



Programm
Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine



Soovitused e-kaasamise korraldamiseks ministeeriumides

Hea riigiametnik,

Infoühiskond Eestis areneb jõudsalt, tänaseks kasutab Internetti juba kolmveerand elanikest. Inimesed on harjunud sellega, et paljusid avalikke teenuseid saab tarbida arvuti vahendusel nn. ühe akna põhimõttel kasutades portaali eesti.ee. Samal ajal kostab kodanikuühiskonna poolt kurtmist, et keeruline on leida infot riigis toimuvate otsustusprotsesside kohta, milles oleks soov kaasa rääkida. Mis peaks tänapäeval olema lihtsam, kui teha informatsioon käimasolevast õigusloomest ja arengukavade tegemisest avalikkusele veebi kaudu kättesaadavaks? Enamasti ongi teave toimuvast ministeeriumide veebilehtedel või dokumendiregistris olemas, aga seda pole nii lihtne leida.

Aeg on küps, et ka riigi otsustusprotsessides osalemise võimalust pakkuda ühe portaali kaudu. Selleks oligi algelt mõeldud osalusveeb osale.ee, kuid seni on portaali kasutamine olnud üpris tagasihoidlik. Põhjus on ilmselt selles, et osalusveeb seisis eraldi teistest infosüsteemidest, mille kaudu eelnõude menetlusprotsess toimus. Riigikantselei eestvedamisel käivitus käesoleva aasta aprillis uus eelnõude menetlemise infosüsteem [EIS](http://eis.ee), millega osalusveeb on liidestatud. See suurendab märgatavalt õigusloome ja poliitikakujunduse läbipaistvust ning loob uued võimalused valitsusväliste partnerite kaasamiseks otsustusprotsessidesse. Kuid ükski süsteem ei toimi iseenesest – lõpptulemus sõltub sellest, kuidas seda kasutusele võetakse.

Käeolevad soovitused ongi mõeldud selleks, et selgitada EIS-is peituvaid võimalusi avatud ja kaasavaks poliitikakujunduseks, milleks tehnoloogia areng on loonud suurepäraseid tingimused. Loomulikult ei pretendeeri see tekst „absoluutsele tõele“, vaid annab teatud pidepunktid, et ühiselt e-kaasamise hea tava kujundada.

Selleks on kõik ettepanekud teretulnud.

Edukat kaasamist soovides,

Liia Hänni

liia@ega.ee

27.05.2011

1. Alustame mõistetest – mida tähendab e-kaasamine?

Kaasamise tähendust ei ole vaja pikalt seletada, kuna aastast 2005 on avalikus sektoris soovitusliku juhisenäite käibel [kaasamise hea tava](#), mille põhimõtteid on kindlasti kõigis ministriumides praktikas proovitud. Lühidalt kokku võttes on kaasamise eesmärgiks anda kodanikele ja nende ühendustele võimalus kaasa rääkida ühiskonda mõjutavate otsuste kujundamisel. Kaasamine võib keskenduda nii uute ideede kogumisele kui ka tagasiside saamisele eelnõus pakutud lahenduste suhtes.

e-Kaasamine ei ole iseseisev kaasamise valdkond, vaid tähistab IKT kasutamist kogu kaasamisprotsessi või mõne selle etapi korraldamiseks. Kuna osalemise kõige olulisemaks eelduseks on informatsiooni kättesaadavus toimuvatest otsustusprotsessidest, siis võimegi informeerimist võtta kui kaasamise esmatasandit, millele toetub järgmine – konsulteerimise tasand. Enamasti peetakse kaasamisele viidates silmas valitsusväliste partneritega konsulteerimist kindlas eelnõu väljatöötamise etapis. Sisuliselt täpsem on hõlmata mõistega e-kaasamine ka info avalikustamist veebis, sest see loob valitsusvälistele partneritele võimaluse osalemiseks nende enda algatusel. Konsulteerimise puhul toimub samuti info avalikustamine ettevalmistamisel oleva eelnõu kohta, kuid sellele lisandub ettepanek avalikkusele anda tagasisidet koostamisel oleva eelnõu kohta ja juhtnöörid, kuidas seda teha. Kokkuvõttes, avaliku võimu seisukohalt vaadates saame e-kaasamise jagada kaheks:

- Passiivne e-kaasamine, kui piirduakse informeerimisega eelnõu ettevalmistamisest;
- Aktiivne e-kaasamine, kui koos informatsiooni jagamisega küsitakse tagasisidet ettevalmistamisel oleva eelnõu kohta.

