

**Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakendamine kodanike  
kaasamisel demokraatlikesse otsustusprotsessidesse  
ministeeriumide ja Riigikogu poolt**

*Eveli Illing*

Tallinn 2006

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
E-kaasamine ja selle põhjused.....	4
E-kaasamise erinevad vormid .....	5
Tõhus e-kaasamine.....	6
<b>E-kaasamine Eestis.....</b>	<b>8</b>
E-õigus .....	9
<b>Valitsuse, ministeeriumide ja Riigikogu kodulehekülgede analüüs .....</b>	<b>10</b>
<i>Kaasamisveebid.....</i>	<i>11</i>
1) Kas kaasamisalane info on koondatud ühte kohta kodulehel?	
<i>Informeerimine .....</i>	<i>12</i>
2) Milline on otsustusprotsessidesse kaasamise info kättesaadavus koduleheküljel? Mis on peamised õigusaktidest ja poliitikadokumentidest informeerimise vormid? .....	12
3) Õigusloome info kodulehel. Millises poliitikakujundamise etapis ja mis vormis on eelnõud kättesaadavad? .....	14
4) Info traditsiooniliste kaasamisvormide kohta .....	16
Info EL otsustusprotsessides osalemise kohta .....	17
<i>Konsulteerimine ja osalemine .....</i>	<i>18</i>
5) Milliseid konsulteerimise ja osaluse vorme kasutatakse? Kas eelnõude kohta oodatakse tagasisidet ja kas kommenteerimisvõimalus on üldse olemas? .....	18
6) Milline on konsultatsioonide kohta antav info – ajalised piirangud kommenteerimiseks, kontaktandmed, kuhu kommentaare saata (e-aadress, postiaadress, telefon) jne? .....	21
7) Kas kaasamise tulemused on avalikud ja kodulehel väljas? .....	21
<i>Muud kaasamist toetavad vormid kodulehekülgedel .....</i>	<i>21</i>
<b>E-kaasamine ametite ja inspeksioonide kodulehekülgedel .....</b>	<b>24</b>
<b>E-kaasamine Riigikogu liikmete pilgu läbi .....</b>	<b>26</b>
<b>E-kaasamise piirangud ja väljakutsed .....</b>	<b>28</b>
<b>Kokkuvõte ja soovitused .....</b>	<b>31</b>
Kasutatud materjalid .....	34
LISA 1. Ministeeriumide ja Riigikogu kodulehekülgede analüüs. ....	35
LISA 2. Ametite ja inspeksioonide kodulehekülgede analüüs.....	36
LISA 3. Riigikogu liikmete küsimustik. ....	37

## Sissejuhatus

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) on viimastel aastakümnetel oluliselt mõjutanud erinevate valdkondade arenguid. IKT on avaldanud mõju inimestevahelisele suhtlemisele ning toonud lisandväärtust ning võimalusi demokraatlikesse otsustusprotsessidesse tänases teadmispõhises ühiskonnas. E-demokraatias, sh kodanike e-kaasamises riigi tegemistesse on nähtud vahendit laialdasema kodanikkonna haaramisel ühiskonna küsimuste üle otsustamisesse. Internet teeb osalemise lihtsamaks ja atraktiivsemaks teatud ühiskonna gruppidele ning aitab kaasa barjääride vähendamisele, mis takistavad kodanike kaasamist ja osalemist. Muuhulgas pakub IKT kasutuselevõtt demokraatlikes otsustusprotsessides lihtsamat, avatumat ja tõhusamat osalemisvõimalust kodanikule või marginaalsetele gruppidele ühiskonnas, kellel traditsiooniliste kaasamise vormide - näiteks sotsiaalne dialoog - puhul pole nii head ligipääsu otsustamisele või nii palju võimalusi mõjutamiseks ja oma arvamuse avaldamiseks (OECD 2001b, 75-78). Mainitud mõningate põhjuste pinnalt on juba mõistetav, miks elektroonilised vahendid on muutunud nii Eestis kui teistes riikides oluliseks traditsiooniliste kaasamisvahendite kõrval.

Antud uuringu eesmärgiks on analüüsida ja anda hinnang senisele IKT vahendite kasutamisele kodanike kaasamisel demokraatlikesse otsustusprotsessidesse ministeeriumide ja Riigikogu poolt. Uuringu raames:

- 1) kaardistatakse ja analüüsitakse, milliseid võimalusi kasutavad ministeeriumid ja Riigikogu kodanike kaasamiseks otsustusprotsessidesse oma kodulehekülgedel;
- 2) lühidalt ja ülevahtlikult kaardistatakse ametite ja inspeksioonide kodulehekülgedel pakutavad tagasiside ja arvamuse võimalused kodanikele;
- 3) eraldi kaardistatakse Riigikogu liikmete tänane ja homne valmisolek kasutada erinevaid e-demokraatia instrumente igapäevases töös kodanike kaasamisel.

Poliitikauuringute Keskus PRAXISE 2004. aastal valminud uuring „Kaasamine otsustegemise protsessi” analüüsis kogu senist Eestis toimunud huvirühmade kaasamist ministeeriumide ja Riigikogu tasandil toimuvatesse otsustusprotsessidesse. Muuhulgas kaardistas uuring ülevahtlikult ka senise ministeeriumide ja Riigikogu e-kaasamise alase tegevuse ning andis soovitusi. Käesolev uuring kasutab alusmaterjalina e-demokraatia ja e-kaasamise kirjandust ning seniseid uuringuid. Samuti annab uuring hinnangu, tuginedes PRAXISE uuringule, kuidas on võrreldes 2004. aastaga keskvõimu asutused kaasamist arendanud. Uuringu kokkuvõttes antakse hinnang IKT võimaluste rakendamisele ministeeriumide ja Riigikogu poolt ning antakse soovitusi. Uuringu teostamise meetodiks on veebilehekülgede võrdlev analüüs ning Riigikogu liikmete elektrooniline ankeetküsitlus.

Uuringu tarbeks valiti kodulehekülgede analüüs, sest kodanik, kel on huvi kaasa rääkida peab saama esmase info ja lihtsa kaasärääkimise võimaluse avalike kanalite kaudu. Lisaks kasvab Eestis pidevalt internetikasutajate hulk, mis loob soodsa pinnase kodanike laialdasemaks e-kaasamiseks. Avaliku uuringufirma TNS Emori 2005.a andmetel kasutab Eesti 16-74-aastastest elanikest interneti 55% ehk ca 575 000 inimest. Võrreldes 2004. aasta suvega, on Eestis ca 79 000 internetikasutajat rohkem. Veebi kasutamise aktiivsust toetab jätkuvalt internetiühenduse omamine koduarvutites. Internetiühendus on olemas igal kolmandal perel Eestis<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1352>; <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1371>

## E-kaasamine ja selle põhjused

Kodanike kaasamine otsusetegemisesse on mitmetahuline protsess, mis mõnede autorite arvates muudab otsuste tegijad enam vastutavaks valijate ees, eriti e-demokraatia puhul (Snider 2001)<sup>2</sup>. Kodanike osalemise erinevaid võimalusi on ühtseks mudeliks sidunud mitmed teadlased (Arnstein 1969, Birch 1993), samas domineerib siiski OECD poolt väljatöötatud lihtsalt arusaadav kaasamise raamistik. Isegi e-demokraatia alastes uuringutes on kohata toetust samale mudelile, kus kaasamine toetub kolmele sambale – **informeerimine, konsulteerimine ja osalemine** (OECD 2001a, 15-16; Politech Institute 2005; Vergez 2002). Informeerimine kujutab endast ühepoolset suhet, kus riik teavitab huvirühmi ja kodanikke oma tegevusest, aga tagasisidet huvirühmadelt ei oodata. Konsulteerimise puhul on tegemist arvamuste küsimisega – riik küsib ning kodanikud ja huvirühmad vastavad. Osalemine seevastu väljendub riigi ja kodanike partnerluses, aktiivses omavahelises suhtluses poliitikate ja õigusaktide väljatöötamisel. Valitsusele ja parlamendile jääb küll otsustusõigus, ent kodanikud ja huvirühmad saavad aktiivselt ise alata otsustusprotsesse, kaasa rääkida ja arutleda kõigis poliitika kujundamise etappides. (vt põhjalikumalt PUMA 2001, Vergez 2002, Lepa *et al.* 2004)

Sarnaselt traditsioonilise kaasamisega toonitatakse e-kaasamise puhul **avatust, selgust, läbipaistvust ja paindlikkust**. E-kaasamist soovitatakse kasutada ja ka juba kasutatakse varases poliitikate kujundamise protsessi staadiumides. (OECD 2002, 2003a, 2003b; vt ka erinevate riikide näiteid Lepa, Illing *et al.* 2004, 39-59). Enamkasutatavad e-kaasamise vormid ja vahendid täidavad kas informeerimise (ühtsed konsulteerimise registrid/veebilehed koos eelnõudega) või konsulteerimise funktsiooni (dokumentide saatmine, kommenteerimiseks kodulehekülgedele lisamine). Osalemist toetavaid e-kaasamise vorme on senini vähe, ent nende osakaal on riikides üha kasvanud. Põhjuseks on e-demokraatia uurijad toonud välja järgmised aspektid:

- 1) **Paindlikum aeg.** Kaasatavad saavad mõelda-arutleda rahulikult ja neile sobival ajal ega pea seda tegema sünkroonis. See võimaldab ka enam kaalutletud arutelusid.
- 2) **Piiranguid toimumiskohale ei ole.** Kõik sõltumata geograafilisest ja füüsilisest asukohast saavad osaleda.
- 3) **Avatud päevakord, küsimused ja ligipääs infole.** Kõigil soovijatel peab enne arvamuse avaldamist olema piisavalt informatsiooni ning internet võimaldab seda tasakaalustatult ja kõigile võrdses koguses. Ka avatud interneti põhistes diskussioonides peavad olema reeglid. Selgus ja lihtsus ning teadlikkus reeglitest aitavad inimestel tunda end kindlamalt avalikult diskuteerides.
- 4) **Suhete loomine ja võrgustike avardumine.** Elektroonilises keskkonnas saavad tekkida suhted kodanike või gruppide vahel, mis muidu ei oleks nii lihtsasti võimalik. Valitsus pöördub kodanike poole, kodanikud pöörduvad valitsuse või teise kodaniku poole jne (osalusvormide puhul). Poliitikutel on avastanud end väga otseses kontaktis kodanike/gruppidega, kes varem olid osa passiivsest kuulajaskonnast ning kellega neil varem nii tihe kommunikatsioon puudus. Näited saab tuua veelgi. Interneti teel suheldes on kergem vältida staatuse ja formaalse positsiooniga seotud eelarvamusi.
- 5) **Rahvale lähedasem suhtlusviis.** Nii telefoni kui internetisuhtluse puhul on keelekasutus enamasti lihtsam ning seega lähedasem ja arusaadavam kodanikele.

---

<sup>2</sup> Antud uuring keskendub e-kaasamisele, ehkki e-demokraatia hõlmab ka e-hääletamist (vt nt Politech 2005).

- 6) **Ühtsuse tekitamine.** Elektroonilises keskkonnas toimuvad diskussioonid võivad areneda laiemateks diskussioonideks ning ühendada traditsiooniliselt kaasatud või huvitatud olnud grupid. Ilma e-kaasamiseta sellised arvamused vaevalt et kohtuks.
- 7) **Erinevate kogemuste ja teadmiste kaasamine.** Interneti võimaldab kaasata lihtsamini inimesi spetsiifilise kogemuse ja teadmisega, mis aitab poliitikate diskussioonile kaasa. Samuti võimaldab e-kaasamine marginaalsete või ebasoodsate ligipääsuvõimalustega gruppide osalust, mistõttu poliitikate kujundamine on kõikehõlmavam ja peegeldab reaalselt elu ja reaalseid probleeme. Samuti võimaldab internet osaleda neil, kes on tunnevad end rahvahulga ees esinedes ebakindlalt nii kõneosavuses kui teema sisu tundmises.
- 8) **Kaalutletud argumenteerimise õppimine.** Osalejad võivad tänu elektroonilises keskkonnas aruteludele saada uusi mõtteid, infoallikaid ning näha ja kogeda erinevaid aruteluviise. (Blumer ja Coleman 2001, Coleman ja Gotze 2001)

## E-kaasamise erinevad vormid

E-kaasamise puhul toetab **informeerimist** peamiselt kodulehele lisatud informatsioon eelnõude, poliitikadokumentide, tööplaanide jms kohta. Samuti e-kirja või e-listide kaudu saadetak info nii uudiste, kaasamiskutsete, meeldetuletuste, eelnõude ülevaate vms kohta. Informeerimise eesmärki kannavad endas ka erinevad dokumentide registrid, kataloogid, indeksid Internetis; pressiteated, elektroonilised infolehed ja brozhüürid ning aasta ülevaated, e-postrid, audio-video materjalid. Samuti kodulehel olevad otsinguvõimalused (sh ka ülevaatlik sisukaart) ja abi.

Informeerimine on tõhusa konsulteerimise ja osaluse eelduseks. Kui huvilistel ei ole piisavalt taustinfot, ülevaadet võimalikest otsusevariantidest ega teadmist, millistel alustel otsuseid langetatakse, siis puuduvad neil ka võimalused asjatundlikult kaasa rääkida. Riigiasutused peavad seega ennekõike hoolt kandma, et väljastatav informatsioon oleks piisav, objektiivne, usaldusväärne, asjakohane ning kergesti arusaadav (PUMA 2001).

**E-konsulteerimist** toetavateks vormideks võivad olla lihtsad tagasiside või arvamuse avaldamise võimalused kodulehekülgedel, erinevad elektrooniliselt läbiviidavad arvamusküsitlused, online küsimustikud või gallupid, kirjalik konsulteerimine koos materjalide üleriputamisega kodulehel või eraldi foorumis, korduma kippuvate küsimuste veerud, külalisteraamatud, nn kodanike või ettevõtete „paneelid”, ajaveebid. Populaarsust on kogunud eraldi valitsusasutuse lehel loodud eraldi konsulteerimise lehed.

OECD järgi võiks üks konsulteerimisele suunatud veebilehekülg sisaldada ülevaadet lehe eesmärgist ja reeglitest/tavadest, taustmaterjale, konsulteeritavat dokumenti ja vormi (küsimused, gallup, foorum vms), võimalusi teisel viisil arvamusi esitada, tagasisidevõimalusi konsulteeritavale dokumendile, kogu lehele ja konsulteerimise protsessile, ülevaadet peamistest arvamuse esitajatest, lehele registreerimise info ning võimalus saata e-kiri või sms „teata sõbrale”, et antud konsultatsiooni reklaamida (OECD 2003b, 51-52).

**E-osalust** toetavad erinevad foorumid, online vestlustoad (üks-ühele vestlused, üks-paljudele või kõik kõigile stiilis), ajaveebid (juhul kui neid kasutatakse selleks), e-referendumid, e-petitsioonid (e-allkiri idee toetuseks). (Coleman ja Gotze 2001; Hansard Society 2005, OECD 2003, 15; Politech Insitute 2005, 16-17)

## Tõhus e-kaasamine

Elektroonilise kaasamise puhul on viidatud, et sarnaselt traditsioonilisele kaasamisele tuleb pidada kinni peamistest põhimõtetest, kui soovitakse tõhusalt ja edukalt kodanikke ja huvirühmi kaasata:

1. Kaasamine peab olema piisavalt paindlik, et seda saaks kasutada erinevates olukordades ja erinevaid sihtrühmasid haarates.
2. Kaasamine on seda tõhusam parimate lahendusvariantide leidmisel, mida varem on kättesaadavaks tehtud vajalik informatsioon.
3. Informatsioonile ligipääs peab olema seotud võimalikult madalate kuludega, et suhtlemine huvirühmadega oleks lihtsam ja tõhusam.
4. Kaasamine peab olema laiaulatuslik ja tasakaalustatud ning välistama ohu, et konsulteerimine peegeldab vaid väikese grupi hästi organiseerunud ja finantseeritud oma ala ekspertide huve.
5. Pidev ja struktureeritud dialoog suure hulga huvirühmadega loob pikaajalises perspektiivis tõhusamad suhted ka pärast seda, kui õigusakt on vastu võetud.
6. Administratiivse avatuse seisukohalt peab ka kaasamisprotsess ise olema läbipaistev, sisaldades kõikide kaasatavate jaoks ühtseid ja mõistetavaid reegleid selle kohta, kuidas ja millal saab osaleda. Kaasamisprotsess on alati tõhusam, kui täpselt selgitatakse, milleks küsitud informatsiooni vajatakse, selgitatakse otsuste tegemise protsessi ja vastatakse kiiresti saadud kommentaaridele ja ettepanekutele. Kaasamise edukuse võtmeks on relevantsete kommentaaride arvestamine ning tagasiside andmine nii arvestatud kui mitte-arvestatud ettepanekute kohta. Eriti oluline on see juhul, kui kommentaaride küsimise kõrval muid kaasamise vorme (nt aktiivset dialoogi osalejatega) ei kasutata.
7. Oluline on investeerida kaasamise hindamis- ja järelvalveprotseduuridesse, sh ka uute, sh e-kaasamise vahendite kasutuselevõtu hindamisse, et tagada konsultatsioonide kulutõhusus, sobivus kõigile osapooltele ning ajakohasus.
8. Kaasamine on midagi enamat kui vaid protseduuride jada, see peab olema osa avaliku sektori halduskultuurist. (OECD 2002,162-165; Illing ja Lepa 2005, 6-8)

Lisaks on OECD (2003b, 2003c) teinud ka mitmeid soovitusi edukaks e-kaasamise läbiviimiseks erinevate riikide kogemuste pinnalt:

- alusta e-kaasamise planeerimist varakult ja mõtle kogu protsess põhjalikult läbi;
- näita pühendumust e-kaasamisele ja selgita e-kaasamise eesmärgid (e-kaasamisel peaks olema väärtus nii kodanike kui ka poliitika-ja õigusloome jaoks);
- garanteeri isikuandmete kaitset;
- kujunda oma lähenemine vastavalt sihtrühmale;
- kasuta e-kaasamisvorme koos traditsioonilistega, et haarata rohkem kodanikke ja huvirühmasid otsustusprotsessidesse;
- testi ja kohenda vastavalt selle tulemustele oma kaasamisvorme;
- reklaami e-kaasamist, et kõik potentsiaalsed osalised oleksid teadlikud
- analüüsi tulemusi ja anna osalejatele tagasisidet nii kiiresti kui võimalik ning informeeri otsustusprotsessi edasisest kulgemisest;
- hinda kaasamisprotsessi ja selle mõjusid.

