

Kaasamine Riigikogus: komisjonide tavad ja liitude arvamused

Mirjam Allik, Dublini Trinity College'i doktorant

Kodanikuühenduste ja ettevõtete liitude kaasamisest seadusloomesse võidavad nii riik kui ka kõik kaasamise osapooled.

Eesti kodanikuühiskonna probleemidest ja kaasamise vajadusest on kõneldud juba aastaid.

Mitu korda on demokraatia, kaasamise ja kodanikuühiskonna teemal sõna võtnud Ivi Masso. Saavutamaks kodanike sisulist kaasatust riigi juhtimisse ja seadusloomesse, on vaja suhtuda üksteisesse kui võrdsetesse, ärakuulamist väärivatesse kaaskodanikesse (Masso 2007).

Seega peavad võimu kandjad kuulama ja tahtma kuulata erinevate huvirühmade seisukohti ning olema valmis ka neile vastama ja tagasisidet andma. Poliitikud ise peavad seda samuti oluliseks ning on avaldanud avalikku poolehoidu huvirühmade kaasamisele eelnõude väljatöötamisse (Linde 2006).

Mati Hint toob aga kaasamist takistava probleemina välja "ametnike võimutäiuse", kodanikuühendustel lubatakse küll häält teha, aga mitte otsustamist mõjutada, seevastu ametnikel on voli avalikku arvamust ignoreerida just niisugusel määral, nagu ametnik heaks arvab (Hint 2007). Kuid 2005. aastal vastu võetud kaasamise hea tava töötati välja just ametnike, täpsemalt Riigikantselei eestvedamisel. Lisaks väidab 92 protsenti ametnikest, et kaasamine viib parimate lahendusteni (Riigikantselei 2006).

Kui kõik kaasamisse puutuvad osapooled peavad koostööd ja läbirääkimisi oluliseks, siis milles on probleem?

Sellele küsimusele vastuse otsimiseks pidas Riigikogu Kantselei vajalikuks koostada ülevaade kaasamise käigust, mõjudest ja probleemidest seaduseelnõude väljatöötamisel Riigikogu komisjonides. Eesmärk oli mõista, kuidas näevad kaasamise toimimist, mõjusid ja probleeme komisjonide töötajad ja kaasatud partnerid.

Artikli aluseks on Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonnas töötamise ajal kirjutatud ülevaade kaasamisest seaduste väljatöötamisse. Kogu siinse kaasamisteabe allikas on 16 vestlust kodanikuühenduste, ettevõtete liitude ning Riigikogu alatiste komisjonidega. Komisjonide kogemuste uurimiseks vestlesin kaheksa alatise komisjoni ametnikega.

Kodanikuühenduste ja liitude väljavalimiseks palusin komisjonidel nimetada kolm sagedast partnerit, keda kaasatakse eelnõude väljatöötamisse. Kõigi nimetatute seast vestlesin kaasamisest iga komisjoni kohta ühe liiduga. Usutletavaid valides lähtusin sellest, et esindatud oleksid eri suurusega ühendused ja erinevad valdkonnad.

Vestluspartnerite seas oli liite, kellel ei olnud ühtegi palgalist töötajat, aga ka selliseid, kus oli mitu töötajat. Osa esindas ettevõtteid, teised olid kodanikuühendused. Esindatud olid põhimõtteliselt kõigi komisjonide teemad nagu haridus, sotsiaalküsimused, majandus ja rahandus, õiguste temaatika, keskkonnaga seonduvad küsimused jne. Kokku rääkisin kaasamise teemal kaheksa liiduga.

Erinevad võimalused kaasamiseks

Politoloogias vaadeldakse kaasamist ehk huvirühmade suhteid riigiga põhiliselt pluralismi ja (neo)korporatiivsuse teooria kaudu. Kirjanduses viidatakse viimasele nii sõnaga "neokorporatiivne" kui ka "korporatiivne". Sõna "neokorporatiivne" kasutatakse selleks, et eristada tänapäevast huvirühmade süsteemi autoritaarsetest režiimidest nagu fašistlik Itaalia. Väga lühidalt kirjeldades iseloomustavad korporatiivset mudelit mitmepoolsed läbirääkimised ja regulaarsed konsultatsioonid suurte katusorganisatsioonidega. Seega on riigil kaasamiseks üsna selge raamistik – võib ka öelda, et kaasamine on osa

riigikorraldusest. Korporatiivsuse tüüpnaidetena tuuakse sageli Skandinaavia riike. Korporatiivsuse probleem on liigselt ühele valdkonnale (töövõtjate ja tööandjate huvidele) keskendumine ja seetõttu teiste teemade vähene arutamine riigi tasandil. Viimasel paaril aastakümnel on olukord küll muutunud, näiteks keskkonnateemad on saanud järjest enam riigi tähelepanu.

Pluralismi iseloomustab huvirühmade paljususe ning võistlus riigi tähelepanu eest. Riigil puuduvad partnerid, kellega regulaarselt läbi räägitakse. Samamoodi puudub pluralistlikus süsteemis kindel kaasamise mudel. Rühmad peavad võitlema riigi tähelepanu eest ja kokkulepped sünnivad erinevate huvide kompromissina. Tüüpiline näide on USA. Pluralismi kritiseeritakse, sest see eeldab, et kõik huvid on võrdselt võimalustega ja võrdselt esindatud. Tegelikult on majandusressursid jagatud ühiskonnas ebavõrdselt ning see annab jõukamatele huvirühmadele paremad võimalused võimule pääsemiseks.

