

Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni põhimõtete järgimise hindamine ning soovitus

Pagulastega tegelevate vabaihenduste kõrvalejäämine karistusseadustiku ja korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu VTK väljatöötamisest

24.08.2015 toimus justiitsministeeriumis ümarlaud, mille teemaks pagulaspoliitika. Igapäevaselt pagulaste ning varjupaigataotlejatega tegelevaid organisatsioone sellele ei kutsutud, mis tekitas neis küsimusi. Arusaamatust võimendas kohtumise hilisem meediakajastus milles kirjeldati, et ümarlaual lepiti kokku pagulaste lõimumiseks vajalikes reeglites ja põhimõtetes.

Pagulasorganisatsioonid (Eesti Inimõiguste Keskus, MTÜ Eesti Pagulasabi ja MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus) saatsid seepeele Justiitsministeeriumile kirja, milles põhjendasid miks soovivad nad osaleda aruteludes valdkonna kujundamisel otsuste tegemise võimalikult varases faasis (tegemist on valdkonna suurimate organisatsioonidega, nad on seni panustanud pagulaspoliitika seadusloomesse ja avalikku arutellu, töötavad igapäevaselt otsese sihtrühmaga ning olnud riigile koostööpartnerid sihtrühmale teenuste osutamisel). Organisatsioonid küsisid, milliste kriteeriumite alusel organisatsioone arutellu kaasati ning miks ei arvestatud nendega ümarlaua korraldamisel. Samuti andsid nad teada, et soovivad järgnevatel pagulasteemalistel aruteludel kindlasti osaleda.

Justiitsministeerium selgitas oma vastuses, et esmase kohtumise eesmärk oli koos riigi ametiasutuste ja erinevate ülemaaliste naiste, laste ja inimõiguste õiguskaitsse organisatsioonidega hinnata seda, kas pagulaspoliitika teemaga on vajalik edasi tegeleda. Osalesid ka usuorganisatsioonide esindajad (vajadus hinnata ja arvesse võtta inimeste põhiseaduslikku õigust usukuuluvusele). Kuna teemaga kokkupuutuvate asutuste ja ühenduste arv on suur, tuli fookuse hoidmiseks ja koosoleku ruumi suurust arvestades teha valik. Lisaks selgitati, et ümarlaual ei arutatud kitsalt pagulastele reeglite kehtestamist, vaid põhiõiguste kaitse probleeme ning et teema käsitlemisega tuleb Eestis laiapõhjaliselt edasi minna. Ministeerium väljendas heameelt, et pagulasorganisatsioonid on valmis sellesse oma panuse andma.

25.11 saatis Justiitsministeerium karistusseadustiku ja korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) avalikule konsultatsioonile. Pagulasorganisatsioonid leiavad, et ei ole põhjendatud nende kaasamata jätmine VTK sisulistest aruteludest seda enam, et oma huvi nad teema vastu ja osalemiseks väga selgelt väljendasid.

Kuidas läheb kirjeldatud kaasamispraktika kokku kaasamise hea tavaga?

Huvirühmi ning avalikkust kaasatakse neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus. Kaasamise hea tava täpsustab, et selleks küsitakse huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasisidet poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel, eesmärkide kindlaksmääramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel ja otsuse kavandi koostamisel.

Antud juhtumi puhul on peamiseks küsimuseks:

- kuidas arutellu kaasatavad huvirühmad määratakse, st keda kaasatakse?
- millal on piisavalt varajane aeg huvirühmade arutellu kaasamiseks?

Kaasamise hea tava ütleb mh:

1. Kaasamise vajaduse, ulatuse ning ajastuse otsustatakse lähtuvalt mõjude hindamisest.

2. Huvirühmaks võib olla mh juriidiline isik kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas. Kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus (2.2)
3. Hiljemalt seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse või arengukava koostamise ettepaneku kooskõlastamisele saatmise ajaks **tuleb määrata kindlaks kaasatavad huvirühmad**, eelnõu menetlusetapid ja esialgsed tähtajad ning eelnõu väljatöötamise eest vastutava ametniku nimi ja kontaktandmed (3.1).
4. Eelnõude väljatöötamise käigus konsulteerib valitsusasutus huvirühmade ja avalikkusega **võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel**. Avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia kahes menetlusetapis: siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse mandaati, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud (4.1)
5. Valitsusasutus esitab seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse, arengukava koostamise ettepaneku või muu prognoositava olulise mõjuga küsimuse, samuti eelnõu enne otsustamist eelnõude infosüsteemi kaudu, aga **vajaduse korral lisaks ka otse huvirühmade** poole pöördudes ettepanekute kogumiseks ja arvamuse avaldamiseks (4.2)
6. Valitsusasutus **edastab huvirühmadele info avaliku konsultatsiooni avamise kohta** (4.5)

Kokkuvõte ja järeldused

Antud juhul väljendasid pagulasorganisatsioonid selgelt oma huvi teema vastu ning näitasid varakult üles nii soovi kui valmisolekut pagulaspoliitikat puudutavates aruteludes osalemiseks. Ministeerium valmistas ette eelnõu VTK, arutamata seda partneritega enne ametlikku kirjalikku konsultatsiooni, ei pöördunud ettepanekute kogumiseks ja arvamuse küsimiseks huvirühma poole otse ega edastanud infot konsultatsiooni avamise kohta. Selles osas ei ole antud kaasamispraktika kooskõlas kaasamise hea tavaga.

