüüse riigivõimu tegevuse kohta. Kahepoolset suhtlust siiski ei toimu.

Internet

Kõik OECD liikmesriigid suhtuvad infotehnoloogiasse kui võimsasse vahendisse kodanike kaasamise suurendamiseks ning see on muutunud oluliseks vahendiks traditsiooniliste vahendite kõrval, kuigi suuresti alles alustatakse kodanike *online* kaasamisega (PUMA 2001). Internet vähendab barjääre, mis takistavad kodanike kaasamist ja osalemist ning annab võimaluse ka marginaalsetele gruppidele, kellel traditsiooniliste vormide puhul pole nii palju võimalusi mõjutamiseks, ligipääsu efektiivsemaks osalemiseks ja oma arvamuse avaldamiseks (OECD 2001b, 75-78). Tekivad uued kaasamisvormid ja see suurendab osaleda soovivate huvirühmade võimalusi, säästes samal ajal nii ressursse kui aega. Kuigi tuleb arvestada ka digitaalse lõhe olemasoluga ning nende huvirühmadega, kelle osalemisvõimalusi interneti teel kaasamine just piirab (OECD 2001b, 79-80).

OECD elektrooniliste vahendite kasutamise uuringu tulemusena sõnastati ka “Tõhusa *online* konsulteerimise põhimõtted” (*Guiding Principles for Successful Online Consultation*) (OECD 2003 (PUMA)), mis koosnevad järgmistest soovitusetest:

- alusta planeerimist varakult;
- näita pühendumust;
- garanteeri isikuandmete kaitset;
- kujunda oma lähenemine vastavalt konkreetsele sihtrühmale;
- integreeri *online* kaasamisvorme traditsioonilistega;
- testi ja kohenda vastavalt selle tulemustele oma vahendeid;
- edenda *online* konsulteerimist;
- analüüsi tulemusi;
- anna tagasisidet;
- hinda kaasamisprotsessi ja selle mõjusid.

Interneti puhul tuleb aga silmas pidada, et tehnoloogia olemasolu iseenesest ei pane inimesi veel osalema. Selleks on vaja, et muutuksid hoiakud osalemise suhtes, tekiks vastav poliitiline kultuur ning harjumus aktiivselt osaleda ja paraneksid vajalikud oskused. Kaasamise protsesside areng ei ole tihti takerdunud mitte niivõrd interneti tehniliste võimaluste taha, vaid see nõuab inimestelt ja organisatsioonidelt tahet ja oskusi neid võimalusi maksimaalselt kasutada (Lauristin 2001, 26). Uute tehnoloogiate kasutamine osalemiseks ei ole kindlasti lahenduseks kõikidele probleemidele, kuid neid saab kasutada vahendina lihtsustamiseks ja soodustamiseks otsuste tegemisse kaasamist (Hardie 2001; OECD 2003b, 2-5).

Interneti teel on võimalik arendada nii otsese kaasamise vorme, kus inimesed saavad hääletada mõne küsimuse poolt või vastu kui ka osalemise vorme, kus inimesed saavad koos probleemide üle arutada. Internet vastab kõige enam ideaalse kõnesituatsiooni⁶ nõudmistele, sest seal saavad kõik osaleda võrdsetel alustel ning sotsiaalsed ebavõrdsused ja tunnused ei ole nii nähtavad (nt see, millisel ühiskondlikul positsioonil osaleja on). Väiksemad grupid on paremini kaitstud tugevamate domineerimise vastu. Sellevõrra olulisemaks muutuvad aga teised kriteeriumid, nagu näiteks hea veenmisvõime ja argumenteerimise oskus ning argumentide olulisus. Määravaks on osalemise kvaliteet mitte kvantiteet. Oluline on aga siinjuures, et informatsioon, mida pakutakse ja mille alusel huvirühmi kaasatakse otsuste tegemisse oleks tasakaalustatud ja adekvaatne (Morison ja Newman 2001, 171-194).

⁶ Ideaalse kõnesituatsiooni käsitlus tuleneb suuresti nõupidamisdemokraatia (*deliberatiivne* demokraatia) teooria-
test, mille üheks peamiseks loojaks on Jürgen Habermas. Vt ka London (1995).

Interneti kaudu saab parandada dialoogi riigi ja kodanike vahel ning teha selle kaudu valitsemise protsess läbipaistvamaks. Kõige levinumateks kaasamise vormideks internetis on kodanike foorumid, interneti ja e-kirjade vahendusel suhtlevad grupeeringud, korraldatakse arvamusküsitlusi jmt. **Elektroonilised foorumid** pakuvad inimeste geograafilisest kaugusest sõltumata võimalust arendada paljusid huvirühmi kaasavat üleriigilist diskussiooni, kus elanikkond saab demokraatlikult arutada probleemide üle, vahetada arvamusi, tõstatada uusi teemasid, mis nende jaoks olulised on, kuulata teisi ja sellest õppida. Kuid ainult osalejate arvukus, mille puhul vahetatava uue informatsiooni hulk on ka eeldatavasti suurem, ei taga arutelu sisulist kvaliteeti. Konstruktivist ja tulemustele suunatud arutelu on tegelikkuses alati lihtsam läbi viia näost-näku suheldes ning üsna väikeses osalejate ringis (Coleman ja Gørze 2001, 16-18). Anonüümsetes ja kaootilistes e-foorumites on aga tihti ülekaalus faktidega põhjendamata väited, arvamused, humoorikad repliigid ja seepärast on vahendatud osaluskommunikatsioonis oluline kasutada toimetajaid ehk moderaatoreid.⁷

Interneti kaudu konstruktivse ja tulemusliku arutelu tekkimiseks on teatav toimetamine vajalik ja mittevahendatud osalemist ei saa alati kasutada. Igasugune edukas ja sisukas diskussioon vajab teatud organiseeritust ja reegleid ning e-foorum ei ole erand. Sarnaselt kaasamise üldistele tingimustele peavad ka sellise osalusvormi puhul olema reeglid kõigile osalejatele teada ning aktsepteeritavad ning vahendamine toimuma erapooletult. Diskussiooni vahendaja saab näiteks kustutada tugevalt teemast kõrvalekalduvad, sisutühjad või vulgaarsed kommentaarid, teha vahelokkuvõtteid, suunata arutelu sisukuse ja tulemuste suunas või anda osalejatele tagasisidet. Moderaatorite tegevus peab aga olema läbipaistev ja väga selgelt neutraalne (Coleman 2001, 73). Et moderaatorite erapooletus oleks usutav, peab interneti teel arutelude läbiviimiseks foorumi omanik olema ka erapooletu organisatsioon ning ei tohiks olla otseselt riigi poolt mõjutatud või omada majanduslikke huve seoses foorumi ja sellel toimuvatest aruteludest tulenevate järelduste suhtes.

Interaktiivsus nõuab nii valitsuselt kui huvirühmade esindajatelt tõsist pühendumust ning tahet teisi inimesi ära kuulata ning neilt midagi õppida. Inglismaal on välja töötatud mõned praktilised juhised *online* diskussioonideks – nii nõupidamisteks konkreetses küsimuses kui ka laiemateks arutlusteks, kus võib olla ka mitu teematõstatust (vt kiil 1.5).

Interneti diskussioonifoorumid on aga tihti tuntud oma emotsionaalsete ja mitteratsionaalsete kommentaaride poolest ning huvirühmad ei usu, et nad nende kaudu realselt suudaksid midagi mõjutada või muuta. Seepärast peavad elektrooniliste foorumite diskussioonidesse olema kaasatud ka eksperdid ja poliitikud, et toimiks kahepoolne suhtlus, osalejad saaksid tagasisidet ning huvirühmad ei arutaks küsimusi vaid omavahel, ilma et sellel mingigi reaalne mõju oleks. Seega on riigi ülesanne ka arutelude käigus tekkinud ettepanekuid, samuti selliseid, mis traditsioonilisi kanaleid kasutades otsustajateni ei jõuaks, tähele panna ning võimaluse korral arvesse võtta, mitte kasutada aruteluruumi vaid 'auru väljalaskmise' kohana ja tekitada pelgalt otsuste tegemises osalemise illusiooni.

Kuid hoolimata e-foorumite potentsiaalset olemasoleva otsustustetegemise protsessi osa ja avalik ruum, mis ühendab elanikkonda ning otsuste tegijaid, on sellised diskussioonifoorumid tihti kaugel paljude kaasamisest ja tasakaalustatusest. Inglismaal läbiviidud uuringud näitavad, et inimesed, kes osalevad internetipõhistes diskussioonides moodustavad üsna väikese osa ühiskonnast, valdav osa kommentaaridest on fakte mittesisaldavad ning peamiseks tunnuseks sellistel foorumitel on pigem osalejate omavaheline suhtlemine kui üldisemate probleemide üle arutamine (Coleman 2001, 62-73). Sellistel juhtudel on põhjendatud avaliku võimu skeptitsism selliste foorumite konstruktivsuse suhtes.

7 – "E-Democracy in Practice" www.svekom.se/skvad/E-democracy-en.pdf.

JUHISED ONLINE KONSULTATSIOONIDEKS:

- **Eesmärk**, millel peab olema väärtus nii kodanike kui poliitikalooe jaoks.
- **Reageerimine**. Kasutajatele tuleb tagada tagasisidemehhanism.
- **Koosta rida võtmeküsimusi või lähtepunkte, et kindlates küsimustes arutelu ärgitada**. Need peaks paika panema parlamendi komisjonid või valitsusasutused.
- **Läbipaistev modereerimine**. Kasutajaid tuleb enne kommentaari eemaldamist teavitada ning anda võimalus sõnumit muuta. Kõik sekkumisreeglid peavad olema läbipaistvad.
- **Aktiivne modereerimine**, 'moderaator kui osaleja'. Positiivset sekkumist (lisainformatsiooni, linkide, artiklite andmist) tuleks igati soodustada. Moderaator peaks looma tasakaalu kasutajate vahel, et ükski neist ei hakkaks oma arvamusalaldustega liialt domineerima ega uued tulijad end ebamugavalt tundma.
- **Küalimodereerimine**. Parlamendi või valitsusasutuste esindajaid võiks kutsuda neile kohtaseid diskussioone modereerima, et rikastada diskussioonide kvaliteeti.
- **Detailne registreerimine ja värbamine**. Keerukama registreerimisprotseduuri kasutamine annab võimaluse hõlmata kitsamaid kasutajagruppe, kellel on asjakohast kogemust või teavet just antud küsimuses. Registreerimisankeedis peaks leiduma 'huvialade' lahter, et info eelkõige sellest huvitatuteni jõuaks.
- **Teemade järgnevus**. Diskussiooni teemade järjestus peaks muutuma vastavalt sellele, millist teemat käsitleti viimasena. See juhib inimesi osalema aktuaalsetes aruteludes.
- **Kokkuvõtted**. Internetilehel tuleks iganädalaselt avaldada arutelude kokkuvõtteid, et uued kasutajad ei peaks kõiki teateid läbi lugema teada saamaks, mida juba arvatud on. Leheküljel peaks olema ka arhiiv kõikidest nendest kokkuvõtetest.
- **Kokkuvõtted e-kirjadena**. Iganädalased kokkuvõtted ja uudised e-kirjadega neile, kes seda on soovinud või teatud alal huvi ilmutanud.
- **Partnerlus**. Teha koostööd üleriigiliselt omavahel seotud gruppide ja väiksemate kohalike huvirühmadega, et ammutada ideid ning saada materjali konsulteerimiseks.
- **Kohalikud omavalitsused**. Tuleks teha sihilikult koostööd KOV-dega ning üritada võimalikult paljudes kohtades siduda kaasamist kohaliku tähtsusega projektidega.
- **Parlamendiliikmete ja ametnike roll**. Nende roll tuleb selgelt defineerida, igaüks võiks foorumist võtta enda hoolde alla mõne kindla teema, seda kommenteerida ja modereerida.
- **Lingid**. Leheküljel tuleb varustada võimalikult paljude viidetega teistele asjassepuutuvatele lehekülgedele, et anda leheküljetele kui teenusele lisaväärtust ning tekitada sisukamat arutelu.
- **Uurimused vs. küsitlused**. Leia tasakaal osalejate kohta teabe kogumise ja nende (pikkade küsimustikega) kurnamise vahel.
- **Meeldetuletuseks e-kirjad ja SMSid**. Saada konsulteerimise ajal regulaarsete intervallidega e-kirju ja lühisõnumeid, milles on otselink foorumile (sh nt tähtsate sündmuste korral).
- **Puudega inimesed**. Tee leheküljel võimalikult kättesaadavaks ka nägemispuudega inimestele.
- **Abileheküljel**. Varusta foorum põhjaliku ja kasutajasõbraliku abileheküljega, mis aitaks lehekülge kasutada (näiteks korduma kippuvate küsimuste (KKK) vormis).

Allikas: Coleman, Hall ja Howell 2002

Selleks, et kaasaegsel tehnoloogial põhinevat osaluskeskkonda kujundada võrdseid võimalusi pakkuvaks ning kõiki haaravaks meediumiks, on vaja lisa-aega, et kõrvaldada puudused, mis ei võimalda veel kõigil osaleda. Kõige olulisem on aga poliitilise kultuuri loomine, mis toetaks ja soodustaks interneti teel otsuste tegemise protsessides osalemist. Tuleb teha pingutusi lihtsama osalemise võimaldamiseks ning inimestes osalemise vastu huvi tekitamiseks, sest need, kes on teadlikud poliitilistest protsessidest ja osalevad aruteludes, on altimad osalema ka muul moel, (nt valimas käima) ning usaldavad riiki rohkem (Uhm ja Hague 2001).

Internetiga seotud ohud

Efektiivne osalemine (eriti spetsiifilisi teadmisi nõudvates küsimustes) on aeganõudev ning vaatamata üldisele optimismile on need vähesed näited, mida maailmas võib leida inimeste osalemisest poliitikate kujundamisel interneti kaudu alles eksperimentaalse iseloomuga. Põhilisteks probleemideks on vähene teadlikkus osalemisvõimalustest ning valitsuse suutmatuse integreerida osalus efektiivselt poliitikakujundamise protsessi (Coleman ja Gøtze 2001, 36). Elektroonilise kaasamise tõhusus sõltub suuresti valitsuse võimekusest kasutada infotehnoloogilisi vahendeid poliitikate kujundamisel.

Elektroonilise kaasamise vormide kasutamise tõhusus sõltub aga ka kodanikkonna ligipääsust neile ja oskusest kasutada infotehnoloogilisi vahendeid. Suurte sotsiaalsete lõhedega ühiskondades ei pruugi internet edendada demokraatiat vaid võib isegi suurendada poliitilist ebavõrdsust ja lõhet infovaeste ja inforikaste vahel (Lauristin 2001, 23). Oluline on samal ajal tegeleda ka digitaalse lõhe ületamisega, et võimaldada osalemist nii paljudele kodanikele kui võimalik ning samas säilitada ka traditsioonilised vahendid kaasamiseks. Samal ajal ei pruugi kõik, kellel on oskused ja tehnilised vahendid osalemiseks elektroonilise osalemise võimalust aktiivselt kasutada. Euroopa Komisjoni uuringu andmetel on võimalus interneti kaudu poliitilistes protsessides osaleda üks kõige vähem huvitavaid tegevusi inimeste jaoks. Vaid 11% inimestest soovisid 2000.a kasutada kaasageid osalusedemokraatia vahendeid osalemaks otsuste tegemisel (Commission 2000b). Inimesed harjuvad pakutava suure hulga informatsiooniga ja elavad sellele tähelepanu pööramata rahulikult edasi. Kaasageid elektroonilise infoedastuse vahendite areng ei tähenda aga automaatset kommunikatsiooni paranemist. Sellest on vähe, et luuakse osalemiseks vajalikud mehhanismid, vajalik on elanikkonna reaalne aktiivne osalemine.

1.4. Kokkuvõtte

Esimeses peatükis leidsid käsitlemist peamised teoreetilised alused, millest kaasamise temaatika välja ja arenenud. Osalusedemokraatia teoreetikud on esile tõstnud erinevaid kodanike ja huvirühmade osalemise võimalusi poliitikate kujundamises ja otsuste tegemise protsessides. Alates kõige elementaarsemaks osalemise võimaluseks peetud valimistel osalemisest kuni arutlusteni, kuidas täpselt peaks riigipoolne kaasamine olema läbi viidud, on teoreetikud rõhutanud erinevaid tasandeid, mille järgi saab hinnata kaasamise põhjalikkust olenevalt sellest, kas huvirühmadel võimaldatakse ainult oma arvamust avaldada ilma riigipoolse kohustuseta neid arvesse võtta otsuste tegemisel või peab huvirühmadel olema õigus mõjutada päevakorda ning osaleda otseselt otsuste tegemisel.

Kaasamise põhjalikkuse ja erinevate otsuste tegemisse kaasatud huvirühmade ringi suuruse määrab suurel määral ära kaasamissüsteemi traditsioon igas konkreetse riigis – kas ollakse harjunud kasutama korporatistlikke või pluralistlikke kaasamise vorme. Siiski tuleb nentida, et pärast II maailmasõda Euroopas väga laialdaselt kasutuses olnud korporatistlikud süsteemid on oma tähtsust kaotamas ning paljudes riikides liigutakse rohkem avatud pluralistlike süsteemide suunas, mida suuresti põhjustab ka huvirühmade arvu ja mitmekesisuse oluline tõus võrreldes II maailmasõja järgsete industriaalsuhetel põhinevate ühiskondadega. 1990. aastate algusest on räägitud ka 'valitsemise' teooriast, mille põhirõhk asetub kasvavale era- ja kolmanda sektori tähtsusele ja kaasamisele ühiskonna asjade üle otsustamisel.

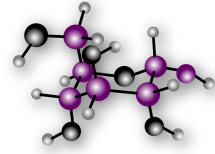
Lähtudes teoreetilistest tasanditest ja erinevate kaasamisvormide põhimõtetest võeti andu uuringu aluseks n-ö kaasamise raamistik, mis koosneb kolmest komponendist ja mille alusel toimuvad huvirühmade informeerimine, nendega konsulteerimine ja nende osalemine otsuste tegemise protsessides. Need eristuvad üksteisest lähtuvalt riigi ja huvirühmade suhtluse ja koostöö iseloomust (vt joonis 1.2).

Esimeses peatükis on põhjalikumalt käsitletud ka kaasamise põhjusi, põhimõtteid ja aluseid. Välja on toodud olulised punktid, miks kaasamise on riigile kasulik ning miks omakorda huvirühmad võiksid pidada osalemist endi jaoks oluliseks. Kaasamise peamiste eesmärkide – avatud ja läbipaistava otsuste tegemise protsessi ning kodanike usalduse ja demokraatia kvaliteedi suurendamise kõrval on oluliste aspektidena välja toodud ka kaasamise ajastamine (sh huvirühmadele ettepanekute esitamiseks vajaliku aja küsimus, mille puhul on valitsus ja parlament ning huvirühmad tihti erinevatel seisukohtadel), ettepanekute arvestamine, huvirühmade väljaselgitamine, kaasamisprotsessi hindamine, kaasamist soosiva kultuuri olemasolu, nii kaasajate kui kaasatavate teadlikkus protsessi eesmärkidest ja põhimõtetest ning osalejate üldine huvi osaleda ning erinevate huvirühmade vaateid tasakaalustada.

Oluline on, et algusest peale oleksid mainitud aspektid üheselt mõistetavad kaasamisprotsessi kõigile osapooltele. Huvirühmadel peab olema selge, millistel alustel neid otsuste tegemisse kaasatakse ning kindlasti peavad valitsus või parlament andma tagasisidet saadud ettepanekute ja kommentaaride kohta. Välja on toodud ka kaasamisprotsessiga kaasnevad ohud, kui häid põhimõtteid ei järgita ning sellisel juhul võib tulemus olla soovitud vastupidine. Üheks peamiseks suhtlemise aluseks riigi ja kodanike vahel ongi usalduse olemasolu üksteise eesmärkide ja tegevuste suhtes, sest ainult sellel saab põhineda konstruktiivne koostöö.

Esimeses peatükis on ka ära toodud ülevaade erinevatest kaasamise vormidest ja vahenditest. Nende valiku küsimus on tihti kaasamisprotsessi juures võtmetähtsusega, sest see võib määrata kogu protsessi iseloomu ja osaleda saavate huvirühmade ringi. Valitsusel ja parlamendil on võimalus valida üsna paljude erinevate vormide seast. Valiku juures mängib olulist rolli, millist kaasamise mudelit on konkreetses riigis harjutud kasutama (nt neokorporatistliku süsteemi puhul kolmepoolsed läbirääkimised). Nagu ka eelpool mainitud, liigutakse paljudes riikides hetkel siiski enam avatud vormide kasutamise suunas, kuhu kaasatakse rohkem osapooli ka väljastpoolt traditsioonilisi valitsuse, tööandjate ja -võtjate esindajate ringi. Ei ole olemas ühte kindlat kaasamise vormi või vahendit, mida saaks kasutada igas olukorras, tihti tuleb mitmeid vorme ja vahendeid kombineerida, arvestades sealjuures kohalikke traditsioone ja praktikaid, huvirühmade eripära ja ressursside olemasolu. Sotsiaalse kapitali olemasolul ja tehnoloogiate arenedes on aga kõigi huvirühmade osalemist põhimõtteliselt võimalik teostada.

Tasakaalustatud kaasamine (OECD 2001b, 97) ja sh ka kaasamisprotsessi hindamine, peaksid moodustama poliitikate kujundamise ja otsuste tegemise protsessi loomuliku osa, mis aitab vältida ka hilisemaid probleeme. Tõhus kaasamine on pigem suhtumine ja lähenemisviis kui tehnika.



2. ÜLEVAADE KAASAMISE RAKENDAMISEST EUROOPA LIIDUS JA TEISTES RIIKIDES

OECD ja EL riikides läbiviidud uuringute kohaselt on konsulteerimine õigusaktide eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamisel muutunud üha sagedasemaks, avatumaks ja läbipaistvamaks. Seega kaasatakse huvirühmi üha enam ning huvirühmad osalevad ka ise üha rohkem, panustades nii otsusetegemise kvaliteeti ja otsuste rakendatavusse.

2.1. Euroopa Liit

Huvirühmade kaasamine on oluline osa kogu EL õigusloome- ja otsustusprotsessist, olles üks legitiimsuse suurendamise vahendeist. Kaasamistegevuse süsteemsemat arengut on alates 1990ndatest toetanud nii esmane kui teine seadusandlus ja erinevad strateegiadokumendid.

2.1.1. Kaasamise alused EL-s

Vaatamata aastatepikkusele konsulteerimiskogemusele sai praegu kehtiva kaasamissüsteemi esimeseks oluliseks alustalaks Amsterdami lepingule (1999) lisatud protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta. Selle protokoll punkti 9 kohaselt peab Komisjon „enne õigusaktide kohta ettepaneku tegemist laialdaselt konsulteerima ja konsultatsiooni dokumendid igal võimalikul juhul avaldama, välja arvatud eriti kiired või konfidentsiaalsed juhud”. Kaasamise seisukohalt on aga tulevikus olulisem EL riigipeade poolt allkirjastatud EL põhiseaduse leping (2004). Artikkel I-47 toonitab kõigi võimalust vahetada avalikult oma seisukohti kõigis valdkondades ning institutsioonide kohustust pidada esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi. Artikli kohaselt korraldab Komisjon laiapõhjalisi konsultatsioone, et tagada Liidu meetmete järjekindlus ja läbipaistvus. Artikkel loob ka võimaluse algatada EL tasandil vähemalt miljoni kodaniku soovil seadusandlust, mille täpsem kord määratakse Euroopa seadustega. Seega loob leping juhul, kui see 1. novembriks 2006. a liikmesriikide poolt ka ratifitseeritakse, kõrgeima kohustuse erinevate huvirühmade ja kodanike kaasamiseks otsustusprotsessidesse.

Praeguseks EL-s toimunud muudatustele andis suure tõuke Lissaboni tippkohtumine 2000. aastal, mis sõnastas EL eesmärgi kujuneda 2010. a maailmas kõige konkurentsivõimeliseks ja dünaamilisemaks teadmispõhiseks majanduseks. Üks osa selle eesmärgi saavutamiseks mõeldud abinõudest kannab ühisnimetajat „parem õigusloome” (*better regulation*), mis hõlmab konsulteerimise arendamist nii EL institutsioonides kui liikmesriikides. Lissaboni kohtumise järgselt valminud valge raamat valitsemisest ja Mandelkerni raport on kaasamise temaatikat enim mõjutanud strateegiadokumendid, millest lähtuvalt räägitakse kaasamisest Euroopas enamasti parema õigusloome, sh mõjude analüüsi kontekstis.

Valge raamat valitsemisest

2001.a ilmunud „Valge raamat Euroopa valitsemisest” (*White Paper on European Governance*) ning samuti sellele 2002. a järgnenud „Tegevusplaan õigusliku keskkonna

lihtsustamisest ja parendamisest” tunnistas, et tõhus, läbipaistev ja võimalikult paljusid haarav konsulteerimine avalikkuse ja huvirühmadega on Euroopa valitsemises väga oluline. Valge raamat määratles osaluse üheks hea valitsemise põhimõtteks koos avatuse, aruandekohustuse, tõhususe ja poliitikate omavahelise seostatusega, mis peaks valitsemist kõikides valdkondades ja tasanditel suunama (2001a, 10). Toonitatakse, et osaluse korral sõltuvad EL poliitikate kvaliteet, asjakohasus ning tõhusus laialdasest kõigi osapoolte kaasatusest kogu poliitikaprotsessi kestel ja seda alates poliitikate kujundamisest ning lõpetades rakendamisega. Valge raamat seadis avalikkuse ja huvirühmade paremaks kaasamiseks strateegilise suunise, et info kättesaadavus ja ajakohasus peavad paranema kõigis otsusetegemise protsessi etappides, samuti tuleb tugevdada ja arendada dialoogi ühiskonnaga ning üldist kaasamise kultuuri. Seejuures on peetud oluliseks rõhutada, et parem infopakumine on esimeseks eeltingimuseks, et avalikkus ja huvirühmad tunnekid end ühenduse osana ning lööksid kaasa selle poliitika kujundamises (*ibid.*, 11). Teiseks ei saa kaasamiskultuuri saavutada õiguslikke norme kehtestades. Sellel joutakse pigem kaasamistava ehk n-ö miinimumpõhimõtete kaudu, mis piiritleksid konsulteerimise aluseks oleva raami, st määraksid ära kunas, kellega ja kuidas konsulteerida. (*ibid.*, 15-16). Seisukoht on leidnud kinnitust ka hilisemates dokumentides (Mandelkern 2001, Commission 2002d).

Valge raamatu peamised suunised Komisjonile olid: 1) võtta vastu konsulteerimise miinimumnõuded hea tava vormis enne 2001. a lõppu; 2) alates 2002. a välja töötada laialdasemad partnerluskokkulepped valdkondades, kus on pikaajalised konsulteerimise kogemused. Sellised kokkulepped toovad Komisjonile lisakohustusi, saades konsulteeritavalt vastutasuks enam avatust ja garantiisid kindlate huvirühmade esindamise kohta. Muuhulgas rõhutatakse, et võrdset seni tegutsenud regioonidekomiteega peaks majandus- ja sotsiaalkomitee proaktiivsemalt poliitikakujundamises kaasa lööma, nt töötades välja uurimisraporteid (*exploratory reports*) ning liikmesriigid peaksid oma konsultatsiooniprotsesse nende uuenduste valguses parandama (*ibid.*, 17).

Mandelkerni raport

Pärast Lissaboni tippkohtumist moodustati Dieudonne Mandelkerni juhtimisel kõrgetasemeliste ekspertide tööriühm, kelle ülesanne oli strateegia koostamine eesmärgiga lihtsustada õiguskeskkonda EL-s, parendada liikmesriikide valitsuste ja Komisjoni tööd paremate õigusaktide saamiseks ning töötada välja ühine õigusaktide kvaliteedi hindamise meetod. Mandelkerni raport oli esimene dokument, milles kõik tollased 15 liikmesriiki leppisid kokku parema õigusloome tähtsuses ja selle saavutamise viisis. Nimetatud raport annab soovitusi liikmesriikidele ja EL institutsioonidele seitsmes põhivaldkonnas, milleks üks on konsulteerimine¹. Raporti soovitusel hõlmavad ühelt poolt institutsionaalseid korraldusi ja annavad teisalt sisulisi soovitusi konsultatsioonide läbiviimiseks (2001, iv; 31-32):

- 1) konsultatsioonid huvirühmadega peaksid olema läbipaistvad ning kõik need, keda otsused mõjutavad või huvitavad peaksid olema kaasatud võimalikult varases staadiumis;
- 2) Komisjonis kehtestada konsulteerimise miinimumpõhimõtted, sh ka konsulteerimise miinimumaeg – 16 nädalat. Tegelik konsulteerimise aeg peaks olema sõltuvuses eelnõust/teemast ning huvirühmade arvust ja iseloomust;
- 3) tuleks luua keskne veebipõhine register kõigi toimuvate konsultatsioonide kohta EL institutsioonides ja koondada kõik konsultatsioonid ühtsele veebilehele;

1 – Raporti ülejäänud 6 valdkonda on suuremal või vähemal seotud konsulteerimisega: alternatiivide hindamine poliitikate kujundamisel; õigusaktide mõjude analüüs; seadusandluse lihtsustamine; parem juurdepääs õigusaktidele (sh õigusaktide konsolideerimine); tugistruktuurid parema õigusloome saavutamiseks; õigusaktide rakendamine (sh riigi õiguse ühtlustamine EL õigusega).

- 4) konsulteerimise tulemused peaksid olema avalikkusele nähtavad: lisada kõik konsultatsioonide vastused kodulehele, v.a juhul, kui vastaja seda ei soovi, vastus on seotud ärisaladusega või lisamine ei ole praktiline;
- 6) enne ametlikku eelnõu esitamist Ministrite Nõukogule ja Parlamendile peab Komisjon oma kompetentsi piires esitama huvitatud osapooltele esialgse teksti;
- 6) kõik liikmesriigid peavad tagama, et nende konsulteerimisprotseduurid oleksid piisavad selleks, et need, keda otsused mõjutavad või huvitavad, saaksid panustada ning et laiemal avalikkusel oleks ligipääs konsultatsioonidele ning konsultatsioonide vastustele.

Valge raamatu ja Mandelkerni raporti paljud kaasamist käsitlevad soovitud kattuvad. Mandelkerni raporti erinevus valgest raamatust seisneb selles, et tegemist ei ole mitte kohustuslike suuniste vaid soovituslega EL institutsioonidele ja liikmesriikidele. Vaatamata raporti soovituslikule iseloomule on ettepanekute rakendamine muutunud iseennest mõistetavaks tegevuseks, mille arengut on jälgitud ja täitmist hinnatud². Mõlema dokumendi pinnalt on tänaseks valminud mitmed Komisjoni teatised paremast õigusloomest, mõjude analüüsist, konsulteerimise miinimumstandarditest ja seadusloome lihtsustamisest (Commission 2002a, 2002b, 2002c, 2002d). Kõik need teatised sõnastavad põhimõtteid ja annavad juhiseid, mis otseselt või kaudselt seonduvad kaasamisega. Komisjon on konsulteerimise huvirühmadega sidunud kogu õigusaktide ettevalmistamise ja iseäranis mõjude analüüsi protsessiga³. Konsulteerimist soovitatakse kasutada nii info kogumiseks ja ka kontrollimiseks kui analüüside kontrollimiseks ning konsulteerimise tulemused tuleb kindlasti lisada mõjuanalüüsi raportisse (Commission 2002b, 7). Alates valgest raamatust ja lõpetades täpsustavate teatistega on huvirühmade kaasamise aspekt üha järjekindlamalt asjaosaliste tähelepanu köitnud.

EL konsulteerimise miinimumnõuded

1. jaanuarist 2003. a kehtivad miinimumnõuded küll seavad raamistiku, mis on aluseks konsultatsioonidele Komisjoni ja huvipoolte vahel, ent sellel ei ole õiguslikku jõudu. Vajaduse nõuete järgi tingis senine üksuseti erinev kaasamispraktika, konsulteerimiste *ad hoc* iseloom ja samuti huvirühmadelt saadud tagasiside, et senine kaasamine korraldus Komisjonis võiks olla ühtsem ja järjepidevam⁴. Erinevad EL dokumendid rõhutavad seejuures, et sellised miinimumpõhimõtted aitavad vältida riski, et otsustajad kuuluvad vaid ühe osapoole argumente nagu toimub *ad hoc* konsultatsioonide puhul või et vaid privilegieeritud gruppidel on ligipääs otsustusprotsessidele. Seega paraneb konsultatsioonide läbipaistvus nii huvirühmade kui Komisjoni poolt vaadatuna. Lisaks tugevneb erinevate ettevõtlus- ja valitsusväliste organisatsioonide esindatus ja vastutus ning samuti muutub debatt EL institutsioonide ning nende partnerite vahel struktureeritumaks (Commission 2001a, 2002d; Mandelkern 2001). Miinimumnõuded valmisid Komisjonis 2002. a ja enne nende kinnitamist toimusid ka avalikud konsultatsioonid.

2 – Mandelkerni raporti järgselt leidsid liikmesriikide avaliku halduse ministrid, et soovitude rakendamist tuleb jätkata ning jälgida valdkonna arengut ministrite ja ekspertide kohtumistel EL ministrite kohtumiste raames. Kreeka esistumise ajal valmis LaRioja tippkohtumiseks Mandelkerni raporti hindamisraport, mis analüüsib iga liikmesriigi tegevust parema õigusloome saavutamisel, sh konsultatsioonide arendamisel (Rhodes report 2003).

3 – Alates 2004. aastast rakendatakse Komisjonis Mandelkerni raporti soovitustel põhinevat uut kaheastmelist mõjude analüüsi süsteemi, kus mõjude analüüs on põimitud Komisjoni iga-aastasessse poliitika strateegia koostamise protsessi. Kõigile eelnõudele on kohustuslik teha esialgne mõjude analüüs ning nende alusel valitud eelnõudele põhjalik mõjude analüüs (vt nt Commission 2002c).

4 – Vt nt Euroopa valitsemise Valge raamatu konsulteerimise tulemused http://europa.eu.int/comm/governance/debat_en.htm, 10.11.04.

KOMISJONI KONSULTEERIMISE MIINIMUMPÕHIMÕTTED

Osalus

Komisjon konsulteerib nii laialdaselt kui võimalik alates peamiste õigusaktide ja poliitikate väljatöötamise algetappidest kuni poliitikate rakendamiseni. Poliitikate kvaliteet sõltub osaluse ulatusest.

Avatus ja aruandekohustus

EL institutsioonid peavad töötama avatuma viisil, et suurendada usaldust. Konsultatsiooniprotsessid peavad olema läbipaistvad nii otseselt konsulteeritavate kui laiema avalikkuse jaoks. Konsultatsioonide puhul peab olema selge, mis küsimustes konsulteeritakse, milliseid vahendeid selleks kasutatakse, keda kaasatakse ja miks ning mis on mõjutanud poliitikate väljatöötamist. Avatus ja aruandekohustus kehtivad ka organisatsioonide jaoks, kes soovivad panustada EL poliitikate väljatöötamisse, mistõttu peab olema selge, milliseid huviseid organisatsioonid esindavad ning kui esinduslikud need huvid on. Huvirühmad, kes soovivad konsulteerimisprotsessides osaleda, peavad sellest teada andma CONECCSi või muude meetmete kaudu. Vastasel juhul käsitatakse organisatsiooni kui individuaalse arvamuse esitajat.

Tõhusus

Tõhus konsulteerimine peab algama nii vara kui võimalik, et huvitatud osapooltel oleks võimalik õigusakti või poliitika väljatöötamist mõjutada. Konsulteerimise ulatus ja vahendid peavad alati olema proportsionaalsed konsulteeritava õigusakti või poliitikadokumendi mõjuga.

Sidusus

Poliitika ja tegevused peavad olema kooskõlas. Komisjon tagab erinevates osakondades toimivate konsultatsiooniprotsesside kooskõla ja läbipaistvuse. Tagasiside ja hindamine on konsultatsiooniprotsessi osad, mille tagavad sobiv koordineerimine ja aruandlus „parema õigusloome” initsiatiivi raames.

Täisversioon: Commission 2002d, 15-18

Konsulteerimise miinimumnõuded kehtivad kõigil juhtudel, v.a kaasamise ja konsulteerimise nõuded, mis on sätestatud EL lepingutes või teiseses seadusandluses (nt institutsionaliseeritud nõuandvad kogud, sotsiaaldialoog), rahvusvahelistes lepingutes või kokkulepetes ning otuses, mis on vastu võetud komitoloogia protseduure arvestades (Commission 2002d, 16). Hea tava kohaselt hindab Komisjon miinimumnõuete arvestamist oma iga-aastases parema õigusloome raportis, tagades nii valdkonna analüüsi ning parendustegevused (Commission 2002d, 10). Miinimumnõudeid aitavad Komisjoni-siseselt rakendada ka intranetis leiduvad lisajuhised ja heade näidete ülevaated, kasutajatugi ja e-posti aadress küsimuste saatmiseks, koolitus ning parema õigusloome arendustegevused. Lisaks toetavad miinimumnõudeid Komisjoni ekspertide kasutamise juhised ning täiustamisel on süstemaatiline dialoog Euroopa ja regionaalsete ja kohalike omavalitsuste vahel⁵ (Commission 2002e).

Miinimumnõuded kehtivad kõigile kodanikeühiskonna organisatsioonidele, mis EL dokumentides hõlmavad tasakaalustatult kõikide sektorite ja valdkondade huviseid esindavaid organisatsioone (vt nt Commission 2001a, 2002d; ESC 1999, 30). Seega puudutavad sellised miinimumnõuded võrdselt nii ettevõtlushuviseid kui n-ö klassikalisi kolmanda sektori huviseid esindavaid organisatsioone. Ka igal kodanikul, ettevõttel või ühendusel on võimalus Komisjonile edastada oma arvamus.

5 – Vt konsulteerimiseks välja pandud dokumenti „Ongoing and systematic dialogue with local government associations http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/permanentdialogue_en.pdf, 10.11.04.

KOMISJONI KONSULTEERIMISE MIINIMUMSTANDARDID

A. Selge konsulteerimisprotsessi sisu

Konsulteerimisega seotud kommunikatsioon peab olema selge ja täpne ning sisaldama kogu informatsiooni, mis on vajalik vastamise hõlbustamiseks. Konsultatsioonid peaksid sisaldama:

- konsultatsiooni kokkuvõtte, milline on konsulteerimise kontekst, ulatus ja eesmärgid, millised küsimused on Komisjoni poolt avatud diskussioonideks;
- info arutelude, kohtumiste ja konverentside kohta lähtuvalt olulisusest;
- kontaktinfo ja tähtajad;
- konsulteerimisele järgneva protsessi selgitus, sh millist tagasisidet oodata;
- viide seotud dokumentidele.

B. Konsulteerimise sihtrühmad

Komisjon peab sihtrühma valides tagama, et kõikidel olulistel osapooltel oleks võimalus kaasa rääkida, nii nendel, kes on otseselt mõjutatud või kes on seotud poliitika rakendamisega kui ka nendel organisatsioonidel, kel on eesmärkidest lähtuvalt otsene huvi seoses antud poliitikaga. Valides konsulteeritavaid tuleb arvestada ja hinnata sh laiemat mõju teistele valdkondadele (nt keskkond, tarbijakaitse); vajadust kaasata kindlat ekspertisi või kogemust, aga ka organiseerumata huviseid; vajadust leida sobiv tasakaal sotsiaalsete ja majanduslike huvide, suurte ja väikeste organisatsioonide/ettevõtete huvide, laiemate (nt kirikud ja usukogukonnad) ja spetsiifiliste huvide (nt naised, vanurid, töötud, etnilised vähemused) ning EL ja mitte-EL-s asuvate organisatsioonide vahel. Komisjon vastutab selle eest, kuidas kõik huvid saavad arvestatud (sh kasutades ka teisi kaasamise vahendeid).

C. Avalikustamine

Komisjon peab tagama piisava teadlikkuse tõstmise võimalused ning kohandama oma kommunikatsioonikanalid sihtrühmade vajadustega. Konsultatsioonid peab kõigile kättesaadavamaks muutmiseks lisama internetti ning avaldama ühisel kogu konsulteerimisinfot koondaval veebileheküljel „Sinu hääl Euroopas“, välistamata seejuures teisi kommunikatsioonivahendeid (nt presiteated, postitused).

D. Osalemise ajaraamistik

Komisjon peab andma piisavalt aega konsultatsioonide plaanimiseks ja vastuste saamiseks. Komisjon annab vähemalt 8 nädalat kirjalike konsultatsioonide vastuste saatmiseks ning teavitab kohtumistest 20 tööpäeva enne. Konsultatsioonide ajaraam peab leidma mõistliku tasakaalu kahe vajaduse – piisav sisend otsustusprotsessidesse ning protsesside kiirus – vahel. Kiirjuhtumitel või juhtumite korral, kus huvirühmad on saanud juba varasemalt võimalusi arvamuste avaldamiseks, võib perioodi lühendada. Pikem kui 8-nädalane ajaraam on vajalik ja õigustatud, kui Euroopa või siseriiklikud organisatsioonid vajavad aega oma liikmetega läbirääkimiseks tulevalt siduvatest instrumentidest (peamiselt WTO juhtumid) või tingituna muudest faktoritest (nt küsimuse keerulisusest ning huvirühmade mitmekesisusest, pikad pühad).

E. Tunnustus ja tagasid

Konsultatsioonidele vastuste saatmist tuleb tunnustada, vastates personaalselt, ühiselt või lisa-des tagasid konsultatsioonide ühtsele veebilehele 15 päeva jooksul. Avalike konsultatsioonide tulemused peavad olema nähtaval veebilehekülgedel, mis on lingitud ühiselt konsulteerimisinfot koondavale veebileheküljele. Kõik konsultatsioonide vastused kaalutakse põhjalikult ning vastajatele antakse tagasid. Õigusaktide seletuskirja või mõjude analüüsi lisatakse konsulteerimise tulemused, selgitus kuidas konsultatsioon läbi viidi ning kuidas tulemusi arvestati.

Komisjon on oma kaasamise hea tava dokumendis eristanud miinimumpõhimõtted ning miinimumstandardid, mille lühendatud versioonid on vastavalt kiiludes 2.1 ja 2.2.

Seega olid **peamised uuendused** senise praktikaga võrreldes miinimumajaraamistiku kehtestamine, kohustus konsulteerimise tulemused avalikustada, anda tagasisidet huvirühmadele ja ühtse konsulteerimise veebilehe loomine. Lisaks miinimumpõhimõtetele ja -standarditele sisaldab Komisjoni teatis ametniku jaoks mitmeid lisajuhtnõore konsultatsioonide läbiviimiseks. Konsulteerimise sihtrühmad varieeruvad lähtuvalt juhtumist, ent kõigil asjakohastel huvidel ühiskonnas peab olema võimalus oma arvamust avaldada. Näiteks parima kasutusviisi kohaselt tuleks konsultatsioonide sihtgrupp selgelt defineerida enne konsulteerimisprotsessi algust. Selged huvirühmade valikukriteeriumid on aga olulised siis, kui ligipääs konsultatsioonidele on raskendatud praktilistel kaalutlustel: nt osalemine nõukogudes ja avalikel kuulamistel, mille puhul saab kaasata väheseid. Seejuures toonitab Komisjon, et esindatuse küsimus ei tohiks olla ainus kriteerium otsustamisel, kuna rahvuslikud, regionaalsed, vähemuste vms vaated võivad tihti olla hädavajalikud poliitika olemuse avastamiseks (Commission 2002d, 11-12).

Komisjoni 2003. a parema õigusloome raporti kohaselt võib konsulteerimise miinimumnõuete rakendamist hinnata heaks. Kaasatavatele antud aeg ületas tihti miinimumaja, ent tagasiside andmise osas näeb raport puudujääke. Enamusel juhtudel jäi arusaamatuks, kuidas kommentaare arvestati või kui neid ei arvestatud siis miks. Üksikutel kordadel leiti, et konsulteerimine tõi kaasa otsustusprotsessi venimise. Ehkki algse kava kohaselt oli eesmärgiks viia läbi konsultatsioonid kõigi põhjalikku mõjuanalüüsi vajavate eelnõude puhul, siis tegelikkuses rakendati miinimumnõudeid ka teistel juhtudel. (Commission 2003, 32-34) Miinimumnõuete rakendamist toetavad seejuures kasutatavad kaasamise vormid.

2.1.2. Kaasamise vormid ja vahendid

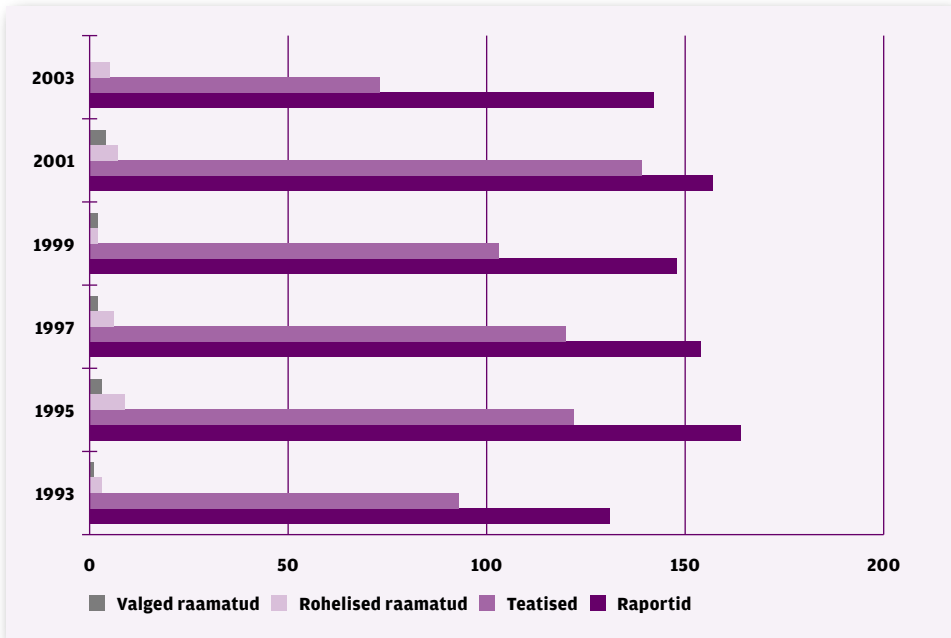
EL institutsioonides kasutatakse väga erinevaid kaasamise vorme ja vahendeid nagu nt rohelised ja valged raamatud, teatised ja raportid, erinevad nõuandvad organid (töögrupid, komisjonid, nõukogud), ümarlaud ja seminarid, kahepoolsed kokkulepped Komisjoni ja huvirühmade vahel ning ühe enam erinevaid e-konsulteerimise vahendeid (foorumid, jututoad, e-post, ühtne veebilehekülg jne). Kümne aasta jooksul on Komisjon välja andnud 43 rohelist raamatut, 19 valget raamatut, enam kui 1350 teatist ja ligikaudu 1500 raportit Komisjoni tegevuste kohta (vt ka aastate lõikes joonis 2.1).

Valdkondadest konsulteeriti 2003. a enam põllumajanduse, töö- ja sotsiaalpoliitika, töösuspoliitika, õigus- ja siseküsimustes (Commission 2003, 33). Lisaks konsultatsioonidele kasutab Komisjon laialdaselt ka ekspertide abi. Ekspertide enamuse moodustavad peamiselt liikmesriikide valitsuste esindajad, kes on seotud õigusakti või poliitika rakendamise-ga liikmesriigis (Rhodes raport 2003, 22). Konsulteerimise ja eksperthinnangu eristamise hõlbustamiseks on välja töötatud ka eraldi juhised (Commission 2002e).

Viimaste aastate kaasamisvahendite arendused seonduvad pigem **elektrooniliste vahendite** kasutamise-ga. Mitmed e-kaasamise algatused lähtuvad valge raamatu ja Mandelkerni raporti soovitustest ning on seotud Komisjoni 2001. a algatatud „Interaktiivse poliitikakujundamise initsiatiiviga” (*Interactive Policy Making Initiative*, IPM)⁶, mille eesmärk on uusi tehnoloogiaid kasutades koguda ja analüüsida erinevate huvipoolte – alates kodanikest lõpetades suurte esindusorganisatsioonide-ga– arvamusi EL otsustusprotsessi tarbeks. IPM haldab ja arendab kahte peamist internetipõhist instrumenti – e-tagasiside vahendit ja interaktiivsed konsultatsioonid, mis on lingitud lehele „Sinu hää! Eu-

6 – http://europa.eu.int/yourvoice/ipm/index_en.htm

Joonis 2.1. EL konsultatsiooni dokumendid ja raportid 1993-2003



Allikas: Commission 2003, 33

roopas” (vt jrg punkt). IPM-iga on vähemal määral seotud ja huvirühmade kaasamise panustavad spetsiaalselt ettevõtlusele suunatud testpaneel, andmebaas CONECCS ja muud peadirektoraatide põhised väiksemad kaasamisalgatused. Üldiselt domineerib e-vahendite puhul keskendumine ettevõtlushuvide kaasamisele, mitmed algatused on sellega otseselt või kaudselt seotud. Komisjon on hetkel läbi viimas uuringut, kuidas liikmesriikide valitsused konsulteerivad väike- ja keskmise suurusega ettevõtetega ning milline on ettevõtete hinnang sellele⁷.

Sinu hääl Euroopas

„Sinu hääl Euroopas” (*Your voice in Europe*) on ühine veebivärv, mis koondab kogu info EL konsultatsioonide ja interaktiivsete diskussioonide kohta ning pakub teisi võimalusi kõigile soovijatele aktiivselt kaasa lüüa EL poliitikakujundamise protsessis⁸. Konsultatsioonide leheküljel on võimalik otsida teemade ja avatud/suletud konsultatsioonide kaupa. Lähtuvalt miinimumnõuetest peavad kõik toimuvad interaktiivsed konsultatsioonid olema lingitud portaali „Sinu hääl Euroopas” ning enamasti on tegemist struktureeritud küsimustikega, mis on seotud mõjuanalüüside ettevalmistamisega. 2003. a toimus 60 konsultatsiooni selle portaali kaudu (Commission 2003, 32). Diskussioonide osa “Sinu hääl Euroopas” portaalist võimaldab osaleda debattides EL tuleviku kohta, arutleda Komisjoni juhtidega interaktiivsetes jututubades ning panustada arvamusi foorumitesse ning listidesse. Kolmas suurem osa portaalist ärgitab teavitama probleemidest anonüümselt mitmete võrgustike ja vahendajate kaudu. Nt vahendavad euroinfokeskused (*Euro Info Centre*) infot ettevõtjatele, lisaks on olemas kodanike infopunktid (*Citizens Signpost*

7 – <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/consultation/index.htm>. Antud uuringu ülesehitus ja küsimused on väga sarnased PRAXISE läbiviidud küsitlusele Eestis, vt ptk 3.

8 – <http://europa.eu.int/yourvoice/>

Service) ja Euroopa tarbijakeskused (*European Consumer Centres*). Portaali „Sinu hääl Euroopas” on kasutusel ka elektrooniline infolist, mis saadab infot tulevaste konsultatsioonide ja diskussioonide kohta. 2003. aastal toimus ühtekokku 60 konsultatsiooni selle portaali kaudu (Commission 2003, 32).

Euroopa Ettevõtete Testpaneel

Ettevõtete testpaneel (*business test panel*) on mitmetes EL riikides kasutusel ning on üks nendest Komisjoni algatustest, mis näitab ettevõtlusega rääkimise domineerimist EL-s võrreldes teiste huvidega⁹. Testpaneel on ligi 3000 ettevõttest koosnev statistiliselt esinduslik valim, arvestades muuhulgas ka nende erinevate ettevõtlussektorite tähtsust liikmesriikide majanduses ning majanduse suurust üldiselt. Ettevõtted annavad enamasti küsimustikele vastamise vormis tagasisidet ettevalmistatavate õigusaktide või poliitika-dokumentide kohta. Testpaneel võimaldab parandada seniseid raskusi ettevõtete arvamuste hankimisel, mh oodatakse testpaneelis osalejatelt arvamusi, kuidas kavandatavad meetmed mõjutavad nende tegevust ning millised on rakendamiskulud ettevõtjate jaoks. Testpaneeli kasutatakse andmete kogumise vahendina toetamaks statistilisi uuringuid ning vähendamaks lühiküsimustike ja -uurimuste väljadelegerimist konsultantidele. Täna testpaneel on 1998. a algatatud ettevõtete testpaneeli järeltulija ja on üks näide suunatud interaktiivsetest konsulteerimistest.

Enamasti toimub aastas 6-8 konsultatsiooni. Komisjon koos liikmesriikide testpaneeli koordinaatoritega valib konsulteerimiseks välja ettevõtlust enim mõjutavad eelnõud. Panelliste teavitatakse vähemalt 2 nädalat ette tulevast konsultatsioonist ja neile antakse vähemalt 2 nädalat aega vastamiseks. Enamasti saadetakse ettevõtetele lühike seletuskiri uue õigusakti või poliitikadokumentide eesmärgist ja palutakse täita lühiküsimustik (10-15 küsimust), millele vastamine ei tohiks aega võtta enam kui 15 minutit. Konsultatsiooni ajal on testpaneelis osalejatel võimalik jälgida, kuidas teised on vastanud ja konsultatsiooni lõppedes näha lõpptulemusi. Kõik arvamused on analüüsitud kujul ega viita otseselt ühelegi ettevõttele.

Ettevõtjate testpaneel on küll osa kaasamisvahenditest, ent ennekõike annab ta lisaväärtust mõjuanalüüside kirjutamisel ega võimalda kõikidel huvitatutel avaldada arvamust planeeritavate õigusaktide või poliitikadokumentide kohta. Sellegipoolest on paneel hea vahend et saada ülevaade ettevõtluse arvamustest ja analüüsida erinevate ettevõtluskulude mõju. See on iseäranis oluline nt ka Eesti puhul, et soodustada ettevõtlust suureneva konkurentsi tingimustes ellujäämiseks.

CONECCS

CONECSS¹⁰ (lühend *Consultation, the European Commission and Civil Society*) on andmebaas, mis sisaldab infot formaalsete ja struktureeritud viisil toimuvate konsulteerimiste kohta, st kajastab regulaarselt toimuvaid kohtumisi huvirühmadega. Andmebaas sisaldab infot erinevate formaalsete, pigem alalise iseloomuga konsultatiivkogude kohta nagu töögrupid, komisjonid jms, kus erinevad ühendused osalevad. CONECSSis ei ole infot komisjonide kohta, mille liikmeskonda kuuluvad vaid liikmesriikide esindajad, ekspertgrupid või teadlaste komisjonid. Mittetulunduslikud esindusorganisatsioonid, kel on liikmeid kahes või enamas EL liikmes- või kandidaatriigis, saavad end andmebaasi registreerida. CONECSS põhineb vabatahtlikkusel ega ole mõeldud huvirühma akrediteerimiseks. CONECSSis on Komisjoni juures. Küll aga annab register Euroopa huvirühmadele võimaluse end

9 – http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp/index_en.htm.

10 – http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

kui partnereid Komisjonile tutvustada ning Komisjonile endale hea vahendi tuvastamiseks võimalikke konsultatsioonipartnereid, lihtsustades seega tunduvalt ametnike tööd kaasamisvahendite planeerimisel. Andmebaas võimaldab otsida erinevaid konsultatiivkogusid tähestikulises järjekorras, poliitikavaldkonna ja vastutava peadirektoraadi alusel ning otsida ühendusi, kes EL tasandil kogude töös osalevad. Seega on tegemist formaalse ja informatiivse vahendiga, mis hõlbustab kaasamist ja viitab kaasamisaktiivsusele ühes või teises poliitikavaldkonnas vaid kaudselt.

2.1.3. Kokkuvõtvalt võib öelda, et EL institutsioonid on sisse viinud rohkelt põhimõtteid ja kaasamisvahendeid ning peamiseks väljakutseks näib pigem olevat olemasolevate võimalikult tõhus ja konsulteerimise miinimumstandarditele vastav rakendamine. Lihtsate ja tõhusate kaasamisvahenditena võiks esile tuua peamiselt informeerimise funktsioone täitvaid CONECSSI andmebaasi ning konsulteerimise ühtset veebilehte „Sinu hääl Euroopas”.

2.2. Valitsuse tasand

2.2.1. Ülevaade erinevatest valitsuse tasandi uuringutest

Kaasamisalaseid erinevate riikide võrdlevuuringuid on peamiselt läbi viinud OECD ja EL. Mõlemad organisatsioonid on temaatikat vaadelnud oma liikmesriikide kogemustest lähtuvalt ning pakkunud muuhulgas selle pinnalt välja soovitusi ning parimaid kasutusviise¹¹. Avalikkuse informeerimist ja sotsiaalsete partneritega konsulteerimist on OECD liikmesriikides juba pikka aega väärtustatud mitmetes poliitikavaldkondades, nagu nt keskkonnapoliitika, haridus, korruptsiooni vastu võitlemine jms¹². OECD haldusjuhtimise teenistus (*OECD's Public Management Service – PUMA*) on viinud läbi mitmeid liikmesriikide võrdlevaid uuringuid, et teada saada, milliseid samme on astunud valitsuse ja kodanike vaheliste suhete tugevdamiseks (PUMA 1999a, 1999b, 200). Uuringute põhjal on muuhulgas koostatud eraldi kaasamise raport ja ka kaasamise käsiraamat, mis lahkab põhjalikult erinevaid kaasamise vorme (OECD 2001b, 2001c; vt ka ptk 1.3). Läbi viidud uuringute ja riikide kogemuste pinnalt on OECD sõnastanud põhimõtted, miks riigid peaksid kaasamisprotsessi arendama, ühtlustama ja toetama ning mida see annab demokraatia arengule, samuti hea tava põhimõtted, kuidas konsulteerimisprotsesse tõhusalt läbi viia (vt ptk 1.2.4 ja 1.3.3).

OECD ja EL riikide korporatistlikud kaasamissüsteemid põimuvad üha enam pluralistliku süsteemi põhimõtteid sisaldavate algatustega – valitseb suundumus liikuda järjest avatumate, läbipaistvate ja süsteemsete konsulteerimisprotsesside kasutamise poole (OECD 2002a, PUMA 1999a, 1999b). Riigid investeerivad üha enam poliitikadialoogi edendamisse valitsuste ja nende peamiste partnerite vahel (nagu nt äriühingud, ametiühingud ja kodanikeühiskonna organisatsioonid). Vastavalt hiljutisele uuringule on erinevatest riikidest võimalik esile tuua häid konsulteerimise näiteid lähtudes konsulteerimise osadest: varane konsulteerimine ja formaliseeritud protsessid (Suurbritannia, Rootsi, Saksamaa); konsulteeritavate ulatus (Soome, Taani, Austria ja Suurbritannia); konsulteerimise kanalid (Soome, Holland, Taani), konsultatsioonide kestvus (Rootsi ja Suurbritannia); tagasiside ja arvamuste arvestamine (Rootsi ja Suurbritannia) (Dublin Report 2004, 16-17). Üha

11 – Mitmed soovitusel on kirjas käesoleva raamatu peatükkides 1 ja 2.1. OECD liikmesriikide hulka kuuluvad EL on 25 liikmesriiki ja OECD liikmeskonda kuulub 30 riiki, sh väljaspool Euroopat Austraalia, Kanada, Korea, Mehhiko, USA ja Uus-Meremaa.

12 – vt nt ptk 1.2.2 juba 1995 OECD poolt sõnastatud poliitikasoovitusi konsulteerimise plussidest.

Tabel 2.1. Ülevaade kaasamispraktikatest EL liikmesriikides

	Konsulteerimine		Konsulteerimine läbi:				Osapooled, kes konsulteerimises osalevad					Aeg		Tulemuste avalikustamine	
	Kohustuslik ametlik	Vabatahtlik	avalik teavitamine	dokumentide saatmine	Internet	avaliku sektori org-d	MTÜd	huvirühmad	e/v organisatsioonid	Nõuandvad kogud	Kodanikud	määratud	määramata	Jah	Ei
Austria	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1 (6 nädalat)		1	
Belgia	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1*	1	1*	
Taani		1	1	1		1		1					1 (2-4 nädalat)	1	
Soome	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1 (8-12 nädalat)		1	
Saksamaa	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1 (4 nädalat)		1	
Kreeka		1	1	1	1	1				1		1 (30-45 päeva)			1
Luksemburg	1				1	1		1					1	1	
Iirimaa		1	1	1	1	1	1	1		1			1	1	
Itaalia	1				1		1	1	1				1		
Holland		1	1	1	1	1	1	1	1				1	1	
Hispaania	1		1	1		1	1	1	1	1	1	1 (15-30päeva)			1
Rootsi	1		1	1	1	1	1	1				1 (3 kuud)		1	
Suurbritannia	1		1	1	1	1	1	1		1		1 (12 nädalat)		1	

(*) Määratud kohustuslike konsulteerimiste kohta. Antud juhul nõuanded tehakse ka ametlikult avalikuks.

Allikas: Rhodese raport 2004

enam informatsiooni valitsuse tegevuse kohta antakse elektroonilisi kanaleid kasutades, kuigi selle kvantiteet, kvaliteet ja ulatus erinevad riigiti oluliselt¹³. Samuti pakuvad kõik OECD riigid ja enamus EL riikidest huvirühmadele elektroonilise tagasiside võimalust, kuid selline infoedastamine on alles algstaadiumis ja selle tõelist mõju otsuste tegemisele ei saa veel hinnata (Caddy 2003, vt ka tabel 2.1). Mitmeid paljulubavaid algatusi on raske hinnata, sest enamuses riikides puudub pidev hindamissüsteem.

Kaasamise alused

Kaasamise raamistiku – informeerimine, konsulteerimine ja osalus – õiguslikud, poliitilised ja institutsionaalse alustalad (PUMA 2001):

- Kodanike õigus saada **informatsiooni** valitsuse tegevuste ja otsuste kohta on järjest laienev õigus ning enamikes OECD liikmesriikides on ka vastavad seadu-

13 – Riikide käest küsiti 12 erinevat küsimust, mis hõlmasid seadusandlike kohustusi informeerimisel, konsulteerimisel ja osalusel, kasutatavaid traditsioonilisi ja e-vahendeid kaasamiseks ning nende hindamist, algatusi valitsuse ja partnerite/kodanike suhete lihtsustamiseks ja parendamiseks, kaasamist takistavaid probleeme jne. Vt http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en_2649_34277_2537482_1_1_1_37405,00.html.

sed vastu võetud (avaliku teabe seadus, informatsioonivabaduse seadus vms). Kui 1980. a oli 20% OECD liikmesriikides vastu võetud seadus, mis reguleeris informatsioonile ligipääsetavust, siis 1990. a oli see arv juba üle 40% ning 2000. a lõpuks 80%.