Tuntud e-demokraatia ja e-kaasamise uurijategrupp prof. Colemani juhendamisel on ilmselt enim uurinud antud valdkonda ning toonitanud sarnaseid aspekte nagu OECD. Lisaks on nad eraldi välja toonud e-kaasamise hõlbustamiseks järgneva:

- parlamendi komisjonid/liikmed ja valitsusasutused peaksid e-konsultatsioonide tarbeks sõnastama võtmeküsimused või lähtepunktid, et e-arutelusid teatud olulistest küsimustest ärgitada;

- modereerimine peab olema aktiivne ja läbipaistev ja moderaatori roll selge. E-kaasamise tava ja mh moderaatori sekkumise reeglid peavad enne olema teada. Moderaatori positiivne sekkumine – nt taustainfo, lisaselgitused, artiklid või lingid olulisele lisalugemisele – on vajalik ning seda tuleks soodustada. Moderaatori ülesanne on ka luua e-arutelu tasakaal, et ükski osalejatest ei domineeriks liigselt ning et ka uued e-arutelusse lisanduvad inimesed tunneksid end teretulnuna. Juhul kui moderaator leiab, et osaleja kommentaar on vaja eemaldada, siis tuleb osalejat sellest teavitada ning anda võimalus talle kommentaari muuta.  
E-arutelude puhul on oluline ka juba eelnevalt teada, milline on ametnike või parlamendiliikmete roll. Parlamendi või valitsusasutuste esindajaid võiks kutsuda nende valdkonna diskussioone kommenteerima või modereerima, et rikastada diskussioonide kvaliteeti.
- E-aruteludes osalejad võiksid end registreerida. Registreerimisel tuleks küsida ka kodaniku või huvirühma huvitavaid teemasid, et info eelkõige sellest huvitatuteni jõuaks. Sellise registreerumisprotseduuri kasutamine annab võimaluse hiljem kaasata kitsamaid grappe, kellel on huvi, asjakohast kogemust või teavet just antud küsimuses.
- E-osaluse tõhustamiseks tuleb lähtuda partnerlusest ning teha koostööd üleriigiliselt omavahel seotud gruppide ja väiksemate kohalike huvirühmadega, et ammutada ideid ja saada materjali konsulteerimiseks. Ka koostöö KOV-ga on oluline, et kaasamist seostada võimalikult kohaliku tähtsusega projektidega.
- E-arutelude järjestus kodulehel peaks muutuma. Esimene teema peaks olema viimasena käsitletu, sest see suunab kodanikke ja huvirühmi osalema aktuaalsetes aruteludes.
- Internetilehel tuleks iganädalaselt avaldada e-arutelude kokkuvõtteid, et uued kasutajad saaksid kiire ülevaate senistest arvamustest. Leheküljel peaks olema ka kokkuvõtete arhiiv ning soovijatel võimalus tellida e-posti aadressile iganädalased kokkuvõtted.
- Leheküljel peaks olema võimalikult palju asjakohaseid linke teistele lehekülgedele, et tekitada sisukamat arutelu ja tekitada kaasamisveebile lisaväärtust.
- Uurimused vs küsitlused. Leia tasakaal osalejate kohta teabe kogumise ja nende (pikkade küsimustikega) kurnamise vahel.
- Meeldetuletuseks saada konsulteerimise ajal regulaarsete intervallidega e-kirju ja sms-e, milles on otselink e-arutelu lehele.
- Tee leheküljel võimalikult kättesaadavaks ka nägemispuudega inimestele.
- Varusta e-arutelu foorum põhjaliku ja kasutajasõbraliku abileheküljega (näiteks korduma kippuvate küsimuste (KKK) vormis). (Coleman, Hall ja Howell 2002, vt ka Lepa *et al.* 2004, 33-36)

E-kaasamist on analüüsinud ning püüdnud kaardistada mitmed organisatsioonid ja uurijad. Tuntumatenas tasub siinjuures mainida OECD erinevaid võrdlevaid uuringuid e-kaasamise kohta erinevates riikides (2003a, 2003b), Euroopa e-demokraatia auhinna raames tehtavaid uuringuid (Politech Institute 2005), valitsused veebis rahvusvahelise võrgustiku uuringud (Poland 2001), Bertelsmani fondi e-demokraatia uuring (2005<sup>3</sup>), Hansad Society ja erinevate teadlaste poolt tehtud põhjalikud uuringud (Coleman, Hall ja Howell 2002, Coleman ja Gotze 2001, Coleman ja Nathanson 2005) jt.

---

<sup>3</sup> Vt põhjalikumalt [www.begix.de](http://www.begix.de)



## E-kaasamine Eestis

Sarnaselt mitmetele riikidele (Soome, Suurbritannia jt) ja Euroopa Liidule on ka Eestis väljatöötatud „**Kaasamise hea tava**”, mille tegemisel on suunaandjaks olnud ka PRAXISE uuring. Riigikantselei eestvedamisel ministeeriumide, mittetulundussektori esindajate ja Eesti kaasamise ekspertide poolt 2005. a valminud tava koondab kaheksa soovituslikku põhimõtet, millest avaliku sektori asutused ja kodanikeühendused lähtuvad kaasates otsustamisse avalikkust ja huvirühmi:

1. Sõnastame selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesande, oodatava tulemuse ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud.
2. Määrame kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestame nende soove, vajadusi ja eripärasid.
3. Konsulteerimiseks ja osalemiseks kaasame osapooled eelnõu väljatöötamisele võimalikult vara ja kogu protsessi vältel.
4. Kavandame kaasamise kava võimalikult üksikasjalikult.
5. Tagame avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist võimalike mõjutatavate teavitamise.
6. Teeme vajadusel vahekokkuvõtte kaasamise käigus saadud tagasisidest, korrigeerime protsessi üksikasju ning teavitame osapooli vahekokkuvõttest.
7. Teavitame kaasatud osapooli kaasamise tulemusest.
8. Hindame kaasamist ja selle tulemuse rakendatavust (Riigikantselei 2005)<sup>4</sup>

Tänaseks on kaasamise häid tavasid tutvustanud peaminister Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) konverentsil ning Riigikantselei Riigiametnike foorumil ja Eesti Mittetulundusühenduste Ümaralaua (EMÜ) Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsiooni (EKAK) tutvustavatel piirkondlikel seminaridel erinevates maakondades, EMSLi maakondlikel ning kohalikele omavalitsusele suunatud seminaridel<sup>5</sup>. Seega tehtud on esmane teavitustöö. Riigikantselei jätkuva pühendumuse korral saab ehk lähitulevikus rääkida tavade rakendumisest avalikus sektoris. Kaasamise paremaks toimimiseks ja kaasamise hea tava elluviimiseks on plaanitud luua riigi ühine värav ehk **kaasamisveeb**. Veebi eesmärk on koondada kogu kaasamisega seonduv ning luua töövahend valitsusasutustele e-kaasamise läbiviimiseks ja kodanikuühendustele osalemiseks (Rugam-Rebane 2005). Kaasamisveebi lähteülesande kohaselt luuakse elektrooniline keskkond, kus muuhulgas ministeeriumidel on võimalus kasutada kaasamisveebi oma eelnõude e-konsultatsioonide läbiviimiseks. Samuti on plaanis tekitada võimalused arvamuste ja pöördumiste esitamiseks, ettepanekute algatamiseks ning kasutada foorumeid, lihtsaid tagasisidevorme, elektroonilisi koosolekuid, küsitlusi. Kaasamisveeb toimib ka infoväravana EL Komisjoni veebilehistu kaudu toimuvate konsultatsioonide jaoks. Täna on kaasamisveebi näol tegemist visiooniga paberil, ehkki Riigikantselei on esimese sammuna väljakuulutanud riigihanke veebikeskkonna arendamiseks (intervjuu Rugam-Rebane mai 2006). Plaanidele paneb õla alla ka Vabariigi Valitsuse **kodanikualgatuse toetamise strateegia** 2007-2010 eelnõu<sup>6</sup>, mille kohaselt üks eesmärk on „avalik sektor on tulemuslik ja järjekindel kodanikuühenduste kaasamisel otsustusprotsessidesse”. Seejuures on meetmetena ette nähtud kaasamise hea tava juurutamine ja praktika ühtlustamine riigiasutustes ning internetipõhise riikliku kaasamisportaali

<sup>4</sup> Vt põhjalikumalt <http://www.valitsus.ee/?id=4997>. 8 soovituslikku põhimõtet on lahtiseletatud.

<sup>5</sup> <http://www.valitsus.ee/?id=4999>, <http://www.ngo.ee/7295>, [http://www.emy.ee/EKAKi\\_seminarid/index.html](http://www.emy.ee/EKAKi_seminarid/index.html); <http://www.ngo.ee/9246>

<sup>6</sup> [www.sisemin.gov.ee/atp/kats](http://www.sisemin.gov.ee/atp/kats)



edasiarendamine. Seega peaks tulevikus koonduma kogu keskvalitsuse tasandi kaasamisalane info ühte veebiväravasse.

Käesolev uuring keskendub tänasele olukorrale. Uuringu eesmärk on **analüüsida ja anda hinnang senisele IKT vahendite kasutamisele kodanike kaasamisel demokraatlikesse otsustusprotsessidesse ministeeriumide ja Riigikogu poolt veebilehekülgede vahendusel.** Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS uuringu kohaselt olid 2004. aastal Eestis kasutatavad kaasamise vormid peamiselt informeerimist toetavad ning konsulteerimine ja osalus olid saanud vähem tähelepanu. 2004. aasta sügisel tehtud kodulehekülgede analüüsi põhjal järeldati, et ministeeriumide ja Riigikogu koduleheküljed pakuvad ennekõike informatsiooni ning eelnõud ja poliitikadokumendid jõuavad avalikkuse ette hilises kooskõlastusfaasis. Konsulteerimise ja osaluse funktsiooni täidavad vaid üksikud lahendused. (Lepa *et al.* 2004, 78-82) 2006. a. kevadel on informeerimise vorme oluliselt edasi arendatud, kodulehekülgedele on lisandunud konsulteerimise ja osaluse vorme.

Analüüsides e-kaasamist kodulehekülgede kaudu saame põhiliselt rääkida:

- 1) eelnõude kooskõlastamise infosüsteemist e-õigus kui ühtsest informeerimise vormist;
- 2) Valitsuse, ministeeriumide ja Riigikogu kodulehekülgede võimalustest informeerimiseks ning samuti konsulteerimiseks ja osalemiseks;
- 3) portaalist TOM kui aktiivset osalust toetavast vormist, mis on toiminud juba 5 aastat ja mille arendamise kohta on tulnud palju ettepanekuid<sup>7</sup>.

## I E-õigus

Elektrooniline eelnõude kooskõlastamise infosüsteem on tänaseks kujunenud kõige kasutatavamaks ja populaarsemaks vahendiks, mis on ennekõike suunatud ministeeriumidele eelnõude kooskõlastamiseks. Kõik eelnõud ja nende kohta käiv informatsioon, mis on saadetud kooskõlastusringile on avalikult nähtav lehel <http://eoigus.just.ee>. E-õiguse peaesmärk on olnud loobuda eelnõude menetlemisest paberkandjal ning viia enamiku Vabariigi Valitsusele istungile esitatavate õigusaktide eelnõude menetlemine ministeeriumide ja teiste asutuste ning valitsusväliste organisatsioonide vahel digitaalsele kujule (Aule 2002). Tegemist on tervikliku ja kasutajasõbraliku elektroonilise töökeskkonnaga, kus on kättesaadavad nii kooskõlastamiseks saadetud eelnõud kui informatsioon eelnõu nn elutsükli kohta (eelnõu erinevad versioonid, seletuskiri, kooskõlastamise ringid ja tähtaeg, kooskõlastuskirjad). E-õiguse päises on eraldi ka „tagasiside“ lõik, mis võimaldab teha süsteemi arendajale ettepanekuid.

E-õigus on muutnud kogu kooskõlastusprotsessi läbipaistvamaks ja avatumaks ning võimaldab aega ja raha kokkuhoides ka avalikkusel tutvuda tsentraalselt, ühtse andmekogu kaudu, eelnõude menetlemisega enne Vabariigi Valitsuse istungile esitamist. Ehkki e-õigus on suunatud ametnikele, saab avalikkuse esindaja e-õiguses infot otsida pealkirja, ettevalmistaja, kuupäeva, dokumendi liigi või tekstiosa järgi ning näha eelnõu ja sellele erinevate ministeeriumide poolt antud hinnanguid. Samuti tekib seeläbi võimalus, et huvitatud organisatsioonid või kodanikud saavad eelnõude osas ka oma arvamust avaldada võttes ise ühendust eelnõu autoriga või saates kirja ministeeriumi üldaadressile.

---

<sup>7</sup> Käesolev uuring ei käsitle TOMi põhjalikult. Huvi korral vt nt Lepa *et al.* 2004, 82-87 või Palo 2006. Lisaks TOMile oli kuni 2004.a. toimiv konsulteerimisele ja osalusele suunatud seadusloomefoorum Themis, mida haldas SA Eesti Õiguskeskus. Täna on teadaolevalt plaanis Themise kogemust kasutada ühtse kaasamisveebi ülesehitamisel.

Huvirühmade ja kodanike jaoks on e-õigus ülevaatlik ja mahukas infokogum, millele viitavad oma õigusloome ja eelnõude linkide all praktiliselt kõik ministeeriumide kodulehed (vt täpsemalt lk 13-14 käesolevast uuringust). Vastavalt VV relemendile on see ka kohustuslik. Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS läbiviidud uuring nentis, et kuigi huvirühmade jaoks on e-õigus täna vaid informatsiooni funktsiooni kandev, võiks kaaluda lisafunktsioonide (nt e-teavituste tellimine ja huvirühmade kommentaarid) rakendamist. E-õiguse kaudu on peatselt võimalik tellida e-kirja teel infot lisandunud eelnõude kohta, registreerida saab teemade kaupa (intervjuu Karmen Vilms). E-õigust ootavad lähiajal teisedki muutused. Justiitsministeeriumi arengukava aastani 2010 seab eesmärgiks ühtse infokeskkonna loomise E-Riigi Teataja, e-õiguse, kohtulahendite andmebaaside, Riigikogu menetlusinfo ja õigusaktide tõlgete baasilt, mis hõlbustaks õiguslase info kättesaadavust<sup>8</sup>. Seega areneb e-õigus pigem informeerimise kui konsulteerimise ja osaluse eesmärges silmas pidades.

## II Valitsuse, ministeeriumide ja Riigikogu kodulehekülgede analüüs

Võttes aluseks eelpool käsitletud kaasamise ja e-kaasamise aspektid, 2004. aastal PRAXISE poolt läbiviidud uuringu kodulehekülgede analüüsi metoodika (Lepa *et al.* 2004, 78-79) ning viimase aja OECD uuringud ning Euroopa E-demokraatia Auhinna metoodika (Politech Institute 2005), keskendub e-kaasamise uuring järgmistele tahkudele:

### KAASAMISVEEBID

- 1) Kas ministeeriumil või Riigikogul on oma nn kaasamisveeb ehk kas kaasamise alane info on koondatud ühte kohta?

### INFORMEERIMINE

- 2) Milline on otsustusprotsessidesse kaasamise info kättesaadavus koduleheküljel? Mis on peamised õigusaktidest ja poliitikadokumentidest informeerimise vormid?
- 3) Millises poliitikakujundamise etapis ja mis vormis on eelnõud kättesaadavad?
- 4) Kas on infot ka traditsiooniliste kaasamisvormide kohta? EL otsustusprotsessides osalemisvõimaluste kohta?