Kodanikuühiskonna ja riigi suhteid kirjeldavad teooriad üldiselt ei erista kaasamist parlamendi ja valitsuse poolt, vaid lähtuvad riigist kui tervikust. Käesoleva ülevaate eesmärk on keskenduda kaasamisele parlamendis. Lepa *et al* (2004, 60) andmeil on (erinevalt valitsuse tasandist) kaasamise praktikat parlamentides vähem uuritud. Parlamentide sellekohast tööd uurivad valdavalt parlamendid ja nende koostöövõrgustikud ise (näiteks Euroopa Parlamendiuringute ja -dokumentatsiooni Keskus, ECPRD¹).

Eestis ja teistes nooremates demokraatias ei ole sageli välja arenenud kindlat huvirühmade ja riigi suhete mudelit. Eriti puudutab see korporatiivsust. Pigem peetakse nooremaid demokraatiasid pluralistlikumaks. Tuginedes vestlustele komisjonidega, tuleb tõdeda, et Eesti ei esinda puhtakujulist mudelit ning tegu on millegi korporatiivsuse ja pluralismi vahepealsega. Kõigi usutletud komisjonide töötajad kinnitasid, et eelnõude väljatöötamisel kaasatakse erinevaid osapooli – teisi riigi institutsioone (näiteks õiguskantslerit), eksperte ja huvirühmasid. Kuid see, kuidas kaasamine komisjonides välja näeb, varieerub. Mõnes komisjonis on kaasamise käik teistest selgemalt välja kujunenud.

Kaasamise mudelid Eestis

Komisjonid on kõige tüüpilisema kaasamise käigu alusel jaotatud nelja rühma. Neid nelja kaasamise mudelit on kirjeldatud kas pigem korporatiivsetena või pigem pluralistlikena vastavalt sellele, millise akadeemilises kirjanduses kirjeldatud huvirühmade ja riigi suhete mudeliga komisjoni praktika haakub. Mõne komisjoni paigutus võib olla üsna tinglik, sest töötajad on ise leidnud, et üht selget väljakujunenud mudelit ei ole.

Enamik eelnõusid on algatanud valitsus, see tähendab, et kaasamine algab ministeeriumis. Komisjoni otsustada on pigem see, millises ulatuses ministeeriumide tööd täiendada või kontrollida. Seega põhineb järgnev ülevaade eelkõige valitsuse eelnõudel. Vestlusel küsisin kaasamise erinevuste kohta Riigikogu (komisjoni, fraktsiooni, liikme) algatatud eelnõu ja valitsuse eelnõu puhul, kuid mingeid erinevusi välja ei toodud.

Pigem korporatiivsed mudelid

–Kohtumised sotsiaalpartneritega. Maaelukomisjon kohtub regulaarselt sotsiaalpartneritega, tavaliselt on üks teema seadusandlus. Nendel kohtumistel kooruvad välja ettepanekud, mida komisjon võib hiljem seaduseelnõude puhul arvestada. Teiseks on põllumajandusministeeriumi juurde loodud nõukogud, näiteks põllumajanduse ja maaelu arengu nõukogu, mis käib koos regulaarselt (kord kvartalis) ja kus arutatakse läbi ka ministeeriumi olulised eelnõud. Üldiselt käib kaasamine eelnõude väljatöötamisse maaelu ja põllumajandusteemade puhul regulaarsete kohtumiste (komisjon-liidud) ja ametlike nõukogude (ministeeriumi juures) kaudu. Selline tava on väga iseloomulik korporatiivsusele.

–Töörühmade nõupidamised. Kui eelnõu tuleb majanduskomisjoni menetlusse, moodustatakse tavaliselt töörühm, kes hakkab edaspidi teemat arutama. Töörühma juhib

eelnõu eest vastutav komisjoniliige. Osapoolte kaasamisel on üldiselt tegu väljakujunenud partneritega, kuid sageli võtavad huvirühmad ka ise komisjoniga ühendust. Kui eelnõu vajab suuremaid muudatusi ja/või selles on palju lahendamata probleeme, võivad arutelud töörühmas alata juba enne esimest lugemist. Vastasel juhul algavad arutelud töörühmades pärast esimest lugemist. Vastutav komisjoniliige annab hiljem komisjonile ülevaate nõupidamise käigust. Töörühmade nõupidamisi tehakse vahel ka teistes komisjonides, kui mõni mahukam või olulisem eelnõu seda nõuab.

Korporatiivsuse ja pluralismi eri jooni ühendav mudel

–Arutelud komisjonis erinevate osapooltega. Üsna tavaline kaasamise käik on ettepanekute arutamine erinevate osapooltega komisjoni istungil. Selleks palutakse väljakujunenud partneritelt eelnõule hinnanguid ja ettepanekuid. Lisaks komisjoni algatusel palutud arvamustele võivad huvirühmad ka ise komisjoniga eelnõu osas ühendust võtta. Mõlemal juhul sõltub arvamuste laekumise paljusus konkreetsest eelnõust. Pärast arvamuste laekumist kutsutakse tavaliselt osapooled komisjoni istungile ettepanekuid põhjendama ja arutama. Laias laastus võiks sellist kaasamist kirjeldada sotsiaal-, põhiseadus-, õigus-, keskkonna- ja kultuurikomisjonis ning vahel ka maaelukomisjonis. Nende komisjonide ühte ja samasse rühma paigutamine ei tähenda seda, et nad kõik kaasamisega täpselt ühtemoodi tegeleksid. Akadeemilist liigitust arvestades jääb komisjoniarutelude mudel kuhugi pluralismi ja korporatiivsuse vahele.