- Seadused, mis käsitlevad **konsulteerimist**, võivad olla laiaulatuslikud (nt sätestades kodanike õigused protestiaktsioonideks või nõuandvateks referendumiteks) või piiratumad (nt nõudes konsulteerimist mingites küsimustes ametiühingutega, erialaliitudega vm huvirühmadega poliitikakujundamise protsessi käigus). Mitmetes riikides on konsulteerimine uue õigusakti väljatöötamisel kohustuslik (nt õigusaktide mõjude analüüsi raames) vastavalt 1995. a OECD nõukogu soovitudele valitsuse õigusaktide kvaliteedi parandamiseks. Mitmetes OECD riikides on loodud pikaajalised institutsionaalsed struktuurid konsulteerimiseks (kolmepoolsed läbirääkimised valitsuse, tööandjate ja -võtjate vahel). Samuti on loodud alalisi või ajutisi nõuandvaid kogusid ja komisjone, kuhu kuuluvad ka kodanikeühenduste esindajad.
- **Aktiivne osalemine.** Vähesed OECD liikmesriigid on jõudnud osaluse ja partnerluseni huvirühmade ja kodanikega koos valitsedes. Ühtegi konkreetset institutsionaalset vormi selle toetuseks enamasti ei eksisteeri ning vähesed osaluse meetmed on veel pilootfaasides. Mõnedes riikides on kodanikel õigus teha ettepanek uue seaduse või poliitika väljatöötamiseks (kodanike seadusandliku initsiatiivi või kodanike algatatud referendumi raames), kuid selle eelduseks on tavaliselt mingi kindla protsendi valimisõiguslike kodanike toetusallkirjade kogumine.

Kaasamise miinimumnõuded ja kaasamiskoodeksid

Järjest rohkem OECD ja EL liikmesriike sätestavad kaasamise miinimumnõudeid ja kaasamiskoodekseid. Mitmetes riikides on süsteemsed kaasamisprotsessid ja nende reeglid paika pandud seadusliku kohustusena (nt USAs, Rootsis), samal ajal on riike (nt Suurbritannia, Soome), kes kasutavad reeglite paikapanekuks poliitikajuhendeid ja koodekseid, mis ei ole otseselt kohustuslikud, kuid mille järgimine kuulub hea tava juurde. Vaadates riikide kogemusi ja seniseid kaasamise miinimumnõudeid-põhimõtteid on nende mahukus ja sisu erinevad. Põhjalikumad miinimumnõuded kehtivad Suurbritannias ja Soomes. Samas nt Austrias, Rootsis ja Saksamaal on mainitud vaid seda, kellega võiks konsulteerida ning määratud on konsultatsioonide kestvus. Suurbritannia, Soome ja Rootsi näiteid on pikemalt analüüsitud alapeatükis 2.2.2.

Huvirühmade valik

Traditsiooniliselt on erinevates riikides kaasatud ja konsulteeritud teiste valitsusasutustega (vt tabel 2.1)¹⁴. Vastavalt EL liikmesriikide uuringule ei ole üheski riigis täpseid huvirühmade valikukriteeriume, kellega konsulteerida. Enamasti kehtivad reeglid, mille järgi „kõigi huvitatute ja mõjutatute arvamusi tuleb arvestada”, ehkki juhul, kui on täpsustatud nõudmisi, siis seda selleks, et võtta arvesse väheorganiseerunute või nõrgemate huvimid. Enamasti on seejuures täpsustatud just väikese- ja keskmise suurusega ettevõtete ning erinevate vähemuste või muude ühiskonnagruppidega arvestamist (nt naised, vähemusrahvad, kirikud - näiteid leiab nii Rootsist, Suurbritanniast kui Austriast). Nii kodanike kui huvirühma arvamuse otsimisega näevad eraldi vaeva peamiselt Suurbritannia ning Soome, ehkki kui eelnõud on veebis avaldatud, on võimalik kõigil alati reageerida (vt nt

14 – Nt Saksamaa ühtsed protseduurireeglid (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*) pärinevad aastast 1958, kuhu 2000. a viidi sisse parandused, mis nõuavad ka õigusaktide mõjude analüüside teostamist, mis panevad paika nõuded valitsusesiseseks koordineerimiseks, samuti konsulteerimiseks valitsuse allorganisatsioonidega. Huvirühmadega konsulteerimise osas on need reeglid aga küllalt paindlikud ja jätavad palju ministriumide otsustada.

Dublin report 2004, Rhodes report 2003). Samal ajal on aga ühe enam räägitud ka erinevate konsulteerimisvormide ja -vahendite paindliku kombineerimise vajalikkusest olevalt konkreetsest situatsioonist (nt ka huvirühmade iseloomust), kasutades erinevaid vahendeid ja vorme ka erinevates poliitikakujundamisprotsessi etappides.

Kaasamise vormid ja vahendid

Erinevad kaasamise vormid (alates mitteametlikest kontaktidest valitud huvirühmadega kuni täpselt struktureeritud avaliku arvamuste avaldamise ja kommenteerimisperioodi läbiviimiseni) annavad huvirühmadele võimaluse oma seisukohti poliitika kujundamise protsessides väljendada. Erinevates riikides kasutatavate konsulteerimise vahendite ja vormide uuringud 1997., 2000. ja 2002. a näitavad, et peamiselt domineerivad nõuandvate kogude kasutamine, mitteametlikud konsultatsioonid ning eelnõude kohta arvamuste küsimine (avalik tagasiside) (tabel 2.2 ja kiil 2.3). Õigusloomeprotsessi algfaasis kasutakse enamjaolt mitteametlikku informatsioonivahetust, konsultatsioone huvirühmadega praktiseeritakse aga kogu seadusandliku protsessi jooksul. Nt Saksamaa ühtsete protseduuri reeglite § 47 ütleb, et kesk- ja katusorganisatsioonid ning eksperte tuleks riiklikul tasandil kaasata nii vara kui võimalik¹⁵. Üldjoontes domineerivad õigusloome algfaasis erinevad suulised konsultatsioonid ning hilises faasis kasutatakse peamiselt vahenditena erinevaid kooskõlastusringe (dokumentide saatmist). Vaadeldes koos nii vorme kui õigustloovate aktide liike ilmnes, et 20 OECD riiki 28-st kasutasid esmaste seaduste ettevalmistamisel konsulteerimist süstemaatiliselt ning veel 7 kasutas konsulteerimist mõnikord. Vaid 14 riigis kasutati süsteemset konsulteerimist alamate rakendusaktide puhul ning ülejäänud 14 kasutasid seda mõnikord või spetsiifilistes valdkondades (OECD 2001a).

Nõuandvate kogude osakaal on senini olnud domineeriv, samas võib ennustada selle vähenemist. Heaks näiteks on Holland, kes on järk-järgult loobumas erinevatest neokorporatistlikest nõuandvatest kogudest ja suundub üha enam kõigi jaoks avatud konsultatsioonide poole. Keskne põhimõte hollandlaste konsulteerimises on olnud „nõustamise ja konsulteerimise lahusus”, mis peegeldab kahte eesmärki – 1) ekspertnõuannete kaasamist õigusaktide kvaliteedi parandamiseks ning 2) konsensusse kui poliitilise väärtuse poole püüdlust. Nõuandvat funktsiooni kehatab rida ametlikke ad hoc nõuandvaid komiteesid, mis on loodud eraldi õigusaktidega, et töötada koos ministriumidega strateegilise tähtsusega küsimustes. Liikmed on kõik eksperdid, kuigi tegelikkuses esineb ka huvirühmade esindajaid. Hollandi konstitutsioon tunnustab neid komiteesid kui „püsivaid nõuandvaid komiteesid riigi seadusandluses ja valitsemiskorralduses”. Konsulteerimise funktsiooni täidab nõuandvate kogude võrgustik, mis loodi tööstusorganisatsioonide seadusega 1950. a. Peamine konsultatiivne organ on sotsiaal- ja majandusnõukogu, mis kolmepoolsuse põhimõtte kohaselt koosneb tööandjate ja töötajate huvide esindajatest ning sõltumatutest ekspertidest. Selliste kogude kaudu saab võimalikult kiirelt konsulteerida ja osapooli varakult teavitada õigusaktidest teavitada. Viimastel aastatel on neid kritiseeritud kui sobimatuid kaasaja majandus-, sotsiaal- ja administratiivsesse tegelikkusesse, mistõttu on nõuandvaid kogusid vähendatud ning 1997. a tühistati valitsuse kohustus igal juhul nõuandvate kogudega konsulteerida. Ehkki Hollandis praegu veel ühtsed kaasamisjuhisid puuduvad, on mitmeid näiteid avatud põhimõttel läbiviidud laialdastest konsulteerimistest, mis on olnud nii hästi planeeritud kui ka ellu viidud¹⁶.

15 – Saksamaa kohta vt huvi korral Rhodese (2003) ja Dublini (2004) raportit mõjude analüüsist EL liikmesriikides, ühtseid protseduuri reegleid (http://www.staat-modern.de/Anlage/original_563644/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Gemeinsame-Geschaeftsordnung-der-Bundesministerien-GGO.pdf).

16 – Hollandi kohta vt rohkem infot Polandi (2001), Rhodese (2003) ja Dublini (2004) uurimisraportit mõjude analüüsist EL liikmesriikides ning <http://governments-online.org/projects/portals/files/Netherlands.pdf>.

Tabel 2.2. Konsulteerimine 10 OECD liikmesriigis 1997. aastal

	Edasiste tegevus- plaanide avaldamine	Mitte- ametlik konsul- teerimine	Kommen- taaride küsimine	Avalik tagasiside ja kommenta- ride periood	Kuulamised	Kaebuste esitamise protse- duurid	Nõuandvad kogud
Kanada	***	**		***			*
Soome	***	*	***		*		***
Prantsusmaa		**					***
Saksamaa		*	***		*		***
Jaapan		***				***	***
Holland		*		*			****
Portugal		*		****		*	***
Rootsi	*	*	****	*	*	*	***
Suurbritannia	***	***	**				**
USA	****			****	*	*	*

Allikas: OECD 1997, 217

**** - kasutatakse laialdaselt, sätestatud seaduses

*** - kasutatakse süstemaatiliselt, põhineb poliitikadokumentidel

** - kasutatakse tihti, põhineb traditsioonil ja poliitikate kujundamise stiilil

* - kasutatakse mõnikord / harva või on seotud spetsiifilise poliitikavaldkonnaga

Aeg. Pooled EL liikmesriikidest on määranud konsulteerimisteks nn miinimumaja ning pooled mitte. Seejuures kõigub konsulteerimistele jätud aeg 4 nädalast kuni 3 kuuni. **Konsulteerimise tulemusi** avalikustavad enamus EL liikmesriikidest (vt tabel 2.1).

2.2.2. Riikide näited

Esialgselt riikide analüüsist ja uuringu ühest eesmärgist – kaasamispehõhimõtete sõnas-
tamisest – lähtuvalt valiti selle raamatu põhjalikuma ülevaate jaoks välja Suurbritannia
ja Soome, kes mõlemad on välja töötanud eraldi juhised, nn kaasamiskoodeksid; Rootsi
kui ajalooliselt väga avatud poliitikakujundamise tavaga maa, kelle kaasamispraktikate
kohta tuuakse ka tihti positiivseid näiteid; elektroonilise kaasamise näidete puhul on esile
toodud huvipakkuvad ning need, kust nähtuvad peamised erinevused Eestist.

Suurbritannia

Suurbritannia on Euroopa riikide seas juhtival kohal kõigi kaasamise ja konsulteerimisega
seotud tegevuste arendamises. Kasutusel on palju erinevaid kaasamise vorme ja vahendeid –
konsulteeritakse mitteametlikult ja ametlikult, traditsiooniliselt ja interneti teel, saadetak-
se dokumente arvamuste saamiseks jne. Erinevalt teistest riikidest on kasutusel ka rohkesti
erinevaid testpaneele (*people's panels*). Otsuste tegemisse ja poliitikate kujundamisse kaa-
samise osas on töötatud välja mitmeid juhiseid ja reegleid nii kodanikuühiskonna organi-
satsioonide kui valitsuse poolt. Ka teiste riikide ja EL ekspertgrupid on seal väljatöötatud
juhenditest ja koodeksitest abi saanud oma vastavate dokumentide väljatöötamisel.

Alates 1.04.2004 kehtib Suurbritannias valitsuse poolt koostatud **konsulteerimiskoo-
deks** (*Code of Practice on Consultation*) kõikidele konsulteerimisprotsessidele (2000. a
novembrist on rakendatud sarnast koodeksit kirjalikule konsulteerimisele). Koodeks ja
juhised kehtivad kõikidele valitsuse allüksuste poolt läbi viidavatele konsultatsioonidele,
sealhulgas ka EL direktiivide puhul. Teistele avalikele organitele ja kohalikele omavalit-
sustele on koodeksi järgimine tungivalt soovituslik. Kuigi koodeksil ei ole seaduslikku jõu-

OECD LIIKMESRIIKIDES 5 KÕIGE TIHEMINI KASUTATAVAT KONSULTEERIMISE VAHENDIT:**Mitteametlik konsulteerimine**

Ühendkuningriigid - seaduste ja otsuste tegijad on traditsiooniliselt omanud tihedaid mitteametlikke kontakte peamiste huvirühmadega ning mitteametlikku konsulteerimist käsitletakse kui konsulteerimisprotsessi loomulikku osa. Sama praktika on kasutusel Prantsusmaal. USA - mitteametlikku konsulteerimisse suhtutakse suurema umbusaldusega, sest see sisaldab ohtu protsessi avatusele ja võrdsele ligipääsule poliitikakujundamise protsessile. Taani - mitteametlik konsulteerimine on igapäevases suhtluses kõige laiemalt levinud vahend huvirühmadega konsulteerimiseks. Ohuks on see, et valitsusasutused on harjunud suhtlema ühe grupiga ning uutel ja vähem organiseerunud gruppidel on sellesse ringi pääsemine raskendatud. Holland - mitteametlikul konsulteerimisel on suurenev roll huvirühmade vahel konsensuse saavutamisel.

Õigusaktide eelnõude andmine kommenteerimiseks

Kõige laiemalt kasutuses olev konsulteerimise vorm OECD riikides, eriti seoses infotehnoloogia vahendite laiemal kasutuselevõtu ja levikuga.

Avalik kommentaaride ja tagasiside periood

Alates 1998. aastast kasutavad enamus OECD riike avalikku kommenteerimist, kuigi protseduurid paljuski erinevad. Näiteks USA-s on kogu protseduur täpselt paika pandud ja toimib kindlate reeglite alusel, samal ajal kui Taanis täpset reglementi ei eksisteeri, kuigi seda vahendit kasutatakse. Hollandis leiti, et seadusloome ja poliitikate kujundamise protsessides juba oma koha kindlustanud grupid eelistasid vaid kindlatele gruppidele suunatud kaasamist.

Avalikud kuulamised

Levinud vahend paljudes OECD liikmesriikides ning katsetusi tehakse ka juba elektrooniliste ehk interaktiivsete kuulamistega. Sageli kasutatakse avalikku kuulamist koos kirjalike kommentaaride ja ettepanekute küsimisega (nt Taanis ja Soomes). USA-s on avalikud kuulamised üsna formaalse iseloomuga ning dialoogi arendamise võimalus on piiratud.

Nõuandvad kogud

Mitteametliku konsulteerimise ja kommentaaride küsimise kõrval on see kõige laiemalt levinud kaasamise vorm OECD riikides. Selliste kogude iseloom varieerub eelnõude kommenteerimisest (nt Hollandis ja Saksamaal) kuni kogudeni, millel on ka õigusaktide loomise õigused ning nõuandev funktsioon on vaid üks ülesannetest (nt Suurbritannia Health and Safety Commission).

Allikas: OECD 2002a, 152-159

du ega teiste määruste (nt EL direktiivide) suhtes ülimuslikkust, soovitakse seda siiski näha kehtivana kõigi valitsuse allüksuste jaoks, välja arvatud juhul, kui minister otsustab, et tegemist on erakorralise juhtumiga, mis lubab koodeksist kõrvalekaldumist (nt siis, kui osapooli on nii vähe ja need on nii konkreetsed, et nende osalus saab olla otsene). Konsulteerimine on kohustuslik, kui viiakse läbi täielik mõjude analüüs. Koodeksi mittejärgimist tuleb selgelt põhjendada ning Suurbritannias (nagu ka Rootsis) on ametlik nõue, et valitsus peab andma huvirühmadelt saadud kommentaaridele tagasisidet, selgitades, millises ulatuses ja kuidas huvirühmade arvamus mõjutab poliitikakujundamise protsessi (vt nt Dublin report 2004). Ametnikele on abiks konsulteerimisele pühendatud veebilehekül¹⁷, mis selgitab, kuidas konsulteerimist õigusloomeprotsessi plaanida, milliseid samme konsulteerimiseks astuda, keda kaasata, kuidas konsulteerimisest teada anda jne.

KONSULTEERIMISKOODEKS (SUURBRITANNIA):

- 1) Konsulteeru ulatuslikult kogu protsessi kestel ja vähemalt üks kord poliitika väljatöötamise ajal, jättes kirjalikuks konsultatsiooniks aega minimaalselt **12 nädalat**. Konsulteerimist tuleb võimalikult vara alustada ning selgitada välja grupid, keda kõnealune otsus puudutada võiks. Algaasis võib konsulteerida mitteametlikult.
- 2) Too selgelt välja oma eelnõud/ettepanekud; need, keda see puudutab; küsimused, mis tekiavad ning aeg, mis vastamiseks ette nähtud. Üldiselt võiks konsulteerimisprotsess erinevatele lahendustele võimalikult avatud olla, kui aga see pole võimalik (nt läheb mõni asi vastuollu EL direktiividega), tuleb see kohe alguses välja tuua.
- 3) Taga, et konsulteerimine oleks selge, konkreetne ja laialdaselt ligipääsetav. Konkretsuse jaoks lisa konsultatsioonile lühikokkuvõtte koos eelnõu ettepanekute põhipunktidega. Dokumendid peaksid olema kättesaadavad nii paberkanalil kui elektrooniliselt.
- 4) Anna tagasisidet saadud vastustele ning anna edasi ka see, kuidas konsulteerimisprotsess mõjutas antud poliitikakujundamise protsessi.
- 5) Jälgi oma osakonna konsulteerimise tõhusust, sh kasutades määratud konsulteerimiskoordineerijaid.
- 6) Ole kindel, et sinu poolt läbi viidav konsulteerimine järgib parema õigusloome (better regulation) tava ning vii läbi õigusaktide mõjude analüüs, kui see on vajalik.

Täisversioon: Cabinet Office 2004

Lisaks on kodanikeühenduste töö tulemusena sõlmitud ühe osana valitsuse ja mittetulundussektori koostöökokkulepetest (*compact*) ka eraldi konsulteerimiskoodeks vabatahtliku sektoriga, mis üldjoontes kordab ühtse konsulteerimiskoodeksi sisu, selgitades küll eraldi vabatahtliku sektori spetsiifikat¹⁸. Ühendkuningriigid, kus tugev ja organiseerunud mittetulundussektor on enda kanda võtnud mitmed ülesanded ühiskonnas, hakati esimesena valitsuse ja mittetulundussektori vahelisi kokkuleppeid sõlmima (vt nt Järvelill 2000, 221-223; Liiv 2001, 261-266). Nende kokkulepete tähtsus seisnebki eelkõige selles, et mittetulundussektor oma mitmekesisuses leiab nende kaudu esimest korda selge tunnustuse kui riigivõimu võrdväärne partner (Liiv 2001, 261-266) ning valitsus lubab õigusaktide väljatöötamisel soodustada avaliku ja kolmanda sektori koostööd otsustusprotsessis ja otsuste elluviimise kontrollis ning konsulteerida vabatahtlike organisatsioonidega.

Suurbritannia konsulteerimiskoodekseid analüüsinud mitmete analüüsides ja raportite tulemustest ilmnevad siiski ka mitmed rakendusprobleemid. Mittetulundussektori uuringu järgselt arvavad enam kui pooled vastanutest, et ajalimiidist 12 nädalat peetakse vaid mõnikord kinni; kolmveerand vastajatest leiab, et valitsus annab tagasisidet harva ning üks neljandik arvab, et mitte kunagi (Compact 2004). Samuti on probleeme konsulteerimistulemuste avalikustamisega, valitsuse põhjendamatu kiirustamisega, erinevate töögruppide suurusega (ametnikud haaravad arutellu võimalikult palju huvirühmi ning töögrupi töö muutub vähetõhusaks), erinevate kaasamisürituste vähese etteteatamisajaga jms. Üldjoontes järeldatakse, et hea kaasamine on väga suures ulatuses üldise halduskultuuri küsimus, mida on võimalik soodustada ametnike ja mittetulundussektori vaheliste arutelude kaudu. (NCVO 2003) Teisalt on aga probleemiks peetud ka tegelikkuses äärmiselt suurt hulka konsultatsioone, mis seab ohtu kaasamise kvaliteedi ning huvirühmade tegeliku

17 – <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation-guidance/content/introduction/index.asp>.

18 Vt <http://www.homeoffice.gov.uk/comrace/active/compact/publications.html>, lisaks on sarnased lepped ka rahastamisest, vabatahtlikust tööst, parimast koostööst.

osaluse, sest konsulteerimissüsteem on üle koormatud (OECD 2002b). Seega on küsimus tõhusas kaasamis põhimõtete rakendamises.

Võrreldes teiste riikidega on kaasamise praktika Suurbritannias tunduvalt kaugemale arenenud. Nimelt on olemas mitmeid organisatsioone (nt *Dialogue by Design – making consultations work*, *InterAct*, *Hansard Society*)¹⁹, kes ei ole ise huvitatud otsuste tegemises osalemisest, vaid kes pakuvad riigiasutustele teenust kaasamisprotsessi läbiviimiseks. Teenuse osadena pakutakse näiteks huvirühmade dialoogi, dokumentide ettevalmistamist avalikkusele kergemini arusaadavaks tegemisel, avalikkuse osalemise ja konsulteerimise ning konfliktide lahendamise läbiviimist. Riigiasutustel aidatakse leida konkreetsete valdkondade huvirühmad, otsustada, millised oleks huvirühmade kaasamise parimad kaasamise vormid ja vahendid, kasutades nii traditsioonilisi kui ka kaasaegseid interneti teel läbiviidavaid kaasamisprotseduure.

Elektrooniline kaasamine

Inglismaal on aktiivselt arendatud ka interneti teel kaasamist ja huvirühmade aktiivset osalemist. Kogu e-demokraatia arendamiseks, sh ka e-kaasamise arendamiseks mõeldud dokumendi *In the Service of Democracy* väljatöötamise käigus konsulteeris Suurbritannia valitsus 2002. a laiema avalikkusega, kuidas parandada ja kasutada e-demokraatiat, e-osalust ja e-hääletust (<http://www.edemocracy.gov.uk/>). E-demokraatia portaal eksisteerib tänaseni koondades uuemat infot erinevates algatustest ning dokumentidest.

- <http://www.consultations.gov.uk/> on kõiki konsultatsioone ühendav veebileheküljeregister, kus on kirjas konsultatsioon, seda koordineeriv ametkond, konsultatsiooni algus- ja lõppkuupäev. Lisaks ka nõuanded huvirühmadele, kuidas konsultatsioonidele vastata. Veebilehel puudub samas otsekommenteerimisvõimalus.

Ministeeriumide kodulehekülgedel on kergesti leitavad eraldi konsulteerimise leheküljed. Erinevaid kaasamisportaale ja e-foorumeid võib leida rohkelt ning selliste kaasamisvormide juures on alati oluline, et foorumitele lisaks on vaja ka valitsusametnike- ja poliitikute poolset süstemaatilist osalemist. Kaks suuremat foorumi näidet kinnitavad seda (Coleman *et al.*):

- www.direct.gov.uk toimib täna peamiselt ühtse infoportaalina valitsuse tegevuse ja teenuste kohta. Tema eelkäija *Citizenspace*'i üks osa oli ka juunini 2002 foorum, kus kasutajad said mitmetes valitsusega seonduvates küsimustes arvamust avaldada. Projekt oli populaarne – registreerunud kasutajaid oli 35 000, keskmiselt postitati päevas 130 teadet. Samas olid arvamused valdavalt negatiivsed (vaid 28% olid positiivsed). *Citizenspace*'ile sai saatuslikuks valitsuse passiivsus. Selleks, et selline foorum toimiks, peaksid valitsusasutused andma sellele regulaarset tagasisidet. Arutlustest tulnuks koostada kokkuvõtteid ja neid ka internetis avaldada. Seda kõike aga ei tehtud. Viimaks oleks ulatuslikum roll pidanud olema moderaatoritel, eriti just küsimustele vastajana, kuid eraettevõtte pakutud moderaatoreid nägid kasutajad pigem ülbete vaikijatena, kes salamisi teateid muutsid.
- Märksa positiivsem kogemus pärineb maist 2002, mil mõlema parlamendikoja määruse kohaselt loodi kommunikatsiooniseaduse eelnõu ühendkomitee, mis viis sisse kaks olulist uuendust:
 - komitee istungid olid jälgitavad otseülekanadena internetis (www.parliamentlive.tv) ja ka BBC saates Parliament

19 – vt lähemalt www.dialoguebydesign.net, www.interactweb.org.uk, <http://www.hansardsociety.org.uk/>.

- loodi internetifoorum Hansard Society ning Parlamendi Teadus- ja Tehnoloogiaameti egiidi all. Konsulterivaid foorumeid oli Hansard Society loonud ka varem, aga kunagi polnud eraldi foorumit loodud konkreetse eelnõu jaoks. Kuu aja jooksul, mil ettepanekuid teha sai, registreerus 373 kasutajat, 82% (postitasid 44% teadetest) neist polnud seotud ühegi konkreetse organisatsiooniga. Nii komitee istungitel kui selle lõppraportis oli tunda foorumi märgatavat mõju. Raport viitas foorumile 22 korda ning sealtpärast ka kaks võtmetähtsusega ettepanekut. Hiljem on parlament Hansard Society abil erinevaid interaktiivseid konsultatsioone veel korraldanud ning kõige viimasem uuendus on ettevalmistused kodanike „kohtu“ interaktiivse versiooni loomiseks.²⁰

Soome²¹

Konsulterimine ei ole eelnõu väljatöötamisel kohustuslik, ehkki hea tava kohaselt seda paljudel juhtudel tehakse. Konsulterimist kasutatakse peamiselt erinevates õigusloomeprotsesside osades, et saada infot ja tagasiside potentsiaalsetelt sihtrühmadelt, keda eelnõu mõjutab. Konsulterimine on avatud ning kasutatakse erinevaid vahendeid nagu kirjalikud ülevaated, eelnõude saatmine arvamuste esitamiseks, avalikud kuulamisid, e-vahendid. Konsultatsioonide tulemused võtab kokku eelnõu eest vastutav ametnik.

Soome konsulterimiskoodeks (Code of Consultation)

Soome konsulterimiskoodeks on suuresti projekti „Kuula kodanikke“ (*Hear the citizens*) väljund. Huvirühmade ja ministeeriumide esindajatest koosnev töögrupp kaardistas küsitluste kaudu status quo ja ootused. Selle tulemusena selgus, et ministeeriumid olid olukorraga rohkem rahul kui huvirühmad, kes pooldasid konsulterimiskoodeksi väljatöötamist (sarnasus PRAXISe uuringuga). Projekti „Kuula kodanikke II“ raames koostas projekti tuumik, kuhu kuulus nii huvirühmade esindajaid kui riigiametnikke, kaasamisjuhised ja ettepanekud teisteks kaasamisviisideks. Soome Rahandusministeeriumi toel 2002. a väljatöötatud koodeksi eesmärk on tagada võimalikult laiaulatuslik, hästi läbiviidud ja kõiki vajalikke aspekte arvesse võttev konsulterimine. Juhiste põhiidee on panna ametnikke igas ettevõetavas projektis või eelnõu puhul konsulterimisega arvestama. Konsulterimise all mõistetakse kõiki protsesse, mille kaudu kogutakse informatsiooni, et täiustada teadmisi reguleeritava valdkonna kohta: eelnõude kooskõlastamisringe, avalikke kuulamisi, diskussioonifoorumite kasutamist jne. 2002. a koostatud kaasamisjuhised on hetkel edasiarendamisel.

Elektroniline kaasamine

Soomes on olemas nii ühtne veebilehekül eelnõude ja konsulterimiste registreerimiseks kui ka interaktiivne foorum kodanikega konsulterimiseks. Üldjoontes võib öelda, et osalusprotsessis on tendents kaasata üksikut kodanikku riigi otsustusprotsessidesse.

- www.hare.vn.fi on ühtne veebilehekül, kuhu on koondatud kõik projektid ja eelnõud, mis on algatatud valitsuse, parlamendi või ministeeriumide poolt. Registreerimiseks

20 – Vt http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam_commission/publiceye/; Hansard Society foorumid sarnanevad paljuski THEMISe ideega Eestis, vt ptk 3.1.4

21 – Soome ülevaate koostamisel on kasutatud Holkeri ja Nurmi (2004), Holkeri (2003), Poland (2001), Rhodese (2003) ja Dublini (2004) raportit mõjude analüüsist EL liikmesriikides, erinevad Soome valitsuse veebilehekülgi, sh www.suomi.fi, www.hare.vn.fi ja www.otakantaa.fi, www.vm.fi ning e-kirjavahetust Soome Rahandusministeeriumi nõuniku Katju Holkeriga.

KONSULTEERIMISE PRAKTILISED JUHISED (SOOME)

Hoolikas planeerimine tagab eduka konsulteerimise

- Eelnõu väljatöötamise protsessi tuleb sisse planeerida võimalikult tõhus konsulteerimine või osalus.
- Vahendid ja vormid tuleb paika panna ettevalmistuste esimeses faasis (nendeks võivad olla eelnõude kooskõlastusringid, avalikud kuulamised, uuringud, spetsiaalsed töögrupid). Erinevate protsesside jaoks sobivad erinevad vahendid, mis võivad olla ka kombineeritud. Igal juhul peab konsulteerimist korraldama asjaolusid arvestades ning kõige ökonoomsemal ja tõhusamal viisil.
- Kui küsimus või eelnõu valmistatakse samaaegselt ette kahe või enama valitsusasutuse poolt, on nende kohustuseks tagada konsulteerimine koordineeritud viisil, nt ühiste avalike kuulamiste näol.
- Avalike kuulamiste korraldamiseks ja kirjalike seisukohavõtude ettevalmistamiseks peab olema piisavalt aega. Suuremate protsesside, näiteks õigusaktide eelnõude puhul võiks **8-12 nädalat** olla konsulteerimise miinimumaeg. Situatsioonides, mis jätavad konsultatsioonideks vähem aega (nt välise faktori nagu EL otsustusprotsesside mõju), tuleb seda ka selgelt põhjendada. Ka lühema aja jooksul tuleb tagada korralik konsulteerimine ning võimud peavad konsulteeritavaid informeerima tähtaegadest, mil tuleb kindlasti oma vastus anda.
- Enne konsulteerimist tuleb võtta seisukoht tähtaegade pikendamise palvete osas.
- Kui võimalik, tuleks vältida konsulteerimist suvekuude (juuni keskelt augusti keskpaigani) jooksul. Sel ajal on huvirühmade haldussuutlikkus madalam kui ülejäänud aasta jooksul.
- Võimalikke raskusi ja ebaõnnestumisi tuleks kaaluda juba ettevalmistamise alguses, et probleemidele õigeaegselt lahendus leida.

Kommunikatsioon on oluline kõikides faasides

- Aktiivne suhtlus peaks algama juba enne tegelikku ettevalmistusi. Potentsiaalsetel huvirühmadel on seeläbi võimalus reageerida ka kõige varasematele plaanidele ja planeeritavatele konsultatsioonivahenditele.
- Ettevalmistusprotsessi edenemiseks on vaja arendada kommunikatsiooni kõikides protsessi faasides. Tagatud peab olema ka administratsiooni omavaheline ladus suhtlus.
- Kogu informatsioon, sh dokumendid peaks olema esitatud selges, üheselt mõistetavas keeles.
- Informatsioon peab igal juhul olema hõlpsalt ja laialdaselt kättesaadav (nt valitsuse registris www.hare.vn.fi), nii et iga huvitatu saaks avaldada arvamust isegi siis, kui konsulteerimist pole lähtuvalt küsimuse väheolulisusest ette nähtud.
- Dokumendid peaksid sisaldama korralikke mõjude hindamisi. Ainult siis on kodanikel ja nende organisatsioonidel võimalik toetuda oma kommentaarides tõestatud tulemustele.
- Konsulteeritavaid tuleb informeerida otsustest, mis mingil põhjusel on juba tehtud ning tulemustest, mis on vältimatud.
- Konsulteerimise faasides peab olema selge, kellega konsulteeritakse. Kõik konsulteeritavad peavad andma endast lühikirjelduse, liikmete arvu, teavitama, keda nad esindavad jne.
- Huvirühmi tuleb teavitada sellest, et nende kommentaarid on avalik informatsioon (välja arvatud juhul, kui konfidentsiaalsust nõuab seadus).
- Konsultatsioonide põhiteemasid on hea esitada küsimustena. See muudab arvamuste formuleerimise tihti lihtsamaks. Samas tuleb olla ettevaatlik, et küsimused ei viiks erapoolikute vastusteni ning vastustest saaks kasulikku informatsiooni.
- Vastutava ametniku kontaktandmed peavad olema hõlpsasti kättesaadavad, et saaks esitada lisaküsimusi.

Järgneb...

...Järg

Konsulterimine peaks olema piisavalt laiaulatuslik

- Tulemuse nimel on oluline konsulterimise laiaulatuslikkus. Konsulteritavate hulka ei tohiks piirata aja või muu tunnuse alusel.
- Vähemalt kõik need huvirühmad, keda ettevalmistatav eelnõu otseselt puudutab, peaksid olema kaasatud.
- Kaaluda tuleks ka regionaalset esindatust. Suure liikmeskonna või kohalike allorganisatsioonidega kodanikeühendustega konsulterimisel võiks mainida, et ka nendel väiksematel lüüdel on küsimuses sõnaõigus.

Vastuseid väljatoov kokkuvõte

- Ühtlasi ka konsulterimismaterjali sisaldav projekti kokkuvõte peab olema kättesaadav.
- Saadud vastused ja kommentaarid tuleb esitada otsusetegijatele, sealhulgas ka need, mis otseselt muudatusteni ei viinud.
- Kokkuvõte peab olema avalik ja laialdaselt kättesaadav (nt www.hare.vn.fi) ja vajalik kommunikatsioon tagatud.

Konsulterimisprotsesse tuleb hinnata

- Hinnang peaks olema osa planeerimisprotsessist. Väiksemate projektide puhul piisab tegijate enda hinnangust, suuremate puhul on vajalik hinnang väljastpoolt.
- Edukaid konsulterimiskogemusi tuleks jagada ja teha konsulterimisprotsessis ka uuendusi.

rist on võimalik näha, millised eelnõud on hetkel pooleli, kes on eelnõu töögrupi liikmed, lisainformatsioon, kuidas seostub eelnõu valitsuse programmiga ning EL õigusnormidega jne. Võimalik on ka kommentaare anda, ent tegemist ei ole siiski konsulterimist ja osalust otseselt soosiva e-vahendiga.

- www.otakantaa.fi on kodanikele suunatud diskussioonifoorum, kus ametnikel on kohustus ka algatatud diskussioonides osaleda ja väljapakutud ideedele tagasisidet anda. Tänapäevaks on foorumil loodud ühtne platvorm kõigi ministeeriumide jaoks ning tulevikuplaan on foorumile palgata eraldi peatoimetaja ning toimetajad (moderaatorid). Eraldi sessioone on poliitikutega (enamasti on minister tund aega foorumis ning vastab jututoa põhimõttel nii varem kui ka samal ajal laekunud küsimustele) Soome senine kogemus näitab, et foorumil on kalduvus kujuneda fikseeritud süsteemiks, kus jutupartnerid on küllaltki stabiilsed ja diskussioonid ühe ministeeriumi põhised.
- Lisaks on Soomes veel *online* debatid parlamendi kodulehel, tasuta seaduste andmebaas ja ametnike kontaktide andmebaas www.julha.fi.

Rootsi²²

Rootsis ei ole ühtsesse dokumenti kirjapandud konsulterimise miinimumstandardeid, nagu on Suurbritannias või Soomes. Küll aga moodustavad mitmed kohustuslikud ja mittekohustuslikud elemendid laialdase konsulterimist reguleeriva põhimõtete ja reeglite kogumi. Vastavalt Rootsi Põhiseaduse ptk 7 art 2 on valitsusel kohustus enne otse vastuvõtmist konsulterida seotud valitsusasutustega ning vajalikus ulatuses ka teiste osapooltega nagu erinevad ühendused ja eraisikud. Konsulterimine on kohustuslik nii valitsusele kui sõltumatutele järelevalveinstitutsioonidele. Õigusloome juhiste (*Propositionshandboken*) järgi ei tohi konsulterimiseks antud aeg olla lühem kui 3

kuud, ehkki määruste jt rakendusaktide tarbeks võib aeg lühem olla. Rootsi ekspertide hinnangul on konsulteerimiskohustus hästi rakendunud, saades loomulikuks osaks õigusloomeprotsessis. Juhul kui ministerium üritab läbi suruda eelnõud, mille puhul on konsulteeritud vaid lühikest aega või väheste osapooltega, siis selle takistamiseks on mitmeid mitteametlikke ja ametlikke mehhanisme. Vastavalt tavale väidetavalt protestivad ministeriumidevahelise kooskõlastusringi ajal kõik teised ministeriumid väites, et eelnõu ei ole „piisavalt ettevalmistatud” või siis toimub valitsuses hääletus. Konsulteerimine huvirühmadega on üldiselt ühiskonnas olulisel kohal, mistõttu see on ka meedia, parlamendi ja opositsiooni huviorbiidis, kes seeläbi justkui „kontrollivad” ajanõude täitmist. Seadusloome nõukogu (*Council of Legislators*), kellele saadetakse kõik olulisemad eelnõud enne parlamendile esitamist, võib samuti avaldada vastuarvamuse, et eelnõu pole piisavalt ettevalmistatud. Nende arvamuse aktsepteerimisele aitab kaasa see, et nõukogu otsused on avalikud ja tavaliselt meedia põhitähelepanu all. Seega, ehkki 3 kuu nõue ei ole kohustuslik, peetakse sellest enamikel juhtudel kinni.

Rootsi üks eripärasid seisneb ka selles, et uue õigusakti eelnõu ettevalmistamiseks ja selle aluseks oleva probleemi/küsimuse uurimiseks moodustatakse valitsuse poolt uurimiskomitee (*Committee of Inquiry*). Konsultatsioonid toimuvad nii komitee tööperioodi jooksul (tavaliselt kohtumised huvirühmadega, ekspertide kaasamine, dokumentide saatmine ning mõnikord ettevõtete küsitlused) kui selle järgselt. Komitee tulemused, tihti eelnõu vormis ja esitletuna ministri poolt pressikonverentsil, saadetakse avaliku sektori organisatsioonidele ja huvirühmadele, kelleks enamasti on ametiühingud, tööandjate organisatsioonid või ettevõtlusorganisatsioonide esindajad (sh ka väikesed ettevõtted), kommenteerimiseks. Komitee ülesandeks on ka vaadata, et erinevad pörkuvad huvid oleks tasakaalustatult esindatud. Konsultatsioonide vastuste kirjutamiseks on Rootsi valitsuskantselei välja töötanud ka eraldi juhised huvirühmadele (*Att svara på remiss*). Kodanikud ja ettevõtted osalevad peamiselt organisatsioonide, nt ametiühingute või ettevõtlusorganisatsioonide kaudu, ehkki valitsuse viimase aja sammud soosivad üksikisikute ja ettevõtete otseosalust.

Konsultatsioonidokumentidele lisatakse tavapäraselt kas küsimused või viidatakse, millised osad on huvirühma jaoks tähtsad ja millistele osadele oodatakse tagasisidet. Konsulteerimiste tulemused ja ettepanekutega arvestamise/mittearvestamise põhjused on kirjas konsulteerimise raportites või eelnõu seletuskirjades. Konsultatsioonide tulemused võivad olla avalikustatud kahel erineval moel. Esiteks koondatakse ühtsesse dokumenti lühikokkuvõtted kõikidest vastustest. Teiseks koondatakse kõik vastused ühele küsimusele/teemale ja need moodustuvad n-ö teemade rubriigid. Need dokumendid on avalikud ja kättesaadavad ministeriumides, internetis neid tavaliselt ei ole. Eelnõud on kättesaadavad ministeriumide kodulehekülgedel, komiteede raportid leheküljel <http://www.sou.gov.se/>. Lehel leiab artikleid jt materjale ka pooleliolevate seaduseelnõude väljatöötamise kohta. Samuti on võimalik tutvuda valitsuse poolt komiteele antud juhtnõuõridega, mille kohaselt peab komitee oma töö läbi viima. Leheküljel pole aga võimalik koheselt loetud raporti kohta arvamust avaldada, seega on tegemist informatiivse lehega. Rootsi on vähestel juhtudel proovinud ka *online* konsulteerimist, ent laialdast kasutamist see siiani ei ole veel leidnud. *Online* konsultatsioonide arendamine on Rhodese ja Dublini raporti soovitude kohaselt üks peamisi väljakutseid Rootsis.

22 – Rootsi ülevaate kirjutamisel on kasutatud Rhodese (2003) ja Dublini (2004) raportit mõjude analüüsist EL liikmesriikides, Rootsi valitsuse juhend konsulteeritavatele (*Regeringskansliet 2003*), Rootsi valitsuse kodulehekülgede materjale (<http://www.sou.gov.se/>) ning e-intervjuud hr Henrik Wingsforsiga Rootsi Tööstuse, Töö ja Kommunikatsiooni Ministeriumist.

2.2.3. Kokkuvõte

Vaadeldes riikide uuringuid ja valitud riikide näiteid on näha suund avatud konsulteerimisele nii traditsiooniliste kui e-vahendite kaudu. Ka on suund kasutada konsulteerimist juba varases poliitika kujundamise protsessi staadiumis ja ühtlasi kasutada mitmeid kaasamise vahendeid ühe protsessi jooksul. Enamasti kasutatavad vahendid täidavad kas informeerimise (ühtsed konsulteerimise registrid/veebilehed) või konsulteerimise funktsiooni (dokumentide saatmine, kommenteerimiseks kodulehekülgedele riputamine) ning vahel harva ka osalusfunktsiooni. Viimane on ilmselt tulevikuvahendite arengus üks olulisemaid suundumusi.

Populaarsust kogub ka miinimumpõhimõtete sõnastamine kas koodeksite või 1 - 3 nõude näol. Üheks klassikalisemaks aspektiks seejuures on konsulteerimisteks jäetud aegade määratlemine. Konsulteerimistele jäetud aeg kõigub 4 nädalast 3 kuuni, seejuures on ka mitmeid märke aegadest mittekinnipidamisest. Rahulolematust on väljendatud ka kogu protsessiga, nt OECD liikmesriikide uuringust (2002a) selgus, et väikeettevõtete juhtide arvates konsulteeritakse nendega neid puudutava seadusandluse väljatöötamisel pigem harva või mitte kunagi (77% vastanutest) kui tihti või alati (9% vastanutest). Konsulteerimist suunatakse tavaliselt kindlatele gruppidele, mitte ei kasutata avatud konsulteerimist. Konsulteerimine peab olema vastavuses nii valitsuse kui kodanikeühenduste võimekusega, kuid konsulteerimisviiside valimisel riigiasutused tihti ei arvesta kodanikeühenduste võimekusega. Seega, vaatamata antud soovitudele, kuidas kaasata ja sellest suurimat kasu lõigata, on riikides sellegipoolest tavapärasesena tunduvad probleeme küllaga, mis viitavad vahel uuringutes kajastunud pessimistlikele järeldustele, et huvirühmade (sh valitsusasutused) kompetentside ebavõrdsuse (sh info jm ressursid) ning otsese või kaudse konkurentsi tõttu on dialoogi olukorra ning konsensusdemokraatia saavutamine ideaal, milleni jõutakse harva (vt nt Carlsson 1995 viidatud Kasemets 2001). Kõige selle juures näitavad ka riikide kogemused, et kaasamine ja selle edukus on väga suures osas halduskultuuri ja harjumuste küsimus. Nt Rootsi puhul on konsulteerimine ja nõuetest kinnipidamine niivõrd kultuuris juurdunud, et see on saanud tavapäraseks osaks otsustusprotsessist. Kaasamise väljakutseid jätkub aga kõigi riikide jaoks ning Eesti jaoks mõne teise riigi sobivat mudelit üks-üheselt üle võtta ei oleks õige soovitada juba riikide erinevatest sotsiaalsetest, majanduslikest, poliitilistest ja kultuurilistest aspektidest tulenevalt.

2.3. Ülevaade erinevatest parlamendi tasandi uuringutest

Kuigi poliitikastrateegiate ning õigusaktide väljatöötamine ja seepärast ka huvirühmade kaasamine on kaasageses poliitika reeglina ministeeriumide ülesanne, toimub kaasamis-tegevus ka kodanike valitud parlamentides. Parlamentide peamiseks põhiseaduslikeks ülesanneteks peetakse stabiilse seadusandluse ning selle legitiimsuse (õiguspärasuse, tunnustusvääruse) suurendamist ühiskonnas, täitevvõimu tegevuse järelevalvet ja samuti kodanike esindamist. Parlamentide kui kodanikkonna esinduskogude põhiseaduslike ülesannete kontekstis on kodanikeühenduste kaasamine poliitika kavandamisse, õigusloomesse, täitevvõimu kontrolli ja avalikkuse koostöövõrgustike teavitamise oluline nii parlamentaarse demokraatia, seaduste legitimeerimise kui avalike teenuste kvaliteedi-probleemide lahendamisel. Järgnev ülevaade erinevate riikide parlamentide kaasamis-praktikatest täiendab eelnevat valitsuste kaasamispraktikate ülevaateid ning analüüsib rahvusparlamentide ja huvirühmade suhteid õigusloomesse kaasamisel. Teiste parlamen-tide kodanikeühenduste kaasamist reguleerivate õigusaktide, tavade ning protseduuride praktika kirjeldus aitab Eesti valikuid võrdlevalt analüüsida ja loodetavasti ka mõnd aren-guetappi kiiremini läbida.

Kui valitsuse tasandit on võrdlevalt uurinud just OECD ja EL, siis parlamentide uuringuid on läbi viinud paljuski parlamendid ise ja nende koostöövõrgustik Euroopa Parlamendi-uuringute ja Dokumentikeskuse (ECPRD) (Armstrong 2003, ECPRD 2004, Espersen 2000, Kasemets 2001)²³. Laias laastus tuleks järgnevas eristada osas kahte tasandit. Esiteks parlamendi enda sisedes kaasamisprotseduurid ja -kultuur parlamendiliikmete, -fraktsioonide ning -komisjonide koostöö huvirühmade esindajatega.²⁴ Teiseks parlamendi roll täitevvõimuasutuste kaasamisprotseduuride reglementeerimisel ja kaudsemalt heade kaasamistavade kujundamisel, sest on üsna ootuspärane, et kodanike esinduskogu püüab paremini vastata valijate õiguspärastele ootustele riigiasutuste suhtes.

2.3.1. Kaasamise alused parlamentides

Parlamentide esindajatelt saadud vastused näitasid, et reeglina on õigusloomes riigiasutustega konsulteerimise nõue olemas seaduste või nende alusel vastu võetud teistest õigusaktide tasandil.²⁵ Samas on kodanikeühendustega konsulteerimise nõue sätestatud tunduvalt üldisemal kujul ja nende rakendamisel on seaduseelnõude väljatöötajatele jäetud avar diskretsiooni ulatus. Selline õiguslik raamistik loob võimalused kodanike ja nende ühenduste osalemiseks parlamendi otsustusprotsessis, kuid juriidiliselt komisjone ühendusi kaasama ega saadud ettepanekuid arvestama ei kohusta. Viimase põhjuseks on ennekõike erinevate poliitikavaldkondadega seotud huvide ja huvirühmade suur arv ning variatiivsus ühiskonnas.

Enamik parlamente rõhutab oma vastustes, et reeglina on poliitike väljatöötamise ja järelevalve eest vastutavatel ministeeriumidel välja kujunenud tihedad koostöösuhted oma valitsemisalas tegutsevate kodanikeühendustega, keda informeeritakse jooksvalt kavandatavatest muudatustest õigusloomes, sh ministeeriumi valitsemisala seaduseelnõude arutelust parlamendis.²⁶ Parlamendis keskendutakse seaduseelnõude arutelul üldisematele poliitilistele küsimustele ja juurdepääs parlamentaarsetele kuulamistele on reeglina neil aktiivsematel ja professionaalsematel huvirühmadel, kes esitavad komisjonidele arvamusi ja ettepanekuid ning keda tunnustatakse valdkonna esindajatena. Seega võib väita, et süstemaatilise sihtrühmade kaasamise eest vastutavad eelkõige ministeeriumid koostööhuvirühmade esindusühendustega ja parlamendil on siin teataval määral järelevaatav roll (sh eelnõude selustuskirjades esitatud info kontroll, huvirühmade kaebuste analüüs jms).

23 – Esimene neljast on 2000. a Riigikogu tollase esimehe Toomas Savi ja Läänemeremaade Nõukogu inimõiguste ja rahvussuhete voliniku Ole Esperseni algatusel toimunud Hea õigusloome seminari materjal, mis tugineb Taani, Rootsi ja Norra õigusloome praktikale (Espersen 2000). Eesti, Itaalia ja Euroopa Liidu Parlamendi ekspertide algatusel 2001. a tehtud 22 riigi ja 26 parlamentaarsete koja võrdlevuuring, kus mh uuriti, millised on valitsuste kohustused õigusaktide sotsiaal-majanduslike jt mõjude hindamise info esitamisel parlamendile, milline on huvirühmadega konsulteerimise formaalne ning mitteformaalne regulatsioon ja millised on huvirühmade võimalused õigusaktide mõjude kohta info saamiseks ning otsuste mõjutamiseks (Kasemets 2001). Parlamentide esindajate vastused annavad ülevaate olukorrast ja näitavad, kui oluline on parlamendiliikmete ning -komisjonide õiguste sihikindel kasutamine teadmistepõhise poliitika kujundamisel. Kolmas rahvusvaheline võrdlevuuring on koostatud Šoti Parlamendi avalikkussuhete osakonna poolt ja keskendub kodanike julgustamise ning kaasamise mehhanismidele (vastas 22 koda) (Armstrong 2003). Neljas rahvusvaheline e-küsitlus viidi läbi Euroopa Parlamendi-uuringute ja Dokumentikeskuse (ECPRD) koostöövõrgustikus Türgi Rahvusassamblee päringu alusel. See käsitles parlamendi ja huvirühmade koostöösuhteid õigusloomes (vastas 23 parlamentaarset koda) (ECPRD 2004). Nelja uuringu täistekste saab selle peatüki autorilt, kui kirjutad: aarek@ut.ee. Parlamentide teenistused on sageli ka poliitikute ja huvirühmade vahendaja rollis (Kasemets 2003).

24 – Riigikogu liikmete poliitilise kultuuri ja kodanikeühendusi käsitlevate arusaamade kohta vt Ruutsoo (2001), Tamra (2003).

25 – Vt ka 2001. a ECPRD võrdlevuuringu tulemusi (ingl. k): http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/html/part_II.html#Q3.

26 – Eesti õigusloomepraktikas on juhtunud, et ministeeriumide tasandil huvirühmadega kokkulepitud seaduseelnõude sõnastuse muutmisel Riigikogus informeerivad valitsusametnikud oma koostööpartnereid ja seejärel a) koondatakse argumente Riigikogu liikmete sekkumise vastu; b) nõustatakse ettepanekutega.

Euroopa parlamentide kodukorraseduste raamistik sarnaneb üldjoontes Riigikogu kodukorrasedustes olevate õiguslike võimalustega, jättes seaduse või otsuse eelnõu menetlust juhtivatele komisjonidele suhteliselt ulatusliku diskretsiooni õiguse huvirühmade kaasamisel. Uuringute pinnalt saadakse, et:

- parlamendi komisjonid kutsuvad oma koosolekutele/kuulamistele ja küsivad infot kõigilt käsitleva poliitilise küsimuse või õigusakti osapooltelt, kelle kaasamist nad peavad vajalikuks ja võimalikuks;
- parlamendikomisjonide suhtlemine huvirühmadega sõltub ennekõike menetluses olevate eelnõude valdkonnast, vastutava ministeeriumi eeltööst, eelnõu aktuaalsusest avalikkuses ja eelnõu rakendusala seotud huvirühmade arvust ja iseloomust. Reeglina kutsutakse olulisemad mõjukamad huvirühmad koos valitsuse esindajatega komisjonide kuulamistele;
- parlamendiliikmete missiooniks on esindada kogu rahvast ja kaitsta demokraatlikke väärtusi. Kui selgub, et valitsusasutused ei ole mõne seaduse või arengustrateegia eelnõu ettevalmistusse kaasanud väiksemate ressurssidega kodanikeühendusi, keda eelnõu otseselt puudutab, siis sageli kaasavad neid parlamendiliikmed;
- informeerimise ning kaasamise otsustab eelnõu juhtivkomisjoni esimees komisjoni liikmetelt ja huvirühmadelt laekunud ettepanekute alusel;
- seadusandjate ja huvirühmade suhtlemise kanalid ja läbirääkimiste protseduurid ei ole reeglina rangelt reguleeritud – me ei saa rääkida normatiivse demokraatia põhimõtete rakendamisest, kus osapoolte õigused, kohustused ja vastutus on täpselt läbi räägitud ning õigusaktides sätestatud;
- seadused annavad osapooltele informeerimise, kaasamise ning osalemise üldise raamistiku, mille rakendamine sõltub konkreetsest olukorrast, osapoolte huvidest, infost ja samuti poliitilisest kultuurist (samasuguse õigusliku raamistiku juures kaasatakse ühes riigis rohkem kui teises, sõlmitakse erinevaid bi- ja multilateraalseid koostöölepeid jne) (Kasemets 2001).

Mitmel tasemel koostöö, osalejate paljususe ja sagedase muutumise tõttu muutuvad ka otsustusprotsessid aina keerukamaks. Juhtimise paindlikkuse ja riskide vähendamise huvides on mitmed riigid seetõttu vähendanud seadustes regulatsioonide detailsust, kujundades sellist võimaluste raamistikku ning poliitilist koostöökultuuri, kus oleks rohkem ruumi osapoolte omaalgatusteks ja kokkulepeteks. Mitmete eelduste tõttu on see üheks põhjuseks, miks valimiste eel nii populaarsed parlamentaarset *lobby* käsitlevad seaduseelnõud on paljudes parlamentides jäänud piisavate poolthäälteta.

Riigiasutuste ja kodanikeühenduste õigusloomesse kaasamise regulatsiooni viise üldistades näeme, et valitsustes ja parlamentides on osapoolte kaasamise üldnõuded õigusloomes reeglina samasugused, kuid praktikas on parlamentide liikmed võtnud endale suurema isetsustusvabaduse. Tugevad kodanikeühendused kasutavad omalt poolt valitsuse ja parlamendipoliitikute suhtlemisel vastavalt vajadusele nii seadustes antud formaalseid kui ka mitteformaalseid suhtluskanaleid (Kasemets 2001). Türgi päringu alusel ECPRD koostöövõrgustikus 2004. a kogutud andmed kinnitavad 2001. a võrdlevuuringu tulemusi ja lisavad uut infot parlamendikomisjonide ja valitsusväliste ühenduste suhete regulatsiooni kohta seadusloomeprotsessis. **Sloveenia** Parlamendi esindaja märgib, et parlamendi ja valitsusväliste organisatsioonide suhteid võib defineerida parlamendi ja kodanikeühiskonna suhetena koos kõige sellest tulenevaga – kodanikeühendused võivad ja saavad osaleda parlamendi otsustusprotsessis. **Taani, Suurbritannia, Rootsi ja Norra** vastustes rõhutatakse ministeeriumide jt valitsusasutuste tähtsust õigusloomeprotsessis, sest ministeeriumid valmistavad koostöös valitsusväliste ühenduste jm huvirühmadega (sh ühiskomisjonid, ümarlaud, seminarid jne) seaduseelnõusid parlamendiaruteludeks ette. Selles võtmes on parlamendi tasandil toimuv osapoolte kaasamine täiendav „teine

ring”, et täpsustada valitsusasutuste, huvirühmade ja meedia vahendusel parlamendini jõudnud alternatiivseid seisukohti.²⁷ **Austria** Riiginõukogu (Nationalrat) protseduurides on sätestatud, et komisjonid võivad kutsuda eksperte, valitsusväliste organisatsioonide esindajaid jt tunnistajaid, et nad saaksid esitada oma vaatekohti ning ettepanekuid kõnealuses küsimuses komisjonidele kaalumiseks. **Suurbritannia, Hispaania, Läti ja Tšehhi** parlamentides ei ole samuti eraldi seadusandlikku alust valitsusväliste organisatsioonide kaasamise kohta, kuid on mitmed kokkulepped ja tavad, mis vajadusel reguleerivad ühenduste kaasamist ja osalust seadusloome parlamentaarsel etapil. **Itaalia, Horvaatia, Küpros, Makedoonia, Slovakkia, Saksamaa, Norra, Soome, Venemaa, Kreeka ja Poola** rõhutavad sarnaselt Austriaga parlamendi kodukorra seadustes sätestatud komisjonide ning täiskogu protseduure ja annavad lühiülevaate vastavate paragrahvide lõikes (ECPRD 2004).

Siinjuures toome ära veel mõned riikide näited õiguslikust regulatsioonist ning protseduurireeglitest, mis raamistavad parlamentide koostööd kodanikeühendustega. **Norra** Stortingi kodukorra järgi võib komisjon otsustada lihthäälteenamusega komisjoni kuulamise toimumise, vajaliku informatsiooni kogumise ning kutsutavate ringiga seotud küsimused. Teade komisjoni kuulamise toimumise kohta peab olema osalistele laiali saadetud vähemalt 24 tundi enne kuulamise toimumist, kuid erijuhtudel võib komisjon siin teha ka erandeid. Komisjon võib taotleda Stortingi presiidiumilt ka kuulamise korralduseks vajalike kulude kompenseerimist (nt osalevatele isikutele töö eest tasumiseks). Reeglina peavad komisjonide istungid olema avalikud ja komisjon otsustab lihthäälteenamusega ka kuulamise salvestamise nii helis kui pildis. Kuulamistele pääseb piiratud kohtade ja praktilise osalusvõimaluse tõttu reeglina piiratud hulk huvirühmade esindajaid (kutsutakse neid, keda komisjon peab vajalikuks). Praktikas juhtub sageli, et avalikul kuulamisel ei ava erinevatest erakondadest komisjoniliikmed küsimuste esitamise ja osapoolte ärakuulamise järel diskussiooni, st eelistatakse poliitilised valikud enne kuluaarides selgemaks vaielda. **Kreeka** Parlamendi kodukorraseaduses (art 38) on täiendavalt sätestatud, et komisjon fikseerib oma otsuses kuulamisele kutsutavate isikute arvu, positsiooni jms näitajad. Kutsutavate nimekirjast informeeritakse ka seaduseelnõu eest vastutavat ministrit. Opositsiooni demokraatlike õiguste kaitse aspektist on oluline punkt 5: kui kutsutavaid on kolm või rohkem, siis on opositsiooni esindajatel õigus otsustada, kes on kolmas jne.

Slovenia Rahvusassamblee kodukorra artikli 41 kohaselt peavad seaduseelnõude töörühmad olema informeeritud kodanikeühenduste ettepanekutest, algatustest ja küsimustest eelnõu kohta ja selleks saadetakse koos töörühma koosoleku teatega (14 päeva varem) valitsusele, õigusteestusele ja vastavatele kodanikeühendustele eelnõu töötekst ettepanekute saamiseks. Kirjalike ettepanekute alusel võidakse kutsuda ka kodanikeühendusi seaduseelnõu töörühma koosolekule (art 51), kus on võimalus oma seisukohti suuliselt põhjendada. Samas need isikud, keda ei ole kutsutud eelnõu töörühma poolt, võivad taotleda kuulamiste (art 46) külastamist lähtudes kodukorra artiklist 103, mis koos parlamendi peasekretäri eeskirjadega võimaldab sellist kokkulepet. **Slovakkia** Parlamendi esindaja rõhutab kodanike ning nende ühenduste informeerimise, kaasamise ja osalemise regulatsiooni juures inim- ning kodanikuõigustega seotud avaliku teabe seadust, kolmepoolsete läbirääkimiste objektiks olevaid tööelu, palga ning sotsiaalgarantiidega seotud seadusi ja samuti valitsuse reglemendis sätestatud kohustust edastada eelnõud enne parlamenti saatmist arvamuste ja ettepanekute saamiseks ühendustele, kelle tegevust need otseselt puudutavad.

27 – See on üsna tavaline praktika, et parlamendis esindatud erakondade ja komisjonide poole pöörduvad sagedamini need huvirühmad, kes mingil põhjusel ei saavutanud soovitud tulemust ministeeriumitasandi otsustustes.

Arvestades avaliku halduse regulatsiooni suundi Euroopa riikides, tuleb eraldi ära märki- da veel mõned informeerimise ja kaasamise protsesse mõjutavad seadusandluse alad, mis raamistavad nii valitsuste, parlamentide kui ka kodanikeühenduste tegevusvõimalusi:

- Avaliku teabe, infovabaduse, kodanike kirjadele ja teabenõuetele vastamise jms seadused sätestavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele rea kohustusi ja kodanikele võimalusi valitsusasutuste ja parlamendiga infovahetuseks võrdsetel alustel. Sageli ei pea ametnikud ja/või poliitikud seadustest täpselt kinni ja ilma avaliku kontrollita (kaasates vajadusel nt õiguskantsleri institutsiooni) võtab nende ühiskondlikuks normiks saamine ehk rakendumine rohkem aega.
- Eelöeldu kehtib ka õigusloomet reguleerivate õigusaktide ja eeskirjade kohta, kus enamikus Euroopa riikides on seaduseelnõude seletuskirjas sätestatud seaduste mõjualas tegutsevate kodanikeühenduste kaasamise üldnõuded ja vastava info parlamendile esitamise kohustus.
- Eraldi käsitlust vajavad ka eriseaduste alusel tegutsevatele sotsiaalsetele partnerite- le kolmepoolseteks läbirääkimisteks antud volitused ja kaasamise protseduurid (palgapoliitika, tööelu ja sotsiaalkindlustuse regulatsioon), samuti tarbijakaitse- organisatsioonide volitused tarbijakaitse ja põllumajandusorganisatsioonide vo- litused põllumajandusturu valdkonnas.
- Elukeskkonna kaitset reguleerivate seaduste ja keskkonnainfo kättesaadavuse, samuti strateegilise keskkonnamõju hindamise alane rahvusvaheline õigus (nt Århusi konventsioon) annab keskkonnakaitseorganisatsioonidele rea võimalusi aktiivseks koostööks (Kasemets 2001, ECPRD 2004).

Eelnimetatud valdkondade regulatsioon eksisteerib vähemalt formaalse õigusena kõigis vaadeldud riikides, kuid viis, kuidas valitsused, parlamendiliikmed või kodanikeühendu- sed seda õiguslikku raamistikku vastastikusel teavitamises, kaasamises ja mõjutamises kasutavad, varieerub üsna suures ulatuses. On selge, et põhiseaduslikest institutsiooni- dest on parlamendi poliitilis-sotsiaalne interaktsioon kõige komplitseeritum ning mitte- formaalsem ja iga parlamendi otsustusprotsessis on omad nn mustad kastid, mille osalise analüüsimise võimalus tekib teadlastel aastate pärast, kui avanevad parlamendifraktsioo- nide arhiivid ja poliitikast eemale tõmbunud endised parlamendiliikmed on asunud me- muaare avaldama.