### KONSULTEERIMINE JA OSALEMINE

- 5) Mis on peamised konsulteerimise ja osaluse vormid? Kas eelnõude kohta oodatakse tagasisidet ja kas kommenteerimisvõimalus on üldse olemas?
- 6) Milline on konsultatsioonide kohta antav info – ajalised piirangud kommenteerimiseks, kontaktandmed, kuhu kommentaare saata (e-aadress, postiaadress, telefon) jne?
- 7) Kas kaasamise tulemused on avalikud ja kodulehel väljas?

### MUU

- 8) Milline on kodulehe kasutajamugavus? Kas on olemas eelnõude otsingumootor? Sisukaart? Kas on mõeldud puuetega inimestele?

Põhjaliku analüüsi tulemused on toodud tabelikujul kodeeritud [Lisas 1](#) ning kokkuvõtlikult tabelis 1. Käesoleva aasta aprillis ja mais hinnati Riigikogu, 11 ministeeriumi ja rahvastikuministri veebilehekülgi. Valitsuse ja Riigikantslei kodulehekülgedel leiduvad kaasamise näited on toodud sisulises analüüsis. Kõrgemaid hinnanguid on saanud Riigikogu, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Sotsiaal- ja Rahandusministeerium. Riigikogu kodulehekülje

---

<sup>8</sup> Vt lähemalt Justiitsministeeriumi arengukava aastani 2010, <http://www.just.ee/11462>

kõrgele hinnangule annab oma osa ka see, et seal on palju infot ülevahtlikult kodulehe avalehel. Hinnangute juures tuleb aga arvestada, et punkte on saadud ka siis, kui kaasamisvorm leiti kodulehel ühekordsena. Seega ei tähenda punktid alati täna süstemaatilist kaasamisele suunatud tegevust.

**Tabel 1. Kokkuvõtte ministeeriumide ja Riigikogu kodulehekülgede analüüsist**

<b>e-kaasamise vormid</b>		<b>ministeeriumid kokku</b>	<b>ministeeriumid ja Riigikogu kokku</b>
<b>Informeerimine</b>	<b>Eraldi kaasamisele suunatud alaleht</b>	3	3
	<b>eelinfo, uudised</b>	<b>12</b>	<b>13</b>
	E-list, uudised e-mailile	4	5
	aasta õigusloome ja/või tegevusplaan	9	10
	<b>õigusloome link avalehel</b>	<b>10</b>	<b>11</b>
	eelinfo (seadus, määrus, arengukava)	<b>e-õigus</b>	<b>10</b>
		www	10
		taustinfo	5
	info traditsioonilise kaasamise kohta	8	9
	kaasamine EL otsustusprotsessidesse	4	4
	protokollid-ülevaated	8	9
	audio/video	3	4
	<b>arhiiv</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
<b>Konsulteerimine/osalenine</b>	tagasiside	eelinfo	5
		üldine	7
	<b>KKK</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
	küsimused/küsimustik	2	2
	gallup	5	5
	foorum	1	2
	külalisteraamat/ küsimused-vastused	3	4
	ajaveeb	1	1
	online intervjuu	1	1
	kaasamise tulemused	5	6
<b>Muu</b>	<b>otsing</b>	<b>11</b>	<b>12</b>
	sisukaart	8	9
	viide TOMile	3	3
	uut lehel link	4	4

Tabel 1 näitab, et enam kasutatakse kaasamisvormidest informeerimisele suunatud vorme: eelinfot ja uudiseid, lisatakse õigusloome link avalehele ning viide e-õigusele, õigusloome arhiiv, KKK ja otsingu võimalus. Alljärgnevalt antakse põhjalikum ülevaade kasutatavatest vormidest ja erisustest.

## **KAASAMISVEEBID**

### **1) Kas ministeeriumil või Riigikogul on oma nn kaasamisveeb ehk kas kaasamise alane info on koondatud ühte kohta?**

Riigikogul eraldi kaasamisveebi ei ole, küll aga toetavad avalikkusega suhtlemist nn Valge saali foorum, Sotsiaalkomisjoni foorum ja „kirjuta Riigikogule” võimalused. Riigikogu

kodulehekülje avaleht on väga ülevaatlik, ent koduleht pakub ennekõike informatsiooni ning teeb suuri samme aktiivse kaasamise suurendamisel.

Eraldi kaasamisele keskendunud veebilehest ministeeriumi koduleheküljel saab rääkida peamiselt kolme ministeeriumi puhul – Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Keskkonna- ning Sotsiaalministeerium. Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministeerium on kaks ministeeriumi, mis on töötanud välja ministeeriumi kaasamise põhimõtted. Rahandusministeerium on kaasamise üldpõhimõtted sõnastanud vaid riigieelarve strateegia (RES) 2007-2010 koostamise jaoks, seda nõuab ka struktuurifondide regulatsioon<sup>9</sup>. Need põhimõtted kehtivad valdavalt teistele ministeeriumidele ega ole suunatud otseselt Rahandusministeeriumile endale.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eraldi kaasamisele keskendunud alaleht „Räägi kaasa” on oluline samm Eesti e-kaasamise arendamisel. Lehte analüüsid saab järeldada kooskõla OECD soovitustega e-kaasamise lehtede ülesehitamisel (2003b, 51-52). Leht informeerib kaasamise eesmärgist, ministeeriumi headest kaasamise tavadest ning annab ka osalejatele soovitusi oma arvamuse koostamiseks; pakub eelnõude ja õigusaktide muudatuste teavitusteenust neile, kes on end registreerinud (lehel on võimalik näha registreerunud kasutajaid); korraldab kirjalikke konsulteerimisi pakkudes koos eelnõuga ka taustainfot ja seletuskirju, vahel ka võtmeküsimusi; annab konsulteerimiste tulemuste kohta eraldi infot. Positiivne on kindlasti ka see, et leht seob ka traditsioonilised kaasamisvormid (teated üritustest ja ülevaated partnerpäevadest) ning samuti EL otsustusprotsessides osalemise. Aktiivsetest osalusvõimalustest on lehel foorum, mis ei ole senini aga aktiivses kasutuses olnud. Tagasisidet küsitakse kaasamise ja kaasamisveebi kohta eraldi küsimustiku abil. Huvitaval kombel puudub lehel aga viide Eesti üldisele kaasamise hea tavale ja ka portaalele TOM, ehkki leht informeerib kasutajaid kaasamise teemadel ja viitab erinevatele uuringutele, ministeeriumi kaasamisprojektile ja –koolituse materjalidele.

Keskkonnaministeeriumi alaleht „kodanikule” hõlmab kaasamise jaoks olulisi teemasid – vastuvõtuajad kodanikule, õigusloome alane info, kaasamispõhimõtted, loodusfilmid, avalike teenuste loetelu, keskkonnalubade register. Vaatamata eraldi kodanikele suunatud kodulehele on tegemist vaid kodanike informeerimisega ning leht ei edenda konsulteerimist ega osalust.

Sotsiaalministeeriumil sarnaselt eelnevale kahele ministeeriumile otseselt ühtset kaasamisevärvavat ei ole, küll aga on ta suuremate poliitikadokumentide arutelude jaoks arendanud eraldi nn kaasamiskeskonna (nt tervisepoliitika infoportaal, lastekaitsepoliitika infoportaal, sotsiaalse kaasatuse infoportaal jne). Olemas on kõik oluline info – taustinfo, dokumendid, viited, olulised kontaktid ning tagasiside võimalus. Kuna kodulehel ei ole varasemaid kommentaare ning vastuseid nendele, siis ei saa hinnata, kuivõrd aktiivselt seda võimalust on kasutatud.

## **INFORMEERIMINE**

### **2) Milline on otsustusprotsessidesse kaasamise info kättesaadavus koduleheküljel? Mis on peamised õigusaktidest ja poliitikadokumentidest informeerimise vormid?**

Ministeeriumide ja Riigikogu koduleheküljed on võrreldes 2004. aasta novembriga (PRAXISe uuring) muutunud oluliselt – paranenud on nii info kättesaadavus, haaratavus kui ka interaktiivsus. Riigikogu ja mitmete ministeeriumide (nt Haridus- ja Teadus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Põllumajandusministeerium) avalehed on väga ülevaatlikud ning

<sup>9</sup> <http://www.fin.ee/?id=13894>

huviline leiab kiiresti teda huvitava infolingi ja kontaktandmed. Uuringu raames hinnatakse info kättesaadavust otsustusprotsesside kodulehel eelinfo ja uudiste, info tellimise võimaluse, õigusloome plaanide, eelnõude, arutelude protokollide-ülevaadete, õigusloome arhiivide olemasolu ja kättesaadavuse kaudu. Samuti hinnatakse, millises otsustusprotsessi faasis eelnõud kodulehel avalikustatakse. Informeerimise puhul vaadatakse, kas kodulehekülje võimalusi kasutatakse ka info jagamiseks traditsioonilise kaasamise kohta.

## **2.1. Eelinfo ja uudised**

Riigikogu koduleheküljel pakub põhjalikku eelinfot nii Riigikogu istungite ja komisjonide päevakavade kohta (menetluses olevad eelnõud) kui ka erinevate ürituste ja kohtumiste kohta. Ka ministeeriumide nädala eelinfo on laialdaselt kättesaadav nii ministeeriumide kodulehekülgedelt kui valitsuse briifinguruumis (<http://www.valitsus.ee/brf/>). Ometigi erinevalt Riigikogust sisaldab eelinfo peamiselt kohtumisi ja välisvisiite, ehkki üksikutel juhtudel ka infot traditsiooniliste kaasamise kohta – nt kohtumised huvirühmadega.

Riigikogu ja kõikide ministeeriumide leheküljed pakuvad avalehel uudiseid ja pressiteateid, mis aeg-ajalt sisaldavad kaasamisena käsitletavat informatsiooni. Eelinfo ja uudised täidavad täna peamiselt viimase hetke informeerimise rolli, ehkki üha sagedamini leiab infot ka otsustusprotsesside alguse ja kulgemise kohta enne kooskõlastamist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium edastab põhjalikku infot eelnõude ja konsultatsioonide kohta ning kutsub süstemaatiliselt arvamust avaldama. Teiste ministeeriumide uudistest (nt Justiits-, Keskkonna-, Rahandus- ja Sotsiaalministeerium) leiab siiski harvemini ja hüplikumalt infot otsustusprotsesside alguse ja/või lõpufaaside kohta. Näiteks Justiitsministeeriumi 16. mai pressiteade jagab infot, et moodustamisel on ministeeriumidevaheline töörühm, mille eesmärgiks on konkreetsete meetmete väljatöötamine võitlemaks joobes juhtimise vastu. Keskkonnaministeeriumi pressiteade 11. maist annab teada, et minister saatis ministeeriumidesse kooskõlastamisele põlevkivi kasutamise riikliku arengukava lähteülesande. Rahandusministeeriumi pressiteade 20. aprillist teavitab, et valminud on analüüs äriühingu tulude maksustamise võimalike variantide kohta alates aastast 2009 ning oodatakse huvirühmade arvamusi.

## **2.2. Info tellimise võimalus**

Eelinfot ja uudiseid on elektrooniliselt e-mailile võimalik tellida Riigikogu, Valitsuse Majandus- ja Kommunikatsiooni- ja Sotsiaalministeeriumi ning rahvastikuministri lehelt, sh ka teemade kaupa. E-listiga on võimalik ühineda Rahandusministeeriumi veebilehel RES 2007-2010 listiga (kiri ametnikule, kes lisab) ning struktuurifondide lehel kasutada e-vormi struktuurifondide infolistiga<sup>10</sup> liitumiseks. Seega Eesti kaasamise hea tava põhimõtet, et kaasamist algatav asutus korraldab huvirühmade registreerimise, rakendavad veebipõhiselt täna kolm ministeeriumi ja rahvastikuminister.

Koduleheuuendusi saab eraldi vaadata Kultuuri- ja Kaitseministeeriumi lehel. Valitsuse koduleheküljel, Justiits- ja Põllumajandusministeerium pakuvad aga võimalust RSS kaudu uut infot kodulehel vaadata.

---

<sup>10</sup> RES 2007-2010 puhul on täna info tellimise või otse kontakteerumise võimalus Rahandusministeeriumi ametnikega või haruministeeriumide kontaktidega ainsad võimalused ühel huvilisel aktiivselt osaleda nii olulise strateegia koostamisel. Veebipõhiselt on sellise olulise protsessi kohta vähe kaasamisvorme.

### 2.3. Aastaplaanid kui eelinfo vorm

Ülevaatlikku eelinfot õigusloome kohta leiab kõige lihtsamini Riigikogu lehelt („Menetluses olevad eelnõud”) ning Valitsuse kodulehelt - koalitsioonilepingust ja Vabariigi Valitsuse tööplaanist. Samas nt PRAXISE 2004. a. läbiviidud uuring näitas, et valitsuse tööplaani ei kasutata ega peeta oluliseks infoallikaks (Lepa *et al.*, 117-8). See on infovorm, mis on täna kasutamata võimalus. Võrreldes 2004. a avaldab enam ministeeriume oma koduleheküljel õigusloome ja/või ministeeriumi tegevusplaani, kus on näha nii ettevalmistatavad eelnõud, tähtajad kui ka vastutajad. Veel täna (st mai 2006.a.) pakuvad aga Põllumajandusministeerium ja Sotsiaalministeerium 2005. aasta õigusloome plaani. Ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi „Räägi kaasa” lehel on 2005.aasta õigusloome plaan, samas kui ministeeriumi avaliku teabe all olev tööplaan näitab 2006.a tegevusi. Vaid Haridus- ja Teadus-, Keskkonna- ja Kaitseministeeriumi koduleheküljel ei leidu õigusloome või tegevusplaane.

Info parema esituse huvides võiksid õigusloome plaanid ning eelnõud olla leitavad ühest kohast ministeeriumi kodulehel või omavahel ristlingitud. Täna pakuvad sellist võimalust vaid Põllumajandusministeerium ja Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.

### 3) Õigusloome info kodulehel. Millises poliitikakujundamise etapis ja mis vormis on eelnõud kättesaadavad?

Üldjoontes soovitatakse eduka kaasamise huvides konsulteerida huvirühmade ja kodanikega otsustusprotsessi võimalikult varajases etapis, et leida parimaid lahendusvariante enne õigusakti valmimist (OECD 2002,162-165). Kommenteerimiseks antud dokumendid peavad üheselt sõnastama poliitika eesmärgi ning võimalikult laia alternatiivsete lahenduste ringi, sest protsessi käigus võivad huvirühmadelt lisanduda lahendused, mis poliitikate kujundajatele märkamata jäid. Eelnõudele soovitatakse lisada samal eesmärgil ka seletuskiri, taustinfo jm. Ka Eesti kaasamise hea tava kohaselt algatatakse konsulteerimine ja osalemine eelnõu väljatöötamise võimalikult varajases staadiumis.

#### 3.1. Info ministeeriumide kodulehekülgedel

Otsustusprotsess muutub kodulehekülgedel nähtavaks üldjuhul poliitikakujundamise viimases staadiumis – kui eelnõu on juba lisatud e-õigusesse või strateegiline dokument on saanud viimistletud kuju ja saadetud ministeeriumist kooskõlastusringile<sup>11</sup>. Õigusloome on kodulehekülgedel kergesti leitav – peamenüüs on eraldi link „õigusloome” (va Kaitseministeerium, kus eelnõud leiab riigikaitse lingi alt ning Keskkonnaministeerium, kus eelnõud on „kodanikule” lingi all). Enamasti on õigusloome all lihtsalt link „e-õigus”, samas nt Siseministeerium ja Keskkonnaministeerium on lisanud ka eelnõu pealkirja, mille kaudu suunatakse otsija e-õigusesse ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on lisanud ka otsinguvormi. Positiivse näitena saab tuua ka ministeeriumid, mis viitavad oma eelnõudele nii e-õiguses kui ka Riigikogus (Keskkonna-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Sise- ja Välisministeerium), mis hõlbustab arusaamist, mis faasi eelnõu otsustusprotsessis on jõudnud.

Tänu Vabariigi Valitsuse reglemendis sisalduvale nõudele lisatakse e-õigusesse ka eelnõude väljatöötamiskavatsused, ent oma kodulehekülgedel viitab sellele kui varajasele infole õigusloome varases staadiumis vaid Keskkonnaministeerium. Kuna e-õiguse kasutatavus huvirühmade poolt on nt PRAXISE uuringu kohaselt madal (26% vastanutest, Lepa *et al.* 2004,

<sup>11</sup> Kuna veebipõhisele kaasamisele – nii informeerimisele, konsulteerimisele kui osalusele – võib eelneda (või ka järgneda) kaasamine mitteametlikus vormis e-vahendeid või traditsioonilisi kaasamisvorme kasutades, siis ei saa vaid kodulehekülje analüüsi pinnalt teha järeldusi, millises poliitikakujundamise etapis üldse kaasatakse.



118) ning e-õigust ei ole senini reklaamitud kui kodanikele ja huvirühmadele suunatud infokanalit, siis on teadlikkus sellisest võimalusest väike.

