

# Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni põhimõtete järgimise hindamine ning soovitused

## Pagulastega tegelevate vabaühenduste ühispöördumine peaministrile

### Taust

Eesti pagulastega tegelevad vabaühendused saatsid 2. juunil 2015 peaministrile pöördumise, milles väljendasid nõrdimust siseministeeriumi otsuse üle mitte kuulutada välja uut konkurssi rahvusvahelise kaitse taotlejatele esmase õigusnõustamise teenuse tagamiseks alates juulikuust 2015.

Lisaks meelepahale teenuse lepingu osas taotlesid pagulasvaldkonnas töötavad vabaühendused:

- suuremat kaasatust valdkonna poliitikate ja lahenduste väljatöötamise;
- regulaarse teabevahetuse ja koostöö sisseseadmist siseministeeriumi, sotsiaalministeeriumi ja pagulasvaldkonnas tegutsevate vabaühenduste vahel.

Kirja ajendiks ja sooviks luua vastastikust usaldust ja soodustada kaastootmisel põhinevate lahenduste väljatöötamist.

Viimane on ka valdkonda korraldavate ministeeriumite, sh Sotsiaalministeerium, Siseministeerium eesmärgiks.

Siseministeerium põhjendas, et rahvusvahelise kaitse taotlejate õigusnõustamise teenus on vajalik ning seda ei olnud plaanis lõpetada. Küll aga kaalusid nad erinevaid variante teenuse jätkamiseks mõjusamal moel. Konkurssi polnud Varjupaiga-, rände- ja integratsioonifondi mitmeaastases (2015-2020) tegevuskavas planeeritud. Otsustati lahenduse kasuks, kus õigusabi teenus korraldatakse ümber, et pakkuda teenust rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses ning kinnipidamiskeskuses kohapeal, selleks spetsiaalselt värvatud nõustajate kaudu. Samuti tõi ministeerium välja, et on teinud valdkonna poliitikate kujundamisel koostööd valdkonnas tegutsevate organisatsioonidega ning kaasanud neid juhtudel, kui mõni oluline probleem on üles kerkinud või aruteluks on olnud põhjust.

Raport püüab vastata küsimustele:

- millest tulenesid erimeelsused partnerite vahelises koostöös juunis 2015 ning kuidas puutub juhtum EKAKi ja sellest tuleneva kaasamise hea tavaga?
- milliseid muutusi ja kokkuleppeid partnerlussuhe vajab, et see oleks tõhusam, keskenduks vajadustele ja lahendustele valdkonnas ning sektoritevahelisele koostööle nendega tegelemisel?

Eesmärk on juhtumit näitena analüüsides leida üles "võimelüngad" kaasamises ja osalemises ning pakkuda välja universaalsed soovitused, mida kodanikuühiskonna ning avaliku võimu esindajad saavad koostööpraktikate kujundamisel ja/või parandamisel arvesse võtta.

## 1. Juhtunu seosed EKAKi ning kaasamise hea tavaga

Juhtumil on puutumus järgmiste EKAKi punktidega:

### 1.1 Informeerimine

|   |
|---|
| <b>EKAK 2.3 avalik võim ja kodanikeühendused annavad koostööpartnerile tõhusaks koostööks vajalikku teavet, vajaduse korral täpsustades selle konfidentsiaalsust ning</b> |
|---|