Parlamendi funktsioonid ja huvirühmade kaasamise eelduste kujundamine

Enamik vaadeldud riikide parlamentide põhiseaduslike funktsioone on seotud otseselt või kaudsemalt avalikkuse teavitamise ja kaasamisega, sest parlament on kodanikeühis- konna esindusorganisatsioon ja esindamine ning suuri ühiskonnarühmi puudutavate ot- suste tegemine eeldab avalikku arutelu ja aruandlust. Parlamendi erinevate funktsioo- nide täitmisega seotud teavitamine ja kaasamine, mis nii või teisti on seotud ka võimu küsimusega, ei saa olla trafaretne ja ühetaoline. Nt erinevate seaduseelnõude ja nende mõjude arutelu, iga-aastane riigieelarve arutelu, välispoliitika arutelu, mõne ministerei- mi tegevuse järelevalve (enamasti opositsiooni algatusel) eeldavad üksikasjades erinevat kaasamisstrateegiat.²⁸ Samas on sihtrühmade kaasamine ja avaliku teabe kvaliteet olu- line kõigil nimetatud juhtudel. Võib väita, et tugevam on kaasamise ja kvaliteetse tea- be vajadus neil juhtudel, kui mingi seaduseelnõu menetluse raames toimub samaaegselt või selges järgnevuses mitme parlamentaarse funktsiooni täitmine. Nt kodanike huvide esindamine, seadusloome, riigieelarve kulude-tulude muutmine ja seaduse täitmise jä- relevalve (viimast saab parlament teha koostöös riigikontrolli ja seaduse rakendusalas tegutsevate kodanikeühendustega).

28 – *Parlamendi põhiseaduslike funktsioonide kohta vt nt Robinson et al. (1998), Kasemets (2001, 104).*

Huvirühmade kaasamine parlamendi otsustusprotsessi on tihedalt seotud seadusandluse kui parlamendi põhifunktsiooniga. Üksnes enamuse tahtel vastu võetud seaduste kaudu on võimalik mõjutada täitevvõimu tegevust kodanikeühenduste kaasamisel. Viimases osas on parlamendil näiteks haldusmenetluse demokraatlikkust tagavate protseduuri-reeglite kehtestamise abil ja riigi üldisema demokraatiakontseptsiooni seadustamisel ja ellurakendamisel keskne roll (nt erakonnaseadus, valimisseadus, korrupsioonivastane seadus, avaliku teabe seadus, õiguskantsleri seadus, riigikontrolli seadus jms). Vaadeldud uuringud võib kokku võtta teesis: *poliitike ja õigusaktide eesmärgiks on inimeste heaolu ja riigi sotsiaalselt, majanduslikult ning keskkonnaalasel jätkusuutlik areng – seepärast sõltub otsuste kvaliteet nende väljatöötamisel kaasatud huvirühmade ja ekspertidega konsulteerimise ja mõjude hindamise kvaliteedist*. Parlament saab siin palju ära teha, kasutades selleks põhiseaduse, kodukorra seaduse jt õigusaktidega antud õigusi ja võimalusi (vt tabel 2.3).

Kodanikeühenduste kaasamise olulisteks eeldusteks parlamentides on:

- **Kodanikuhariduse edendamine.** Enamiku parlamentide juures tegutsevad struktuuriüksused, mille ülesandeks on avalikkuse informeerimine ja kodanike teadlikkuse kasvatamine parlamendi tegevusest, uutest eelnõudest, kodanike õigustest ja võimalustest. Need üksused (Riigikogus nt pressi- ja infoosakond) vastutavad parlamendi kodulehe edendamise eest, korraldavad koolituskursusi õpetajatele, ametnikele, üliõpilastele ja koolinoortele, abistavad noorteparlamente, töötavad välja ja viivad ellu avalikkuse teadlikkuse tõstmiseks meedia-kampaaniad jne.
- **Piisav aeg seaduseelnõude eel-parlamentaarseteks aruteluks** valitsusasutustes, elektroonilistes foorumites jm, et huvirühmad ja eksperdid jõuaksid oma ettepanekud läbi arutada ja esitada. Olulise mõjuga seaduseelnõude ning poliitike menetlemiseks (sh avalikuks aruteluks) tuleb võtta piisavalt aega. See aitab vältida poliitilisi, õiguslikke, sotsiaalseid jm riske ühiskondades.
- **Piisav ekspertiis ja mõjude analüüsi alane info** aitab nii ühiskonna kui ka parlamendi liikmetel mõista poliitika või õigusakti eesmärgi ja probleeme, mida õigusakt peaks lahendama. Ilma piisava infota ei ole mõeldav konsultatsioonide alustamine ja sisuline parlamentaarne arutelu. Üheks kvaliteedikriteeriumiks on siin analüüsi kaasatud ekspertide sõltumatus (sõltumatus valitsusest nii palju kui võimalik). Mõjude analüüsi alase info esitamise kohustus on seaduseelnõu algatajal.
- **Huvirühmade kaasamine ja osalus õigusloome võimalikult varases faasis** on vajalik eelkõige otsuste legitiimsuse tagamiseks, kuid ka seaduse/programmi rakendamisel ilmnedavate probleemide ja riskide eelhindamiseks. Kaasamine võiks loomulikult kujul aset leida enne eelnõu arutelu parlamendis ja selle tulemused peaksid olema esitatud eelnõu seletuskirjas. Huvirühmade esitatud ettepanekute arutelu moodustab olulise osa parlamendi otsuste ettevalmistusest. Huvirühmadena käsitletakse parlamentides nt erinevaid mittetulundusühendusi, KOV liite, juristide ühendusi, ametiühinguid, kaubanduskodasid, ettevõtjate liite, üksikuid ettevõtteid.
- **Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiliste (IKT) võimaluste kasutamine** osalusedemokraatia eelduste laiendamiseks (selles nähakse olulist võimalust noorte kaasamiseks).
- **Seaduste, programmide jms eelnõude menetlemise kvaliteet parlamendis** on mõjutatud kolmest faktorist: a) aruteluase tulev eelnõu koos seletuskirjaga peab olema hästi ette valmistatud (asjakohane eesmärgi, probleemide ja oodatavate mõjude kaardistus); b) piisav aeg parlamendisistesteks ja -välisteks konsultatsioonideks; c) eelnõu lugemiste ettevalmistuse ning toimimise avatus ja läbipaistvus (sh dokumenteeritus, mille eest vastutavad enamasti konkreetset

Tabel 2.3. Kaasamise nõuded ja praktika parlamentides

Riik	Kas parlament määratleb valitsuse jaoks seaduste mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise nõudeid?	Kas parlamendi komisjonid koguvad ise täiendavat infot ja kaasavad huvirühmi?	Kas on olemas avalik juurdepääs seaduste mõjude ja huvirühmade ettepanekute infole?
Austria	Ei	Jah	Jah - see on võimalus, mitte õigus
Belgia	Jah, parlamendiprotseduuri raames on see võimalik	Jah	Jah, maht sõltub parlamendi raporti põhjalikkusest
Bulgaaria	Jah, parlamendi otsusega	Jah	Jah
Tsehhi	Ei	Jah	Jah
Eesti	Jah, õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade alusel	Jah	Jah, osaliselt
Soome	Jah, parlamentide raportites mõnel juhul	Jah	Jah
Saksamaa	Jah, parlamendi kuulamistel jne	Jah	Jah
Ungari	Ei	Jah	Jah
Itaalia	Jah, nt Senati otsuse alusel	Jah	Jah, eriti juhul kui Senat nõuab lisainfot
Leedu	Ei	Jah	Jah
Makedoonia	Jah, parlamendi otsusega	Jah	Jah, raamatukogus
Moldaavia	Jah, üldist laadi nõuded	Jah, mõnikord	Jah, osaliselt
Holland	Jah, parlamendi otsusega	Jah	Jah
Poola	Jah, Seimi spiikri otsusega	Jah	Jah
Portugal	Ei	Jah	Jah, mõnikord
Rumeenia	Ei	Jah	Jah, läbi ajakirjanduse
Venemaa	Jah, parlamendi otsusega	Jah	Jah
Slovakkia	Ei	Jah, mõnikord	Ei
Sloveenia	Üldiselt ei, kuid erandiks on juhtumid, kui Rahvusassamblee vajab lisainfot.	Jah	Jah
Rootsi	Jah, parlamendi otsusega	Jah	Jah
Suurbritannia	Ei	Jah	Jah

Allikas: Kasemets 2001

komisjonid). Faktorid kehtivad ka seaduse/programmi eelnõule esitatud muudatustepeanekute kohta, mis esitatakse eelnõu parlamentaarse lugemise käigus. Igaks lugemiseks peab parlamendi täiskogul olema ette valmistatud eelnõu teraviktekst, mis oluliste muudatustepeanekute korral peaks olema varustatud ka asjakohase seletuskirjaga.

- **Parlamentikomisjonidel on soovitatav korraldada regulaarseid avalikke kuulamisi ja ümarlaudu** koostöös oma valdkonna valitsusväliste organisatsioonide, teadusasutuste ning ministeeriumidega, et hinnata akuutseid seadusandluse probleeme ning prioriteete.
- **Parlamendis vastu võetud seaduste/programmide rakendamise ning õigussüsteemi legitiimsuse monitooring.** Huvirühmade süstemaatilise osaluse kindlustamiseks koostatakse eelnõude väljatöötamise etapil seaduse vastuvõtmisele järgneva monitooringu kava ja indikaatorid. Kasulik on välja töötada selged seaduse eesmärkidel põhinevad „edukriteeriumid“, mida hiljem kasutada monitooringu ja üksikute sätete mõju hindamise lähtekehtadena. Seaduse olemusest ja sisust sõltuvalt võiks hindamise tulemused olla vormistatud parlamendikomisjonile suunatud raportina. Seejuures on loomulik (ja metoodoloogiliselt vajalik), et raporti koostamises osaleksid need huvirühmad, KOV ja

teised, kes olid kaasatud ja osalesid antud seaduse väljatöötamises (sh parlamendi kuulamistel) ja hilisemas rakendamises. Raport tuleks avalikustada, et tagada täielikum tagasiside (Espersen 2000, Kasemets 2001, Armstrong 2003; ECPRD 2004).

Kokkuvõtvalt väärrib parlamendi esindus-, seadusandlus- jm funktsioonide täitmise analüüsis rõhutamist, et parlamendiliikmetel tuleb nii oma poliitilise kapitali kui ka ühiskonna jätkusuutliku arengu hoidmiseks sageli hinnata valijaskonna (erinevate huvirühmade) valmisolekut muudatusteks, küsides lihtsaid küsimusi – nt kas poliitika sihtrühmade informeeritus antud õigusakti eesmärkidest ja mõjudest on piisav, et saaksime olla moraalised ja rääkida poliitikas nii kodanike kaasamisest kui ka valijate tahte esindamisest?²⁹ Hea kaasamistava juurde vajame ka kaasamise eelduste piisavuse hindamise kriteeriume. Lisaks teadlastele ja kodanikeühendusi esindavatele ekspertidele vajavad seda nii koalitsioonisisi kui opositsioonis olevad parlamendiliikmed, kes soovivad kõnelda valijate ja ühiskonna nimel.³⁰

2.3.2. Kaasamise praktika, protseduurid ja poliitiline kultuur

Suurem osa vaadeldud parlamentidest kinnitab otse, et neil puudub spetsiaalne standardiseeritud kodanikeühenduste kaasamise süsteem, kuid samas on kõik seadusloomesse puutuvad dokumendid avalikkusele interneti ja sageli ka raamatukogude kaudu kättesaadavad (Armstrong 2003, ECPRD 2004). Selles on oma kogemuslik loogika. Kui aga parlamendiliikmed ei sea oma üheks eesmärgiks seaduseelnõu väljatöötamise käigus kõrvalejäänud ja nõrgalt esindatud sotsiaalsete rühmade huvide selgitamist ja esindamist, siis piirduvad nad tihti ministriumidelt, viimaste koostööpartneritelt ja teistelt avalikus sfääris domineerivatelt huvirühmadelt saadud infoga.³¹

Vaadeldud parlamentides saadavad kuulamisele kutsutud ühenduste esindajad reeglina oma kaastööd kirjalikult ette ja need paljundatakse komisjoniliikmetele enne kuulamist. Lisaks sellele võidakse neile anda lühidalt sõna ka komisjoni koosolekul. Üldlevinud praktika kohaselt võetakse huvirühmade/ekspertide ettepanekud ametlikult komisjonis lauda üksnes juhul, kui komisjoni enamus on sellega päri või kui mõni parlamendifraktsioon või -liige esitab need oma ettepanekuna. Enamikus vaadeldud riikides tehakse seaduseelnõude võimaliku mõju ja huvirühmade ettepanekute alane info parlamendile kättesaadavaks eelnõude seletuskirjade või vastavate raportite kaudu, kuid antud info on tihti osaline ja mõeldud eelnõu algataja poliitiliste valikute õigustamiseks. Tabeli 2.4 andmed näitavad, et 9-s riigis 21-st ei määratle parlamendid konkreetsete valitsuseelnõude mõjude hindamise ja osapoolte kaasamise alaseid kvaliteedinõudeid ega kontrolli neid üldjuhul, kuid samas koguvad parlamendikomisjonid sõltumatult täiendavat infot (sh kuulamised, raportid, valitsuse andmebaaside väljavõtted, parlamendi uurimisteenistuse analüüsid, ekspertide tellimine, erikomisjonide moodustamine jm). Seega vajadusel saab parlamendikomisjon alati nõuda lisainfot vastutavalt ministrilt, arutleda uuringute tulemuste üle koos ekspertidega, võrrelda eksperthinnanguid, küsida ettepanekuid sotsiaalsetelt partneritelt ja kodanikeühendustelt.

²⁹ Vastasel juhul on tegemist info ja sihtrühmadega manipuleerimisega ja kaasamise imiteerimisega (vt Carlsson (1995)).

³⁰ – Rahvusvahelise kogemuse järgi vaidlustavad parlamentide liikmed tihti valitsuste riigieelarve- ja pealinnakesksete õigusaktide/reformide eesmärke ja pidurdavad kiireloomulisi ökonomiliselt kalkuleeritud reforme, võideldes kodanike esindajatena võrdsemate võimaluste ja elukvaliteedi eest kogu ühiskonnas, kogu riigi territooriumil (vt nt Olson 1991; Robinson 2003). Kaasaegse õigusriigi 'tsiviilreligiooni' tees ütleb: seaduse ees peavad kõik sõltumata inimese soolisest, vanuselisest, rahvuslikust, etnilisest, usulisest, elukohalisest, varanduslikust jne kuuluvusest võrdsed olema.

³¹ – Vt parlamendi rollide teemal Robinson et al. 1998, Kasemets 1999, 2001.

Huvirühmade esindajate osalemine parlamendikomisjoni kuulamisel eksperdi rollis on suhteliselt harvaesinev ja piiratud nii aja kui ruumiga. Reeglina otsustab huvirühmade/külastuste kutsumise ja neile sõnaõiguse andmise komisjoni esimees, mõnes riigis (nt **Ungari**) on kujunenud ka tava, et igal poliitilisel fraktsioonil on õigus tuua komisjoni koosolekule kuulama üks ekspert, kes võib komisjoni nõusolekul sõna saada. Kaasamise kontekstis on 2-3 erandlikku privilegeeritud sihtrühma. Esiteks liigub suur hulk infot järjest enam eriseaduste kaasabil sotsiaalsete partnerite (ametiühingud, tööandjad) kaudu. Teiseks on seoses strateegiliste keskkonnamõjude hindamise ja avalikkuse informeerimise nõuetega suhteliselt hästi organiseerunud ka keskkonnakaitsega tegelevad ühendused, kes püüavad tasakaalustada äriühingute *lobby* valitsusele.

Professionaalsete eeskõnelejatega huvigrupid suudavad parlamendikomisjonide arutelusid ja otsustusi mõjutada edukamalt siis, kui nad mõjutavad parlamendiliikmeid ja poliitilisi fraktsioone, kes viivad teemad komisjoni. Parlamentide eksperdid (sh **Soome, Rootsi, Suurbritannia, Leedu**) möönavad siiski, et vaatamata kodanike õigusele ka otse parlamendiliikmetelt infot küsida (nt e-kirjaga) on parlamendi praeguse töökorralduse juures kodanikel üsna keeruline jälgida õigusloomeprotsessi ja hankida vajadusel lisainfot. Riikides, kus on hästi sissetöötatud õigusloomeeskirjad ja juhendid (nt **Rootsi, Suurbritannia, Holland** jt), on üsna täpselt sätestatud ka huvirühmade kaasamise kriteeriumid, protseduurid ja arvestatud/mittearvestatud ettepanekute avalikustamise kord. Seda teavad nii poliitikud, ametnikud kui huvirühmade eeskõnelejad ja neist kinnipidamine on muutunud nn vanades demokraatias poliitilise ja halduskultuuri osaks (Armstrong 2003, ECPRD 2004).

Enamik Lääne-Euroopa parolamentide esindajaid näib ECPRD 2004. a uuringu põhjal olevat seda meelt, et konsulteerimine õigusloome küsimustes toimub reeglina enne seaduseelnõude parlamendi menetlusse andmist ja seda teevad üldjuhul ministriumid (**Austria, Norra, Taani, Soome, Suurbritannia** jt). Mitmetes riikides (nt **Rootsi, Soome, Slovakkia, Eesti** jt) on ministriumides välja töötatud seaduseelnõud kodanikele teatud aja jooksul kommenteerimiseks internetti üles riputatud. Kui aga elnõu on jõudnud parlamenti, siis sõltuvalt valdkonnast ja komisjonist võivad konsulteerimise ulatus ja viis tuntavalt varieeruda. Enamasti jälgivad professionaalsed kodanikeühendused ise neid puudutavate seaduseelnõude kujunemist kuni vastuvõtmiseni parlamendis. **Horvaatia, Küpros, Taani, Norra, Tšehhi, Suurbritannia, Soome, Poola ja Läti** rõhutavad, et parlamendi ja ka enamiku komisjonide nädala töökavad on huvilistele lugeda parlamendi kodulehel internetis ja sageli võimendatakse seda infot veel ajakirjanduses avalike suhete osakondade kaasabil. Kui kodanikeühendustele pakub mõni elnõu huvi, siis nad pöörduvad parlamendikomisjoni või -liikme poole lisainfo saamiseks või taotleavad ka kokkusaamist. **Bulgaaria** parlamendis on avalikkuse ja kodanikeühenduste teavitamine seaduseelnõudest peamiselt avalike suhete osakonna ülesanne, kes saadab laiali infot nii täiskogu kui komisjonide päevakavade, protokollide, uute elnõude jms kohta, täiendab parlamendi kodulehte internetis, korraldab ümarlaudu koos komisjonidega jne. Kõigil huvilistel on võimalik end registreerida ka e-loendis ning saada jooksvalt e-postiga infot parlamendis toimuvast (nagu Eestiski). **Austria** puhul on oluline lisada, et kõik seaduseelnõude kohta esitatud muudatusettepanekud pannakse internetti muutmata kujul koos neid esitanud organisatsioonide nimega ja neid saavad kõik lugeda ning hinnata. See tagab huvirühmade huvide ja taotluste läbipaistvuse. **Sloveenias** avaldatakse teated parlamendi kuulamisest ja infovajadusest ajakirjanduses, lisaks võivad seaduseelnõude väljatöötamise töörühmad küsida valitud ekspertidelt ka kirjalikke arvamusi ning ettepanekuid arutlusele tulevates küsimustes. Rahvusassamblee kodukorra kohaselt tuleb seaduseelnõud jm asjakohased dokumendid, arvamused ning raportid publitseerida enne arutelu parlamendi ajalehes, *Poroc'evalec*'is (art 100). Ajaleht ja nimetatud materjalid on reeglina parlamendi kodulehel ja tellitav ka paberkanalil.

Nimekirjad ja registrid. Informeerimise ning kaasamise üheks tehnilist laadi eelduseks on ka ülevaade parlamendis arutlusele tuleva õigusakti või strateegiadokumendi rakendusalas tegutsevatest organisatsioonidest. Kodanikeühenduste jm huvirühmade nimekirjad või registrid on poliitilise kommunikatsiooni ning kaasamisprotsesside juhtimiseks vajaliku info olemasolu näitajad parlamendis. **Suurbritannia** ja **Küpros** teatavad, et parlamendikomisjonidel on reeglina nimekiri nende seadusloome valdkonnas tegutsevatest ühendustest ja ekspertidest. Suurbritannia vastuses on märgitud, et kodanikeühenduste nimekirjad ei ole avalikud ja nende avaldamine oleks problemaatiline juba seetõttu, et mõnes valdkonnas võib tegutseda tuhandeid ühendusi, kelle informeerimine või kaasamine iga seadusmuudatuse puhul pole praktiliselt mõistlik. **Austria, Itaalia, Slovakkia ja Poola** märgivad, et komisjonide käsutuses on vastavalt vajadusele erinevate organisatsioonide nimekirjad, e-loendid jne, kuid ühtset formaliseeritud nimekirja ei eksisteeri. **Soome** vastuses on märgitud, et üldjuhul on parlamendikomisjonidel olemas oma valdkonna ekspertide, kodanikeühenduste jm asutuste nimekirjad kontaktandmetega, kuid nimekirjade eesmärk ei ole mitte ühenduste informeerimine vaid see, et vajadusel saaks valitud ekspertide või organisatsioonide esindajatega töö käigus konsulteerida või neid komisjoni kuulamisele kutsuda. **Saksa** Bundestagi presidendi büroo peab avalikku erinevaid huviseid esindavate assotsiatsioonide, esinduskogude ning liitude registrit, kuhu on kantud kõik nii Bundestagi kui Föderaalvalitsusega *vis-à-vis* suhtlevad esindusorganisatsioonid. **Norra, Taani, Horvaatia, Tšehhi** ja **Kreeka** kinnitavad aga üheselt, et parlamendikomisjonidel ei ole selliseid nimekirju. Selle üheks põhjuseks on asjaolu, et kogu vastav info senise huvirühmade kaasamise kohta konkreetsete eelnõude puhul tuleb kaasa eelnõu välja töötanud ministeeriumist või valitsuse loodud ekspertkomisjoni aruandest. **Norra** vastuses märgitakse, et see info peab olema seaduseelnõu seletuskirjas³² (ECPRD 2004).

Piisava teabeta ei ole seaduse osapoolte (sh kodanikeühendused, rakendamise eest vastutavad riigi- ja omavalitsuste ametnikud jt) sisuline kaasamine ja osalemine õigusloomes võimalik, sest seaduse mõjualas elavatel-töötavatel huvirühmadel on raske määratleda, mil määral seadus võiks nende huvisid riivata ja kas arutelus osalemine on vajalik või mitte.³³ Kodanike valitud parlament saab aktiivselt avalikkusele ja huvirühmadele seaduste, programmid või EL direktiivide rakendamisele kaasnevate mõjude alast infot vahendada ja aidata kaasa alternatiivide kaardistamisele ning avaliku arutelu tekkimisele. Ja kui valitsuse esitatud info pole piisav, siis on parlamendiliikmetel võimalik vastutavalt ministrilt lisainfot nõuda või tellida seaduse/programmi eelnõule sõltumatu ekspertiis.

2.3.3. Kodanikeühenduste roll võimaluste kasutamisel ja *e-demokraatia* areng

Kirjeldatud õiguslikus raamistikus on kodanike ja nende ühenduste kaasamise praktikate välistes kirjeldustes vähe eristavaid üksikasju, sest parlamentaarse kuulamise protseduurid on üsna sarnased. **Norra** vastuses rõhutatakse, et suuliste kuulamiste eesmärk parlamendis on eelkõige anda parlamendiliikmetele võimalus otse suhelda seaduse mõjualas tegutsevate huvirühmade esindajatega ja saada lisainfot otseallikast (valitsuse esindaja ja kodanikeühenduste seisukohad võivad kuulamisel lahkneada). **Suurbritannias** kutsuvad valitsuse eelnõusid menetlevad erikomisjonid kodanikeühenduste esindajaid tunnistajatena kuulamistele juhul, kui need valdavad antud ala ekspertteavet ja neil on tõendeid, mis tulevad kasuks seaduse eesmärgipärasele rakendamisele.

32 – Vt viimane eestikeelne ülevaade Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade vastavusest normitehnika eeskirjadele, sh huvirühmade kaasamise infonõuded (Kasemets 2002).

33 – Riigi ja huvirühmade dialoogi kujundamise eelduste kohta Rootsi tervishoiureformi näitel vt Carlson 1995.

Parlamentide poliitilise interaktsiooni kontekstis taandub küsimus sageli sellele, kuidas otsustest mõjustatud sihtrühmade kaasamine muutuks parlamendiliikmetele kasulikumaks ja suurendaks turumajandusliku konkurentsi tingimustes nende poliitilist kapitali (sh usalduse kasv igapäevases koostöös erinevate huvirühmade ja meediaga, ning uutel valimistel valijate toetuse/hääle kasv). Kuna kaasamine on alati mitmepoolne protsess, siis saavad siin panustada ka kodanikeühenduste eestkostega tegelevad inimesed, kes võivad, kuid ei tarvitse kuuluda ühtegi poliitilisse erakonda.

Parlamendikomisjonid kutsuvad sageli parlamendi kodulehe, e-kirjade või tavakirjade kaudu üles esitama ettepanekuid eelnõu täiustamiseks. Laekunud kirjalike kaastööde alusel valitakse komisjonis välja need eksperdid, keda kutsutakse suulisele kuulamisele. **Norra, Bulgaaria, Rootsi** jpt vastustes ilmneb, et erandlikud pole juhtumid, kus kodanikeühendused taotleavad ise osalemisvõimalust komisjonide koosolekutel või teevad ettepaneku kuulamise korraldamiseks.

Parlamentide vastustes on „läbivaks lootuseks” e-demokraatia võimaluste laiendamine, et parandada huvirühmadele olulise parlamendiinfo (eelnõud, protokollid, ettepanekute esitamise võimalused jne) kättesaadavust sõltumata huviliste staatusest, vanusest, elukohast, kellaajast jne, et elavdada infovahetust (sh vastastikused infopäringud) ja poliitilist ning ühiskonna dialoogi.³⁴ E-demokraatia eelduste kujundamisel on täna veel rida takistusi (nt nn digitaalne lõhe), mis sunnib valitsusi ja parlamente sihtrühmade teavitamisel ning kaasamisel paralleelselt kasutama ka vanu suhtluskanaleid ja –meetodeid. Põhimõtteliselt eeldab *e-demokraatia* (sh *e-kaasamine, e-osalus*) kogu maa internetiseerimist.

Kodanikeühenduste julgustamine osalemiseks parlamentide otsustusprotsessides. Saksa Bundestagi praktikas on mõned formaalsed ja hulk mitteformaalseid võimalusi, mis lubavad parlamendiväliste ühenduste ja kodanike aktiivset osalust seadusandlikus tegevuses. Mitteformaalset laadi võimalustena võib nimetada otseseid kontakte Bundestagi liikmete ning nende nõunikega, mille raames saavad inimesed ning ühendused taotleda kohtumisi, informeerida spetsiifilistest probleemidest ja teha ettepanekuid nende lahendamiseks. Samuti võivad kodanikud ning nende ühendused pöörduda Bundestagi administratsiooni poole neid puudutavates küsimustes, millele koostavad vastused tavaliselt antud valdkonna eest vastutavad ametnikud ministeeriumides või parlamendikomisjonides. Nagu teisteski parlamentides, on huvirühmade informeerimiseks, konsulteerimiseks ja osalemiseks vajalikud võimalused olemas Bundestagi protseduure sätestavas kodukorras. Näiteks on olemas komisjon, et korraldada ekspertide, huvirühmade esindajate ja teiste isikute kuulamist, kes valdavad olulist infot kõnealuses küsimuses. **Norra Parlamendis** koordineerib avalikkuse kaasamise üldküsimusi informatsiooniteenistus, mis töötab teiste struktuuriüksustega koostöös välja koolitusmaterjale erinevate sihtrühmade jaoks, ennekõike erinevatele koolirühmadele. Igal teisel aastal avaldatakse erinevatele vanuserühmadele suunatud materjalid kolmes ajalehes. Stortingi täiskogu-le minevad seaduseelnõud valmistatakse põhjalikult ette eelnõude juhtivkomisjonides. Eelnõu menetlemisel võivad komisjonid kutsuda vajaliku lisainformatsiooni saamiseks juurde ministeeriumide esindajaid, organisatsioone ja üksikisikuid. Komisjonide kuulamised on avalikud. **Rootsis** moodustavad valitsus ja ministeeriumid oluliste eelnõude puhul enamasti ekspertkomisjonid, kuhu on kaasatud ka eksperdid väljastpoolt valitsusasutusi, sh poliitilistest erakondadest, mittetulundusühendustest jm. Ekspertkomisjonil on märkimisväärne vabadus kavandada vajalikke uurimistöid, komanderinguid, kuulamisi jne. Ühe-kahe aasta töö tulemusena valmib tavaliselt raport, milles põhjendatakse

34 – Paljud uue põlvkonna parlamendiliikmed Suurbritannias, Saksamaal, Hollandis jm on püüdnud oma kodulehekülgedele jm e-foorumite kaudu kaasata huvirühmi ja koguda toetust oma algatustele ja seaduseelnõudele (sh koguda poliitilist kapitali). Eestis ei ole Riigikogu liikmete kodulehed veel kuigi levinud.

seadusandliku muudatuse või reformi vajadust. Raportid publitseeritakse ja esitletakse tihti ka pressile. Kui raport esitatakse vastutavale ministeeriumile, siis on seal viidatud kõigile organisatsioonidele ja üksikisikutele, kes töös osalesid. Ka raporti avalikustamise ja üleandmise järel on nii osalejatel kui teistel huvilistel vajadusel võimalik esitada eraldi alternatiivne seisukoht vastutavale ministeeriumile. Saadud ettepanekute põhjal tehakse ministeeriumis otsus, kuidas materjaliga (sh ka katkestamine on variant) edasi minna. **Soome Eduskunta** kodanikega seotud otsustusprotsess tugineb avatusele ja kodanike õigusele olla riigiasutuste ja ametiisikute tegevusest informeeritud. Peamine viis, kuidas Eduskunta püüab julgustada oma kodanikke osalema on „töötada nii avatult kui see on võimalik”. Toetades läbipaistvust saab kindlustada ja julgustada avatud suhtlemist erinevate kanalite ja tegevuste kaudu. Esiteks, Eduskunta avalikkussuhetega tegelevad eksperdid on püüdnud varustada infoga sadu meedia esindajaid, kes on akrediteeritud Eduskonna uudiseid ja sündmusi vahendama. Kõige olulisemad arutelud kantakse üle ka televisioonis. Teisteks avatuse soodustamise teeks on vaba juurdepääs Eduskonna dokumentidele ning publikatsioonidele, seda üle riigi nii raamatukogude kui ka interneti vahendusel. Seadusandlikku protsessi on võimalik huvirühmadel interneti vahendusel jälgida praktiliselt reaalajas. Lisaks sellele vastavad Eduskonna ametnikud telefoni teel või e-kirjaga laekunud küsimustele (teabenõuded), koostavad ülevaatlikke materjale ja abistavad Eduskonna külastajaid. Kontaktivõtmise lihtsustamiseks on Eduskonna liikmete ja ametnike telefoninumbrid, tava- ja e-posti aadressid avalikud (nagu Eestiski). Seadusandlikus protsessis kuuluvad Eduskonna komisjonid valitsusväliseid organisatsioone (sh erinevaid vähemusgrupe nende valdkonnas) ja teisi partnereid kui eksperte. Eduskonna komisjonide formaalsete kuulamiste kõrval korraldatakse pidevalt ka foorumeid ning konverentse erinevatel teemadel Eduskonna peahoone nn suures auditooriumis. Näiteks EL Põhiseadusliku Assamblee ettevalmistamise töörühmades osales enam kui 80 kutsutud valitsusvälist organisatsiooni. Tavaliselt toimuvad seal ka igal nädalal seminarid Eduskonna liikmete ja kõne all olevate vastavate valdkondade huvirühmade esindajate ning ekspertide osalusel, samuti avatakse näitusi ja korraldatakse uuringute ning raamatute esitlusi. Üks lisavõimalus, kuidas julgustada ja õpetada noori parlamendi töös osalema on Noorte Parlament, mis toimub igal teisel aastal. Sel päeval asendavad 200-t valitud Eduskonna liiget Soome erinevatest piirkondadest pärit noored, keda teinudavate eelnõude menetlemisel ja otsuste ettevalmistamisel Eduskonna töötajad. Päeva lõpus vastavad noorteparlamendi liikmete varem kirjalikult saadetud küsimustele Soome valitsuse ministrid (Eestis tegutseb noorteparlament sarnastel alustel) (Armstrong 2003, ECPRD 2004).

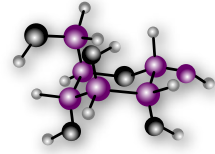
2.3.4. Kokkuvõte

Kaasamisvõimaluste õiguslik regulatsioon eelpoolvaadeldud riikides on üsna sarnane Riigikogu kodukorraseaduses olevate võimalustega, mis jätab menetluse antud seaduse või otsuse eelnõu juhtivkomisjonile suhteliselt ulatusliku diskretsiooni ehk suvaõiguse huvirühmade kaasamisel. Ühelt poolt toimib parlament täitevvõimu järelevalvajana, kus parlamendi tasandil otsustusprotsessidesse kaasatakse huvirühmad, kes täitevvõimu tasandil sõna ei ole saanud. Kui mõned erandid (nt Rootsi) välja arvata, siis suurem osa vaadeldud parlamentidest kinnitab, et neil puudub spetsiaalne kodanikeühenduste teavitamise ja kaasamise formaliseeritud süsteem, kus erinevate osapoolte õigused ning kohustused oleks selgelt määratletud. Selles on oma kogemuslik parlamentaarne loogika, kuid teisalt, kui parlamendiliikmed ei sea üheks oma eesmärgiks kaasamise kaudu seaduseelnõude väljatöötamisest kõrvalejäänud ja nõrgalt esindatud sotsiaalsete rühmade huvide selgitamist ning esindamist, siis piirduvad nad enne seaduseelnõu lõpphääletust tihti ministeeriumidelt, viimaste koostööpartneritelt ja teistelt domineerivatelt huvirühmadelt saadud infoga.

Sageli on selles kontekstis väidetud, et huvirühmad on ise passiivsed ega tunne huvi õigusloome vastu. Vastukaaluks võib küsida, kas kõnealused huvirühmad on olnud piisavalt informeeritud, et mõista parlamendis arutluse all oleva seaduseelnõu võimalikku kooskõla nende väärtushoiakutega ja mõju nende sotsiaal-majanduslikule heaolule? Hea kaasamis-tava juurde kuuluvad ka kaasamise eelduste piisavuse hindamise kriteeriumid. Enamik parlamentide esindajaid rõhutab, et õigusloomepraktikas vastutavad süstemaatilise sihtrühmade kaasamise eest eelkõige ministriumid ja parlamendil on siin teataval määral järelevaatav roll. Parlamentide esindajate põhisõnum on: parlamendifraktsioonid ja -komisjonid kutsuvad oma kuulamistele ja küsivad infot kõigilt käsitletava poliitilise küsimuse või õigusakti osapooltelt, kelle kaasamist nad peavad vajalikuks ja võimalikuks.

Poliitiliste otsuste mõjualas tegutsevaid huvilisi osapooli teavitamata ja kaasamata pole teoreetiliselt võimalik saavutada ühiskonna laiapõhjalist toetust seaduste legitiimsuse ja eesmärgipärasuse osas ning kodanikeühendused võivad käivitada ebaõiglasena tunduva seaduse muutmiseks aktsioone, mis varem või hiljem jõuavad tagasi ka parlamenti. Seetõttu taandub parlamentide poliitilise interaktsiooni raames küsimus sageli sellele, kuidas parlamendi otsustest mõjustatud sihtrühmade kaasamine muutuks parlamendiliikmetele kasulikumaks ja suurendaks poliitilise konkurentsi tingimustes nende poliitilist kapitali (sh usalduse kasv igapäevases koostöös erinevate huvirühmade võrgustike ning meedia-ga), mis võib kajastuda järgmistel parlamendivalimistel valijate häälte arvus.

Kokkuvõetult väärrib parlamendi funktsioonide täitmise analüüsis rõhutamist, et parlamendiliikmetel tuleb nii oma poliitilise kapitali kui ka ühiskonna jätkusuutliku arengu hoidmise nimel üha sagedamini hinnata valijaskonna erinevate huvirühmade olukorda ja valmisolekut muudatusteks. Parim viis selleks on eelduste loomine poliitikaotsuste avalikuks teadmispõhiseks aruteluks ja huvirühmade kaasamine poliitikate kujundamise ning õigusloome erinevatel etappidel. Järjekindlus kaasamiskultuuri juurutamisel võiks olla parlamendiliikmete jaoks ennekõike õigusriigi põhimõtetega seotud küsimus, mille positiivse lahendamise korral tekib neil võimalus kõnelda vastutustundlikust poliitikast ja valijate tahte esindamisest nii oma riigi kui ka rahvusvahelistel otsustustasanditel.



3. KAASAMISE PRAKTIKA EESTIS

Käesolevas peatükis tutvustatakse Eestis kehtivad kaasamise põhimõtteid ja aluseid, mis tulenevad seadustest, kokkulepetest jms ning sätestavad kaasamisprotsesside osapoolte õigusi ja kohustusi. Peatüki teises pooles tutvustatakse PRAXISe kaasamisprojekti raames Eesti ministeeriumite ametnike, Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhtide ning mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonide seas läbi viidud uuringut ning analüüsitakse selle tulemusi. Välja on toodud ka uuringu valimi ja metoodika ning osalejate kirjeldus.

3.1. Üldised kaasamise põhimõtted Eestis

Eesti seaduste kohaselt ei ole huvirühmade kaasamine õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisse kohustuslik, va erandid erinevatest valdkondadest. Vaatamata üldise kohustuse puudumisele leiab viiteid osalusdemokraatia elementidele ning kaasamisele nii Põhiseadusest, Vabariigi Valitsuse reglemendist, valitsuse ja Riigikogu normitehnika eeskirjadest. Oluliselt näib ministeeriumide kaasamisalast tegevust soodustanud olevat ka Euroopa Komisjoni struktuurifondide üldmäärus, mis nõuab sotsiaalsete partnerite kaasatust riikliku arengukava koostamisesse.

3.1.1. Põhiseadusest ja peamistest õigusaktidest tulenevad õigused ja kohustused

Põhiseaduse § 56 on rahva kaasamise seisukohalt tagasihoidlik. Seal märgitud Riigikogu valimisega saab rahvas vaid vahendlikult sekkuda ühiselulisse otsustamisse, rahvahääletus kui üks levinumatest osalusdemokraatia vormidest saab aga toimuda vaid Riigikogu algatusel. Rohkem nõudeid rahva kaasamisele Põhiseadus ei sätesta. Rahvahääletus on taasiseseisvusaja jooksul kasutamist leidnud ühel korral, kui otsustati Eesti liitumise üle Euroopa Liiduga¹. Huvirühmadele ei ole antud õigust seadusi algatada, vastavalt Põhiseaduse § 103 on seaduse algatamise õigus Riigikogu liikmel, Riigikogu fraktsioonil, Riigikogu komisjonil, Vabariigi Valitsusel ning Vabariigi Presidendil põhiseaduse muutmiseks. Huvirühmadel ei ole ka päevakorra algatamise õigust ja kontrolli selle üle, mida peetakse üheks osalusdemokraatia kriteeriumiks (nt Dahl, Barber). Seega õigusloome protsessides saab osaleda siis, kui seaduse algataja seda vajalikuks peab või kui kaasamiskohustus on sätestatud muudes õigusaktides.

Riigikogu kodukorra seadus võimaldab komisjonidel kaasata kõiki huvirühmi ning eksperte, keda peetakse vajalikuks. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi p 25-le tuleb eelnõu lisaks erinevatele riigiasutustele kooskõlastada kohalike omavalitsuste üleriigiliste liitudega, kui eelnõu puudutab kohalike omavalitsuste üldisi huve ning vajaduse korral esitatakse eelnõu arvamus saamiseks ka teistele asjaomastele institutsioonidele². Seega

1 – Varasemates põhiseadustes on sisaldunud ka rahvaalgatuse institutsioon.

2 – Täna on välja kujunenud kindel tava kooskõlastada suuremate ettevõtlusorganisatsioonidega (ETTK, EKTK), mille aluseks on valitsuse ja suuremate ettevõtlusorganisatsioonide vahel sõlmitud memorandum. Vastavalt sellele arutab valitsus ettevõtlusorganisatsioonidega olulisi ettevõtlust ja ettevõtluskeskkonda puudutavaid seaduseelnõusid ja teiste tähtsamate otsuste eelnõusid enne nende väljatöötamisele asumist ja vastuvõtmist küsimustes, mis

ei ole eelnõu koostajatel üldjuhul otsest kohustust kaasata eelnõude väljatöötamisesse huvirühmi ning neil on voli otsustada, kas ja kellega eelnõu kooskõlastatakse. Siiski mõjutavad kaasamisotsuseid rohkemal või vähemal määral normitehnikaeskirjad, erinevad seadused ning sõlmitud kokkulepped huvirühmadega.

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja p 53 seletuskirja osas „Ülevaade eelnõu koostamisele kaasatud asjaomaste institutsioonide arvamustest” märgitakse, kellele (millistele riigi- ja omavalitsusasutustele, ühiskondlikele organisatsioonidele, spetsialistidele jt) oli seaduseelnõu arvamuse ja ettepanekute saamiseks esitatud ning mil määral arvamusi eelnõus arvestati. Eeskirja selgituste osas soovitakse seejuures kaasata isikuid, sotsiaalseid grupe ja ühendusi, kellele eelnõuga kohustusi pannakse või õigusi antakse. Soovitav on seejuures selgitada, kas ja millised ühendused sotsiaalseid grupe ja isikuid esindavad, milline on esindatuse määr ning kas eksisteerivad ka erinevaid ühendusi koondavad ühendused, kellega suhtlemine võiks välistada vajaduse pöörduda eraldi mitmete ühenduste poole. Valitsuse seadusloome normitehnika eeskirjade § 38 järgi loetletakse eelnõu seletuskirja osas „Eelnõu kooskõlastamine” üles institutsioonid, kellele oli eelnõu kooskõlastamiseks ning arvamuste ja ettepanekute saamiseks esitatud ning tuuakse välja kooskõlastamise ja arvamuste tulemused. Arvestamata jäetud märkuste ja ettepanekute kohta koostatakse kooskõlastajate ja arvamuste esitajate märkuste ja ettepanekute kaupa tabel, milles põhjendatakse märkuste või ettepanekute arvestamata jätmist. Normitehnika käsiraamat lisab seejuures, et kui eelnõu oli kooskõlastamiseks esitatud ka mõnele vabariiklikule, selgitatakse valiku aluseid ka seletuskirjas (2003, 119).

3.1.2. Erinevate valdkondade kaasamiskohustused ja praktikad

Ehkki üldjoontes kaasamise kohustust sätestatud ei ole, on siiski valdkondi, kus rahvusvahelised konventsioonid või seadused sätestavad kaasamisnõude ühel või teisel viisil. Antud uuringus peatatakse peamiselt kolmepoolseid läbirääkimisi puudutaval ning kesk-konnaalasel seadusandlusel. Need kaks moodustavad kahtlemata kaasamisalasel kõige enam reguleeritud valdkonnad³.

Sotsiaaldialoogi korraldus ja praktika Eestis

Kolmepoolsed läbirääkimised on osaliselt reguleeritud 1993. a vastu võetud kollektiivlepingu seaduses (KLS). Selle kohaselt võivad kollektiivsed läbirääkimised toimuda kolmepoolset või kahepoolset ja teemade ring võib hõlmata erinevaid töösuhteid puudutavaid asjaolusid. Juhul, kui kolmepoolsete läbirääkimiste tulemuseks on leping, mis reguleerib alljärgnevalt loetletud teemasid, on tegemist kollektiivlepinguga, mis on pooltele siduv. Kolmepoolse lepinguga võib kokku leppida järgmistes tingimustes (KLS §6 lg2):

- palga alammäär ning selle korrigeerimise kord, lähtudes elukalliduse tõusust;
- tervishoiu ja tööohutuse tagamiseks rakendatavad lisaabinõud;
- täiendavad tööhõivetagatised;
- muud täiendavad tööalased tagatised, mida pooled vajalikuks peavad;
- kollektiivlepingu täitmise kontrollimise ja vajaliku teabe saamise kord.

puudutavad sotsiaal-, töö- ja tervishoiu valdkondi, kaasataks koostööks eelkõige Eesti Tööandjate Kesklitu ja küsimustes, mis puudutavad maksu-, majandus-, ettevõtlus- ja väliskaubanduse valdkondi, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Memorandumit on püütud uuendada iga uue valitsuse ajal ning selle täitmist on muuhulgas jälginud ka Riigikantselei. <http://www.ettk.ee/et/kokkulepped/2004/06/item17840>.

3 – See ei tähenda, et teiste valdkondade seadustes ei sisaldu kaasamist reguleerivaid sätteid, mis muuhulgas võivad kaudset või otseselt tugineda rahvusvahelistele konventsioonidele. Näiteks määrab riigieelarveseaduse § 9 üks erisätetest kindlaks elarve tasandusfondi suuruse riigieelarve eelnõus; elarvete tasandusfondi jaotus määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse üksuste ja kohalike omavalitsuse liitude volitatud esindajate ja valitsuse esindajate vahelise kokkuleppe alusel. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 4 p 6 kohaselt konsulteeritakse kohalike võimuorganitega õigeaegselt ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise osas niipalju kui võimalik.

Sotsiaalse dialoogi aluseks on ka kolmepoolselt sõlmitud lepingud. Näiteks sõlmiti 1996. a kolmepoolne kokkulepe osalusdemokraatia arendamise kohta. Selle kohaselt saadab valitsus kõik riigikogule esitatavad seaduseelnõud arvamuste ja ettepanekute esitamiseks eelnevalt nii tööandjate kui töövõtjate keskkorganisationsioonidele (EAKL, TALO, ETK⁴). Valitsus lisab seaduseelnõu seletuskirjale sotsiaalsete partnerite arvamused. 2001. aastal määratleti kolmepoolse lepinguga kolmepoolsete läbirääkimiste reglement, mille eesmärk on määratleda kolmepoolsete kollektiivlepingute sõlmimise protsess⁵. Reglemendi järgi saab läbirääkimistele lisada ka KLS § 6 lg2 väliseid teemasid, praktikas väljakujunenud kolmepoolsete läbirääkimiste teemade ring on piirdunud töö- ja sotsiaal(tulu)poliitika küsimustega. Iga-aastane teema on olnud miinimumpalk, sagedased küsimused tulumaksuvaba miinimum, töötü abiraha ja erinevad seadusandluse muudatused. Kuna kolmepoolsed läbirääkimised on suhteliselt pikka aega toimunud, siis ei ole protsessi kui sellise suuri probleeme.

Traditsioonilise vormina on ka Eestis mitmeid tööandjate- ja töövõtjate erinevaid nõukogusid ja nõuandvaid kogusid, kuhu oma esindajad nimetavad EAKL, TALO ja ETK. Suurim neist on VV korraldusega loodud Sotsiaalmajandusnõukogu oma 18 liikmega, kellest kuus on riigi esindajad, kuus liiget esindavad tööandjaid ja kuus töövõtjaid. Teiste olulisemate näidetena saab tuua avalik-õiguslike institutsioonide (nt Haigekassa, Töötukassa) nõukogud, mille liikmeskond on reguleeritud seadustega (haigekassa seadus, töötuskindlustuse seadus). Kutsekoja (Kutsekvalifikatsiooni SA) nõukogu koosseis aga tuleneb tema asutaja-liikmetest - Kaubandus-Tööstuskoda, ETK, EAKL, TALO ja Sotsiaalministeerium - kellele lisandub Haridus ja Teadusministeeriumi esindaja. Sarnastel põhimõtetel loodud kogusid leiab veelgi, mis tagab vähemalt peamistele tööandjate ja -võtjate organisationsioonidele liigipääsuvõimaluse kaasamist puuduvale infole ja protsessidele.

Kuna kolmepoolsete läbirääkimiste tulemus on enamasti VV-le kohustuste seadmine kokkulepete või lepingute vormis, siis on VV ka võimalus otsustada kokkulepitu tõlgendamise ja elluviimise üle. Erinevad arusaamad kokkulepitu üle on viinud ka aktsioonideni ametiühingute poolt (2002. a), kuna nende hinnangul VV ei täitnud oma lubadusi. Kolmepoolsete läbirääkimiste teemade algataja ja aktiivsemaks pooleks on Eestis enamasti ametiühingud. Seega ei ole sotsiaalne dialoog Eestis ainult valitsusepoolne kaasamise vorm seaduse alusel, vaid ka sotsiaalsete partnerite aktiivse osalemise võimalus poliitika kujundamisel.

Kaasamine keskkonnavaldkonnas

Keskkonnavaldkonnas on täna ehk kõige enam kaasamist puudutavaid õigusakte. Kõige enam mõjutab kaasamistegevust ÜRO konventsioon keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta (nn Århusi konventsioon). Konventsioon seab avaliku võimu organisationsioonile kohustuse tagada keskkonnainfo kättesaadavus, seda koguda ja levitada (art 4 ja 5). Samuti

4 – Kokkuleppe sõlmimise ajal esinesid tööandjate esindajana kaks organisationsiooni (Eesti Tööstuse ja Tööandjate Kesklit ja Eesti Tööandjate Kesklitute Ühendus). Täna on need kaks organisationsiooni ühinenud. Ehkki ETK on peamine partner kolmepoolsetel läbirääkimistel, nimetavad mõningatel juhtudel oma esindaja ka teised tööandjate liidud, nt Kaubandus-Tööstuskoda.

5 – Selle kohaselt sõlmitakse kokkulepped läbirääkimiste teel ja läbirääkimistele peab eelnema vähemalt kahe poole huvi selle vastu. Delegatsioonid moodustatakse arvilise pariteetsuse alusel. Kalendriaasta algul otsustatakse vastaval aastal läbi räägitavad teemad. Kõikidel pooltel on õigus teha ettepanekuid. Ettepaneku tegija valmistab ette ka kokkuleppe eelnõu. Üldjuhul valmistatakse materjalid/ettepanekud enne ette ja saadetakse e-postiga teistele, esineb ka erandeid. Iga delegatsiooni ametliku seisukoha esitab ka delegatsiooni juht või tema asetäitja. Ametliku seisukoha kujundamiseks võivad pooled võtta kuni 15-minutilise vaheaegu. Seisukoht loetakse ülejäänud osapooli rahuldavaks, kui sellele ei järgne teiste delegatsioonide selget vastuseisu ilmutav seisukohavõtt. Läbirääkimistevooru lõppedes lepatakse kokku järgmise vooru aeg ja koht. Läbirääkimised lõpevad ka lepingu sõlmimise või otsusega lõpetada läbirääkimised.

annab konventsioon huvitatutele õiguse osaleda keskkonnaalaste asjade otsustamisel (art 6-8) – näiteks avaliku võimu kohustusena teavitada asjast huvitatud üldsust kavandata- vast tegevusest menetluse varajases staadiumis, kui kõik variandid on veel lahtised ja üldsuse osalemine saab olla tõhus. Üldsuse osalus on sätestatud ka kavade, programmi- de ja poliitika koostamisel ning üldkohustuslike õigusaktide ettevalmistamisel. Lisaks on konventsiooni kohaselt keskkonnaalastes vaidlusküsimustes (art 9) õigus pöörduda kohtusse või muu erapooletu ja sõltumatu organi poole. Konventsiooni rakendamise hõl- bustamiseks on valminud kaasamise käsiraamat ja kaasamise temaatikat on avanud ka kohtulahendid⁶.

Lisaks reguleerivad keskkonna valdkonnas kaasamisküsimusi ka keskkonnamõju hinda- mise ja keskkonnanauditeerimise seadus ja keskkonnamõju hindamise aruandele esitata- vad täpsustatud nõuded (keskkonnaministri 31. jaanuari 2001. a määrus nr 4)⁷. Keskkon- namõju hindamise programmi ja aruande tutvustamiseks on ette nähtud avalik arutelu (§ 17), mis võimaldab huvitatud üldsusel teha ettepanekuid, mille mitteametlikult korral- peab lõplikule keskkonnamõju hindamise aruandele lisama ka põhjenduse. Keskkonna- ministeerium on samuti sõlminud vaba tahte lepinguid kuue ettevõtte ja ühe ettevõtlius- liiduga, mille järgi osapooled võtavad endale kohustusi, mida kehtivad õigusaktid otse- selt ei nõua. Kaasamisega seonduvalt lubab ministeerium edastada infot väljatöötamisel olevatest keskkonnaalastest õigusaktidest või muudatustest kehtivas seadusandluses ning kaasata ettevõtteid keskkonnaalaste õigusaktide väljatöötamise protsessi. Ettevõ- tete võetud kohustused ei seondu kaasamisega, vaid parandavad märgatavalt keskkonna seisukorda⁸.

Muud valdkonnad

Lisaks sotsiaal- ja keskkonnavaldkonnale on uusi kaasamistuuli toonud ka EL struktuu- rifondide raames koostatud „Riiklik arengukava 2004-2006”, sest vastavalt EL Ministrite Nõukogu struktuurifondide üldmääruse nr 1260/1999 artiklile 8 peab Rahandusminis- teerium kui korraldusasutus konsulteerima programmdokumendi koostamise käigus eri- nevate sotsiaalsete, majanduslike jt koostööpartneritega. Dokumendi koostamise erine- vates faasides kaasati kokku 103 sotsiaal-majanduslikku partnerit ja ka kogu protsess sisaldas häid kaasamise põhimõtteid⁹.

Lisaks seaduses leiduvatele kohustustele haarata õigusaktide ja poliitikadokumentide koostamisse ka huvitatud osapooli leidub mitmeid seadusi, määrusi jm, mis käsitlevad nõukogu või muude konsultatiivorganite asutamist, kuhu kuuluvad ka erinevate huvirüh- made esindajad (nt maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus § 73 põllumajan- duse ja maaelu arengu nõukogu või kalandusturu korraldamise seaduse § 66 kalandus-

6 – http://www.envir.ee/aarhus/kasiraamat_ametnikule.html ja kohtulahendite osas nt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 29.01.04 asjas nr 3-1-81-03 (RT III, 20.02.2004, 5, 47).

7 – Kaudselt ka säätava arengu seadus ja piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsioon. Näiteid konkreetsetest keskkonnaga seonduvatest valdkondadest võib aga tuua veelgi. Nt kiirgusseaduse § 10-12 (Euratom 97/43, eurodi- rektiiv 92/51) sätestavad kohustuse kaasata eelnõu koostamisesse lisaks asjakohastele riigiasutustele ka ettevõtjad, mittetulundusühingud, sihtasutused, seltsingud ja muud huvitatud isikud ning korraldada kiirgusohutuse riikliku arengukava eelnõu avalik väljapanek ning avalik istung. Kahe kuu jooksul tuleb Keskkonnaministeeriumil vastata ka arvestamata ettepanekutele. Ka looduskaitse seadus sätestab § 9 selge loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse, mis kohustab eelnõu avaliku väljapaneku kui ka avaliku arutelu.

8 – vt <http://www.envir.ee/ministeerium/leping/leping.html>.

9 – Koostööpartneritega konsulteeriti nii RAKi eesmärkide ja prioriteetide määratlemiseks kui ka täismahus eelnõu osas. Ettepanekute koondtabel koos teabega nende arvestamise kohta paigutati Rahandusministeeriumi kodulehekül- jele. Paralleelselt ettepanekute kogumisega RAKi täisversiooni muutmiseks toimusid arengukava tutvustusüritused maakondades, mille eesmärgiks oli aidata kaasa kavast ning struktuurifondide toetusvõimalustest parema ettekuju- tuse saamisele (vt täpsemalt RAK 2004-2006, 19).

nõukogu moodustamise kohta, kuhu võivad kuuluda lisaks valitsusasutustele kuuluda ka mittetulundusühingute esindajad). Lisaks on mitmeid dokumente, mis sätestavad huvirühmadega koostöö ning võivad sisaldada ka osaluse õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises (nt arengukoostöö põhimõtted, mille järgi tunnustatakse kodanikeühendusi nii poliitika kujundajate, konkreetsete projektide väljatöötajate ja elluviijate kui ka temaatika tutvustajatenä Eesti elanikkonnale). Ka ministeeriumide osakondade põhimäärused võivad sisaldada nõudeid või soovitusi kaasata huvirühmi otsuste ettevalmistamisse (levinumad näivad siin olevad avalikkussuhete ja pressiosakonnad, kelle puhul huvirühmadega suhtlemine taandub pigem informeerimisele kui konsulteerimisele või osaluse tagamisele). Mitmed ministeeriumid on ka alustanud ministeeriumisisestest kaasamisprotseduuride korrastamisega (Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Sotsiaalministeerium).

3.1.3. Erinevad kokkulepped ja muud algatused

Huvirühmade kaasamise nõuet nii Riigikogu, Vabariigi Valitsuse kui ka kohalike omavalituste tasandi otsustusprotsessides toetavad mitmed huvirühmade ja riigi vahel sõlmitud kokkulepped. Üldmainitud kolme- ja kahepoolset kokkulepped, ettevõtjate ja valitsuse vaheline memorandum ja keskkonnaministeeriumi sõlmitud vaba tahte lepingud ei ole ainsad. Oma ulatuse ja laiahaardelisuse poolest on Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon (EKAK) üks peamisi kaasamise arengut soodustavaid dokumente. Hea tahte väljendusena oli 1999. a 10 erakonna ja 10 kodanikeühenduste katusorganisatsiooni allkirjastatud koostöömemorandum EKAKi eelkäija, kus erakonnad ja kodanikeühendused lubasid teha koostööd poliitika kujundamisel, osalusdemokraatia edendamisel Eestis ning rõhutasid võrdväärset partnerlust.

EKAK on Riigikogu otsusega 12. detsembrist 2002. a kinnitatud riiklik dokument, millele eelnes 1999. a sõlmitud Eesti erakondade ja kolmanda sektori katusorganisatsioonide koostöömemorandum. EKAK on dokument, mis määratleb avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavaid rolle ning koostöömõtteid avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning Eesti kodanikuühiskonna ülesehitamisel. Kontseptsiooni I osas on eesmärkidenä kirjas ka „kodanikualgatuse ja osalusdemokraatia arendamine; kodanike ja nende ühenduste laialdasem kaasamine poliitikate ja õigusaktide väljatöötamises, teostamises ja analüüsiprotsessis ning selleks vajalike teabekanalite ja mehhanismide arendamine”. Kontseptsiooni II osas on ühe olulise väärtuse ja koostööpõhimõttena määratletud alus, kus rõhutatakse, et „kodanikeühendused on kanaleiks, mille kaudu kodanikud saavad teavet ja avaldavad arvamust kavandatavate otsuste kohta. Kui poliitiliste otsuste langetajad peavad dialoogi üldsusega ja arvestavad avalikus arutelus esitatud ettepanekuid, suureneb üldise kompetentsuse määr ja tugevneb riigi legitiimsus”. Ka eesmärkide saavutamise teede all on välja toodud tingimusi, kuidas avalik võim saaks paremini kaasata kodanikuühiskonda oma otsustus- ja seadusloomeprotsessi, et koos kujundada erinevate valdkondade poliitika. EKAKi rakendusküsimustega tegeleb alates 2003. a hilissügisest VV ja kodanikeühenduste ühiskomisjon, mille üks töörihm keskendub seadusandluse ja kaasamise temaatikale ning mille esimesed tulemused peaksid 2004. a lõpuks avalikuseni jõudma¹⁰. Ka Riigikogus moodustatud EKAKi toetusrihm on asunud rakendamist uurima, saates EKAK-i alase riiklikult tähtsa küsimuse arutelu (detsember 2004) ettevalmistamiseks ühenduste katusorganisatsioonidele ja ministritele ning riigisekretärile kirjad, küsides mõlemalt poolelt tagasisideinfot ühenduste ja riigiasutuste koostöö kohta õigusaktide väljatöötamisel. Seega toimivad mõlemad algatused kaasamise hindamisena kogu Eestis, mille järjepidevuse korral saab Eestis läbivalt rääkida kaasamise hindamisest ja võimalikest parendustegevustest.

10 – Vt ülevaadet kogu komisjoni tööst komisjoni teenindava Siseministeeriumi kohaliku omavalituse ja regionaalarengu osakonna lehelt <http://www.sisemin.gov.ee/atp/?id=5635>.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti õigusaktides on üldine kaasamise raamistik olemas rahvusvaheliselt võrreldaval tasemel ja kaasamise täpsem reguleerimine ei pruugi paremaid tulemusi anda. Õigusriigi põhimõtete võtmes taandub küsimus seaduste rakendamise süsteemsusele, selle parlamentaarsetele, akadeemilisele jm järelevalvele ning tagasisidestusele. Seega tuleks edasimineku saavutamiseks panna suuremat rõhku seadusega loodud raamistiku sisustamisele ehk heade tavade kujundamisele, mitmepoolsetele läbi-rääkimistele ja kokkulepetele (nt ettevõtjate ja riigi vahelised koostöölepped, vaba tahte lepped, koostöömemorandum, EKAK) ning headele kaasamisnäidetele. See aga nõuab kõikidelt osapooltelt – Riigikogult, valitsuselt ja ka huvirühmadelt – konkreetseid samme. Selleks võib olla ka e-kaasamise tõhusam rakendamine.

3.1.4. E-vahendid kaasamise edendamiseks

Ühiskonna e-kaasamise hõlbustamiseks eksisteerivad mitmed riigi ja mittetulundusühenduste algatatud koduleheküljed, portaalid ja foorumid, mis pakuvad informatsiooni riigi tegevuse, avalike teenuste ja otsuste kohta. Analüüsides Eestis e-kaasamist seoses õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisega, saame peamiselt rääkida erinevate ministeeriumide, Riigikantselei (virtuaalne briifinguruum) ja Riigikogu kodulehekülgede võimalustest, süsteemist eÕigus informatsiooni pakujana ning portaalidest TOM ja Themis kui peamiselt konsulteerimise ja osaluse vahenditest.

Erinevate e-kaasamise vahendite analüüsimisel ja arendamisel tuleb arvestada digitaalse lõhega, st probleemidega, mis seonduvad indiviidide, majapidamiste, ettevõtete ja geograafiliste piirkondade sotsiaalmajanduslike erinevustega info- ja kommunikatsiooni- tehnoloogia kasutamise võimaluste ja interneti kasutamise osas (OECD 2001d; vt ka Kalvet 2005). Vastavalt TNS EMORi 2004. a andmetele kasutab internetti täna 49% eestlastest vanuses 15-74 aastat, võrreldes 2003. aastaga on kasv olnud 4%, mis on aga vähem kui 2000ndate alguse kiire kasv. Ühelt poolt võib öelda, et digitaalne lõhe väheneb aeglaselt ja lõhe vähenemine ei kiirene oluliselt, kui ei astuta samme ergutamaks passiivseid ning internetti mittekasutavaid grupe ühiskonnas (Kalkun ja Kalvet 2002)¹¹. Teisalt suureneb digitaalne lõhe veelgi, kuna üha rohkem ühiskondliku elu korraldust ja poliitikat puudutavat informatsiooni riputatakse vaid interneti (Lauristin 2003). Seega tuleb riigil, kes soovib e-kaasamise vahendeid üha enam kasutada, tegelda senisest süstemaatilisemalt ka lõhe vähendamisega. Arendades e-kaasamise vahendeid, tuleb paralleelselt tähelepanu pöörata internetile ligipääsu ning kasutamisoskuste suurendamisele, samuti tuleb arvestada, et osaliselt jääb digitaalne lõhe alati alles ja seega tuleb siiski kasutada paralleelselt ka teisi (traditsioonilisemaid) kaasamise vahendeid.