Üldiselt tuleb e-kaasamisel jälgida samu põhimõtteid, mis kaasamise puhul tervikuna, kusjuures üheks kõige olulisemaks juhtnööriks on kaasamine juba eelnõu väljatöötamise varajases etapis. Järgnevalt võtame vaatluse alla, milliseid võimalusi pakub nii passiivseks kui aktiivseks kaasamiseks eelnõude menetlemise infosüsteem EIS.

2. Mida uut toob kaasa eelnõude menetlusprotsess EISi-s?

Riigikantselei juhtimisel ette valmistatud eelnõude menetlemise uus infosüsteem EIS ühendab endasse seni iseseisvalt toimunud õigusaktide menetlemise infosüsteemid, milleks on:

- ministriumides ette valmistatud õigusaktide koostamise infosüsteem eÕigus;
- eelnõude vabariigi valitsusele esitamise infosüsteem e-esitamine;
- EL dokumentide menetlemise infosüsteem ELIS.

Lisaks eelnimetatud süsteemidele on EIS-iga liidestatud seni iseseisvalt toimunud osalusveeb, millega avalike konsultatsioonide läbiviimine muutub eelnõude menetlusprotsessi loomulikuks osaks. EIS-ist suunatakse osalusveebi kõik eelnõud, mille puhul eelnõu infosüsteemi sisestamisel on linnukesega märgistatud avaliku konsultatsiooni etapp. Otsustus, millised eelnõud ja mis järgus avalikku konsultatsiooni suunata, on iga

ministeeriumi sisemise töökorralduse küsimus. Kindlasti tuleks asjale kasuks, kui selle olulise otsuse langetamise põhimõtted oleks ministeeriumis eelnevalt kokku lepitud.

Kokkuvõttes on EIS infosüsteem eelnõude, olgu need siis õigusaktide või üldisemate poliitikadokumentide eelnõud, menetlemisprotsessi korraldamiseks, kusjuures reeglina on EIS-is liikuvatele dokumentidele kindlustatud avalik juurdepääs. Juba see fakt iseendast parandab oluliselt e-kaasamise/e-osalemise võimalusi, sest seni puudus avalikkusel juurdepääs nii õigusaktide valitsusele esitamise kui ka EL õigusaktide menetlemise infosüsteemile.

3. Milliseid eelnõusid on vaja sisestada EISi?

EIS on mõeldud töökeskkonnana kõigi nende eelnõude menetlemisel, mis väljuvad ühe ministeeriumi tegevusalast ja vajavad teiste ministeeriumide kooskõlastust. Kui varem piirdus kooskõlastamine eÕiguses ainult õigusaktide eelnõudega, siis EIS-i kaudu tuleb kooskõlastada ka muud küsimused, mis puudutavad teiste ministeeriumide valitsusala või ülesandeid. Kuigi kooskõlastamise vajaduse hindamine toimub üldjuhul otsustuskorras, on horisontaalse koostöö huvides soovitatav teisi ministeeriume informeerida konkreetse valitsusala piirides toimuvast õigusloomest ja muudest poliitikakujunduse käigus väljatöötatavatest dokumentidest ning eelnõud enne vastuvõtmist nendega kooskõlastada.

EIS-i kaudu hakkab toimuma ka avalike konsultatsioonide korraldamine osalusveebis. Seepärast peavad EIS-i jõudma kõik materjalid, mis suunatakse osalusveebi avalikustamiseks ja tagasiside kogumiseks sõltumata sellest, millises eelnõu valmimisjärgus avalik konsultatsioon on kavandatud. Kuid nagu juba eelpool viidatud, võiks see toimuda pigem varem kui hiljem.

Soovitame asutuse iga-aastases tööplaanis otsustada, millised eelnõud, mis eesmärgil ja mis etapis suunatakse avalikku konsultatsiooni. Valiku tegemisel saab lähtuda eelnõu ühiskondlikust mõjust ja avalikkuse huvist.