|  |   |
|--|---|
| <b>tagades teiselt poolelt samasugustel tingimustel saadud teabe konfidentsiaalsuse.</b>   |   |
| Vabaühenduste pöördumise üheks ajendiks oli meelepaha, et kinnitatud info teenuse jätkamiseks vajaliku konkursi toimumise-mittetoimumise kohta jõudis nendeni paar päeva enne senise lepingu lõppemist.  |   |
| <p><i>Teenusepakkujaks olnud Eesti Inimõiguste Keskus (EIK) selgitas, et küsis enne lepingu lõpptähtaja saabumist korduvalt, kuid ei saanud lõplikku informatsiooni ministeeriumi plaanide kohta sihtrühmale olulise teenuse jätkamiseks peale projektilepingu lõppemist. Otsus, et lepingu lõppemise järel ei ole alates esimesest juulist ministeeriumil plaanis senise õiguskliiniku teenuse pakkujaga koostööd teha, sai EIK 26.05.2015.</i></p> <p><i>Vabaühendusel ei olnud omasõnutsi plaanis lepinguliste kohustuste täitmist katkestada, seevastu oli neil aga mure organisatsiooni/tegevussuuna tuleviku osas. Vestlustes viitas EIK sellele, et projektitaotluses tulemuskriteeriumina kokkulepitud klientide arvuni oli jõutud juba varem ja nende jaoks oli küsimuseks, kas lepingu lõppemise eel võtta veel uusi kliente, kelle juhtumitega poleks olnud enam võimalik lepingu raames lõpuni tegeleda. Samuti oli mureks, kuidas anda lepingu lõppemisel kliendid sujuvalt üle või kuidas leida aegsasti uut rakendust projektis osalenud kolmele töötajale.</i></p> | <p><i>Ministeeriumi sõnul EIK-i päringutele alati vastati, kuid vastates polnud lõplikku otsust vastu võetud ning seetõttu selgitatigi, et ministeeriumisiseselt võimaliku konkursi toimumise üle veel arutatakse.</i></p> <p><i>Ministeeriumi sõnul oli nende üheks kartuseks, et lahendusvariantidest liiga vara rääkimine (eriti kui päevakorda võib tulla alternatiivne lahendus) võib viia selleni, et teenusepakkujat lõpetab teenuse pakkumise enne lepingu lõppemist. Viimast oli teenusepakkujat ministeeriumi sõnul lubanud lepingu lõpetamise korral teha.</i></p> <p><i>Ministeeriumi hinnangul ei omanud asjaolu, et EIK-il puudus kindlus, kas nende tegevuse rahastamine uue finantsperioodi 2015-2020 raames rahvusvahelise kaitse valdkonnas jätkub ka peale lepingu lõppemist 30.06.2015, konkreetse lepingu täitmisel tähtsust, kuna leping oli tähtajaline, mille järgi oli teenusepakkumises kokku lepitud: EIK esindab projektiperioodil Eestis varjupaika taotlevad isikuid, kes viibivad Eesti Vabariigis, st tagab õiguskliiniku järjepideva toimimise, sh varjupaigataotlejate õigusnõustamise ja kohtus esindamise, vajadusel riigi õigusabi taotluste koostamise.</i></p> |
| Poolte eeldused sellest, millist infot teine tõhusaks koostööks vajab või ei vaja, olid erinevad. Informatsioonivajadus peaks olema avatult läbiräägitav.  |   |

- **Koostöö valdkonnapoliitika väljatöötamisel**

|  |
|--|
| <b>EKAK 3.1 avalik võim ja kodanikeühendused teevad koostööd eri valdkondade poliitikate väljatöötamisel, elluviimisel ja hindamisel oma volitatud liikmete või esindajate kaudu nende tegevusvaldkondade ja oma pädevuse kohaselt.</b>                              |
| <i>Ministeerium kaasas vabaühendust valdkonnapoliitika väljatöötamisse vastavalt vajadusele ja samaväärselt teiste valdkonnas tegutsevate partneritega. Vabaühenduse jaoks oli sisulist arutelu valdkonna arengu sisuliste küsimuste ja valikute üle liiga vähe.</i> |