Ministeeriumite ja Riigikogu kodulehekülgede võimalused

Erinevad ministeeriumid ning Riigikogu pakuvad oma kodulehekülgedel erinevaid võimalusi ning raske on rääkida kodulehekülgede ühtlustatud võimalustest lüüa kaasa õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel. Selleks, et välja selgitada, kas ja kuidas ministeeriumid ja Riigikogu oma kodulehekülgedel kaasamist läbi viivad ja selle erinevaid vorme kasutavad, viidi projekti raames läbi kõigi ministeeriumite ja Riigikogu kodulehekülgede lühianalüüs, püüdes leida vastuseid küsimustele, kuidas on lahendatud:

- kaasamise (info edastamine, konsulteerimine, osalus) info kättesaadavus koduleheküljel ja peamised õigusaktidest ja poliitikadokumentidest informeerimise vahendid (nt eelnõude register/nimekiri, eelinfo, infolisti võimalus jms);

¹¹ – Vt lähemalt TNS EMORi ja Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS uuring „Digitaalne lõhe ja selle ületamise võimalused”, kus on eraldi tähelepanu pööratud nn sinikraede ja elupäevade veejate internetile lähendamisele. Peamised soovitused hõlmavad interneti kasutusvõimaluste tutvustamist ja oskuste arendamist, interneti muutmist asjaajamise kanaliks ning motivatsioonibarjääride lõhkumist.

- õigusloome plaanide kättesaadavus ja eelnõude avalikkus. Millises staadiumis ja mis vormis on eelnõud kättesaadavad (nt kas eelnõu juures on ka lisainfot seletuskirja vm näol)? Kas eelnõude kohta oodatakse tagasisidet ja kas see võimalus on olemas? Kas on ka tagasiside kohta infot – ajalised piirangud kommenteerimiseks, kontaktandmed, kuhu kommentaare saata (e-aadress, postiaadress, telefon) jne?
- konsulteerimise ja osaluse vahendid (tagasiside ja võimalus kommenteerida õigusaktide eelnõusid, arvamusuuringud ja -küsitlused, info avalike kuulamiste, fookusgruppide, töörühmade ja seminaride kohta, info aktiivse osalemise ja partnerluse kohta);
- Kas kaasamise tulemused on avalikud ja kodulehel väljas? Kas kodanikul on võimalus saada interneti kaudu pidevalt teavet oma päringu või taotluse läbivaatamise seisu kohta?
- Milline on kodulehe kasutajamugavus? Kas on olemas tugiteenuse võimalus (nt telefonitugi) ja/või eelnõude otsingumootor? Kas kujundus on kasutajasõbralik?¹²

Riigikogu kodulehekülj pakub ennekõike informatsiooni, jättes konsulteerimise ja osaluse tagaplaanile. Võimalik on leida menetluses olevaid eelnõusid, menetletud eelnõusid ning samuti avaldada arvamust. Arvamused on ka veebis nähtavad, ent esitatud küsimustele vastuseid ei ole näha ning seetõttu ei tea, kas need üldse vastuse saavad. Samas on arvamuse avaldamise võimaluse leidmine keeruline ja seda võimalust ei ole otseselt kodulehel propageeritud. Külalisteraamatusse on võimalik jätta igasuguseid kommentaare (nagu seda ka seaduseaukude teavitamisest kuni isiklike murede kurtmiseni tehtud on), millele enamasti vastavad Riigikogu ametnikud. Seejuures on küsitav, kas Riigikogu liikmed ise külalisteraamatut loevad. Lehe otsinguvõimalused on aga väga head, eraldi on võimalik otsida eelnõusid, päevakordi, stenogramme, protokolle, arupärimisi, kõiki tekste ja kontakte.

Ministeeriumite analüüsi tulemusena selgus, et kaasamise infot on ministeeriumide kodulehekülgedel küllalt vähe ning olemasolevgi paikneb lehekülgedel laialipillutatult, mistõttu ühelt poolt teeb see soovijate osalemise keeruliseks ning teiselt poolt võib see tähendada, et antud analüüsiks kodulehel leiduvat infot lihtsalt ei leitudki.

Valitsuse kommunikatsioonibüroo hallatav virtuaalne briifinguruum (<http://www.riik.ee/brf/>) toimib infoedastamise vahendina, kust on näha ühe nädala eelinfo kõigis valitsusasutustes toimuva kohta, millised otsused on vahetult valitsuse istungile või kabinetinõupidamisele minemas ning mida otsustati. Tegemist on informeerimisega otsustusprotsessi viimases faasis, mis seega ei anna huvirühmadele või kodanikele ka võimalust omapoolseks „sekkumiseks”. Ka ministeeriumite kodulehekülgedel on sarnaseid märke leida. Õigusloomeprotsess muutub ministeeriumide lehekülgedel avalikuks üldjuhul siis, kui eelnõu on ministeeriumi poolt juba ette valmistatud ja kooskõlastusringile saadetud. Enamasti on kodulehekülgedel peamenüüs eraldi link „õigusloome” (va Kaitseministeerium, kus eelnõud leiab riigikaitse lingi alt). Enamasti on õigusloome all lihtsalt link „eÕigus”, samas nt Siseministeerium on lisanud ka eelnõu pealkirja, mille kaudu suunatakse otsija eÕigusesse ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on lisanud ka otsinguvormi. Positiivse näitena saab tuua ka ministeeriumid, mis viitavad oma eelnõudele nii eÕiguses kui ka Riigikogus (Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Haridus- ja Teadus-, Välis- ning Siseministeerium), mis hõlbustab arusaamist, mis faasi eelnõu otsustusprotsessis on jõudnud. On ministeeriume, kes pakuvad õigusaktide eelnõusid ka oma kodulehel (nt Rahandusministeerium, Keskkonnaministeerium), ent nende puhul on

¹² – Analüüsi küsimuste koostamisel on võetud aluseks ptk 1 ja 2 järeldused ning samuti kasutasime BEGIXit, mille eest suured tänusõnad E-Riigi Akadeemiale.

raske aru saada, kas tegemist on eelnõu viimase versiooniga. Enamasti on üleval vaid eelnõud, ent eelnõude taustinformatsiooni leida ei ole võimalik. Hea erandina viimasest ajast paistab silma „Lapse õiguse tagamise strateegia” 2005. a tegevuskava Sotsiaalministeeriumi kodulehel¹³, kuhu on lisatud erinevaid taustmaterjale, ent ometi puudub võimalus interaktiivselt oma arvamusi öelda. Seega on informeerimine, millised eelnõud on jõudnud kooskõlastusprotsessi, üldjoontes heal tasemel.

Eelinfot õigusloome kohta on võimalik leida Vabariigi Valitsuse tööplaanist, nagu Eesti uuringust aga samas selgub (vt joonis 3.20), ei ole see laialdaselt kasutatav. Ministeeriumite kodulehed on üldjoontes kitsid õigusloomeplaanide avaldamise osas. Tööplaanid ja tegevuskavad on enamasti leitavad (nt Kultuuriministeeriumil on üleval 2002. a prioriteedid), ent mitte ühest kohast ning vaid üksikutel juhtudel sisaldavad nad õigusloome selgeid plaane koos vastutavate osakondade ja ametnike kontaktidega (head näited on Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Põllumajandus- ja Justiitsministeerium). Esile võiks siinkohal tuua just Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, kus tööplaan on hästi struktureeritud ning Põllumajandusministeeriumi, mille puhul õigusloome plaanid on lihtsasti leitavad õigusloome lingi alt.

Ministeeriumide nädala eelinfo on laialdaselt kättesaadav nii ministeeriumite kodulehekülgedelt kui valitsuse briifinguruumis (<http://www.riik.ee/brf/?id=1156>), ent see ei täida tegelikkuses enam kui viimase hetke informeerimise rolli ning ole käsitletav õigusloome plaanidest (kaasamisest) teavitamisena. Uudiste ja pressiteadete rubriigist võib leida infot aktiivse osalemise ja kodanike foorumite kohta, ent ühe lingi alla neid koondatud pole. Seega ei leidu ühegi ministeeriumi lehel süstemaatilist infot huvirühmadele potentsiaalselt huvi pakkuvate sündmuste, nt avalike kuulamiste vms kohta. Mõne ministeeriumi puhul saab uudiste või nädalainfo alt teada, mis on toimunud. Esiletoomist vääriavad siinjuures Sotsiaalministeerium ja ka Justiitsministeerium (link „ministeeriumi kalender”), kelle teated sisaldavad enam infot toimuvate seminaride, ümarlaudade jm kohta. Enamasti pole tegemist eelnõu aruteluga, pigem kaudselt valdkonna reguleerimisega seonduvate küsimustega. Eelinfot ja uudiseid on e-listina võimalik tellida vaid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi lehel, sh ka teemade kaupa. Koduleheuudensi saab tellida või eraldi vaadata Kultuuri-, Kaitse-, Põllumajandus- ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi lehel. Erinevalt teistest ministeeriumidest paistab Kultuuriministeerium silma komisjonide ja töögruppide avalikustamisega, seejuures on iga kogu jaoks oleval eraldi lehel üleval koosseisud, dokumendid ja arutelude protokollid.

Ehkki infopakumine on hea, võib ministeeriumite kodulehekülgedelt leida vaid üksikuid näiteid, kus soovijatel on võimalik ettevalmistatud õigusaktide või poliitikadokumentide kohta *online* oma arvamust avaldada. Eelnõude kommenteerimise võimalus on olemas Keskkonnaministeeriumi kodulehel. Justiitsministeeriumi lehel julgustatakse kommentaare eelnõudele saatma e-kirjaga: kommenteeri.eelnõud@just.ee. Küsimuste ja vastuste rubriik valdkondade kaupa Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kodulehel on samuti võimalus esitada arvamusi ning saada ametnikelt vastuseid, ehkki enamasti ei ole küsimused seotud sooviga edastada ettepanekuid otsustusprotsessidesse, vaid info küsimised. Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Kaitse-, Sotsiaal- ning ka Justiitsministeeriumi leheküljel korraldatakse ka lühiküsitlusi (alates 12.10.2004 küsitakse nt kas Eesti kohtutest väljasaadetavad dokumendid (nt kohtuotsused, kohtukutsed) peaksid üldjoontes ühesugused välja nägema). Üldine tagasiside võimalus – mõeldud on enamasti kodulehe kommenteerimist – on Keskkonna-, Sise-, Põllumajandus- ja Kultuuriministeeriumi lehel. Seda, kelle kätte see informatsioon satub ja mis sellest edasi saab, pole aga teada. Üldi-

selt on siiski kõik ministeeriumid üritanud infot struktureerida teemade kaupa, samas ei ole eriti tähelepanu pööratud kontaktisikute lisamisele (tuues nt ära teemaga tegelejate e-aadressid kohe teema juures, mitte „kontaktide” all). Üldjoontes aga ei saa esile tuua ühtegi huvitavat või uuenduslikku näidet konsulteerimise või osaluse vahenditest kodulehel. Ühelgi kodulehel ei ole linke, mis kutsuks aktiivselt kaasa lööma ministeeriumi otsustusprotsessides.

Kaasamistulemused (nii vähe kui kaasamist ministeeriumite kodulehtedel ka esineb) ei ole avalikud. Keskkonnaministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium pakuvad ametnikule küsimuste esitamise võimalust ning need küsimused-vastused on avalikud, aga alles pärast vastamist, seetõttu puudub ka ülevaade, milliseid küsimusi on esitatud ja kas kõikidele on ka vastatud. Kodanikel ja huvirühmadel ei ole võimalik kodulehelt saada pidevat infot nt oma taotluse või ettepaneku vms läbivaatamise seisu kohta. Kodulehtedel olevad dokumendiregistrid sisaldavad infot selle kohta, milline asutus millise avalduse/dokumendi ministeeriumisse saatnud ja millal, dokumentide sisu aga ei ole avalik.

Kujunduselt on kõikide ministeeriumide interneti koduleheküljed kaasaegsed. Otsingumootor on küll olemas kõigi ministeeriumide kodulehekülgedel, samas annab see vastetena peamiselt pressiteateid-artikleid ning harva eelnõusid. Märksõnalise, temaatilise otsinguvõimaluse saab välja tuua Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Rahandus- ning Sise-ministeeriumi puhul. Midagi konkreetset võib seetõttu olla tihti raske leida ja lihtsam on kasutada juba mõnd üldtuntud otsingumootorit.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et tänased ministeeriumite ja Riigikogu kodulehekülgede pakutavad võimalused on ennekõike informatsioonipõhised ning eelnõud ja poliitikadokumendid jõuavad avalikkuse ette hilises kooskõlastusfaasis. Konsulteerimise ja osaluse funktsiooni täidavad vaid üksikud lahendused ning selles osas on Eesti valitsusasutusel veel võimalusi ja väljakutseid rohkesti. Konsulteerimise ja osaluse suurendamine kodulehekülgede kaudu on paljuski ka ideoloogia ja poliitilise valiku küsimus. Lähtuvalt analüüsist ja teiste riikide kogemusest on soovitatav:

- lähtuda põhimõttest, et igal soovijal peab olema võimalik edastada oma arvamus eelnõu või poliitikaprobleemi kohta ning võimalus esitada *online* kommentaare.
- kaasamise info lihtsaks leidmiseks ja läbipaistvuse suurendamiseks ministeeriumite kodulehekülgedel lihtsustada ja ühtlustada ministeeriumite kodulehekülgede ülesehitust (nt ühise nimetusega lingid „õigusloome ja konsulteerimine”, kust leiaks infot ettevalmistatavate õigusaktide ja poliitikadokumentide, eelnõude arutelude jms kohta).
- luua valdkonnapõhised avalikud e-listid, kuhu on huvirühmadel võimalik lisada oma kontaktandmed ning kaasaráärmissoovid (teemad). Selliste e-listide kaudu on võimalik teavitada operatiivselt ja lühidalt õigusloome plaanidest, valmimisjärgus eelnõudest ning ministeeriumite kodulehekülgedele riputatud materjalidest (täpne veebilehekülje aadress).
- kasutada kodulehekülgedel enam konsulteerimise ja osalemise vahendeid (nt *online* arvamuste esitamise ja tagasiside saamise võimalus, veebipõhised küsimustikud eelnõude kohta, diskussioonifoorumid vms) ning arvamuste edastamise lihtsustamiseks lisada eelnõude juurde ka ametniku ja osakonna kontaktandmed, kellele arvamused esitada.
- kaasamise tulemused oleksid avalikud ning need oleksid senisest enam avaldatud sh kodulehekülgedel. Kõigil huvitatuil peaks olema võimalus lihtsalt lisada oma arvamus, näha teisi arvamusid ning samuti saada tagasisidet arvamuse arvestamise/mittearvestamise kohta.
- linkida ministeeriumite kodulehed ühise veebivärvaga (vt soovitusid lk 88).

Riigikogu spetsiifilised soovitused:

- Muuta arvamuse esitamine õigusaktide eelnõude kohta ligipääsetavamaks ja propageerida seda võimalust ka Riigikogu kodulehekülje põhimenuis. Huvirühmade ja kodanike esitatud arvamused ja vastused neile peaksid olema nähtavad. Teha võimaluste teadvustamiseks avalikkuse teavitamise infokampaania.
- Kaasamise lihtsustamiseks võiks kogu otsustusprotsessis osalemise info olla kättesaadav võimalikult ühest kohast, sh lihtsa ja sõbraliku veebivärava kaudu. Seetõttu tuleks otsida võimalusi Vabariigi Valitsuse ning Riigikogu õigusloomeprotsessi viimiseks ühte süsteemi internetis (vt soovitus luua ühtne veebivärv).
- Sarnaselt mitmete Lääne-Euroopa parlamentide liikmetega võiks ka Riigikogu mõelda Riigikogu liikmete personaalsete interaktiivsetele kodulehekülgedele, kus neil on võimalus oma seisukohta tutvustada seaduseelnõude ja avaliku elu sündmuste kohta, samuti vastata kodanike küsimustele.

Eelnõude elektrooniline kooskõlastamise süsteem eÕigus

Kõik eelnõud, mis on saadetud kooskõlastusringile ja nende kohta käiv informatsioon on avalikult nähtav õigusaktide eelnõude elektroonilise kooskõlastamise süsteemis eÕigus (<http://eoigus.just.ee>). Süsteemi eÕigus peaeesmärk on loobuda järk-järgult eelnõude menetlemisest paberikandjal ning viia enamiku Vabariigi Valitsusele istungile esitatavate õigusaktide eelnõude menetlemine ministeeriumide ja teiste asutuste ning valitsusväliste organisatsioonide vahel digitaalsele kujule (Aule 2002). Täna on loodud terviklik ja kasutajasõbralik ühtne digitaalne töökeskkond, kus on kättesaadavad nii kooskõlastamiseks saadetud eelnõud kui kogu informatsioon eelnõu nn elutsükli kohta (kavandatavad eelnõud, kooskõlastamise tähtaeg, eelnõudega seotud ajakava, eelnõu väljatöötamise töörühm, kontaktandmed, erinevad kommentaarid, küsimused, otsingumootor jmt) mis muudab kogu kooskõlastusprotsessi läbipaistvamaks ja avatumaks.

eÕigus on ennekõike suunatud ametnikele, kes töötavad välja ja kooskõlastavad eelnõusid. Avalikkuse esindaja saab eÕiguses infot otsida pealkirja, ettevalmistaja, kuupäeva, dokumendi liigi või tekstiosa järgi ning näha eelnõu ja sellele erinevate ministeeriumide poolt antud hinnanguid. Eksisteerib ka teavitusfunktsioon e-kirjaga lisandunud eelnõude kohta, seejuures teema kaupa selekteerimise võimalust ei ole. Huvirühmade jaoks on eÕigus täna siiski pigem suur infokogum, millest arusaamine ning mille jälgimine vajab teadmisi ja ressursse. Samas on tegemist hästi väljaarendatud süsteemiga, mille puhul on võimalik kaaluda lisafunktsioonide, nt e-teavituste tellimise ja huvirühmade kommentaaride lisamise võimalusi. Seda toetaks ka eÕiguse algselt sõnastatud eesmärk.

Valitsuse otsedemokraatiaportaali TOM

2001. a juunis avas valitsus internetiportaali TOM ehk Täna Otsustan Mina, mille eesmärgiks on „rahva osaluse suurendamine riigi otsustusprotsessides”¹⁴. TOM on riigi tasandil tehtud katse kaasata inimesi ka sisulisse arutellu ühiskonna asjade üle otsustamisel ja muuta kommunikatsioon vastastikuseks, kasutades selleks uusi infotehnoloogilisi vahendeid. TOM on saanud rahvusvahelise tähelepanu ja tunnustuse osaliseks¹⁵. Portaali haldab Riigikantselei.

14 – vt. <http://tom.riik.ee>, 30.09.2004.

15 – Nt 2001. a pälvis TOM auhinna Euroopa Komisjoni e-valitsemise konverentsil, millega tunnustati kõrgelt riigi tegevust interneti kaudu riigi ja kodanike vahelise suhtluse ning diskussiooni arendamises ja elavdamises. Eesti Päevaleht Online andmetel kandideeris kõnesolevale auhinnale Euroopast ja USAst üle 300 riiklikke ja avalikke teenuseid pakkuva projekti ning tunnustamist leidis nendest 16. Eesti valitsuse projekt oli ainuke Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest, mis kõnealusel auhinna sai (02.12.2001).

Portaalil TOM on kaks osa, esimene inimeste endi kommentaaride ja ettepanekute pool igapäevaelu paremaks korraldamiseks või ka mõne seaduse juurdeloomiseks ning teine on seaduseelnõude pool, kus saab ministeeriumides valminud õigusaktide eelnõusid kommentaaride nende loomise faasis. Portaal is toimub diskussioon suuresti nõupidamisdemokraatia põhimõtteid järgides, sest osalevate inimeste ülesanne on esitada oma ettepanek nii, et tekiks arutelu ning ka teised osalejad ettepaneku vajalikkusest aru saaksid ja seda toetaksid, sest kui enamus inimesi ühte ideed toetab, on vastaval riigiasutusel kohustus see idee ka läbi vaadata. TOMis esitatud ideed pannakse portaali külastajate hulgas pärast kahte nädalat kommenteerimisaega kolm päeva vältavale hääletusele ning ideed, mis on saanud rohkem kui pooled poolthääled, lähevad peaministri resolutsiooniga vastavasse ministeeriumi menetlemisele, kus nad võivad saada seadusteks või nende osadeks. Igal juhul peab aga ministeerium idee autorile ühe kuu jooksul vastama. Avalikkusel on võimalus pidevalt jälgida kogu protsessi. Ideede saatmiseks, kommenteerimiseks, hääletamiseks ja allkirjastamiseks on vajalik eelnev registreerimine. Ideid ja kommentaare lugeda saab aga igaüks. Kuna antud hääletel on võrdne kaal ning TOMis saab ise teemasid tõstatada ja päevakava kontrollida, siis on ülesehitatud süsteem lähedane Dahli ideaalsele demokraatiale (vt kiil 1.2).

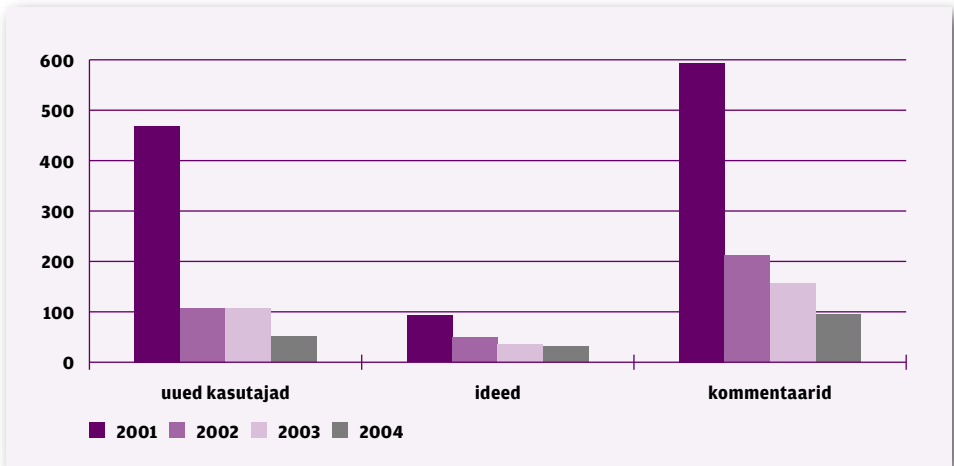
Osalejatele esitab TOMi kaudu viljeldav nõupidamisdemokraatia üsna suuri nõudeid, sest ettepanekud peavad olema teadlikud ja asjalikud ning osalejad peavad omavahel enne kokkuleppele jõudma, kas esitatud ettepanek väärrib teostamist ka näiteks seaduse või otsusena või mitte. Kuigi selline otsese osalemise viis on Eestis alles algusjärgus, peavad inimesed hakkama õppima esitama rakendatavaid ideid ning oma ettepanekute poolt argumenteerima ja neid kaitsma, sest üha uute ideede esitamine ei aita kaasa arutelu arengule. Teoreetiliselt on ka inimestel endil võimalik TOMi kaudu seaduseelnõusid algatada. Seda võimalust on kasutatud kommentaaride pooltel, kus näiteks mitmed ettepanekud on vormistatud võimaliku uue seaduse teemana või olemasoleva seaduse täiendustena, kuid need on olnud peamiselt vaid üksikettepanekud või uue võimaliku seaduse punktid ning tervet seadust pole veel keegi algatanud.

TOMi tegevusstatistika kohaselt oli juunis 2004. a registreeritud kasutajaid 5599. Üldistatult võib öelda, et TOMi tüüpiline kasutaja on mees vanuses 26-39, kõrgharidusega spetsialist, kes elab Tallinnas ning kasutab igapäevaselt internetti (Vertmann 2002). TOMi kaudu on üldse esitatud 1318 ideed, neist 452 saadetud ministeeriumitesse vastamiseks, 227 välja hääletatud ning ülejäänud kustutatud. Muudatusettepanekuid on pakutud põhi-seaduse, keeleseaduse, liiklusseaduse, haridusseaduse, tolliseaduse jne osas. Enamuste ettepanekutele on ministeeriumite poolt tulnud eitavad vastused, Riigikantselei hinnangul on positiivseid vastuseid hinnanguliselt 2-5%. Samas on ka ettepanekuid, mille puhul on ettepanekute tegijad kutsutud osalema ministeeriumis valdkonnaga tegelevasse töögruppi (nt keskkonnanaruumi seadus). TOMi seotus valitsusasutustega on ühelt poolt süsteemi tugevus, kuna eelduslikult ei jää ükski ettepanek „õhku”, teisalt on TOMi kritiseeritud kui poliitiliselt mõjutatavat ja valitsuse PR projekti, mille puhul vaid mängitakse demokraatiat¹⁶.

Keskmine TOMi külastatavus kuus on 6993 (Riigikantselei, juuni 2004). TOMi külastatavuse ja kasutamise aktiivsus oli suurim 2001. a, mil portaal avati. Tänapäevaks on külastatavuse ja ettepanekute tegemise sagedus langenud ning 2004. aastal, TOMi 3. tegevusaastal on mitmed Eesti IT-valdkonna tipptegijad nagu Ivar Tallo ja Linnar Viik E-riigi Akadeemiast ning Peeter Marvet rääkinud TOMi varjusurmast ja läbikukkumisest. Riigikantselei väitel on aga portaali külastatavus 2004. a olnud tõusuteel (vt joonis 3.1), ehkki nõustatakse, et TOM vajab reformimist, kuna rahul ei ole ei idee esitajad ega ministeeriumite esindajad (vt nt Männiste 2004).

16 – vt nt „TOMist jõuavad seadusloomesse vaid üksikud ideed”, Eesti Päevaleht Online, 11.12.2001, www.epl.ee/artikkel.php?ID=183944.

Joonis 3.1 Tegevused TOM-is kuu lõikes



Allikas: Hänni 2004

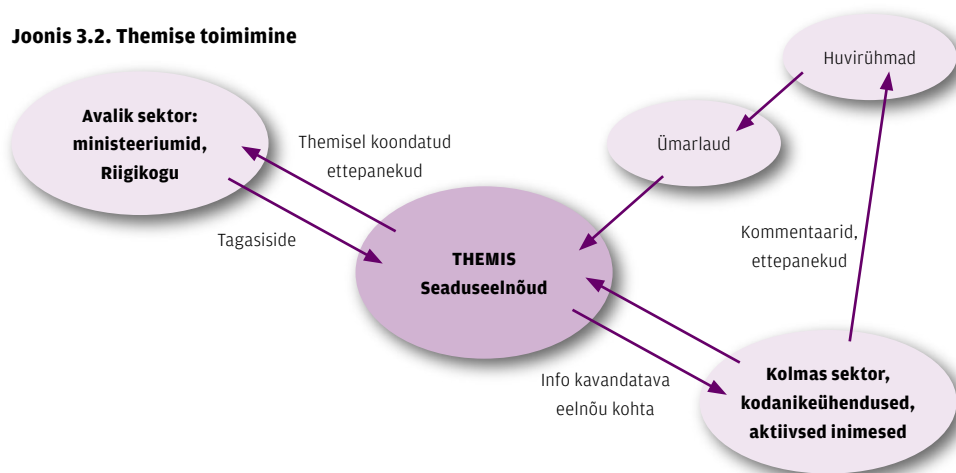
Kokkuvõtvalt öelduna on TOMi tänane ülesehitus kõige enam osalust soosiv e-vahend, konsulteerimine ja informeerimine on tagaplaanil. TOMi probleemideks on suur hulk mittekonstruktiivseid ideid, vähene tegelik diskussioon ideede üle, praktiliselt olematu dialoog kodanike ja ametnike/poliitikute vahel, vähe ja veelgi vähenev arv aktiivseid kasutajaid, vähe taustinformatsiooni eelnõu või idee kohta (seletuskirjad puuduvad, ei ole teada, milline eelnõu versioon on üles riputatud) ning riigi poolt ideede formaalsetel põhjustel tagasilükkamine (vt nt Hänni 2004, Lepa 2003). Justiitsminister on isegi väitnud, et ametnikud ei oska tihti TOMist tulnud ideedega midagi peale hakata, sest ideedel puudub seos seadustega, millega parasjagu tegeldakse (Rannu 2002, 47-48). Portaal ei ole muuhulgas ka kohta, kus spetsialistid selgitaksid eelnõude tagamaid ning ettepanekute tegijad saaksid kohe tagasisidet. TOM on muutunud pigem seadusi selgitavaks ja arutlevaks kui portaali algaastal rõhutatud seaduste mõjutamise ja seadusloomes osalemise keskkonnaks (Lepa 2003, 86-87). Tuntud IT spetsialist Peeter Marvet peab TOMi läbikukkumise põhjuseks ideede liiga keerulist ja mitmeetapilist menetlemist (Männiste 2004). Samas on õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises osalemise seisukohalt ehk kõige olulisem puudujääk olnud see, et 3 tegevusaasta jooksul on TOMi teine ehk eelnõude tööversioonide osa olnud tunduvalt vähem kasutatud ning võib öelda, et see pole tegelikus rakendunud (nt 24.09.04 seisuga ei olnud seal mitte ühtegi eelnõud, ehkki mõne analüüsi kohaselt (Vertmann 2002, Lepa 2003) on seda siiski kasutatud). Seega ei ole TOM hetkel oluline vahend hõlbustamiseks e-kaasamist õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisse.

TOM vajab oma eesmärgi täitmiseks selgeid muudatusi ja arendusi. 2004. a plaanitud muudatused ei seondu otseselt e-kaasamisega, vaid siluvad süsteemi funktsionaalsust ja võimaldavad saada paremat ülevaadet ideega toimuvast, seovad osalemise ID-kaardi ja e-kodaniku portaaliga ning süsteemi lisandub ka statistika moodul (Riigikantselei, juuni 2004). Need muudatused aga ei lahenda TOMi ülalmainitud probleeme. Seega kui soovitakse TOMi püsijäämist ja arendamist oluliseks e-kaasamise vahendiks õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel, siis vajab TOM sisulisi muudatusi. TOMi tugevaimad küljed nagu tehniline keskkond ja TOMi tuntus (vt nt Lauristin 2003) toetavad pigem TOMi süstemaatilist edasiarendamist kui TOMist üleüldse loobumist. Seega vajab läbimõtlemist TOMi eesmärk, pakutud teenused ning lahendused mainitud probleemidele.

Seadusloomefoorum Themis

2001. a märtsis avas SA Eesti Õiguskeskus oma koduleheküljel seadusloomefoorumi Themis¹⁷, mille eesmärgiks on kodulehekülje andmetel „silla loomine avaliku sektori (ministeeriumid ja parlament) ja kolmanda sektori (mittetulundusorganisatsioonid) vahele õigusloome kvaliteedi tõstmiseks, õigusloome protsessi tundmaõppimiseks ja osalusdemokraatia arendamiseks”. Themis on riigi ja ühiskonna sõltumatu vahendaja, et kõik soovijad saaksid interneti kaudu osaleda ühiskonnale tähtsate seaduste tegemisel neid kritiseerides, täiendades ja parandades (vt joonis 3.2). Themis on samuti sihiks seadnud kolmanda sektori koolitamise, kuidas seadusloome protsessis osaleda ja seda efektiivselt mõjutada (Siivelt 2002, 167).

Joonis 3.2. Themise toimimine

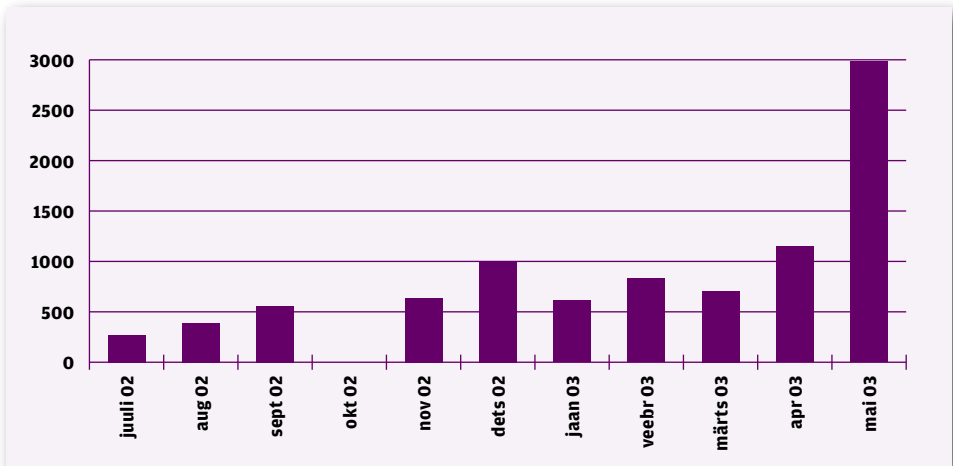


Allikas: Koolmeister ja Luik 2002, 5

Themises on üleval valik ministeeriumidest kooskõlastusringile läinud seaduseelnõusid vastavalt Vabariigi Valitsuse tööplaanile, kust valitakse välja 10-15 eelnõud, mis võiks laiemat kodanikkonda, peamiselt mittetulundusvaldkondades, huvitada ning jälgitakse nende eelnõudega toimuvat ja nende liikumist. Foorumile tehakse ka kokkuvõtte VV tööplaanist, et teavitada kasutajaid seaduseelnõudest, mis on ministeeriumides väljatöötamisel, isegi kui need kõik foorumile arutamiseks ei jõua. Kui ministeerium on valmis andma seaduseelnõu Themisele arutamiseks, lisatakse see foorumile koos eelnõu seletuskirja ja lühikese sissejuhatava tekstiga. Tihti on lisatud muu eelnõu puudutav informatsioon, nt uudised ja artiklid eelnõu kohta. Samuti on Themisel üleval külastajate ja kodanikeühenduste kommentaarid ja ettepanekud. Arutelu pinnalt teeb Themis kommentaaride kokkuvõtte ja esitab eelnõu algatajatele ministeeriumis või Riigikogus. Foorumile jõuab nii kokkuvõtte kui ministeeriumide vastused ja info, kas tehtud ettepanekuid on arvesse võetud või mitte ja kui pole arvestatud, siis mis põhjustel. Foorumil saavad inimesed jälgida, millised on olnud seaduseelnõusse tehtud muudatused, millal on eelnõu liikunud ministeeriumist valitsusse ja sealt edasi parlamenti, kuupäevad, millal seadus vastu võeti, millal see Riigi Teatajas avaldatakse ning millal see kehtima hakkab või millal valitsus eelnõu parlamendi menetlusest tagasi võttis. Kui uus seadus asendab vana samalaadset seadust, on seadusloomefoorumil üleval ka viide vana seaduse tekstile või näiteks analüüs, mis on koostatud

17 – Vt <http://www.lc.ee/themis>, 30.09.2004.

Joonis 3.3. Seadusloomefoorumi THEMIS registreerunud kasutajad



Allikas: Siigur 2003

vana ja uue seaduse võrdlemisel. Kui eelnõu on juba Riigikogus menetlemisel, on lehele samuti lisatud eelnõu teksti variandid pärast I ja II lugemist juhul, kui teksti on tehtud muudatusi. Kõike eelnõuga toimuvat jälgitakse pidevalt ning seega on kogu õigusloomeprotsess selle algusest kuni rakendamiseni foorumi kasutajale lihtsasti kättesaadav.

Kommenteerijatelt ei eeldata juriidilise keele tundmist, vaid vabas vormis ettepanekuid ja arvamusi ning samuti küsimusi otse eelnõu autorile (Seppel 2001, vt ka Lepa 2003). Themis on pidanud oma ülesandeks leida iga seaduseelnõu puhul võimalikult palju sama valdkonna kodanikeühendusi ja huvirühmi, kes võiksid asjalikult kaasa rääkida seaduse valmimisel ning olla näiteks ministeeriumidele partneriteks seaduste ettevalmistamisel. Lisaks internetifoorumil olevate seaduseelnõude kommenteerimisele on Themise raames korraldatud ka ümarlaudu ning läbi viidud kirjalikke ning telefoniküsitlusi, et saada ettepanekuid ja arvamusi erinevate eelnõude huvirühmade ja kodanikeühenduste esindajatelt (Siivelt 2002, 169; Lepa 2003, 79-82). Sellisel juhul on need materjalid lisatud ka Themise antud eelnõu lehele, kuhu on koondatud kogu eelnõu puudutav informatsioon, mis teeb kasutajale info leidmise kergeks. Samuti hõlbustab osalemist Themise elektrooniline infolist, mis teavitab kodanikuühiskonna organisatsioone ja foorumile registreerunud kasutajaid, kes soovivad sellist infot saada ka uute eelnõude ülespanekust või uudistest seaduseelnõude kohta.

Themisel on rohkem kui 3800 registreeritud kasutajat (vt joonis 3.3), kokku on arutlused olnud 35 eelnõu ning ligikaudu 10% Themise kaudu tehtud ettepanekutest on valitsuse või Riigikogu poolt arvesse võetud (Siivelt 2004).

Väga oluliseks etapiks osalusvõimaluste reaalseks suurendamiseks Eestis on ka Themise venekeelse versiooni avamine 2002. a lõpus. Foorumil olevaid eelnõusid ei tõlgita küll täies mahus, kuid sissejuhtavad ja selgitavad tekstid on lisatud ka venekeelsetena.

Themis portaalina on peamiselt osalusele suunatud, ehkki põhjalik info eelnõude kohta täidab väga hästi ka informeerimise funktsiooni. Nagu erinevates osalusdemokraatia mudelite käsitlustes toonitatakse, on põhjaliku informatsiooni andmine üks tõhusa osalemise eeldusi ning seda funktsiooni on Themis hästi täitnud. Foorumi tugevuseks on tema

põhjalik süstemaatiline info kogumine ja vahendamine, probleemide lihtne sõnastamine, eelnõu algatajate ja otsustajate osalus aruteludes, juristide ja teiste ekspertide kaasamine, üldine kommentaaride asjalikkus ning eelnõust mõjutatud huvirühmade ülesotsimine ja osalema ärgitamine. Lisaks on Themisel arutlusel olnud ka Riigikogus menetlusel olevad eelnõud. Themise probleemiks on aga tema ebakindel tulevik seoses haldaja ja rahastamisega, selle siiski suhteline vähetuntus, vähene aktiivsete kasutajate hulk ja tihti ka puuduv tagasiside ministeeriumidest. Kuna Themis on eraalgatuslik ja puuduvad kohustavad kokkulepped valitsusinstiitutsioonidega, ei tunne ministeeriumid end kohustatud olevat Themisel kogutud ettepanekutele vastata. Seega on nii Themise kui ka TOMi probleemiks esitatud ettepanekute ja arvamuste mõju esindusdemokraatia tingimustes toimivale otsustusprotsessile, sest arvestamise kohustus puudub ning tihti ei ole teada ka see, kas ettepanekud isegi nõuandvat funktsiooni on täitnud. Stewart on maininud „musta augu faktorit” (vt ka ptk 1.2.4.2), st ettepanekute väljundi puudumine mõjub diskussioonile pärssivalt, sest osaluse jaoks on oluline süsteemi läbipaistvus ja vastutus kodanike ees.

Lõppkokkuvõttes on sarnaselt TOMiga Themise tulevik ja täpsemad arengud siiski ebaselged. Themise suurimaks probleemiks on hetkel kindlasti tema ebakindel finantseerimisskeem, mis seab ohtu kogu väljaarendatud süsteemi kestmajäämise. Seega saame me peatselt rääkida Themisest kui väärt algatusest minevikuvormis, kui kestmajäämiseks ressursse ei leita.

Kokkuvõte ja järeldused e-vahenditest

Eesti e-kaasamise vahendite seas leidub elemente nii informeerimist, konsulteerimist kui osalemist propageerivatest e-vahenditest. Riigikogu ja ministeeriumide koduleheküljed ning eÕigus pakuvad informatsiooni ning minimaalselt võimalusi konsulteerimisteks. TOM ja Themis sisaldavad kõiki kolme kaasamise elementi, olles samas pigem keskendunud osaluse propageerimisele. Kõigil neist on oma puudused ning väljakutsed arenguks, millest ülalpool juttu oli. TOM on keskendunud vaid täidesaatvale võimule, samas kui Themis on vahendanud ka Riigikogu menetluses olnud eelnõusid. Lisaks foorumi sisulisete probleemidele kimbutab Themist (nagu ka TOMi) osalejate vähesus ning passiivsus, mis seab üleüldise piirangu sarnaste foorumite edukale toimimisele kaasamise vahendina ning nõuab haldajatelt/moderaatoritelt jõupingutusi foorumite ülevõtmiseks. Passiivsuse jätkudes ei pruugi ministeeriumid ega Riigikogu saada vajalikku ülevaadet arvamused avaldustest, kui kasutatakse vaid e-foorumite teenuseid. Ometi on vaatamata puudustele Eesti ÜRO uuringu kohaselt e-osaluse indeksis viies, kusjuures esineliku moodustavad Suurbritannia, USA, Kanada ja Tšiili (UN 2003).

Üldjoontes on Eestis e-kaasamise vahendite areng tänaseks peatunud ja n-ö uinavas olekus. Poliitilise tahte ning ressursideta on aga raske teha olulist hüpet paremuse poole. Puudub ka selge vastutus e-kaasamise süstemaatilise arendamise ja koordineerimise eest. Täna puudub aga Eestis kaasamise hõlbustamiseks ning lihtsustamiseks vajalik ühine veebivärv/veebilehekülj, kust oleks võimalik saada ülevaade riigis ettevalmistavatest õigusaktidest ja poliitikadokumentidest ning seejuures toimuvatest *online* konsultatsioonidest. Põhimõtteliselt on info ettevalmistatavate eelnõude kohta ministeeriumide kodulehekülgedel olemas, ent asudes iga ministeeriumi puhul erinevas kohas, erineva nimetuse all ning erinevas mahus, on seda raske leida. Samuti pakuvad ministeeriumide koduleheküljed peamiselt võimalust vaid infot saada, mitte otseselt infot ja arvamusi anda ning diskuteerida. Seega täna Eestis reaalset *online* konsulteerimist ei toimu. Seniste puuduste kõrvaldamiseks ning Eesti edasise e-kaasamise arengu säilitamiseks soovitage järgmist:

- Arendada olemasolevaid e-vahendeid – ministeeriumite ja Riigikogu kodulehed, eÕigus, TOM ja Themis – ühtse e-kaasamise süsteemina. Määrata valitsuse tasandil vastutus e-kaasamise arendamise, koordineerimise ja haldamise eest.

- Paremini ära kasutada olemasolevaid võimalusi. Kaaluda informeerimise ja konsulteerimise funktsiooni osas TOMi, eÕiguse, ministeeriumide, Riigikantselei ja Riigikogu lehekülgede ühildamist ja omavahelist sidumist. Themis sarnaselt nt Hansard Society'ga Ühendkuningriikides võiks sellisel juhul pakkuda osalust soovivat teenust n-ö eriprojektide jaoks, mille puhul ühelt poolt kolmas sektor ise algatab eelnõude arutelusid ning teisalt ministeeriumid ja Riigikogu „tellivad” Themiselt olulisemate eelnõude e-arutelusid ühiskonnas. Nt võiks *online* konsultatsioonideks täna kasutada Themise võimalusi, samas on edaspidi riigil parima teenuse huvides mõistlik korraldada avalik hange *online* konsultatsioonide läbiviimiseks (nt iga kahe aasta järel).
- Suurendada eÕiguse kasutajasõbralikkust ning võimaldada tellida teemade kaupa e-teavitusi (valdkondade ja/või ministeeriumide kaupa e-listid), kui õigusakti eelnõud andmebaasi lisatakse. eÕigus võiks jääda kõikehõlmavaks eelnõude ja poliitikadokumentide kooskõlastussüsteemiks, kus on võimalik otsustusprotsessi hilises faasis kaasa lüüa.
- Luua **ühine kaasamise infot haldav veebivärv**¹⁸, kus:
 - saab püstitada probleeme, teha ettepanekuid poliitikate algatamiseks või muutmiseks (nt link TOMile);
 - toimuksid *online* konsultatsioonid nii seaduseelnõude kui poliitikadokumentide kohta, konsultatsioonid oleksid soovituslikult modereeritud ning nende läbiviija neutraalne ja asjatundlik. *Online* konsultatsioonid ei saa toimuda iga eelnõu või poliitikaprobleemi kohta, vaid iga ministeeriumi puhul 2-3 olulisema kohta (ministeeriumi enda valikul). Konsultatsioonideks on soovitatav valida laiemaid poliitikakujundamise küsimusi, mis võimaldaksid huvilistel otsustusprotsesside varasemates faasides kaasa lüüa.;
 - teemade kaupa oleksid lingid eelnõudele, mis on valmimas ning mille kohta saab arvamust avaldada (nt viited konkreetsele eelnõule ministeeriumide kodulehekülgedel või eÕiguses) ja mille kohta on lisatud ka taustinformatsioon, eelnõu olulised muudatused/küsimused ja kontaktandmed, kellele arvamused saata. Eestis võiks kehtida põhimõte, et iga eelnõu või poliitikadokumendi kohta peab olema võimalus igal soovijal lihtsalt arvamust avaldada ja saada oma arvamusele tagasisidet, sh ka internetis nähtavalt;
 - oleksid lingid/info muude võimaluste kohta, kuidas kodanikud ja huvirühmad saavad kaasa rääkida eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamisel;
 - oleks link EL ühise veebivärava („Sinu hääl Euroopas”) ja muu osalusprotsesside jaoks olulise info juurde;
 - kõigil huvitatutel, olgu selleks huvirühm või kodanik, oleks võimalik tellida e-liste teda huvitavate teemade kohta;
 - oleks olemas ülevaatlik info, mis on kaasamine, mis on konsultatsioonid ja millised on osalemisvõimalused. Ühised kaasamis põhimõtted ja ka lühijuhendid huvirühmadele ja kodanikele, kuidas avaldada oma arvamust ning mida pidada silmas oma arvamuse formuleerimisel.

Ühine veebivärv peaks olema Eestis tuntud – iga huvirühm ja iga kodanik peaks teadma, et selle veebivärava kaudu on võimalik avaldada oma arvamust ja siseneda otsustusprotsessidesse Eestis. Seega on soovitatav, et riigis viiakse läbi infokampaaniad tutvustamiseks laialdaselt veebiväravat ja võimalusi interneti kaudu osalemiseks. Samuti võiksid kõik valitsusasutuste koduleheküljed sisaldada linki ühisele veebiväravale.

Seega on täna küsimus valikutest ja nende reklaamimises, et inimesed oleksid teadlikud oma osalusvõimalustest. Tuleb luua kvaliteetseid ja lihtsaid e-osaluse võimalusi, kus ini-

¹⁸ – Seejuures võib kaaluda portaali TOM arendamist ühiseks veebiväravaks.

mestel on võimalik aru saada arutlusel oleva poliitikaprobleemi (eelnõu või poliitika-dokumendi) lahendamise alternatiividest. Osaluse suurendamise üheks võimaluseks on kindlasti ka see, kui lisaks terviktekstile lisatakse eelnõu või poliitikadokumendi kohta taustinfot, lühülevaade peamistest muudatustest ning reguleeritavatest küsimustest, mille puhul oodatakse ka sisendit avalikkuselt (huvirühmadelt, kodanikelt jne).

3.1.5. Eestis läbiviidud uuringud

Eestis on seni kaasamise temaatikat puudutavaid uuringuid ja avaliku arvamuse küsitlusi tellinud nii Riigikogu Kantsleil, valitsusasutused kui erinevad kolmanda sektori organisatsioonid (Avatud Eesti Fond, Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit, Ühiskondliku Leppe SA), samuti on teema vastu huvi tundnud nii teadlased kui üliõpilased. Uuringute tulemusena valminud tööd võimaldavad saada üldise pildi, kuidas kaasamist nähakse ning mida peetakse oluliseks.

Uuringute kohaselt on kodanikeühenduste kaasamine poliitilistesse otsustusprotsessidesse olnud pigem formaalne kui tegelik, ühe takistusena on avalik sektor näinud seda, kuidas määratleda, millist elanikkonna osa iga konkreetne MTÜ esindab (Lagerspetz jt 2001). Leitud on ka, et Eesti kodanikeühendustel on väga väike huvi saavutada mõjukust ühiskonnas ning selle asemel, et taotleda tegeliku võimu jagamist ühiskonnas ning otsustusprotsesside tulemuste mõjutamist, lepatakse sageli üksnes sümboolse osalusega (Rikmann 2001). Kodanikualgatuse peamiseks pärssivaks teguriks on aga tihti nimetatud julguse ja ettevõtlikkuse vähesust (Faktum 2003b). Osalemist on ühenduste seisukohast takistanud mh informatsiooni mittepiisavus ja liiga hiline kättesaadavus. Kui MTÜde esindajatele tähendab otsustamisprotsessides kaasaraäkimine otsustamise mõjutamist, tähendab see riigivõimu esindajale ennekõike info jagamist (Lagerspetz jt 2001).

Üldjoontes on seni huvirühmade kaasamist kesiseks ja mõjutusvõimalusi pigem või küllaltki halvaks hinnatud (vt nt Faktum 2003b). Veelgi skeptilisemad on üksikisikud oma võimaluste osas rääkida kaasa ühiskonna asjades. Näiteks CIVICUse kodanikuühiskonna indeksi järgi leidis 2001. a enam kui kolmandik (36%) küsitletud kodanikeühendustest, et nende tegevusvaldkonna kodanikeühendusi ei kaasata seaduste loomisse ega muudesse riiklikesse aruteludesse üldse. Viieühe vastanutest siiski leiab, et nende tegevusvaldkonna ühendused osalevad poliitilistes diskussioonides olulisel määral. Üle-eestiliselt tegutsevad kodanikeühendused on poliitilistesse aruteludesse aktiivsemalt kaasatud kui kohalikul või rahvusvahelisel tasandil tegutsevad ühendused (Lagerspetz ja Trummal 2001). Värskeimad andmed üksikisikute kaasamise kohta pärinevad Ühiskondliku Leppe SA tellimisel uuringukeskus Faktum poolt 2003. a juunis tehtud avaliku arvamuse uuringust, mille järgi inimeste soov otsuste tegemisel kaasa rääkida on suurem, kui selleks pakutavad võimalused. 10% inimestest leiab, et neil on enamasti võimalus soovi korral otsustamise kaasa rääkida, samas kui 31% inimestest soovib osaleda ühiskonnaelu asjade otsustamisel enamasti ja veel 42% soovib seda teha aeg-ajalt. Seejuures Rikmani jt uuring järeldab, et kõige halvemini on Riigikogu ja teised kesksed riigiasutused suutnud end mõistetavaks ja usaldatavaks teha kodakondsuseta elanike, algharidusega vastajate ning maaelanike seas. Nende elanike informeeritus ja huvitatus on süstemaatiliselt madalam kui teistel (2002).

Ühiskondliku Leppe SA ja Faktumi arvamusküsitlus ei selgita küll otseselt erinevate huvirühmade kaasamist õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisse, ent loob üldise fooni. Inimeste arvates ei ole huvivid esindavad organisatsioonid täna arvestatavad kaasaraäkijaid ühiskonna otsustusprotsessides. Inimesed hindavad, et otsuste tegemisel arvestatakse poliitikutega enamasti (73%), ettevõtjate ja nende ühendustega vähe (18%) ning kodanikeühendustega praktiliselt mitte üldse (3%). Ligikaudu vee-

rand (26%) vastanutest leidis, et tulevikus peaks enam arvestama kodanikeühendustega ning eriti suur osa toetab avaliku arvamusega arvestamist (65%)¹⁹ (Faktum 2003a). Sarnased andmed organisatsioonide kohta pärinevad EMSLi tellimisel Faktumi poolt läbiviidud uuringust²⁰. Selle järgi arvestatakse enim erakondade ja poliitike arvamusega (83%), ettevõtjate ja nende ühendustega (34%) ja rahvusvaheliste organisatsioonidega (31%). Samas kui peaks enam arvestama kodanikeühendustega (75%), teadlaste ja spetsialistide arvamusega (65%) ning avaliku arvamusega (63%) (Faktum 2003b).

Eesti üks tuntumaid sotsiaalteadlasi Marju Lauristin on vaadelnud interneti kaudu osalust. Tema väitel on 26% interneti kasutajatest saatnud e-kirju valitsusasutustele ja poliitikutele, 15% osaleb tihti e-foorumites, infolistides ja loeb regulaarselt *online* kommentaare ning 4% kirjutab tihti *online* kommentaare. Üllatuslikult palju, st 15% interneti kasutajatest külastab otsedemokraatiaportaali TOM ning 18% usub, et internet võimaldab kodanikel poliitikat mõjutada. Ehkki TOMi kõrge kasutamisprotsent tekitab kõhklusi, näitab see ometi üldjoontes TOMi tuntust ning viitab võimalustele e-kaasamisvahendeid kasutada ja arendada.

Uuringuid, mis otseselt käsitleks huvirühmade kaasamist õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisse ja teeks ettepanekuid, on käesoleva uuringu autoritele teada üks – 2004. a I poolel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Carl Bro, Taani Tööstuse Liidu ja EMSLi koostöös valminud uuring konsulteerimisprotsessi korrastamisest riigi ja ärisektori huve esindavate mittetulundusühenduste vahel. Uuringu tulemuste kohaselt toimub koostöö ministeeriumide²¹ ja organisatsioonide vahel mitteametlikul baasil. Väljakujunenud tegevuspraktika näib koosnevat järgmistest elementidest:

- Mõningase informatsiooni andmine veebilehekülgedel;
- Seaduseelnõude edastamine valitud organisatsioonidele;
- Koordineerimata nimekirjad organisatsioonidest ja isikutest neis organisatsioonides. Enamik paistab olevat pigem eraldiseisvate ametnike valduses olevad isiklikud nimekirjad kui üleüldised ministeeriumide andmebaasid;
- Suhtlus peamiselt e-posti ja telefoni teel, mis annab suhtlusele mitteametliku iseloomu, kuna neid suhtlusvorme ei registreerita ega dokumenteerita, nagu tehakse tavaposti puhul;
- Konsultatsioonid, eriti tehnilistes küsimustes, milles organisatsioonid (eeldatavalt) omavad suuremaid professionaalseid teadmisi;
- Mõnedel ministeeriumidel on pool-alalised komiteed või ümarlaud, kus osalevad äri- ja mittetulundussektorite esindajad;
- Puuduvad paikapandud süsteemid õigusaktide mõju jälgimiseks;
- Otsesed kontaktid üksikute – tavaliselt suuremate – firmadega, võtmata ühendust vastavat ettevõtetusvaldkonda esindava organisatsiooniga;
- Näiteid tagasidest organisatsioonide varasemate konsultatsioonide tulemuste kohta on vähe või ei ole üldse.

19 – Uuring viidi läbi 2003. a juunis ning keskendus peamiselt ühiskondliku leppe teemaatikale. Mõned küsimused puudutasid ka üldisi kaasamise küsimusi. http://www.lepe.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=2532/Avalik_arvamus_%FChiskondlikust_lepest.pdf.

20 – Uuring viidi läbi III Eesti Kodanikeühenduste konverentsil novembris 2003. Küsitlusele vastas 120 organisatsiooni, millest 47% organisatsioonide tegevusulatus oli üle-eestiline ning 36% ühe omavalitsuse või ühe maakonna keskne. Seetõttu kattub PRAXISE uuringu valimiga ligikaudu pool valimist, mis aga ei võimalda tulemusi otseselt võrrelda.

21 – Ehkki projekt keskendub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, on intervjueeritud ka Haridusministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi ametnikke.

Ministeeriumide intervjueeritud ametnikel eksisteeris selge soov jätkata organisatsioonidega konsulteerimist mitteametlikul viisil, mitte keegi ei väljendanud tugevat soovi formaliseerituma suhte järele. Projekt soovib luua konsultatsioonidest huvitatud ühenduste registri, korraldada igal aastal üks suur ümarlaud ning luua informaalne ja formaalne konsulteerimisprotseduur²².

Kokkuvõtvalt järeldub senistest uuringutest, et kaasamine on täna pigem vormiline, nii kodanikud kui organisatsioonid hindavad oma kaasaraäkimis- ja mõjutusvõimalusi siiski suhteliselt kasinaks ning eksisteerivad erinevad arusaamad kaasamisest riigi ja „kaasa rääkida soovijate” vahel. Äärmiselt positiivne on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi algatus huvirühmadega suhtluse korrastamiseks, ent selle tulemuslikkust on veel vara hinnata.

3.2. Eesti uuringu kokkuvõtte ja analüüs

Tuginedes esimesele ja teisele peatükile ja lähtudes kaasamise raamistikust koostasid uuringu läbiviijad küsimustiku eesmärgiga kaardistada kaasamispraktika ning selgitada Riigikogu esindajate, ministeeriumite osakonnajuhatajate ja mittetulundusühenduste katusorganisatsioonide hinnanguid täna toimuvatele kaasamisprotsessidele. Põhinedes kaasamise raamistikule (vt. joonis 1.2) uuriti ministeeriumite osakonnajuhatajate ja Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide esimeeste hoiakuid seoses huvirühmade informeerimise ja konsulteerimisega ning huvirühmade hoiakuid seoses osalemisega õigusloome ja otsuste tegemise protsessides. Küsitluse käigus uuriti ametnike, Riigikogu esindajate ja mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonide arusaamu Eestis järgmistel teemadel – mille alusel ja miks kaasatakse / osaletakse, kaasamisprotsessi alused (kaasamisega seotud aeg, kaasamise teema, huvirühmade väljaselgitamine), koostööpartnerid, kaasamise vormid ja vahendid, kaasamise tulemuste ja kaasamisprotsessi hindamine, probleemid ja rahulolu²³. Lähtuvalt uuringu tulemustest tehakse ka soovitusel kaasamise praktika ühtlustamiseks.

Järgnevalt tutvustatakse uuringu tulemusi. Küsimustike andmed on tulenevalt suhteliselt väikesest valimist väljendatud joonistel ja teksti sees nii protsentuaalse jagunemise kui ka vastanute absoluutarvuga (nt 40% (54)). Kõik tulemuste protsendid on ümardatud täisarvuni.

3.2.1. Uuringu valim ja meetodika

Ankeetküsitlus viidi läbi 2004. a. mais-juunis ministeeriumite, Riigikogu ja mittetulundusühenduste katusorganisatsioonide seas. **Riigikogu** valim hõlmas komisjonide esimehi ja aseesimehi, kellele saadeti 22 küsimustikku, ja fraktsioonide esimehi, kellele saadeti 6 küsimustikku (kokku 28). Tagasi laekus 20 täidetud ankeeti.

Ministeeriumite valim koosnes nende osakondade juhatajatest, kes tegelevad konkreetse poliitikavaldkonnaga ja peaksid kaasama selle valdkonna huvirühmi poliitika kujundamisesse ja õigusaktide ettevalmistamisesse. Ministeeriumite osakondade juhatajatele saadeti 75 küsimustikku, millest täidetuna laekus tagasi 39, seega 52%. Kõige rohkem vastanuid ministeeriumite seast oli Sotsiaalministeeriumist (6) ja Keskkonnami-

22 – Vt lähemalt <http://www.mkm.ee/index.html?id=3412>.

23 – Ministeeriumite, Riigikogu ja mittetulundusühendustele saadetud küsimustikud on kättesaadavad <http://www.praxis.ee/kaasamine> ja paberkanalil PRAXISest.

nisteeriumist (5), kus on ka kõige enam tähelepanu pööratud kaasamisele ning sellealase tegevuse kõige suurem kogemus Eestis. Kõige vähem laekus täidetud ankeete tagasi Kaitse- ja Kultuuriministeeriumist (2). Kui Kaitseministeeriumi puhul on selline tulemus otseselt seostatav ministeeriumi tegevusvaldkonnaga, hõlmates suures osas selliseid tegevusi, mis otseselt laiemal avalikkuse igapäevaelu ei puuduta, siis Kultuuriministeerium on siiski üsna aktiivne kaasaja hoolimata vähesest osalusest uuringus. Teistest ministeeriumitest vastas kõigist 3-4 osakonnajuhatajat. Arvestades suhteliselt väikeseid valimeid nii Riigikogu kui ministeeriumite puhul, on igal vastusel suur kaal ning kohati seab see piirangud andmete statistilisele analüüsile.

Ministeeriumite küsimustikku testisid 3 osakonnajuhatajat erinevatest ministeeriumitest kommenteerides küsimustiku ülesehitust ja küsimuste arusaadavust. Seejärel täpsustati küsimustikke nende poolt tehtud ettepanekute põhjal.

Ka **mittetulundusühenduste** küsitluse läbiviimine hõlmas selle testimist enne küsitluse läbiviimist ning testimise tulemuste alusel küsimustiku täpsustatud variandi väljatöötamist. Esialgselt küsimustikku testiti ka Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlauri (EMÜ) Esinduskogu liikmete poolt 2004. a. maikuu ning seejärel täiendati küsimustikku testimise käigus tehtud ettepanekute alusel. Küsimustike täitmiseks anti aega 3-4 nädalat ning soovijatele anti lisaaega. Mittevastanutele edastati meeldetuletusi telefoni ja e-kirjade teel.

Mittetulundusühenduste küsitlus viidi läbi postiküsitlusena hõlmates võimalikult paljusid **üle-Eestilisi** mittetulundusühenduste esindus- ja katusorganisatsioone (organisatsioon, millel on liikmesorganisatsioone), kes võiksid olla kaasatud otsustusprotsessidesse üleriigilisel (Riigikogu, ministeeriumid) tasandil. Küsitlusega hõlmati ka üleriigilisi ettevõtjate ja tööandjate organisatsioone, kutsealühendusi ning ametiühinguid. Küsitluse läbiviimiseks kasutati Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste registri (edaspidi Register) andmetel (seisuga 01.04.04) ja eksperthinnangutel põhinevat valimit. Kõikidest registrisse kantud organisatsioonidest tehti väljavõte (organisatsiooni nimi, postiaadress) vastavalt EMTAKi koodidele 91129, 91121, 91120, 91119, 91111, 92621²⁴. Kuna Registri andmete põhjal ei olnud võimalik eristada üle-eestilisi mittetulundusühenduste katusorganisatsioone (organisatsioonide liite), siis täpsustati registri andmetel põhinevat valimit Statistikaameti ekspertide hinnangute ja 2003. aastal PRAXISE ja FAKTUMi poolt läbiviidud mittetulundusühenduste uuringute andmete alusel (Faktum 2003b).

Saadud andmete põhjal koostati 656 organisatsiooni hõlmav valim. Täidetuna saadi tagasi 136 küsimustikku. Väljasaadetud ja tagastatud ankeedi arvust ning vastanute osakaalu kohta annab ülevaate tabel 3.1.