Samuti hakkab EIS-i kaudu toimuma EL tasandilt saabuvate dokumentide menetlemine, mida saab suunata tööülesannete täitmiseks konkreetsetele asjaosalistele. Nagu juba viidatud, on EIS-is liikuv teave reeglina avalikkusele kättesaadav. Juurdepääsu võib piirata vaid dokumentidele, millel on märge „ametkondlikuks kasutuseks“ ja EL dokumentidele märkega „LIMITE“.

4. Millised on eelnõude menetlusetapid EIS-is?

Eelnõude menetlemisel on EIS-is määratud järgmised menetlusetappide liigid:

- avalik konsulteerimine;
- kooskõlastamine;
- esitamine.

Need menetlusetapid kuvatakse EIS-i avalehel, mis loob kasutajale võimaluse saada ülevaade kindlas menetlusjärgus olevatest eelnõudest. Juhul, kui eelnõu ettevalmistamise algfaasis toimub avalik konsulteerimine, siis annavad need 3 menetlusetappi võimaluse jälgida eelnõu käekäiku kogu selle väljatöötamise ajal. Põhimõtteliselt võib eelnõu olla korraka nii avaliku konsultatsiooni kui ka kooskõlastamise etapis, kuid segaduse vältimiseks on soovitatav korraldada avalik konsultatsioon enne eelnõu kooskõlastamisele esitamist.

Kooskõlastamise etappi võib eelnõu läbida mitmel korral, sõltuvalt sellest, mis liiki eelnõuga on tegemist ning milliste ministeeriumidega ja millises järjekorras tuleb eelnõu kooskõlastada. Kogu eelnõu menetlusinfo talletub eelnõu toimikus. Nende eelnõude korral, mis jõuavad otsustamiseks valitsuse istungile, on viimaseks etapiks esitamine, mis korralikult ette valmistatud eelnõu puhul toimub üks kord.

5. Mida teha, et eelnõu menetlemine EIS-is kulgeks võimalikult ladusalt?

Selleks on üks soovitus – alustada e-kaasamisega võimalikult varakult kui laual on veel eelnõu kontseptuaalsed küsimused. [Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs](#), mida teostas siseministeeriumi ja riigikantselei tellimisel poliitikauuringute Keskus Praxis, tõi esile, et paljudel juhtudel toimub valitsusväliste partnerite kaasamine alles siis, kui muutuste tegemine eelnõusse on praktiliselt võimatu. Kui senini võisid partnerite eriarvamused jääda eelnõu koostaja meilboxi, siis EIS-is on kavandatud valitsusväliste partnerite arvamuste kogumine eelnõu kooskõlastamise etapil otse EIS-i. Seega muutub äärmiselt oluliseks mitte takerduda eelnõu menetlemise lõppsiirdele põhimõtteliste küsimuste klaarimisse, vaid teha seda varakult. Selleks oleks mõistlik avalikustada EIS-is juba eelnõu väljatöötamise kavatsus või arengukava väljatöötamise ettepanek selle kavandamise etapis, võimaldades sellega kõigil, kel asja vastu huvi, arvamust avaldada. Kuna EIS-sisetamisel avatakse eelnõu toimik, siis ühes sellega tekib võimalus koondada sinna kogu eelnõu menetlemisel tekkiv teave. See parandab oluliselt õigusloomeprotsessi ülevaatlikkust ja võimaldab aru saada, kuidas õigusakt või oluline poliitikadokument sündis.

6. Millal on vaja eelnõu väljatöötamise kavatsus EIS-i sisestada?

Eelnõu väljatöötamise kavatsus kui etapp õigusloomes on määratletud [Õigustloovate aktide normitehnika eeskirjaga](#), mille hiljuti lisatud §1' kohustab kavandatava seaduseelnõu vajaduse üldjuhul justiitsministeeriumiga kooskõlastama. Selleks tuleb ette valmistada eelnõu vajaduse põhjendus, sisu kirjeldus ja eelnõu valmimise eeldatav tähtaeg. Kuna kõigi dokumentide kooskõlastamine toimub EIS-i abil, siis antud juhul tuleb justiitsministeeriumi nõusolek hankida EIS-i kasutades. Ühes sellega tekib valitsusvälistel organisatsioonidel ja ka kodanikel võimalus kurssi saada, mis on teoksil. Selleks ei pea nad sugugi igapäevaselt EIS-i portaali külastama, vaid saavad endale tellida teavituse, kui mõni eelnõu väljatöötamise kavatsus kooskõlastamisele ilmub.