Kaitseministeerium ei viita oma kodulehel aga üldse e-õigusele, ehkki see on Vabariigi Valitsuse reglemendi p 25.1 kohaselt nõutud. Haridus- ja Teadusministeerium viitab oma õigusloome lehel küll TOMile, e-riigi lehele ja erinevatele andmebaasidele, ent viite e-õigusele leiab vaid keelepoliitika valdkonna õigusaktide huviline. Seega on sellelt lehelt väga keeruline leida viidet eelnõudele. Küll aga on Haridus-ja Teadusministeerium eraldi toonud pealehele arengukavade ja strateegiate lingi, kust leiab valdkondade kaupa ettevalmistatud dokumente (eelnõusid). Samas ei ole arengukavade eelnõude juures enamasti kirjas, kuidas avaldada oma arvamust.

Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi „Räägi kaasa” veeb pakub eelnõusid kommenteerimiseks enne nende saatmist e-õigusesse. „Räägi kaasa” veeb pakub ka taustainfot, seletuskirju, lisamaterjale ja ametniku kontaktandmeid lisaks eelnõudele. Eelnõu taustinfot on võimalik leida ka Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi lehelt. Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi lehelt on võimalik samuti leida eelnõude tööversioone (peamiselt läbi otsingu või valdkondade all), ent nende puhul on raske aru saada, kas tegemist on aktuaalse eelnõuga ning kas sellele oodatakse tagasisidet. Nt Rahandusministeeriumi riigi maksupoliitikat puudutavate dokumentide juures viidatakse e-õigusele ja ministeeriumi enda lehel olevatele eelnõudele aastast 2004.

Seega on informeerimine kodulehekülgede kaudu, millised eelnõud on jõudnud kooskõlastusprotsessi, üldjoontes heal tasemel. Omaette küsimus on selles, kuivõrd e-õiguse võimalused on levinud kodanike ja huvirühmade seas ning kuivõrd kasutatakse „Räägi kaasa” lehte. Samuti, kuna viide e-õigusele, kodulehekülgedele lisatud eelnõude varasemad tööversioonid ja õigusloome plaanid on kodulehekülgedel laialipillutatult, siis ühtne pilt kodulehelt kättesaadavatest eelnõudest enamasti puudub.

### **3.2. Info otsustusprotsessi kohta enne Riigikogu**

Valitsuse kommunikatsioonibüroo hallatav virtuaalne briifinguruum toimib infoedastamise vahendina, kust on näha valitsuse ja ministeeriumide pressiteated, reaalajas pressikonverentsid, ühe nädala eelinfo kõigis valitsusasutustes toimuva kohta, valitsuse istungite ja kabinetinõupidamiste päevakorrad, valitsuse istungi otsused. Valitsuse pressikonverentsi on briifinguruumi vahendusel võimalik kuulata reaalajas ka interneti vahendusel. Lehel on olemas otsuste otsing ning kõigi eelpoolmainitud uudiste tellimisvõimalus. Briifinguruumi näol on tegemist informeerimisega otsustusprotsessi viimases faasis, mis seega ei anna huvirühmadele või kodanikele võimalust omapoolseks „sekkumiseks”. Küll aga pakub briifinguruum kodanikele võimaluse anda tagasisidet lehe enda kohta.

### **3.3. Info otsustusprotsessi kohta Riigikogus**

Info otsustusprotsessi kohta Riigikogus on põhjalik ja läbipaistev – võimalik on näha täiskogu menetluses olevate eelnõude erinevaid versioone ja eelnõu hetkeseisu otsustusprotsessis (algatus, 1. lugemine, 2. lugemine, komisjonide istungid lugemiste vahepeal ja nende arutelude ülevaated ja vahepealsed ekspertarvamuste ja valitsuse arvamuste küsimised). Erinevalt eelmisest Riigikogu kodulehekülje versioonist on aga ajutiselt kadunud võimalus konkreetse eelnõu kohta arvamust avaldada.

### **3.4 Arutelude protokollid-ülevaated ja arhiiv**



Kõige parem on Riigikogu koduleheküljelt saadav info otsustusprotsesside arutelude kohta. Lihtsasti leitav on nii istungite päeva kokkuvõte, stenogrammid kui komisjoni istungite protokollid. Ministeeriumide infot otsustusprotsesside raames toimuvate erinevate arutelude protokollide või ülevaadete kohta leiab 8 kodulehelt 11st. Protokollid olid leitavad Kaitse- (2003.a), Kultuuri- (enamasti 2003. ja 2004.a), Põllumajandus- (erinevate nõukogude protokollid) ja Siseministeeriumi (EKAKi ühiskomisjoni protokollid) lehekülgedelt<sup>12</sup>. Arutelude või kohtumiste ülevaateid, mis selgitaksid otsustusprotsesside kulgu, antakse harvadel juhtudel uudiste sees.

Arhiiv ehk ülevaade vanadest eelnõudest, seadustest, arengukavadest ühel või teisel kujul on olemas kõigil lehekülgedel. Võrreldes PRAXISE uuringuga on paranenud oluliselt ülevaade arengukavadest, kuna Vabariigi valitsuse kodulehekülg on koondanud kõik 110 Eesti arengut suunavat strateegilist dokumenti ministeeriumide kaupa<sup>13</sup>.

### **3.5. Audio-video**

Parimaid võimalusi pakub Riigikogu kodulehekülg, mis võimaldab huvilistel reaajas näha Riigikogus toimuvat (otseülekanded Riigikogu istungitelt). Ka Valitsuse pressikonverentsid on huvilistele reaajas briifinguruumi kaudu kättesaadavad. Ministeeriumidest pakuvad üksikute pressikonverentside lindistusi näha Põllumajandusministeerium ja Siseministeerium.

## **4) Info traditsiooniliste kaasamisvormide kohta**

Traditsiooniliste kaasamisvormide all peetakse silmas erinevaid avalikke kuulamisi, seminare, foorumeid, fookusgrupe, nõuandvad kogusid ning teisi võimalikke kodanike ja huvirühmade aktiivseid osaluse vorme. Arusaadavalt ei saa kogu kaasamine toimida täna veebipõhiselt ning ka OECD eduka e-kaasamise soovitude kohaselt on oluline kombineerida traditsioonilisi ja elektroonilisi kaasamisvorme. Kodulehekülg saab toimida eelinfo andja ning hiljem tulemuste teavitajana kaasamisest.

Analüüsides ministeeriumide ja Riigikogu kodulehekülgi leiab enamasti üksikuid infokilde uudistest või pressiteadetest toimunud seminaride, kohtumiste vms kohta, mis seonduvad õigusaktide või strateegiliste dokumentide eelnõude ettevalmistamisega (7 ministeeriumi lehelt leiti sellist infot). Riigikogu fraktsiooniliikmete kohtumised toimivad sellise kanalina. Kõige enam jagavad aga infot Sotsiaalministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Sotsiaalministeeriumi kodulehe avalehelt leiab huviline juba „Ministeeriumi korraldatavad üritused”, mis sisaldavad mh erinevaid infopäevi, arutelusid, foorumeid jne. Seega on huvilisel võimalik kiiresti leida teda huvitav traditsioonilist osalust otsustusprotsessis pakkuv üritus. MKMi uudistest ning „Räägi kaasa” veebist leiab samuti üleskutseid osaleda konverentsidel, seminaridel ja aruteludel (nt viimase aja näide, kus juba eelinfos on kirjas, et konverentsile on oodatud kõik, kes soovivad maaelu ja –ettevõtluse tulevikku puudutavates küsimustes kaasa rääkida). Sarnaseid üleskutseid või juba toimunud ürituste ülevaateid leiab ka Keskkonnaministeeriumi (nt avatud foorum „Keskkonna strateegia 2030”) ja Rahandusministeeriumi lehelt (nt ökoloogilise maksureformi foorum) lehelt. Eraldi hea näitena saab aga tuua üks kord aastas toimuvad MKMi partnerpäeva, mis pakub ministeeriumi koostööpartneritele kujundada Eesti majanduspoliitikat ja õigusloomet. Teist aastat toimunud partnerpäevast annab ministeerium veebi vahendusel ka ülevaate tulemustest.

<sup>12</sup> Siseministeeriumi kodanikuühiskonna lehte, kus on EKAKi ühiskomisjonide materjalid jm kogukonna kaasamist puudutav info on keeruline leida juhul kui huviline ei märka väikses kirjas kodanikuühiskonna viita avalehel „kasulik teada” all.

<sup>13</sup> <http://www.valitsus.ee/?id=5226>

Kultuuriministeerium on lisanud oma koduleheküljele komisjonid ja töögrupid, nende koosseisud ja protokollid. Enamasti on tegemist vanade protokollidega aastatest 2003 ja 2004. Kuna puudub info, kas komisjon tänasel päeval ka reaalselt koos käib, siis ei oska ka kodulehe külastaja hinnata, kas tegemist on päevakohase infoga või mitte.

Üldistavalt võib siiski öelda, et ministeeriumide kodulehekülgedelt leiab vähe süstemaatilist ja ühest kohast leitavat infot huvirühmadele potentsiaalselt huvi pakkuvate sündmuste, nt avalike kuulamiste vms kohta. Isegi kui info seminaride-arutelude kohta on leitav, siis võib selle uudise või teate sisu järgi järeldada, et enamasti pole tegemist eelnõu aruteluga, vaid pigem kaudselt valdkonna reguleerimisega seonduvate küsimustega.

### **Info EL otsustusprotsessides osalemise kohta**

Kodulehekülgedelt otsiti ka infot, kuidas huvilisel on võimalik osaleda EL otsuste kujundamisel. Kui ministeeriumide uudisenupud pakuvad infot ministri või ametnike osaluse kohta EL kohtumistel, siis kodulehed jäävad napisõnaliseks üldiste osalusvõimaluste koha pealt. Teistest eristuvad siinkohal Haridus- ja Teadus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni, Justiits- ja Keskkonnaministeerium.

Haridus-ja Teadusministeerium selgitab huvilisele, kuidas on nii kodanikul kui huvirühmal võimalik EL otsustusprotsessides kaasa lüüa. Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium pakub infot EL Nõukogu tööplaani ning EL poolt korraldatavate konsulteerimiste kohta ministeeriumi valdkonnas kutsudes huvilisi oma arvamust ütlema (viited erinevate EL otsuste ettevalmistamiseks kasutatavatele e-küsimustikele). Samuti viidatakse EL ühtsele kaasamisväravale „Sinu hääl Euroopas”. Justiitsministeerium ja Keskkonnaministeerium selgitavad üldiselt, kuidas ministeeriumi osalemine EL tasandil toimib ning annavad erinevate EL teemasid koordineerivate ametnike kontaktid.

Riigikantselei eraldi loodud [www.riigikantselei.ee/euroopa](http://www.riigikantselei.ee/euroopa) leheküljel selgitab, kuidas Eesti osaleb ELi institutsioonide töös ning milline on Eesti riigi Euroopa Liidu poliitika. Riigikantselei Euroopa leheküljel aktiivsetele kaasaráärmisvõimalustele ei viita, sh puudub ka viide EL kaasamisväravale „Sinu Hääl Euroopas”<sup>14</sup>. Lehele koondatud info EL ja sellealaste koolitusmaterjalide kohta ning viide EL eelinfole valitsuse briifinguruumis. Lisaks annab üks alaleht infot ka ELi nõukogus menetletavate õigusaktide ning poliitikadokumentide eelnõude kohta. Riigikantselei koostab igal nädalal loetelu menetlusse esitatud olulisematest Euroopa Komisjoni algatusest ning nende menetlemise eest vastutavad ministeeriumidest (st Eesti seisukohtade koostamise ja kaitsmise eest vastutavad ministeeriumid). Viimane nädala kaupa toodud info pärineb aga kahjuks märtsi kuust. Seega ei ole suudetud infot hoida päevakohasena.

---

<sup>14</sup> [http://europa.eu.int/yourvoice/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/index_en.htm)

## **KONSULTEERIMINE JA OSALEMINE**

### **5) Milliseid konsulteerimise ja osaluse vorme kasutatakse? Kas eelnõude kohta oodatakse tagasisidet ja kas kommenteerimisvõimalus on üldse olemas?**

Konsulteerimisest ja osalusest läbi kodulehekülgede saab ennekõike rääkida Riigikogu, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ja Sotsiaalministeeriumi puhul. Ehkki infopakumine on hea, võib teiste ministeeriumide kodulehekülgedelt leida vaid üksikuid näiteid, kus soovijatel on võimalik ettevalmistatud õigusaktide või poliitikadokumentide kohta *online* oma arvamust avaldada. Riigikogu ja ministeeriumide kodulehekülgedelt leiab vähe, ent siiski kõige enam KKK rubriike ja gallupeid ning üksikuid tagaside vorme, küsimustikke, küsimuste ja vastuste lehti, külalisteraamatu ning ka ühe ajaveebi ja online intervjuu.

#### ***5.1. Tagasiside ja arvamuste võimalused***

Erinevalt eelmisest Riigikogu kodulehekülje versioonist on kadunud ära võimalus konkreetse eelnõu kohta arvamust avaldada. Kuna tegemist on tehniliste lahenduste uuendamisest tekkinud probleemiga, siis on lubatud eelnõude kommenteerimisvõimalus esimesel võimalusel taastada (intervjuu Merje Meisaluga). Korralikku eelnõude kommenteerimise võimalust toetab täna vaid MKMi „Räägi Kaasa” veeb, ent ka neil on kasutusel peamiselt nn klassikaline kirjalik konsulteerimine, mille puhul palutakse kommentaarid saata konkreetsele ametnikule. Alates 2005. a aprillist on „Räägi kaasa” vahendusel toimunud 61 konsultatsiooni, kõige aktiivsem on olnud kaasamisvõimalust kasutama sideosakond („Räägi kaasa” statistika). Justiitsministeeriumi lehel julgustatakse kommentaare eelnõudele saatma e-kirjaga: [kommenteeri.eelnoud@just.ee](mailto:kommenteeri.eelnoud@just.ee). Sotsiaalministeeriumi poliitikate (lastekaitse, tervisepoliitika, sotsiaalne kaasatus) infoportaalid toetavad *online* tagasiside ja küsimuste-vastuste võimalusi. Rahandusministeeriumi puhul sisestades otsingusse „eelnõu” tuli välja oluliselt rohkem eelnõusid kui õigusloome lingi alt ning lisaks eelnõule ka tagasiside kommentaari elektrooniline vorm. Antud analüüsi teostajal ei õnnestunud tagasiside vormi leheküljelt otse leida. Struktuurifondide kodulehel on aga seevastu hea lihtne tagasiside vorm olemas. Üldist tagasiside võimalust (elektrooniline vorm) pakub Kultuuriministeerium. Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium küsib tagasiside küsimustiku näol kogu „Räägi kaasa” veebile.

Ministeeriumide kodulehekülgedel leidub üksikuid näiteid, kus konkreetse eelnõu osas on palutud kommentaare. Põllumajandusministeerium pakub kodanikele elektroonilise tagasiside vormi vaid RESi kommenteerimiseks, ent seda on keeruline lehelts leida. Nt Rahandusministeerium on palunud ettevõtte tulumaksu analüüsi kohta huvigruppidele ja kõigilt teistelt huvitatutelt arvamusi [tulumaks2009@fin.ee](mailto:tulumaks2009@fin.ee) või postiaadressil.

Kuna enamasti ei ole kodaniku või huvirühma antud tagasiside/arvamus kodulehel näha, siis ei ole teada, kuhu see informatsioon on jõudnud ja mis sellest edasi on saanud (sh kas tagasiside-arvamus on saanud ka ametniku vastuse).

#### ***5.2. KKK***

Korduma kippuvad küsimused on nii Riigikogu kui ka üheksa ministeeriumi kodulehel. Samas on KKK puhul raske rääkida interaktiivsusest, sest KKK on täna ministeeriumide kodulehekülgedel pigem passiivne infopakumise vorm. KKK juures ei ole võimalik koheselt küsida vajadusel lisaküsimusi – puudub vastav vorm või kontaktandmed.

### 5.3. Küsimused-küsimustikud

Tõhusa kaasamise, sh e-kaasamise puhul toonitatakse, et koos eelnõu teksti või selle väljatöötamise kavatsusega ja taustainfoga tuleks lisada arutelule konsultatsiooni võtmeküsimused või lähtepunktid. See ärgitab arutelule, aitab fokuseerida kodaniku või huvirühma tähelepanu, muudab arvamuste formuleerimise lihtsamaks ning riik saab oluliste teemade kohta konkreetsemat informatsiooni. See seab omakorda küsimuste koostajale raamid – küsimused ei tohi olla omakasupüüdlikud ning peavad võimaldama koguda otsustusprotsessi kasulikku infot.