|  |  |
|--|--|
| <p><i>EIK leiab, et enne otsuse tegemist ei küsitud neilt, kuidas jätkuvalt tagada kvaliteetne teenus sihtrühmale, kelle heaks nad olid viimasel pooleteisel aastal töötanud, samuti ei saanud nad vastust ministrile ja asekanterile adresseeritud kirjadele.</i></p> <p><i>Keskus kirjeldab, et on olnud teisigi olukordi (näiteks VRKS eelnõu), kus vabaihendustega ei konsulteeritud, ja oma arvamuse väljatoomiseks jäi neil ainsaks võimaluseks sekkuda arutellu põhiseaduskomisjonis.</i></p> | <p><i>Ministeeriumi esindajate sõnul on valdkonnas tegutsevad partnerid, sh EIK informeeritud, korraldatakse ümarlaudu ja arutelusid ning seni ei ole olnud vajadust leppida kokku täpsemas partnerluse raamistikus, täpsustada küsimusi, milles tingimata partnerid enne otsuse tegemist ära kuulatakse või milles otsused koos tehakse.</i></p> <p><i>Kõik eelnõud saadetakse enne VV-le esitamist kooskõlastusringile, kõigil on võimalik kaasa rääkida ning on ka tavapärane, et vabaihendused osalevad õigusloomeprotsessi hilisemas etapis – Riigikogu komisjoni töös.</i></p> |
| <p><i>Osapooled tunnetavad vajadust konsultatsioonideks valdkonnapoliitika korraldamisel erinevalt, kuid ei ole seni leppinud kokku, millised on ühe või teise, ka kolmandate partnerite jaoks olulised teemad, milline on mõlemat poolt rahuldav koostöö ulatus või koostöövormid. Või ka kuidas erimeelsuste korral peaks kumbki pool toimima. Iga koostöövorm on sobilik kindlal eesmärgil ning eeldab üksteise vajaduste/küsimuste aktsepteerimist ning aktiivset osalemist.</i></p>             |  |

## Konsulteerimine

|   |  |
|---|--|
| <p><b>EKAK 3.2 avalik võim ja kodanikeühendused korraldavad poliitikate kujundamiseks ja õigusaktide algatamiseks vajalike arvamuste kogumist ning nende süstematiseeritud esitamist volitatud organeile kokkulepitud tähtajal ja vormis.</b></p>   |  |
| <p>Teenuse vajalikkust tunnistasid mõlemad pooled, dialoogi tulevikulahendustest aga ei tekkinud. Ministeerium leiab, et kuivõrd AMIF mitmeaastases programmis uut konkurssi teenuse osutamiseks plaanis polnud, oleks EIK saanud arvestada juba varem võimalusega, et teenus disainitakse ümber.</p> |  |
| <p><i>EIK sai teada otsusest, et konkurssi ei tule. Enne kokkusaamist ministeeriumiga kirjutas koos teiste vabaihendustega peaministrile kirja, mille läkitas ka meediasse.</i></p>   | <p><i>Ministeeriumi hinnangul oli EIKil võimalus pärast lepingu lõppemist teenuse edasises kujundamises kaasa rääkida ning nad jätsid kasutamata võimaluse rääkida probleemidest ja ettepanekutest kõigepealt vastutava asekanterli/kantseri või ministriga. Selleks initsieeris ministeerium EIKi esindaja kohtumise asekanterliga, kes küsis vaadet, mida võtta uue süsteemi disainimisel arvesse, kuid ei saanud enda hinnangul küsitud vormis tagasisidet - sisendist ei olnud abi süsteemi erinevate võimaluste kirjeldamiseks, nende analüüsimiseks, kuigi</i></p> |

|  |   |
|--|---|
|  | <i>saadeti ka mitu täpsustavat kirja.</i> |
| <p>Arvamuste arutelu ning arutelu erinevatest lahendustest, nende eelistest või nõrkustest toimus pärast ministeeriumi otsust, et konkursi samasugusel kujul ei tule ning teenus disainitakse ümber.</p> <p>Vähemalt näiliselt ei olnud arutelu enam kõigile alternatiividele avatud, mis on tõenäoliselt ka põhjuseks, miks osapooled eelhäälestusid kinnitades oma positsiooni - ründavaks või kaitsvaks. <i>Edukaks konsultatsiooniks on vajalik reeglite - ajaraam, konsultatsioonivormid - kokkuleppimine ja nende vastastikku austamine. Hiljem ka tagasisidestamine. Hinnangute, arvamuste ja ettepanekute küsimine enne otsuse tegemist on õigustatud ja ei tohiks piirata valikute ringi.</i></p> |   |