Selliste eelnõude jaoks, millel otsest kooskõlastamise kohustust justiitsministeeriumiga pole, võib siiski soovitada eelnõu väljatöötamise kavatsuse sisestamist EIS-i, suunates selle

konsultatsiooniks osalusveebi. Eelnõu väljatöötamise kavatsuse üle konsultatsiooni korraldamise mõte pole sugugi originaalne idee, see on jõudnud ka Riigikogu otsusega kinnitatud dokumenti „[Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018](#)“, mille Riigikogu XI koosseis oma viimasel istungil heaks kiitis. See, õigusloome jaoks üpris fundamentaalse tähendusega dokument, näeb ette seaduseelnõude konsulteerimise huvigruppidega koguni kolmel menetlusetapil: eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon ja lõpuks valminud eelnõu. On ilmne, et sellist „luksust“ saab avalik võim endale lubada, kui on piisavalt ressursi kaasava õiguloo korraldamiseks. Lähiaja eesmärgiks võiks seada vähemalt ühe avaliku konsultatsiooni korraldamise iga ettevalmistamisel oleva eelnõu kohta, millel on oluline ühiskondlik mõju. Eelnõude menetlusprotsessi täpsem regulatsioon, mille väljatöötamine on Riigikogu eelnimetatud otsuse kohaselt justiitsministeeriumi pädevuses, annab loodetavasti selged juhtnöörid, kuidas eelnõu menetlusprotsess konkreetsetel juhtudel korraldada.

7. Mida tähendab „avalik konsultatsioon“?

Lühidalt keerulist nähtust kokku võtta püüdes võib öelda – see on konsultatsioon, mille toimumine on avalikustatud ja materjalid kättesaadavaks tehtud EIS-is ja osalusveebis. Osalusveebi avamisel oli portaali üheks eesmärgiks pakkuda ministeeriumidele keskkonda, kus korraldada avalikke konsultatsioone. Seda võimalust on kasutatud suhteliselt tagasihoidlikult (8% valitsuse istungil käsitletud eelnõudest aastal 2009). Konsultatsioonid valitsusväliste partneritega toimuvad tegelikult palju sagedamini, aga need ei kajastu osalusveebis.

Pikaks sammuks edasi ministeeriumides toimuvate otsustusprotsesside läbipaistvuse suurendamisel oleks see, kui osalusveeb leiaks kasutust toimuvate konsultatsioonide avalikustamise kanalina. See tähendab, et avaliku konsultatsiooni etapp tuleb selgemalt piiritleda ja kui – kas seadusest tulenevalt või otsustuskorras – jõuab eelnõu sellesse etappi, siis sisestatakse konsulteeritavad dokumendid EIS-i ja avalikustatakse automaatselt osalusveebis. See ei tähenda, et kogu tagasiside kogumine eelnõu kohta peaks toimuma ainult osalusveebis. Kõik senised tulemuslikud kaasamise praktikad võiksid edasi kesta. Küll aga võib eeldada, et partnerid on ise senisest enam huvitatud arvamuse edastamisest osalusveebi kaudu, kuna sel juhul peegeldub see konsultatsiooni algataja koostatavas konsultatsiooni kokkuvõttes, mis avaldatakse osalusveebis ja lisatakse EIS-is eelnõu toimikusse. Edasisel eelnõu menetlemisel on must-valgel kirjas, mida keegi arvas ja kas sellega arvestati.

8. Kuidas teavitada partnereid avalikust konsultatsioonist?

Vähemalt esialgu tuleks jätkata senist praktikat ja otseselt pöörduda nende valitsusväliste organisatsioonide poole, kes võiks olla huvitatud eelnõu väljatöötamisel kaasa rääkimast. Kindlasti tasub avalikust teavitada ka teiste kanalite kaudu, mis on juba sisse töötatud: pressiteated meediale ja info levitamine asutuse Facebook'i ja Twitteri konto kaudu. Mida

olulisemat ühiskondliku kaalu omab väljatöötatav õigusakt, kontseptsioon või tegevuskava, seda ulatuslikum peaks olema teavitustöö.