Võtmeküsimusi on kasutanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium „Räägi kaasa” lehel (nt e-küsimustik siseturu toimumise kohta<sup>15</sup>) ning hiljuti ka Justiitsministeerium. 2006. aasta alguses toimus „ettevõtja õiguse” pikk ja põhjalik e-konsulteerimine, kus ettevõtlust ja investeringuid soodustava õiguskeskkonna kohta oli kõigepealt lisatud ministri pöördumine, taustainformatsioon, eesmärk ning konsulteerimiseks eraldi küsimustik, struktureeritud õigusvaldkondade kaupa. Lisaks küsiti ka üldisi tagasiside küsimusi õigusloomes osalemise kohta. Näiteks:

Kas Te jälgite õigusloomes toimuvaid muutusi? Kui sageli on Teil võimalus teha märkusi eelnõude või praktika kohta? Kellele te need edastate? Kas Teil on piisavalt võimalusi osaleda õigusloomeprotsessis – nii õigusaktide eelnõude kohta arvamust avaldades kui ka praktikas esinevatest probleemidest teavitades? Millised need võimalused on? Kas eelnõude seletuskirjad sisaldavad eelnõu sisu mõistmiseks piisavalt infot? Millist laadi teavet tahaksite rohkem? Mis valdkondi teie meelest veel reformima peaks?

Tagasiside kohta leiab huviline lühikese info pressiteates. Vastasid peamised katusorganisatsioonid ja enam kui 40 ettevõtjat. Nende väheste näidete pinnalt võib öelda, et enamasti on kasutatud lahtiseid küsimusi. Lahtised küsimused on head, ent kindlasti võiks edaspidi konsulteerimist planeerides arvestada, et kinnised või valikvastustega elektroonilised küsimustikud võimaldavad kiiremat tulemuste analüüsi. Kuna e-konsultatsioone toimub kodulehekülgedel ikkagi väga vähe, siis on ka mõisteta, miks selline konsulteerimise vorm nagu küsimused ja küsimustikud eelnõude/poliitikaprobleemide kohta ei ole levinud Eesti ministeeriumide seas.

### 5.4. Gallup

Regulaarseid gallupeid korraldavad oma kodulehel Põllumajandusministeerium ja Sotsiaalministeerium. Üksikuid gallupeid on võimalik leida ka Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumi struktuurifondide lehel ja Justiitsministeeriumi korruptsioonilehelt.

### 5.5. Foorum

Foorumi võimalust pakub Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium ja Riigikogu. Riigikogu lehel on kaks foorumit nn Valge saali foorum ja äsjaavatud sotsiaalkomisjoni foorum (al. 22. mai 2006.a.). Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi foorum ei ole täna aktiivses kasutuses.

Riigikogu Valge saali foorum on algatatud EL asjade komisjoni poolt arutamaks Eesti riigi ja ühiskonna tulevikustrateegiaid ja arengustsenaariume parlamendi tasandil koos avalikkusega. Valge saali istungile kutsub komisjon valitud teema tippspetsialistid, kellel palutakse esitada eelnevalt oma seisukohad foorumis. Teema arutelu jätkub veebis kolme nädala jooksul pärast Valge saali istungit<sup>16</sup>. Foorumil on moderaator, kehtestatud on selged reeglid ning seni on toimunud kolm arutelu. Valge saali foorum täidab nii informeerimise kui konsulteerimise

<sup>15</sup> <http://www.mkm.ee/index.php?id=11538>

<sup>16</sup> <http://www.riigikogu.ee/?id=31541>

funktsioone ning ärgitab osalema pigem eliiti ja erinevaid tippspetsialiste. Ühelt poolt toetab see ekspertiisil põhinevat arutelusi, ent teisalt raskendab selline foorumi reeglistik tavaliste kodanike osalemist (kahtlused oma teadmiste tasemes, teema mõistmine ning julgus ja oskus end tippude kõrval väljendada jms). Seetõttu on vajalik taastada eelnõude kommenteerimisvõimalus ja/või pakkuda muud võimalust ka laiemale avalikkusele otsustusprotsessis osaleda.

Sotsiaalkomisjoni foorum on loodud toimima sarnastel põhimõtetel nagu Valge saali foorum. Foorum koosneb kahest osast – komisjoni avalikust istungist, mida on võimalik vaadata reaalajas ning sellele eelnevast ja järgnevast veebifoorumist. Esimese dokumendina on lisatud rahvastiku tervisepoliitika arutelu. Sellised algatused nagu kaks foorumit näitavad Riigikogu kaasamise aktiivsuse tõusu ning on väga tervitatavad, kindlasti tuleks aga tulevikus kaaluda foorumite ühildamist ning ka teiste poliitikavaldkondade arutelusi.

### **5.6. Külalisteraamat/küsimused ja vastused**

Koos foorumitega propageerib Riigikogu avalaht „Kirjuta Riigikogule” ehk külalisteraamatut. Viimasesse on võimalik jätta igasuguseid küsimusi ja kommentaare (nagu seda ka probleemi tõstatamisest, seaduseaukude teavitamisest ja ettepanekutest kuni isiklike murede kurtamiseni tehtud on), millele enamasti vastavad Riigikogu ametnikud. Seejuures on küsitav, kui palju Riigikogu liikmed ise külalisteraamatut loevad.

Riigikogu koduleheküljelt leiab ka fraktsioonide alalehed, mis keskenduvad informatsiooni funktsioonile. Kaks fraktsiooni, kes senini ei ole avalikult välja paistnud e-demokraatia edendajatena, on veebilehele eraldi lisanud küsimuste-vastuste elektroonilise vormi. Keskfraktsiooni alalehel on küsimuste ja vastuste elektroonne vorm, kuigi eelmisi küsimusi ja vastuseid näha ei ole või ei ole keegi seda võimalust kasutanud. Rahvaliidu fraktsiooni alalehel on pakutud võimalust saata küsimused fraktsiooni ametniku e-mailile. Varasemad küsimused ja vastused on näha. Positiivsena tuleb märkida, et küsimustele on vastanud Riigikogu liikmed, mitte ametnik (Mart Opmann ja Mai Treial). Teised fraktsioonid selliseid võimalusi oma alalehtedel ei paku.

Küsimuste ja vastuste rubriik on rahvastikuministril ning Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumil. Viimase „Küsi ametnikult” rubriik on struktureeritud valdkondade kaupa. Näha on nii küsimused kui vastused, seejuures enamasti ei ole küsimused seotud sooviga edastada ettepanekuid otsustusprotsessidesse, vaid info küsimised. Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium on lubanud hakata korraldama *online* pressikonverentse, kus ministeeriumi ametnikud jagavad selgitusi päevakajalistel teemadel.

### **5.7. Ajaveeb**

Ainus täna leitud ajaveeb asub aadressil <http://svos.blogspot.com/> ning seda peab Sotsiaalministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakond<sup>17</sup>. Sissekannete arhiivis algavad sissekanded 2005.a maikuust. Nende hulgas võib leida nii kommentaare erinevatele artiklitele meedias, välisseminaride ülevaateid kui ka erinevate projektikonkursside infot. Tegemist on avatud infopakumise kanaliga, mille puhul on võimalik ka ajaveebi sissekandeid kommenteerida ning arutelu pidada. Viimast võimalust on siiski vähe kasutatud.

### **5.8. Online intervjuu**

Ainus täna leitud online intervjuu pärineb rahvastikuministri lehelt ja sedagi aastast 2003 (8.oktoober 2003). Seega realselt on online intervjuud ministeeriumide kodulehekülgedel kasutamata variandid.

<sup>17</sup> Ajaveebi peavad ka Riigikogu sotsiaaldemokraadid, ent seda pigem läbi erakonna ajaveebi [www.sotsdem.blogspot.ee](http://www.sotsdem.blogspot.ee), mis koondab ajakirjanduses ilmunud erinevate partei liikmete artikleid.

### 5.9. E-petitsioonid

E-petitsioonide kampaaniad on meil olnud, ent neid on korraldanud erakonnad või kodanikeühendused või firmad ning mitte valitsusasutused või Riigikogu<sup>18</sup>. Näitena viimasest ajast saab tuua sotsiaaldemokraatide poolt algatatud kampaania <http://www.maantee186.net/>, kus anti 29 282 e-allkirja Tallinn-Tartu maantee neljarealiseks muutmise poolt.<sup>19</sup> Antud näite puhul anti osalejatele ka tagasiside e-petitsiooni tulemuse kohta. Samuti erinevad toetuskampaaniad, mille allkirjade maht on küll jäänud väiksemaks<sup>20</sup>. Eraldi mainimist väärib Lastekaitseliidu algatus koguda toetust ettepanekule kompenseerida üksi last kasvatavale vanemale riigieelarvelistest vahenditest kohtu poolt määratud elatisraha sellel perioodil, kui teine vanem hoiab kõrvale kohustuste täitmisest oma lapse suhtes. Lisaks allkirjade kogumisele pakub veebileht foorumis aruteluvõimalust ning „teata sõbrale” infolinki<sup>21</sup>. Mõned e-petitsioonid on ja saavad olema kindlasti kodanike ja huvirühmade jaoks olulistel teemadel, mille üheks näitajaks on antud allkirjade arv. Kindlasti tuleks neisse tõsiselt tõstatatud teemadesse ka riigi poolt täie tõsidusega suhtuda.

### 6) Milline on konsultatsioonide kohta antav info – ajalised piirangud kommenteerimiseks, kontaktandmed, kuhu kommentaare saata (e-aadress, postiaadress, telefon) jne?

Ajalised piirangud kommenteerimiseks ja ametniku kontaktandmed on olulised, et õigeaegselt otsustusprotsessis oma arvamus öelda ning vajadusel saada lisainfot enne arvamuse esitamist. Kodulehekülgedelt leitavate väheste e-konsultatsioonide puhul jääb silma nii kommentaaride tähtaegade kui kontaktametnike puudumine (nt Rahandusministeeriumi ettevõtte tulumaksu ja Justiitsministeeriumi „ettevõtja õiguse” konsultatsioonid). Sotsiaalministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi konsultatsioonide puhul on antav info piisav. Mainitud ministeeriumid ja Riigikogu on ka ainsad, mille puhul kaasamisportaalides on määratud ka üldine kontaktisik (vajadusel nn moderaator). Tegemist on siiski esimeste passiivsete modereerimiste katsetega Eesti ministeeriumide lehekülgedel.

### 7) Kas kaasamise tulemused on avalikud ja kodulehel väljas?

Kui PRAXISi uuring 2004. a sügisel järeldas, et kaasamistulemused ei ole kodulehekülgedel avalikud, siis 2006. a mais võib öelda, et viis ministeeriumi ja Riigikogu (ekspertide arvamused menetlusprotsessis ning Valge saali foorumi kokkuvõtted) pakuvad ühel või teisel moel infot kaasamistulemuste kohta. Hea tava kohaselt selleks, et pidada kodanike ja huvirühmadega pidevat ja struktureeritud dialoogi, hoiduda kaasamise ohtudest, tuleb kindlasti anda tagasisidet. Seda rõhutab ka Eesti kaasamise hea tava. Infot kaasamise tulemuste kohta leiab lühidalt uudistes või pressiteadetes. Kõige põhjalikumalt on tagasiside koos arvestatud/mittearvestatud kommentaaridega failidena üleval MKMi „Räägi kaasa” veebis. Sarnaselt leiab infot ka Rahandusministeeriumi kodulehelt (nt Riikliku struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2010 strateegilise osa tööversiooni konsultatsioon).

## **MUUD KAASAMIST TOETAVAD VORMID KODULEHEKÜLGEDEL**

### 8) Milline on kodulehe kasutajamugavus? Kas on olemas eelnõude otsingumootor? Sisukaart? Kas on mõeldud puuetega inimestele?

<sup>18</sup> Vt nt Shoti parlamendi e-petitsioonide veebi <http://epetitions.scottish.parliament.uk/>

<sup>19</sup> <http://www.sotsdem.ee/index.php?module=Public&action=Show&a=100339>

<sup>20</sup> Vt näiteks Valgevene demokraatia toetuseks <http://valgevene.city.ee/et/allkirjad.html> või Pronksõduri eemaldamise teemal <http://www.zone.ee/mahapronkss6dur/>.

<sup>21</sup> <http://www.lastekaitseliit.ee/lkl.php/184/>



Riigikogu kodulehekülj on muutunud viimase paari aastaga oluliselt – paranenud on nii info kättesaadavus, haaratavus kui ka interaktiivsus. Võrreldes ministeeriumidega pakub Riigikogu avaleht kõige paremini haaratavalt infot. Samamoodi saab huviline hea ja kiire ülevaate Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi avalehelt. Kujunduselt on Riigikogu ja ministeeriumide interneti koduleheküljed kaasaegsed ja pidevalt uuenevad. Aprillis oli nt Haridus-ja Teadusministeeriumil üleval veel vana versioon ning mais juba uuem ning paremini navigeeritav versioon.

Kui PRAXISE uuring 2004. aastal järeldas, et otsingumootor ministeeriumide kodulehekülgedel annab vastetena peamiselt pressiteateid-artikleid ning harva eelnõusid, siis täna on olukord muutunud. Ehkki uudised ja eelnõud on tihti endiselt otsingu tulemusena segamini, on neid täna kodulehekülgedel enam ning appi tuleb ka täppisotsing. Ainult üksikutel ministeeriumidel on struktureerimata otsing, mis toob välja kõik soovitud vasted erinevatest kodulehe rubriikidest ühes reas (nt Keskkonna-, Sotsiaalministeerium). Rubriikide, dokumentide, linkide ja kommentaaride otsing on Majandus-ja Kommunikatsiooni- ning Rahandusministeeriumil. Põllumajandusministeeriumi leht võimaldab otsida pealkirjadest ja teksti seest eraldi, Kultuuriministeeriumi leheküljelt saab otsida kodulehelt ja uudistest ning Haridus- ja Teadus- ning Kaitseministeeriumi lehelt ka kontaktidest. Kaheksa ministeeriumi ja Riigikogu pakuvad lisaks otsingule ka sisujuhti kodulehel. „Uut lehel” alalõik on neljal ministeeriumil. Kõike see lihtsustab huvilisel info leidmist ja otsimist kodulehel.

Kodulehe teksti versioonis vaatamist pakuvad Kultuuriministeerium ja Sotsiaalministeerium. Mitmed ministeeriumide kodulehekülgede alalehed on omavahel hästi ristilingitud ning huviline suunatakse seotud temade juurde (nt Rahandusministeerium). Täna Riigikogu ja ministeeriumide kodulehed ei ole puuetega inimestele ligipääsetavad, küll on aga see Sotsiaalse kaasatuse arengukava järgi üks 2006. a. eesmärke. Seega saab 2007. aastal juba hinnata, kas ja kuidas on kodulehed seda arvestades muutunud.

Analüüsi käigus kaardistati ka, kas ja kui palju viidatakse e-demokraatiaportaalile TOM, mis võimaldaks aktiivselt kaasa lüüa ja ise algatada teemasid, juhul kui ministeeriumi lehekülj seda võimalust ei paku või muu kanalit kodanik ei oska kasutada. TOMile viitavad täna vaid kolm ministeeriumi – Haridus-ja Teadus-, Justiits- ja Põllumajandusministeerium, ehkki ükski neist ei selgita kodaniku võimalust seeläbi otsuseprotsessi riigis algatada. Seega sarnaselt EL otsuseprotsessides kaasalöömise väheste võimaluste teavitamisele, on ka TOM endiselt vaeglapse rollis.

## **LÜHIKOKKUVÕTE**

Informatsiooni pakkumine kodulehekülgedel on sarnaselt OECD riikidega aasta-aastalt kasvamas ning ehkki kvantiteet, kvaliteet ja informatsiooni ulatuslikkus varieerub, on siiski märgata, kuidas mõned ministeeriumid lähenevad kaasamisele teadlikumalt pakkudes asjakohast infot ja luues eraldi kaasamisele keskendunud veebilehe. Parim näide on 2005. aastal käivitunud Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi „Räägi kaasa” kaasamisveeb. Teistel ministeeriumidel midagi võrreldavat pakkuda ei ole. Võrreldes 2004. aasta sügisega on informeerimise vorme oluliselt edasi arendatud, kodulehekülgedele on lisandunud konsulteerimise ja osaluse vorme.

Võrreldes Eestis kasutatavaid e-kaasamise vorme teiste riikide praktika ja erinevate e-kaasamise uuringute soovitusetega selgub, et Eestis ei kasutata veebipõhiseid kaasamiskutseid ehk nn „teata sõbrale” e-kirju, nn kodanike või ettevõtete „paneele”, *online* vestlustubasid või intervjuusid, interaktiivseid mänge ning vähe kasutatakse veebipõhiseid tagasiside või



kommentaaride vorme eelnõudele, veebipõhiseid küsimusi-küsimustikke, foorumeid ja ajaveebe. Samuti on siiski üllatavalt vähestel ministeeriumidel väljapakutud võimalus tellida infot e-maili aadressile. Kuna arutelufoorumid ei ole veel levinud, siis ei saa Eesti puhul täna ka hinnata moderaatorite tegevust. Samuti puudub info, et Eestis oleks kasutatud sms-i teel informeerimist või küsitlust, mida on kasutanud nt mõned Suurbritannia parlamendiliikmed.