Pluralismiga sarnanev mudel

–Huvirühmad võtavad ise kontakti. Rahanduskomisjoni iseloomustab kõige rohkem see, et komisjon omal algatusel ettepanekuid ei küsi ning huvirühmad peavad oma arvamuse avaldamiseks komisjoniga ise ühendust võtma. Komisjoni istungitele kutsutakse huvirühmi väga harva ning see on huvirühmade väga intensiivse lobitöö tulemus. Kaasatakse peamiselt telefoni või e-posti teel. Leitakse, et huvirühmad on oma ettepanekute esitamisel ise väga aktiivsed ning komisjonipoolne ettepanekute küsimine pole vajalik. Komisjoni partnerid on valdavalt rikkad ettevõtted ja nende liidud, kellel on piisavalt oskusi ja ressursse, et iseseisvalt kaasamisprotsessis osaleda. Akadeemilises kirjanduses peetakse pluralistliku süsteemi probleemiks peamiselt seda, et väikesed ja ressursivaesed huvirühmad ei saa riigilt piisavalt tähelepanu. Kuna rahanduskomisjoni eelnõud puudutavad valdavalt just ressursirikkaid huvirühmi, siis võib tunduda, et see probleem langeb selle komisjoni puhul ära. Samas pangandust, maksundust ja kindlustust reguleerivad seadused puudutavad sama palju kliente (ehk tavakodanikke) kui panku ja ettevõtteid. Tekib küsimus, kas ja kuidas on kliendi huvid rahanduskomisjonis esindatud. Lisaks kaasamisele komisjonides võib kaasamine Riigikogus toimuda ka fraktsioonides ning kuna komisjonide liikmed või erakonnad võivad olla seotud teatud huvidega, kipuvad need seosed komisjonide istungitel vahel esile. See on üsna loomulik, sest erakonnad kasvavad sageli välja huvi(rühma)dest. Ühes komisjonis väideti, et liiga tugevaid erakondliku taustaga ühendusi istungitele kutsuda ei taheta.

Kaasamist mõjutavad tegurid

Kaasamist võivad mõjutada mitmed olulised tegurid. Alati ei ole tegu mõjudega, mida saab seaduste, eeskirjade või muu säärase abil muuta, vaid mõjud sõltuvad pigem konkreetsetest inimestest, üldisest poliitilisest kultuurist, suhetest jms. See ei tähenda, et neid tegureid pole võimalik vajaduse või soovi korral üldse muuta. Laias laastus võiks mõjud jagada neljaks: inimesed, huvi ja aktiivsus, suhted ning seadused ja nende rakendamine.

Inimesed

–Komisjoni esimehe roll. Mitu komisjoni pidas esimehe rolli kaasamisel väga tähtsaks. Esiteks annab esimees ametlikult loa teiste osapoolte kutsumiseks komisjoni istungile või töörühma moodustamiseks, teiseks on esimehe suhtumine kaasamisse teistele eeskujuks. Vaid ühe komisjoni töötajad ei pidanud esimehe rolli oluliseks. Mitmes komisjonis

märgiti, et esimees on kaasamisse puutumas väga aktiivne ning huvitatud kõigi osapoolte ärakuulamisest. Kuid oli ka komisjone, kus pigem leiti, et esimees ei toeta aktiivselt huvirühmade kaasamist.

–Ametnike roll. Peaaegu kõigis komisjonides ütlesid ametnikud, et ka nemad teevad ja on teinud ettepanekuid mõne osapoole kaasamiseks. Eriti võib komisjoni töötajate roll olla oluline nendes komisjonides, kus väljakujunenud huvirühmi on vähe. Öeldi, et ametnik peab olema “valvur” ning kandma hoolt, et istungitele jõuaksid ikkagi need rühmad, kellel on midagi olulist öelda ning kes pole kohale tulnud ainult auru välja laskma.

–Muud inimfaktorid. Selle mõiste taga on komisjoniliikmete või vastutava liikme aktiivsus, huvi ja teadmised vastava teema kohta ning käitumiskultuur, täpsemalt erakondade distsiplineeritus ja sisekultuur. Kui erakonnal või saadikul puudub huvi, teadmised või tahe, on aktiivne töö eelnõuga vähem tõenäoline.

Huvi ja aktiivsus

–Kodanike huvi ja majandushuvid. On komisjone, kus leiti, et viimastel aastatel on erinevaid huvirühmi juurde tulnud ning ühiskond on muutunud ettepanekute tegemisel aktiivsemaks. Kaasamine on aktiivsem teemade puhul, mis puudutavad iga päev tavakodanikke ning ettevõtete ärihuve. Seega sõltub kodanikuühenduste ja (ettevõtete) liitude kaasatus eelnõude väljatöötamisse nende endi huvist teema vastu.