Kaugemaks eesmärgiks võiks seejuures olla, et valitsusvälised partnerid harjuksid EIS-is toimuvaid menetlusi jälgima ja neile huvipakkuvate otsustusprotsesside kohta teavitusi tellima. Selleks tasub kutse osalemiseks koostada selliselt, et lisaks kirjaga saadetud dokumentidele suunata partner EIS-is ja osalusveebis asuvate materjalide juurde ning kutsuda üles seal arvamust avaldama. Ka pressile info saatmisel on soovitatav lisada link EIS-i vastavale toimikule.

9. Kuidas läbi viia tõhus avalik konsultatsioon?

See on tõepoolest pigem kunst kui teadus. Siiski on võimalik sõnastada mõned üldised põhimõtted, mida tasub järgida. Kõige olulisem on seejuures siiras tahe teada saada, mida partnerid asjast arvavad, nendega dialoogi astuda ja head nõu kuulda võtta.

Konsulterimisele esitatav materjal peab olema selge ja ülevaatlik. Eelnõu valmimisele tuleb igati kasuks, kui püüda juba alguses sõnastada need küsimused, mis avalikkust võiks huvitada ja kus tagasiside aitab mõista, kuidas tulevane õigusakt erinevaid ühiskonnagruppe mõjutab.

Osalusveebi ei tasu riputada juba valmis eelnõusid, isegi siis, kui paragrahvide arv jääb ühekohaliseks. Avalikkusega tasub konsulteerida eelnõu väljatöötamise selles etapis, kui ollakse alles avatud erinevatele ideedele ja võimalikele lahendustele. Kui varem oli valmis eelnõu avalikustamine osalusveebis põhjendatud, et saada dokumendi kohta avalikkuselt tagasisidet, siis EIS-is tekib valitsusvälistel partneritel võimalus oma arvamus süsteemi sisestada ja avalikustada ka hilisemas eelnõude kooskõlastamise faasis. Seega on meetoodiliselt põhjendatud eristada avalikku konsultatsiooni, mis toimub osalusveebis ning ministeeriumide ja valitsusväliste partnerite arvamuste kogumist eelnõu kooskõlastamise etapil.

Avaliku konsultatsiooni etapp peaks endast ideaalis kujutama eelnõu kontseptsiooni igakülgset arutelu nii veebi vahendusel kui ka näost-näku kohtumistel. Seejuures ei pruugi veebis toimuv sugugi piirduda ainult osalusveebiga, lisaks võib eelnõu üle diskussiooni pidada teistes keskkondades, kus partnerid tunnevad end koduselt. Kuid igal juhul peaks osalusveebis konsultatsiooni kirjelduses olema info selle kohta, kus midagi toimub. See tähendab, et lisaks konsulteritavat teemat puudutavatele materjalidele tuleb avaliku konsultatsiooni materjalides esitada info, kuidas on eelnõu konsultatsiooniprotsess kavandatud ja millised on valitsusväliste osapoolte võimalused selles osaleda.

Kaasamise hea tava kohaselt tuleb avalikkusele anda tagasisidet kaasamise tulemuste kohta. Seepärast peab iga avalik konsultatsioon lõppema arutelu kirjaliku kokkuvõttega, mis tuleb sisestada EIS-i. Kokkuvõtte lisatakse eelnõu toimikusse ja kuvatakse automaatselt osalusveebis vastava konsultatsiooni juures. Selle tulemused võetakse arvesse eelnõu edasisel ettevalmistamisel. Kuna avalikul konsultatsioonil oleva eelnõu kohta võib

ettepanekuid laekuda peale osalusveebi ka teiste kanalite kaudu, siis on vajalik koondada kõik saabunud ettepanekud ja kajastada avaliku konsultatsiooni tulemusi eelnõu seletuskirjas.