Suhteliselt madal vastanute protsent on peamiselt seletatav kolme põhjusega. Esiteks kasutati küsimustike saatmiseks Registri andmeid, sh postiaadresse, mis on paljuski vananenud või ebatäpsed. Samuti olid mitmed valimisse kantud organisatsioonid küsitluse läbiviimise ajaks sisuliselt oma tegevuse lõpetanud, kuid Registrisse olid vastavad avaldused esitamata. Teiseks võib madala vastanute protsendi põhjuseks pidada suhteliselt põhjalikku küsimustikku ning kolmandaks võib oletada, et küsimustikud jäid ka täitmata seetõttu, et organisatsioonidel puudub või on väga vähene kogemus ministeeriumite ja Riigikogu tasandil otsustusprotsessides osalemisel. Seetõttu võib vastanud organisatsioonide hulgas olla enam aktiivsemaid organisatsioone, kui neid on esindusorganisatsioonide hulgas kokku.

24 – EMTAKi koodide tähendus: 92621 spordiorganisatsioonide tegevus; 91119 muude ettevõtlusliitude, ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonide ja nende liitude tegevus; 91121 loomeliitude tegevus; 91129 muude kutseühenduste ja erialaliitude tegevus; 91111 põllumajandusseltsid ja -liidud, aiandus- ja mesindusseltsid.

Tabel 3.1. Väljasaadetud ja tagastatud ankeetide arv ning vastanute osakaal

	Valim (väljasaadetud küsimustike arv)	Vastanute arv (täidetuna tagasta- tud küsimustike arv)	Vastanute %
Ettevõtjate ja tööandjate organisatsioonid	156	36	23
Kutsealaühendused, erialaliidud	287	42	15
Spordiorganisatsioonid	88	13	15
Ametiühingute liidud	18	7	39
Mittetulundusühenduste esindus- ja katusorganisatsioonid	107	38	35
Kokku	656	136	21

Organisatsioonide vastuseid analüüsid vaadeldi küsimustele antud vastuste sagedustabeleid, aga ka eraldi tulemusi mitmete erinevate tunnuste lõikes – organisatsiooni tüübi järgi, asutamisaasta, töötajate arvu, kodulehekülgede olemasolu, kaasamise hinnangu, rahulolu jm järgi. Juhul kui erinevused ilmnesid, on need analüüsis ka eraldi välja toodud. Arvandmete tõlgendamisel on arvestatud antud uuringu küsimustiku avatud küsimuste vastuseid, uuringu järelduste ja soovitude testimise arutelusid²⁵ kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi ettevõtlushuvisid esindavate organisatsioonide küsimustikule laekunud samalaadsete küsimuste vastuseid²⁶.

Ministeeriumite ja Riigikogu küsitluses osalenute koondportree

Riigikogu 20 vastaja seas 12 vastajat kuulub koalitsiooni ja 7 opositsiooni (1 vastamata). Riigikogu esindajatest on vastajate hulgas 14 meest ja 6 naist. Ministeeriumite osakondade juhatajate seas on mehi ja naisi peaaegu võrdselt, vastavalt 56% ja 44%.

Tabel 3.2. Vastanute vanuseline jaotus

Riigikogu			Ministeeriumid		
Vanus	Vastajate arv	Vastajate osakaal	Vanus	Vastajate arv	Vastajate osakaal
21-40	5	25%	21-30	14	36%
41-50	6	30%	31-40	11	28%
51-60	5	25%	41-50	8	20%
üle 60	4	20%	51-60	3	8%
			üle 60	3	8%

Küsitluses osalenud organisatsioonide profiil

Mittetulundusühenduste üleriigiliste ja esindusorganisatsioonide küsitlusele vastas 136 organisatsiooni, sh 131 mittetulundusühingut. Ligikaudu pooled vastanutest määratlesid end kutsealaühenduste või erialaliitadena, kolmandik organisatsioone üleriigilise organisatsioonide liiduna, viiendik ettevõtete ja/või ettevõtjate ühendusena, eestkoste ja poliitikatukujundamise küsimustega tegelevaid organisatsioone oli kümnendik (vt tabel 3.3).

25 – Ajavahemikul 29.10-12.11.2004 viidi läbi 5 arutelu Riigikogu liikmete, ministeeriumite ametnike, huvirühmade ja Eesti e-kaasamise ekspertidega.

26 – Siinjuures soovime eraldi tänada Elo Tuppsit Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist ning samuti täname Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi uuringus osalenud ettevõtlushuvisid esindavaid organisatsioone, kes lubasid oma ankeetvastused käesoleva uuringu läbiviijatele edastada.

Tabel 3.3. Küsimustikule vastanud organisatsioonide liigitus

Organisatsiooni tüüp	Arv	Vastanute osakaal (%)
Kutsealaühendus, erialaliit	64	50
Üleriigiline organisatsioonide liit/ühendus	42	33
Ettevõtlusliit, ettevõtete ja/või ettevõtjate ühendus	27	21
Ametiühing	16	12
Eestkoste ja poliitikakujundamisega küsimustega tegelev ühendus/organisatsioonide liit/võrgustik	13	10
Ühenduste teenindamisele suunatud tugikeskus	3	2
Muu	3	2
Vastamata	8	
Küsimustikule vastanud organisatsioonide koguarv ²⁷	136	

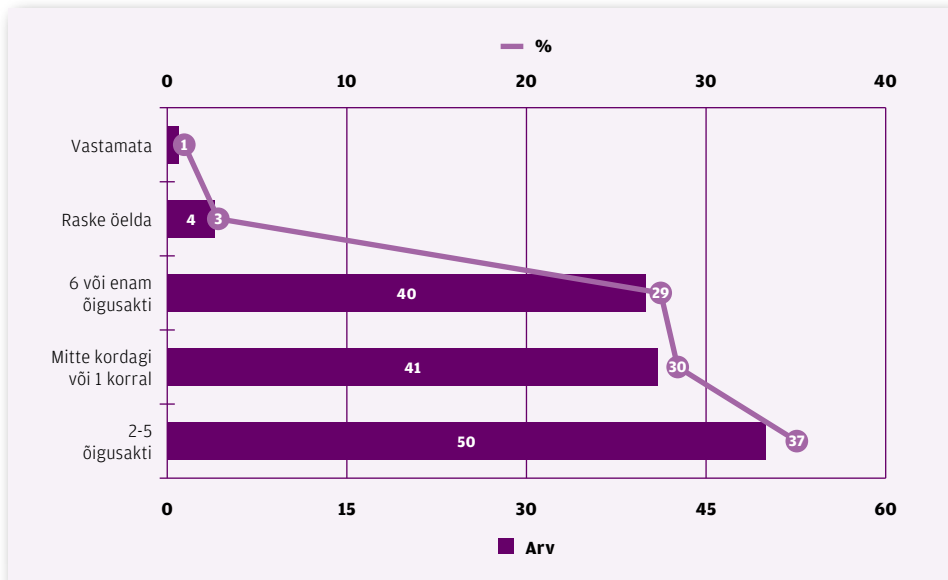
73% küsimustikule vastanud organisatsioone kuulub ise mõnda katusorganisatsiooni või võrgustikku ning neist 69% kuulub mõnda Eesti katusorganisatsiooni ja 80% rahvusvahelisse organisatsiooni või võrgustikku. Eesti tegutsevatest üleriigilistest organisatsioonidest oli kõige arvukamalt esindatud Eesti Töandjate ja Tööstuse Keskliit (ETTK, 15 organisatsiooni), Eesti Olümpiakomitee (EOK, vastanute hulgas 9 organisatsiooni), Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (EKTK, 8 organisatsiooni), Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liit (EMSL, 6 organisatsiooni).

Organisatsioonide liikmeteks on nii üksikisikud (65 organisatsiooni) kui eraõiguslikud juriidilised isikud (83 organisatsiooni). Seejuures jääb valdava enamiku organisatsioonide üksikisikutest liikmete arv vahemikku 20 – 1000. Üle 1000 liikmega organisatsioone oli 7. Eraõiguslikest juriidilistest isikute arv jääb valdava enamiku organisatsioonide puhul vahemikku 5-100. Ligikaudu 2/3 organisatsioonidest on palgalisi töötajaid ning kolmandikus organisatsioonidest ei ole ühtki palgalist töötajat. Valdaval enamikul (96% (131)) organisatsioonidest on ligipääs internetile ning 77% (105) organisatsioonidest omab kodulehekülge. Seega võib küsimustikule vastanud organisatsioonide ressursse arvestades hinnata nende potentsiaalset võimekust kaasamises osaleda küllaltki heaks.

Lähtudes osalemise sagedusest ja aktiivsusest on vastanute hulgas enam-vähem võrdselt kõiki organisatsioone (vt joonis 3.4). Teisest veidi enam on vastanute seas neid organisatsioone, kes on osalenud 2-5 poliitikadokumendi väljatöötamisel (37%). Ligikaudu kolmandik vastanutest on osalenud kas mitte kordagi või ühel korral ning sama palju on osalenud 6 või enama õigusakti või poliitikadokumendi väljatöötamisel. Pooled vastanud ametiühingutest ja pooled ettevõtlushuvisid esindavaid organisatsioonidest on osalenud 6 või enama ning enamus kutseühendusi ja erialaliite peamiselt 2-5 õigusakti väljatöötamisel.

27 – Kuna Eestis puuduvad mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonide liigituse selged kriteeriumid, siis määratlesid mitmed organisatsioonid ennast korraga mitmesse organisatsiooni tüüpi kuuluvana. Seetõttu erineb organisatsioonide koguarv tüübiti (168) küsimustikule vastanud organisatsioonide arvust (136).

Joonis 3.4. Osalemise sagedus õigusakti või poliitikadokumentide väljatöötamises



3.2.2. Kaasamise alused

Täpset kaasamise protseduuri **Riigikogu** tasandil ei ole määratletud, kuid Riigikogu kokkorraseduses on olemas kaasamise raamistik komisjonide tasandil (kaasatakse vastavalt vajadusele), samuti on huvirühmade kaasamise alase informatsiooni esitamise nõue Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjades.

Ministeeriumite ametnike enamuse (92% (36)) arvates on põhiliseks kaasamise aluseks väljakujunenud tava. Eeskirjad, määrused ja seadused nende arvates kaasamist oluliselt ei reguleeri. **Huvirühmad** on aga kahevahel – ligikaudu pooled vastanutest arvavad, et tava mängib olulist rolli ning teine samapalju leiab, et tava ei mõjuta kaasamist (tava ei ole välja kujunenud). Need organisatsioonid, kes on seniste kaasamispraktikatega rahul kalduvad pigem arvama, et tava on välja kujunenud ja et seda arvestatakse. Üldiselt ametnike ja huvirühmade arvates on alused, mille põhjal kaasamist läbi viiakse ja mille põhjal osaletakse, erinevad.

Sarnaselt ametnikega arvavad huvirühmad, et kaasamist ei nõua mitte seadused, eeskirjad ega koostöölepingud, vaid suhtlemise ja kaasamise aluseks on peamiselt organisatsiooni ja ministeeriumite esindajate vahelised isiklikud kontaktid ja koostöösuhted (69% (94)). Vaid vähesed huvirühmad mainisid konkreetseid õigusakte, mis nende kaasamist mõjutavad ning kõige teadlikumad selles osas on keskkonnaorganisatsioonid ja ametiühingud, kelle kaasamist on ka kõige rohkem reguleeritud. Isiklike kontakte Riigikogus on organisatsioonidel vähem ning seetõttu hinnatakse selle kaalu kaasamisel üldjoontes ka väiksemaks (40% (54)), ehkki vaadates Riigikogu üksinda ilmneb just mitteformaalse suhtluse ja isiklike kontaktide olulisus infoosamisel ja osalemisel.

Erinevad seisukohad valitsevad **koostöökokkulepete osas**. Pooled vastanud ametnikest (49% (19)) peavad üheks olulisemaks kaasamise aluseks sellesisulisi kokkuleppeid huvirühmadega.

Enamuse huvirühmade sõnul ei mõjuta nende kaasamist koostöölepped või -lepingud ministeeriumite või Riigikoguga. Nende 18% hulka, kes arvavad, et koostöölepped siiski mõjutavad, kuuluvad pigem suuremad organisatsioonid ja ametiühingud. Nendel on ka pikemaajalisemad suhted valitsuse ja Riigikoguga ning seadustest tulenevad õigused (vt ptk 3.1.2). Organisatsioonid, kellel on konkreetsed kokkulepped ministeeriumitega, on korduvalt maininud Haridus- ja Teadus-, Sotsiaal- ja Kultuuriministeeriumi. Eraldi võiks välja tuua Keskkonnaministeeriumi, kes on sõlminud mitmeid nn vaba tahte lepinguid, milles sisaldub tavaliselt ka ministeeriumi kohustus informeerida kavandatavatest õigusaktide muudatustest. Mitmed organisatsioonid mainisid, et nad püüdleval selle poole, et sõlmida ministeeriumitega selged koostöölepped.

Paradoksaalne on see, et vaid 1 Riigikogu esindaja mainis koostöökokkulepete olulisust huvirühmadega konsulteerimisel samal ajal, kui Riigikogu tasandil on vastu võetud Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsioon (EKAK), mille üheks peamiseks eesmärgiks ongi kodanikeühiskonna organisatsioonide kaasamise suurendamine otsuste tegemise protsessidesse ja seadusloomesse. Seda kokkulepet ei ole märkinud oma vastustes peaaegu keegi, mis näitab, et nii Riigikogu kui ka huvirühmade endi poolt kalduetakse selletaolistesse dokumentidesse suhtuma pigem kui deklaratiivsetesse ning igapäevases tegevuses ei võeta seda veel kui osalemise ja kaasamise tõsiseltvõetavat alust.

Koostöölepped ja soov neid sõlmida on ühelt poolt väga tervitatavad, kuna osapooled lepivad eelnevalt kokku vastastikustes ootustes ja kohustustes ning vastastikku on teada konkreetsed partnerid ja nende võimekus. Teisalt, ministeeriumid ei jõua kindlasti kõigi soovijatega kahepoolseid koostööleppeid sõlmida – nende kasvav arv muudaks keeruliseks lepete jälgimise ja täitmise. Seetõttu oleks valitsuse jaoks lihtsam pigem lähtuda ühtsetest ja üldisematest reeglitest, nn kaasamise heast tavast, millest saavad omakorda lähtuda ka kõik huvirühmad, kes soovivad osaleda. Samuti võiks olulist rolli mängida laiemal haardega ja üldisemad kokkulepped (nt EKAK), mis haaravad suurt huvirühmade ringi ja mille poolt pakutavaid võimalusi saaksid paremini ära kasutada nii ametnikud, Riigikogu esindajad kui ka huvirühmad.

Miks kaasatakse/osaletakse?

Võrreldes esimeses peatükis välja toodud kaasamise normatiivsete põhjustega (vt lk 18-20), suhtutakse Eestis kaasamisse pragmaatiliselt, pigem praktiseeritakse kaasamist tulevalt vajadusest ja tavadest kui Euroopa Liidu (EL) õigusloome põhimõtetest tulevalt või normitehnika eeskirjade nõuetest lähtuvalt.

Miks informeeritakse? Peamise põhjusena, miks **Riigikogu** komisjonid informeerivad huvirühmi nimetati andmete kogumist õigusakti rakendamisel esineda võivate majanduslike, eelarveliste, sotsiaalsete jms riskide ning mõjude kohta (85% (17)). See erineb ministeeriumite poolt esile toodud peamisest informeerimise põhjusest, aga üldjaotuses on järgmised olulised põhjused juba samad, mis ministeeriumitel: suurendada huvirühmade teadlikkust riigi otsustest (80% (16)), huvirühmad ise küsivad ja on huvitatud info saamisest (80% (16)), õigusakti poolt otseselt mõjutatud huvirühmade informeerimine on kujunenud komisjonis heaks tavaks, see on tööprotsessi loomulik osa (75% (15)). Alles viiendana tuuakse ära põhjus, mis ministeeriumite ametnike arvates on informeerimise juures kõige olulisem - tagada parem seaduste rakendamine ning täitmine (60% (12)). Vähemolulised olid vastajate jaoks õigusloome normid ja välispoliitiline aspekt - õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade täitmise nõue (5% (1)) ja EL õigusloome põhimõtetest tulenevad head tavad (15% (3)). Komisjoni töö kontekstis peeti suhteliselt väheoluliseks ka erakondade programmide mõju (erakonna programm soosib huvirühmade teavitamist – 45% (9)).

Informeerimise eesmärgi kajastavate vastuste võrdlus Riigikogu koalitsiooni ja opositsiooni teljel toob esile neli erisust. Koalitsiooni kuuluvad komisjonide ning fraktsioonide juhid peavad oma opositsiooni kolleegidest tunduvalt olulisemaks eelnõude rakendamise võimalike mõjude ning riskide alase info kogumist huvirühmadelt (55% (11)) ja samuti seaduse parema rakendamise ning täitmise eesmärgi (40% (8)). Ka ainus normitehnika eeskirjade täitmise väärtustaja kuulub koalitsiooni. Opositsiooni esindajad peavad oma koalitsiooni kolleegidest jällegi märgatavalt olulisemaks huvirühmade teadlikkuse suurendamist riigi otsustest (35% (7)). Muudes valikutes on koalitsiooni ja opositsiooni juhtide vastused suhteliselt sarnased.

Tundub, et Riigikogu menetluse antud õigustloovate aktide normitehnika eeskirjad, kus punktis 53 on nõue kajastada huvirühmade kaasamist ja ettepanekuid, ning samuti EL viimaste aastate huvirühmade kaasamispoliitika on Eesti õigusloome praktika kujundajate jaoks kas liiga teoreetilised, normatiivsed või lihtsalt teisejärgulised.

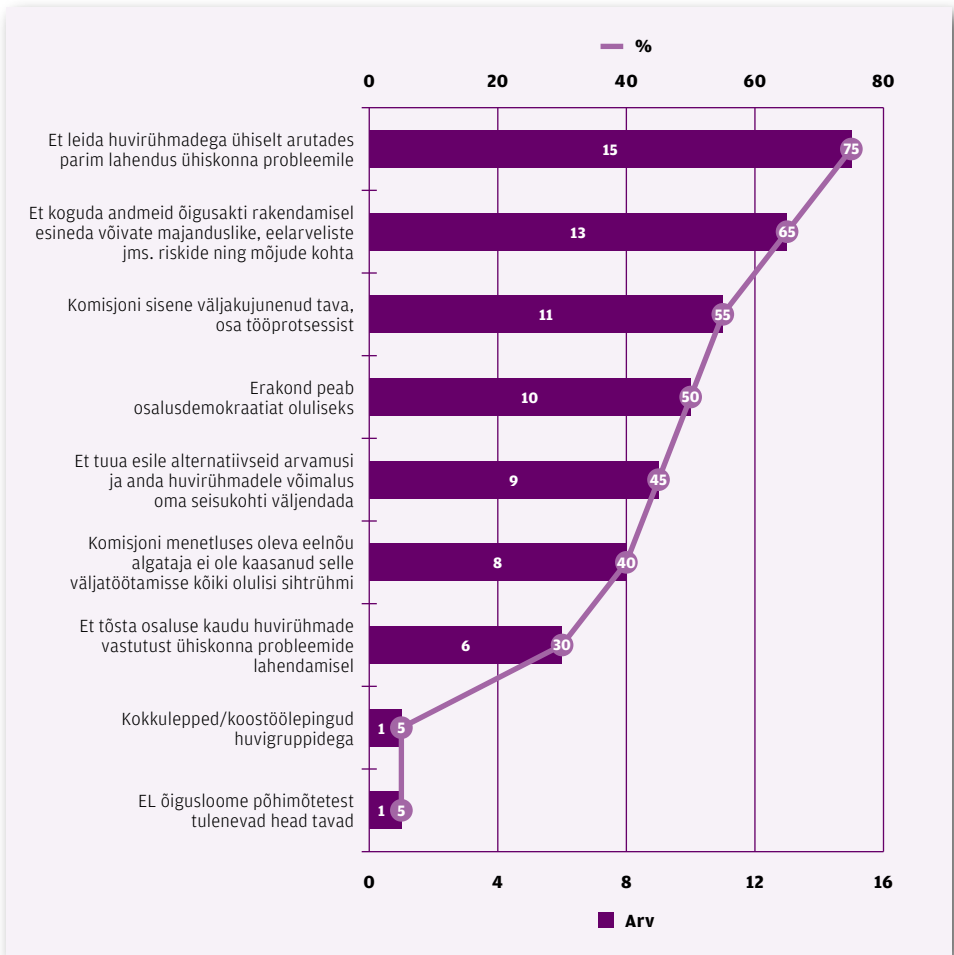
Ministeeriumiametnike arvates informeerivad nad huvirühmi kõige enam sellepärast, et nii on võimalik tagada seaduste parem rakendatavus (85% (33)) ja informeerimine suurendab teadlikkust riigi otsustest (82% (32)). Samuti olid informeerimise olulisteks põhjusteks see, et huvirühmad ise on huvitatud info saamisest (77% (30)) ning see, et ministeeriumi juhtkond soosib seda (74% (29)). Üle poolte ministeeriumite ametnikest informeerimist kohustuslikuks ei pidanud. Seega **kokkuvõttes** võib öelda, et kuigi seadusandlikul tasandil ei ole paika pandud informeerimise kohustuslikkust, toimub see suures osas ikkagi ametnike omal algatusel.

Miks konsulteeritakse? Konsulteerimise puhul olid vastused ambivalentsemad. **Riigikogu** komisjonide ja fraktsioonide esimeeste arvates on kolm peamist konsulteerimise põhjust a) leida huvirühmadega ühiselt arutades parim lahendus ühiskonna probleemidele (75%), b) koguda andmeid õigusakti rakendamisel esineda võivate erinevate riskide ning mõjude kohta (65%) ja c) kaasamine on komisjoni sisene väljakujunenud tava, osa tööprotsessis (55%) (vt joonis 3.5). Alternatiivsete arvamuste kogumist peetakse võrdlemisi vähemolulisemaks, samuti nagu ka parlamentaarse järelevalve, avatuse ja osalusdemokraatia põhimõtete seotud põhjuseid. Kõige vähem oluliseks kaasamise põhjenduseks peeti kokkuleppeid/koostöölepinguid huvirühmadega ja lähtumist EL õigusloome põhimõtetest.

Paradoksaalne on siinkohal kokkulepete/koostöölepingute vähenemine olulisus, millest kaks Riigikogus vastuvõetud koostöökokkulepet, nagu on välja toodud peatükis 3.1.3, on erakondadele siduvad.

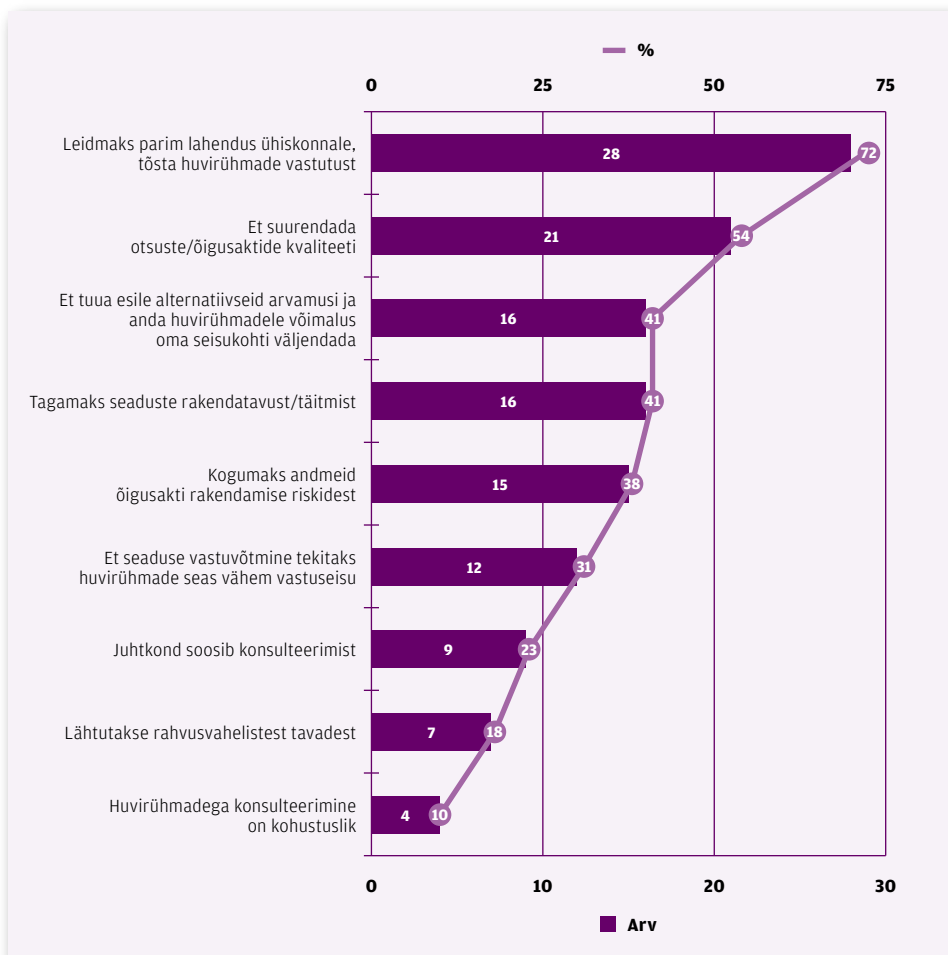
Nagu näha joonisel 3.6, on **ametnike** sõnul peamine põhjus huvirühmadega konsulteerimiseks see, et nii suudetakse eeldatavasti leida parim lahendus ühiskonnas olevatele küsimustele ning tõsta sellega ka huvirühmade vastutust (72%). Samuti märgiti ära olulise põhjusena õigusaktide kvaliteedi tõstmise eesmärgi (54%)²⁸. Kõige ebaolulisemad põhjused konsulteerimiseks olid lähtumine rahvusvahelistest tavadest (18%) ning huvirühmadega konsulteerimise kohustuslikkus (10%). Seega kui informeerimise puhul toodi põhjenduseks välja informeerimise kohustuslikkus, siis konsulteerimise puhul ei ole kohustuslikkus argument. Väga vähe on ametnikele mõeldud reegleid, mis käsitleksid huvirühmadega konsulteerimist ja teeksid selle kohustuslikuks poliitikate kujundamise või õigusaktide väljatöötamise ja vastuvõtmise protsessides. Ministeeriumis töötatud aja lõikes on 1-2 aastat töötanud ministeeriumite osakonnajuhatajad kõige entusiastlikumad kaasajad.

Joonis 3.5. Miks Teie komisjon konsulteerib huvirühmadega (kolm olulisemat põhjust)?



Huvipakkuv on see, et **huvirühmade** arvates on põhjused, miks ministriumid ja Riigikogu neid peamiselt kaasavad (joonis 3.7), erinevad ning need ei lange kokku põhjustega, miks huvirühmad ise osaleda soovivad ja osalevad (joonis 3.8). Peamine põhjus, miks huvirühmade arvates neid kaasatakse, on nende endi aktiivsus (63%), veidi vähem oluliseks on nende vastuseisu vähendamine õigusakti vastuvõtmisel (53%) ja alternatiivsete arvamuste saamine (46%) (joonis 3.7). Vastavad põhjused on ametnike ja poliitikute silmis aga madalamalt hinnatud nagu selgub jooniselt 3.5 ja 3.6. Seega tegelikkuses näevad huvirühmad, et pigem on nende endi tegevus see, mis paneb ministriumid ja Riigikogu neid kaasama. Kuigi „huvirühmad on ise aktiivsed” on peamise põhjusena mainitud kõikide organisatsioonitüüpide puhul, eristuvad just ettevõtlushuvivid esindavad organisatsioonid selgelt, kuna nende jaoks on erinevalt teistest organisatsioonidest kaasamis põhjusena oluline ka täiendavate andmete kogumine. Erinevalt teistest organisatsioonidest peavad ametühingud oluliseks kaasamis põhjusteks informeerimise ja kaasamise kohustuslikkust ja rahvusvahelisi nõudeid ning üleriigilised organisatsioonid eristuvad teistest selle poolest, et nende esikolmikus on eesmärk leida ühiskonnale parim lahendusvariant.

Joonis 3.6. Miks Teie osakond konsulteerib huvirühmadega (kolm olulisemat põhjust)?

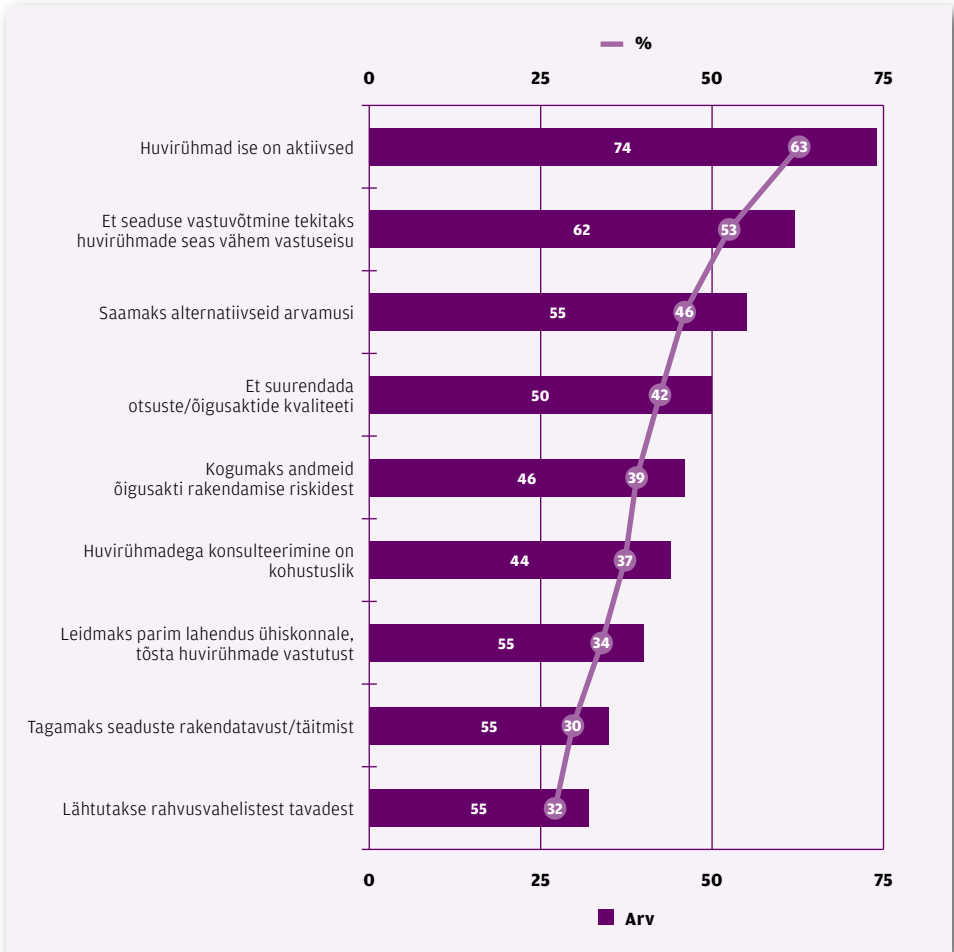


Peamiseks osalemise põhjuseks peavad huvirühmad soovi kaitsta oma organisatsiooni liikmete huve (89%). Lisaks nähakse olulisena ka õigusaktide kvaliteedi parandamist (63%) ning ühiskonnale parima lahendusvariandi leidmist (61%) (joonis 3.8). Need põhjused langevad suuresti kokku ka teoreetiliste käsitlustega osalemise põhjustest (vt ptk 1.2.3).

Kokkuvõttes võib öelda, et ministeeriumite ametnike, Riigikogu ja huvirühmade esindajate seisukohtadest lähtub, et peamistest eesmärkidest, miks huvirühmi kaasatakse ja miks nad osalevad, saadakse erinevalt aru. Kui katusorganisatsioonide vastustest selgub, et enamus neist osaleb õigusaktide ettevalmistamisel eelkõige eesmärgiga oma organisatsiooni liikmete huvisid kaitsta ning nende arvates ministeeriumid ja Riigikogu kaasavad neid peamiselt sellepärast, et huvirühmad on ise aktiivsed, siis ministeeriumite jaoks on huvirühmade informeerimise peamine põhjus seaduste parema rakenduvuse tagamine.

28 – Järelduste ja soovitude testimisel osalenud ametnike hinnangul kaasatakse üha enam ka seetõttu, et vältida suuremaid pingeid ja vastuseise tulevikus, uuringu järgselt on see järjestuses neljandal kohal.

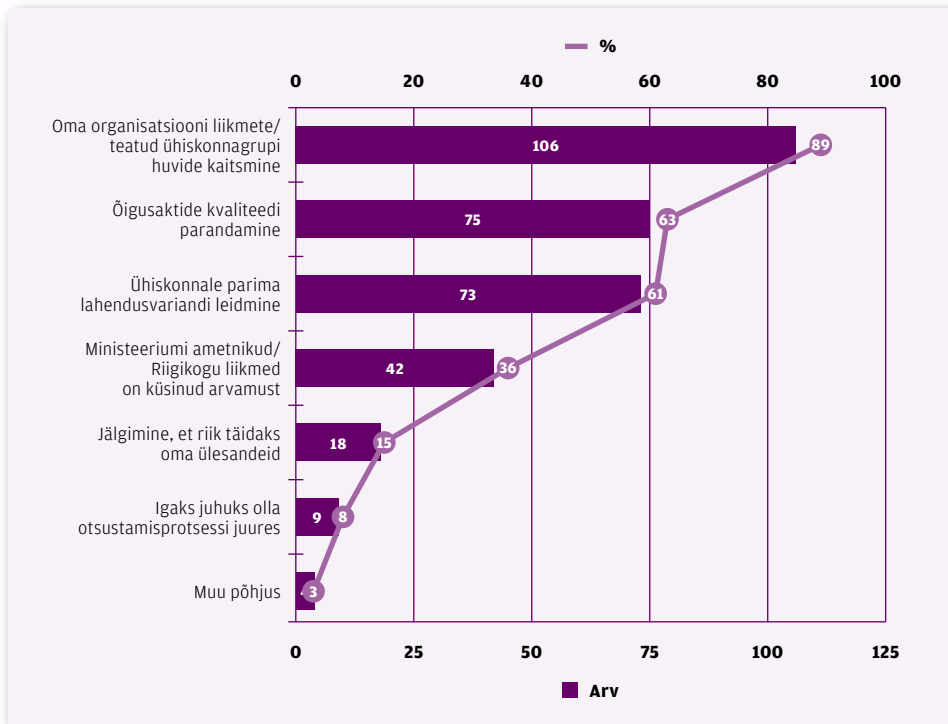
Joonis 3.7. Miks Teie organisatsiooni arvates ministerium või/ja Riigikogu Teid kaasavad (kuni 5 olulisemat põhjust)?



Huvirühmadega konsulteeritakse peamiselt selleks, et leida mingi probleemi puhul parim lahendus ühiskonnale ja tõsta huvirühmade vastutust. Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide esindajad leiavad aga omakorda, et huvirühmade informeerimise peamine eesmärk on andmete kogumine õigusakti rakendamisel esineda võivate erinevate riskide ja mõjude kohta. Nende peamine eesmärk huvirühmadega konsulteerimisel on sarnane ministeriumite omaga - leida parim lahendus ühiskonna probleemidele.

Seega näevad huvirühmad end peamiselt oma organisatsiooni ja liikmete huvide kaitsjana, mis ühiskondlikku lisaväärtust ei pruugi anda. Huvirühmade arvates on võimalik osaleda peamiselt neil, kes ise selles suunas tegutsevad, et neid kaasataks. Vaadates aga huvirühmade järgmiseid põhjusi osalemiseks nagu parema õigusaktide kvaliteedi tagamine ja ühiskonnale parima lahendusvariandi leidmine, võib öelda, et siiski omatakse teatavat ühiskondlikku vastutust nähes endis ka ühiskonnale parema lahenduse pakkujaid.

Joonis 3.8. Mis eesmärgil/põhjuseel Te olete osalenud (kolm olulisemat)?



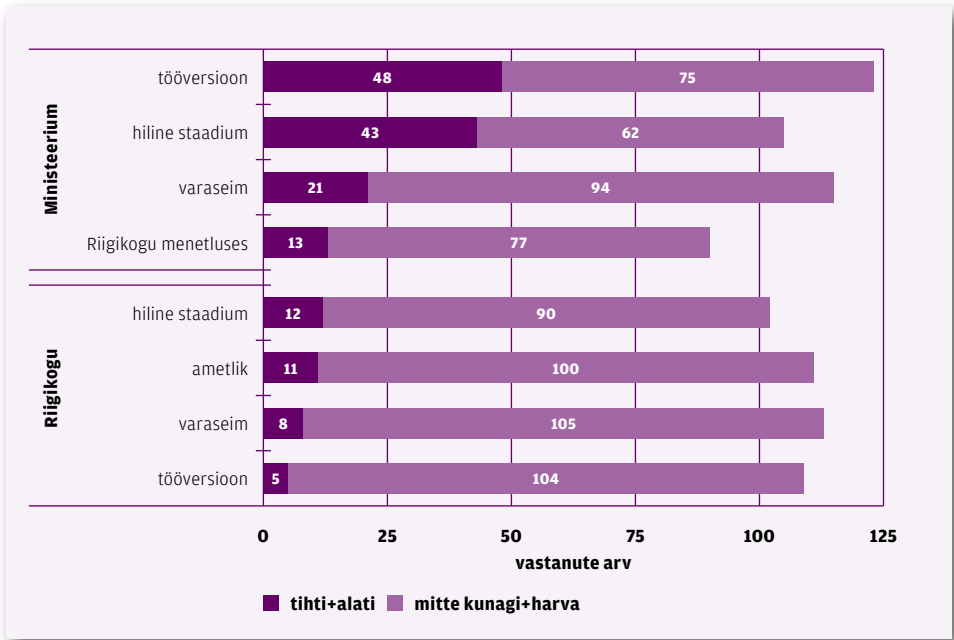
Osalemine õigusloome protsessi erinevates staadiumites

Peaegu pooled (49% (19)) vastanud **ministeeriumite** osakonnajuhatajatest leiavad, et huvirühmad osalevad tavaliselt juba õigusloome ja otsuste tegemise protsessi algfaasis – visioonide loomisel, teemade tõstatamisel jne. Ühe ametniku sõnul ‘tihti pärinevadki ideed õigusloome protsessiks huvirühmadelt, kuid raske on määratleda punkti, mis hetkest muutub idee konkreetseks algatuseks ning kas juhtiv roll on siin huvigrupil või ministeeriumil’. Siiski toovad ministeeriumiametnikud välja ka paar negatiivset näidet, kus nt huvirühm küll algatab idee, aga see on kas selgelt üldisi avalikke huvi kahjustav või ideel puudub majanduslik argumentatsioon ja lõpuks see ei huvitagi enam idee esitajad. Samuti toodi näide, kus kaasamisel väljatöötatud eelnõu arvestas liigagi kindlate huvirühmade huve jättes mitmed laiemad riiklikud asjaolud tahaplaanile.

Huvirühmad ise hindavad enda ministeeriumite poolset kaasatust õigusloomeprotsessi varases staadiumis märksa tagasihoidlikumaks (15% (21) arvab, et seda tehakse alati või tihti) kui kaasatust ministeeriumis valminud eelnõu tööversiooni etapis (35% (48)) või õigusloome protsessi hilises faasis (32% (43)) (vt joonis 3.9). Seejuures hilises faasis on ettevõtlushuve esindavad organisatsioonid ja ametiühingud kaasatud sagedamini kui teised esindusorganisatsioonid keskmiselt. Samas on mainitud ka, et keeruline on siiski hinnata, sest ministeerium saadab erineva valmisolekuga eelnõude versioone.

Riigikogu tasandil hindavad huvirühmad kaasamist üldiselt madalamaks kui ministeeriumite tasandil. Hinnang ‘mitte kunagi ja harva’ domineerib kõigis eelnõu valmisoleku staadiumides – algfaasis 77% (105), mitteametliku tööversiooni etapis 76% (104). Seega,

Joonis 3.9. Millises staadiumis ja kui sageli teid on kaasatud?



kõige sagedamini kaasatakse Riigikogu tasandil õigusloome protsessi hilises staadiumis (9% (12)) või Riigikogus ametlikuks aruteluks pakutud eelnõu etapis (8% (11)). See tuleneb juba õigusloome protsessi iseloomust, mille puhul varases staadiumis kaasamist parlamendi tasandil tavaliselt teostada ei saagi.

Suur enamus organisatsioone (ametiühingud võrreldes teistega veidi enam) **soovivad**, et ministeeriumid neid enam teavitaks ja kaasaks eelnõu valmimise etappides (93% (126)), seejuures huvirühmad eelistavad olla ministeeriumite poolt kaasatud pigem just eelnõu varases staadiumis (72% (94)) ja eelnõu tööversiooni etapis (60% (79)). Seega tegelikuse ja soovide osas on käärid – soovitakse varasemas staadiumis eelnõu väljatöötamisel osaleda, ent tegelikkuses osaletakse pigem tööversiooni etapis või hilises faasis, mil eelnõu on praktiliselt valmis (vt joonis 3.9). Samas, vaadates edaspidi osalemise eeldusi, võib tekkida kahtlus, kas huvirühmad on selleks ise valmis, et varasemas staadiumis osaleda. Riigikogu puhul soovitakse kaasamist varaseimas staadiumis 55% (70) ning eelnõu tööversioonis 57% (73) vastanud organisatsioonide poolt. Veidi rohkem ollakse Riigikogu puhul nõus hilisema staadiumi kaasamisega – 37% (47) võrreldes ministeeriumite 22% (29)-ga.

Analüüsidest organisatsioone lähtuvalt nende hinnangust kaasamisele, siis need, kes väidavad, et neid kaasatakse ‘peaaegu alati’ on tihedamini kaasatud õigusloome kõige varasemas ja eelnõu tööversiooni valmimise staadiumis võrreldes nendega, keda kaastakse ‘vahel jah, vahel mitte’. Samuti soovivad ‘vahel jah, vahel mitte’ vastajad enam kaasamist just õigusloome varaseimas etapis võrreldes ‘peaaegu alati’ ja ‘mitte kunagi’ vastajatega. Sama suundumus on ka neil, kes on rahul praeguste info-ja osalemisvõimalustega. Seega **rahulolu kaasamisega on selgelt seotud sellega, kui varakult huvirühmi kaasatakse otsustusprotsessidesse.**

Kaasamise aja planeerimine

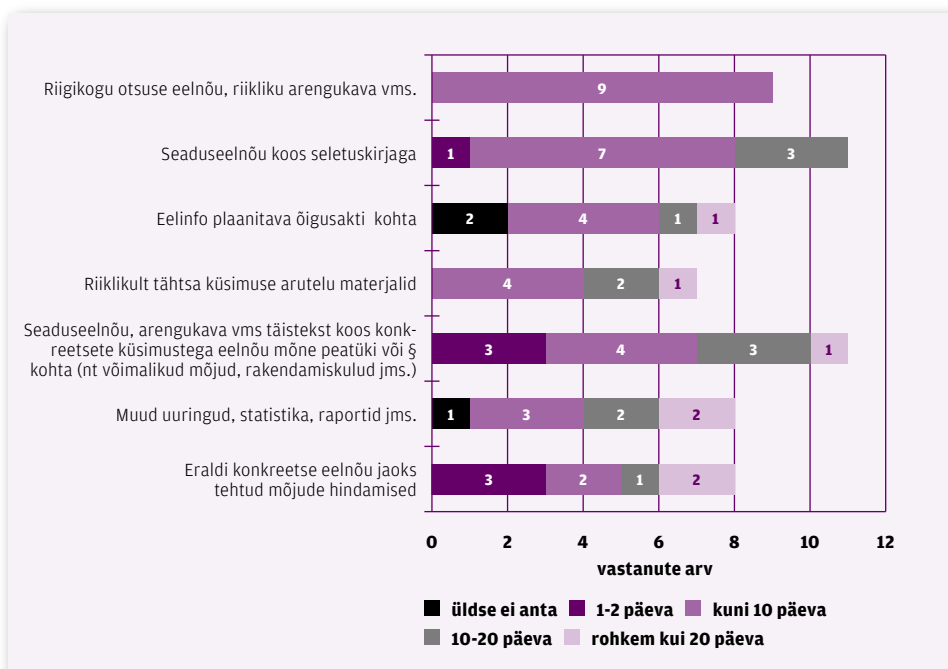
Sarnaselt tõhusa kaasamise soovitustega planeerida kaasamine poliitikate kujundamise protsessi juba algusest peale, vastas suurem enamus Riigikogu esindajaid ja ministereeriumiametnikke jaatavalt küsimusele, kas konsulteerimiseks kuluv aeg on planeeritud otsuste tegemise protsessi sisse. Siiski leiavad paljud, et aega on planeeritud liiga vähe.

Aja planeerimist ja Riigikogu vastajate valikuid kaasamise vormi väljakujunemise/olemasolu võrreldes aga selgub veidi üllatuslikult, et need Riigikogu üksuste juhid, kes väitsid, et neil ei ole välja kujunenud huvirühmade kaasamise vormi, planeerivad veidi sagedamini konsulteerimise aega otsustusprotsessi sisse.

Kui palju aega antakse kommenteerimiseks?

Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide esimeeste hinnangul antakse seaduseelnõude jms dokumentide kommenteerimiseks huvirühmadele kõige sagedamini kuni 10 päeva (joonis 3.10). Teatud materjalide puhul nt konkreetse eelnõu jaoks tehtud mõjude hinnangute puhul antakse aega sageli ka ainult 1-2 päeva. Aja küsimus on Riigikogu vastuste puhul läbiv ja üsna hästi eristatav. Näiteks, mida enam on koostööpartnerite ring välja kujunenud, seda enam antakse aega arvamuste ja ettepanekute esitamiseks. Need vastajad, kelle arvates huvirühmade passiivsus on probleem, annavad suhteliselt vähem aega ka huvirühmadele kaastöök.

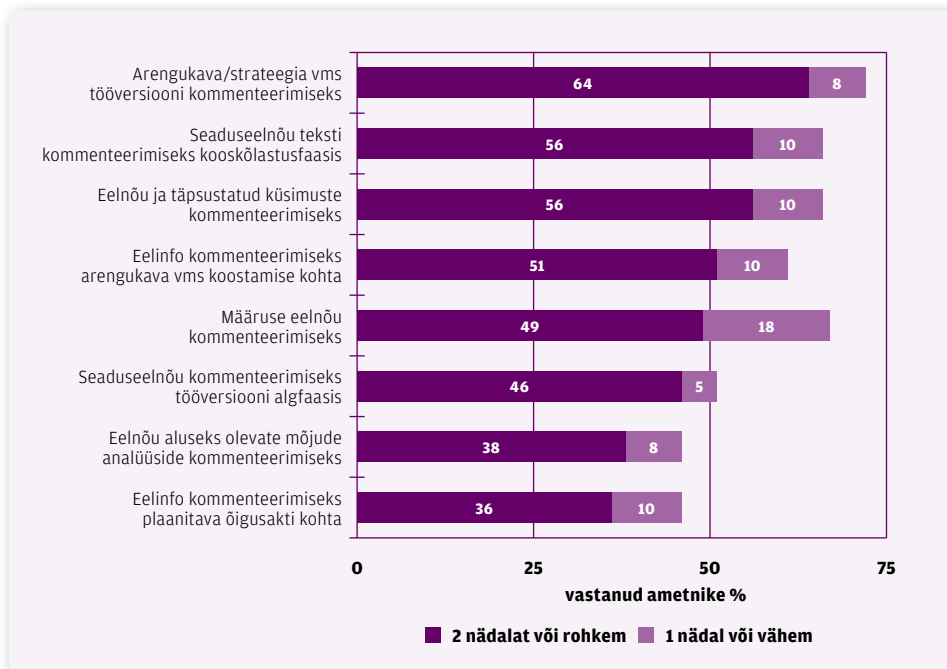
Joonis 3.10. Kui palju antakse tavaliselt aega huvirühmadele kommenteerimiseks järgmiste materjalide puhul (Riigikogu liikmete hinnangul)?



Üle poolte vastanud **ministeeriumite** osakonnajuhatajatest ütleb (kolmandik ei vastanud), et määruste ja seaduste eelnõude puhul antakse huvirühmadele kommenteerimiseks aega 2 nädalat või rohkem (eelnõu tööversiooni alfaasis – 46% (18) arvates; seaduseelnõu kooskõlastusfaasis – 56% (22) arvates; määruse eelnõu – 49% (19) arvates). Eelnõu kommenteerimiseks ja täpsustavatele küsimustele vastamiseks antakse pigem aega 2 nädalat (36% (14)). Arengukavade, strateegiate, mõjude analüüside, uuringute, raportite, statistika jms kommenteerimiseks ütlevad enamus vastanud osakonnajuhatajatest, et aega antakse rohkem kui 2 nädalat (vt joonis 3.11). Seega, on ministeeriumite ametnike poolt antud aeg veidi pikem, kui Riigikogu poolt, kuigi nagu eelmise küsimuse juures selgus, siis tervelt 1/3 ametnikest leiab, et 2 nädalat on liiga lühike aeg, et saaks dokumendid adekvaatselt kommenteeritud ja kaasamisprotsessi tulemused oleksid tõhusad. Rohkem aega annavad kauem ministeeriumis töötanud ametnikud. See langeb kokku ka teiste riikide praktikatega, mille puhul riikides, kus kaasamise hea tava või eeskirjad on välja töötatud (nt Suurbritannia, Soome, EL), sisaldavad need ka nõuet minimaalse aja kohta, mida kommenteerimiseks peab andma ning mis on 8-12 nädalat (vt ptk 2.2.2).

Üle poolte vastanud osakonnajuhatajatest (51% (20)) ütlevad, et kindlat liiki dokumente ei ole, mille puhul antakse kommenteerimiseks vaid 1-2 päeva aega. ¼ vastanutest (26% (10)) leiavad, et sellist kindlat liiki dokumendid on siiski olemas (kõige rohkem Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Rahandusministeeriumi osakonnajuhatajad) ning 20% (8) ei oska öelda. Mitu vastajat on ära märkinud, et EL-ga seotud õigusaktide, dokumentide, töögruppide teemade puhul on konsulteerimise aeg väga lühike.

Joonis 3.11. Kui palju antakse tavaliselt aega huvirühmadele kommenteerimiseks järgmiste materjalide puhul (ametnike hinnangul)?



Huvirühmade hinnangul antakse neile aga kommenteerimiseks vähem aega, kui ametnikud ja Riigikogu esindajad enda arvates aega annavad. Huvirühmade sõnul antakse kõige sagedamini õigusaktide jm materjalide/dokumentide kommenteerimiseks aega umbes 1 nädal (v.a. eelinfode ja algaasis seaduseelnõu tööversiooni puhul, kui aega antakse rohkem). Organisatsioonide endi sõnul vajaksid nad ministereumite ja Riigikogu poolt saadetud materjalidele reageerimiseks vähemalt 2 nädalat või rohkem. Kõige enam toetavad seda seisukohta ametiühingud, kellel on keskmiselt enam mainitud kõigi dokumendi liikide puhul ajavajadust 2 nädalat või rohkem (arengukavade puhul, täpsustavate küsimustele vastamise puhul). Seda võib tõlgendada ühelt poolt kui ressursside küsimust, teisalt võib AÜde hinnang olla realistlikum, kuna ollakse kogunud kaasarääkijad otsustusprotsessides.

Selle küsimuse puhul on aga märkimisväärne, et paljud vastanutest (Riigikogus üle poolte vastajatest; ministereumite puhul enam kui 1/3) on jätnud mitmed vastuselaht-rid tühjaks. Sama tendents esineb ka huvirühmade vastustes. Kaasamine sõltub ilmselt konkreetsetest dokumentidest ja olukorrast ning paljud ametnikud, Riigikogu liikmed ja huvirühmade esindajad ei oska välja tuua üldisi reegleid kommenteerimiseks antud aja suhtes, mis kehtiksid igat liiki dokumentidele. Mitmed organisatsioonid mainisid veel eraldi, et kuna aega antakse väga erinevalt, siis on raske üldistada. Samamoodi võivad ka dokumendid ise olla erineva mahuga, mistõttu võib ka antud aeg olla oluliselt erinev (nt võlaõigusseaduse suur maht). Kui on vaja koguda ja edastada täiendavaid andmeid või ekspertiisarvamusi, siis sellisel juhul on kindlasti vajalik anda enam kui 2 nädalat. Ligi 10 % (12) huvirühmadest toonitas eraldi märkustest, et tegelikkuses vajaksid nad aega 1 kuu, et reageerida piisava põhjalikkusega. Huvirühmade mittevastamise puhul mängib rolli ilmselt ka see, et dokumente saadetakse harva ning seetõttu ei osata vastata, kui palju tavaliselt aega antakse.

Kaasamise aines ehk teema (kas mõne teema puhul on kaasamine olulisem?)

60% (12) **Riigikogu** komisjonide ja fraktsioonide juhtidest leiab, et on teemasid, mille puhul kaasamine on olulisem kui teiste puhul. Viiendik vastanuist leiab, et kaasamine on oluline kõigi Riigikogu arutlusele tulevate teemade puhul (nt komisjonide tööga seotud teemad). Samas osad komisjonide esimehed tõstavad esile kaasamise olulisust just spetsiifiliste ja konkreetse huvirühmaga seotud küsimuste puhul ning teised komisjonide esimehed vastupidi peavad oluliseks kaasamist selliste küsimuste puhul, mis puudutavad suuremat osa elanikkonnast ja millel on laiem sotsiaal-majanduslik mõju.

Sama palju **ministereumite** osakondade juhatajatest (59% (23)) leiavad, et on olemas teemad, mille puhul on kaasamine olulisem (vaid 10% (4) leiavad, et sellised teemad puuduvad). Igapäevaküsimuste lahendamise ja tehnilistesse küsimustesse huvirühmade kaasamist ei peeta oluliseks. Samas küsimuste arutamisesse, mille lahendid mõjutavad ühiskonda enam (nt arengukavad, strateegiad, ministereumite valitsemisala piire ületavad küsimused), on ametnike arvates olulisem kaasata ka rohkem ühendusi. Kaasamine on vajalik ka siis, kui valmistatakse ette dokumenti, mille sihtrühm ei ole päris selge, kui otsus on valuline, kuid vajalik või kui võimalik otsus on ühe sihtrühma õigusi laiendav ja samaaegselt teise õigusi piirav (nt õpetaja vs koolijuht, õpetaja vs õpilane jne). Mitmed organisatsioonid on avatud kommentaarides maininud osalust Riikliku Arengukava (RAK) koostamises.

3.2.3. Huvirühmade väljaselgitamine

Kaasatavate ring

Nii ministeeriumite kui ka Riigikogu kohta võib öelda, et kaasatavate ring ei ole ei täiesti väljakujunenud ega ka tihti muutuv. Pigem on tegu suurema väljakujunenud ringiga, millele lisandub aeg-ajalt uusi koostööpartnereid. Teatud mõõndustega võib väita, et **Riigikogu** komisjonide töökorraldus ja suhted oma õigusvaldkonna huvirühmadega on enamasti välja kujunenud ega sõltu niivõrd konkreetse komisjoni juhi Riigikogu praktika pikkusest. Kaasatavate ring sõltub nii reguleeritava valdkonna institutsionaliseeritusest kui ka sageli isiklikel tutvustel põhinevatest koostöövõrgustikest. Viimatinimetatu osas on loomulik, et iga uus Riigikogu liige toob enamasti endaga kaasa ka uusi suhteid, koostöökontakte, eksperte jne.

Suurem enamus **ministeeriumite** ametnikest leiab, et nende valdkonnas on kaasatavate ring suhteliselt väljakujunenud – 10% (4) ütleb, et kaasatavate ring on täiesti väljakujunenud, 38% (15) leiab, et kindel suurem ring on välja kujunenud ning 41% (16) leiab, et aeg-ajalt lisandub ka uusi huvirühmi. Väiksema staaziga (2-5 aastat) ministeeriumiametnikud leiavad tihemini, et välja on kujunenud suurem kaasatavate ring ning ka kriteeriumid, mille alusel kaasatakse (5-10 ja 11-15 a töötanud inimesed seda nii väga ei kipu ütleva). Vaid alla poolte vastanutest ütlevad, et aeg-ajalt lisandub uusi kaasatavaid. See näitab, et utel gruppidel on suhteliselt raske pääseda kaasatavate gruppide ringi.

Kaasatavate huvirühmade valikukriteeriumid

Riigikogu komisjonides valitakse huvirühmad, kellega konsulteeritakse iga uue eelnõu ettevalmistamisel erinevatel alustel. Tihti tuuakse välja olulise argumendina, et huvirühmad on ise aktiivsed olnud ja avaldanud soovi komisjoni istungile tulla. Kõige olulisema põhjendusena huvirühmade valikul toovad Riigikogu esindajad välja huvirühmade kompetentsuse ja vastutuse ning nende huvirühmade kutsumise, kelle huve arutluse all olev küsimus kõige otsesemalt puudutab. Sarnaselt ministeeriumite ametnikele peavad Riigikogu liikmed oluliseks usalduse ja koostöö küsimust, kuidas huvirühm on varem andnud endapoolse tagasisideme mõnes küsimuses. Riigikogu komisjonid on üsna avatud koostööle mittetulundusühendustega ja palju sõltub ühenduste ettevalmistusest ja oskusest.

Ministeeriumite ametnike arvates on peamiseks kriteeriumiks huvirühmade valimisel, kellega konsulteeritakse arusaadavalt see, et huvirühm esindaks vastavat valdkonda, aga valimisel on väga olulised ka huvirühma enda osalushuvi ja esinduslikkus. Eeldatakse, et huvirühm võiks pakkuda praktilist lahendit probleemidele ning oleks valdkonnas pädev.

Enamus ministeeriumite osakonnajuhatajaid on arvamusel, et uute huvirühmade kaasamise suhtes ollakse avatud, aga huvirühmad peavad ise aktiivsed olema, endast märku andma ja soovi avaldama. Võimalused osalemiseks puuduvad huvirühmadel ainult infopuuduse tõttu ning ametnikepoolne soovimatus ei ole põhjuseks. Mitmel korral ütlevad vastajad ka, et nad töötavad koos katusorganisatsioonidega, sest seal on kindlustatud suurem esindatus ning erialaliitudega.

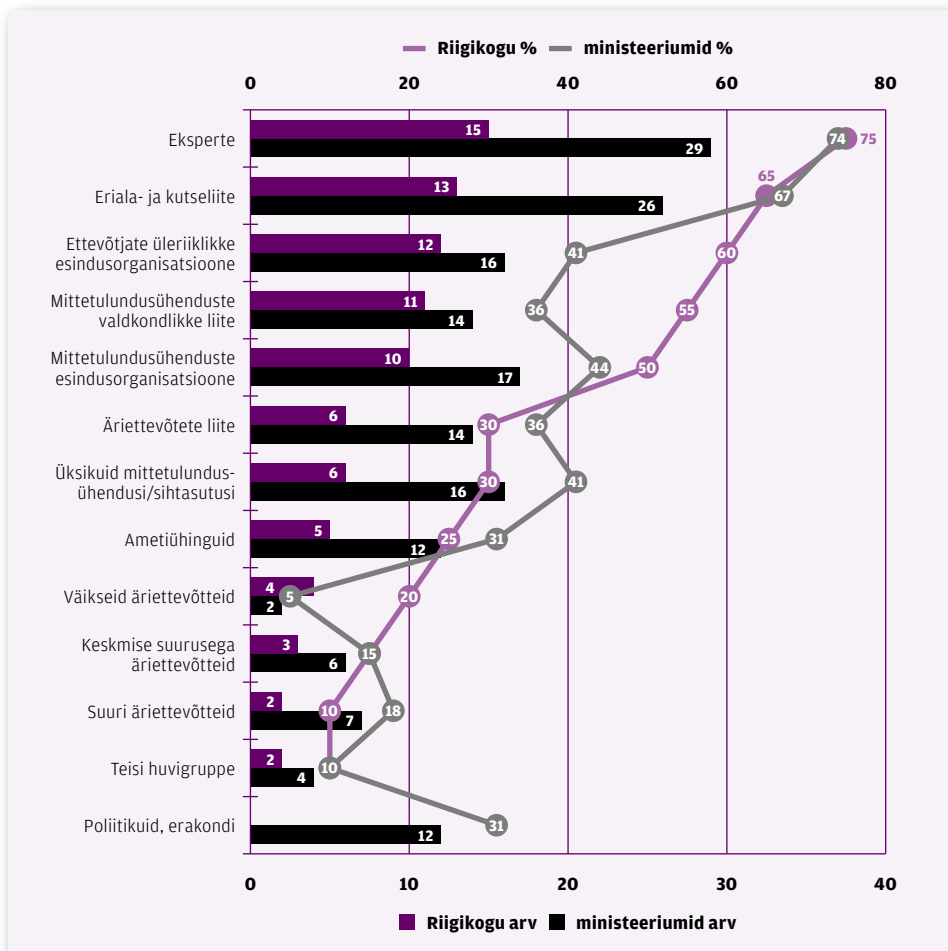
2/3 (61% (24)) ministeeriumite ametnikest ütlevad, et nende osakonnas ei ole sätestatud või väljakujunenud kriteeriume, keda kaasata ja keda kutsuda nõuandvatesse komisjonidesse või töögruppidesse väljastpoolt avalikku sektorit. 1/3 juhtudest on sellised kriteeriumid olemas. Lahtiste vastuste põhjal selgub veel, et kindlaid kriteeriume ei ole, võivad olla pigem väljakujunenud kindlad inimesed või ühendused. Loeb ka varasem kogemus, huvi olla kaasatud, konstruktiivsus ja professionaalsus.

See tähendab seda, et ametnikel on üsna suur voli kutsuda nõuandvatesse kogudesse, keda nad soovivad. Seega tuleks püüda vältida olukorda, kus alati kutsutakse samad huvirühmad või kutsutakse need, kellega oma vaated kõige rohkem kokku langevad jättes niimoodi mõne teise seisukoha esindajad algusest peale ja teadlikult üldse kaasatavate ringist välja.

Keda kaasatakse?

Nagu eespool nägime (vt ptk 1.2.4.3), tuleb kaasata neid huvirühmi, keda antud valdkond kõige otsesemalt puudutab või kaasamisel kaaluda, kelle teadmisi hinnatakse ja kelle teadmised võiksid kõige paremini kaasa aidata probleemide lahendamisele (nt väga spetsiifiliste valdkondade puhul ekspertide kaasamine). Eestis kaasavadki **Riigikogu** komisjonide ja fraktsioonide juhid ning **ministeeriumide** osakonnajuhatajad kõige sagedamini **eksperte** ning seejärel eriala- ja kutseliite. Teisi organisatsioone kaasatakse mõnevõrra vähem (vt joonis 3.12). Riigikogu komisjonide peamised koostööpartnerid hu-

Joonis 3.12. Kui tihti on Teie komisjonis/osakonnas seaduste, arengukavade jms dokumentide ettevalmistamisse kaasatud (alati + tihti %)?



virühmade seas on paari viimase aasta jooksul olnud väga erinevad – nii konkreetsed organisatsioonid kui ka üldnimetusena välja toodud huvirühmad (nt pensionäride ühingud, laste- ja pereühingud jne). Ettevõtjate ja majanduslike eesmärkidega esindusühendused on nimenudena sagedamini ja selgemini esindatud kui kultuuri, hariduse ja sotsiaalvaldkonnas tegutsevad mittetulundusühendused. Sotsiaalvaldkonnas domineerivad koostööpartnerite seas ametiühingud, puuetega inimeste organisatsioonid, pensionäride ühendused, üliõpilaste esindusorganisatsioonid jms. ning haridusvaldkonnast on nimetatud koostööd ülikoolidega. Professionaalse personaliga mittetulundusühendustega, kes ise jälgivad Riigikogus toimuvat ja teevad asjakohasel infol põhinevaid selgeid ettepanekuid, suheldakse regulaarsemalt, nad on olemas komisjoni juhtide ja nõunike 'aktiivmälus'. Teiste ühendustega, kelle parlamendi suunaline tegevus pole piisavalt süsteemne, võetakse ühendust vastavalt vajadusele.