–Poliitiline huvi ja tahe. Sageli rääkisid komisjonide töötajad poliitilise tahte tähtsusest kaasamisel. Mida selle all mõista? Näiteks väideti paaris komisjonis, et esimees ei soovi mõnede eelnõude puhul kaasamist, sest see võib kaasa tuua huvirühmade negatiivse reaktsiooni. Neid võimalikke vaidlusi tekitavaid eelnõusid sooviti menetleda ja vastu võtta “vaikselt”. Kuid alati ei pruugi kaasamise ärajäämine või puudulikkus tuleneda soovist midagi maha vaikida, vaid pigem ükskõiksusest. Kaasamise ulatus sõltub ikkagi väga palju eelnõuga vahetult seotud poliitikute huvist teema vastu. Valdavalt väideti, et poliitilistel põhjustel kaasamist ära ei jäeta.

Suhted

–Opositsiooni ja koalitsiooni suhted. Peaaegu kõigi komisjonide ametnikud leidsid, et hoolimata vahel esinevast opositsiooni ja koalitsiooni tõredast sõnavahetusest pole vastuolud domineerivad ega mõjuta kaasamist. Mõnes komisjonis leiti, et vahel on opositsioonil raske oma sõna kaasamise puhul maksma panna. Seega võivad kaasamist mõjutada ka erinevatesse erakondadesse kuuluvate komisjoniliikmete omavahelised suhted.

–Komisjoni ja ministeeriumi suhted. Mõnes vestluses öeldi, et komisjonidel ei hakka kunagi nii palju ressursse olema, et nad suudaksid ministeeriumide eelnõusid ümber kirjutada. Seega ministeeriumide ja komisjonide võimalusi võrreldes on esimeste positsioon kindlasti tugevam. Vaid ühes komisjonis väideti, et ministeerium otsib ise oma eelnõudele komisjoni tuge. Kui komisjonil on rohkem valdkonna kompetentsi, on tema positsioon eelnõude menetlemisel tugevam – saab oma arvamust maksma panna, sundida ministeeriumi kompromissidele ja dikteerida eelnõu menetlemise tempot. See tähendab, et kaasamist mõjutab ka komisjoni ja ministeeriumi positsioonide erinevus.

Seadused ja nende rakendamine

–Kooskõlastustabeli info. Peaaegu kõik komisjonid mainisid kaasamise olulise alusena valitsuse eelnõude seletuskirjade kooskõlastustabeleid. Kui seletuskirja kooskõlastustabelist on näha, et ministeerium ei ole teiste osapooltega kokkuleppele jõudnud, võtab komisjon neis küsimustes osapooltega uuesti ühendust. Kui kooskõlastustabelist probleeme ei ilmne, siis komisjonid harilikult huvirühmi enam eelnõu arutellusele ei kaasa. Iseküsimus on see, kui paljudel eelnõudel üldse kooskõlastustabelid on.

–Vajadus menetleda eelnõu kiiresti. Mõnes komisjonis väideti, et kui eelnõuga on kiire, siis sageli ühenduste arvamust eelnõu kohta ei küsita. Teised leidsid, et kiiruse tõttu kaasamist ära ei jäeta, aga kaasatakse vähem partnereid ja arvamuse esitamiseks antakse

lühemad tähtajad. Kiirete eelnõude puhul on vahel juba enne eelnõu Riigikokku jõudmist alustatud teistelt osapooltelt arvamuse küsimist (seda siis eelnõu mustandi alusel). Probleem ajaga tekib üldiselt seetõttu, et valitsus on jätnud Riigikogule eelnõude menetlemiseks liiga vähe aega ehk seaduse jõustumistähtajad on liiga lähedal. Vahel on Riigikogule antud aega mõni nädal, vahel jõuab eelnõu komisjoni juba siis, kui valitsuse pakutud jõustumistähtaeg on ammu kukkunud.

Väideti, et valitsus võtab endale täpselt nii palju aega kui vaja ning ei arvesta, et ka Riigikogul on kohustus seaduseelnõuga tööd teha. Leiti, et selline valitsuse käitumine oleks mõeldav ainult siis, kui kõik eelnõud jõuaksid Riigikogusse vigadeta – nii see aga pole. Selline olukord on tõenäoliselt ka märk nimetatud komisjonide ja ministeeriumi vahelistest suhetest, täpsemini – võrdse positsiooni puudumisest neis suhetes. Viimased kaks – kooskõlastustabelid ja menetlemise kiirus – on mõjutatavad ja muudetavad seadustega. Mis puutub aga näiteks kiirusesse, siis tegelikult on komisjonidel Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse järgi aega kuni seitse töönädalat, et saata eelnõu esimesele lugemisele. Seega on siin küsimus ka seaduse rakendamisest kui muutmisest.

Head ja halvad näited

Peaaegu kõigil komisjonidel oli tuua häid kaasamise näiteid. Nende ühine tunnus on see, et jõutakse lahenduseni, millega kõik osapooled on rahul. Sealjuures ei pruugi õnnestunud kaasamine tähendada alati kõigi osapoolte ettepanekute arvestamist, vaid kõigi ärakuulamist ja kokkuleppele jõudmist.

Mitu komisjoni pidas kaasamist väga kasulikuks, sest see on hea võimalus saada tagasisidet praktikutelt. Riigikogu liikmel ja komisjoni töotajal puudub igapäevane kokkupuude kõikvõimalike valdkondadega, huvirühmadel on see olemas. Seetõttu oskavad nad ka paremini öelda, milline seadusesäte toimib hästi või halvasti või millised on valdkonna probleemid. Sel eesmärgil peeti oluliseks ka suhtlemist väljakujunenud partneritega – nii on võimalik saada tagasisidet neilt osapooltelt, kes on seadusega juba algusest peale kursis.

