



Programm
Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine



Seletuskiri dokumendile „ e-Kaasamise soovitusel ministeeriumidele“

Tänapäevases avalikus halduses on üldtunnustatud arusaam, et kodanike kaasamine otsustusprotsessidesse annab olulist lisaväärtust nii otsuste kvaliteedile kui ka dialoogil ja vastastikusel usaldusel põhineva valitsuskultuuri arendamisele. Vabariigi Valitsuse poolt 10.02.2011 heaks kiidetud Kodanikuühiskonna arengukava 2011 – 2014¹ määratleb ühena viiest tegevussuunast kaasamise, seades eesmärgiks valitsusväliste osapoolte panuse arvestamise ja rahulolu kaasamisprotsessiga. Selleks, et püstitatud eesmärki saavutada, peab arengukava vajalikuks kaasamisprotsessi korrastamist, selle sidumist ametnike tööülesannetega ning kaasamispraktikate täiustamist.

Kaasamise alal määrab arengukava rakendusplaan² keskseks vastutajaks ja koordineerivaks asutuseks Riigikantselei, mille lähiaastate ülesandeks on koostöös kõigi teiste ministeeriumidega siduda kaasamine asutuste tööprotsessidega ja tagada selle läbipaistvus. Nende eesmärkide saavutamisele saab kaasa aidata õigusaktide ja poliitikadokumentide eelnõude menetlemise infosüsteem EIS, mis käivitus käesoleva aasta aprillis. Seega on riigis kasutusel uus instrument e-kaasamiseks/e-osalemiseks, mille kasutegur ei sõltu mitte üksnes tehnoloogilisest lahendusest, vaid sellest, kuidas ja kuivõrd süsteem õigusaktide ja muude poliitikadokumentide väljatöötamisel ja menetlemisel kasutust leiab. Viimane aga sõltub eelkõige õigusloomeprotsessi poliitilisest ja juriidilisest käsitlusest.

Tänaseks on Riigikogu tasandil langetatud oluline otsus õigusloomeprotsessi kujundamise kohta, kuna XI koosseisu viimasel istungil sai heakskiidu strateegiline kontseptsioon „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“³. Dokumendi kohaselt peab õigusloomeprotsess olema ettenähtav ja avatud. Eesmärgiks seatakse olukord, kus huvigruppidega konsulteerimiseks esitatakse nii eelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõu kontseptsioon kui ka eelnõu ise. Kaasamise efektiivsuse saavutamiseks peab see toimuma selgete formaliseeritud menetlusreeglite alusel, nende kehtestamiseks andis Riigikogu vabariigi valitsusele aega

1

<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/siseministeerium/kodanikuyhiskonna%20arengukava%202011-2014.pdf>

2 <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad>

3 <https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001>

2012. aasta lõpuni. EIS-i rakendamisel on oluline õiguspoliitika arengusuundades püstitatud eesmärged silmas pidada ja asuda neid rakendama.

e-Kaasamise soovitude koostamine lähtub Struktuurifondide programmi „infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ raames 2010. aasta 7. septembril Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse ja e-Riigi Akadeemia SA vahel allkirjastatud riigihanke lepingust, milles üheks tellitud tööks on riigiasutustele mõeldud praktilise suunitlusega abimaterjal EIS-i rakendamiseks e-kaasamise töövahendina.

e-Kaasamise soovitude koostamisel oleme aluseks võtnud Riigikantseleis koostatud juhise, mis on leitav EIS-i avalehel lingiga „Abiinfo“. Kuna kaasamine peab haakuma õigusaktide menetlemise loogikaga, siis on alljärgnevalt esitatud lühidalt kokkuvõtte, kuidas see valdkond praegu on reguleeritud. Teksti on lisatud ka soovitude koostaja ettepanekud, mille eesmärk on tähelepanu juhtida senistes regulatsioonides olevatele probleemidele.

Eelnõude menetlusprotsessi õiguslik raamistik

Ühtset terviklikku regulatsiooni, kuidas peaks toimuma õigusloomeprotsess täitevvõimu tasandi, seni olemas ei ole. Küll aga on seaduse või alamate õigusaktidega reguleeritud selle protsessi üksikud komponendid, mida tuleb kaasamisprotsessis arvestada.

Õigusaktide menetlemisega seotud info avalikustamist reguleerib kõige üldisemalt avaliku teabe seadus (AvTS)⁴. Seaduse § 28 lg 1 kohaselt tuleb veebis avalikustada ministriumides valminud seaduste ja vabariigi valitsuse määruste eelnõud koos seletuskirjadega nende kooskõlastamiseks saatmisel ja valitsusele esitamisel (p. 15), samuti ministri määruse eelnõud koos seletuskirjadega (p. 16) ning kontseptsioonide, arengukavade, programmide ja muude üldise tähtsusega projektide eelnõud enne pädevatele organitele heakskiitmiseks esitamist (p. 17). Lisaks kohustuslikus korras avalikustamisele kuuluvale infole võivad ministriumid kui teabevaldajad toetudes viidatud sätte p. 32 teha veebis kättesaadavaks ka muu sisemisi otsustusprotsesse kajastava info, kui nad peavad seda vajalikuks. Menetlusliku info avalikustamisest keelduda, kui seda näiteks teabenõudega küsitakse, on võimalik vaid siis, kui see on tunnistatud asutusesiseks kasutamiseks. AvTS § 35 lg 2 lubab sellise avalikustamise piirangu seada õigustloovate aktide eelnõudele enne nende kooskõlastamiseks saatmist.