### III E-kaasamine ametite ja inspeksioonide kodulehekülgedel

Ametite ja inspeksioonide puhul oli antud uuringu juures eesmärgiks kaardistada **lühidalt ja ülevaatlilikult ametite ja inspeksioonide kodulehekülgedel pakutav tagasiside ja arvamuse võimalused kodanikele**. Ametid ja inspeksioonid on ministeeriumide valitsemisealas olevad valitsusasutused, kelle peamiseks ülesandeks on riikliku järelevalve teostamine. Tegemist on täidesaatvat riigivõimu teostavate valitsusasutustega, kelle ülesanne ei ole kodanike ja huvirühmade kaasamine otsustusprotsessidesse. Seetõttu vaadatakse ametite ja inspeksioonide puhul lehekülgede interaktiivsust ning võimalusi läbi kodulehekülgede anda tagasisidet, avaldada arvamust või küsida küsimusi (külalisteraamat, küsimuste ja vastuste vormid, foorum, küsitlus) ning leida kiiresti infot (KKK, otsing, sisukaart). Selle uuringu tarbeks on eristatud küsimused ja vastused ning korduma kippuvad küsimused, st tehakse vahet aktiivsel võimalusel esitada küsimusi ja saada vastuseid (näha neid kodulehel) ning passiivsel korduma kippuvate küsimuste lootelul, kus lisaküsimuste võimalust toodud ei ole. Andmed on toodud kodeeritult tabeli kujul [Lisas 2](#) ja kokkuvõtlikult tabelis 2.

**Tabel 2. Kokkuvõte ametite ja inspeksioonide kodulehekülgede analüüsist**

E-kaasamise vorm	Kokku (ametid)	kokku(insp.-d)
Otsing	23	9
Sisukaart	13	6
Tagasiside	12	4
KKK	12	6
külalisteraamat/küsimused-vastused/foorum	6	4
Muu	6	4
gallup/küsitlus	1	0

Ametite ja inspeksioonide kodulehed pakuvad juba mitmeid võimalusi lihtsaks arvamuse avaldamiseks või küsimuse küsimiseks veebis (tagasiside või küsimuste-vastustuste elektroonilised vormid). Võrreldes ministeeriumidega on nende kodulehekülgedel rohkem elektroonilisi tagasiside ja arvamuse avaldamise vorme. 10 ametil 25st on eraldi elektrooniline tagasiside vorm, mis on leitav enamasti juba avalehelt (kaks kasutavad e-kirjale palutud tagasisidet). Seevastu vaid kolmel inspeksioonil kümnest on tagasisidevorm ning üks kasutab põhjalikku tagasisideankeeti. Küsimuste-vastuste vorm või foorum/külaliste raamat on kuuel ametil 25st ja neljal inspeksioonil 10st. Küll aga pakuvad praktiliselt kõik ametid ja inspeksioonid otsingut avalehel ning pooled lehed ka „sisukaardi/sisujuhi” ja „KKK ehk korduma kippuvad küsimused” võimalust info kiireks leidmiseks. Gallupit kasutab täna Tarbijakaitseamet, kes on saanud ka kõrgeimad punktid ametite ja inspeksioonide hulgas.

Võrreldes teistega on Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas olevatel ametitel ja inspeksioonide kodulehekülgedel enam interaktiivseid võimalusi, kuna kasutusel on sama veebilahendus nagu ministeeriumil. See on võimaldanud nt Lennuametil ja Maanteeametil lisada uudistele ja teadetele elektroonilised kommenteerimisvormid. Maanteeameti lehele peab kommentaari lisamiseks siiski eelnevalt kasutajaks registreerima. Lennuameti puhul on näha, et mõningaid uudiseid on kommenteeritud ning küsitud küsimusi ja näha on ka ametniku vastus.

Konsulteerimise funktsiooni kasutab ametitest kõige enam Sideamet. Seda toetab ka "Elektroonilise side seaduses" sätestatu. Kodulehel on näha neli toimunud konsultatsiooni,

neist ühe puhul on uudistest näha, et kasutatud on suunavaid küsimusi ning hiljem on lisatud ka konsultatsioonide tulemus ja otsus. Kõigi nelja puhul on olnud võimalik saata kommentaarid aadressidele [post@sa.ee](mailto:post@sa.ee) või [konsulteerimine@sa.ee](mailto:konsulteerimine@sa.ee). Arvamuse avaldajal palutakse märkida oma ees- ning perekonnanimi, asutuse või juriidilise isiku esitatava arvamuse puhul juriidilise isiku- või asutuse nimi ning millise konsulteerimisele pandud otsuse suhtes arvamust avaldatakse (järjekorra number, ettevõtja). Anonüümseid ning pärast tähtaega esitatud arvamusi arvesse ei võeta. Konsulteerimise lehel on ka „lisa kommentaar” võimalus, ent seda võimalust saab kasutada siis, kui olla sisse logitud. Antud analüüsi raames ei suudetud aga kodulehelt leida võimalust, kus ja kuidas on võimalik sisse logida. Universaalteenuse arutelu puhul on Sideamet uudisesse lisanud, et „Sideamet jätab endale õiguse mitte kommenteerida arvamusi ja ettepanekuid, mida dokumendi koostamisel arvestatakse või ei arvestata”. Ühelt poolt kehtestatakse selged kaasamise reeglid kodanike ja huvirühmade jaoks. Teisalt öeldakse aga „ei” tagasisidele, mis kaasamise puhul ei ole soovitatav.

Mitmed kodulehed, nagu ka ministeeriumide puhul, on ülesehitatud korduma kippuvate küsimuste stiilis. Aktiivset võimalust ise küsimusi küsida ja näha ka vastuseid veebilehel pakuvad kaks ametit (lennuamet, veeteedamet) ja neli inspeksiooni (tehnilise järelevalve-, tervisekaitse, raudtee- ja finantsinspeksioon). Nende puhul tuleb eraldi mainida ka veel küsimuste ja vastuste teema kaupa struktureeritust. Külalisraamat, enamasti väheaktiivne või ühegi sissekandeta on Kaitsepolitsei ametil ja Veterinaar- ja toiduametil. Küsimuste esitamise vorm (ilma vastusteta) on Tööturuametil. Päästeametil on hea ja kergesti haaratav avaleht, samuti foorum ja „küsi spetsialistilt”. Viimased võimalused on kodulehe info kohaselt ajutiselt suletud. Maanteeamet ja Politsei amet pakuvad ka erinevaid infokampaanialehti, videosid ja/või meediaklippe ning mänge.

Tabelis said eraldi välja toodud „muu” all mitmed kodulehel silma paistnud kaasamisalased vormid. Uudiste või pressiteadete tellimise võimalust pakuvad Tarbijakaitseamet, Statistikaamet ja Taimetoodanguinspeksioon. Kodakondsus- ja migratsiooniametil ei ole eraldi tagasiside elektroonilist vormi veebilehel, küll aga on „teata seaduserikkumisest” vorm. Samuti nagu Maksu- ja tolliametil on vihjetelefon ja e-mail. Samas kui keskkonnainspeksioon pakub küll ööpäevaringset valvetelefoni 1313, ent elektrooniliselt vihjeid anda ei saa. Kaitseressursside amet pakub infoga koos ametniku kontaktandmeid, seega küsimuste korral on väga kerge kontakti võtta. Tehnilise järelevalve inspeksioon ja Keskkonnainspeksioon pakuvad „uut lehel” võimalust. Finantsinspeksioon on aga lisaks küsimustele ja vastustele loonud eraldi elektroonilise vormi vihjete jaoks ning samuti finantsinspeksioonile e-kirja kirjutamiseks.

**Kokkuvõttes** võib öelda, et erinevalt ministeeriumidest kasutavad ametid ja inspeksioonid enam veebipõhiseid tagasiside, küsimuste ja vastuste vorme ning nende kasutust võiks veelgi suurendada ja reklaamida. Soovitav on, et nii esitatavad küsimused kui ka vastused oleksid veebilehel näha. Aktiivsemad kaasamisvormid nagu gallupid, foorumid jm ei ole kindlasti ametite ja inspeksioonide puhul kohustuslikud, ent nad aitavad lehte elavamaks muuta ning saada teada inimeste arvamusi.

## IV E-kaasamine Riigikogu liikmete pilgu läbi

Lisaks vaadati antud uuringu raames ka Eesti seadusandja üldist toetust e-kaasamisele ning nende endi valmisolekut e-kaasamist kasutada seadusloome viimases, st parlamentaarses faasis. Üle-Euroopaline parlamendiliikmete uuring on järeldanud, et ka parlamendi tasandil on otsustusprotsessid üha avatumad ja läbipaistvamad ning kodanikud on soovi korral enam informeeritud. Üldjoontes arvatakse, et IKT-l on positiivne mõju osalusele demokraatlikes otsustusprotsessides. Mõned Euroopa parlamendiliikmed ka konsulteerivad kodanikega IKT vahendusel, ent peamiselt need, kel on IT alane taust ja peamiselt siiski ekspertide ja spetsialistide kui tavaliste kodanikega (Coleman ja Nathanson 2005).

Mai alguses toimunud elektroonilisele lühiküsitlusele vastas 42 Riigikogu liiget (vt [Lisa 3](#)). Täna suhtlevad Riigikogu liikmed kodanike ja huvirühmadega pigem e-kirja, e-listi ja foorumite vahendusel<sup>22</sup>. Tulevikus ollakse enamasti valmis oma e-suhtlust kodanike ja huvirühmadega suurendama peamiselt võttes kasutusele foorumite võimalused, andes online intervjuusid ja isiklike veebilehtede kaudu. Kolm Riigikogu liiget mainis ka skype-i kui soovitatavat suhtluskanalit kodanike ja huvirühmadega. Isikliku ajaveebi soovi avaldas kogunisti 10 Riigikogu liiget<sup>23</sup>. Täna teadaolevalt ei ole Riigikogu liikmetel isiklikke interaktiivseid veebilehti, küll on aga paljudel oma valimisaegseid seisukohti tutvustavad alalehed erakondade kodulehekülgedel (vt ka Sikk 2006).

Üle-Euroopaline parlamendiliikmete uuring on järeldanud, et parlamendiliikmed kasutavad IKT peamiselt tõhususe, demokraatia ja reklaami eesmärgi silmas pidades (Coleman ja Nathanson 2005). Mitterepresentatiivne lühiküsitluse tulemusena selgus, et Riigikogu liikmed peavad tagasiside ja arvamuse saamist ning informeerimist kõige olulisemaks eesmärgiks kodanike ja huvirühmadega e-suhtlemisel. Vähem oluliseks eesmärgiks peetakse reklaami ehk isiklike ja/või erakonna seisukohtade tutvustamist valimiskampaanias. Kõige vähem ollakse valmis Interneti vahendusel kodanikega teemade üle arutamiseks ja ühiseks otsustamiseks. Seega osalusdemokraatiaks selle otseses tähenduses täna valmis ei olda. Selline tulemus on ka mõistetav, kuna erinevalt mitmetest Euroopa ametivendadest Riigikogu liikmetel ei ole isiklikke abilisi, kes muuhulgas võiksid ka abistada e-suhtlemise korraldamisel (nt veebilehe sisuline ja tehniline arendustöö, kodanikega suhtlemise hõlbustamine jne).

Peamise e-kaasamise probleemina näevad Riigikogu liikmed, et juba täna on elektrooniliste kirjade maht liiga suur, et ilma abiliseta vastata. Samuti napib aega kodanike ja huvirühmadega e-suhtlemisel. Üks probleem võib aga tekitada ka järgmise, millele illustreerivalt viitab ühe Riigikogu liikme poolt sõnastatu:

*„Kuna Riigikogu liikmel puudub abiline, kes süsteemselt vahendaks kõikvõimaliku infot, looks ja hoiaks sidemeid ning suhteid vastaspooltega, mõjub süsteemius ebausaldust ja lühiajalisi suhtlemisliine.”*

Hiljutine üle-Euroopaline parlamendiliikmete uuring viitab samuti, et parlamendiliikmetele saadetavate e-kirjade maht on kasvanud, samuti on e-kirja teel suhtlus toonud kontakte erinevate gruppide ja kodanikega. Samas uuringu järgi leidis enamus parlamendiliikmeid, et IKT on aidanud süvendada kontakte aktiivsemate kodanikega (nt erakonna liikmed või

<sup>22</sup> Siinkohal on Riigikogu liikmed ilmselt silmas pidanud Riigikogu kodulehe väliseid e-liste ja foorumeid, st erakonna või laiemale avalikkusele suunatud lehekülgedel.

<sup>23</sup> Vt hiljutist Hansard Society uurimust parlamendi liikmete ajaveebidusest (2005), kuidas kodanikud hindasid poliitikute ajaveebe ning millised on peamised poliitikute ajaveebiduse probleemid. Samuti vt nt ka mõningaid parlamendiliikmete ajaveebe <http://www.stevewebb.org.uk/>, <http://www.richardallan.org.uk/>, <http://www.boris-johnson.com/>.

huvirühmade esindajad). Kahtleval seisukohal olid aga selle osas, kas IKT on märgatavalt avardanud osalust uute gruppide hulgas. Seega leiavad parlamendiliikmed, et rohkem inimesi küll suhtleb nendega, ent peamiselt sellepärast, et see on kõige mugavam viis. Suhtlus kodanike ja huvirühmadega on kiirem ja lihtsam ning parlamendiliige on kodanike jaoks kättesaadavam (rahvale lähemal) (Coleman ja Nathanson 2005).

Kodanike passiivsust ja anonüümseid kommentaare peeti poole väiksemaks probleemiks kui eelpoolmainitud e-suhtlemise mahtu ja ajanappust. Anonüümsete kommentaaride probleem on aga parlamendidiskussioonides aktiivselt üleval olnud seoses nn Delfi eelnõu (800 SE Elektroonilise side seaduse, infoühiskonna teenuse seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seadus) aruteludega. Muu probleemina tõid mitu Riigikogu liiget välja digitaalsele lõhele viitavad mured, nt

*„Paljudel valijatel puuduvad arvutikasutamise võimalused ja oskused”, „erinevas eas inimesed kasutavad ja on võimalus kasutada e-suhtlemist erineval tasemel” jne*

Lisaks mainiti ka suhtluse muutumist pinnapealsemaks. E-kaasamise probleeme käsitleb põhjalikumalt järgmine peatükk.

Üldine häälestatus IKT kasutamiseks kodanike kaasamisel otsustusprotsessidesse on positiivne. Pooled vastanud Riigikogu liikmetest leiavad, et Riigikogu kodulehekülgl on e-kaasamise vallas piisav. Sama suur hulk vastajaid leiab aga et kodulehekülgl ei ole piisav või nad ei oska öelda. Kõige rohkem soovitakse, et kodulehekülgl annaks võimaluse kodanikele tagasiside andmiseks või arvamuse avaldamiseks otsustusprotsessi kohta.

Huvirühmade ja kodanikega e-suhtlemine on kindlasti väljakutse ja kultuurimuudatus. Nii on nt koostatud ka e-parlamendi liikme soovituslikke juhiseid (Clift 2000, OECD 2003b). Igal juhul vajab e-kaasamine nii parlamendi liikmete kui ka kodanike teavitamist ja harimist, et IKT kasutamine otsustusprotsessidesse kaasamisel muutuks kasu toovaks nii parlamendi liikmele kui kodanikule ja huvirühmale. Arvestades Riigikogu liikmete vastuseid on igati positiivne Riigikogu kodulehel foorumite laiendamine ning tagasiside võimaluste loomine.

## E-kaasamise piirangud ja väljakutsed

Seniste erinevate riikide e-kaasamise praktikate õppetunni kohaselt tuleb IKT näha võimaldajana, ent mitte lahendusena. Erinevate riikide kogemus on näidanud, et tehnoloogia ei ole takistus kaasamise edendamisel. Peamised takistused laialdasema kodanike e-kaasamise juures on kultuurilised, korralduslikud ja seadustest tulenevad. Nende barjääride ületamine nõuab suuremat teadlikkust ja kaasamise-osalemise võimekust nii valitsusasutuste kui kodanike poolt. (OECD 2003b, 9). Mõningaid sarnaseid piirangute märke on leida ka Eestist. Kindlasti tuleb e-kaasamise puhul arvestada ka digitaalse lõhe, kodanike passiivsuse ja sarnaselt traditsioonilise kaasamisega nn kaasamiseväsimume ning ulatusliku suhtlemise koormaga.

**Digitaalne lõhe.** E-kaasamise kasutamisel ja edendamisel tuleb kindlasti arvestada internetikasutamise piirangutega ehk probleemidega, mis seonduvad indiviidide, majapidamiste, ettevõtete ja geograafiliste piirkondade sotsiaalmajanduslike erinevustega info-ja kommunikatsiooni-tehnoloogia kasutamise võimaluste ja interneti kasutamise osas (OECD 2001c; vt ka Kalvet 2005). TNS Emori 2005.a. andmetel kasutab Eesti 15-74-aastastest elanikest internetti 55% ehk ca 575 000 inimest. Võrreldes 2004. aasta suvega on Eestis ca 79 000 internetikasutajat rohkem. Veebi kasutamise aktiivsust toetab jätkuvalt internetiühenduse olemine koduarvutites. Internetiühendus on olemas igal kolmandal perel Eestis. Seega tuleb riigil, kes soovib e-kaasamise vahendeid üha enam kasutada, tegelda teadlikult ka lõhe vähendamise – suurendada internetile ligipääsu ja kasutamisoskusi.