Ükski komisjon ei leidnud, et kaasamine neile raske oleks. Organiseerimisega (ühise aja leidmine, kirjadele vastamine) kaasneb kindlasti töö- ja ajakulu, kuid see ei ole koormav, vaid osa komisjoni normaalsest tööst. Peale selle võib kaasamisel olla hariv mõju – selle käigus on nõunikel ja komisjoniliikmetel võimalus saada uusi teadmisi ja kogemusi. Halva näitena toodi välja kokkulepetest taganemist. Kui huvirühmad ja komisjon jõuavad eelnõu suhtes kokkuleppele, ei tohiks üks osapool sellest hiljem taganeda, aga seda on tehtud. Negatiivse näitena toodi veel välja huvirühmade ja kodanike vähest teavitamist. Vähenenud teavitamine võib tekitada kodanikes ja ühendustes pahameelt, kui uus seadus või säte tuleb inimestele halva üllatusena. Üks kord toodi välja ka olukord, kus osapooled ei jõudnud eelnõu mõnes osas kokkuleppele ning seetõttu sai seadusesäte halvasti sõnastatud. Hiljem tunnistas kohus selle paragrahvi kehtetuks. Seega kaasamine küll toimus, kuid jäi puudulikuks.

Vahel võib olla probleemiks ka üksmeele puudumine huvirühmades endis – huvirühm on tulnud kohale ja selle liikmed on istungil omavahel vaidlema hakanud. Sellisel viisil pole aga kaasamine võimalik.

Mitmes komisjonis märgiti, et huvirühmad võivad olla komisjonist erineval arusaamisel kaasamise mõttest. Kaasamine ei tähenda seda, et poliitik peab alati sada protsenti arvestama huvirühmade ettepanekuid. On juhtunud, et komisjon ei ole arvestanud huvirühma ettepanekuid ning kaasatud liidud on lahkunud pettunult, väites, et neid polegi kaasatud. Kuid Riigikogu liikme on valinud rahvas ja ta esindab samamoodi rahva, mitte mõne kitsa huvirühma arvamust. Väga tähtsaks peeti seda, et huvirühmad saaksid oma ettepanekule põhjendatud vastuse. Ka huvirühmad pidasid tagasisidet oluliseks kaasamise osaks.

Kodanikuühenduste arvamused

Kõik küsitletud kodanikuühenduste ja ettevõtete liitude esindajad pidasid suhteid komisjoni töötajate ja poliitikutega valdavalt heaks. Üldiselt peavad kõik osapooled üksteisest lugu ja käituvad viisakalt, kontaktid komisjonidega on aastate jooksul paranenud ning kaasamine eelnõude väljatöötamisse on muutunud järjest normaalsemaks ja tavalisemaks – sellesse ei suhtuta hirmuga.

Kuid oli ka erandeid – näiteks väideti, et kaasamine sõltub liiga palju isikutest. Kõige negatiivsema näitena nimetati piinlikku vahejuhtumit, kus Riigikogu liikmed “tegid lolliks” komisjoni istungile kutsutud kogenematut ja tagasihoidlikku liidu esindajat. Kõik organisatsioonid leidsid, et kaasamine ei alga Riigikogus, vaid ministeeriumides, kus enamik seadusi alguse saab. Sellest hoolimata arvati, et Riigikogu-poolne kaasamine on väga tähtis. Mitte alati ei anna ministeeriumid sisulist tagasisidet ja seega on Riigikogu koht, kus ühendus näeb, kas ministeerium on tema ettepanekuid arvestanud. Vahel on eelnõu, mille suhtes ministeeriumiga kokku lepitakse, Riigikokku jõudes oluliselt muutunud – lisatud on uusi sätteid ja teisi seadusi muutvaid sätteid. Mõned eelnõud on ette valmistatud mitmes variandis ja ühendused näevad alles Riigikogus, milline neist on vastuvõtmiseks esitatud. Kaasamine parlamendis on oluline, sest seal saab eelnõu oma viimase kuju.

Kaasamine annab ühendustele võimaluse tutvustada Riigikogu liikmeid oma valdkonnaga ja selle probleemidega. Kaasates tunnustab Riigikogu vastavat ühendust ja teemat. See on tähtis nendele huvirühmadele, kelle valdkonda on tõrjutud, tähtsusetuks peetud või kes ei ole ühiskonnas nähtaval kohal. Selle külje tõid esile kodanikuühendused, mitte ettevõtete liidud.

Ettevõtteid esindavad liidud rõhutasid, et kaasamine tagab hiljem seaduse rakendatavuse. Komisjoniliikmed ja ettevõtted peavad eelnõu suhtes jõudma kokkuleppele, mis rahuldab kõiki ja ei ole nii range, et ettevõtteid ei suuda seda täita. Kui seadus on nii range, et selle rakendumisel tuleb hakata peaaegu kõiki karistama, pole regulatsioon mõistlik. Seadus toimib siis, kui see on mõistetav ja aktsepteeritud.