- **Otsuste mõjude hindamine**

|   |  |
|---|--|
| <p><b>EKAK 3.4 avalik võim ja kodanikeühendused hindavad eri poliitikate ja õigusaktide väljatöötamise kõikidel etappidel nende mõju ühiskonnale ja keskkonnale.</b></p>  |  |
| <p><i>Kaasamise hea tava näeb ette, et poliitikate mõju hinnatakse partneritega koos nii probleemide kaardistamisel, lahenduste leidmisel kui sekkumislahenduste mõju hindamisel. Kaasamise hea tava kehtib ka poliitikate kohta, mis puudutavad teenuseid või mida viiakse ellu EL vahendite toel. Mõjude hindamine aitab parandada teadmist sellest, milliseid teenuseid on vaja ja kuidas neid kõige paremini korraldada. Kui mõjusid hinnatakse poliitikakujundaja/elluviija ning teenuse pakkuja koostöös, analüüsides teenuse kasutajate tagasisidet ning kuulates ka teiste valdkonnas tegutsevate organisatsioonide argumenteeritud hinnanguid, aitab see erinevaid vaateid kogu protsessi jooksul mõista ja arvesse võtta, see omakorda muudab otsused läbipaistvamaks, põhjendatumaks ning kvaliteetsemaks.</i></p> |  |
| <p><i>EIK tõi välja, et teenuse osutamise kestel ei olnud ministeeriumil ühtegi küsimust ega etteheidet ja oma töö tõhususes nägid nad paranemistki - sama raha eest nõustati enam inimesi ning leiti strateegiliste kaasustega tegelemiseks lisarahagi (UNHCR). Samuti ei saanud nad sisulistele aruannetele tagasisidet, mida võtta teenuse kujundamisel arvesse.</i></p>   | <p><i>Kuigi lepingu lisaks olevas projektikirjelduses oli projekti eesmärgid sõnastatud ning projekti elluviimisega seonduva arutamiseks kogunes regulaarselt informatsiooni vahetamise eesmärgil juhtkomisjon, ei olnud see ministeeriumi sõnul piisav ootuste avamiseks ja sisuliselt partnerlust toetavate kokkulepete sõlmimiseks.</i></p> |
| <p><i>Hoolimata aruandlusest ja infovahetuse võimalusest puudus koostöösuhtes regulaarne ning ettevaatav sisuline dialoog teenuse mõju järjepidevaks hindamiseks, vajadusel selle parandamiseks. Teenuse tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks olid pooled liiga vähe kokku leppinud.</i></p>  |  |

- **vähemusrühmade esindamine**

**EKAK: 3.6 avalik võim ja kodanikeühendused arvestavad vähemusrühmi puudutavate poliitikate kujundamisel neid rühmi esindavate kodanikeühenduste seisukohti ja arvamusi ning kaasavad neid aruteludesse ja õigusloomesse.**

## 2. Koostöös tuvastatud probleemid

### **Probleem 1: projektikonkursi alusel vormistatud leping võimaliku avaliku teenuse osutamiseks.**

Teenuse pakkumine korraldati projektipõhiselt ja EL vahenditega ajal, mil rahvusvahelise kaitse valdkond ei olnud riigi jaoks samaväärselt prioriteetne ning ministeeriumil sõnastatud visiooni teenusest ega selle arengust. Pagulasfondist rahastuse eraldamisel, nagu projektikonkurssidele omane, oli tähtis, et taotlejal on idee ning suutlikkus seda ellu viia, teenus ise oli kirjeldamata ning seetõttu ei saanud kirjelduse põhjal (kvaliteet, optimaalne hind) projekti kinnitamisel otsustada. Otsustati kiiresti, ministeeriumi sisuosakonna ja vabaühenduse vahel läbi rääkimata ja kokku leppimata, milline võiks olla ressursikasutus, millised teenuse kvaliteedikriteeriumid, millised on vastastikused ootused lepingu täitmisel. Osalised ei rääkinud ka teenuse pakkumisega alustamisel läbi, kas nende visioonid teenusepakkumisel ühtivad. Pigem arenes visioon teenusest koos teenuse pakkumisega praktikas.

Aja möödudes on riigipoolne mõistmine teenuse vajadusest kui ka selgem visioon nii teenuse enda kui selle sisu osas kujunenud, teenust pakkuva partneriga ei ole aga visioone ühtlustatud: ministeerium usub uues vormis osutatava teenuse paremale kvaliteedile; EIK viitab, et nad ei tea ministeeriumi vaadet ning lähtudes kriteeriumitest, mille Keskus on oma vaatest teenusele seadnud, on praeguseks teenuse kättesaadavus ja kvaliteet võrreldes varasemaga langenud.

