

Kaasamine Euroopa Liidu asjades

Uuringu „Euroopa Liidu algatused ja kodanikuühenduste osalus Eesti seisukohtade kujundamisel“ kokkuvõte

Eesti Euroopa Liikumine viis 2010. aastal läbi uuringu kodanikuühenduste kaasamisest Euroopa Liidu asjade otsustamisse. Analüüs on osaks EL asjades kaasamise tarbeks hea tava (*EL kaasamistava*) loomise projektist, mille eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja mille poolest on kaasamine EL asjades eriline ning kuidas seda tegema peaks. Uuringu tulemusena on valminud EL kaasamistava soovitusel, mille lugeja leiab käesoleva kokkuvõtte lisast. Uuringu eesmärk on viia EL kaasamise arutelu ettepanekute faasi.

Uuringu esimeses osas viidi läbi veebiküsitlus ministeeriumite ametnike hulgas. Eesmärgiks oli kirjeldada hoiakuid kaasamise suhtes. On need kaasamist soosivad? Kas ametnikud näevad kodanikuühendustes potentsiaalseid partnereid? Kas ametnikud usuvad kaasamise lisaväärtusesse? Teiseks on läbi töötatud hiljutised Eesti jaoks olulised Euroopa Liidu algatused, mida on arutatud ka valitsuse tasemel.

Kaasamist on Eestis nii proovitud kui uuritud. Kaasamine Euroopa Liidu poliitikate kujundamise protsessi (lühemalt *EL asjades*) on seni avastamata ala ning puuduvad analüüsid-ülevaated, mis annaks aimu võimalustest luua paremaid EL poliitikaid tänu kaasamisele.

Kaasamine on vahend ja sellega on võimalik jõuda legitiimsete poliitikateni. Legitiimsusel on kaks allikat: legitiimsus kui avalikkuse toetus poliitikale ja legitiimsus kui poliitika kvaliteet (tõhusus, mõjus, eesmärgipärasus, asjakohasus).

Otsuseid tasub legitimeerida mõlema komponendi abil ehk hea poliitika on nii tõhus kui ka avalikkuse silmis hinnatud. On erandeid – kahtlemata on iga maksutõus ja eelarve kärbe ebapopulaarsed, aga sellegipoolest potentsiaalselt vajalikud või isegi vältimatud otsused.

EL otsuste koordineerimismehhanism

Euroopa Liidu algatused esitatakse erinevate dokumentidena: õigusaktide eelnõud, teatised ja konsultatsioonidokumendid. Siseriiklikus koordineerimismehhanismis nende käsitlemist ei eristata.

Algatuste kohta seisukohtade kujundamisel on esimeseks etapiks faktilise koostamine Riigikantseleis. Selles näidatakse ära ka soovitud partnerite kaasamiseks, mille viib läbi juba asjaomane ministerium. Järgneb seisukoha kujundamine ministeriumis, mille käigus toimuvad läbirääkimised partneritega ja mille tulemusel esitatakse materjalid ministeriumidevahelisele koordineerimiskogule ja seejärel valitsuse aruteluks. Reaalselt toimub diskussioon eelkõige koordineerimiskogu koosolekul. Parlamentaarne heakskiidu annab valitsuse seisukohtadele Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon (ELAK) ja algatuse sisu järgi määratud valdkondlik komisjon.

Ministeriumite ametnikkonna valmisolek kaasamiseks

Veebiküsitlusele vastanud ametnike hinnangutega tasub arvestada, sest ligi 2/3 neist on konkreetse töökohustusega osaleda Euroopa Liidu poliitikate kujundamise protsessis. See kinnitab ka Euroopa Liidu mõju laia ulatust. Järgnevas tabelis on loetletud ametnikele esitatud väiteid EL poliitikate kujundamisega seotud kaasamise osas ning ametnike nõusolek selliste väidetega.