Vähemalt ühel korral peeti oluliseks seda, et ühendus saab komisjoni istungil oma seisukoha ametlikult välja öelda. See annab talle hiljem (näiteks probleemide ilmnemisel) võimaluse väita, et nad on teavitanud riiki võimalikest tagajärgedest. Üldiselt väitsid kõik ühendused, et kaasamisest on kasu ka siis, kui ettepanekutega ei arvestata, aga öeldakse, miks ei arvestata. Kaasamise väärtus kaob, kui ettepanekuid tehakse nn põhjatusse auku ehk ühendused ei saa oma arvamustele tagasisidet. Kaasamisest pole kasu ka siis, kui seda tehakse “linnukese” kirjapanemiseks. Ka komisjonid olid seda meelt, et kaasata kaasamise pärast ei ole mõtet.

Peaaegu kõik ühendused rõhutasid, et kaasamine on vajalik ka Riigikogule – ühenduste arvamustest on palju kasu, sest tegu on praktikute ja spetsialistide arvamustega.

Millest jääb puudu

Senises praktikas nähti puudujääke ühendustele antud ajas, tagasiside puudumises ning komisjoni poolt liiga kitsa huvitatute ja mõjutajate piiritlemises. Ühenduste sõnul antakse neile oma ettepanekute tegemiseks ja tagasiside andmiseks aega, kuidas juhtub – vahel paar päeva, vahel mitu nädalat. Enamikul juhtudel on neile antav aeg ebapiisav. Riigikogu kaasatavad ühendused on enamasti katusorganisatsioonid, kes tagasiside andmiseks peavad eelnõu kõigepealt oma liikmesorganisatsioonidele saatma, neilt arvamuse saama ja seejärel ühise seisukoha kokku panema. Kodanikuühenduste liikmesorganisatsioonid on enamasti väikesed ja suhteliselt vaesed, kellelt kiiret tagasisidet oodata ei saa. Kui Riigikogu annab katusorganisatsioonile vähe aega, pole tal võimalik oma

liikmete arvamust teada saada ning katusorganisatsioonil ei ole võimalik oma valdkonda sisuliselt esindada.

Ettevõtteid ühendavad organisatsioonid leidsid sagedamini, et oma valdkonna eelnõudega ollakse hästi kursis ja seisukohad on juba eelnevalt välja kujundatud. Seetõttu Riigikogult lisaaega üldiselt ei ole palutud. Pealegi võib kiire menetlemine parlamendis ühe liidu esindaja arvates olla ka ettevõtte huvi.

Piisavaks ajaks ettepanekute ettevalmistamisel peeti kõige sagemini nelja nädalat. Kaks nädalat (10 tööpäeva) on minimaalne aeg, mille jooksul on ühendusel võimalik eelnõule oma hinnang anda. Rõhutati, et vahel oleks kasu sellest, kui komisjon teataks ette, et eelnõu tuleb peatselt Riigikokku.

Ühendused leidsid, et valdavalt ei saa nad oma ettepanekutele Riigikogust mingit sisulist tagasisidet või on tagasiside väga üldine. Üks liit siiski kinnitas, et tagasisidet on saadud suuliselt komisjoni esimehelt, talle helistades või teda üritustel kohates. Kuid tagasiside ei tohiks sõltuda isikutevahelisest läbikäimisest, vaid see peaks olema norm.

Põhjendatud tagasiside annab ühendustele teada, mikskomisjon ettepanekuid ei arvesta.

Üks liit tõi välja, et põhjendatud vastusest ettepanekutele saab ühtlasi teada, kas komisjon on ühenduse ettepanekutest õigesti aru saanud. Nimelt kardetakse, et vahel ei saa ühendused ja komisjonid üksteisest täpselt aru, ning tagasiside võimaldaks arusaamatused välja tuua. Põhjendatud vastused annavad ühendusele võimaluse õppida ja oma ettepanekuid järgmine kord paremini sõnastada.

Tagasiside on tähtis, sest ühendustel tuleb informeerida oma liikmesorganisatsioone, mis ettepanekutest sai. Peale selle võivad põhjendatud vastused teha protsessi sisulisemaks – kui komisjonid vastavad ettepanekutele sisuliselt, pole kaasamine formaalne.

Mitmed ühendused leidsid, et nad on kaasatud liiga kitsa teemaderingi puhul, ehk kaasa rääkida sooviti palju enamate eelnõude menetlemisel. Näiteks haridusvaldkonda esindav ühendus leidis, et lisaks kultuurikomisjonile peaksid nad sageli olema kaasatud ka sotsiaal- ja õiguskomisjoni.

Komisjonide töökorralduse erinevused

Vestlustest selgub, et Riigikogu komisjonid on mõnes olulises töökorralduse küsimuses liiga erinevad. Näitena toodi protokolle ja kaasamise alustamist. Kaasamise alustamisel oli probleemiks see, et alati ei ole selge, kas komisjon palub ise ühendusel ettepanekuid teha või tuleb liidul endal oma arvamustega komisjoni poole pöörduda. Nõnda jääb mõnel liidul mõne eelnõu puhul oma arvamus ütle mata, sest nad ei tea, kas ja millal seda teha. Ka protokollid on erinevad: mõne komisjoni protokollist saab välja lugeda arutluskäike ja komisjoniliikmete reaktsioone ettepanekutele, teiste komisjonide protokollides on kirjas ainult otsused. Probleemi tõstatanud liidu esindaja ütles, et vaja ei ole stenogrammi, kuid kõigi komisjonide protokollid peaksid välja tooma ka erinevad positsioonid ja põhjendused.

