

Kaasamisest nii ja naa

Valdur Lahtvee, Riigikogu liige, Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsiooni esimees

Kaasamisest räägitakse Eestis palju, kuid avalikkuse ja otsustetegijate sisulise koostööni enamasti ei jõuta.

Kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni raames on Eestis püütud luua avalikkuse kaasamiseks vajalikku raamistikku, arusaamist ja suutlikkust nii kodanikuorganisatsioonide kui ka avaliku sektori struktuurides. Riigikantselei eestvedamisel valmis 2005. aastal ministeeriumide ja kodanikuühenduste kaasamise hea tava. See sisaldab kaasamise üldisi põhimõtteid, millest asutused ja organisatsioonid saavad lähtuda kaasamise juhiste koostamisel ja sisulisel kaasamisel.

Kaasamise hea tava on 2005. aasta sügisest alates laialdaselt tutvustatud foorumitel ja koolitustel. Riigikantselei eestvedamisel koostati kaasamise hea tava ellurakendamise tegevusplaan, mis näeb muu hulgas ette kodanikuühiskonna põhimõtete tutvustamiseks koolituse riigiametnikele. Käivitatud on kaasamisveeb www.osale.ee, koostatud kaasamise käsiraamat ametnikele, koostatud ja kehtestatud ministeeriumide kaasamise head tavad jpm. Seega on Eestis formaalselt kaasamisega kõik just kui korras, kuid paljudest kaasamist ja kaasatust mõõtvatest küsitlustest (nt värske Säästva Eesti Instituudi uuring "[Keskkonnamõju hindamise praktika ja asjaosaliste ootused 2010](#)") selgub, et avalikkus ei pea end sugugi otsustetegemisel kaasatuks.

Kõigepealt mõned põhimõisted

Kaasamise teema selgitamisel on igati kasulik meelde tuletada põhimõisteid. Abiks säästva arengu sõnaseletused veebilehelt <http://www.seit.ee/sass/print.php?cat=24>:

– üldsus (avalikkus), *public*, *Öffentlichkeit* (f), *общественность* – üks või mitu juriidilist või üksikisikut ja nende isikute organisatsioonid, rühmad ja muud ühendused.

Demokraatlikus ühiskonnas on üldsusel õigus organiseeruda ja oma arvamust avaldada;

– üldsuse (avalikkuse) kaasamine, *public involvement*, *Öffentlichkeitsbeteiligung* (f), *общественное участие (привлечение)* – kaasamine otsustusprotsessi, mida riik, kohalik omavalitsus või kavandatava tegevuse arendaja rakendab, et informeerida selle tegevusega võimalikke mõjutatavaid huvirühmi ja üksikisikuid ning anda neile võimalus mõjutada kavandatava tegevusega kaasnevaid otsuseid. Kaasamine sisaldab üldsuse osalemise võimaluste poolest erinevaid etappe: teavitamist, konsulteerimist, koostööd ja partnerlust ning jõutamist ja kohalikku kontrolli;

– üldsuse osalemine (avalikkuse osalemine), *public participation*, *Öffentlichkeitsbeteiligung* (f), *общественное участие* – kodanike osalemine iseenda või huvirühma nimel avalike asjade otsustusprotsessis. Osalemine poliitikakujundamises ja otsuste tegemisel ei toimu ainult valimiste perioodil, sest nii huvirühmade kui ka üksikisikute jaoks võib valimistevaheline aeg olla palju olulisem ja tõhusam poliitiliste otsuste ja õigusloome mõjutamiseks. Üldsuse aktiivne osalemine keskkonna ja arenguga seotud tegevusplaanide koostamisel ja rakendamisel kohalikul, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil on säästva arendamise peamisi taotlusi;

– hea valitsemistava, *good governance*, *gute Verwaltung* (f), *хорошее управление* – tõhus ja õiglane avalik haldus. Hõlmab selliseid põhimõtteid nagu õigusriiklus, avaliku sektori aruandekohustus üldsuse ees, selgus ja arusaadavus otsuste tegemisel, tulemuslik otsuste rakendamine, osalusdemokraatiale tuginemine ja konsensusele orienteeritus, avalike teenuste osutamine mõistliku aja jooksul, võrdne kohtlemine ja kaasatus;

– huvirühm, *stakeholder* (*interest group*), *Interessengruppe* (f), *заинтересованная группа* – 1) teadvustatud ühiste huvide nimel tegutsev ühendus (nt mittetulundusühendus, liikumine,

katusorganisatsioon või võrgustik); 2) inimesed või organisatsioonid, kelle huvid mõnes küsimuses ühtivad. Samas tähenduses on kasutatud ka terminit sidusgrupp ehk sidusrühm;

- juurdepääs õigusemõistmisele, *access to justice*, *Zugang (m) zur Justiz*, *доступ к правосудию* – isiku õigus pöörduda kohtusse või muu erapooletu ja sõltumatu organi poole keskkonnaalastes vaidlusküsimustes;
- juurdepääsu põhimõtted, *access principles*, *Zugangsprinzipien (pl)*, *принципы доступа* – keskkonnainfo kättesaadavus, üldsuse osalemine otsustamises ning juurdepääs õigusemõistmisele. Rahvusvahelisel tasandil tunnustati juurdepääsu olulisust esimest korda Rio deklaratsioonis 1992. aastal;
- jõutamine, *empowerment*, *Ermächtigung (f)*, *усиление влияния* – inimeste, kogukondade ja organisatsioonide tegutsemisvõime, sh tahte, vastutustunde, õigusteadlikkuse, pädevuse ja oskuste sihipärane edendamine, et oleks võimalik aktiivsemalt ja sisulisemalt osaleda arendustöös, planeerimises, korraldamises ja juhtimises. Kasutatakse eriti säästva arendamise, looduskaitse ja looduskasutuse ning kogukondliku arendamise kontekstis.