Tabel 1. Ametnike hinnang Eesti EL poliitikate kujundamisel huvirühmade kaasamisele.

väide	täiesti ja pigem nõus
1. Eesti EL poliitikate kujundamisel annab kodanikuühenduste kaasamine reaalse lisaväärtuse (asjakohasemad ja läbimõeldumad poliitikad, suurem poliitikate legitiimsus).	75%
2. Huvirühmadega (sh kodanikuühendused) läbi räägitud arvamused EL poliitikate osas võetakse aluseks Eesti ametliku seisukoha kinnitamisel.	85%
3. Kodanikuühenduste kaasamiseks Eestis EL poliitikate kujundamisel ei ole ametnikel piisavalt aega.	73%
4. Kaasamise hea tava annab kaasavale ametnikule ammendavad juhtnõuad kodanikuühenduste kaasamiseks nii Eesti kui ka EL poliitikate puhul.	78%
5. Huvirühmade (sh kodanikuühenduste) kaasamine on Eesti siseriiklikus poliitika kujundamise protsessis ja Eesti seisukohtade kujundamisel EL poliitikates samasugune	71%
6. Kodanikuühenduste poolt esitatud kommentaarid/arvamused EL poliitikate kujundamisel lisatakse Eesti seisukoha/juhisesse/muusse vastavasse töödokumenti.	68%
7. Minu töövaldkonnas tegutsevad Eestis EL vastavate poliitikate alal pädevad kodanikuühendused.	54%

Ametnike vastustele tuginedes või EL poliitikate kujundamisega seotud kaasamise kohta väita, et huvirühmadega (sh kodanikuühendused) läbi räägitud arvamused EL poliitikate osas võetakse aluseks ka Eesti ametliku seisukoha kinnitamisel. Ametnikud arvavad, et Eesti EL poliitikate kujundamisel annab kodanikuühenduste kaasamine reaalse lisaväärtuse, kuid kodanikuühenduste kaasamiseks Eestis EL poliitikate kujundamisel ei ole ametnikel piisavalt aega. Ametnike hinnangul on huvirühmade kaasamine Eesti siseriiklikus poliitika kujundamise protsessis ja Eesti seisukohtade

kujundamisel EL poliitikates samasugune. 78% on nõus hinnanguga, et kaasamise hea tava¹ annab kaasavale ametnikule ammendavad juhtnöörid kodanikuühenduste kaasamiseks nii Eesti kui ka EL poliitikate puhul.

53 ametnikku proovisid ka ise nimetada poliitika kujundamise etappe, mille käigus tihemini kaasatakse. Kuusteist vastanut mainisid kaasamise põhiliseks etapiks eelnõu kohta arvamuse avaldamist. Võrdluseks – otsuse rakendamist oli mainitud vaid ühel juhul. Korduvalt toodi välja ka võimalikult varajane ja/või konsultatsioonistaadium.

Kaasamine EL algatuste puhul

Kaasamisjuhtumite leidmiseks on uuringu raames läbi vaadatud Euroopa Komisjoni algatused, mille kohta on valitsus võtnud seisukohad vahemikus 2009. a augustist 2010. a juulini (kaasa arvatud ehk ühe aasta jooksul). Tinglikult on selline vahemik Euroopa Liidu tööaasta. Sel perioodil võeti vastu seisukohad 45 algatuse suhtes.

Tabel 2. Uuringus läbitöötatud algatused liigiti.

algatuse liik	arv
seadusandliku akti algatused (ettepanekud määruste, direktiivide, otsuste ja raamotsuste kohta)	29
teatised	9
konsultatsioonidokumendid (rohelised ja valged raamatud)	7
kokku	45

Kaasamisjuhtumeid on nimetatud algatuste hulgas napilt. Viie algatuse puhul kaasati kodanikeühendusi ja lisaks on kolme algatuse puhul kaasatud teisi valitsusväliseid sidusrühmi. Viiest kodanikuühenduste kaasamise juhtumist on neli seotud roheliste raamatute aruteludega ja üks direktiivi eelnõuga.

Eraldi väljatoomist väärrib teisalt teiste ministriumite kaasamine algatuste aruteludesse. See on valdav ja kõige laiemat koostööd eeldanud algatus tõi kaasa kuue ministriumite omavahelise koostöö seisukoha kujundamisel. Tegelik arutelu algatuste üle väljaspool ühte vastutavat ministriumit toimub kõiki ministriumeid hõlmavas koordinatsioonikogu süsteemis.

¹ vt <http://www.valitsus.ee/et/riigikantselei/valitsuskommunikatsioon/kaasamine/kaasamise-hea-tava>

Järeldused

Euroopa Liidu poliitika legitimeerimisel on lisaks praegustele vahenditele võimalik kasutada ühiskonna toetuse suurendamist läbi kaasamise. Riigil oleks vaja jõuda selgusele, millistele EL poliitikatele oleks tingimata vaja ühiskonna toetuse olemasolu. Ning prioriteetsete valdkondade algatustele tuleks seejärel tähelepanu pöörata ka kaasamise aspektist. Kontseptuaalsel tasandil ei erine kaasamine EL asjades kaasamisest siseriiklike poliitika kujundamisel.