Ministeeriumites arvestatakse kaasamisel, kui suurt ja selgelt piiritletud inimeste hulka huvirühm esindab ning kui aktiivne huvirühm ise on. Parema meelega kaasatakse erinevaid esindusorganisatsioone, kes esindavad erialasid ja valdkondi või ettevõtteid või mittetulundusorganisatsioone. Pooled ministeeriumite ametnikest ei ole kunagi või on harva kaasanud ettevõtjate esindusorganisatsioone (51% (20)), ehkki 41% on neid kaasanud tihti või alati. Sama on äriettevõtete liitude kaasamisega (51% (20) harva või mitte. Üksikuid ettevõtteid kaasatakse ka vähe (kõige tihemini kaasavad neid Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Rahandusministeerium). Mõneti huvitav on see, et kuigi ministeeriumite osakonnajuhatajate ankeetide vastustest võis järeldada, et ettevõtteid ja nende liite/esindajaid väga palju ei kaasata, on lahtistes vastustes hulgaliselt ära toodud näiteid tootjate ja ettevõtete liitudest, kellega koostööd tehakse ja keda kaasatakse. Siin võib olla põhjuseks ka see, et mitmeid valdkondlikke liite ei käsitleta alati ärihuve esindavate organisatsioonide esindajatena.

Mittetulundusühenduste (MTÜde) esindusorganisatsioonide ja valdkondlikke liitudega ning samuti üksikute MTÜ-dega suhtlevad tihti umbes pooled vastanutest. Sotsiaalministeerium kaasab ametiühinguid kõige enam. Poliitikute ja erakondade kaasamine ametnike seas väga levinud ei ole (kõige rohkem on neid kaasanud Sotsiaalministeerium). 85% (33) ministeeriumite osakonnajuhatajatest leiab, et nende valdkonnas leidub huvirühmasid, kes ise on näidanud üles huvi osaleda otsuste tegemise protsesses ning keda seetõttu ka kaasatakse.

Arvestades kõigi vastanute jaotust, on kõige aktiivsemalt kaasatud ja omal algatusel osalenud ettevõtjad ja ametiühingud – pooli nendest on kaasatud 6 või rohkema õigusakti väljatöötamise. Nii ministeeriumid kui ka Riigikogu kaasavad ametiühinguid (AÜ) ja ettevõtlushuvide esindajaid rohkem kui teisi katusorganisatsioone. Riigikogu puhul võib ametiühingute suurema kaasamise põhjuseks olla ka mitmete Riigikogu liikmete tihe seos nendega. Nagu eelnevalt mainitud on ametiühingutel ka kõige rohkem riigiga koostööd puudutavaid kokkuleppeid, see koostöö on olnud Eestis kõige pikem ja institutsionaliseeritum vorm kolmepoolsete läbirääkimiste raames.

Ekspertide kaasamine

Nagu eelnevalt selgus kaasavad Riigikogu ja ministeeriumid kõige sagedamini eksperte. Küsimustikus tõlgendati eksperti kui juristi, ülikooli teadlast jms, kuid vastustest selgub, et tihti peetakse ekspertide all silmas siiski mittetulundusühenduste esindajaid. Seega eksperdi mõiste on ebaselge.

Kaasamise polaarsus – huvirühmade kaasamine laiema konsensuse saavutamiseks ja nende seisukohtade saamiseks ning professionaalse sõltumatu ekspertiisi hankimine eelnõu

väljatöötamisel – panustab ebaselgusesse. Väikeriigis on paratamatult piiratud arv kompetentse, mistõttu kaasamise kaks tahku segunevad. Ka antud uuringu vastustes tuuakse huvirühmadega suhtlemise ühe põhjusena tihti välja ekspertarvamuste saamine, sest 'huvirühmad on palju erialaspetsialiste ja oskusteavet'. Mitmete huvirühmade arvates tuleks välja töötada ekspertarvamuse kui teenuse eest tasumise põhimõtted – juhtudel, kui huvirühm ise on huvitatud oma seisukohtade esitamisest riigile, siis selle eest tasu küsida ei saa, aga mitmete huvirühmade arvates peaks tasustama selliseid juhtumeid, kus organisatsioon nende põhitegevuse kõrvalt kaasatakse poliitikate kujundamise ja õigusaktide ettevalmistamise protsessidesse.

Huvirühmad osalevad õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises, et esindada oma liikmete huvisid ja mõjutada otsustusprotsesse sobivas suunas. Ekspertarvamus on aga riigi poolt tellitud ja enamasti tasustatud teemat/valdkonda käsitlev objektiivne analüüs ja mitte huvirühma kallutatud arvamus. Seega, huvirühmade ettepanekut, et ministriteeriumid või Riigikogu võiksid neile arvamuste ja ettepanekute esitamise eest ka tasuda, ei saa siiski tõsiselt arvestada, sest huvirühmade kaasamise eesmärk on teine ega saa tasustatavat ekspertiisi asendada. Huvirühmadelt tasulise ekspertiisi tellimine saab olla võimalik vaid siis, kui rõhutatakse objektiivsuse nõuet ning tellitakse sarnane analüüs mitme huvirühma käest, kuid see on juba oluliselt suurem töö kui ainult oma arvamuse avaldamine.

Kes on kaasanud ja kellele on huvirühmad ise ettepanekuid saanud?

Kõige aktiivsemate kaasajatena on huvirühmad ära märkinud suuremad **MTÜde esindusorganisatsioonid** (34% (46)). Korduvalt mainiti EMSLit, ETTK, EKTK, EOK, TALO, EAKL, EMÜ, Eesti Keskkonnaühenduste Koda. Tulenevalt küsitluses osalenud huvirühmade iseloomust on aktiivsemate kaasajatena mainitud Sotsiaalministeeriumi (28% (38)), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (24% (33)) ning Haridus- ja Teadusministeeriumi (22% (30)). Kõige passiivsemate kaasajatena on toodud esile aga Kaitseministeeriumi, Riigikantseleid ja Välisministeeriumi, mis on seotud nii nende organisatsioonide tegevuse eripäraga kui ka valimiga, kuhu olid hõlmatud huvisid esindavad organisatsioonid ja mitte nt ekspertid või väga kitsas valdkonnas tegutsevad organisatsioonid.

Huvirühmade arvates on Riigikogu olnud võrreldes ministeeriumitega passiivsem kaasaja, võrreldes aga Riigikogu sisemisi struktuure omavahel, peetakse komisjone aktiivsemateks kaasajateks (26% (35)) kui Riigikogu lihtliikmeid (12% (16)) ja fraktsioone (10% (13)). Huvirühmad hindavad enda osalemist ja suhtluse algatamist aktiivsemaks - 43% (58) mainib, et on edastanud ettepanekuid komisjonile, 32% (44) Riigikogu liikmele ning 18% (24) fraktsioonile. Komisjonidest on kaasajatena enim mainitud õiguskomisjoni (18), sotsiaalkomisjoni (10) ja rahanduskomisjoni (6); seevastu omaalgatuslikult on arvamus enim esitatud sotsiaalkomisjonile (20), kultuurikomisjonile (11) ja rahanduskomisjonile (10). Üldiselt ei saa öelda, et ükski fraktsioon oleks teistest oluliselt aktiivsem huvirühmade kaasaja.

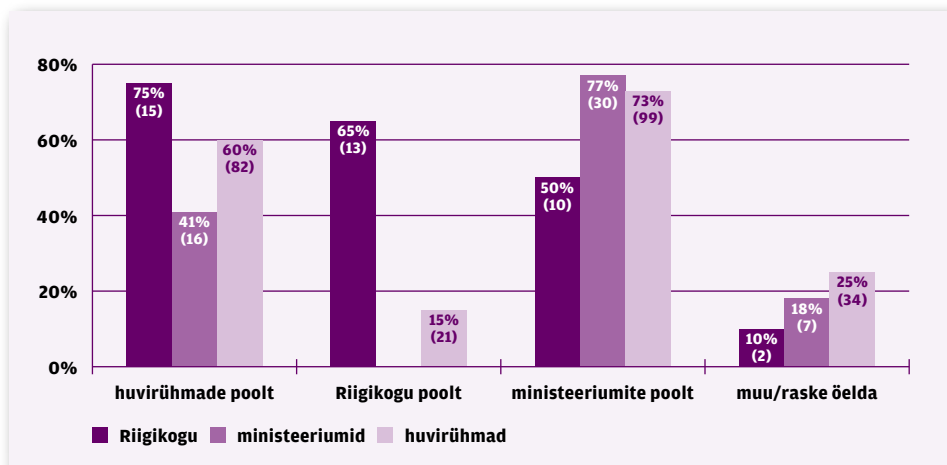
Kui võrrelda **huvirühmade omaalgatuslikku** tegevust, siis omaalgatuslikke ettepanekuid on edastatud kõige sagedamini Riigikogu komisjonidele (43% (58)) Sotsiaalministeeriumile (33% (45)) või Riigikogu liikmetele (32% (44)). Ministeeriumitest on Sotsiaalministeeriumi kõrval kõige enam ettepanekuid tehtud Rahandus- (30% (41)), Haridus- ja Teadus- (27% (37)), Majandus- ja Kommunikatsiooni- (25% (34)) ning viiendana Justiitsministeeriumile (23% (31)). Seega kui Rahandus- ja Justiitsministeerium kaasajatena silma ei paista, siis huvirühmad peavad neid olulisteks, kellele arvamus esitada. Nn muude institutsioonide puhul, kes on kaasanud või kellele on arvamus esitatud, mainitakse tihedamini õiguskantslerit, SA Kutsekoda ja Ühiskondliku Leppe SA.

Siin ilmneb vastuolu kaasamise eeldamise ja ise ettepanekute saatmise vahel - kõige sagedamini on ise ettepanekuid saadetud Riigikogu komisjonidele, aga samas eeldatakse nendelt kaasamist ja suhtlemise algatamist kõige vähem. Riigikogu kui huvirühmade kaasaja rolli nähakse suhteliselt passiivsena, ent arvatakse, et neile ettepanekute saatmine on väga tõhus. Ühelt poolt ilmselt seetõttu, et Riigikogu on viimane võimalus otsust mõjutada, iseäranis kui huvirühm on alles meedia kaudu eelnõust teada saanud. Teisalt, kuna meedia kajastab Riigikogus toimuvat meelsamini kui ühe töörühma tööd kusagil ministeeriumis, siis on huvirühmal võimalik enda olemasolu ja huvisid laiemale ringile teadvustada.

Kes peaks algatama suhtlemise?

Enamus **Riigikogu** komisjonide ning fraktsioonide juhte leiavad, et initsiatiiv peaks peamiselt tulenema huvirühmadelt. Samal ajal enamus nii **huvirühmade** kui **ministeeriumite** esindajaid leiavad, et peamine algatus ministeeriumite ja Riigikogu tasandil suhtlemiseks huvirühmadega õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel peaks ennekõike tulema ministeeriumite poolt, seejärel huvirühmade poolt ning üsna vähesed ministeeriumite ametnikud ning huvirühmade esindajad arvavad, et suhtlemise algatajaks peaks olema Riigikogu. Erinevalt organisatsioonide ja ministeeriumite arvamusest leiab siiski ka üsna arvukalt riigikogulasi, et just Riigikogu liikmete poolt peaks tulema algatus suhtlemiseks (vt joonis 3.13). Tõenäoliselt on huvirühmade algatuse eelistamine Riigikogu puhul siin küsimuses seotud paljudes parlamentides valdava arusaamaga sellest, et õigusloome alane info on Interneti kaudu kõigile kättesaadav, tasemel huvirühmad peaksid oma liikmeskonna huvide eest seismisel ise ennast kursis hoidma ning vajadusel Riigikogu poole pöörduma arvamuste ja ettepanekutega.

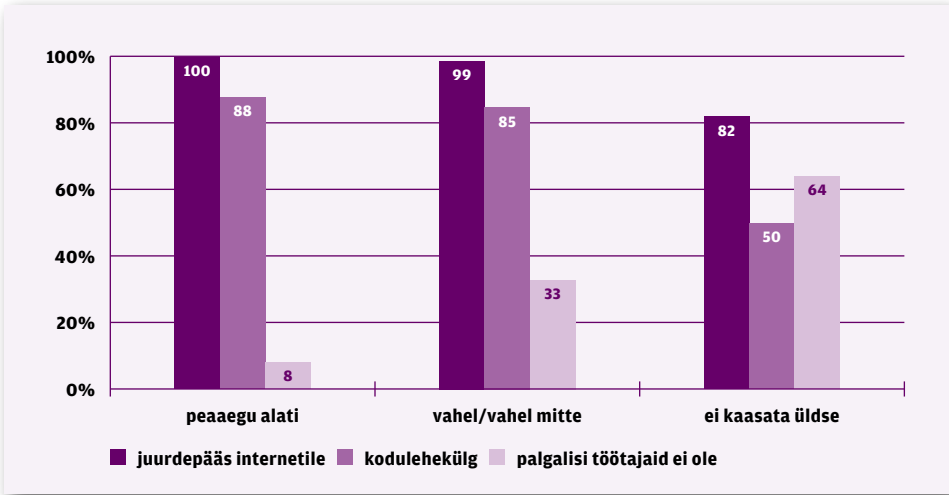
Joonis 3.13. Kelle poolt peaks tulema tavaliselt algatus suhtlemiseks ja õigusloome ning otsuste tegemise protsessides osalemiseks (valida kaks tähtsuse järjekorras)?



Huvirühmade arvamus kaasamise tiheduse kohta

Enamus organisatsioone, sh enamus vastanud ametiühingutest (81%), hindab oma kaasamist otsustetegemise protsessi ad hoc iseloomuga, st vahel kaasatakse ning vahel mitte (58% (79)); 25 organisatsiooni, sh veerand ettevõtlushuvisid esindavatest organisatsioonidest, hindab kaasamist tihedamini.

Joonis 3.14. Ressurse omavate huvirühmade kaasamine (kui tihti kaasatakse, %)



nidest, arvab, et neid kaasatakse peaaegu alati (18%) ja 22 organisatsiooni leiab, et neid pole üldse kaasatud (16%). Võttes arvesse ka organisatsioonide omal algatusel ettepanekute saatmise, saame öelda, et vastanud organisatsioonidest 83% (113) on osalenud õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamises.

Kokku 82% katusorganisatsioonidest ütlevad, et neid on kaasatud. Seda on siiski suhteliselt vähe võttes arvesse, et käesolevas uuringus osalesid ainult katusorganisatsioonid, kes kõik ise esindavad oma liikmesorganisatsioone ja mitte väikse liikmeskonnaga üksikud MTÜd. Seega ei ole peaaegu 1/5 uuringus osalenud esindusorganisatsioonidest siiani kunagi kaasatud olnud.

Need organisatsioonid, keda ei ole kaasatud ja kes pole ise osalenud, omavad kehvemat ligipääsu internetile, vaid pooltel on kodulehekülj ning enamasti palgalisi töötajaid neil ei ole (vt. joonis 3.14). Seega pärsvad kaasamisaktiivsust nii internetivõimaluste vähesus kui palgaliste töötajate puudumine, st üldiste ressursside vähesus. Neid, keda kaasatakse peaaegu alati, võib leida kõige enam organisatsioonide hulgast, kes on asutatud enne 1998. aastat. Neid, keda üldse ei kaasata, aga kõige enam hiljuti asutatud organisatsiooni- de hulgast, mis selgitab väljakujunenud koostöösuhete olulisust kaasamise algatamisel.

Enamus vastanud organisatsioonidest on osalenud õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel ministriumite või Riigikogu tasandil peamiselt oma tegevusvaldkonnas (65% (89)). 17% (23) vastanutest on endi sõnul osalenud nii oma kui ka muudes tegevusvaldkondades. Uuringule vastas ka 20 organisatsiooni (15%), kes ei ole senini üldse osalenud. Osalemine ka muudes tegevusvaldkondades näitab organisatsiooni laiemat haaret ühiskonna asjades kaasarääkimisel ning on Eesti organisatsioonide puhul peamiselt seotud oma peamise tegevusvaldkonna laiema poliitikaga.

Pärast 1999 asutatud organisatsioonid kalduvad osalema õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel pigem organisatsiooni kitsas tegevusvaldkonnas. Enne 1988 aastat asutatud organisatsioonid seevastu on sageli kaasatud ka küsimustes, mis jäävad väljapoole organisatsiooni tegevusvaldkonda.

3.2.4. Kaasamise vormid ja vahendid

Info ja materjalide edastamine huvirühmadele

Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhid kasutavad kõige enam info edastamiseks 'e-kirja koos dokumentidega konkreetsetele huvirühmadele' (85% (17)), aga ka kirja saatmist huvirühmadele posti teel (50% (10)) ning e-kirja saatmist infolistidesse (45% (9)). Seda täiendab nii e-kirjades kui kirjades viitamine Riigikogu veebilehele, kus asuvad arutelu all olevate dokumentide täistekstid (30% (6)). Vabades vastustes on märku antud, et sageli kasutatakse info edastuseks ka telefonivestlusi. Küsimustevahelisi seoseid uurides torkab silma, et enam kui kahe aastase Riigikogu staažiga vastajad kasutavad veidi rohkem kirja saatmist. Alla 2 aasta staažiga Riigikogu liikmed kasutavad infoedastamiseks rohkem avatud e-liste, pikema staažiga olijad viitavad aga rohkem Riigikogu kodulehekülje võimalustele.

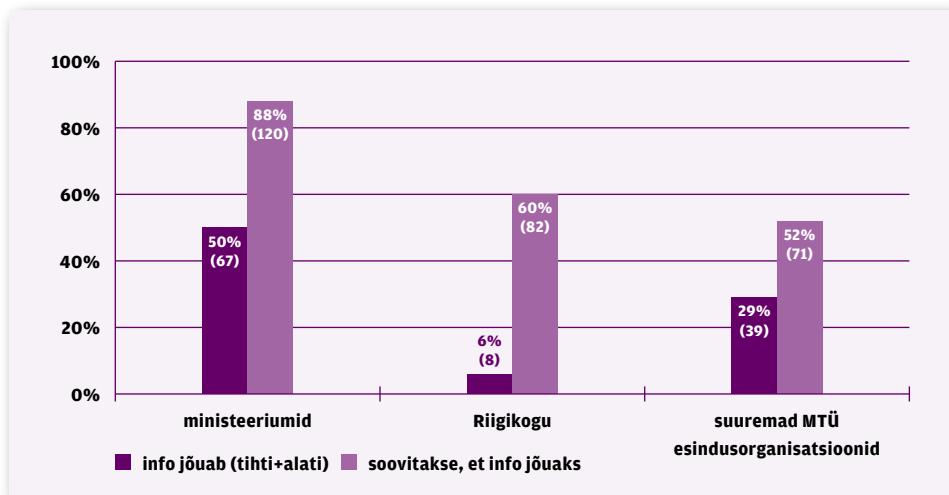
Ministeeriumite lõikes kasutatakse enamuse vastanute sõnul nende osakonnas info ja materjalide edastamiseks e-kirjade saatmist konkreetsetele huvirühmadele (92% (36)) ning veidi alla poolte vastanutest saadavad info tavalise kirjaga (49% (19)). Veidi üle poolte (54% (21)) kasutavad info ja materjalide edastamiseks võimalust saata need e-kirjaga infolistidesse. Väga tihti pannakse info ja materjalid üles ministeeriumi Interneti kodulehekülgedele (85% (33)), kuid teavitamist selle kohta, et info koduleheküljel väljas on, enamasti ei kasutata (e-kirja teel teavitavad sellest tihti või alati 51% (20) vastanutest ja tavalise kirja teel teevad seda tihti vaid 15% (6) vastanutest). Meedia kaudu info edastamise võimalust kasutavad tihti või alati 51% (20) vastanutest. Samuti kasutatakse info edastamiseks nõuandvaid kogusid, mille liikmed info omakorda edasi viivad, samuti briifinguid mittetulundussektorile institutsioonide ja VV konverentsi kohta. Mainitud on ka suulist suhtlemist – telefoni teel ja kohtumisi.

Seega võib öelda, et kuigi ministeeriumite kodulehtedele pannakse küll väga tihti info ja materjalid välja, siis teadasaamine, et seal info on, on suuresti huvirühmade enda aktiivsuse ülesanne. Eeldatakse, et huvirühmad leiavad ise selle info ja ministeeriumid on sellega altpoolt kõik teinud. Samuti eeldavad peaaegu kõik ametnikud, et osalemine toimub siiski elektrooniliselt (või vähemalt info kättesaamine), sest info kas saadetakse e-kirjadena (mis eeldab ka elektroonilist vastamist ja seega e-osalemist) või pannakse välja kodulehtedele, mis samuti eeldab vähemalt võimalusi ja oskusi sealt info üles leida, isegi kui vastata ja kommenteerida on võimalik ka teisi vahendeid kasutades. 85% ametnike hinnangul on enamasti võimalik leida info ja materjalid ministeeriumite kodulehekülgedelt, kuid tegelikkuses see alati nii lihtne ei ole, sest isegi, kui info on võimalik leida, siis kaasamiseks ei ole see veel piisav (vt ptk 3.1.4). Samuti kui 92% osakondadest kasutab info edastamiseks e-kirjade saatmist, siis jätab see mingi osa huvirühmi kaasamisest kõrvale, sest neil puuduvad võimalused või oskused elektrooniliselt osaleda (nn digitaalse lõhe probleem).

Huvirühmade ligipääs kaasamise infole

Huvirühmade saavad rohkem infot otse ministeeriumitelt kui läbi suuremate katusorganisatsioonide või Riigikogust (vt joonis 3.15). Ametiühingud on endi sõnul saanud tihedamini infot MTÜdelt võrreldes teistega (AÜd 56%, võrreldes ettevõtjatega (26%), kutseühingutega (30%) ja üleriigiliste esindusorganisatsioonidega (35%)), mida võib seostada suhteliselt ühtse katusorganisatsiooni tõhusa tegevusega. Huvirühmade endi arvates on aga info kättesaamine enamasti juhuslik ja sageli osaline, informatsioon jõuab enamasti ka hilises staadiumis, kui eenõu töövariant on valmis ametlikuks kooskõlastamiseks ehk siis tekitatakse näiline kaasamine.

Joonis 3.15. Kelle kaudu jõuab info huvirühmade ni?



Info saamise peamised allikad langevad huvirühmade hinnangu järgi ka kokku nende allikatega, kust **soovitakse** infot saada, sest kõige enam organisatsioonid ütlevad, et nad sooviksid infot saada ministeeriumitelt ja Riigikogust (oluliselt rohkem kui praegu). Suuremaid MTÜde esindusorganisatsioone väärtustatakse infoallikana vähem. Täna esitatakse suurematele mittetulundusühenduste esindusorganisatsioonidele vaid 1/5 arvamustest (21% (29)) ning domineerib soov saada infot otse ministeeriumitelt. Kui suuremad esindusorganisatsioonid soovivad oma tähtsust tõsta, tuleb neil oluliselt suurendada enda usaldusväärsust arvamuste esindaja ja vahendajana – st et organisatsiooni sisene info liikumine ja info arvestamine on äärmiselt olulised, et suuremad MTÜd saaksid olla arvestatavad partnerid riigile ja väiksematele huvide esindavatele organisatsioonidele.

Milliseid materjale ja kui sageli saadetakse?

Riigikogu komisjonide juhtide vastustest selgub, et komisjonid saadavad huvirühmadele kõige sagedamini materjale koos kutsega kokkusaamiseks (70% (14)), seaduseelnõusid koos seletuskirjaga (65% (13)) aga ka seaduseelnõusid, arengukavasid vms koos konkreetsete küsimustega (50% (10)). Seega saadetakse enamasti samu materjale, mida huvirühmad ka eelistavad saada. Arusaadavatel põhjustel saadavad Riigikogu komisjonid suhteliselt vähe eelinfot plaanitavate eelnõude kohta (tihti 25% (5), harva 30% (6)), seda teevad enamasti ministeeriumid/valitsus või poliitilised fraktsioonid; samuti õigusaktidega seotud mõjude hindamisi (tihti/alati 30% (5), harva 30% (6)), uuringuid ja raporteid (tihti 10% (2), harva 30% (6)), sest analüüside tulemused on (peaks olema) seaduseelnõu seletuskirjas ja parlamentaarsete raportite traditsioon on Eestis alles kujunemas. Vabade vastuste real antud selgitustest näeme, et kõik X Riigikogu komisjonid ei ole kasutanud Riigikogu kodukorra seadusega sätestatud riiklikult tähtsa küsimuse arutelu (pole vajadust olnud).

Ministeeriumite osakonnajuhatajate hinnangul saadetakse huvirühmadele kõige sagedamini määruse eelnõusid (67% (26)), kooskõlastusfaasis olevate seaduseelnõude tekste (64% (25)) ja nendega koos ka eelnõu seletuskirju (67% (26)). Samuti saadetakse eelnõuga tihti kaasa täpsustavaid küsimusi (62% (24)) ja koos saadetakse dokumentide ja materjalidega tehakse üsna tihti ka ettepanek koostamiseks (62% (24)). Kõige tihemini

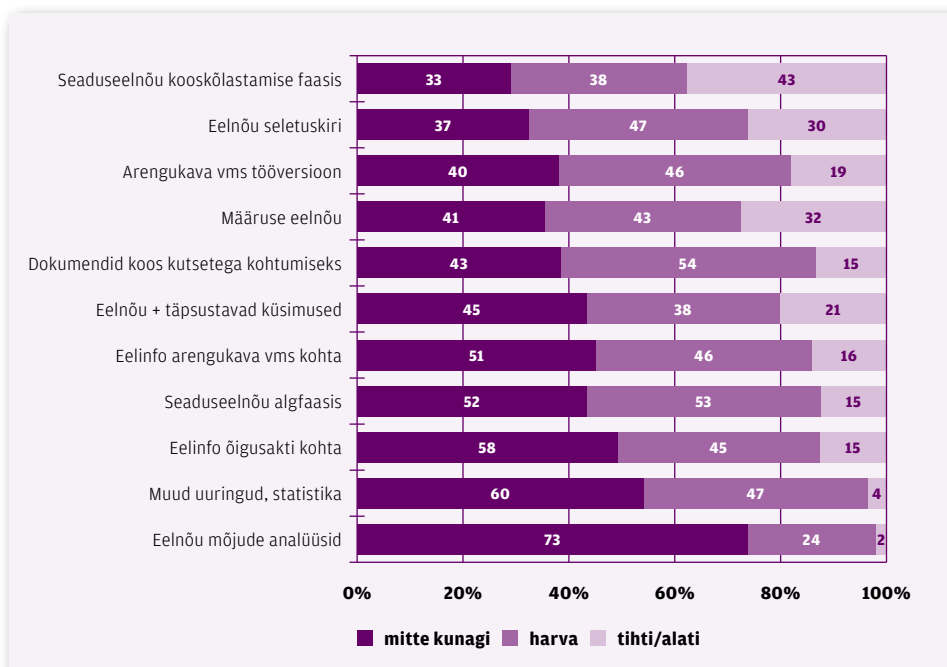
teevad ettepanekuid kohtumisteks Kultuuri- ja Sotsiaalministeerium. Vähem on näiteid, kus huvirühmadele saadetakse eelinfot alles plaanitava õigusakti (31% (12) vastanutest ütlevad, et nad teevad seda harva või mitte kunagi ning 38% (15) teevad seda tihti või alati), arengukava vms kohta või seaduseelnõu algstaadiumis töoversioon (26% (10) vastanutest ütlevad, et nad teevad seda harva või mitte kunagi ning 51% (20) teevad seda tihti või alati. Kõige tihemini saadavad ametnike arvates töoversiooni Kultuuri-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Sise- ja Sotsiaalministeerium. Vaid 28% (11) vastanutest saadavad tihti või alati eelnõuga kaasa ka selle aluseks olevad mõjude analüüsid.

Vähem aega töötanud ametnikud on varmamad infot varasemas staadiumis välja andma ja varasemas staadiumis kaasama ning lisama ka muid dokumente (mõjuanalüüse, uurin- guid jms) kaasamisel.

Seega võib öelda, et **materjale tegelikult saadetakse laiali üsna tihti, kuid suhteliselt harva saadetakse dokumendid kommenteerimiseks välja nende väljatöötamise varases staadiumis**. Arusaadav on, et ei taheta saata veel eelnõusid, kui nad ei ole kaugeltki lõplikus vormis, kuid see vähendab oluliselt huvirühmade võimalusi juba väga varases staadiumis poliitikate kujundamist mõjutada. Arvamust saab avaldada juba mingil kujul valmis teksti kohta. Väga positiivne on aga see, et eelnõudega pannakse kaasa täpsustavaid küsimusi ja seletuskirju või tehakse ettepanek kohtumiseks. Ka mõjude analüüside lisamist võiks tihemini kasutada. Lisaks väljapakututele korraldatakse ka veel läbiviidud uuringute tulemusi tutvustavaid pressikonverentse.

Huvirühmad eelistavad saada eelnõu täistekstid koos täpsustavate küsimustega (37%) ning eelnõud koos seletuskirjaga, kus sisaldub ka mõjude analüüs (29%). Tege-

Joonis 3.16. Kui sageli saate ministeeriumitelt ja Riigikogult järgnevaid materjale (vastanute arvu järgi)?



liikkuses saavad huvirühmad enda hinnangul kõige tihemini seaduseelnõu või määruse teksti, mille juurde enamustel juhtudel lisatud ka seletuskiri, selle kooskõlastamise faasis (joonis 3.16). Võrreldes saatmisesagedust seletuskirjade ja mõjude analüüside vahel, väidavad katusorganisatsioonid, et mõjuanalüüse ei saa nad 'mitte kunagi' või saavad 'harva', samas kui seletuskirju, milles nõuete kohaselt peaks sisalduma ka mõjuanalüüs, saadakse tihedamini (hinnangute 'harva' ja 'tihti' esinemissagedus võrreldes mõjuanalüüsidega vastavalt 2 ja 15 korda suurem). Sellest võib järeldada, et mõjuanalüüse kas ei tajuta seletuskirja osana või on seletuskirjade kvaliteet selline, kus mõjuanalüüse praktiliselt ei olegi või tõlgendatakse mõjuanalüüside sisu erinevalt.

Vastuolu ilmneb küsimuse puhul, kas huvirühmad saavad koos kommenteerimiseks saadetud eelnõuga ka täpsustavaid küsimusi. Vastanud organisatsioonide hinnangul saavad nad täna enamasti 'harva' või ei saa 'mitte kunagi', (61 % eelnõu ja seda täpsustavaid küsimusi ning vaid 15% organisatsioonidest väitis, et nad saavad sellises vormis infot tihti või alati (joonis 3.17)), samal ajal kui see on kõige olulisemal kohal info saamise vormidest, mil viisil huvirühmad sooviksid infot saada. Üle poolte (62%) ministeeriumite ametnikest ja pooled (50%) Riigikogu esindajad väidavad aga, et nad saavad huvirühmadele tihti eelnõude kohta täpsustavaid küsimusi.

Kaasamiseks kasutatavad vahendid

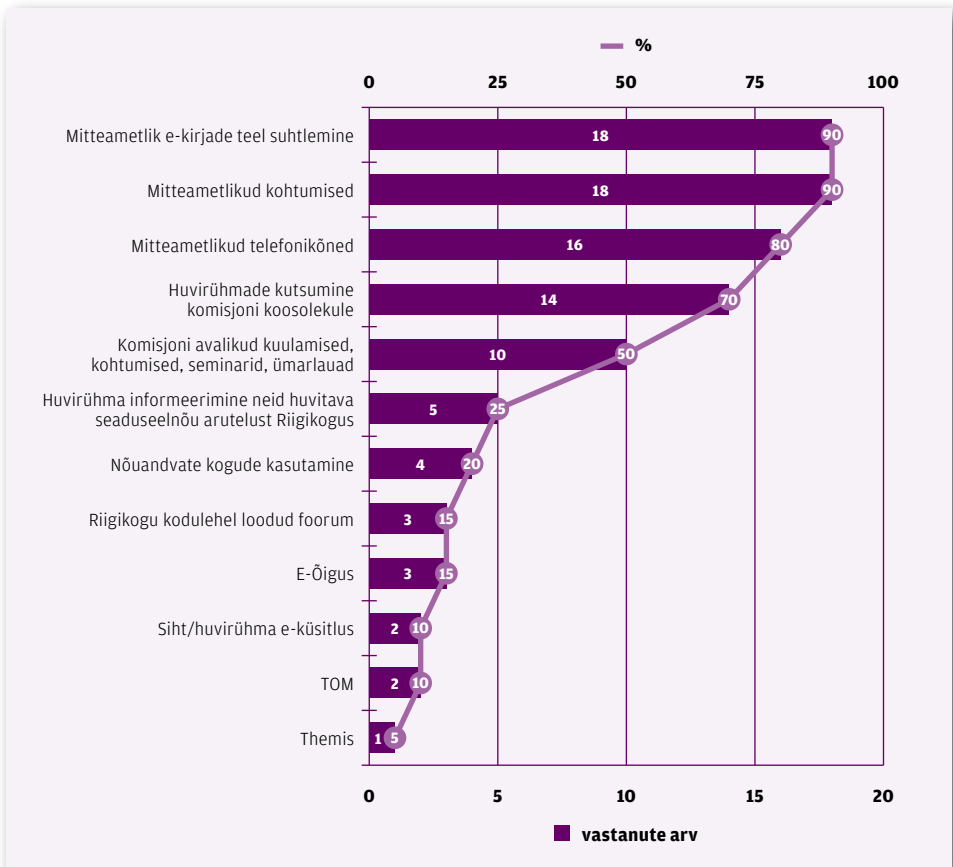
Nagu on näha jooniselt 3.17 kasutavad **Riigikogu** komisjonid ja fraktsioonid pigem **mitteametlikke** kanaleid – kohtumisi (90% (18)), e-kirjade teel suhtlemist (90% (18)) ja telefonikõnesid (80% (16)). Võrreldes ministeeriumi ametnikega on oluliselt tagasihoidlikum ka e-õiguse ja Riigikogu kodulehel loodud arvamustevaheliste võimaluste kasutamine. Küsimustevahelistest seostest nähtub tendents, et need Riigikogu üksuste juhid, kes suhtlevad rohkem mitteformaalselt, annavad tavaliselt huvirühmadele ka veidi rohkem aega arvamuste esitamiseks.

Sageli erinevad suhtlemisviisid täiendavad üksteist, aga kokkuvõttes võib tõdeda, et Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhid suhtlevad enamasti enne eelnõu menetluse andmist huvirühmadega mitteametlikult ja koguvad nii oma otsuste ettevalmistamiseks vajalikku infot. Mitteametlase suhtlemise eelistamise üheks põhjuseks parlamentides võib pidada ka erinevate huvirühmade sidemeid mitmete poliitiliste erakondade ning liikumistega.

Need Riigikogu komisjonide ning fraktsioonide juhid, kes kasutavad huvirühmadega suhtlemiseks ning nende kaasamiseks tihti mitteametlikus laadis e-kirju, on sagedamini veendunud, et suhtlemise algatus peaks tulema kas huvirühmade poolt (nii arvab 13-st 7). Selle tulemuse põhjal võiks arvata, et huvirühmade esindajatel on kõige mõistlikum kontakti võtmiseks saata Riigikogu komisjoni esimehele ja/või aseesimehele e-kiri. Praktikas on Riigikogu liikmete e-posti aadresside massilise ülekasutuse ja palgaliste personaal-nõunike puudumise tõttu on nende e-postkastides pärast pikemaid väliskomandeeringuid või istungitevabasid nädalaid kümneid või isegi sadu vastamata e-kirju. Kuigi tabelist võib jääda mulje, et suur osa kaasamisotsuseid on tehtud pärast huvirühmadelt saadud e-kirju, on mõistlik saata e-kirja koopia oma ettepanekutega ka komisjoni nõunikule ja täiendav e-kirja saatmisele eelnev või järgnev ühelistamine ei tule ka enamasti kahjuks.

Mitteametlik ja ametlik infovahetus on sageli üksteisele järgnevad, sest tihti on mitteametlase laadi telefonikõne või e-kiri Riigikogu komisjoni juhile vajalik järgneva kaasamise vormide ning ajagraafiku täpsustamiseks ja nagu uuringust selgus, annavad need Riigikogu üksuste juhid reeglina huvirühmadele rohkem ettepanekute tegemiseks aega, kes kasutavad kommunikatsioonis rohkem mitteformaalseid kanaleid.

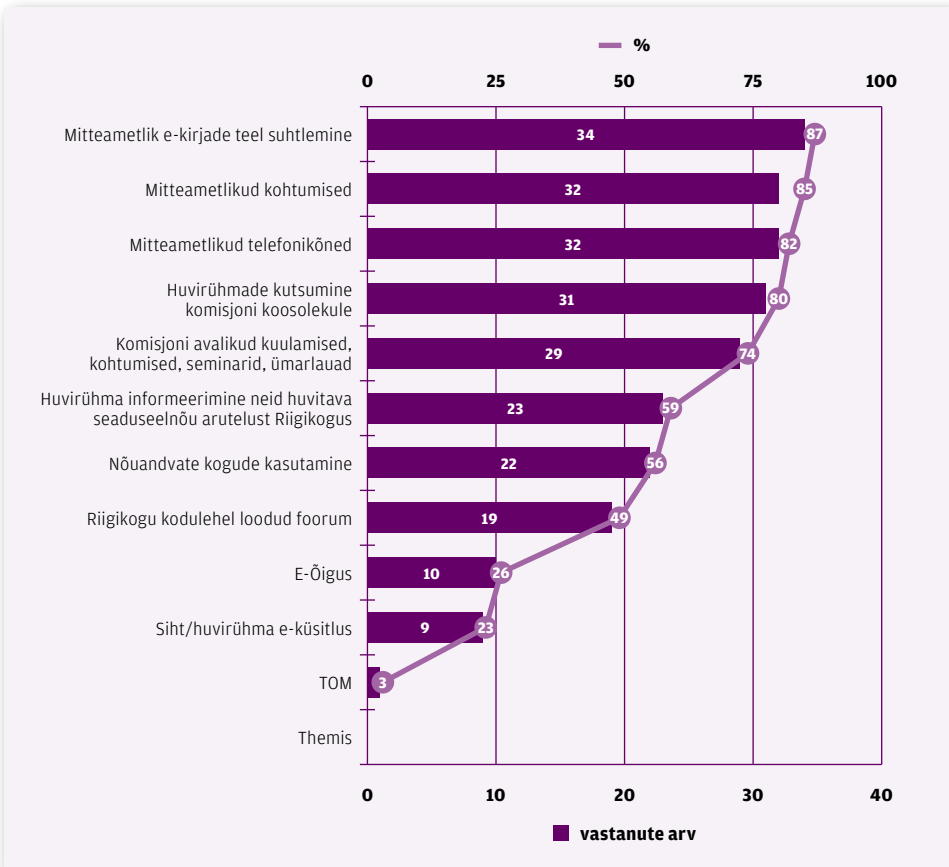
Joonis 3.17. Kui tihti kasutatakse Teie komisjonis/fraktsioonis kaasamiseks järgmised kanaleid (tihti + alati)?



Ministeeriumite osakonnajuhatajate vastusest selgub, et saranselt Riigikoguga on ka ministeeriumites kaasamise puhul suure tähtsusega **mitteametlike kanalite** kasutamine (joonis 3.18). Tihti või alati kasutavad 87% ametnikest kaasamisel mitteametlikku e-kirjade teel suhtlemist (nii listid kui otse kirjad kui e-kirjad korraka kõigile osalistele), 85% osakondadest mitteametlikke telefonikõnesid ja 79% mitteametlikke kohtumisi. 2-5 a ja 5-10 a töötanud osakonna juhatajad kasutavad teistest oluliselt tihemini mitteametlikke konsulteerimise vahendeid. Suur roll kaasamise korraldamisel ministeeriumites on komisjonidel ja töögruppidel, mida kasutavad 82% osakondadest tihti või alati. Kultuuriministeerium kasutab kõige enam ministeeriumi juures tegutsevaid nõukogusid, kuhu on kaasatud eksperdid, ühenduste esindajad (kogusid kasutatakse ka õigusloome, programide jms ettevalmistamisel).

Elektrooniliste foorumite kasutamine kaasamisel ei ole eriti levinud kanal ja avalikule foorumile osakonnad oma infot ja materjale eriti tihti välja ei pane (pigem küsivad ise otse konkreetsete huvirühmade käest arvamusi ja seisukohti). Elektrooniliste foorumite kasutamine on erinev – nt E-õigus kasutavad 56% vastanutest tihti või alati kaasamiseks, kui samal ajal elektroonilise kaasamise portaale TOM ja Themis kasutatakse üliharva. Seega täidetakse informeerimise, ent mitte konsulteerimise ja osaluse funktsioone kaasamisel.

Joonis 3.18. Kui tihti kasutatakse Teie osakonnas kaasamiseks järgmiste kanaliteid (tihti+alati)?

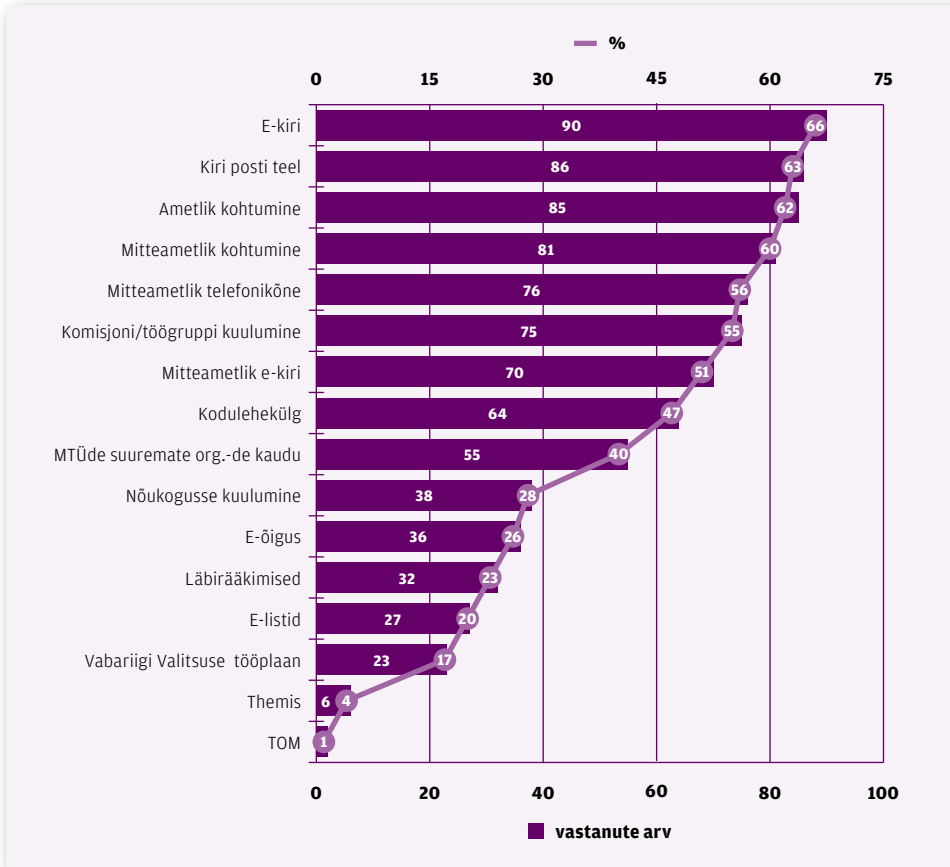


Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi väga palju kasutatakse nõuandvate töögruppide ja komisjonide moodustamist, on olulisel kohal siiski mitteametlik suhtlemine huvirühmadega. Nagu eespool selgus, on kaasamine pigem väljakujunenud tava kui seaduse või eeskirja järgi kohustuslik tegevus ning tava ongi välja kujunenud otsesuhete kasutamisele. Selline suhtlus aga võib olla ka ohtlik, sest mitteametlik kaasamine on suhteliselt läbipaistmatu protseduur, kus mõnedel huvirühmadel võib olla otsustele väga suur ja pikaajaline mõju.

Huvirühmad peavad endi jaoks **sobivaimateks** info saamise kanaliteks ja osalemise vormideks e-maili (67% (91)), kohtumisi, arutelusid, seminare ja ümarlaudu (45% (61)) ning osalemist nõukogudes, komisjonides või töögruppides (43% (58)). Tagasihoidlik on siinkohal e-foorumite ja -andmebaaside sobivus ja mitteametlike kanalite eraldi väljatoomine. Need vähesed huvirühmad, kes on maininud e-õigust toonitavad, et see on küll 'väga tore asi', ent keeruline ja mahukas kasutada ning organisatsioonid ei jõua jälgida, millal info eelnõude kohta sinna lisatakse. See kinnitab ka e-vahendite analüüsi tulemusi ja soovitusi, mille järgselt võiks kaaluda huvirühmade tarbeks valdkonnapõhiste infolistide sisseviimist (vt ptk 3.1.3).

Kõige olulisemateks info- ja osaluskanaliteks, mida hetkel kasutatakse, on huvirühmadele info ministeeriumite e-kirjade kaudu (66%), ministeeriumite kirjad posti teel (63%) ja info ametnike kohtumiste, arutelude, seminaride ja ümarlaudade kaudu (62%)

Joonis 3.19. Ministeeriumite poolt kasutatud vahendid (huvirühmade nägemus)

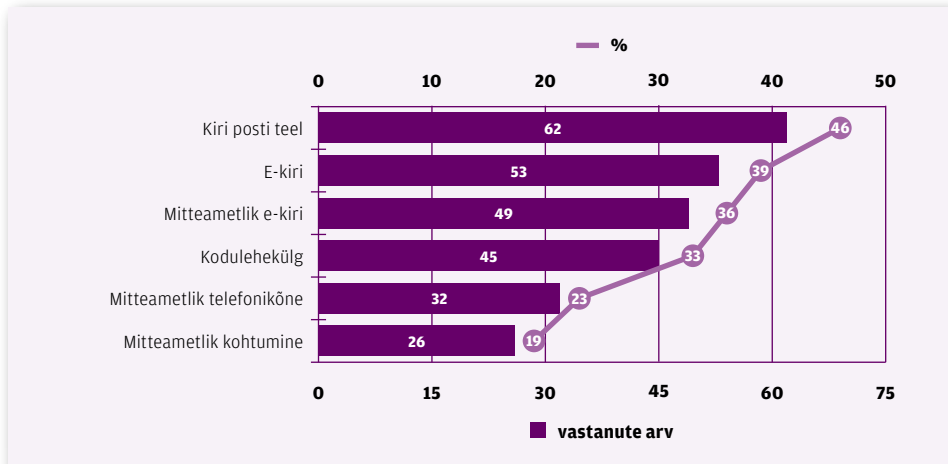


(joonis 3.19). Head info saamise võimalust – e-õigust ja Vabariigi Valitsuse tööplaani – kasutab vastavalt vaid 36 ja 23 vastanud organisatsiooni (26%; 17%). Kasutajate hulgas on proportsionaalselt enam ettevõtlushuviseid esindavaid organisatsioone ja ametiühinguid. Väga tagasihoidlik roll on siinkohal aga portaalidel TOM ja Themis. Juhul kui üldse saadakse infot „mujalt”, siis peamiselt on need teised sarnased organisatsioonid – erialaorganisatsioonid, huviseid esindavad MTÜd jne. 55 organisatsiooni (40%) on maininud info saamist läbi suuremate katusorganisatsioonide, kellest sagedamini on mainitud EMSL, EOK, TALO, EAKL, EPKK (Põllumajandus-Kaubanduskoda), ETTK, EKTK.

Ministeeriumite ja Riigikogu võrdlusest ilmneb, et huvirühmade arvates on mitteametlike kanalite osatähtsus Riigikogu puhul tunduvalt suurem – info- ja osalusvõimaluste juures on nn esikolmikus mitteametlikud kohtumised ja kõned ning Riigikogu kodulehekülg. Ministeeriumid kasutavad huvirühmade arvates eelisjärjekorras ametlikke kanaleid (vt joonis 3.19), kuid Riigikogu kasutab huvirühmade arvates vastupidiselt ministeeriumitele peamiselt mitteametlike vahendeid (vt joonis 3.20).

Analüüsides organisatsioonide tüübi järgi, on ettevõtted ja ametiühingud saanud võrreldes teiste organisatsioonidega enam ministeeriumite kirju ja e-kirju ning ametiühingud on kõige aktiivsemad ministeeriumite kodulehekülgedele kasutajad. Seejuures ministeeriu-

Joonis 3.20. Riigikogu poolt kasutatud vahendid (huvirühmade nägemus)



mite kodulehed on ametiühingute jaoks olulisemaks infoallikaks kui Riigikogu kodulehekül. Võrreldes teistega leiavad ettevõtted veidi enam Riigikogu kodulehelt olulist infot. Nõukogudesse kuuluvus on just üleriigiliste jaoks olulise info- ja osalusstaatusega ning üsna sarnaselt tajuvad seda ka ministeeriumite ametnikud, nagu eelnevalt selgus, kes leiavad, et nõukogudesse kuuluvad huvirühmad peaksid infot omakorda laiali levitama. Osapoolte läbirääkimistel domineerivad ettevõtted ja ametiühingud. Ametiühingud saavad teistest veidi enam infot läbi isiklike kontaktide ministeeriumis (keskmine 51%; neil 69%). Ametiühingute jaoks on ka Riigikogu mitteametlikud kohtumised (keskmine 46%, a/ü 81%), telefonikõned (keskmine 39%; a/ü 56%) ja e-kirjad (keskmine 33%; a/ü 56%) olulisemad infokanalid võrreldes teiste organisatsioonidega. Suurematel katusorganisatsioonidest saavad enam infot ka ametiühingud, mis viitab selgelt TALO ja EAKL tugevale pikaajalisele rollile ja väljakujunenud suhtlusele.

Huvirühmad kasutavad omaalgatuslikult info ja arvamuste esitamiseks kõige sagedamini kirja saatmist posti teel, veidi harvem e-kirju ning osalemist nõukogudes, komisjonides ja töögruppides. Võrreldes ametlike ja mitteametlike kanaleid, domineerivad ametlikud kohtumised mitteametlike kohtumiste ees, seejuures kohtumise tasandil ei ole vahet. Mitteametlikult kohtutakse enam Riigikogu liikme ja ministeeriumi osakonna või talituse ametnikuga võrrelduna ministri, ministeeriumi kantsleri või asekancleriga.

Mitmed keskkonnaga seotud huvirühmad on toonud välja, et keskkonnaküsimustes kasutatakse avatud menetluses ettenähtud avalikku arutelu omaalgatuslike seisukohtade esitamiseks. Strateegiad jm arengudokumendid, millele on tehtud keskkonnamõtjude hindamine, läbivad ka avatud menetluse staadiumi.

Millistel juhtudel milliseid kaasamise vorme ja vahendeid kasutatakse?

Riigikogu komisjonide ametlikku konsulteerimist käsitlevad vastused võib jagada märksõnade ning konteksti alusel tinglikult kahte gruppi:

- Laiemat kõlapinda ja mõju omavad eelnõud, arengukavad vms, mis on sotsiaalselt tundliku iseloomuga ning kätkevad endas vastuolulisi huve. Seda eriti juhtudel, kui Riigikogu komisjoni liikmed leiavad, et eelnõu väljatöötamisel ei ole mõne huvigrupi esindajaid ära kuulatud, aga tegemist on väga olulise, nende elu mõjutava küsimusega.

- Olukord, kus nt seaduseelnõu esitaja (reeglina Valitsuse) poolt on mitmed küsimused jäetud reguleerimata või on vastuolulised ja tekib vajadus kutsuda komisjoni istungile vastava MTÜ või kutseühenduse esindajad. Samuti kui on vaja saada täiendavat informatsiooni otseselt allikalt ning küsimus on mitmetahuline ning ühele otsusele võib järgneda teiste lahenduste muutmise vajadus.

Mitteametlik konsulteerimise kasutamisel on Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhid välja toonud mitmeid **põhjusi**, nt vajadust mõista, kus huvirühmade lobby tegelikud tagamaad võivad olla ja tihti rõhutatakse, et 'poliitiku kohus ongi olla avatud ja kuulata ära arvamused ja püüda ka ise saada selgust nendelt, keda asi otseselt puudutab. Mitteformaalselt saab peaaegu alati informatsiooni, mida on saada keerulisem ametlikel istungitel ja see aitab langetada tasakaalustatud otsuseid'. Mitteametliku suhtlemise põhjustena on välja toodud ka olukordi, kui on väga kiire või lahendamist vajavad üksikud detailküsimused. Samas leidub ka Riigikogu esindajaid, kelle arvates peab 'igast konsulteerimisest 'jalg' maha jääma ja iga huvirühm peab suutma oma argumendid sõnastada ja komisjonile arusaadavalt selgitada'.

Töörühma kokkukutsumist, ümarlaua või seminari korraldamist või nendest osa võtmist, kohtumiste määramist kasutatakse Riigikogus peamiselt siis, kui on kerkinud laiemat elanikkonna ringi puudutavad keerulised küsimused, mis vajavad süvaanalüüsi ning tekitavad palju eriarvamusi. Samuti on toodud põhjuseks olukorda, kus mõni seaduseelnõu vajab suuremat übertegemist või kui komisjon otsustab ise eelnõu algatada.

Riigikogu kodukorra võimalused pakuvad huvirühmade süsteemsema kaasamise aruteluks veel mitmeid seni ammendamata võimalusi – nt vastavate Riigikogu komisjonide avalikud kuulamised avalikkust ning kodanikeühendusi puudutavate seaduste rakendamise küsimustes, et koguda ka infot võimalike seadusemuudatuste vajaduse kohta. Riigikogu kodukorra seaduses on olemas ka komisjoniraportite süsteemi käivitamise võimalus. Kui õigusloome tempo väheneb, siis oleks aeg see traditsioon käivitada - st hinnata olemasolevate kehtivate seaduste või riiklike programmide mõjusid ex post, sh koostöös nende sihtrühmade esindajatega, kelle huvisid seadusandja püüdis arvestada ja kes antud seaduse rakendusalas hetkel elavad. Õiguslikus raamistikus on maailma mastaabis uniikaalne EKAK arutelu, mis toimub 2004.a esimest korda ja seejärel hakkab toimuma iga kahe aasta tagant ning mis on väga hea võimalus kaasamist nii üldisemas plaanis kui ka Riigikogu tegevuse põhjal hinnata.

Ministeeriumite osakonnajuhatajad töid kirjaliku konsulteerimise puhul toodi välja palju erinevaid kasutamise põhjusi, kõige sagedamini nimetatud olid:

- põhimõttelisemate ja suurte muudatuste elluviimine, mis puudutavad kogu süsteemi, sh arengukavad, strateegiad jms dokumendid;
- kui on vaja ametlikku seisukohta (millest on hiljem raske taganeda);
- 'konsensuse otsimiseks' kaasamine – kui on vaja saada arvamusi paljude isikute käest ja nende omavahelisi kokkuleppeid;
- ekspertarvamuste või juriidiliste analüüside saamiseks kaasamine
- kui on piisavalt aega;
- kirjalikult siis, kui on juba tüli majas (muidu ikka suhtlemine);
- rahvusvaheliselt esitatud küsimustele vastamiseks.

E-kirjade teel või **mitteametlik** suhtlemine toimub tavaliselt nendega, kellega on olemas varasem hea kogemus, tekkinud on usaldus ja positiivne kogemus. See on kiirem ja sõbralikum viis küsimusi lahendada. 'Otsus on kogemuslik ja ka tingitud teise poole kompetentsusest, asjatundmisest ja soovist näha asju mitte ainult kitsa ringi kasuna'. Ametnike seas on ka neid, kes ei tee kirjalikul ja e-kirjade teel konsulteerimisel vahet –

niikuinii käib suurem osa suhtlusest kõik meilidega ning kes leiavad, et juhul, kui on teada, et huvirühmal puudub meilile ligipääs, siis saadetakse ka kiri.

Mitteametlikku konsulteerimist kasutatakse ministeeriumites peamiselt taustinfo saamiseks ja ministeeriumi siseste seisukohtade väljakujundamiseks (ka EL positsioonide jaoks) küsides nõu huvirühmade spetsialistidelt. Samuti üksikute probleemkohtade selgitamiseks ja lahendamiseks ning huvirühmade vahel tekkinud eriarvamuste puhul konsensuse leidmiseks (nt sotsiaalpoliitiliselt tundlike teemade korral).

Töörühma kokkukutsumist kasutatakse ministeeriumites peamiselt siis, kui küsimuste lahendamine on keeruline ja selleks on vaja erinevate spetsialistide panust; kui on vastutusrikas, mahukas ja tehniliselt keerukas eelnõu või kui dokumendil on suur mõju ja sellega seoses on avalikkuses terav probleem üles tõstetud (nt mõne tundliku teema puhul). Samuti on toodud töörühma kokkukutsumise põhjuseks olukorda, kus asi ei edene ja erimeelsused ei lase asjaga edasi minna, silmast-silma ja suuline suhtlus on pingeid maandav.

Ümarlaud või **seminar** korraldatakse ministeeriumites tavaliselt siis, kui ideed tahe-takse korraga tutvustada suuremale hulgal huvirühmadele (nt ELiga seonduvalt) ja see on alles algstaadiumis. Samuti kasutatakse ümaralaua või seminari vormi, kui käsitletav teema on tundlik. Samal ajal on ka eraldi rõhutatud, et ainult nende ametnike osavõtul, kes tegelikult ei otsusta, ei ole mõtet ümarlauda korraldada, sest see oleks ka huvirühma-dele väsitav ja mõjutu.

Töö erinevates etappides kasutatakse ministeeriumites peaaegu kõiki vahendeid. Meedia puhul tunnetavat ametnikud tihti ebakindlust, sest 'meedia kaldub vahel täiesti tooreid tööversioone esitama kui 'kohe-kohe' otsuseid'. Ametnikud ei usalda meediat ja kodanike-ühendusi, kellega koostöö ei suju vabalt ning seetõttu neid tihti ei kaasta.

Spetsiaalne kaasamisvorm. Küsimusele, kas nende valdkonnad eeldavad ka konkreetset kaasamise vormi, vastasid enamuse ministeeriumite ametnikke ja ka huvirühmade esindajaid eitavalt. Vaid ¼ ametnikest (26% (10)) leiab, et nende valdkond eeldab mingi konkreetse kaasamise vormi kasutamist (sellise vajaduse on välja toonud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Samuti vastasid vaid 12% (17) huvirühma, et konkreetne kaasamise vorm on oluline. Näiteid on toodud juhtumite kohta, mil suhtlemine käib läbi mingi liidu, kes peab enne enda sees konsensusele jõudma või mõnest rahvusvahelisest tavast tulenevast nõudest lähtuvalt kasutatakse kindlat kaasamise vormi (nt ILO nõukogu). Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhtidest poolte (50% (10)) arvates ei ole nende komisjonis mingit konkreetset kaasamise vormi välja kujunenud. Need Riigikogu esindajad, kelle arvates nende komisjon kasutab konkreetset kaasamise vormi, on maininud nii kirjade kui e-kirjade saatmist huvirühmadele kui koosolekule, nõupidamisele või ühisarutelule kutsumist. Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhtide vastuste põhjal saab väita, et Riigikogu komisjonides on kaasamisvormi valik ja kasutamine üldjuhul sõltuv käsitletavast valdkonnast, sihtrühmadest ning poliitilisest olukorrast. **Kokkuvõttes**, kuna valdkondadele konkreetseid ja spetsiifilisi kaasamise vorme reeglina vaja ei ole, siis on võimalik luua ühtne kaasamise hea tava, mis kehtiks kõigi valdkondade ja vormide jaoks. Minimaalselt on kindlasti võimalik sõnastada ühtsed põhimõtted kaasamise läbiviimiseks ja osalemiseks rääkimata ministeeriumite lõikes täpsemate põhimõtete paikapanekust.

Tagasiside huvirühmadelt

Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhid ootavad kõige enam tagasisidet juhtudel, kui aadressaatidele on saadetud eelnõu vm dokument koos konkreetsete küsimustega eelnõu mõne peatüki või §-i kohta (70% (14)). Samuti oodatakse tagasisidet koos seletuskirjaga saadetud seaduseelnõudele nii enne (65% (13)) kui pärast (60% (12)) 1. lugemist. Küsimustevahelisi seoseid vaadeldes ilmneb mitmeid huvitavaid seaduspärasusi. Nt need Riigikogu üksuste juhid, kes ootavad rohkem tagasisidet huvirühmadelt, annavad üldjuhul rohkem aega seaduseelnõude kommenteerimiseks ja kuuluvad ise erinevatesse ühendustesse. Märgatav seos on ka vastaja Riigikogu staaži ja tagasiside küsimuste vahel – vähem kui 2 aastat Riigikogus olnud on veidi aktiivsemad info jagajad ja ootavad ka rohkem tagasisidet sihtrühmadelt. Seaduseelnõude esimese lugemise eelsetele tekstide ja seaduseelnõude mõjude hindamisega seotud materjalide puhul seotub tagasiside mittetulundusühenduste poliitilise kallutatuse probleemiga tunduvalt enam kui eelnõude esimese lugemise järgne ja konkreetsete küsimustega seotud tagasiside. Riigikogu opositsioonierakondade esindajad peavad kodanikeühenduste ja huvirühmade poliitilist kallutatust sagedamini probleemiks kui koalitsiooni esindajad.

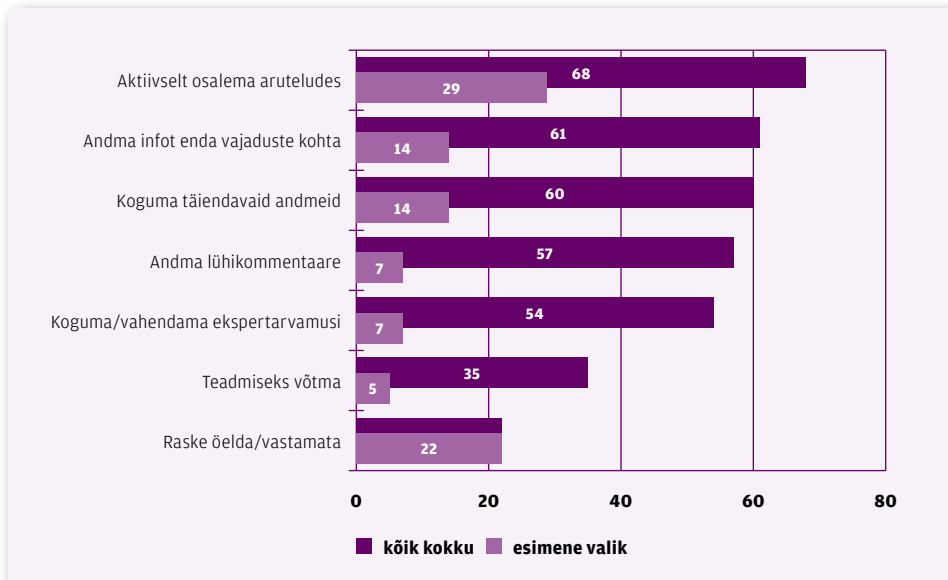
Kõige olulisem tagasiside, mida **ministeeriumite** osakonnad huvirühmadelt eelnõude ja poliitikadokumentide väljatöötamise protsessis ootavad, on eelnõu kohta **ekspertarvamuste kogumine ja vahendamine** (33% (13)). See näitab, et huvirühmi käsitletakse sagedasti nii ekspertide kui oma huvide väljendajatena. Veel peeti oluliseks enda vajaduste kohta info andmist, lühikommentaari andmist, oma valdkonna kohta täiendavate andmete kogumist ja esitamist, kommentaaride andmist dokumendi rakendatavuse kohta, vigade väljatoomist, konstruktiivseid ettepanekuid ning mõjude ja tagasiside saamist. Kauem ministeeriumis töötanud ametnikud ootavad huvirühmadelt tagasisidena rohkem erisugust infot, mitte ainult nt huvirühmade vajaduste kirjeldamist vms.