### **Probleem 2: kirjeldamata ja kokkuleppimata koostöövormid valdkonna korraldamises**

Rahvusvahelise kaitse valdkonna poliitika kujundamiseks ning nende arutamiseks koostöös partneritega (sh vabaühendused), polnud veel suvel 2015 regulaarseid ning kirjalikult määratletud koostöövorme. Seetõttu on kaasamine ja osalemine olnud juhuslikum, ootused osalistel erinevad.

Ministeerium on kaasanud vastavalt vajadusele, valdkonnas sihtrühma huvisid esindav organisatsioon kirjeldab näiteid, kus valdkonnaorganisatsioonid tundsid vajadust osaleda, kuid avalik võim ei näinud vajadust kaasata. Avatud valitsemise põhimõtete järgimiseks ei piisa vaid ministeeriumi poolsest hinnangust, millal on kaasamine vajalik, vaid osalejatel endil peab olema võimalus oma soovi korral kaasuda.

Veel on kaasamise olulisemateks probleemideks läbi aegade olnud, et kaasatakse liiga hilja, teiseks, et osalejad ei saa oma sisendile piisavat tagasisidet. Kõigil kolmel kirjeldatud juhul aitaksid läbimõeldud ja mitmepoolselt läbiräägitud kaasamistavad, milles on vastused küsimustele:

- millised on valdkonnas tegutsevad, otsustest mõjutatud või otsuseid mõjutavad partnerid?
- millistes küsimustes on vajalik ja/või oluline iga partneri kaasamõtlemine ja nende ärakuulamine?
- millised on peamised kasutatavad informeerimise kanalid, millist infot ja kellele nende kaudu edastatakse?
- millistes küsimustes ja otsustes partneritega konsulteeritakse?
- milline on partnerite võimalik osalus ja panused koostöösse?

Kui kokkulepe teenuse osutamiseks on seotud valdkonna arendamise eesmärkidega, võib koostöö kujundada selliselt, et teenusepakkuja on kaasatud ka aruteludesse, mis seotud laiemalt valdkonnapoliitika kujundamisega.

### **Probleem 3: usaldamatusest põhjustatud halb kommunikatsioon.**

Partnerluses on oluline, et pooled tegutsevad mitte enda, vaid valdkonna huvides. Nii avalik võim kui partnerorganisatsioonid tunnevad valdkonna arengus vastutust, kuigi nende tegevused, eesmärgid ja seisukohad ei pruugi ühtida. Kaasamise mõte on ka risti vastukäivad seisukohad ära kuulata, neid toetavaid argumente kaaluda, arvestada või tagasisidestades arvestamata jätta. See kõik selleks, et parem otsus teha. Kui konsultatsioonid taanduvad informeerimisele või jäetakse erinevad seisukohad lõpuni läbi rääkimata, ei aita see üldjuhul koosloomele õigusloomes kaasa.

Otsuse tegemise või selle avalikustamise edasilükkamine, teiselt poolt hirm, et lepingu lõppemise eel ei võta EIK uusi kliente ja teenusvajadus jääb katmata (millele oleks järgnenud õiguslik vaidlus), tekitab koostöösuhtes usaldamatust. Otsuse tegi ministerium, otsuse avalikustamine vahetult enne lepingu lõppemist ei jätnud aega selle ümbervaatamiseks või partneritega koos erinevate alternatiivide võrdlemiseks.

Üldiselt ei näe ükski vabaühendus oma rolli riigi tegevuse vastu olemises ja üldjuhul ei ole ka ministerium ühegi vabaühenduse vastu. Vastandumist ja põhjendamatut kriitikat mõlemalt poolt tekitab usalduse puudumine, mis on tihti saanud alguse halvast koostöökogemusest, puudulikust infost, suutmatusest taluda kriitikat või oskamatuses kriitikat edasiviival moel teha. Koostöösuhet ei aita parandada kui halba kogemust peetakse meeles ning uuesti proovimise asemel partnerit või avatud arutelu pigem välditakse. Sel moel usaldamatuse kasvatamise asemel oleks tark hoopis võimalikult avatult erimeelsustest ning nende põhjendustest rääkida.