Veebiküsitluse tulemusel avaldunud üldmulje on oluliselt positiivsem kui algatuste menetluse ülevaatest jääb. Ühelt poolt on ametnikud positiivselt meelestatud kaasamise suhtes ja teavad ka pädevaid partnereid. Samas on praktikas kaasamine siiski erand. Lühike aeg algatuste kohta seisukohtade kujundamiseks on selgelt takistav tegur arutelude tekkimisele, kuid sellegipoolest on ministriumid võimalised operatiivselt koostööd tegema teiste valitsusasutustega.

Kokkuvõtteks võib järeldada, et valmidus kaasamiseks on olemas, kuid selle praktiline korraldus vajab läbimõtlemit. Eelkõige seab suured väljakutsed küsimuste suhteline keerukus ja ressursi (eelkõige aja) nappus. Seda arvestades tuleb kodanikuühenduste kaasamisel maksimaalselt ära kasutada olemasolevad võimalused, mis praegu on sageli piiratud valitsusasutustele.

Uuringu kokkuvõttele lisatud soovitusel on sõnastatud spetsiaalselt EL asjade tarbeks. Tavapärasel poliitika kujundamise protsessis kasutatavad võimalused (nt mõjuanalüüs õigusloomes) rakenduvad loomulikult ka siin, kuid neid pole eraldi välja toodud.

LISA. Soovitused edukaks kaasamiseks EL asjade otsustamisel

Ametlikus EL otsuste koordinatsioonimehhanismis

1. Kaasamine algab informeerimisest, mis on ka igasuguse tihedama koostöö eelduseks. Varajases staadiumis algatuste kohta info andmiseks on parim võimalus Riigikantseleil. Regulaarselt täienev loetelu arutlusel olevatest algatustest koos infoga Eesti seisukoha kujundajast võiks olla kättesaadav avalikkusele.
2. Kaasamine on võimalik initsieerida Riigikantseleis. Kui on teada algatuse valdkonnas tegutsev kodanikuühendused, on võimalik neile algatuse materjalid saata samal ajal, kui esitatakse lähteülesanne ministeeriumi(te)le. Kodanikuühenduste kaasamine paralleelselt (teiste) ministeeriumitega on aja kokkuhoid.
3. Kaasata võib igas poliitika kujundamise etapis ja nii Riigikantselei, ministeeriumite kui Riigikogu komisjonide poolt.
4. Algaasis arutelus osalemise potentsiaali on võimalik ära kasutada, pöörates põhitähelepanu konsultatsioonidokumentidele – rohelistele ja valgetele raamatutele. Nende puhul on võimalik kasutada Euroopa Komisjoni poolt spetsiaalselt kaasamise tarbeks loodud materjale ja võimalusi, mis oluliselt lihtsustab protsessi.
5. Asutusesiseseks kasutuseks määratud dokumentidest on kodanikuühenduste huvi korral võimalik teha avalikkusele kasutatavad kokkuvõtted.
6. Kaaluda tuleks kooskõlastustabelite kasutamist algatuste kohta esitatud arvamuste viimiseks Riigikantselei juurde koordinatsioonikogu arutelule – nii oleks tagatud sisend ka neilt, kes pole kogu liikmed.
7. Tuleks kaaluda kodanikuühenduste ja teiste partnerite kaasamist koordinatsioonikogu koosolekutele vaatleja või eksperdi staatuses. Paljud algatustega seotud materjalid on avalikuks kasutuseks ning koordinatsioonikogu infosüsteemist oleks võimalik luua kõigile kasutatav väljund.
8. Algatuse faasis kaasatud kodanikuühendustega võiks kontakti säilitada ka edasises menetluses, nt algatuse kujundamisel õigusaktiks.

Kodanikuühenduste otsesuhtluses EL institutsioonidega

9. Ressursisäästlik viis kaasamiseks on ühenduste suunamine EL institutsioonide otsekonsultatsioonide juurde.
10. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kaudu võivad kodanikuühendused iseseisvalt EL asjade kohta infot koguda. Nii on ühendustel endal võimalik välja selekteerida neid huvitavad teemad.
11. Kodanikuühendustel on võimalik ennast kursis hoida Euroopa Komisjoni käimasolevate ja planeeritud konsultatsioonidega.