Kui osa komisjonide protokollid on kohad, kust liidud saavad oma ettepanekutele tagasisidet, siis tegelikult ei pruugi protokoll olla selleks parim koht. Tagasisidet võiks anda eelkõige seletuskiri või selle lisa. Ühe eelnõu arutelu võib toimuda mitmel komisjoni istungil, mitmest protokollist on liitudel vajalikku infot tulikas otsida. Seletuskirju on eelnõu kohta üks.

Täidesaatva võimu osalemine komisjonis. Mis puutub täidesaatva võimu esindajate osalemisse komisjonides, siis enamik komisjone väitis, et nad teadlikult kuulavad enne esimest lugemist eraldi ära ministri (ja/või ministeeriumi esindaja) arvamus ja seejärel kohtuvad ühendustega. Ühendused ei pidanud seda mõistlikuks, sest nende arvates peaksid kokkulepped sündima mitmepoolselt ja seega on vajalik kõigi osapoolte kohtumine koos. Näiteks soovisid ühe liidu esindajad, et nad saaksid osaleda ka enne seaduseelnõu esimest lugemist peetaval komisjoni istungil, kus selle algataja eelnõu

tutvustab – siis algab ju eelnõu menetlemine. Kuigi liidud on ministeeriumiga eelnõu osas suhelnud, saab esmase tagasiside komisjonilt just sellel istungil.

Üks liit leidis, et liitude kaasamist seadusloomesse võiksid märgatavalt parandada komisjonide tehtavad ajagraafikud, kus on kuupäevaliselt kirjas eelnõu menetlemise etapid: eelnõu arutelu komisjoni istungil, plaanitud lugemised ja kohtumised töörühmades. Liidud ei suuda pidevalt komisjoni kodulehte jälgida, komisjoni tehtud ajagraafik võimaldaks menetluse käiguga paremini kursis olla. Ajagraafikust on kasu ka ametnikel, kes ei pea pidevalt kõigi osapoolte telefonikõnedele või e-kirjadele vastama ja ütleva, mis järgus on eelnõu.

Komisjonidega vesteldes tuli välja, et mõned komisjonid teevadki graafikuid, kuid ilmselt soovivad liidud, et kõik komisjonid nii teeksid. Graafik võiks lahendada ka komisjonide tõstatatud probleemi, et liitude ettepanekud laekuvad liiga hilja. Komisjoni kutseta, omal algatusel seadusloomesse sekkunud liidud ei pruugi teada, millal on ettepanekute esitamiseks liiga hilja. Ajagraafik annaks kõigile selge raami.

Ühendused kaasamist mõjutavatest teguritest

Nagu Riigikogu komisjonid nii töid ka kodanikuühendused ja ettevõtjate liidud välja mitmeid kaasamist mõjutavaid tegureid, mida raamistikuga (seaduse või tava näol) muuta ei saa.

Paljus kattuvad ühenduste toodud mõjurid komisjonide nimetatutega.

Liidud arvasid üksmeelselt, et komisjoni esimehe roll on suur. Oli ühendusi, kes väitsid, et komisjoni juhi vahetumisega muutus suhtumine nende ühendusse. Üks kinnitas, et seoses komisjoni esimehe vahetumisega on neil suhted selle komisjoniga katkenud. Teine liit väitis, et neile olulise komisjoni juht peab kaasamist komisjoni istungitel ebaefektiivseks, sest partnereid, kellega peaks läbi rääkima, on palju ja kui nad kõik istungile kutsuda, poleks komisjoni töö enam tõhus.

Samas teise liidu hinnangul pandi neid huvitavas komisjonis uue juhi ametisseastumisega alus ühistele aruteludele kõigi osapoolte osavõtul. Varem ei olevat selles komisjonis ühisarutelusid toimunud.

Üks ettevõtteid ühendav liit oli aga seisukohal, et esimehest tähtsam on eelnõu eest vastutava saadiku roll, sest kui eelnõu vedaval saadikul teema vastu huvi ei ole, jääb ka kaasamine puudulikuks. Enamasti nähti ametnikus vahelüli, kellest sõltub protsessi sujuvus.

Paljudel ühendustel on Riigikogu liikmete hulgas oma kontaktisikud, kelle kaudu eelnõude kohta infot saab. Kontaktid võivad aidata ka oma ettepanekute teatavakstegemisel. Samas leidsid ühendused, et ettepanekutega arvestamine sõltub siiski rohkem erakondadest ja erakondadevahelistest kokkulepetest kui konkreetsest isikust. Mitmed liidud leidsid, et nende endi oskused on aja jooksul paranenud ning seetõttu suudetakse eelnõude väljatöötamisel paremini kaasa rääkida. Näiteks rääkis üks ühendus, et algul oli katusorganisatsiooni liikmete vahel raske ühist keelt leida, sest kõik pidasid oma probleeme kõige tähtsamaks. Praegu saavad kõik aru, et seadusloomes kaasarääkimiseks tuleb teha kompromisse. Ka vestlused komisjonides kinnitasid, et ühenduste oskused on aastatega arenenud.