### **Kokkuvõte ja soovitused**

Koostööpooled kinnitavad, et nende sooviks on usaldust luua ja koos valdkonna arenguks parimate lahenduste nimel töötada. Selgust ei ole aga koostöövormides ja täpsustamata on ka ootused nendele: kui üks pool keskendub informeerimisele, ootab teine samal ajal konsulteerimist jms.

Järeldus 1: Poolte eeldused sellest, millist infot teine tõhusaks koostööks vajab või ei vaja, võivad olla erinevad. Informatsioonivajadus peab olema avatult läbiräägitav, st partnerid tuleb kaasata ka kaasamisprotsessi disainimisse.

Järeldus 2: Osapooled tunnetavad vajadust konsultatsioonideks erinevalt, kuid ei lepi tihti kokku, millised on ühe või teise, ka kolmandate partnerite jaoks olulised teemad, milline on mõlemalt poolt rahuldav koostöö ulatus või koostöövormid. Või ka kuidas erimeelsuste korral peaks kumbki pool toimima.

Järeldus 3: Arutelud valdkonnapoliitika valikute üle peavad toimuma enne otsuste tegemist ning lahenduste kohta partneritelt küsimine peale seda kui põhimõtteline otsus/valik on tehtud, ei ole hea tava kohane.

Järeldus 4: Komisjonid, töörühmad, aruanded jm meetodid on tagasisidestamiseks. Seire on kahepoolne ja vajalik tegevuste, partnerluse hindamiseks. Mõlemal koostööpooled on vastutus anda tagasisidet, olla tagasisides aus, tõstatada küsimusi ja teemasid. Ainult nii on võimalik nii kaasamisprotsessi kui koostöötegevuste mõju hindamine.

### **Soovitused ministeriumile ja vabaühendustele**

1. Vabaühenduse ja ministeeriumi esindajatel korraldada kokkusaamine, et rääkida omavahel läbi võimalikud koostöökohad lähituleviku tegevusplaanides ning võimalused koostööks uutes tingimustes.
2. Ministeeriumil viia läbi kaasamise hindamine: kas kaasatud on kõik hetkel valdkonna arenguks olulised partnerid? Kuidas on koostöö partnerorganisatsioonidega läinud ning kas kasutatavad vormid on piisavad<sup>1</sup> (milline on partnerite tagasiside ja rahulolu koostööle, millised on nende ootused tuleviku osas)?
3. Kasutada kujunenud koostööplatvormi, et teha kokkulepped kaasamise ja osalemise ootuste suhtes. Nt. millist osalust ootab ministeerium partneritelt (sh millal ja millises vormis infot, millist tagasisidet, kui detailset mõjude analüüsi, kui põhjalikku seisukohtade argumenteerimist, kas ja kui palju liikmete/sihtrühmade kaasamist), mida ootavad partnerid ministeeriumilt kui kaasajalt ning poliitikakujundajalt (sh millistes küsimustes enne otsustamist konsulteerimist, kuidas ja milles informeerimist, tegevuste omavahelist koordineerimist). Millistel juhtudel on vaja koostööd laiendada, kaasata sellesse teisedki ministeeriumid või kaudsemalt valdkonna arengule kaasa aitavad organisatsioonid?
4. Hindamise põhjal saab läbimõeldumalt vastata ka küsimusele kas valdkonnas on vaja strateegilisi partnereid; kas on vaja tuge partnerite võimekusele, milliseid teenuseid oleks mõistlik delegeerida? Igale koostöövormile ja vajadusele sobib erinev rahastamisvorm.

Lisa: [Pagulasorganisatsioonide avalik pöördumine](#)

Taustamaterjal [varjupaigataotlejate õiguskliiniku tegevuse kohta aastatel 2011 – 2015](#) (.pdf)

---

<sup>1</sup> Alates septembrist toimuvad igal neljandal nädalal Siseministeeriumis pagulasvaldkonnas tegutsevate vabaühendustega kohtumised. Valdavalt on teemaks olnud rändekriisiga seonduv, kuid ka muu valdkonna jooksev infovahetus.