Eestis toonitab sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava aastateks 2004-2006 vajadust kasutada uusi IKT võimalusi ennetamiseks digitaalse lõhe tekkimist piirkonna, vaesuse, hariduse, tööga hõivatus ja sissetulekustaatusel. Pikaajalisteks eesmärkideks on seatud infokirjaoskuse ja internetiseerituse taseme järjepidev tõstmine, laiendada arvutipõhise õppe võimalusi kõigil haridustasemetel, mitmekesistada avalike E-teenuste valikut ja parandada kättesaadavust ning edendada infoühiskonda regionaalsel ja kohalikul tasandil, et ennetada ja vähendada piirkondlikku vaesust ja tõrjutust. 2006. aasta eesmärgid hõlmavad muuhulgas

- anda igal aastal tasuta IT algõpet vähemalt 20 000 täiskasvanule
- teha avaliku sektori leheküljed puuetega inimestele ligipääsetavaks
- viia lõpule kodanikuportaali [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee) väljaarendamine
- suurendada avalike E-teenuste ja nende kasutajate osakaalu: 2008. a kasutab 30% elanikkonnast avalikke teenuseid.<sup>24</sup>

Kindlasti on väljakutse ka kodanike kaasamisvõimekuse tõstmine – kuidas suurendada kodanike informeeritust otsustusprotsessidest ning kuidas parendada nende osalusoskusi (kuulamine, argumenteerimine ja vastuargumenteerimine). Kaasamisvõimekust aitab tõsta ka lihtsam ja kodanikele lähedasem keelekasutus e-kaasamise puhul. (vt nt Coleman ja Gotze 2001, OECD 2003b). Osaliselt jääb digitaalne lõhe alati alles ja ka e-kaasamist põhimõtteliselt mittekasutavate inimeste hulk, sellega tuleb ametnikel ja parlamendi liikmetel arvestada ja kasutada paralleelselt ka teisi (traditsioonilisemaid) kaasamise vahendeid. Selleks, et IKT tooks olulist panust kodanike kaasamisel demokraatlikesse otsustusprotsessidesse, tuleb siduda traditsiooniline ja e-kaasamine.

**Kodanike passiivsus.** Kodanike passiivsus on mitmete uuringute järgi toodud kui üks peamisi e-kaasamise piiranguid (OECD 2003b, Coleman ja Nathason 2005). PRAXISi uuringu

<sup>24</sup> Vt põhjalikumalt <http://www2.sm.ee/kaasatus/>

kohaselt peavad Eestis kodanike passiivust olulisemaks probleemiks ministeeriumid (44% vastanutest „tihti ja alati”) kui Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide juhte (20%). Ministeeriumide hinnangul on see kõige olulisema probleemi - aja nappuse kõrval – teine oluline probleem koos kaasatavate ebakompetentsusega. Riigikogu hindab samuti suurimaks probleemiks ajanappust („alati ja tihti” hinnanguid andis 80% vastanutest), ent erinevalt ministeeriumide esindajatest näevad nad olulise probleemina aja nappuse järel riigi tasemel ühtsete põhimõtete ja õigusliku aluse puudumist kaasamise korraldamisel (35%, ministeeriumitel 8%) Probleemina kogetakse ka MTÜde jt huvirühmade seotust poliitiliste erakondade huvide esindamisega (35% (7)). (Lepa *et. al* 2004, 127-128).

Kodanike passiivsusele viitab Eestis ka TOMi kasutamiskiivsus, kodulehekülgedel olevate foorumite ja kommentaaride väike arv (vt nt Räägi kaasa või MKMi valitsusalas olevate ametite kodulehekülgedel olevad kommentaarid või Sotsiaalministeeriumi portaalid). Nii Räägi kaasa kui Sotsiaalministeeriumi portaalide (lastekaitse, sotsiaalne kaasatus, tervisepoliitika) kasutusstatistikat ei ole analüüsitud. Vestlustest portaalide kontaktametnikega selgus, et esitatud on üksikuid kommentaare. Näiteks terviseinfo portaali on esitatud viis küsimust-kommentaari, millest vaid üks on olnud tervise valdkonnaga seotud (telefoniintervjuu Eneli Vilismäega). Käesoleva uuringu raames küsitletud Riigikogu liikmed pidasid kodanike passiivsust ja anonüümsete kommentaaride kirjutamist oluliseks, ent väiksemaks probleemiks kui aja nappus või suhtlemise ulatus.

Aktiivsete kodanike osakaalu suurendamine ja osalemine saab e-kaasamise edendamisel peamiseks väljakutseks eriti kaasamisveebi tööle hakkamisel ning teiste interaktiivsete kaasamisvormide tekkimisel ministeeriumide ja Riigikogu kodulehel. Kodanike passiivsuse ületamisele on tähelepanu pööranud ka kodaniku algatuse toetamise strateegia 2007-2010 eelnõu, mille üks eesmärke on „aktiivse ja hooliva eluhoiakuga inimesed on toetatud ja pädevad panustamaks ühiskonnaellu” ehk 1) tasemehariduses kodanikuühiskonna väärtuste ja toimimise parem käsitlemine; 2) mitteformaalse hariduse võimaluste loomine aktiivse osaluse oskuste omandamiseks; 3) vabatahtliku tegevuse soodustamine; 4) noorte osalusvõimaluste mitmekesistamine ja toetamine; 5) kodanikualgatuse soodustamine kodanike teadlikkuse tõstmise kaudu<sup>25</sup>. Ilmselt vajab aga kodanike aktiivsuse tõstmine siiski veelgi enam tähelepanu, muuhulgas ka lihtsate vahendite nagu e-kaasamisvormi reklaamivate infomaterjalide, „teata sõbrale”, kampaaniate jm kaudu. Aktiivne kaasamise reklaamimine ja oskuslik modereerimine on tõhusa e-kaasamise võtmetegurid (OECD 2003b, 9).

**Suhtlusulatus.** E-kaasamise muudab suureks väljakutseks ka väga laialdane suhtlusulatus. Riigikogu liikmete ja ministeeriumide ametnike poolt vaadatuna muutub keeruliseks, kuidas kaasata, kuulata ja vastata igale kodanikule ja huvirühmale. Lisaks ajanappusele on see ka korralduslikult keeruline. Üksiku kodaniku jaoks on aga väljakutseks, kuidas tema häääl kõlama jääks teiste paljude arvamuste kõrval. Ühe võimalusena on nt OECD välja pakkunud erinevate veebikogukondade moodustumise, mis võimaldaks enam ühist lähenemist (2003b).

E-kaasamise puhul peetakse oluliseks toonitada ka erinevate poliitikakujundamise etappide sidumist ühtseks tervikuks ehk kuidas omavahel üheks protsessiks siduda elektrooniliselt toimuv informeerimine, konsulteerimine, osalus, analüüs, tagasiside andmine ja kaasamise hindamine. Laiemas plaanis on üldse probleemiks, kuidas osalus tõhusalt integreerida ostuste tegemise protsessi (vt nt Coleman ja Gotze 2001, 36). OECD hinnangul tuleb avalikustada kõik erinevatel poliitikakujundamise protsessi etappidel tehtu, sest see tagab kvaliteetsemad ja paremini rakenduvad otsused ja poliitikad ning paremini informeeritud kodanikud (2003b).

<sup>25</sup> Vt põhjalikumalt <http://www.sisemin.gov.ee/atp/index.php?id=17280>



Sarnaselt traditsioonilise kaasamisega on ka e-kaasamise juures oluline näidata pühendumust sellele ning anda **tagasisidet**. Omamoodi tekitab e-kaasamine iseenesest legitiimse ootuse, et saadud infot kasutatakse otsustusprotsessides. Mõistetav on valitsusasutuste mure ajanappusele ja kommentaaride paljususele viidates, kuidas suuta analüüsida e-kaasamise tulemusi ning anda avalikult tagasisidet arvestatud-mittearvestatud kommentaaride kohta. Samas ilma seda tegemata muutub küsitavaks e-kaasamise kasutamine. Eesti huvirühmade arvamus peegeldab ka väga selgelt tagasisidet vajadust ja laiemas plaanis motiveeritust kaasa lüüa (Lepa *et al.* 2004, 129).

Omamoodi väljakutse on ka e-kaasamise hindamine, et teada, kas e-kaasamine loob kasu nii valitsusasutuste kui kodanike jaoks. Eesti e-kaasamise takistuste mõistmine ja lahenduste pakkumine vajab kindlasti põhjalikumalt analüüsi. Arvestades Eesti mitmeid edusamme e-valitsemise vallas ning e-kaasamise senist arengut, on täna olemas vajadus uurida põhjalikumalt erinevaid e-kaasamise probleeme, hinnata e-kaasamise tulemuslikkust ja koondada häid praktikaid. IKT kasutamine otsustusprotsessidesse kaasamise toob kasu, kui sellesse tõsiselt ja pühendumusega suhtuda ning e-kaasamise vormide kasutamist ühiskonnas edendada.

## Kokkuvõte ja soovitused

Informatsiooni pakkumine kodulehekülgedel sarnaselt OECD riikidega on aasta-aastalt kasvamas ning ehkki kvantiteet, kvaliteet ja informatsiooni ulatuslikkus varieerub, on siiski märgata, kuidas mõned ministeeriumid lähenevad kaasamisele teadlikumalt pakkudes asjakohast infot ja luues eraldi kaasamisele keskendunud veebilehe. Kõrgemaid hinnanguid kodulehekülgede analüüsis on saanud Riigikogu, Majandus-ja Kommunikatsiooni, Sotsiaal- ja Rahandusministeerium. Parim näide on 2005. aastal käivitunud Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi „Räägi kaasa” kaasamisveeb. Riigikogul või teistel ministeeriumidel midagi võrreldavat pakkuda ei ole. Osaliselt on põhjus konsulteerimiskeskonna ootuses – väljatöötatav ühine kaasamisveeb peaks pakkuma kõigile ministeeriumidele ühist lahendust. Positiivse arenguna tuleb kindlasti märkida Riigikantselei aktiivset rolli kaasamise hea tava rakendamisel ja kaasamisveebi arendamisel.

PRAXISE uuring järeldas 2004. a sügisel, et „Üldjoontes aga ei saa esile tuua ühtegi huvitavat või uuenduslikku näidet konsulteerimise või osaluse vahenditest kodulehel. Ühelgi kodulehel ei ole linke, mis kutsuks aktiivselt kaasa lööma ministeeriumi otsustusprotsessides”. Võrreldes 2004. aasta sügisega on informeerimise vorme oluliselt edasi arendatud. Kõige enam kasutatakse kaasamisvormidest informeerimisele suunatud vorme: eelinfot ja uudiseid, lisatakse õigusloome link avalehele ning viide e-õigusele, õigusloome arhiivi, KKK ja otsingut. Tänu e-õigusele on informeerimine kooskõlastusele saadetud eelnõudest väga hea. Kodulehekülgedele on lisandunud ka konsulteerimise ja osaluse vorme, kõige enam kasutatakse KKK rubriike ja gallupeid. Sellegipoolest ei saa me enamustel juhtudel rääkida süstemaatilisest ja pidevast, laiaulatuslikust ja tasakaalustatud e-kaasamisest läbi kodulehekülgede.

Võrreldes Eestis kasutatavaid e-kaasamise vorme teiste riikide praktika ja erinevate e-kaasamise uuringute soovitustega selgub, et Eestis ei kasutata Riigikogu, ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide kodulehekülgedel veebipõhiseid kaasamiskutseid ehk nn „teata sõbrale” e-kirju, nn kodanike või ettevõtete „paneele”, online vestlustubasid või intervjuusid, interaktiivseid mänge ning vähe kasutatakse veebipõhiseid tagasiside või kommentaaride vorme eelnõudele, veebipõhiseid küsimusi-küsimustikke, foorumeid ja ajaveebe. Kuna arutelufoorumid ei ole veel levinud, siis ei saa Eesti puhul täna ka hinnata moderaatorite tegevust. Üllatavalt vähesed ministeeriumid pakuvad võimalust tellida infot e-maili aadressile. Kodulehekülgedelt leiab ka vähe infot EL otsuseprotsessides kaasalöömise kohta ning vaid üksikuid viiteid TOMile kui võimalusele algatada otsustusprotsesse.

Erinevalt ministeeriumidest kasutavad ametid ja inspeksioonid enam veebipõhiseid tagasiside, küsimuste ja vastuste vorme ning nende kasutust võiks veelgi suurendada ja reklaamida. Kuna enamasti ei ole kodaniku või huvirühma antud tagasiside/arvamus kodulehel näha, siis ei ole teada, kuhu see informatsioon on jõudnud ja mis sellest edasi on saanud (sh kas tagasiside-arvamus on saanud ka ametniku vastuse). Kui PRAXISE uuring 2004. a sügisel järeldas, et kaasamistulemused ei ole avalikud kodulehekülgedel, siis 2006. a mais võib öelda, et viis ministeeriumi ja Riigikogu (ekspertide arvamus menetlusprotsessis ning Valge saali foorumi kokkuvõtted) pakuvad ühel või teisel moel infot kaasamistulemuste kohta. Kokkuvõttelikult võib öelda, et kaasamisprotsess on muutunud avatumaks, ent võimalusi edasiarenemiseks jätkub.

Arvestades e-kaasamise uuringuid, teiste riikide häid praktikaid ja Eesti kaasamise head tava annab uuring soovitusi. Mõned käesoleva uuringu põhjal antavad soovitused kordavad PRAXISE huvirühmade kaasamise uuringu soovitusi. Käesoleva uuringu soovitused eeldavad,

et kaasamisveeb pakub ministeeriumidele sobiva tehnilise lahenduse ning seega ei tehta ministeeriumidele eraldi selleosalisi soovitusi.

### Üldised soovitused.

- Jätkata riigis ühtsete kaasamispõhimõtete rakendamist ehk **kaasamise hea tava** levitamist kodulehekülgi kasutades ning **ühise kaasamisveebi** väljaarendamist, mis muuhulgas pakub ministeeriumidele e-konsultatsioonideks sobiva tehnilise lahenduse kasutusvõimaluse ning viitab Riigikogu otsustusprotsessidele. Koos kaasamisveebi valmimisega anda soovituslikud **e-kaasamise juhised ja veebi kasutaja abi**, mis täpsustaksid e-kaasamise eripärasid ja oleksid osalistele heaks suuniseks.
- **Osalemisvõimaluste reklaamimine.** Kaasamisveebi valmimisel korraldada e-kaasamise võimaluste ja põhimõtete teavitamise kampaania üle-Eestiliselt. Samuti vajavad laiemat teavitamist kaasarääkimisvõimalused Riigikogu ja ministeeriumide kodulehekülgedel. Juba täna on kodulehekülgedel palju olulist kaasamist soodustavat infot ja võimalusi. Varajase kaasamise soodustamiseks levitada infot VV tööplaani ja ministeeriumide õigusloome plaanide kohta. Riigiasutused võiksid kasutusele võtta ka nn „teata sõbrale” võimaluse, mis võimaldaks kodanikul või huvirühmal levitada kaasamisalast informatsiooni. „Teata sõbrale” võiks olla osa kodanike passiivsuse vastu suunatud meetmetest.

### Informeerimine.

- Kodulehekülgede puhul pidada silmas, et informatsioon oleks piisav, objektiivne, usaldusväärne, asjakohane, kergesti arusaadav ja kergesti leitav. Juba täna on Riigikogu, ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide kodulehed infomahukad. Soovitav on **kaasamisealane info koondada** ühe lingi alla avalehel, et see oleks kompaktselt ja kiiresti leitav. Soovitav on koondada ühte kohta õigusloome plaan, eelnõu tööversioonid enne e-õigusesse lisamist ning e-õigusesse kooskõlastamisele saadetud eelnõud.
- **E-õiguse arendamine.** Jätakuvalt toetada e-õiguse arendamist ja reklaamimist avalikkuse seas, kuna tegemist on ülevaatliku ja põhjaliku infoga eelnõu kohta alates selle väljatöötamiskavatsustest kuni eelnõu jõudmiseni Valitsuse istungile.
- **Jätkata huviliste registreerimist ja luua valdkonnapõhised avalikud e-listid**, kuhu huvirühmadel on võimalik lisada oma kontaktandmed ning kaasarääkimissoovid (teemad). See võimaldab huvilisi paremini kaardistada ning pidada nendega pidevat ja struktureeritud dialoogi. Selliste e-listide kaudu on võimalik teavitada operatiivselt ja lühidalt õigusloome plaanidest, valmimisjärgus eelnõudest ning ministeeriumide kodulehekülgedele riputatud materjalidest. (PRAXIS 2004).
- **Parandada info kättesaadavust traditsiooniliste kaasamisvormide kohta.** Kaaluda Sotsiaalministeeriumi eeskujul eraldi ürituste kalendri sisseviimist, mis võimaldaks senisest paremini informeerida traditsioonilistest kaasarääkimise võimalustest nagu infopäevad, seminarid, foorumid, konverentsid jne.
- **E-kaasamine EL otsustusprotsessidesse.** Levitada enam infot EL e-konsultatsioonides ja teistes e-kaasamisele suunatud aktsioonides. Samuti võiksid Riigikogu ja ministeeriumide koduleheküljed pakkuda enam infot EL otsustusprotsessides osalemise kohta.