Mõned ühendused töid kaasamise takistusena välja rahapuuduse. Kõigil ühendustel ei ole pealinnas alalisi kontoreid ning organisatsiooni esindaja võib elada ja töötada mujal Eestis, see tähendab, et osalemiseks tuleb sõita Tallinna. Seetõttu tuleb sageli kaaluda, kas mitu tundi autosõitu on seda väärt, et mõned minutid komisjoni istungil osaleda. Lahendusena nähti, et töörühmades osalemiseks tehtud kulutused kompenseerib riik, see tähendab bussipiletite või bensiini kinnimaksmist.

Videokonverentse ja Skype'i vahendusel koosolekuid ei peeta lahenduseks, vaid hädaabinõuks. Videokonverentsid toimivad siis, kui koos on neli-viis inimest, aga mitte

kümme või rohkem. Pealegi ei saa kaugeltki kõik ühendused endale lubada nii heal tasemel seadmeid, et kõned ei katkeks või helikvaliteet hea oleks.

Mis sõltub veel rahast

Kodanikuühenduste rahastamisel on probleemiks eelkõige vähene stabiilsus – nad ei saa olla kindlad, kas ja kui palju neile järgmisel aastal raha antakse. Seega on raske teha pikemaajalisi plaane. Üks ühendus väitis, et nende tegevuse rahastamine fondide poolt võib otseselt sõltuda sellest, kui palju komisjonid neid kaasavad. Komisjoni pöördumine liidu poole mõne eelnõu puhul aitab tõestada teema olulisust ning annab ühendusele võimaluse paremini oma rahastajatele selgitada, millega katusorganisatsioon tegeleb. Kui komisjon ühendust ei kaasa, tekib nõiarang – ühendus saab veel vähem toetust ja tal on veel vähem võimalusi seadusloomesse sekkuda.

Muidugi ei arva ühendused, et riik või fondid peaksid nende kogu tegevust rahastama. Liikmemaksude kogumist peeti loomulikuks, kuid eelkõige vajatakse lisatoetusi.

Ettevõtete liitudel on rahaprobleeme vähem, kuigi ka neil napib ressursse.

Rahast sõltub omakorda ühenduste inimkapital. Kodanikuühendused vajavad spetsialiste, kellel oleks aega pidevalt eelnõusid jälgida ning vajaduse korral ühendust töörühmas või komisjonis esindada. Kuigi kodanikuühenduste liikmed on ka ise oma teema eksperdid, on nad sageli nii hõivatud põhitööga, et neil ei ole võimalik eelnõudele kiiresti reageerida. Mitmed ettevõtteid ühendavad liidud väitsid, et nad kasutavad ekspertidena oma liikmesettevõtete töötajaid. Neid töötajaid on katusorganisatsioonil võimalik kasutada kokkuleppe korras tasuta. Samas lisati, et kui majanduses on rasked ajad, ei saa ettevõtted oma spetsialiste liidu käsutusse alati anda.

Teine oluline aspekt on juristide ja õigusvaldkonna spetsialistide kasutamine ettepanekute sõnastamisel. Vahel lükatakse ühenduste ettepanekud tagasi põhjusel, et nii ei saa üht või teist asja seadusesse kirjutada. Seetõttu oleks ühendusel vaja palgata õigusharidusega inimest, kes aitaks ettepanekuid paremini vormistada. Üks ettevõtteid ühendav liit väitis, et neil kulub aastas 100 000 krooni või rohkemgi, et tellida oma ettepanekutele juriidilist konsultatsiooni.

Tehtud vestluste põhjal võib öelda, et ühenduste võimalused kaasamises osaleda on erinevad. Näiteks mitmekümne palgalise töötajaga ühendus väitis, et suheldakse peaaegu kõigi komisjonidega ning aastas suudetakse anda oma arvamus ligi kuuekümne eelnõu kohta. Üksikute töötajatega või palgaliste töötajateta kodanikuühendused suhtlevad keskmiselt ühe kuni kolme komisjoniga ja suudavad kommenteerida ainult üksikuid eelnõusid.

Kokkuvõttes pole kaasamise olukord lootusetu ning vestlused annavad isegi alust optimismiks. Enamik usutletud ühendusi ja liite peab suhteid Riigikogu komisjonidega heaks ning näeb suhetes riigiga arengut paremuse poole. Pole ka vähe tähtis, et komisjonid suudavad hinnata oma tööd kriitiliselt ning ise probleeme näha. Et aga komisjonid ning ka ühendused ja liidud on veendunud, et üksteisega läbirääkimisest on riigile (ja Riigikogule) kasu, võib loota, et mõlemal osapoolel on tahet kaasamist täiustada.

¹ Kaks olulist ECPRD võrgustikus sel teemal tehtud päringut on aastatest 2004 (päring nr 214) ja 2009 (päring nr 1210). Päringud ei ole avalikult kättesaadavad.

Kasutatud kirjandus

Hint, M. (2007). Ametnike või kodanike riik? – Maaleht 26. apr. – <http://paber.maaleht.ee/?page=&grupp=artikkel&artikkel=8404>

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Linde, V. (2006).Rahvaalgatus toimib vaid kohalikus elus. – Järva Teataja, 19. okt. – <http://www.jt.ee/201006/esileht/arvamus/20004016.php>

Masso, I. (2007).Demokraatia – hapram kui arvamegi. – Eesti Päevaleht, 27. veebr. – <http://www.epl.ee/artikkel/375930>

Riigikantselei (2006).Uuring: ametnikud soovivad kaasamist. Pressiteated 27.03.2006. – <http://www.riigikantselei.ee/?id=6473>