Kaasamine ja pseudokaasamine

Kaasamise definitsiooni järgi jaguneb kaasamine eri tasemeteks just kaasamise sisukuse (kaasatuse ulatuse) järgi – teavitamine, konsulteerimine, koostöö ja partnerlus ning jõutamine ja avalikkuse kontroll. Eri valdkonna ja taseme kaasamisprotsessidele – olgu selleks siis seadusloome, riiklike arengukavade ja strateegiate koostamine või arendusprojektide või planeeringute keskkonnamõju hindamine – heidetakse peamiselt ette seda, et formaalselt avalikkust kaasatakse, s.t teavitatakse võimalusest osaleda, küsitakse kodanike ja huvirühmade seisukohti ja arvamusi, kuid tegelikult neid arvesse ei võeta.

Ikka ja jälle leiavad otsusetegijad, et nemad on targemad ja õigemad otsuseid tegema ning avalikkust ja avalikku arvamust peetakse üksnes pidurdavaks ja segavaks teguriks. Kaasamisega tegeldakse nii palju, kui palju seadused või asutusesised reeglid nõuavad. Niisuguse pseudokaasamise tulemus on, et ikka ja jälle tuleb avalikuks juhtumeid, kus avalikustamise ja kaasamise käigus kodanike ja huvirühmade esitatud argumente on arendaja või otsusetegija (kohalik omavalitsus, ministeerium) eiranud. Selle tagajärjel on tehtud otsus või haldusakt tekitanud avalikkuses pahameelt ning avalikkus on seda eiranud või selle vaidlustanud.

Negatiivne näide, kus kaasamise põhimõtteid olulisel määral jalge alla tallati, on kaasamine “Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2008–2015” koostamisel. Kui põlevkivi arengukava koostamise käigus nägi keskkonnaministeerium ette huvirühmade laiapõhjalise ja sisulise kaasamise ning huvirühmad tõepoolest ka kaasati (vt kaasamisprotsessi kirjeldust A. Jürgens, Põlevkivi kasutamise arengukava koostamine oli laiaulatusliku kaasamise õppetund. –Riigikogu Toimetised 16, lk 130–134: siis pärast põlevkivi arengukava ja selle rakendusplaani valmimist ning enne selle kava jõustamist Riigikogus protsess peatus peaaegu aastaks ja võttis hoopis kummalise pöörde. Keskkonnaministeerium viis avalikkuse eest varjatult, avalikkust ja seni kaasatud huvirühmi informeerimata ja neid kaasamata põlevkivi arengukavasse ja selle rakendusplaani 2008–2015 ühepoolset sisse põhimõttelisi muudatusi kitsalt põlevkivi kaevandajate huvides, minnes vastuollu eelnevalt erinevate huvirühmadega laiapõhjaliselt kokku lepitud tingimustega. Kuigi Erakonna Eestimaa Rohelised Riigikogu saadikud osutasid põlevkivi arengukava kinnitamist ette nägeva eelnõu menetlemisel Riigikogus, et huvirühmade tehtud muudatusi on põlevkivi arengukavas ja selle rakendusplaanis eiratud, ning algatasid seetõttu keskkonnaministri umbusaldamise, jõustati siiski muudetud ja oluliselt nõrgema mõjuga põlevkivi arengukava.

Muudetud või välja visatud

Kui võrrelda 2007. aasta veebruaris keskkonnaministeeriumile töörühma poolt üle antud põlevkivi arengukava ning käesoleva aasta aprillikuus ministeeriumide kooskõlastusringil oleva põlevkivi arengukava ja selle rakendusplaani eelnõu tekste, on selgelt näha, et arengukavast ning eelkõige selle rakendusplaani avalikkust ja huvirühmi kaasates läbi vaieldud ja kokku lepitud eelnõu tekstist on välja visatud või oluliselt muudetud (lahjendatud) 12 meetet. See tähendab, et ligikaudu 70 protsenti kokkulepitud meetmetest on kadunud või nende mõju ümbersõnastamise tõttu tunduvalt nõrgenenud või teisenenud.

Kõik keskkonnaministeeriumi tehtud muudatused olid selgelt suunatud ainult ühe huvirühma, põlevkivikasutajate huvide kaitseks ning avaliku huvi rakendamise vältimiseks või piiramiseks. Ennekõike olid rakendusplaani välja võetud meetmed, mis sunniksid või motiveeriksid ettevõtjaid põlevkivi kasutamise tehnoloogiaid muutma ning rakendama põlevkivist elektri või õli tootmiseks parimat tehnoloogiat. Põlevkivi arengukava 2008–2015 ja selle rakendusplaani muudetud kujul vastuvõtmine ei taga kavas püstitatud eesmärkide saavutamist. Muudetud eelnõus toodud meetmete elluviimisel on märgatavalt väiksem positiivne keskkonnamõju kui avaliku arutelu käigus tekkinud ja kokkulepitud meetmete rakendamisel. Sellega muudeti tegelikult tühiseks põlevkivi arengukava koostamise aegne avaliku kaasamise protsess, mida keskkonnaministeerium on siiani püüdnud serveerida kui näidiskaasamist ja konsensuseloomist riikliku strateegilise arengukava koostamisel. Nii avalikkusele kui ka huvirühmadele anti sellega signaal, et riik ei pea avalikkuse sisulist kaasamist tähtsaks.