Huvitav on aga see, et 20% (8) osakonnajuhatajatest arvasid, et tagaside ootamise küsimusele on raske vastata. See näitab, et tervelt 1/5 osakonnajuhatajatest, kes küsimustikule vastasid, ei oska öelda, milline tagasiside on nende jaoks kõige olulisem ja millist tagasisidet nad huvirühmadelt ootavad.

Huvirühmade valmisolek anda tagasiside ministeeriumitele ja Riigikogule kattub olulisel määral ministeeriumite poolsete ootustega. Joonis 3.21. näitab, millist tagasisidet huvirühmad on kõige enam ning millist tagasisidet kõige vähem valmis andma. Ollakse valmis osalema aktiivselt aruteludes (68% (92)), 39 organisatsiooni pidasid seda kõige olulisemaks), andma infot enda vajaduste kohta (61% (83)) ning koguma ja edastama täiendavaid andmeid (60% (82)) (esimese valiku puhul järjestus sama). Seejuures lühikommentaari andmine ning ekspertarvamuste kogumine/vahendamine on järjestuses viimastel kohtadel, ometigi on need just vormid, mille puhul organisatsioon suutlikkus võib olla suurem, sest valmisolek aktiivselt ja tõhusalt aruteludes osaleda on tihti kõige ajamahukam ning nõuab enim suutlikkust. Võimalik, et aktiivse osaluse puhul nähakse kõige mõjusamat vormi, kus 'ollakse ise kohal' ja kontrollitakse asja käiku, kuid huvirühmad ei pruugi alati õigesti hinnata enda suutlikkust suhteliselt lühikesel ajajooksul tõhusalt osaleda, sest nagu eelnevalt nägime, on üsna suur erinevus selle vahel, kui palju ministeeriumid ja Riigikogu huvirühmadele aega annavad oma ettepanekute esitamiseks ning kui palju huvirühmad enda arvates aega vajaksid. Huvirühmade valmisolek osalemiseks ei pruugi tihti vastata nende tegelikele ressurssidele seda teha.

Huvirühmadelt tagasiside hindavad 64% (25) **ministeeriumite** osakonnajuhatajatest tihti või isegi alati asjalikeks ja kasulikeks. Arusaadavalt, peetakse ekspertide puhul võrreldes kõigi teiste kaasatavatega tagasisidet enamasti asjalikuks (83%). 38% (15) minis-

Joonis 3.21. Millist tagasisidet on huvirühm valmis andma?



teeriumite osakonnajuhatajatest leiab aga, et tihtipeale on huvirühmadelt tagasisidena saadud info, kommentaarid ja soovitused ka väga kitsast huvist lähtuvad, kasulikud vaid väga spetsiifilisele grupile ja teistele kahjulikud. Erinevalt teistest majandushuve esindavatest huvirühmadest, keda kaasatakse, loetakse nt ettevõtjate esindusorganisatsioonidelt saadud tagasisidet oluliselt tihemini oma väga kitsast mitte üldistest huvidest lähtuvaks. Kauem ministriumis töötanud ametnikud ei kipu nii kergesti kommentaare asjalikeks ja kasulikeks liigitama, nad on ettevaatlikumad.

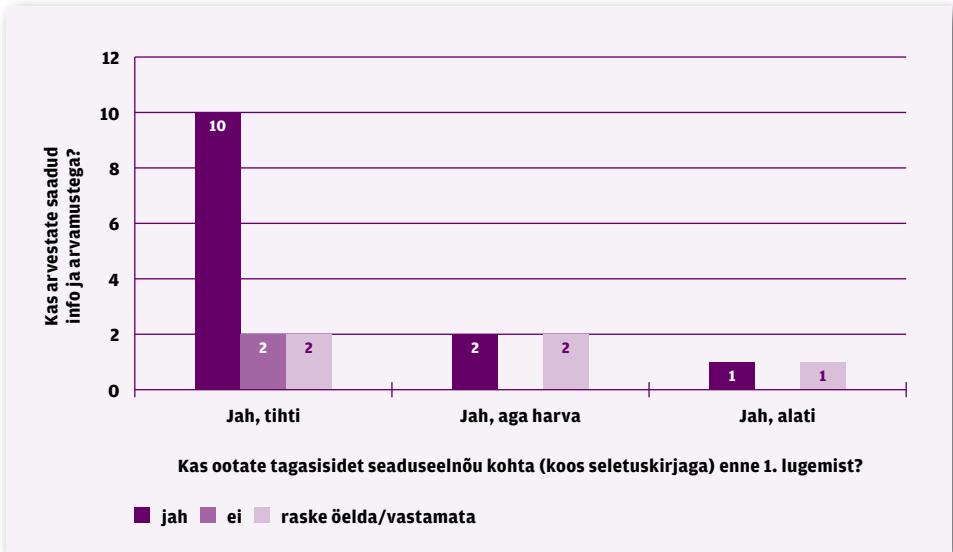
Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhid hindavad tagasisidena huvirühmadelt saadud kommentaare ja soovitusi mõneti kõrgemalt kui ministriumite osakonnajuhatajad. Riigikogu puhul on kõik vastanutest leidnud, et tagasiside on alati/tihti asjalik ja kasulik (100%). Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhid nõustuvad sarnaselt ministriumite ametnikega, et huvirühmade tagasiside võib olla kitsast huvist lähtuv ning kasulik vaid konkreetsele huvigrupile, kuid seda valdavalt 'harva' (Riigikogu 55% (11), ministriumid 44% (17)). Kui võrrelda ministriumite ja Riigikogu, siis ministriumite osakonnajuhatajad leiavad märksa sagedamini, et tagasiside on kitsa grupi huvidele orienteeritud.

Saadud info ja kommentaaridega arvestamine

Riigikogu liikmed väidavad üsna sagedasti (80% (16)), et nad arvestavad huvirühmadelt saadud info ning arvamustega. Nii nagu huvirühmade vastustes oma soovide kohta, nii on ka Riigikogu liikmete vabades vastustes rõhutatud, et huvirühmade kaasamine peaks toimuma õigusloome võimalikult varases faasis. Riigikogu komisjonide tasandil on selleks faasiks 1. lugemise eelne aeg ja nagu jooniselt 3.22 on näha, need kes ootavad enne 1. lugemist tagasisidet, reeglina ka arvestavad saadud infoga.

Võrreldes Riigikogu esindajatega väidavad **ministriumite** osakonnajuhatajad harvem, et nad arvestavad huvirühmadelt saadud info ja arvamustega – 46% (18) osakonnajuhatajatest leiab, et huvirühmadelt saadud info ja arvamused mõjutavad otsuseid (tihti

Joonis 3.22. Info ja arvamuste arvestamise seos tagasiside ootustega enne eelnõu lugemist (vastanute arv)

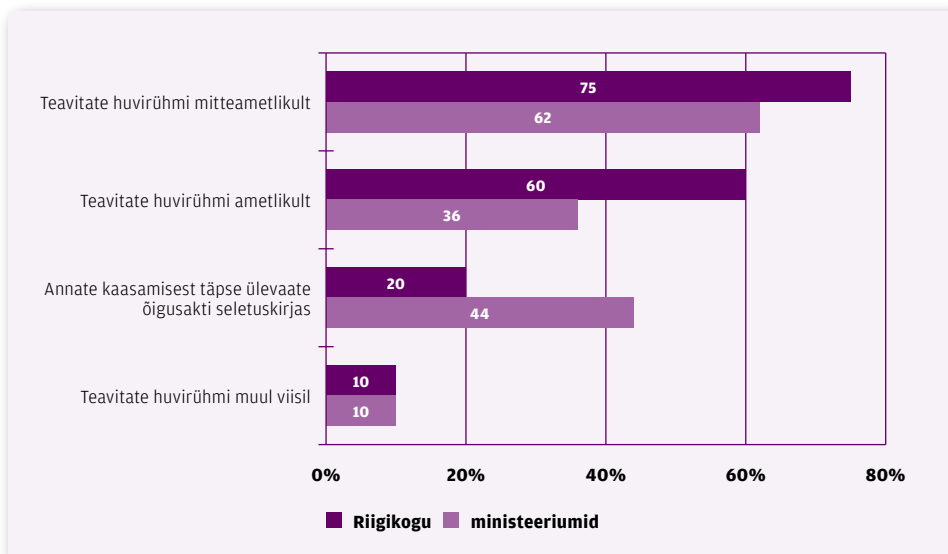


mõjutavad need otsuseid Keskkonna-, Kultuuri- ja Sotsiaalministeeriumi arvates). 26% (10) vastanutest leiab, et mõjutavad, aga harva ning 20% (8) ei oska öelda. Seega on põhimõtteliselt võimalik otsuseid mõjutada, aga see ei ole lihtne – vähem kui pooled vastanutest leiavad, et saadud info ja kommentaaridega otsuste tegemisel arvestatakse tihti. Samal ajal leiab suurem osa vastajaid, et huvirühmadelt saadud info arvesse võtmine lõppotsuste tegemisel on seotud sellega, et huvirühmad on osalenud ka juba otsuste tegemise varases faasis (68%). Seega arvestades asjaolu, et kaasatavate ring on tihti väljakujunenud ja uutel huvirühmadel on raske lõögile pääseda, on mõjutamise tõenäosus veelgi väiksem huvirühmade puhul, kes ei ole olnud algfaasist peale kaasatud.

Vastanud **organisatsioonide** arvates arvestavad ministeeriumid ja Riigikogu nende ettepanekutega enamasti harva (vastavalt 45% (61) ja 29% (39)) ja Riigikogu seejuures harvemini kui ministeeriumid. 27% (37) vastanud organisatsioonidest leiavad, et nende ettepanekutega ei arvestata Riigikogus mitte kunagi ning vaid 9% (12) väidab, et seda tehakse tihti. Ministeeriumite puhul on vastavad arvud 13% (18) ja 23% (32). Seejuures on üsna suur nende organisatsioonide hulk, kes on vastanud 'raske öelda' või jätnud küsimuse vastamata – ministeeriumite puhul (18% (25)) ja Riigikogu puhul veelgi suurem (35% (48)). Seega, tegelikkuses on organisatsioonidel raskusi seisukoha võtmisega, kas ministeeriumid või Riigikogu on arvestanud nende arvamustega või mitte, sest tihti ei jõua sellekohane info nendeni või jõuab harva.

Võrreldes teiste organisatsioonidega on ettevõtlushuvide esindavate organisatsioonide osakaal suurim nende hulgas, kelle arvates ministeeriumid arvestavad nende kommentaaridega 'tihti'. Aga ligikaudu veerand üleriigilistest organisatsioonidest (22%) on vastanud, et nende ettepanekutega ei arvestata 'mitte kunagi', mis võib tekitada olukorra, kus negatiivne kogemus ja pettumus kumuleeruvad ning tekib hoiak, mil huvirühmad ei ole enam huvitatud oma ettepanekute saatmisest. Need organisatsioonid, keda 'peaaegu alati' kaasatakse, leiavad enamasti (60%), et nende ettepanekutega arvestatakse ministeeriumites 'tihti' (vrdl 19% 'vahel kaasatakse, vahel mitte'). Ehkki tunduvalt vähemate

Joonis 3.23. Kuidas ja kui sageli Te teavitate huvirühmi, kas arvestasite või ei arvestatud nende seisukohtadega (alati+tihti, %)?



organisatsioonide hinnangul Riigikogu arvestab nende ettepanekutega ‘tihti’, on see siiski suurem võrrelduna ‘vahel kaasatakse, vahel mitte’ juhtudega (24% vs 5%). Seega rahulolu seondub ka sellega, kui sageli arvamusi arvesse võetakse ning samuti, kui sagedasti teavitatakse. Riigikogu puhul paistab silma, et üleriigilised ja kutseühendused mainivad teistest enam, et nende arvamustega ei arvestata ‘mitte kunagi’, enamus ametiühinguid leiab aga, et nendega arvestatakse harva (62% (10)). Kuna aga paljud on jätnud Riigikogu puhul vastamata või vastanud raske öelda, ei saa neid järeldusi võtta absoluutsetena.

Riigikogu komisjonide ning fraktsioonide juhid eelistavad veidi tihemini mitteametlikku (mitteformaalset) huvirühmade teavitamist selle kohta, kas vastavas osakonnas arvestatakse või ei arvestata nende seisukohtadega (vt joonis 3.23), kuid praktikas kasutatakse erinevate eelnõude, lugemiste ja sihtrühmade puhul mõlemaid vastavalt vajadusele. Ametliku vastuse vormiks võib olla näiteks nii Riigikogu liikme blanketil saadetud kiri kui ka e-kiri adressaadi ettepanekute arvestamise, osalise arvestamise või mitteamestamise põhjendusega või ka komisjoni arutelu kajastav protokoll.

Riigikogus ei ole veel kujunenud komisjoniraportite süsteemi ja Riigikogu tasandil huvirühmade kaasabil valitsuse eelnõudele laekunud ettepanekute infot ei ole enamasti ajapuudusel seletuskirjadesse viidud isegi juhul, kui komisjon esitab eelnõu menetlusse muudetud kujul. Teine asi on komisjonide endi algatatud eelnõudega, kuid nende osakaal on suht-väike ja reeglina on nad tehnilise iseloomuga seadusparandused. Seega üldjuhul saavad seaduseelnõu kujunemisest ja ettepanekute arutelust huvitatud ühendused ning ajakirjanikud selle info koosoleku protokollidest, Riigikogu stenogrammist või Riigikogu liikmete ja ametnike küsitlemise/intervjuude kaudu.

Ministeeriumite puhul teavitatakse huvirühmi samuti kõige tihemini nende seisukohtade arvestamisest või mitteamestamisest mitteametlikult ning tihti antakse kaasamisest ka täpne ülevaade õigusakti seletuskirjas, ¼ vastanutest teeb seda harva või ei tee mitte kunagi. See aga tähendab, et vaid alla poolte ministeeriumite ametnikest ütlevad,

et nad annavad alati või tihti eelnõude seletuskirjades ülevaate kaasamisprotsessist eelnõu ettevalmistamisel. Seda on liiga vähe. Tihemini peaks seletuskirjas ära märkima, keda kaasati ning milliseid ettepanekuid arvestati, et protsess oleks läbipaistvam. Kauem ministeeriumis töötanud ametnikud annavad tihemini tagasisidet seletuskirjade kaudu. Huvirühmade ametlikku teavitamist, kas nende seisukohtadega nõustuti või mitte, väga palju ei kasutata.

Huvirühmade arvates saadakse aga üldjoontes tagasisidet harva ja paljud organisatsioonid on selle toonud välja kui 'algul kaasatakse ja lõpus ignoreeritakse' fenomeni. Tagasiside võimalusi analüüsid selgub, et kõige sagedamini saavad organisatsioonid tagasisidet siis, kui nad seda ise küsivad – kas siis mitteametlikult (46% (62) teeb seda tihti või alati) või ametlikult (32% (43) teeb seda tihti või alati), seejuures veidi aktiivsemad on ettevõtlusliidud ja ametiühingud. Tunduvalt vähemaks hinnatakse tagasiside saamise võimalust ministeeriumi esindaja ametliku või mitteametliku teavitamise kaudu, seejuures ametliku ja mitteametliku teavitamise juures ei ole vahet. Riigikogu puhul on teavitamise tõenäosus veelgi väiksem, seejuures on mitteametliku teavitamise osakaal aga suurem. Seletuskirjadest ja läbi suuremate MTÜde teada saamise puhul on paljud organisatsioonid jätnud seisukoha võtmata (42% (57) ja 39% (53)), mis võib tähendada, et neid kanaleid väga aktiivselt ei kasutata. Ametiühingud leiavad võrreldes teistega sagedamini oma arvamuste tagasiside seletuskirjades, mis võib tuleneda pikemast traditsioonist ametiühingute kaasamisest ja ka mitmetest õigusaktidest, mille kohaselt peab seletuskirjas sisalduma ametiühingutega konsulteerimine.

Kokkuvõttes võib teha huvirühmade jaoks järelduse, et olge ise aktiivsed, küsige tagasisidet ja te saate selle. Igal huvirühmale eraldi vastamine suurendab samas oluliselt ministeeriumite töökoormust. Seetõttu on soovitatav välja töötada ministeeriumites võimalused, kuidas anda tagasisidet korraga ja ametlikult. See suurendab ka avatust ja läbipaistvust.

3.2.5. Kaasamisprotsessi analüüs ja hindamine

Sarnaselt OECD poolt läbi viidud erinevate riikide uuringute tulemustele, näitavad ka antud uuringu tulemused **Riigikogu** tasandil, et erinevate konsulteerimise-kaasamise meetodite ja nende tõhususe hindamine on suhteliselt uus küsimuseasetus. Vastuste üldistusena võib väita, et hindamisega on seni tegeletud töö käigus kogutud kogemustest õppides ja/või intuiitselt (ilma metoodilise aluseta). Vaid veerand vastanud Riigikogu komisjoni esimeestest/aseesimeestest vastasid, et huvirühmadega konsulteerimist on komisjonis hinnatud. Kaasamist hinnanud väljendavad tehtud järeldusi väga erinevalt – tervikhinnang on positiivne, kuid samas on ka leitud, et 'organisatsioonid ei ole valmis', 'ei suuda oma huve selgelt esitada' ja 'ei saa aru parlamendi- ja ministeeriumitöö erinevusest'.

Hindamismeetodite ja **hea koostööpartneri meelespea** puudumine Riigikogus tekitab määramatust ühenduste sisulise osalemise eelduste (sh teadmised, oskused) ning nõuete osas (seda eriti komisjonidega suhtlemise kogemusest ühenduste puhul). Kui huvirühmadele on komisjonide protseduurid, ettepanekute esitamise vormid, osalejatele esitatud ootused jms 'mängureeglid' selged, saavad kõik osapooled keskenduda ettepanekute sisule.

59% (23) **ministeeriumite** osakonnajuhatajate sõnul ei ole nende osakonnas huvirühmadega konsulteerimist hinnatud (nt hinnatud kasutatud meetodite tõhusust, analüüsitud ettevõtjate ja mittetulundusühenduste valmisolekut osalemiseks ja seisukohti jne). Vaid 23% (9) juhtudest on seda tehtud, ent see on olnud tihtipeale juhuslik. Seega ei hinnata kaasamisprotsessi kindlasti veel piisavalt. Need, kes hindamist on läbi viinud,

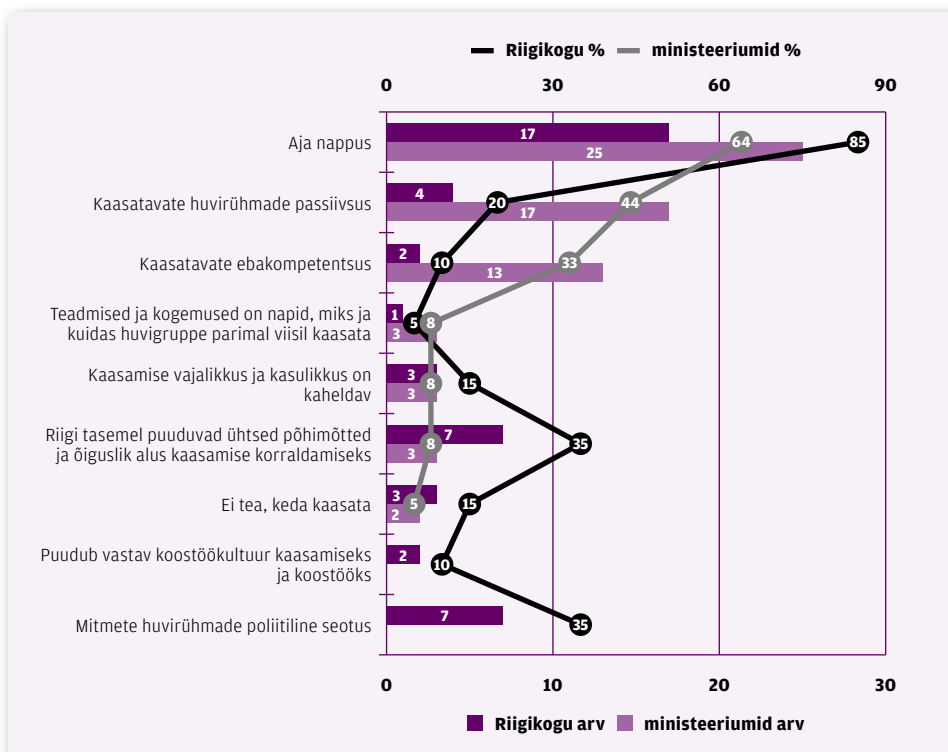
on reeglina suhteliselt rahul, sest hindamise käigus selgub ka tihti kellega ja mis osas on vaja nt täiendavat koostööd teha või mil viisil, mis kinnitab ka peatükis 1.2.5 välja toodud olulist aspekti, et hindamine on kahtlemata heaks aluseks järgmiste tõhusate kaasamisprotsesside planeerimisel.

Probleemid ja rahulolu

60% (12) **Riigikogu** vastajatest nendivad, et nende tööpraktikas on olnud probleeme huvirühmade kaasamisega. Näited ja kogemused võivad seejuures olla üsna erinevad. Üks oluline erinevus on nt seotud vastajate Riigikogu staažiga - alla 2 aastase Riigikogu staažiga vastajatest enam kui pooled ei ole oma hinnangul kogenud probleeme huvirühmadega suhtlemisel, pikema Riigikogu staažiga respondentide vastustes „probleemitut kogemust” ei olnud. Teine tendents ilmneb võrdluses küsimusega ‘kellelt peaks tulema algatus osalemiseks - kas huvirühmadelt, ministeeriumitelt või Riigikogult?’ See vastajate grupp, kelle veendumuse kohaselt peaks algatus tulema enamasti ühenduste poolt, on kogenud tööpraktikas vähem probleeme. Kolmas tendents ilmneb antud küsimuse vastuste võrdluses ja seaduseelnõude kommenteerimiseks antud aja küsimusega – need vastajad, kes annavad tavaliselt huvirühmadele eelnõude kommenteerimiseks rohkem kui 10 päeva, on kõik vastanud, et nende tööpraktikas ei ole olnud probleeme huvirühmade kaasamisega.

Nagu kaasamise põhjuste juures, nii ka probleemide puhul suhtuvad ministeeriumite ametnikud ja Riigikogu esindajad neisse pragmaatiliselt. Peamiseks probleemiks peavad Riigikogu liikmed (sarnaselt ministeeriumitega) huvirühmade kaasamisel aja nappust

Joonis 3.24. Kui sageli on kaasamise juures ette tulnud järgmisi probleeme (alati + tihti, %)?



(85%, joonis 3.24). Erinevalt ministeeriumitest peetakse aga mõnevõrra olulisemaks probleemiks riigi tasemel ühtsete põhimõtete ja õigusliku aluse puudumist kaasamise korraldamisel (35%, ministeeriumitel 8%) Probleemina kogetakse ka MTÜde jt huvirühmade seotust poliitiliste erakondade huvide esindamisega (35% (7)). Tundub, et nt OECD poolt välja toodud ohud (vt ptk 1.2.6) on Eesti olukorda arvestades liialt üldised ja 'globaalsed' ning käesoleva uuringu järgi teevad kaasajatele rohkem muret igapäevases kaasamises ette tulevad probleemid kui üldisest ühiskonna heolust tulenevad kaasamise aspektid.

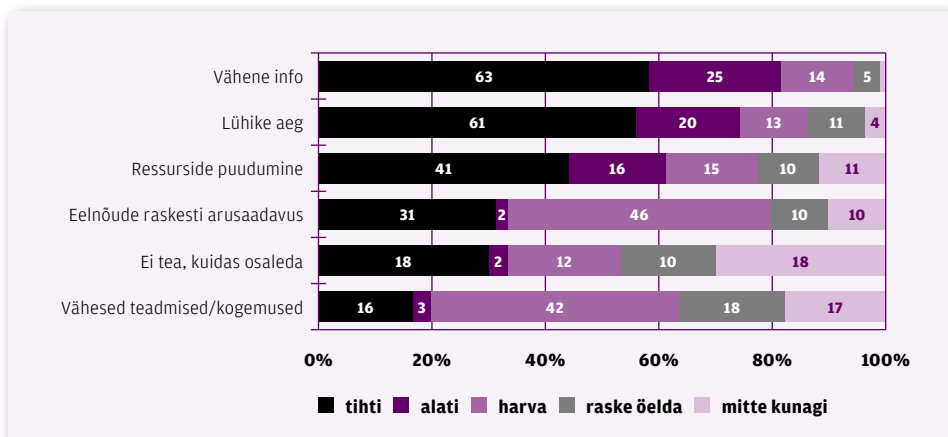
Küsimustevahelisi seoseid uurides nähtub, et need Riigikogu üksuste juhid, kes annavad huvirühmadele eelnõude parandusettepanekute tegemiseks reeglina vähem kui 10 päeva, märgivad oma vastustes teistest sagedamini, et puudu on ühtsetest põhimõtetest, õiguslikest alustest kaasamise korraldamisel ja koostöökuultuurist. Need Riigikogu esindajad, kes ootavad rohkem tagasisidet, on natuke nõudlikumad ja peavad huvirühmade ebakompetentsust veidi suuremaks probleemiks koostöös. Need, kes ootavad rohkem tagasisidet huvirühmadelt seaduseelnõu kohta (koos seletuskirjaga) enne 1. lugemist, peavad veidi sagedamini probleemiks ka kaasamise ühtsete põhimõtete ning õigusliku aluse puudumist.

Ministeeriumite osakonnajuhatajate seas peavad aja nappust kaasamisel oluliseks probleemiks 64% vastanutest (eriti need ametnikud, kes on kauem ministeeriumis töötanud), 23% (9) aga leiab, et aja nappus on vaid harva probleemiks. Osakonnajuhatajad ei pea reeglina probleemiks nagu ei teataks, keda kaasata ning väheseid teadmisi ja kogemusi huvirühmadest. Kaasatavate passiivsuses probleemi nähes jagunevad arvamused pooleks – 44% (17) vastanutest leiavad, et see on tihti probleem ja 41% (16) leiavad, et passiivsus on probleemiks harva (siin nähakse tihemini min suuremat rolli, kes peaks aktiivsemalt algatama ja teostama kaasamist). Nooremate töötajate jaoks on kaasatavate passiivsus oluliselt suuremaks probleemiks ning enda napid teadmised huvirühmadest samuti. Samas leiavad nad ka tihemini, et probleemiks on samuti kaasatavate ebakompetentsus.

Üldjoontes võib öelda, et probleeme on ministeeriumite osakonnajuhatajate arvates vähe, aga samas **huvirühmad** ei hinda enda kaasamist eriti kõrgeks ning leiavad, et neid ei kaasata ja nende seisukohtadega ei arvestata. Vähene info, lühike aeg eelnõude kommenteerimiseks ja ressursside puudus (peamiselt raha ja inimressurs) on peamised probleemid, mis pärsivad huvirühmade arvates nende osalemist õigusaktide ja poliitika-dokumentide väljatöötamises (vt joonis 3.25). Seevastu ei peeta oluliseks probleemiks organisatsiooni sellealaste teadmiste ja kogemuste nappust. Ametiühingute puhul joonistub teistega võrreldes ilmekamalt välja ressursside (aeg, inimesed, raha) vähesus, ehkki teadmisi ja kogemusi jätkub.

Vähese info puhul peetakse enamasti silmas selle kohalejõudmist hilja ja lisaks ka veel hi-linenult, info on enamasti juhuslik ja lisaks on infot parasjagu ettevalmistavate eelnõude kohta väga raske saada, korduvalt kurdeti eelnõude vananenud versioonide üle ministeeriumi kodulehekülgedel. Lühike aeg eelnõude kommenteerimiseks on probleemiks alati või tihti (81; 60%) ja nagu üks vastanutest ilmekalt kommenteeris 'on ebavõrdne olukord, kus riigiametnikel on õigus vastata järelepärimisele 30 päeva jooksul, kuid vastuseid eelnõude kohta soovitakse organisatsioonilt mõnel juhul 2-3 päeva jooksul.' Ressursside puuduse juures on praktiliselt kõik maininud inimressursi puudust ja veidi vähem finantsressursi vajakajäämist, tegelikkuses on mõlemad omavahel seotud – finantsressurside nappusest tulenev inimressursi nappus tegevbüroos, kes järjepidevalt ja otsustusprotsessi igas staadiumis suudaksid kõigi oluliste õigusaktide väljatöötamisel ja muude küsimuste kaasarääkimisel. Toonitatud on just juristiteadmiste puudumist.

Joonis 3.25. Mis on suuremad probleemid osalemisel õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamisel (vastanute arvu järgi)?



Muude probleemide osas mainivad huvirühmad veel riigiasutuste juhtkondade populismi, st kaasatakse kaasamise pärast ja hilises faasis, sest see on poliitiliselt kasulik näidata osalisdemokraatia armastust. 'Ametnikud ja poliitikud ei ole tegelikult sisulisest arutlust huvitatud, sest on veendunud oma arvamuse ainuõigsuses, ja seetõttu kasutavad lühikesi tähtaegu arutamiseks selleks, et öelda, et 3. sektor ei ole suutlik riigiparaadiga võrdsel tasemel õigusakte töötlemata'. Huvirühmadelt kostub, et endiselt ei sallita erisusi ning pigem viidatakse, et 'leppige omavahel kokku ja tulge esitage ühine seisukoht'. Kaasamise näilisus ning arvamuste mitteamestamine on probleemid, mis ühes või teises vormis väga tihedalt figureerivad mitmete küsimuste vastuste all. Nagu üks vastaja ütles 'töörupi liikmete ettepanekuid ei arutata avalikult ning eelnõu versioonid 'tekivad isenesest' arvestamata ettepanekuid ning põhjendamata nende arvestamata jätmist'. Tunda on huvirühmade nõrdimust ja väsimust, mis on ka teoorias tuntud, kus huvirühmad tunnevad, et vaatamata sellele, et neid kaasatakse üha enam ja et nad on leidnud seejuures vaevaga ressursid, et lüüa kaasa ning kommenteerida eelnõusid, on nende panus jäänud tunnustuse ja tagasisideta. See omakorda teeb ka huvirühmale endale raskeks motiveerida nende ilmselt niigi ülekoormatud liikmeid-töötajaid, kes suudavad üldse valdkonda analüütiliselt mõtestada.

Mõned organisatsioonid tõid probleemidena välja ka selle, et väikeste organisatsioonide hääl ei ole mõjusalt kuuldav ning ka organisatsiooni enda liikmed on passiivsed.

Konkreetsel ministeeriumi ja/või Riigikoguga suhtlemisel probleeme tuvastanud organisatsioonide seas veidi enam kui neid, kes leiavad, et neil ei ole probleeme, mis seostuvad ministeeriumi või Riigikoguga (47% (64) vs 35% (48)).

Üldine rahulolu

Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhtidest 40% (8) on senise kaasamise korraldusega komisjonis rahul; 10% (2) ei ole rahul ning 25% (5) arvavad, et on võimalusi arenguks ja toovad mõned selgitused ('Kaasamine võiks olla laiaulatuslikum. Tihti jäetakse huvirühm kutsumata põhjusel, et nende seisukoht erineb valitsuse poolt soovitud'; 'probleemid on esinenud vahel seoses tavaga tööd kooskõlastada'; 'Kindlasti peaks konsulteerimisteks rohkem aega võtma'; 'Võiksime enam, sest töömaht ei ole enam nii suur kui 90-te algul').

Enamus **ministeeriumite** osakonnajuhatajatest on 'üldiselt rahul' kaasamisega, mõni üksik leiab, et protseduurid võiksid olla paremini reglementeeritud ja ühtlustatud või aega võiks rohkem jätta. Küsimus on sageli pigem töökultuuris ja oskuses teha koostööd ja olla konstruktiivne. Peaaegu kõik (97% (38)) vastanustest leiavad, et **huvirühmade kaasamine on vajalik tegevus**, sest selle tulemusena toimub:

- probleemide lahendamine juba eos;
- otsuste parim ja laiapõhjaline rakendamine;
- kaasamine annab juurde huvirühmade praktilise kogemuse, mida ainult eriala spetsialistid ei korva; ministeeriumites sellist praktilist kogemust ning tihti ka spetsialiste ei ole;
- 'teise vaatenurga' tuvastamine; info juurdesaamine.

Ministeeriumite ametnikud on kaasamise protsessidega rahulolu juures välja toonud ka järgmiseid mõtteid: 'Ilma kaasamiseta ei saa objektiivset pilti võimalikest mõjudest, arengutest ja tagasilöökidest'; 'Pole võimalik välja mõelda nõudeid sektorile teadmata sektori vajadusi'; 'Ei ole mõtet kirjutada seadusi, mille puhul on ette teada, et neid ei ole võimalik täita või neid ei hakata täitma, sest need ei vasta väljakujunenud praktikale'; 'Lepinguga õigusakti eelnõu tellimine on andnud väga erineva tasemega tulemusi, vaatamata partnerite soliidisusele ja ka piisavatele tasudele. Selles olukorras on just huvirühmade kaasamine üks toimivamaid kvaliteedi kontrolli viise'.

Huvirühmadest (43% (59)) on rahul ja (47% (64)) ei ole selliste info- ja osalemisvõimalustega rahul (vastamata 13). Samas need, keda kaasatakse 'peaaegu alati' on tunduvalt enam rahul praeguste info- ja osalemisvõimalustega kui need, keda 'vahel kaasatakse, vahel mitte' (76% vs 38%) ning vaid 5 nendest, keda üldse ei kaasata, on sellise situatsiooniga rahul. Need organisatsioonid, kes hindavad, et nad on praeguste info- ja osalemisvõimalustega rahul ning need, keda kaasatakse 'peaaegu alati' saavad ka enam infot võrreldes nendega, keda 'vahel kaasatakse, vahel mitte'. Rahulolijad ja 'peaaegu alati' kaasatavad kasutavad seejuures proportsionaalselt enam e-maili, infot ametlikelt kohtumistelt aruteludel, infot organisatsiooni liikme kuuluvuse kaudu nõukogusse või töögruupi, mitteametlike telefonikõnede kaudu ministeeriumi ametnikega või infot ministeeriumi kodulehekülgedelt, VV tööplaanist. Ka Riigikoguga suhetes on info- ja osalemisvõimalustega rahulolevad ja 'peaaegu alati kaasatud' organisatsioonid enam infot saanud mitteametlike telefonikõnede kaudu ja isiklike e-kirjade kaudu.

Kaasamise miinimumnõuded

Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhtide vastustest küsimusele kuidas peaks kaasamine olema organiseeritud ning millised küsimused peaksid kindlasti olema kaasamise protseduuri osas kokku lepitud, saab esile tuua 2 arvamuste rühma:

- senised kaasamise protseduurid Riigikogus on üsna mõistlikud ja töötavad piisavalt hästi, kui asjaosalistel on kodutöö tehtud, liigne formaliseeritus ei saa ka suks tulla;
- probleemide arutelu vajalik, nt probleemid ajaplaanimisega, huvirühmadega suhtlemisest peaks jälg jääma, kaasata tuleks võimalikult vara ning põhiline kaasamine ja teavitamine peaks olema tehtud enne, kui eelnõu jõuab Riigikokku menetlemisele.

Kokkuvõtlikult võib Riigikogu liikmete vastustest välja tuua järgmised soovitava kaasamiskorralduse (hea tava) märksõnad: sisuline küsimuste ettevalmistus, piisav aeg kaasamiseks ja tagasiside andmiseks, ettepanekute ning arutelu tulemuste dokumenteeritus ja avalikkus, huvirühmade informeerimise ning kaasamise alustamine võimalikult varases poliitikakujundamise ning õigusloome etapis.

Ministeeriumite osakonnajuhatajate seas on vastakaid seisukohti. Pääaegu poolte vastanute arvates peaks kaasamine olema arengukavade ja seaduseelnõude koostamise loomulik osa või äärmisel juhul peaks olema kokku lepitud kaasamise aeg ja kestvus, tagasiside ning protsessi väga üldised põhimõtted. Suurem enamus osakonnajuhatajaid ei poolda riigi tasandil kehtestatud kõigile kohustuslikke reegleid, piisab heast tavast ja miinimumnõuetest. Eelkõige on kaasamise puhul küsimus otsustajate mõtteviisis, tähtis on osapoolte ühishuvi ja valmisolek, mitte paberile kirjutatud reeglistik. Kaasamine on seotud tugevasti väärtushinnangutega, juhtide ja poliitikute teadlikkusega ja üldse sooviga kaasata.

Osakonnajuhatajate arvates on oluline, et pooled mõistaksid teineteise võimalusi. Riik ei saa kitsa huvigrupi huve samastada ühiskonna huvidega, tihti tõlgendatakse seda aga riigi soovimatusena koostööd teha ning suurendama peaks ka huvirühmade vastutust osalemisel. Samuti leitakse, et e-õigus on väga efektiivne vahend ja huvigrupid peaksid enam kasutama selle võimalusi.

Kauem ministeeriumis töötanud ametnikud ei taha ühtseid põhimõtteid, nooremad on rohkem nende loomisega nõus. Sarnast ametnike vastuseisu seisnes ka Soome puhul. EL on näiteks seisukohal, et kaasamise miinimumnõuded võiksid jääda soovituslikuks, mille täitmist peetakse tipptasemel aga väga oluliseks. Tuleks panustada korralike juhendamaterjalidele ning abistada ametnike kes kaasamisega tegelevad. Käsü ja kontrolli lähenemine ei ole sellise kultuurimuutusega seotud küsimuse puhul mõistlik (Commission 2002d, 10).

Erinevalt huvirühmade ja Riigikogu esindajate seisukohtadest ühtsete reeglite kehtimise kohta enamus ministeeriumite ametnikke seda ideed siiski ei poolda. Põhjuseks võib olla ka ametnike kartus, et see suurendab nende kohustusi ja seega töökoormust, mis on osakonnajuhatajate tasandil isegi väga suur. Ministeeriumite ametnike kommentaaridest selguvad arvamused hea tava kehtimise kohta – nt 'käskude ja reeglitega saab ühiskonda parandada vaid paberil. Kui see on eesmärgiks, siis võib nõuded igaks elujuhtumiks välja töötada'. 'Avatus ja koostööks valmisolek peab olema iga ministeeriumi, ameti normaalne osa'. 'Kindlasti ei tohiks üle reguleerida, peaks jääma paindlikuks'.

Kaasamine muutuks **huvirühmade** arvates ka kindlasti lihtsamaks, kui huvirühmade panust väärtustatakse ning neid võetakse kui võrdseid partnereid ning kui kaasamine ei oleks 'linnukese' saamiseks. Huvirühmad leiavad, et kaasamine peaks olema järjepidev ning kaasata tuleks huvirühmi neid puudutavates teemades ja võimalikult varases staadiumis. Huvirühmade arvates peaks rohkem toimuma ühiseid avatud arutelusid strateegiate ja tegevuskavade osas nii ministeeriumite kui ka Riigikogu tasandil. Välja on ka toodud oluline nõue, et mitte ainult seaduseelnõude ettevalmistamise protsessi algatamisel, vaid ka peatamisel või eelnõu tagasivõtmisel peaks konsulteerima huvirühmaga. Paljudel on konkreetsed seisukohad, mis küsimustes soovitakse kindlasti kaasa rääkida ning mida muuta, enamasti väljendatakse seejuures muret pikaajaliste poliitikate puudumise/hüplikkuse üle (näited siinkohal erinevatest valdkondadest alates sotsiaalküsimustest kuni spordiküsimusteni).

Huvirühmad peavad konsulteerimise miinimumnõudeid, milles väljendusid eelkõige info operatiivne liikumine kõigile (ka neile, kes ise konsulteerimisest osa võtta ei soovi), konsulteerimise aeg, tagasiside kohustuslikkus) vajalikuks. Leitakse, et täna on juhuslikust liiga palju ning võiks olla ühtne e-foorum / andmebaas, mille kaudu oleks kõik vajalikud dokumendid kättesaadavad ja saaks kommetaare ja ettepanekuid esitada. Samas on huvirühmade arvates ka oluline, et ühendused ise peavad oma kompetentsid kaardistama ja sellest nii valitsust kui avalikkust regulaarselt teavitama nii kvantitatiivselt kui kvalitaativselt (nt kirjutades arvamusküsimusi lehtedesse). Konkreetsete ettepanekutena tuuakse välja mitmeid ideid, kuidas peaks paremini kaasama nt ettevõtlusorganisatsioone ja kohalikke omavalitsusi.

Paljud huvirühmad arvavad, et kaasamine õigusaktide ja poliitikadokumentide välja-töötamise muutuks nende jaoks lihtsamaks ja selgemaks, kui kehtiksid mõned reeglid – kaasamise miinimumnõuded ja põhimõtted ehk nn kaasamise hea tava (76% (103)) ja kuulumine konsulteeritavate organisatsioonide nimekirja (oleks nõ registreeritud partner oma tegevusvaldkonnas) (75% (102)). Samas peetakse oluliseks ka seda, et igas ministeeriumis ja Riigikogus oleksid oma selged kaasamise reeglid (68% (92)) ja eksisteeriks ühtne kodulehekül, kuhu oleks koondatud kokku kõik õigusaktide eelnõud ja poliitika-dokumentide tööversioonid, mille kohta ministeeriumid ja Riigikogu huvirühmade arva-musi ja ettepanekuid soovib (58% (79)). Ometigi nendest, kes toetavad ühtse kodulehe varianti, kasutab TOMi või Themist täna vaid 5 organisatsiooni. Seega, vaatamata selle-le, et valmisolek veebipõhiseid e-foorumeid ja andmebaase kasutada on olemas, on täna harjumus olemasolevaid variante kasutada väga madal ning juhul, kui kaasajate poolel on soov olemasolevaid elektroonilisi foorumeid kasutada, siis tuleb veel palju tööd teha nende propageerimiseks ja arendamiseks. Üldjoontes toetatakse kaasamisalaste uuendus-te sisseviimist.

Ühtse kaasamise kodulehekülje kohta arvavad huvirühmad üldjoontes, et see variant so-biks juhul, kui info oleks selgelt ja lihtsalt kirjas ning kui kirjalikult oleks võimalik saada teade, millised eelnõud on välja pandud kommenteerimiseks. Vaid vähesed organisatsioo-nid suudavad jälgida pidevalt nt selliseid keerulisi lehti nagu e-õigus. Seega e-foorumile ei olda tihti vastu mitte vähese interneti ligipääsu tõttu, vaid muudel, sisulistel põhjustel.

3.3. Kokkuvõtte ja järeldused

Eesti on väikeriik ja mõneti alles üleminekuühiskond ning see asjaolu mõjutab palju ka kaasamisega seonduvat. Kodanikeühiskond ei ole Eestis jõudnud veel täielikult välja ku-juneda ning napib ka ressursse. Samal ajal puuduvad ametnikel ja rahvasaadikutel pika-ajalised kogemused kaasamise korraldamiseks. Aeg-ajalt on probleemid ise veel nii uued, et selged huvirühmad ei ole jõudnud välja kujuneda. Kogu huvirühmade maastiku korras-tamine on aeglane protsess nagu ka kaasamiskultuuri väljakujunemine ning juurdumine tavapäraseks tegevuseks, kuid mida rohkem nendele probleemidele tähelepanu pööra-takse, seda kiiremini protsessid sujuvad ning leiavad oma koha igapäevastes ootustes ja tegevustes.

Kaasamise alused

Üldine raamistik kaasamiseks on Eestis erinevates õigusaktides olemas, kuid see ei ole mitte kohustusliku, vaid pigem soovitusliku iseloomuga. Üksikutes valdkondades on ole-mas ka koostöökokkulepped (nt sotsiaal- ja keskkonnapoliitika valdkondades), kuid sel-lealane koostöö on tulenenud tihti pigem ühenduste endi tugevusest või välislepingutest, mitte niivõrd valitsuse sihiteadlikust kaasamist arendavast poliitikast.

Uuringu tulemustest selgub, et kaasamise osapoolte arvates on alus kaasamiseks ja osale-miseks, dokumendid või tavad, mis seda nõuavad, suhteliselt erinevad. Enamus ametni-kest peab peamiseks kaasamise aluseks väljakujunenud tava huvirühmadega koostööks, samal ajal on huvirühmad ise selles osas kahevahel. Huvirühmade arvates mõjutavad nende osalemist kõige rohkem hoopis organisatsiooni ja ministeeriumide esindajate vahe-lised isiklikud kontaktid ja koostöösuhted. Kuna aga ministeeriumite ametnikud leiavad, et kõikide ministeeriumite jaoks ühtset head tava ei ole võimalik luua, siis igapäevases töös tegutsetakse sisetunde ja oma osakonnas välja kujunenud praktika alusel. Sellisel juhul võib aga tekkida oht, et tavad, mis on välja kujunenud ja mille alusel kaasatakse,

võivad ministeeriumite kaupa (ja isegi osakondade kaupa) olla vägagi erinevad ning huvirühmade jaoks on kogu olukord segane, sest nemad ei tea, millised põhimõtted konkreet-ses ministeeriumis kehtivad ja kuidas nad peaks omapoolset initsiatiivi näitama.

Oodatust oluliselt väiksem on aga riigi tasandi koostöökokkulepete mõju, sest ükski kaa-samise osapooltest ei too selliseid leppeid välja kui kõige olulisemaid kaasamise aluseid. Kuigi Riigikogu tasandil on vastu võetud Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsioon (EKAK), mille üheks peamiseks eesmärgiks ongi kodanikeühiskonna organisatsioonide kaasamise suurendamine otsustusprotsessidesse ja seadusloomesse, ei pea ei huvirühmad ise ega ka Riigikogu liikmed koostöökokkuleppeid oluliseks kaasamise aluseks. Kuna aga riik ei jõua kahepoolseid kokkuleppeid koostööks kõikide huvirühmadega sõlmida, siis võiks EKAK siinkohal just olulist rolli mängida kui laiema haardega ja üldine kokkulepe, mis hõlmab suurt huvirühmade ringi ning mille poolt pakutavaid võimalusi saavad ära kasutada nii ametnikud, Riigikogu esindajad kui ka huvirühmad.

Kaasamise põhjused

Võrreldes esimeses peatükis välja toodud kaasamise normatiivsete põhjustega suhtutakse Eestis kaasamisse pragmaatiliselt. Pigem praktiseeritakse kaasamist lähtuvalt vajadusest ning tavadest kui nt Euroopa Liidu õigusloome põhimõtetest tulenevalt või normitehnika eeskirjade täitmiseks.

Huvirühmade **informeerimise** kõige olulisemad põhjused on Riigikogu ja ministeeriu-mite nägemuses erinevad. Riigikogu informeerib põhiliselt sellepärast, et koguda and-meid õigusakti rakendamisel esineda võivate majanduslike, eelarveliste, sotsiaalsete jms riskide ning mõjude kohta ning huvirühmade ministeeriumitepoolse informeerimise pea-misteks põhjusteks on seaduste parema rakendatavuse tagamine ning teadlikkuse suu-rendamine riigi otsustest. Samuti on erinevad huvirühmadega konsulteerimise põhjused, mis ei lange ka kokku põhjustega, miks huvirühmad ise osaleda soovivad ja osalevad. Hu-virühmad näevad ennast kaasamisprotsessides peamiselt oma organisatsiooni ja liikmete huvide kaitsjana ning nende arvates ministeeriumid ja Riigikogu kaasavad neid peamiselt sellepärast, et huvirühmad on ise aktiivsed. Ametnike ja Riigikogu esindajate arvates on huvirühmadega konsulteerimise peamiseks eesmärgiks leida mingi probleemi puhul pa-rim lahendus ühiskonnale ning tõsta huvirühmade vastutust.

Seega on põhjused, miks kaasamist läbi viiakse, erinevate osapoolte poolt nähtuna veidi erinevad. Kui ministeeriumite ametnikud ja Riigikogu esindajad lähtuvad ka teoreetilistes käsitlustes välja toodud üldise hüve põhimõttest, mida kaasamine peaks suurendama (vt peatükk 1.2.3), siis huvirühmade nägemuses selle kohta, miks neid kaasatakse ja miks nad peaksid osalema, sellised lähtealused ei sisaldu. Huvirühmad ei usu, et neid kaa-satakse selleks, et saavutada kokkuvõttes parim lahendus ühiskonna jaoks ning ka oma osalemist nad sellega ei põhjenda. Teatavat ühiskondliku vastutuse aspekti huvirühmad siiski tajuvad, kuigi see ei ole nende jaoks kõige olulisemal kohal. Üldiselt näevad minis-teeriumite ametnikud kaasamises eelkõige võimalust seadusloome kvaliteedi paranda-miseks ja tekkida võivate pingete maandamiseks juba eos, samal ajal kui huvirühmad loodavad oma organisatsioonide huve ja seisukohti paremini esindada.

Kaasamise põhjuste juures on üsna huvipakkuv ka normatiivsete kaasamis põhjuste vä-hene olulisus Riigikogu seadusandlikus keskkonnas (mis on võib-olla Eesti seadusloome praktika kujundajate jaoks kas liiga teoreetilised, normatiivsed või lihtsalt teisejärguli-sed) ning seda eriti kokkulepete/koostöölepingute osas, millest kaks Riigikogus vastuvõe-tud koostöökokkulepet on tegelikult erakondadele siduvad, kuid mida kaasamise alustena välja ei tooda.

Kaasamiseks planeeritud aeg

Nagu teoreetilised allikad ja ka teiste maade kogemused näitavad, on aeg väga oluline faktor kaasamise juures – kõigepealt on oluline **millal** kaasatakse, millises õigusloome faasis ning teiseks, **kui palju aega antakse** huvirühmadele vastamiseks ja ettepanekute saatmiseks.

Huvirühmad on ise väga huvitatud osalemisest otsustusprotsessides nii varakult kui võimalik ja ametnike arvates neid enamasti otsuste tegemise ja õigusloome protsesside algfaasis ka kaasatakse. Huvirühmade endi hinnangul see nii ei ole. Ametnike arvates ilmneb aga varases algfaasis kaasamise juures oht, et veel tooreid ideid käsitletakse kui juba valmis otsuseid. Vastasseis võib mingil määral kindlasti tekkida, kuid see kuulub sisulise kaasamise juurde, et erimeelsused lahendatakse kohe protsessi alguses ja nii vähendatakse pingeid protsessi lõpus.

Väga oluline küsimus on kahtlemata, kas konsulteerimiseks kuluv aeg on planeeritud otsustusprotsessi sisse. Suurem enamus Riigikogu esindajaid ja ministeeriumiametnikke väitsid, et aeg on planeeritud juba õigusloomeprotsessi sisse, kuid siiski leiavad paljud neist ühiselt, et aega on planeeritud selleks tavaliselt liiga vähe. Kaasamine sõltub väga palju konkreetsetest materjalidest ja olukorrast ning paljud ametnikud, Riigikogu liikmed ja ka huvirühmade esindajad ei oska välja tuua üldisi reegleid kommenteerimiseks antud aja suhtes, mis kehtiksid kõikide dokumendiliikide kohta.

Riigikogu liikmete hinnangul antakse huvirühmadele tavaliselt umbes 10 päeva oma arvamuse avaldamiseks ja ministeeriumite osakonnajuhatajate arvates on see aeg 2 nädalat. Huvirühmad ise on kõige tihemini arvanud, et aega võiks olla rohkem kui 2 nädalat, aga tavaliselt antakse aega vaid nädal. Riigikogu puhul ilmneb tendents, et mida enam on koostööpartnerite ring välja kujunenud, seda enam antakse sageli aega arvamuste ja ettepanekute esitamiseks. Nende riikide puhul, kus on välja töötatud kaasamise hea tava või kaasamise eeskirjad (nt Suurbritannia ja Soome, ka Euroopa Liidu miinimumstandardid), sisaldub eeskirjades ka nõue minimaalse aja kohta, mida peab huvirühmadele andma ning mis on keskmiselt 8-12 nädalat. Eestis seda hetkel veel rakendada ei saa, kuid õigusloomeprotsessi aeglustudes saab ehk sinnapoole liikuda.

Huvirühmad

Normatiivsete kaasamisaluste kohaselt tuleb kaasata neid huvirühmi, keda antud valdkond kõige otsesemalt puudutab ning samuti kaaluda, kelle teadmisi hinnatakse ning kelle teadmised võiksid kõige paremini kaasa aidata probleemide lahendamisele (nt väga spetsiifiliste valdkondade puhul ekspertide kaasamine). Eestis kaasavadki nii Riigikogu komisjonid kui ministeeriumid endi hinnangul kõige sagedamini eksperte ning huvirühmade puhul arvestatakse tihti sellega, kui suurt ja selgelt piiritletud inimeste hulka huvirühm võiks esindada ning kui aktiivne huvirühm ise on. Parema meelega kaasatakse erinevaid esindusorganisatsioone, kes esindavad erialasid ja valdkondi või ettevõtteid või mittetulundusorganisatsioone.

Selle küsimuse puhul ei ole aga alati selge, keda peetakse silmas ekspertide all, sest on väga oluline vahe, kas huvirühmi kaasatakse laiema konsensuse saavutamiseks või soovitakse mingi konkreetse eelnõu või otsuse väljatöötamiseks kaasata kitsast ekspertide ringi ning laia konsensuse otsimine ei ole sel juhul primaarne. Küsimustikus tõlgendati eksperti kui juriste, ülikoolide teadlasi jms, kuid vastustest selgub, et tihti peetakse ekspertide all silmas ka mittetulundusühenduste esindajaid. Arvestades kõigi vastanute jaotust, on kõige aktiivsemalt kaasatud ja omaalgatuslikult osalenud ettevõtjad ja ameti-

ühingud, keda aga võib ka tihti oma valdkonnas ekspertideks pidada. Sellega haakub ka omaette ja väga oluline teema, mis küsimustike vastustest välja tuli, nimelt huvirühmade soov saada tasustatud oma ekspertarvamuste kui teenuse eest. Huvirühmade kaasamine nende arvamuste teadaaamiseks aga on erinev professionaalsest ekspertiisist, mis eeldab objektiivset konkreetse poliitikavaldkonna või -küsimuste analüüsi ning mille eest ollakse valmis ka tasuma. Huvirühmade kaasamise eesmärk on teine.

Kõige aktiivsemate kaasajatena on huvirühmad välja toonud suuremad mittetulundusühenduste (MTÜde) esindusorganisatsioonid. Vastuolu tekib aga Riigikogu rolli puhul, sest kõige sagedamini saadavad huvirühmad ise ettepanekuid Riigikogu komisjonidele, samas eeldades nendelt kaasamist ja suhtlemise algatamist kõige vähem. Seega nähakse Riigikogu kui huvirühmade kaasaja rolli suhteliselt passiivsena, ent samas arvatakse, et neile ettepanekute saatmine on tõhus. Seda võib mõista, lähtudes tänasest olukorrast, kus Riigikogu üksikliikmete hõivatus on suur ja nad ei jõua kõikidele kirjadele ja e-kirjadele vastata või suhtlemist algatada ning sellest tulenevalt on huvirühmade jaoks mõistlikum pöörduda ettepanekutega komisjonide ja fraktsioonide poole, kuna neil on olemas abistav ametnikkond, kelle toel küsimustega tegeletakse.

Nii ministeeriumite kui ka Riigikogu kohta võib öelda, et otsuste tegemise ja õigusloome protsessidesse kaasatavate puhul on tegemist suurema väljakujunenud huvirühmade ringiga, millele lisandub aeg-ajalt uusi koostööpartnereid. Aga kuna vaid alla poolte vastanutest ütleavad, et aeg-ajalt lisandub uusi kaasatavaid, siis see näitab selgesti, et utel gruppidel ei ole väga lihtne pääseda väljakujunenud kaasatavate ringi. Seega võiksid kaasajad aeg-ajalt kontrollida huvirühmade esindatust, keda nad kaasavad ning olla avatud uutele tulijatele. Huvirühmade kaasamisel hinnatakse peamiselt nende ekspertiisi ja enda aktiivsust. Kuna aga ei ole välja kujunenud kindlaid reegleid, mille alusel huvirühmi kaasatakse, siis see tähendab, et ametnikel on üsna suur voli kutsuda nõuandvatesse kogudesse neid, keda nad soovivad ja seega tuleks püüda vältida olukorda, kus alati kutsutakse samad huvirühmad või need, kellega oma vaated kõige rohkem kokku langevad, jättes niimoodi mõne teise seisukoha esindajad algusest peale ja teadlikult üldse kaasatavate ringist välja. Eriti kui arvestada suhtumist suhtlemise algatamisse, mille puhul nii ametnikud kui huvirühmad ise leiavad, et suhtlemise peaksid algatama ministeeriumid. Osalusdemokraatia arendamise seisukohast lähtudes peakski just kaasama rohkem erinevate seisukohtadega huvirühmi, arendama riigi ja huvirühmade vahelist dialoogi ja koostööd ning konfliktide lahendamise oskusi.

Kaasamise vormid ja vahendid

Võib öelda, et dokumente saadetakse huvirühmadele üsna tihti, kuid suhteliselt harva saadetakse dokumente kommenteerimiseks nende väljatöötamise varases staadiumis. Ei soovita saata eelnõusid, kui nad ei ole veel lõplikus vormis, kuid see vähendab oluliselt huvirühmade võimalusi juba väga varases staadiumis poliitikate kujundamist mõjutada ning arvamust saab avaldada juba mingil kujul valmis teksti kohta. Väga positiivne on aga see, et eelnõudega pannakse kaasa täpsustavaid küsimusi (mis on kõige eelistatamad huvirühmade seas, kuid mida nad endi hinnangul väga tihti ei saa) ja seletuskirju või tehakse ettepanek kohtumiseks. Ka mõjuanalüüside lisamist võiks tihemini kasutada.

Huvirühmadelt tagasisidena saadud infot, kommentaare ja soovitusi hindavad enamus Riigikogu komisjonide esimehi ning ministeeriumite osakonnajuhatajaid asjalikeks ja kasulikeks ning leiavad, et need kajastavad ka otsustes, samal ajal kui üsna suur osa huvirühmadest leiab, et nende seisukohtadega arvestatakse väga harva. Huvirühmade rahulolul on aga selge seos sellega, kui varases poliitikate kujundamise staadiumis huvirühmi otsustusprotsessidesse kaasatakse.

Nagu esimeses peatükis tõdesime, on kaasamisvahendite valiku küsimus tihti kogu kaasamisprotsessi juures võtmetähtsusega, sest see võib ära määrata kogu protsessi iseloomu ning osalevate huvirühmade ringi. Ei ole olemas ühte kindlat kaasamise vormi või vahendit, mida saaks kasutada igas olukorras, tihti tuleb mitmeid vorme ja vahendeid kombineerida, arvestades kohalikke traditsioone ja praktikaid, huvirühmade eripära ja ressursside olemasolu.

Eestit on erinevates rahvusvahelistes võrdlustes korduvalt esile toodud kui head e-vahendite rakendajat, kuid selle puhul kerkib alati küsimus, kas ka huvirühmad, kellega suhelda soovitakse, peavad sellist suhtlemist endi jaoks parimaks. Huvirühmad on näiteks küsitluse vastustes välja toonud, et ühtne internetilehekülj, kus oleks olemas kogu kaasamise info ja mille kaudu saaks osaleda, võiks olemas olla, aga sellisel leheküljel on mõte ainult siis, kui info oleks leheküljel kirjas lihtsalt ja selgelt ning soovitavalt võiks huvirühmi teavitada lehele uue info lisamisest. See tähendab, et paljud huvirühmad ei suuda siiski pidevalt jälgida keerulisi juriidilise sisuga lehti. Huvirühmade valmisolek osaleda on oluline, kuid veelgi olulisem on huvirühmade tegelik võimekus osaleda (eriti interaktiivsetes konsultatsioonides) – pidevalt reageerida, vastata ja kommenteerida seaduseelnõusid jms. Suurem probleem selliste lehtede juures on tihtipeale ka see, et leheküljed on suunatud pigem info andmisele kui kaasamisvõimaluste loomisele ja osalemise soodustamisele.

Dokumentide kommenteerimiseks andmise juures on tähelepanuväärne ka see, et enamuse ametnike sõnul riputatakse info ja materjalid üles internetti ministeeriumite kodulehekülgedele, kuid tavaliselt ei teavitata huvirühmi, et info koduleheküljel väljas on. Eeldatakse, et huvirühmad leiavad ise selle info üles ja ministeeriumid on sellega omaltpoolt kõik teinud, kuid nagu näitas ka uuringu käigus läbi viidud ministeeriumite kodulehekülgedele analüüs, võivad need kodulehed olla arvestatavad infoallikad, kuid väga harva on nad kaasamise soodustajad. Samal ajal leiavad huvirühmad tihti, et nende jaoks võiks olemas olla elektrooniline foorum, mille osaks oleks ka e-kirjadel põhinev e-list, kus võiks pidevalt üleval olla asjakohane info selle kohta, millised kaasamised hetkel on toimumas ja millistel teemadel, sest ministeeriumite kodulehekülgi huvirühmad regulaarselt läbi vaadata ei jõua. Elektrooniliste foorumite ja arutelurühmade kasutamine ei ole hetkel väga laialt kasutatav kanal, kuid see vääriks kindlasti edaspidi arendamist.

Nagu uuringust selgus, saavad huvirühmad enda hinnangul infot peamiselt otse ministeeriumitest ning oluliselt vähem esindusorganisatsioonidelt. Arvestades aga seda, et ministeeriumites leitakse tihti, et töörühmadesse kuuluvad huvirühmad peaksid ise sealt saadud infot ja kogemust edasi andma teistele huvirühmadele, võiks esindusorganisatsioonidel soovitada oma rolli arvamuste esindaja ja vahendajana suurendada. Organisatsioonidesisene ja -vaheline info liikumine on äärmiselt oluline selleks, et suuremad MTÜd saaksid olla arvestatavad partnerid riigile ja väiksematele huvisid esindavatele organisatsioonidele.

Suur tähtsus Riigikogu ja väiksemal määral ka ministeeriumite osakonnajuhatajate jaoks on mitteametlikul suhtlemisel. Kuid sellise tava alusel suhtlemine võib olla ka ohtlik, sest kuna kaasatavate ringi peetakse enamalt jaolt väljakujunenuks, kuhu vaid aeg-ajalt lisandub uusi osalejaid, on mitteametlik kaasamine suhteliselt mitteläbipaistev protseduur, kus mõnedel huvirühmadel võib olla otsustele väga suur mõju ja pika aja jooksul. Huvirühmad ise eelistavad omaalgatuslikult info ja arvamuste esitamiseks kõige sagedamini kirja saatmist posti teel, veidi harvem e-kirju ning osalemist nõukogudes, komisjonides ja töögruppides.