10. Kuidas vältida *online* arutelu „läbustumist“ ?

Senine osalusveebi kogemus lubab väita, et kasutajad võtavad reeglina arvamuse avaldamist eelnõude kohta ja oma ideede esitamist tõsiselt. Sellele aitab kindlasti kaasa registreerumise nõue, mis on vajalik ettepaneku esitamiseks või kommentaari lisamiseks. Nii EISis kui osalusveebis on võimalik end autentida ID-kaardiga. EISi kooskõlastuse etapis arvamuse lisamiseks on see ainus autentimise võimalus.

Avaliku konsultatsiooni korraldamisel, nagu igasuguse *online* arutelu puhul, ei saa loota ainult tehnoloogiale, vaid hädavajalik on asjatundliku moderaatori abi. Igal juhul peaks osalusveebil kui riigi põhilisel kaasamiskanalil selline spetsialist toeks olema.

11. Kas EIS toob kaasa muutusi osalusveebi kaudu saabunud ideede menetlemisel?

Otseselt mitte, nii nagu seni, suunatakse osalusveebi kaudu saabunud ideed vastavale ministeeriumile seisukohavõtuks varasema korra kohaselt. Oluline on jälgida, et vastus ilmuks osalusveebi 1 kuu jooksul, mis on [Märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seadusega](#) kehtestatud tähtaeg.

12. Kas EISi kasutamine e-kaasamiseks nõuab ministeeriumi töökorralduse muutmist?

Otseselt peab iga ministeerium määrama asutuse peadминистраatori, kes haldab ministeeriumi kasutajaid ja annab neile õigusi. Teised kasutajad ministeeriumis saavad õiguse juurdepääsuks kas EL dokumentide registrile või riigisiseste dokumentide registrile ning teostada seal toiminguid vastavalt peadминистраatori antud õigustele. Selge on see, et kõik õigusloome eest vastutavad ja avalikke konsultatsioone korraldavad ministeeriumide spetsialistid peaksid omama õigust EIS-is ja osalusveebis vajalikke toiminguid teostada.

Nagu juba eespool viidatud, on kaasav õigusloome ja poliitikakujundus inim- ja ajaresurssi nõudev tegevus. Seepärast on möödapääsmatult vajalik analüüsida õigusloome ja kaasamisega tegelevate spetsialistide töökoormust ning see mõistlikul viisil jagada. Ainult suurte sõnadega osalusdemokraatia edendamise ja kaasavast poliitikakujundusest olukorda ei paranda.

13. Millistele rahvusvahelistele kogemustele saaks e-kaasamise arendamisel toetuda?

Praegu võib juba väita, et enamus demokraatlike riikide valitsusi tegeleb e-kaasamisega ühel või teisel moel. Kõige kaugemale on vast jõudnud Uus-Meremaa, kus mitme aasta vältel viidi läbi ulatuslik e-osaluse (*online participation*) projekt. Selle käigus valminud [veebipõhine käsiraamat](#) pakub nii üldiseid põhimõtteid kaasamise läbiviimiseks kui ka konkreetseid soovitusi erinevate e-keskkondade ja töövahendite kasutamisel dialoogiks kodanikega.

Tasub silmas pidada ka seda, et projekti käigus loodi e-osalusega tegelevate ametnike *online* kogukond (*online community of practice*), mis on tõhus viis kogemusi jagada ja ühine kogemus töötavaks juhiseks vormida. Ehk tasuks Eestis seda eeskju järgida?

e-Kaasamisega tegeletakse usinasti ka Euroopa Liidu tasandil. Euroopa Komisjonil on kodanikega suhtlemiseks olemas portaal [Your Voice in Europe](#), kus korraldatakse nii konsultatsioone valmivate dokumentide üle kui ka arutelusid päevapoliitika küsimustes. Konsultatsioonide läbiviimiseks on komisjon kehtestanud üldised printsiibid ja miinimumstandardid, mis väärivad tähelepanu ka liikmesriigi tasandil. Üldpõhimõtetena on sätestatud konsultatsioonide avatus, protsessi läbipaistvus, valitsusväliste osapoolte sõltumatus ja tagasiside andmise vajalikkus. Kõiki neid põhimõtteid tasub arvestada ka Eestis kodanikke kaasava valitsemise arendamisel.

Käesolevate Soovituste juurde kuulub [Seletuskiri](#), mis annab ülevaate kehtivast õigusloomeprotsessi õiguslikust raamistikust.