### Konsulteerimine ja osalemine.

- Suurendada kodulehekülgede interaktiivsust ning kasutada kodulehekülgedel **enam konsulteerimise ja osalemise vorme**. Kodulehekülgede puhul lähtuda põhimõttest, et igal soovijal peab olema võimalik edastada oma arvamus eelnõu või poliitikaprobleemi kohta ning võimalus esitada *online* kommentaare (PRAXIS 2004). Ka lihtne tagasiside vorm on võimalus kodanikule ja huvirühmale öelda oma arvamus.

- Avaldada senisest veelgi enam kaasamise tulemusi (nn **kaasamise koondvastus**) kodulehekülgedel ja seeläbi toetada hea kaasamistava rakendumist.
- **Ühised tehnilised lahendused.**
  - Võimalusel pakkuda ministeeriumidele ühiseid tehnilisi lahendusi konsulteerimise ja osaluse edendamiseks, sest see teeb ministeeriumidele ja nende allasutustele kaasamise vähem ressursimahukaks ning kodanikule tuttavamaks - kergem infot leida, teada, kuidas end registreerida, kuidas osaleda jne. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi näitel võiksid ministeeriumid kaaluda oma haldusalas olevate valitsusasutuste veebide ühtlustamist ning võimalusel sarnaste lihtsate kaasamisvormide pakkumist.
  - Võimalusel pakkuda ka Riigikogu fraktsioonidele ja üksikliikmetele ühiseid tehnilisi lahendusi konsulteerimise ja osaluse edendamiseks (koos koolitusega). Sarnaselt mitmete Euroopa parlamentide liikmetega võiks ka Riigikogu mõelda Riigikogu liikmete *online* intervjuudele, personaalsete interaktiivsetele kodulehekülgedele või ajaveebidele.
- **Lingid.** Lisada ministeeriumide ja Riigikogu lehele lingid kaasamise hea tava kohta ning aktiivsete osalusvõimaluste (nt e-demokraatiaportaali TOM) kohta.

E-kaasamine ei ole kindlasti võluvits, ent see toetab ühiskonna traditsioonilisi kaasamisvorme ning otsustusprotsesse. Sarnaselt traditsioonilisele kaasamisele tuleb ka e-kaasamist hinnata ning soovitatav on seejuures õppida OECD väljatöötatud kriteeriumidest (OECD 2003b, 76). Arvestades Eesti mitmeid edusamme e-valitsemise vallas ning e-kaasamise senist arengut, on täna olemas ka vajadus uurida põhjalikumalt erinevaid e-kaasamise probleeme, hinnata e-kaasamise tulemuslikkust ja koondada häid praktikaid. Heade praktikate esiletoomine on ka avalik tunnustus valitsusasutusele. IKT kasutamine otsustusprotsessidesse kaasamise toob kasu, kui sellesse tõsiselt ja pühendumusega suhtuda ning e-kaasamise vormide kasutamist ühiskonnas edendada.

## Kasutatud materjalid

- Arnstein, Sherry R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of American Planning Association* 35 (4): 216-224.
- Aule, Agnes (2002). eÕiguse rakendamise raskustest". *Infotehnoloogia arendamise aastaraamat*. Tallinn: RISO. <http://www.ria.ee/it2002/>
- Birch, Anthony H. (1993). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.
- Clift, Steve (2000). Top Ten Tips for "Weos" - Wired Elected Officials. *Originally published in the "E-Guide for Parliamentarians: How to be an Online Representative" produced by the UK Hansard Society for Parliamentary Government with support from British Telecom*. <http://www.publicus.net/articles/weos.html>
- Coleman, Stephen ja Bridie Nathanson (2005). Learning to live with the Internet. How European parliamentarians are adapting to the digital age. [http://www.epri.org/epriweb/contents/7thconference\\_mat/20050606\\_1st\\_EPRI\\_workshop\\_Backgroundreading.pdf](http://www.epri.org/epriweb/contents/7thconference_mat/20050606_1st_EPRI_workshop_Backgroundreading.pdf)
- Coleman, Stephen ja Jay G Blumer (2001) Realising Democracy Online: A Civic Commons In Cyberspace By Jay G. Blumer and Stephen Coleman. [http://www.citizenonline.org.uk/site/media/documents/925\\_Realising%20Democracy%20Online.pdf](http://www.citizenonline.org.uk/site/media/documents/925_Realising%20Democracy%20Online.pdf)
- Coleman, Stephen ja John Götze (2001). "Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation" Hansard Society London. <http://www.bowlingtogether.net/>
- Hansard Society (2005). Political Blogs – Craze or convention. [http://www.hansardsociety.org.uk/assets/Final\\_Blog\\_Report\\_.pdf](http://www.hansardsociety.org.uk/assets/Final_Blog_Report_.pdf)
- Illing, Eveli ja Reesi Lepa (2005). Kaasamisvormid : ülevaade ja kasutusvõimalused. Tallinn: PRAXIS.
- Kalvet, Tarmo (2005). „Digital Divide and the ICT Paradigm: The Case of Estonia”. Raamatus *Encyclopedia of Developing Regional Communities with Information and Communication Technology*, Idea Group Reference.
- Lepa, Reesi, Eveli Illing, Aare Kasemets, Ülle Lepp ja Epp Kallaste (2004). Kaasamine otsusetegemise protsessi. Tallinn: PRAXIS.
- OECD (2001a). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. A report*. Paris: OECD.
- OECD (2001b). *Understanding Digital Divide*. [http://www.oecd.org/dsti/sti/prod/Digital\\_divide.pdf](http://www.oecd.org/dsti/sti/prod/Digital_divide.pdf)
- OECD (2002). *Regulatory Policies in OECD countries. From Interventionsim to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2003a). "Engaging Citizens Online for Better Policy-making". *Policy Brief*, March. Paris: OECD.
- OECD (2003b). *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*. Paris: OECD.
- OECD (2003c). *Guiding Principles for Successful Online Consultation*.
- Poland, Pauline (toim) (2001). Online consultation in GOL countries. *Initiatives to foster e-democracy*. Project report. <http://www.governments-online.org/documents/e-consultation.pdf>,
- Politech Institute (2005). European E-democracy Award Report. [www.politech-institute.org/edem award.asp](http://www.politech-institute.org/edem_award.asp)
- PUMA (2001). "Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation". *PUMA Policy Brief* 10, July. Paris: OECD.
- Rugam-Rebane, Eleka (2005). Kaasamine - mida see tähendab? <http://www.valitsus.ee/?id=4999>
- Snider, J.H (2001). „E-Government vs E-Democracy”. <http://www.govtech.net/magazine/story.php?id=5479&issue=8:2001>
- Vergez, Christian (2002). "Citizens as Partners. Engaging citizens in policy making". Seminar on Regulatory Transparency "The Use of Public Consultation to Improve the Business Climate", Nov 2002, Greece.

# LISA 1. Ministeeriumide ja Riigikogu kodulehekülgede analüüs.

E-kaasamise vormid		Riigi-kogu	MKM	SoM	RM	PM	KeM	JM	SiM	KuM	HTM	VM	KaM	Rmin-ister
Eraldi kaasamisele suunatud alaleht		0	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Informeerimine	Eelinfo, uudised	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	E-list, uudised e-mailile	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	aasta õigusloome ja/või tegevusplaan	2	2	1	2	1	0	1	2	1	0	1	0	2
	õigusloome link avalehel	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	0	0
	eelinfo (seadus, määrus, arengukava)	e-õigus												
		www												
		taustinfo												
	Info traditsioonilise kaasamise kohta	1	1	2	1	1	1	0	0	1	1	0	0	2
	kaasamine EL otsustusprotsessidesse	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0
	protokollid-ülevaated	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0
	arhiiv		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
konsulteerimine/osaletamine	tagasiside	eelinfo												
		üldine												
	KKK	2	1	2	1	1	2	1	2	0	1	1	0	0
	küsimused/küsimustik	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	gallup	0	1	2	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0
	foorum	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	külastajate/ küsimused-vastused	2	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	ajaveeb/online intervjuu	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	audio/video	2	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
	kaasamise tulemused	2	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
muu	otsing	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
	sisukaart	2	0	2	2	2	2	0	0	2	2	2	2	0
	viide TOMile	0	0	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	0
	uut lehel link	0	0	0	0	2	0	2	0	2	0	0	2	0
Kokku		30	28	26	22	21	20	20	17	16	15	13	12	12

Selgitus: 0 - puudub või ei leitud koheselt, 1 - on kodulehel olemas, 2 - on kodulehe avalehel.

## LISA 2. Ametite ja inspeksioonide kodulehekülgede analüüs.

Amet/inspeksioon	tagasi- side	külaste- raamat /K&V /foorum	gallup/ küsitlu s	KKK	otsing	sisu- kaart	muu	kokku
Tarbijakaitseamet	2	0	2	2	2	0	1	9
Lennuamet	2	2	0	0	2	2		8
Konkurentsiamet	2	0	0	2	2	2		8
Ravimiamet	2	0	0	1	2	2		7
Maanteeamet	2	0	0	1	2	2		7
Piirivalveamet	1	0	0	2	2	2		7
Statistikaamet	2	0	0		2	2	1	6
Veterinaar ja toiduamet	0	2	0	0	2	2		6
Sotsiaalkindlustusamet	2	0	0	2	2	0		6
Tööturuamet	0	2	0	0	2	2		6
Maksu-ja tolliamet	0	0	0	1	2	2	1	6
Sideamet	2	0	0	1	2	0	1	6
Kodakondsus- ja migratsiooniamet	1	0	0	2	2	0	1	6
Politseiamet	2	0	0	1	2	0		5
Kaitseressursside amet	0	0	0	2	2	0	1	5
Päästeamet	0	2	0	0	2	0		4
Riigihangete amet	0	0	0	2	2	0		4
Maa-amet	0	0	0	0	2	2		4
Tervishoiuamet	0	0	0	0	2	2		4
Patendiamet	2	0	0	0	0	2		4
Põllumajanduse registrite ja informatsiooni amet	0	0	0	0	2	2		4
Veeteedeamet	0	2	0	0	2	0		4
Kaitsepolitseiamet	0	2	0	0	1	0		3
Muinsuskaitseamet	0	0	0	0	2	0		2
Teabeamet	0	0	0	0	0	0		0
<b>Inspeksioonid</b>								
Tehnilise järelevalve inspeksioon	0	2	0	1	2	2	1	8
Tervisekaitseinspeksioon	0	2	0	2	2	2		8
Energiaturu inspeksioon	1	0	0	1	2	2		6
Raudteeinspeksioon	0	2	0	2	2	0		6
Andmekaitseinspeksioon	0	0	0	1	2	2		5
Finantsinspeksioon	1	1	0	0	2	0	1	5
Keskkonnainspeksioon	0	0	0	0	2	2	1	5
Keeleinspeksioon	2	0	0	2	0	0		4
Taimetoodangu inspeksioon	2	0	0	0	2	0	1	5
Tööinspeksioon	0	0	0	0	2	2		4

*Selgitus:* 0 - puudub või ei leitud koheselt, 1 - on kodulehel olemas, 2 - on kodulehe avalehel.



### LISA 3. Riigikogu liikmete küsimustik.

<b>1. Milliseid e-vahendeid Te kasutate praegu või sooviksite tulevikus kasutada <u>kodanike ja huvirühmadega suhtlemisel</u>? Palun märkige ristiga Teile sobivad.</b>		
	Kasutan juba täna	Soovin tulevikus kasutada
E-kirja teel suhtlemine		
E-listis		
Foorumis		
Online intervjuude teel		
Isikliku veebilehe vahendusel		
Isikliku ajaveebi ( <i>blogi</i> , veebipäeviku) vahendusel		
Muu e-vahend ...		

<b>2. Mis eesmärgil tuleks Teie hinnangul e-vahendeid (e-kirjad, veebilehed, blogid jm) kasutada <u>kodanike ja huvirühmadega suhtlemisel</u>? Palun märkige ristiga Teile sobivaimad.</b>	
Informeerimiseks enda ja Riigikogu tegevusest	
Isiklike ja/või erakonna seisukohtade tutvustamiseks valimiskampanias	
Tagasiside või arvamuse saamiseks	
Teemade üle arutamiseks ja ühiseks otsustamiseks	
Muul eesmärgil ...	
E-vahendite kasutamine ei anna olulist lisaväärtust	

<b>3. Milliseid probleeme Te näete e-vahendite kasutamise puhul <u>kodanike ja huvirühmadega suhtlemisel</u>? Palun märkige ristiga Teile sobivad.</b>	
Aega napib	
Elektroonilise suhtlemise maht (e-kirjad jm) on juba täna liiga suur, ilma abijõuta on keeruline vastata	
Isiklikud arvutikasutamise oskused ei ole piisavad	
Kodanikud on passiivsed osalema	
Kodanikud kirjutavad anonüümselt kommentaare	
Muu probleem ...	
Ei näe probleemi	

**4. Riigikogu veebileheküljel pakub täna rohkelt infot seadusloome kohta ja võimalusi tagasisideks (sh Kirjuta Riigikogule!, Valge saali foorum). Kas Teie hinnangul on Riigikogu leheküljel ([www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)) piisav kodanike ja huvirühmade e-kaasamiseks otsustusprotsessidesse (informeerimiseks, konsulteerimiseks ja osaluseks)?** Palun märkige ristiga Teile sobivad.

Jah, see on piisav

Ei ole piisav

Ei oska öelda

**5. Kui ei, siis mis Teie hinnangul võiks olla veel Riigikogu kodulehele lisatud?** Palun märkige ristiga Teile sobivad.

Rohkem infot Riigikogus toimuvast

Rohkem võimalusi kodanikele arvamuse esitamiseks (nt tagasiside ja arvamuse vormid, lühiküsitlused jm)

Rohkem võimalusi kodanikega teemade arutamiseks (e-arutelufoorumid, jututoad, online intervjuud jm)

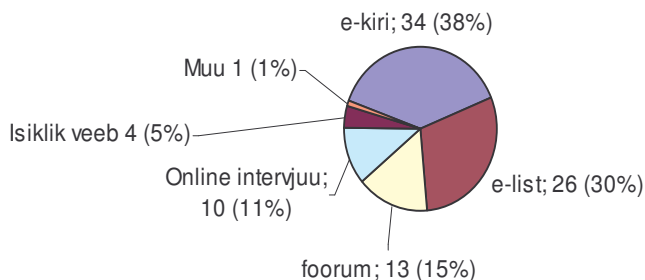
Muu ...

Tänan!

## Tulemused:

### 1. Milliseid e-vahendeid Te kasutate praegu või sooviksite tulevikus kasutada kodanike ja huvirühmadega suhtlemisel?

#### Täna kasutatavad e-suhtlusvahendid kaasamisel

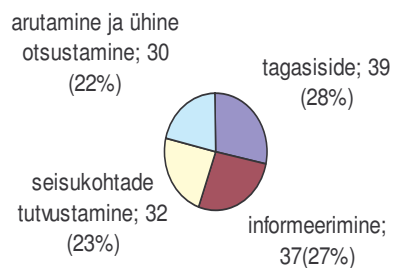


#### E-vormide kasutamise soov tulevikus

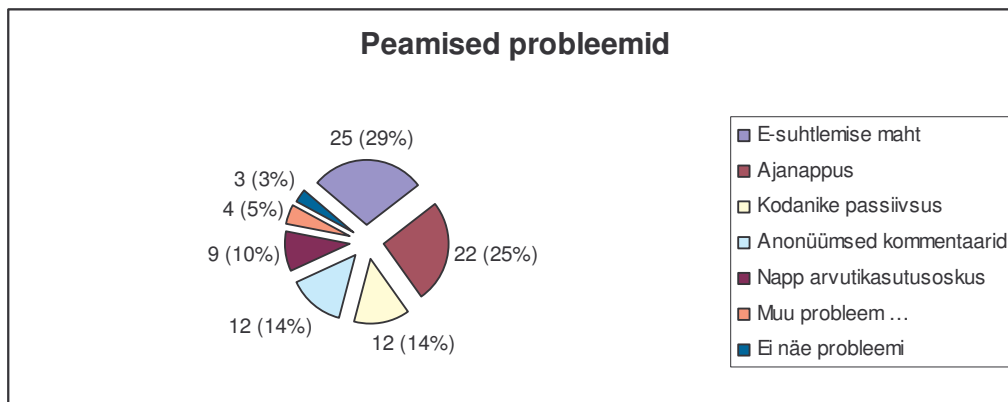


### 2. Mis eesmärgil tuleks Teie hinnangul e-vahendeid (e-kirjad, veebilehed, blogid jm) kasutada kodanike ja huvirühmadega suhtlemisel?

#### Mis eesmärgil tuleks e-vorme kasutada?



**3. Milliseid probleeme Te näete e-vahendite kasutamise puhul kodanike ja huvirühmadega suhtlemisel?**



**4. Kas Teie hinnangul on Riigikogu lehekülg ([www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)) piisav kodanike ja huvirühmade e-kaasamiseks otsustusprotsessidesse (informeerimiseks, konsulteerimiseks ja osaluseks)?**