Ettepanek. Ministriumides toimuv õigusaktide ja poliitikadokumentide menetlusinfo võiks olla veebis avalikustamisele kuuluv, v.a. juhul, kui konkreetse eelnõu väljatöötamise protsessi kajastav info on tunnistatud põhjendatud juhtudel ainult asutusesiseks kasutamiseks. Eelnõu väljatöötamise kavatsuse info peaks olema avalik v.a. juhul, kui on tegemist seadusest tulenevate piirangutega (riigisaladus, näiteks). Lähtuvalt vabariigi valitsuse tegevusprogrammis⁵ seatud eesmärgist teha ministriumides toimuvad otsustusprotsessid

⁴<https://www.riigiteataja.ee/akt/106012011026>

⁵<http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>

kättesaadavaks ühe portaali kaudu, peaks eelnõude menetlusinfo lisaks ministeeriumide veebilehtele kajastuma ka EIS-is.

Vabariigi valitsuse ja ministri õigusaktide kehtestamist reguleerib Vabariigi valitsuse seadus⁶. Vastavalt seaduse §§ 21 ja 56 peavad vabariigi valitsuse ja ministri määrused vastama haldusmenetluse seaduse⁷ vorminõuetele. Selle seaduse § 7 kohaselt on haldusmenetlus avalik, haldusmenetlust käsitlev oluline teave peab olema esitatud asutuse veebilehel.

Ettepanek. Tuleks edasi analüüsida, kuivõrd haldusmenetluse seadusele tuginedes on võimalik korraldada valitsusväliste osapoolte kaasamist õigusloomesse ja millised on nõuded menetlusprotsessi avalikustamisele.

Valitsuse tasandil kehtestatud määrustest reguleerib õigusaktide menetlust vabariigi valitsuse reglement⁸. Reglemendi aluseks olevast vabariigi valitsuse seaduse § 18 lg 6 st tulenevalt on reglemendi ülesanne sätestada valitsuse istungite ettevalmistamise ja läbiviimise kord ning muud valitsuse töökorralduslikud küsimused. 1.02.2011 kehtestatud vabariigi valitsuse uue reglemendiga on selle reguleerimisala oluliselt laiendatud hõlmates sellesse muuhulgas ka eelnõude ja muude küsimuste ettevalmistamise korralduse. Seejuures on lähtutud vabariigi valitsuse seaduse § 27 lõikest 3, mille kohaselt vabariigi valitsus annab määrusi valitsusasutuste ülesehituse, asjaajamise ja töö korraldamiseks, samuti teenistusliku järelevalve teostamiseks.

Oluliste põhimõtetenähtena on reglemendis sätestatud koostöö ja kaasamine ning õigusaktide ja strateegiliste arengukavade mõjude hindamine. Reglement näeb ette kaasamise hea tava ja mõjude hindamise meetodika kinnitamise vabariigi valitsuse poolt hiljemalt 1. jaanuariks 2012. See, kuidas kaasamine ja mõjude hindamine on seotud eelnõude menetlusprotsessiga, jääb esialgu lahtiseks. Küll aga sätestab reglement täpsemalt eelnõude ministeeriumide vahelise kooskõlastamise, mis eelneb eelnõude vastuvõtmiseks esitamisele. Erand sellest on seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse kooskõlastamine Justiitsministeeriumiga, mida reguleerib valitsuse uue reglemendi kehtestamisel tehtud lisandus §1' näol Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määruses „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri”⁹.

Ettepanek. Enne kaasamise ja õigusaktide mõju hindamise meetodika kinnitamist vabariigi valitsuse poolt tuleks täpsemalt sätestada seaduseelnõude ja oluliste poliitikadokumentide (strateegiad ja arengukavad) väljatöötamise ja menetlemise korraldus. Seejuures on vaja langetada põhimõtteline otsus, mis liiki toimingutega on tegemist, st. mis ulatuses on avalikkust kaasav otsustusprotsess käsitletav valitsusesisese asjaajamisena ja millisel juhul on tegemist pigem haldusmenetlusega, mis üljuhul vajab reguleerimist seaduse tasemel. Põhimõtteline küsimus on seejuures, kas parlamentaarses riigis, kus seadusandlik algatus

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/112112010022>

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13184742>

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/112112010022>

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011019>

on valitsuse põhiseaduslik õigus, on seadusandjal võimalik kehtestada kindlad reeglid selle õiguse teostamiseks. Selles suunas on tegelikult samm juba astud, sest Riigikogu otsus „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ sisaldab terve rea õigusloome põhimõtteid, millest valitsus peaks oma tegevuses lähtuma.

Käeolevad e-kaasamise soovitusel sünnivad olukorras, kus mitmed olulised küsimused ootavad alles vastamist. Eelkõige puudutab see eelnõude ettevalmistamise protsessi õiguslikku reguleerimist, mis peaks seniselt selgemalt avama selle protsessi erinevad etapid ja nende sisu. Teisalt ootab ka EIS alles sissetöötamist ja praktilise kogemuse omandamist nii avaliku sektori kui kodanikuühiskonna poolt vaadatuna. Siiski on oluline, et koos uue infosüsteemi rakendamisega oleks e-kaasamise teema avatud õigusloome olulise komponendina koheselt tähelepanu all. Soovitusel on küll koostatud praegu kehtivast õiguslikust raamistikust lähtuvalt, aga silmas pidades neid uusi eesmärke, mis on kirjas Riigikogu ja vabariigi valitsuse tasandil heaks kiidetud dokumentides.

27.05.2011

Liia Hänni