Kaasamise hea tava selgitab, et kaasamine peaks toimuma poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel, eesmärkide kindlaksmääramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel. Pagulasorganisatsioon ei teavitatud hoolimata nende väljendatud huvist kogu kaasamisprotsessist, ega ka alanud avalikust konsultatsioonist.

Järeldus 1:

eelnõu VTK ja selle kirjalik konsultatsioon võiks põhimõtteliselt aidata kaardistada partnerite arvamused ja vajaduse edasisteks aruteludeks (olla sisendiks kaasamiskava koostamiseks), siiski sisaldab see juba probleemide analüüsi (st põhjendab vajadusi regulatsiooniks), sõnastab võimaliku regulatsiooni eesmärgid (annab poliitikasuunised) ning kirjeldab juba ka võimalikke lahendusi probleemidele. Seepärast on teemasid, kus VTK –le tagasiside küsimine ametliku kirjaliku konsultatsioonina on kaasamiseks liiga hiline, sest ei võimalda ümber fookustada probleemianalüüsi (milles probleem täpsemalt seisneb), ega võtta probleemistiku käsitlemisel arvesse teemakohast olulist infot või võimalikke mõjusid.

Keerukamate, st mitmetahulisemate või erinevalt tunnetatavate probleemide puhul on mõistlik kaasata huvirühmad juba VTK väljatöötamisele eelnevalt ja tõenäoliselt ei ole kirjalik konsultatsioon selleks ka sobivaim vorm. Varasemad arutelud aitaksid kaasa, et VTK juba arvestaks erinevaid vaatenurki ja vajadusi, ühe või teise lahenduse võimalikke mõjusid ning annaks kindlustunde, et probleem, mida regulatsiooniga lahendada proovitakse, on üheselt mõistetud. Sellisel juhul annab avalik konsultatsioon tagasisidet, millega on võimalik õigusloomeprotsessis edasi liikuda.

Järeldus 2: keda kaasata ja millal peaks selgitama huvirühmade kaardistus

Huvirühmade poole otse pöördumise kohta ütleb hea tava, et seda tehakse "vajadusel". Millal vajadus on olemas, millistes küsimustes ja kui varakult ning milliseid huvirühmi kaasata, peaks hea tava järgi andma vastuse mõjude analüüs. Siiski on loogiline, et võimaliku otsuse mõjude analüüs kujuneb kaasamisprotsessi käigus ning vastuse keda kaasata ja millal, peaks andma ministeeriumi enda huvirühmade kaardistus. Just probleemide kaardistusel tuleks lauale tõsta kogu info ja seetõttu on õigustatud võimalikult laia ringi huvilistele osaluse võimaldamine. Antud juhul oli ministeeriumil teada, et reguleeritaval teemal on huvirühmi ning erinevaid arvamusi palju, huvirühmad on huvitatud aktiivsest kaasatusest.

Järeldus 3: ühtesid huvirühmi ei saa eelistada teistele, ruumipuudus pole valiku tegemiseks kindlasti piisav põhjus. Kui ruum on väike, tuleb leida kokkusaamiseks lihtsalt suurem. Ruumipuudus takistusena kaasamisprotsessis on pigem halb argument.

Soovitused Justiitsministeeriumile:

1. Kui seda veel tehtud ei ole, kaardistada ja määratleda huvirühmad, kellega koostöö pagulaspoliitika vallas on oluline. Kaardistus aitab tulevikus kaasamiskavade koostamisel, täpsustada huvirühmade ootusi kaasamisele.
2. Hinnata pagulaspoliitikat puudutavates küsimustes senise kaasamise tulemuslikkust, sealhulgas (kaasamise) eesmärkide saavutamist, kasutatud meetodite asjakohasust, huvirühmade osalemist, teavitamise ja tagasiside andmise toimimist ning huvirühmade rahulolu kaasamisega. Hindamise tulemusi arvestada kaasamispraktika kujundamisel, konkreetsemalt edaspidi kaasamiskavade koostamisel.
3. Kujundada praktika, kus paljusid huvirühmi puudutavate otsuste ettevalmistamiseks koostatakse kaasamise kava koos huvirühmade kaardistuse, riskide hindamise ning aja- ja tegevusplaaniga.