Enamus ministeeriumite ametnikest ja Riigikogu liikmetest leiavad, et nende valdkondades ei ole vaja konkreetseid ja spetsiifilisi kaasamise vorme, millest võib järeldada, et soovi korral on võimalik luua ühtne kaasamise hea tava, mis kehtiks kõigi valdkondade ja vormide jaoks. Minimaalse võimalusena on kindlasti võimalik sõnastada ühtsed põhimõtted kaasamise läbiviimiseks ja osalemiseks, rääkimata ministeeriumite lõikes täpsemate põhimõtete paikapanekust.

‘Hea tava’

Kaasamise miinimumnõuete või eeskirjade ehk n-ö hea tava koostamist on vajalikuks peetud mitmetes riikides. Nii Euroopa Liit kui OECD on kaasamise vajalikkust esile tõstnud ja sellealast tegevust arendanud. Eestis on selline mõte veel uus, sest kaasamise põhimõtted ja praktika ei ole veel ühtselt juurdunud ning kaasamise osapooled suhtuvad taoliste miinimumnõuete või eeskirjade vajalikkusesse erinevalt.

Riigikogu liikmed suhtusid kaasamise ‘hea tava’ loomise mõttesse suhteliselt positiivselt ning tõid välja ka mitmeid märksõnu ja põhimõtteid, mis peaksid olema kokku lepitud ning mida peaks kaasamisprotsesside läbiviimise juures silmas pidama. Ministeeriumite tasandil on vastuseis ühtsete reeglite või eeskirjade paikapanemise vastu suurem. Leitakse, et mingid põhimõtted võiksid olla kokku lepitud, aga need ei tohiks olla kõigile ministeeriumitele ühtemoodi kohustuslikud ning peaksid pigem lähtuma olukorrast ja vajadustest. Huvirühmad peavad konsulteerimise miinimumnõueteid, milles väljenduksid eelkõige info operatiivne liikumine kõigile (ka neile, kes ise konsulteerimisest osa võtta ei soovi), konsulteerimise aeg, tagasiside kohustuslikkus jmt vajalikuks. Arvestades asjaolu, et põhiline kaasamine õigusloome protsessidesse peaks toimuma ministeeriumie tasandil, on ametnike ülekoormatuse tõttu mõistetav, miks esialgu kõigile kohalduva ‘hea tava’ koostamisse positiivselt ei suhtuta. Samal ajal pooldavad ametnikud tegelikult kindlamaid ja ka huvirühmadele kehtivaid reegleid kaasamise läbiviimise kohta, sest sellised reeglid kohustaksid ka huvirühmi konstruktiivseks koostööks.

Huvirühmad leiavad, et kaasamine peaks olema järjepidevam ning kaasata tuleks huvirühmi neid puudutavates teemades ja võimalikult varases staadiumis. Huvirühmade arvates peaks rohkem toimuma ühiseid avatud arutelusid strateegiate ja tegevuskavade osas nii ministeeriumite kui ka Riigikogu tasandil, sest huvirühmad on väga huvitatud aktiivselt aruteludes osalemisest, tõenäoliselt arvates, et ‘ise kohaloleku’ kaudu suudetakse kõige rohkem protsesse mõjutada. Siin aga võib tekkida oht hinnata oma võimekust üle, sest valmisolek aktiivselt ja tõhusalt aruteludes osaleda on tihti kõige ajamahukam, nõuab enim suutlikkust ning huvirühmad ei pruugi alati õigesti hinnata oma suutlikkust suhteliselt lühikese aja jooksul tõhusalt osaleda. Huvirühmade valmisolek osalemiseks ei pruugi tihti vastata nende tegelikele ressurssidele. Lisaks sellele, et huvirühmad vajaksid enda hinnangul rohkem aega dokumentide kommenteerimiseks, on peaaegu kõik huvirühmad maininud ressursside puuduse juures ka inimressursi puudust (toonitatud on just juristiteadmiste puudumist) ja veidi vähem vajakajäämist finantsressursside osas. Tegelikuses on aga kõik omavahel seotud – finantsressursside nappusest tuleneb inimressursi nappus, ei jätku inimesi, kes järjepidevalt ja otsustusprotsessi igas staadiumis suudaksid kõigi oluliste õigusaktide väljatöötamisel ja muude küsimuste arutamises osaleda ning sellest tuleneb ajanappus.

Välja on ka toodud oluline nõue, et mitte ainult seaduseelnõude ettevalmistusprotsessi algatamisel, vaid ka peatamisel või eelnõu tagasivõtmisel peaks konsulteerima huvirühmaga. Leitakse, et täna on juhuslikkust liiga palju. Samas on huvirühmade arvates oluline, et ka ühendused ise oma kompetentsid kaardistaksid ja sellest nii valitsust kui avalikkust regulaarselt teavitaksid nii kvantitatiivselt kui kvalitatiivselt.

Oluline aspekt kogu kaasamise temaatika juures on see, et tulenevalt valdkonna ja lähenemise suhtelisest uudsusest, ei ole seni ei Riigikogus ega ministeeriumites süstemaatilisel tegeldud kaasamise planeerimise ega protsessi enese hindamisega. Lähtudes ka uuringu alguses toodud OECD poolt välja töötatud kaasamise hea tava põhimõtetest ja teiste riikide kogemusest saab aga kõik alguse sellest, et hoolikalt planeeritakse kaasamise protsessi, määratletakse osapooled, teemad ja valitakse kõige paremini sobivad vahendid, antakse huvirühmadele tagasisidet ning kokkuvõttes hinnatakse kaasamisprotsessi eesmärgiga teha sellest järeldused ja õppida ning järgmisel korral viia läbi juba tõhusam kaasamine. Kuigi huvirühmad ise ei hinda täna enda kaasamist eriti kõrgeks, võib nii ministeeriumite osakonnajuhatajate kui Riigikogu komisjonide esimeeste arvates praeguse olukorraga huvirühmade kaasamisel siiski üldjoontes rahul olla. Kuigi Eestis on veel arenguruumi kaasamise tõhustamiseks, on viimasel ajal toimunud sellesuunalised arengud igati positiivsed.

SOOVITUSED

Üldised soovitud

Soovitame järgida OECD ja EL riikide poolt välja töötatud juhiseid kaasamisprotsesside läbiviimiseks võimalikult tõhusal moel (nt tõhusa kaasamisprotsessi elemendid). Samamoodi võib Eesti eeskuju võtta nii EL kui ka mitmete riikide (nt UK, Soome) poolt välja töötatud juhistest. Mõlemate puhul on tegemist erinevate uuringute ja kogemuste pinnalt valminud juhistega ning Eestil ei ole vaja 'oma jalgratast leiutama hakata'. Järgnevate soovitude eesmärgiks on teha Eestile suunatud ettepanekuid valitsuse ja parlamendi tasandil toimuvate kaasamisprotseduuride ühtlustamiseks, tõhustamiseks ja lihtsustamiseks ning ühiste kaasamis põhimõtete sõnastamiseks. Soovitude aluseks on teiste riikide kaasamispraktikate kogemused ja 2004. a läbi viidud Riigikogu liikmete, ministeeriumite ametnike ning katusorganisatsioonide esindajate kaasamisküsitluse tulemuste analüüs.

Miinumsoovitud kaasamise korrastamiseks Eestis

1) Kaasamisprotsessi avatus

Ligipääs infole ning võimalus alati oma arvamust avaldada

Kõigil peaks olema ligipääs infole ning igal huvirühmal/kodanikul peab olema võimalus soovi korral arvamust avaldada. Kaasamisprotsessi avatus on üks peamisi edutegureid huvirühmade kaasatuse saavutamiseks ja hoidmiseks. Et mitte muutuda küüniliseks kaasamisprotsessi suhtes, tuleb huvirühmi ja kodanikke kaasata kogu poliitikakujundamise protsesse vältel (poliitikaküsimuste päevakorda tõstmine, elluviimine, järelvalve ja hindamine) mitte ainult valitud etappides.

Kaasamise informatsioonikampaania. Soovitame korraldada nn kaasamise infokampaania, kuna teadlikkus kaasamise kasulikkusest ja võimalustest näib ühiskonnas suhteliselt madal olevat. Kampaania korraldamisel on võimalik õppida nt Rootsi kogemusest. Sellise infokampaania eesmärgiks oleks kodanike teavitamine avatuse vajalikkusest; millist infot, kuidas ja kust otsida õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamise kohta ning kuidas on võimalik nende kohta arvamust avaldada ning diskussioonides osaleda (sh ka e-vahendite tutvustus ja õpetus, kuidas neid kasutades kaasa lüüa).

Kaasatavate huvirühmade ring

Huvirühmade esindatuse ja huvide tasakaalustatud integreerimise huvides otsustusprotsessidesse on oluline tagada pidev avatus, et kaasatavate juba väljakujunenud ring ei kivistuks (korporatistlik suund). Ka uutel ja väiksematel huvirühmadel peab olema võimalik oma huvisid esindada ning riigil seeläbi ühiskonda adekvaatsemalt kaasata. Valitsus ja Riigikogu on need, kes peavad tagama huvide tasakaalustatuse ning samuti vaeva nägema, et uusi, vähem organiseerunud või vähem ressursse omavaid huvirühmi kaasata. Uuringu soovituseks on kaasamisprotsessi hindamise käigus üle vaadata huvirühmade esindatus (nt läbi korrastatud MTÜde registri) ning olla avatud ka uutele tulijatele.

Eesti õigusloomes kaasaráákimisest huvitatud kodanikeühenduste ja nende katusorganisatsioonide hindamise üldpõhimõtete ning kriteeriumite väljatöötamine ja ühendustega läbirääkimine võiks olla üks EKAK rakendamise järgmise etapi ülesandeid Vabariigi Valitsuse EKAK komisjoni, Riigikogu EKAK rakendamise toetusrühma ning ekspertide koostöös.

2) Mittetulundusühenduste andmete ja nimekirjade korrastamine

- Huvirühmadest ülevaate saamiseks on täidesaatva ja seadusandliku võimu esindajatel võimalik kasutada **Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Registri** teenuseid. Tänapäevane register vajab selleks olulist 'reformimist', kuna registri andmed on tihti vananenud ja ebapiisavad kaasamiseks vajaliku informatsiooni saamiseks. Lisaks on andmete muutmine keeruline ja kallis. MTÜde registri andmete kvaliteedi parandamiseks teeme järgmised ettepanekud:
 - Lihtsustada andmete muutmise korda ja reegleid. Kontaktandmete (postiaadress, telefon, meiliaadress) muutmine peab olema tasuta ning võimalikult kiire ja lihtne. Soovitame kaaluda võimalust, et iga organisatsioon saab oma salasõna abil kontaktandmeid internetis uuendada. Sellisel juhul väheneb mh ka registri töökoormus.
 - Täiendada registri andmeid uute tunnustega, mis võimaldaksid saada teavet organisatsioonide liikmeskonna arvukuse ja koosseisu, samuti organisatsiooni asutajate arvukuse ja koosseisu kohta. Selline muudatus võimaldab saada mittetulundussektoris tegutsevate organisatsioonidest adekvaatsema ülevaate, hinnata organisatsioonide tegelikku tegevussuutlikkust ning liikmeskonna huvide esinduslikkust. Ka liikmeskonna andmete muutmine peab olema tasuta, kiire ja lihtne, soovitatavalt interneti vahendusel.
 - Antud muudatustest tuleb organisatsioonide laialdaselt teavitada.
- **Ministeeriumites** luua valdkonnapõhised avalikud e-listid ja postinimekirjad, kuhu huvirühmadel on võimalik lisada oma kontaktandmed ning kaasaraäkimissoovid (teemad). Selliste e-listide ja postituse kaudu on võimalik operatiivselt ja lühidalt teavitada õigusloome plaanidest, valmimisjärgus eelnõudest ning ministeeriumite kodulehekülgedele riputatud materjalidest (lisada tuleks täpne veebilehekülje aadress).
- **Riigikogu** puhul luua sarnased e-listid ja postinimekirjad alatiste komisjonide põhisel, mille kaudu on võimalik edastada infot menetlusse võetud eelnõude kohta ja millisel veebilehel neid leida (lisada täpne veebilehekülje aadress) võib.

3) Aeg

Kokku leppida miinimumaeg konsulteerimiseks õigusaktide ja poliitikadokumentide puhul, mida kõik pooled püüaksid aktsepteerida (va erijuhud, mille puhul selgitatakse, miks vähem aega antakse). Uuringu põhjal peaks miinimumaeg olema pikem kui 2 nädalat, soovitatavalt 4 nädalat. Rohkem aega on vaja anda suvekuudel või keeruliste ja valdkonnaüleste probleemide puhul. Eesti liigub veel endiselt kiires arengutempos ning siin nii pikka aega nagu väljakujunenud demokraatiaga riikides ilmselt anda pole täna veel võimalik.

4) Tagasiside 'kohustuslikkus'. Usaldus

Kaasamise ohtude nagu 'musta augu', 'kaasamisväsimuse' ning võõrandumise ja usaldamatuse suurenemise vältimiseks tuleks õigusloomeprotsessi lõpus teada anda, kellega protsessi jooksul konsulteeriti, miks esitatud arvmusi arvestati või ei arvestatud. Tagasiside soodustab huvirühmade/kodanike aktiivsust ning tagab nende pideva huvitatuse protsessist.

Kaasatuid tuleb kindlasti teavitada nende ettepanekute arvestamisest või mittearvestamisest ning mõjust otsustele, sh ka mittearvestamise korral. Suurendades niimoodi vastastikust usaldust, saavad huvirühmad ja kodanikud olla kindlad, et nende poolt antud informatsiooni ja ettepanekutele ei manipuleerita.

Soovitused täidesaatvale võimule

Üldiste kaasamis põhimõtete sõnastamise vajalikkus

Järgides üldisi avatuse ja pluralismi tendentse, kaasamistava korrastamise kasulikkust ja samuti Riigikogu ja huvirühmade vastuste analüüsi tulemusi, oleks soovitav ühised kaasamis põhimõtted sõnastada, ümarlaudades läbi rääkida ja kinnitada. Osapoolte kaasamine otsustusprotsessidesse on paljuski poliitilise pühendumuse, hea õigusloome, halduskultuuri ja kodanikeühenduste suutlikkuse küsimus, mistõttu ühised kaasamis põhimõtted võiksid olla n-ö rangelt soovituslikud, kuid mitte seaduse jõuga. Seadustesse eraldi sissekirjutatavad konsulteerimismehhanismid võivad suurendada keerukust huvirühmade jaoks, lisada segadust ja vähendada otsustusprotsessi kaasamisele ligipääsemise võimalusi.

Huvide esindamine vs. ekspertiis. Riigi ja huvirühmade vaheliste suhete korrastamiseks on mõistlik kaaluda eraldi juhiste väljatöötamist, mis aitaks nii riigi kui huvirühma jaoks eristada tasustatud ekspertiisi huvirühmadega konsulteerimisest.

Kaasamise koordineerimine riigis

Valitsusesiseselt määrata Eestis see institutsioon, kes oleks vastutav kogu üldise kaasamisemaatika arendamise eest – kaasamise nõustamine (juhised kaasatavatele ja kaasajatele), ministriumite praktikate analüüs, nt ka heade näidete kogumine ja reklaamimine, kaasamisoskuste suurendamiseks koolitusvajaduse määramine ning kindlasti ühtsete kaasamis põhimõtete rakendamise jälgimine ja analüüs Eestis.

Kaasamise vahendid

Vahendite valik määrab tihti suuresti ära huvirühmade ringi, keda kaasatakse (olenevalt ka huvirühmade ligipääsust neile vahenditele ja oskusest neid kasutada). Nt väiksemaid ja spetsiifilisi (fookus)grupe on lihtsam kasutada konkreetselt määratletud teemade puhul, mil isegi huvirühmade paljususe korral on need (kergesti) määratletavad ja seetõttu kergemini ligipääsetavad. Kombineerida tuleks erinevaid vahendeid lähtuvalt teemast ja huvirühmade iseloomust.

Rohkem võiks kasutada võimalust saata koos eelnõuga ka täpsustavaid küsimusi, mida huvirühmad ka ise kõige enam soovivad. Võimalusel esitada huvirühmadele lihtsas keeles eelnõu muudatuste sisu, et katusorganisatsioonid saaksid oma organisatsioonile edastada võimalikult õige info. Seaduseelnõust on raske aru saada ning selle edasijutustamine oma liikmeskonnale lihtsas keeles käib huvirühmadele enamasti üle jõu.

Teavitada huvirühmi kodulehekülgedele ülesriputatud eelnõudest ning rohkem suhelda huvirühmadega kasutades ametlikke kanaleid, et säiliks kogu protsessi läbipaistvus.

E-vahendid

Paremini ära kasutada ja arendada olemasolevaid e-vahendeid, milleks on ministriumite ja Riigikogu kodulehed, eÕigus, TOM ja Themis ühtse e-kaasamise süsteemina. Kaaluda nende ühildamise võimalust ja omavahelist sidumist informeerimise ja konsulteerimise funktsiooni osas. Määrata valitsuse tasandil vastutus e-kaasamise arendamise, koordineerimise ja haldamise eest. Suurendada eÕiguse kasutajasõbralikkust

ning võimaldada teemade kaupa tellida e-teavitusi (valdkondade ja/või ministeeriumite kaupa e-listid), kui õigusakti eelnõu andmebaasi lisatakse. eÕigus võiks jääda kõikehõlmavaks eelnõude ja poliitikadokumentide kooskõlastussüsteemiks, kus on võimalik otsustusprotsessi hilises faasis kaasa lüüa.

Parandada ja lihtsustada ministeeriumite kodulehekülgede ülesehitust, osalemise võimalusi ja läbipaistvust, et kaasamise info oleks lihtsamini leitav (nt kõikide ministeeriumite kodulehekülgedel ühise nimetusega lingid 'õigusloome ja konsulteerimine', kust leiaks infot ettevalmistavate õigusaktide ja poliitikadokumentide, eelnõude arutelude jms kohta), osalemise vahendid lihtsamini käsitletavat (nt interaktiivne arvamuste esitamise ja tagasiside saamise võimalus, *online* küsimustikud eelnõude kohta, diskussioonifoorumid vms) ning arvamuste edastamise lihtsustamiseks oleks lisatud eelnõude juurde ka ametniku ja osakonna kontaktandmed, kellele arvamused esitada. Kaasamise tulemused peaksid olema senisest enam avaldatud ka kodulehekülgedel. Kõigil huvitatutel peaks olema võimalus lihtsalt lisada oma arvamus, näha teisi arvamusi ning samuti saada tagasisidet arvamuse arvestamise/mittearvestamise kohta (vt täpsemalt lk 81).

Luaa **ühine kaasamise infot haldav veebivärv** (nt TOM pinnalt). Ühine kaasamise veebivärv hõlbustaks ja lihtsustaks kaasamise info levikut ning osalusvõimalusi. Lehelt oleks võimalik saada ülevaade ettevalmistavatest õigusaktidest ja poliitikadokumentidest ning seejuures toimuvatest *online* konsultatsioonidest. Ühine veebivärv oleks sissepääsupunkt nii ministeeriumite kui Riigikogu tasandil toimuvateks kaasamisüritusteks (vt spetsiifilisi soovitusi lk 88) ning need leheküljed oleks veebivärvaga seotud.

Võtta kasutusele **online konsultatsioonid** nii seaduseelnõude kui poliitikadokumentide kohta. Konsultatsioonid ei saa toimuda eraldi iga eelnõu või poliitikaprobleemi kohta, vaid iga ministeeriumi puhul 2-3 olulisema kohta (ministeeriumi enda valikul). *Online* konsultatsioonideks on soovitatav valida laiemaid poliitikakujundamise küsimusi, mis võimaldaksid kõigil huvilistel otsustusprotsesside varasemates faasides kaasa rääkida (kuna praegu ilmuvad kõik eelnõud/poliitikadokumendid avalikkuse ette eelnõu kooskõlastamisfaasis). *Online* konsultatsioonideks võiks täna kasutada Themise võimalusi, kuid edaspidi on riigil parima teenuse huvides mõistlik korraldada avalik hange *online* konsultatsioonide läbiviimiseks (nt iga 2 aasta järel).

Luaa valdkonnapõhised avalikud e-listid, kuhu on võimalik huvirühmadel lisada oma kontaktandmed ning kaasarääkimissoovid (teemad) (vt miinimumsoovitused).

Soovitused seadusandlikule võimule

Huvirühmade nimekirjad

Sarnaselt Saksa Bundestagi protseduurile võiks Riigikogu Kantselei pidada Riigikogu tegevusega seotud infost huvitatud kodanikeühenduste registrit/nimekirja, mida jooksvalt täiendatakse ja kust Riigikogu liikmed, fraktsioonid ja komisjonid saavad vajadusel kiiresti infot neid huvitavate ühenduste kohta (vt ka miinimumsoovitused).

Arutelud

Arvestades huvirühmade ning Riigikogu komisjonide tegevussuundade valdkondliku laadi, võiks komisjonid koos seaduste rakendamise eest vastutavate ministeeriumite ja seaduste rakendusalas tegutsevate kodanikeühendustega korraldada valdkondlikke

ümarlaudu ning kuulamisi (arutelu keskmes konkreetsed seaduseelnõud, huvid ning sotsiaal-majanduslike jm mõjude jaotus kaasatud sihtrühmadele).

Kaasamise hindamine

Jätkata EKAKi üle kahe aasta toimuvat hindamist ja selle raames ka kogu kaasamisprotsessi hindamist Eestis nii Riigikogu, ministriumite kui KOV tasandil. Hindamise aluseks võib kaaluda uuringute, analüüside, eksperthinnangute ja analüüsivate ümarlaudade korraldamist.

Täitevvõimu kaasamispraktikate kujundamine ning tagasiside

Riigikogu saab seadusandluse ja täitevvõimu parlamentaarse järelevalve kaudu kaasa aidata üldisele kaasamiskultuuri levikule ja juurutamisele avaliku sektori asutustes. Riigikogul on võimalus saata eelnõu ebapiisava kaasamise korral valitsusse tagasi või tuua Riigikogu otsustusprotsesside juurde huvirühmad, keda täitevvõim ei ole kaasanud.

Süsteematilisema järelevalve, ümarlaudade ning tellitud uuringute (monitooringute) tulemuste alusel saab esitada valitsusele soovitusi kaasamisprotsesside edendamiseks.

Elektrooniline kaasamine

Muuta arvamuse esitamine õigusaktide eelnõude kohta ligipääsetavamaks ja propageerida seda võimalust ka Riigikogu kodulehekülje põhimenüüs. Korraldada võimaluste teadvustamiseks avalikkuse teavitamise infokampania.

Riigikogu koduleheküljed internetis peaksid olema huvirühmade kaasamise ning seaduste mõjude info osas täpsemad ja interaktiivsemad, sisaldama kronoloogilises järjekorras seaduseelnõude väljatöötamise käigus ministriumites jm tehtud analüüsi ning kõiki kodanikeühendustelt laekunud kirjalikke ettepanekuid seaduseelnõudele.

Kaasamise lihtsustamiseks võiks kogu otsustusprotsessis osalemise info olla kättesaadav võimalikult ühest kohast lihtsa ja sõbraliku veebivärava kaudu. Seetõttu tuleks otsida võimalusi Vabariigi Valitsuse ning Riigikogu õigusloomeprotsessi viimiseks ühte süsteemi internetis (vt soovitus luua ühtne veebivärv).

Riigikogu komisjonid võiksid kaaluda Themise või mõne analoogse turule tuleva e-foorumi võimaluste paremat kasutamist kodanikeühenduste arvamuste-ettepanekute kogumisel ja süstematiseerimisel. Parima teenuse saamiseks aitab kaasa näiteks riigihankemenetluse kasutamine ja 2-3 aastase lepingu sõlmimine avaliku konkursi võitjaga.

Sarnaselt mitmete Lääne-Euroopa parlamentide liikmetega võiks ka Riigikogu mõelda Riigikogu liikmete personaalsete interaktiivsetele kodulehekülgedele, kus neil on võimalus oma seisukohta tutvustada seaduseelnõude ja avaliku elu sündmuste kohta, samuti interaktiivselt vastata kodanike küsimustele.

Soovitused mittetulundusühendustele/huvirühmadele

Läbipaistvus

Läbipaistvus oluline ka kodanikeühenduste puhul. Tuleks olla valmis selgitama keda esindatakse ja mida taotletakse.

Otsustusprotsesside paindlikkus

Sisemised otsustusprotsessid võivad piirata organisatsiooni võimalust osaleda kaasamisprotsessides. Sellega peaks ministriumid ühelt poolt arvestama, teisalt aga võiks huvirühm ise korraldada oma sisemised otsustusprotsessid ja otsustuspädevuse nii, et see oleks võimalikult operatiivne ja paindlik ning vajadusel oleks võimalik huvirühma seisukohti ka kiirelt täpsustada. Paratamatult tuleb riigil ette ka kiireloomulisi nõuküsimisi, isegi kui sätestada ajaks enam kui 2 nädalat.

Aktiivsus

Huvirühmad peaksid ka ise aktiivsed olema, jälgima otsuste ja õigusaktide vastuvõtmise protsessi ning kontakteeruma õigusakti ettevalmistajatega, mitte ainult ootama, et neid kutsutaks arvamust avaldama.

Andmed

Huvirühmad peaksid ka ise jälgima ja hoolt kandma selle eest, et nende kehtivad andmed Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Registris olemas oleksid.

Vastutus

Huvirühmade esindajad, kes suhtlevad ministriumite või Riigikogu esindajatega õigusaktide ja poliitikadokumentide väljatöötamise või muutmise teemadel, peaksid olema huvirühma tegelikud esindajad. Selleks on vaja kokku leppida esindajate volituste tekkimises (kui see ei ole põhikirjas fikseeritud), sest vältida tuleks olukorda, kus inimene, kes esindab huvirühma, ei ole tegelikult huvirühma enda sees seda kokku leppinud ning huvirühma liikmed ei tea, milliseid otsuseid või kokkuleppeid nende nimel tehakse või kohustusi võetakse.

KASUTATUD KIRJANDUS

Abelson *et al.* (2001). „Deliberations about Deliberation: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes.” McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper 01-04, June.

Argy, Steven ja Matthew Johnson (2003). „Mechanisms for Improving the Quality of Regulations: Australia in an International Context”. *Staff Working Paper*. Productivity Commission.

Almond *et al.* (1996). “Comparative Politics: A Theoretical Framework”. Harper Collins: New York.

Arnstein, Sherry R. (1969). “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of American Planning Association* 35 (4): 216-224.

Arrigo, Gianni ja Giuseppe Casale (2003). *Glossary on Labour Law, Industrial Relations and European Union Institutions*. ILO: Geneva.

Aule, Agnes (2002). “eÕiguse rakendamise raskustest”. *Infotehnoloogia arendamise aasta- raamat*. Tallinn: RISO. <http://www.ria.ee/it2002/>

Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. University of California Press, London.

Besch, Janice ja Jeffrey Minson (2000). “Participatory Policy Making, Ethics and the Arts”. *American Behavioural Scientist* 43 (9) June/July: 1446-1462;

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes ja Patrick Weller (2003). “Comparative Governance: prospects and lessons”. *Public Administration*, 81(1):191-210

Birch, Anthony H. (1993). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.

Bishop, Patrick ja Glyn Davis (2001) “Mapping Public Participation in Policy Choices”. Consultation Workshop Papers. APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference.

Boeri, Tito, Agar Brugiavini, Lars Calmfors *et al.* (2001). *The Role of Unions in the Twenty-First Century*. A Report for the Fondazione Rodolfo Debenedetti, United States, Great Britain, Oxford University Press.

Bohman, James (1998) “Survey Article: The Coming Age of Deliberative Democracy”. *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 6 (4): 400-425

Cabinet Office (2004). *Code of Practice on Consultation*. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/code.asp>

Carlsson, Bo (1995). „Communicative Rationality and Open-ended Law in Sweden”. *Journal of Law and Society* 22(4): 475-503.

Caddy, Joanne (2003). "Information, Consultation and Public Participation in Policy Making. Mapping the experience of OECD countries", Oct 2003, Public Administration International, UK.

Casey, John (1998). "Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain". Doctoral Thesis, Department of Political Science and Public Law, Universitat Autònoma de Barcelona.

Casey, John (2004). "Third Sector Participation in the Policy Process: A Framework for Comparative Analysis". *Policy and Politics*, 32 (2): 241-257.

Catt, Helena ja Michael Murphy (2003). "What Voice for the People? Categorising Methods of Public Consultation". *Australian Journal of Political Science*, 38 (3): 407-421.

Coleman, Stephen ja John Gøtze (2001). "Bowling Together: *Online* Public Engagement in Policy Deliberation" Hansard Society London. <http://www.bowlingtogether.net/>

Coleman, Stephen (2001) "Was there an *online* public dialogue?", teases Coleman, Stephen (toim.), "2001: Cyber Space Odyssey", The Hansard Society, July 2001.

Coleman, Stephen, Nicola Hall ja Milica Howell (2002). *Hearing Voices. The experience of online public consultations and discussions in UK governance*. Hansard Society, October 2002.

Commission of the European Communities (2000a). "The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership". Commission Discussion Paper 2000.

Commission of the European Communities (2000b) "Measuring Information Society. Analytical Report", 2000, http://europa.eu.int/ISPO/basics/i_basics.html, 27.10.2002

Commission of the European Communities (2001a). European Governance. White Paper. Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 final.

Commission of the European Communities (2001b). White Paper on Governance. Report of the Working Group "Democratising expertise and establishing scientific reference systems". May 2001.

Commission of the European Communities (2001c). Impact Assessment in the EU – Outlook in October 2001. http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/bia/best_procedure/outlook_table.pdf (30.08.2003).

Commission of the European Communities (2002a). Communication from the Commission. European Governance: Better Lawmaking. Brussels, 5.6.2002. COM(2002) 275 final.

Commission of the European Communities (2002b). Communication from the Commission on Impact Assessment. Brussels, 5.6.2002. COM (2002) 276 final.

Commission of the European Communities (2002c). Communication from the Commission. Action Plan "Simplifying and improving the regulatory environment" Brussels, 5.6.2002. COM (2002) 276 final.

Commission of the European Communities (2002d). Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002. COM (2002) 704 final. http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_standards_en.pdf (14.05.04).

Commission of the European Communities (2002e). Communication from the Commission. On the collection and Use of Experience by the Commission: Principles and Guidelines. Improving the knowledge base for better policies. Brussels, 11.12.2002. COM (2002) 713 final.

Commission of the European Communities (2002f). "Business impact assessment pilot project. Final Report - Lessons learned and the way forward." *Enterprise papers*, 9/2002. Brussels: Enterprise Directorate-General.

Commission of the European Communities (2003). "Better Law-making". Report from the Commission pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Brussels 12.12.2003. COM (2003) 770 final http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/COM_2003_0770_F_EN.pdf

Compact: Getting in right together - Consultation and Policy Appraisal: a Code of Good Practice. Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England. <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/policy.pdf>, 10.11.04.

Compact: Getting it Right Together – Report to Parliament of the Fifth Annual Meeting to Review the Compact between Ministers and representatives from the Voluntary and Community Sector (2004). <http://www.homeoffice.gov.uk/docs3/fifthcompactannualmtg.pdf>, 10.11.04.

Dahl, Robert (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press: London.

Doornbos, Martin (2004). "'Good Governance': The Pliability Of A Policy Concept". *TRAMES forthcoming*.

Dublin Report: Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union (2004). A Comparative Analysis Of Regulatory Impact Assessment In Ten Eu Countries. A Report Prepared for the EU Directors Of Better Regulation Group. Dublin, May 2004

Eesti Inimarengu Aruanne (1999). <http://www.iiss.ee/nhdr/1999/EIA99est.pdf>, 10.11.04.

Eisenstadt, S. N. (1998). "The Paradox of Democratic Regimes: Fragility and Transformability". *Social Theory* 16 (3) (Nov): 211-238.

Euroopa põhiseaduse leping (2004). <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/cg00087-re02.et04.pdf>, 10.11.04.

European Union, Social Dialogue, web page http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/social/index_en.htm, 10.11.04.

Economic and Social Committee (ESC) (1999). Opinion of the Economic and Social Committee on "The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe". OJ C329, 17.11.99 p.30.

Economic and Social Committee (ESC) (2002). Opinion on 'European Governance – a White Paper' of 20 March 2002; CES 357/2002.

Euroopa Nõukogu määrus nr 1260/1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta. 21. juuni 1999. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?dok=T30423&keel=et>

Fishkin, James S., Robert C. Luskin ja Roger Jowell (200). „Deliberative Polling and Public Consultation”. *Parliamentary Affairs* 53: 657-666.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien(2000). http://www.staat-modern.de/Anlage/original_563644/Modernier-Staat-Moderne-Verwaltung-Gemeinsame-Geschaeftsordnung-der-Bundesministerien-GGO.pdf, 10.11.04.

Järvell, Rein (2000). “Kolmas sektor meil ja Inglismaal”. *Riigikogu Toimetised* 2: 221-223.

Habermas, Jürgen (2001). *Avalikkuse struktuurimuutus. Uurimused ühest kodanikuühiskonna kategooriast*. Avatud Eesti Fond.

Hardie, Andrew (2001). “Infostrateegia digitaalsele parlamendile”. *Riigikogu Toimetised* 3.

Hendriks, Carolyn (2001). “Institutions of Deliberative Democracy and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives”, Consultation Workshop Papers, APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference, 2001.

Held, David (1987). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Hindess, Barry (2001). “Deficit by Design”. Consultation Workshop Papers, APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference.

Hirst, Paul (1990). *Representative Democracy and its Limits*. Cambridge: Polity Press.

Hirst, Paul (1990). „Associational Democracy” raamatus Held, David. (toim.) *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Holkeri, Katju (2003). „Hear the Citizens – Building meaningful dialogue”. Raamatus *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris: OECD.

Holkeri, Katju ja Johanna Nurmi (toim.) (2004). *Best Practices from Finland. Making opportunities work*. Helsinki: Ministry of Finance. <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/88457.pdf>

Hunold, Christian (2001). “Corporatism, Plualism and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14 (2).

Justiitsministeerium (2003). *Normitehnika käsiraamat*. Tallinn: Juura.

Hänni, Liia (2004). „Public Online Consultations: Case Study for estonia”. Ettekanne seminaril Workshop on Public Online Consultations, Vilnius 18-19.05.04. http://www.ltu.lt/padaliniai/FAKULTETAJ/vvf/zvvi/konferencija/konferencija_index.htm , 11.10.2004.

Kalkun, Mari ja Tarmo Kalvet (toim) (2002). *Digitaalne lõhe Eestis ja selle ületamise võimalused. E-raamat*. Tallinn: EMOR ja PRAXIS. <http://www.praxis.ee>

Kalvet, Tarmo (2005). „Digital Divide and the ICT Paradigm: The Case of Estonia”. Raamatus *Encyclopedia of Developing Regional Communities with Information and Communication Technology*, Idea Group Reference. Ilmumas.

Kasemets, Aare (1999). *The role of small parliamentary information and research services in political and social interaction*. Kogumikus A.Kasemets et al. (toim) *Society, Parliament and Legislation*. Tallinn: Riigikogu Chancellery.

Kasemets, Aare (2001). „Seadusloome kvaliteedi ning mõjude hindamise probleeme”. *Riigikogu Toimetised* 4: 102-112.

Kasemets, Aare (2002). „Teel teadmispõhisema poliitika, õigusloome ja avaliku halduse poole: valitsusasutustes tellitud uuringud 1999-2001”. *Riigikogu Toimetised* 6: 107-117

Kasemets, Aare (toim) 2001. „Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study. 2nd report.” Proceedings of ECPRD seminar. <http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd>.

Kasemets, Aare (2003) ‘Parlamentide info- ja analüüsiteenistuste koostöövõrgustikud’. *Riigikogu Toimetised* 7: 181-188

Kasemets, Aare (2003). „Sociological and Public Opinion Research as Reflection to the Parliament and Civil Society”. ESA annual conference, Spain, Murcia, 22-27.IX.2003: www.um.es/ESA/papers/St9_61.pdf

Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications.

Lado, Maria ja Daniel Vaughan-Whitehead (2003). „Social dialogue in candidate countries: what for?” *TRANSFER* 9 (1).

Lagerspetz, Mikko (2000). “Kodanikeühiskonna rollid tänases Eestis”. *Riigikogu Toimetised* 2: 234-236.

Lagerspetz, Mikko, Rein Ruutsoo ja Erle Rikmann (2001). “Kodanikeühiskonna edendamise strateegiad Eestis: probleemid ja perspektiivid”. Uurimusraport. Tallinn.

Lagerspetz Mikko ja Aire Trummal (2001). CIVICUS-e Kodanikeühiskonna Indeks. Uurimusraport. Tallinn: Avatud Eesti Fond. http://www.oef.org.ee/valjaanded/civicus/_Toc521410934, 11.10.04

Lauristin, Marju (2001). “Kas oskame ja tahame kasutada uue meedia võimalusi demokraatia edendfamiseks?” *Riigikogu Toimetised* 3: 21-26.

Lauristin, Marju (2003). „Media use, trust and political participation”. Ettekanne ja artikkel VI ESA konverentsil Murcias, Hispaanias http://www.um.es/ESA/Abstracts/Abst_rn14.htm#Abs6_3, 11.11.04

Lepa, Reesi (1999). “Corporatism in Contemporary European Polities and the Case of Estonia”. BA Thesis. Tartu Ülikool.

Lepa, Reesi (2003). „Osalusdemokraatia põhimõtete rakendamine väikeriigi otsuste tegemise protsessis ja õigusloomes Eesti näide.” Magistritöö. Tartu Ülikool.

Liiv, Daimar (2001). “Koostöökokkulepped Suurbritannias ja mida meil on neist õppida”. *Riigikogu Toimetised* 3: 261-266.

Lisbon European Council (2000). Presidency Conclusions. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm (30.07.04)

London, Scott (1995). “Teledemocracy vs. Deliberative Democracy: A Comparative Look at Two Models of Public Talk”. *Journal of Interpersonal Computing and Technology*, 3 (2) (April): 33-55. www.scottlondon.com/reports/tele.html, 17.06.04

Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001. – <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/europe/beteureg/eupart/mandelkern.asp>. (30.07.04).

Mansbridge, Jane (1997). “Does Participation make better citizens?” *Civnet’s Journal for Civil Society*, 1(3) August-September.

McLaverly, Peter (2001). “Participatory Democracy in the 21st Century”. Paper for the 51st Political Studies Association Conference 10-12.04.01, Manchester, UK. www.psa.ac.uk/cps/2001/McLaverly%20Peter.pdf, 10.11.04.

Morison, John ja David R. Newman (2001). “On-line Citizenship: Consultation and Participation in New Labour’s Britain and Beyond”. *International Review of Law Computers and Technology* 15 (2): 171-194.

Männiste, Agnes (2004). „Eesti e-riigi kuulsamaid lipulaevu kukkus läbi”. *Postimees*, 19.06.04.

National Audit Office (NAO) (2004). Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-4. Report By The Comptroller and Auditor General, Hc 358 Session 2003-2004: 4 March 2004. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304358.pdf

NCVO (2003). *Is Government consulting effectively with voluntary and community organizations?*. Compact Advocacy Reports.

OECD (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, OECD 1995

(OECD 1997). *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*. Paris: OECD.

OECD (1999). *Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Regulatory Reform in the Netherlands. Paris: OECD.

OECD (2000). Report on Parliamentary Procedures and Relations. Conference of Speaker of EU Parliaments, Rome 22-24.09. Paris: PUMA. <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>

OECD (2001a). Results of Member Countries’ Answers to OECD’s Regulatory Indicators Questionnaire on Government Capacity to Produce High Quality Regulations. Meeting of the Working Party on Regulatory Management and Reform. Room Document no. 4. Paris: OECD.

OECD (2001b). "Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making". Paris: OECD.

OECD (2001c). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. A report*. Paris: OECD.

OECD (2001d). *Understanding Digital Divide*. http://www.oecd.org/dsti/sti/prod/Digital_divide.pdf

OECD (2002a). *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.

OECD (2002b). *Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in the United Kingdom. Paris: OECD.

OECD (2002c). Regulatory Quality and Public Sector Reform, OECD 2002

OECD (2003a). *Regulatory Governance: The Use of Regulatory Impact Analysis to Foster Economic Efficiency and Policy Coherence*. Regulatory Governance Initiative in South East Europe. Proceedings of a Seminar in Bulgaria 23-24 January 2003. Paris: OECD.

OECD (2003b). "Engaging Citizens Online for Better Policy-making". *Policy Brief*, March. Paris: OECD.

OECD (2003c). *Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Finland. Paris: OECD.

OECD (2003d). *Guiding Principles for Successful Online Consultation*.

OECD (2004). *Government Capacity to Ensure High Quality Regulation*. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Germany. Paris: OECD.

Olson, D.M. (1991). „Rational Ignorance, Professional Research and Politician' Dilemmas". *Kogumikus* W.H. Robinson ja C.H. Wellborn. Congressional Quarterly. Washington.

Panitch, Leo (1980). "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry". *British Journal of Sociology* 31 (2).

Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge Univ. Press.

Peters, B. Guy (2001). *The Politics of Bureaucracy*. 5th ed. New York : Routledge.

Peters, B. Guy ja John Pierre (2003). "Introduction: The Role of Public Administration in Governing". *Raamatus Handbook of Public Administration*, Guy B. Peters ja John Pierre (toim). SAGE Publications.

Poland, Pauline (toim) (2001). *Online consultation in GOL countries. Initiatives to foster e-democracy*. Project report. A joint product of the members of the Government Online International Network. <http://www.governments-online.org/documents/e-consultation.pdf>, 30.09.04

Pratchett, Lawrence (1999). "New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy?". *Parliamentary Affairs* 52: 616-634.

PUMA (1999a). "Written Survey on "Strengthening Government – Citizen Connections"" PUMA/CIT(99)2/REV2. OECD.

PUMA (1999b). "Questionnaire on Using Information Technology to Strengthen Government – Citizen Connections", PUMA/CIT(99)12. OECD.

PUMA (2001). "Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation". *PUMA Policy Brief* 10, July. Paris: OECD.

Rannu, Rain (2002). "E-Democracy: A Case of Estonia" (sh. intervjuu justiitsminister Märt Raskiga). Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikool.

Regeringskansliet (2003). *Svara på remiss – hur och varför*. <http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>, 10.11.04.

Rhodes, R.A.W. (2000). "Governance and public administration". Raamatus *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. John Pierre (toim). Oxford University Press;

Rhodes Report: Ad hoc Group of Experts on Better Regulation (2004). Reports to the Ministers Responsible for Public Administration in the EU member states on the progress of the implementation of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation. Athens, May 2003.

Rikmann, Erle, Mikko Lagerspetz, Piret Pernik ja Tarmo Tuisk (2002). „Poliitilise osaluse dilemmad Eesti poliitilises kultuuris: kuuluvus ja kodanikuidentiteet”. Tallinn.

Rikmann, Erle (2001). „Kodanikuosalus Eestis: ressursid ja takistused”. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool.

Robinson H. William et al (1998). „Legislatures and Information Capabilities in Emerging Democratic Nations: A Framework for Assessment. Raamatus Robinson ja Gasteum (toim.) *Parliamentary Libraries and Research Services in Central and Eastern Europe*. IFLA Publications 87. K.G: Saur: München.

Robinson, William (2004). "Teadmus ja võim: uuringute ja demokraatliku seadusloome olemuslik side". *Riigikogu Toimetised* 7: 189-197. www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Roelofs, Mark H. (1998). "Democratic Dialects". *Review of Politics* 60 (1): 5-30.

Rueschemeyer, Dietrich (1998). "The Self-Organization of Society and Democratic Rule", raamatus Rueschemeyer, D., Rueschemeyer, M, Wittrock, B (toim), "Participation and Democracy: East and West". M.E.Sharpe, London.

Ruutsoo, Rein (2001). "Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital". *Riigikogu Toimetised* 3: 251-260

Sartori, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*. Chatham House Publishers, Inc., Chatham, New Jersey.

Sawer, Marian (2001). "Governing for the Mainstream: Implications for Community Representation", Consultation Workshop Papers, APSA Australian Political Studies Association 43rd Annual Conference.

Schmitter, Philippe C. (1974). "Still the Century of Corporatism?" Raamatus Schmitter, Philippe C. ja Lehmbruch, Gerhard (toim.), "Trends Toward Corporatist Intermediation". SAGE Publications.

Seeder, Kadri (2004). "Sotsiaaldialoogi mudel on tugevalt riigi poole kaldu". *Riigikogu Toimetised* 8: 92-99.

Seppel, Aarne (2001). "Kodanikud saavad osaleda seadusloomes". *Postimehe* lisa "Forum", 27.04.2001

Siigur, Andres (2003). Eesti seadusandlikust protsessist seoses seaduseelnõude kättesaadavusega avalikkusele. Tartu: SA Eesti Õiguskeskus, Seadusloome foorum Themis.

Siivelt, Ülo (2002). "Seadusloomefoorum Themis kodanike ja kodanikuühenduste teenistuses". *Riigikogu Toimetised* 5.

Smith, Martin J. (1990). "Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making". *Political Studies* 38 (2) June..

Smith, Martin J. (1995). *Pressure Politics*. Baseline Books, NY

Stewart, John "Citizen Involvement: Opportunities and Obstacles", www.parliament.the-stationery-office.co.uk, 03.03.2003

Stoker, Gerry (1998). "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal* 50 (155): 17-28.

Tamra, Annika (2003). „Eesti poliitikut rahvast ja võimust”. *Riigikogu Toimetised* 7: 159-170.

Treaty of Amsterdam. Protocol on the application of principles of subsidiarity and proportionality. OJ C340, 10.11.1997, p. 105-107.

Uhm, Seung-Yong ja Rod Hague (2001). "Electronic Governance, Political Participation and Virtual Community". Paper presented at the European Consortium for Political Research, April 2001. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws3/hague.pdf>, 10.11.04.

United Nations (UN) (2003). UN Global E-government Survey 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>, 10.11.04.

Uuringukeskus Faktum (2003a). Avalik arvamus ühiskondlikust kokkuleppest. Oktoober. Tallinn: Faktum. <http://www.lepe.ee/159>, 10.11.04.

Uuringukeskus Faktum (2003b). Küsitlus kodanikeühenduste konverentsil. Detsember. Tallinn: Faktum. <http://www.ngo.ee/593>, 10.11.04.

Verba, Sidney ja Norman Nie (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Harper and Row, New York.

Verba, Sidney, Norman H. Nie ja Jae-on Kim (1978). *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*. London: The Univ. of Chicago Press.

Vergez, Christian (2002). "Citizens as Partners. Engaging citizens in policy making". Seminar on Regulatory Transparency "The Use of Public Consultation to Improve the Business Climate", Nov 2002, Greece.

Vertmann, Tex (2002). *E-demokraatia arenguvõimalustest Eestis (portaali TOM näitel)*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool.

Vertmann, Tex ja Ülle Laur (2004). Ettekanne TOMi 3. sünnipäeva seminaril. Tallinn, 18.06.04.

Walters, Lawrence C. ja Ray R. Sudweeks (1996). "Public Policy Analysis: The Next Generation Theory" *Journal of Socio-Economics* 25 (4): 425-453.

Wendling, Karen (1997). "Unavoidable inequalities: Some implications for participatory democratic theory". *Social Theory and Practice*, 23 (2) (summer).

Peamised kasutatud Eesti õigusaktid ja dokumendid

Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsioon (EKAK) (2002). <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=10182>, 10.11.04.

Eesti Riiklik Arengukava Euroopa Liidu Struktuurifondide kasutuselevõtuks – Ühtne Programmdokument 2004-2006. RTL, 26.02.2004, 19, 312.

Keskonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus. RT I 2000, 54, 348, viimane redaktsioon RT I 2004, 38, 258.

Keskonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RTII, 29.06.2001, 18, 89

Kollektiivlepinguseadus. (RT I 1993, 20, 353). Viimane redaktsioon RT I 2002, 61, 375.

"Kolmepoolne kokkulepe osalusdemokraatia arendamise kohta". <http://www.ettk.ee/et/kokkulepped/1996/item17817>, 10.11.2004.

Memorandum Vabariigi Valitsuse ja Eesti suuremate ettevõtlusorganisatsioonide vahel. <http://www.ettk.ee/et/kokkulepped/2004/06/item17840>, 10.11.04.

Riigikogu kodukorra seadus. RT I 2003, 24, 148; viimane redaktsioon RT I 2004, 12, 77.

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri. Riigikogu juhatause otsus nr 59, 12.03.2001. <http://www.riigikogu.ee/?id=10942>

Vabariigi Valitsuse reglement 160. RT I 1996, 43, 844

Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. VV määrust nr 279. RT I 1999, 73, 695; viimane redaktsioon RT I 2004, 10, 61.

SUMMARY

In order to enhance legitimacy of laws and decrease alienation of people from government and parliament, several principles of participatory democracy have been introduced to representative democracy. Responsibility of the state in fostering participatory democracy includes wider engaging of different interest groups and citizens into regulatory and decision-making processes. Balanced consultation and participation should form a natural part of policymaking and also help to avoid problems in later stages. Efficient engaging of different interests is rather a question of attitude and approach than techniques.

The aim the current study is to map today's procedures for engaging non-governmental organizations (NGO) in Estonia, make recommendations for standardisation, existing procedures more efficient and easy to use on government and parliament level. As a basis of the analysis, we used the so-called **framework of engaging citizens and interest groups**. The framework consists of three components – **informing citizens and interest groups, consulting** with them and their **participation** in decision-making processes.

The first chapter gives an overview of main theoretical basis from which the engaging framework has been derived from. Reasons, principles and common grounds for engaging different groups in society are studied in more detail. Main aims for public consultation and participation are creating open and transparent decision-making procedures, increasing the trust of citizens as well as the quality of democracy. Besides these, important aspects are also how to select an organization with whom to consult, the question of timing, consideration of the opinions of interest groups, giving feedback, evaluation of procedures, social capital, awareness of the aims and principles by all stakeholders (government, parliament, interest groups), balancing the views of different interest groups and occurring risks. An overview of different public consultation and participation methods and tools is also given – the choice of methods and tools is a significant part in engaging citizens and interest groups.

The second part of the book introduces the public consultation experiences of the European Union and other countries both in governmental and parliamentary level. On the whole there is a trend towards early and open consultation and drawing minimum standards for consultation.

Third part of the book draws upon the results of the survey and analyses existing procedures and principles in Estonia in engaging different interest groups into regulatory decision-making processes. In order to map Estonian present situation, find out problems and needs, a written survey was conducted in May-June 2004. Questionnaires were sent to chairmen of parliament committees and factions, department heads of the ministries and to national representative organisations of NGOs and private enterprises.

It can be concluded from the analysis that **general framework for engaging NGOs** is available in different legal acts in Estonia, but is not obligatory. Opinions of different parties concerning the basis for engaging and participation, documents or practices, that demand it, are rather different. The effect of **state level cooperation agreements** is much smaller than expected. Yet, as the government is not able to contract bilateral agreements with all interested groups, wider cooperation agreements adopted on the state level could have more important role, including rather large circle of NGOs. Government officials, parliament members and NGOs can all use cooperation opportunities offered by such agreements.

Attitudes towards engaging NGOs are rather pragmatic in Estonia, although **reasons** for engaging interest groups and participating are seen slightly differently by different parties. Government officials see engaging NGOs above all as an opportunity for enhancing legislative quality and eliminating tensions already in the early stages. At the same time NGOs' aim is to represent interests and views of their organisations.

Both theoretical studies as well as experiences of other countries demonstrate, that timing is a very important aspect in engaging – firstly, **when NGOs are engaged** and secondly, **how much time they are given** for answering questions and presenting their opinions. How early in policy shaping stage NGOs are engaged has a clear connection with their satisfaction. NGOs themselves are very interested in participating in decision-making processes as early as possible, but in the opinion of government officials this carries a risk that provisional ideas are taken as something already decided. Most parliament members and government officials claimed, that consultation time is planned already into the legislative process, although many of them think that the planned time is not sufficient.

Parliament committees and ministries in Estonia engage most frequently **experts** and in consulting with NGOs they often take into account how big and clearly defined section of the population NGOs could represent and how active they are. Engaging national representative organisations is preferred. It is rather difficult for new NGOs to enter the **circle of established partners** and hence, those in charge of engaging NGOs should verify representativeness of the NGOs they engage from time to time and be open to newcomers.

A very important question on its own, which appeared in the answers of the questionnaires, is NGOs' desire to **get paid** for their expert opinions. But engaging NGOs for learning their views is different from professional expertise, which assumes objective analysis of a specific policy field or question and for which the government or the parliament are willing to pay. The aim of engaging NGOs is different.

Different international comparative studies have repeatedly brought out Estonia as an efficient implementer of e-tools, but there is always a question how NGOs appreciate such means of communication. For instance, NGOs have agreed that there could be a common internet website where all engaging information should be available and through which they could participate, but such website has a real meaning only if information on that page is in a simple and clear language and NGOs prefer to be notified when new information is added to the website. Many NGOs are not able to constantly follow complicated legal websites. NGOs' willingness to participate is important, but even more important is their real capacity to participate (especially in interactive consultations) – to respond fast, answer questions, comment draft acts, etc.

Government officials think that NGOs belonging to advisory and working groups of the ministries should transfer their knowledge and experience also to other NGOs. Hence, representative organisations could increase their role as representatives and mediators so that they could act as efficient partners to government and parliament and also to smaller NGOs.

Parliament members and to a somewhat lesser extent also ministries' department heads consider unofficial relations with NGOs playing a very important role. However, such relations may hinder transparency and there may arise a risk, that some NGOs may have a considerable influence on decisions for a long period of time.

Many countries have drafted minimum standards or so-called **best practice** for engaging NGOs. In Estonia such idea is still quite novel, as the principles and procedures of engaging NGOs have not deeply rooted yet and different parties have different opinions on the necessity of such standards. Parliament members and NGOs see such standards as something rather useful and necessary and also pointed out several key words and principles that should be agreed upon in engaging NGOs in decision-making processes. On the government level the resistance to common standards is bigger, although officials are also in favour of more specific rules that could advance constructive cooperation and would apply also to NGOs.

NGOs are very interested in **participating actively** in discussions. However, there could be a risk to overestimate one's capacity as participating actively and efficiently is most time consuming and demands maximum capacity and NGOs may not be able to estimate properly their capacity to participate during a relatively short period of time. At the same time, NGOs consider it important that they themselves should map their competencies and notify government and wider public of them regularly.

An important aspect in engaging NGOs is that due to novelty of the whole subject neither in Estonian parliament nor government ministries the engaging processes of the NGOs has **been regularly planned or evaluated** so far. However, department heads of the ministries as well as parliament committee chairs think that the present situation in engaging NGOs can be considered rather satisfactory.

In the last part of the study, recommendations are given to engage NGOs more efficiently and common principles for engaging NGOs are drawn. Firstly, we suggest to follow standards for engaging NGOs already elaborated by OECD and EU countries as they are based on practice and different studies.

Minimum requirements

- **Openness Of Engaging Procedures.** Everybody must have access to information and an opportunity to always express their opinion. The circle of engaged NGOs must be balanced and always open.
- **Organising NGOs' Lists And Data.** Register of Non-profit Organisations and Foundations needs 'reforming' and subject field based open e-lists and posting lists should be created in ministries and in parliament where NGOs can add their contacts and preferred consultation subjects.
- **Time.** Minimum time for consulting should be agreed upon (except for special cases, when it must be explained why less time is given). According to the survey, minimum 2 weeks, preferably 4 weeks, should be given to NGOs.
- **'Compulsory' Feedback. Trust.** To avoid problems it should be made public who were consulted, why presented views were taken into account or why not. Feedback makes NGOs' more active and keeps them interested in participation.

Recommendations for executive branch

- It is recommended to phrase general principles for engaging NGOs, differentiating interest representation from professional expertise.
- Engaging NGOs should be coordinated centrally
- Tools And Methods Of Engaging NGOs should be combined according to the subject and type of participating NGOs.
- E-Tools
 - Make better use of and develop existing e-channels for engaging NGOs.
 - Make ministries' websites more effective and easy to use, create greater transparency and better opportunities for participation. Make consultation results public.

- Create a common information website for public consultation and participation procedures. Overviews of prepared documents and ongoing online consultations should be available there.
- Make better use of online consultations - 2-3 most important drafts from every ministry.
- Create public e-lists based on subject fields.

Recommendations for legislative branch

- Lists of NGOs interested in receiving information and participating.
- Evaluation Of Engaging Procedures should be carried out.
- Shaping Engaging Practices Of The Executive Power And Giving Feedback by bringing the opinion of those NGOs to decision-making process who have been left out on the government level.
- Electronic Consultation
- Make presentation of opinions more accessible on parliament website. Consider creating personal interactive homepages for parliament members, where they could introduce their views and answer questions.
- Make all information concerning participation in decision-making procedures accessible from one place through a user-friendly website and use more e-forums.

Recommendations for NGOs/interest groups

- Transparency is important also concerning NGOs.
- Flexibility of decision-making procedures within the organisation should be sufficient to allow fast response and participation of the NGO.
- NGOs themselves should be active and not just wait to be invited to express their opinions.
- NGOs should make sure that they have updated contacts and data in the Register of Non-profit Organisations and Foundations.
- Representatives of NGOs should be responsible for their proposals and whom do they represent when taking obligations.

AUTORITEST



REESI LEPA on omandanud bakalaureuse- ja magistrikraadi (MA) politoloogia erialal Tartu Ülikoolis (magistritöö teema “Osalusdemokraatia põhimõtete rakendamine väikeriigi otsuste tegemise protsessis ja õigusloomes. Eesti näide”). Reesi Lepa on end täiendanud Oslo Ülikoolis Norras ja London School of Economic and Political Studies Inglismaal. Eelnevalt on Reesi töötanud õppejõu assistendina Tartu Ülikoolis, politoloogia lektorina Sisekaitseakadeemias, samuti Riigikantseleis ja Kaitseministeeriumis. SA Eesti Õiguskeskuses tegeles Reesi kodanike seadusloomesse kaasamise projektiga. Praegu töötab Reesi Haridus- ja Teadusministeeriumis teadusallituse peaekspertina, tema peamiseks töövaldkonnaks on teadusprogrammid.



EVELI ILLING on PRAXISE projektijuht ning omab magistrikraadi (MA) avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika erialal. Eveli on end täiendanud Wittenbergi Ülikoolis USAs, Leuveni Katoliku Ülikoolis Belgias ja Tübingeni Ülikoolis Saksamaal. Eelnevalt on ta töötanud õiguskantsleri nõunik-abina, välisministeeriumi poliitikaosakonnas ja täitnud õppejõudude assistendi ülesandeid TÜ avaliku halduse osakonnas. Peamised uurimisvaldkonnad PRAXISEs: avaliku halduse kaasajastamine, õigusaktide mõjude analüüs, sh konsulteerimine õigusloome protsessis.



AARE KASEMETS omab bakalaureusekraadi ajakirjanduse ja magistrikraadi (MA) sotsioloogia erialal Tartu Ülikoolis ning on TÜ doktorant täiendades end Oxfordi Ülikooli Sotsiaal-Õiguslike Uuringute Keskuse juures Inglismaal. Eelnevalt on Aare töötanud Riigikogus majanduskomisjoni nõunikuna, majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhatajana ja Riigikogu Kantselei nõunikuna. Praegu töötab ta Keskkonnaministeeriumis nõunikuna, tema peamiseks ülesandeks on õigusaktide ja strateegiadokumentide sotsiaal-, majandus- ja keskkonnamõjude hindamise töörühma tegevuse koordineerimine. Aare on olnud EMSLi nõukogu ja EMÜ Esinduskogu liige. Peamised uurimisvaldkonnad: sotsiaalteaduslike uuringute kasutamine poliitika planeerimises ja õigusloomes, sh õigusaktide mõjude analüüs.



ÜLLE LEPP on lõpetanud TRÜ majandusküberneetika erialal. On läbinud TPÜ sotsioloogia magistriõppe programmi ning täiendanud ennast Avatud Ühiskonna Instituudi (OSI) kohaliku omavalitsuse algatuse programmi stipendiaadina Budapestis. Ülle on töötanud Sotsiaal- ja Turu-uuringute firma Saar Poll sotsioloogina, Riigikogu Reformierakonna fraktsiooni nõunikuna, TPÜ sotsiaalteaduskonna ja PRAXISE projektijuhina ning Rahvusraamatukogu Parlamendiinfo Keskuses. Ülle on Kolmanda Sektori Uurijate Rahvusvahelise Ühenduse ISTR (International Society for Third Sector Research) liige. Ta on olnud EMÜ Esinduskogu kolme koosseisu liige. Peamised uurimisvaldkonnad: sotsiaalne usaldus, mittetulundussektori statistika, MTÜde rollid ja jätkusuutlikkus.



EPP KALLASTE on PRAXISE Töö- ja sotsiaalpoliitika programmi analüütik ning tegeleb eelkõige töösuhete, tööttingimuste ja migratsiooni valdkondadega. Ta on juhtinud muuhulgas järgmisi PRAXISE uurimisprojekte: tervishoiutöötajate migratsiooni ja koolitusvajaduse hindamine, naiste ja meeste palkade erinevuse hindamine, Eesti elanike migratsioonipotentsiaali hindamine jt. Ta on ka Euroopa Tööttingimuste Seirekeskuse (European Working Conditions Observatory) Eesti poolne korrespondent. Eelnevalt on ta töötanud õppejõu assistendina TUs ja lektorina TÜ Pärnu Kolledžis. Ta on lõpetanud TÜ majandusteaduskonna magistrantuuri (MA) ja jätkab õpinguid doktorantuuris.

Vastvalminud ulatuslik ja mitmekülgne uurimus käsitleb valitsusväliste organisatsioonide kaasamist otsustusprotsessidesse ministeeriumide ja Riigikogu tasandil. Lisaks uue empiirilise materjali analüüsile antakse ülevaade varasematest uuringutest ning erinevatest kaasamise teoreetilistest käsitlustest ja teiste riikide praktikast. Uurimus lõpeb soovitudega kaasamise parandamiseks ministeeriumitele, Riigikogule ja mittetulundusühendustele.

Uurimustöö tulemuste valguses näib, et koostöö õnnestumiseks on formaalsetest kokkulepetest tähtsam osapoolte püüd ühise arusaama poole koostöö eesmärkidest. Tänaused kaasamisele pandud lootused on erinevad: ministeeriumides nähakse kaasamises eelkõige võimalust seadusloome kvaliteedi parandamiseks ja võimalike pingete maandamist juba eos; mittetulundusühendused loodavad oma huvide ja seisukohtade paremale esindamisele. Kaasamise “tehnilist” ja “osalusdemokraatia” aspekti toonitakse niisiis erinevalt.

Käesolev raamat on arvatavasti ülevaatlikuim uurimus, mis Eestis on kaasamise teemal seni tehtud ning millest saavad kasu ammutada nii avalik sektor kui huvirühmad.

Prof. Mikko Lagerspetz
Eesti Humanitaarinstituut

POLIITIKAURINGUTE KESKUS



CENTER FOR POLICY STUDIES