



RIIGIKANTSELEI



EL asjade menetlemise juhiste lisa 2: **Kaasamise** **teekaart EL asjades**



Olukorra kirjeldus, mis tingis teekaardi koostamise

KONTEKST

- EL õigusaktide osakaal õigusloomes on järjest suurem ning kasvab horisontaalsete algatuste arv, mis puudutavad mitut valdkonda või teemat ja mõjutavad seega laia ringi huvigruppe.
- Riigi seisukoha ettevalmistusaeg on piiratud, seega nii ametnike kui huvigruppide koormus lühikeses ajaraamis on suur.
- Kaasamine EL asjades toimib, kujunenud praktikast on näiteid toodud käesolevasse teekaarti. Kui tegevusi laiendada, siis tuleb selles arvestada lisaressursi vajadust.
- Teekaart jagab soovitusi, kuidas kaasamist praktikas korraldada.

KUJUNENUD PRAKTIKA

- Kaasamise ulatus ja valitud kaasamisviisid peaksid lähtuma eelnõu iseloomust – selle ulatusest ja mõjust. Kõigi eelnõude puhul ei ole optimaalne kasutada samu kaasamisviise, sest nii ei saa ka huvigrupid kvaliteetset sisendit anda.
- Kaasamiskutses esitatav info algatuse kohta, sh eelnõu sisukirjeldus ja esmane mõjuhinnang ei rahulda huvigruppe;
- Seisukoha koostamise käigus kogutud arvamused, neile antud tagasiside ja kujundatud seisukohad ei ole huvigruppidele ja avalikkusele lihtsalt leitavad;
- EL tasandi töövormides toimuv menetluskäik ja eelnõu sisulised muutused ei ole huvigruppidele hästi jälgitavad.

EL asjade menetlemise juhised

Teekaart on järg Avatud valitsemise teekaardile, mis koondab ettepanekud avatuse, kaasamise ja koosloome põhimõtete rakendamiseks riigivalitsemises laiemalt.

Käesolev dokument toetab EL asjade menetlemise juhiste rakendamist praktikas:

10. Kaasamise põhimõte: Eesti seisukohtade kujundamisel tagab vastutav ministeerium asjaomaste huvirühmade kaasamise kooskõlas kaasamise hea tavaga. Selline koostöö hõlmab nii Eesti seisukohtade väljatöötamist, eelnõu edasist menetlemist EL läbirääkimisprotsessis kui ka EL asja hilisemat rakendamist.

18. Arvamuse saamine, huvirühmade kaasamine ja seisukohtade kooskõlastamine

1. Enne EL asja esitamist EL koordinatsioonikogule ja valitsusele tuleb see esitada arvamuse saamiseks teistele ministeeriumidele, Riigikantseleile ja põhi-seaduslikele institutsioonidele, kui neile on eelnõus ette nähtud kohustusi või kui esitatav EL asi puudutab nende valitsemisala või ülesandeid. Samuti tuleb eelnõu esitada arvamuse saamiseks kohaliku omavalitsuse üksuste üleriigilistele liitudele, kui EL asi puudutab kohaliku omavalitsuse õigusi, kohustusi ja ülesandeid või kohaliku elu korraldust.
2. Peavastutaja kaasab seisukohtade kujundamisel ka asjaomaseid huvirühmi, võttes aluseks kaasamise hea tava. Kokkuleppel peavastutajaga võib oma valitsemisala piires kaasamise korraldada kaasvastutav ministeerium.
3. Peavastutaja kooskõlastab EL asja kohta kujundatud seisukohad mitteametlikult kõigi kaasvastutajatega enne esitamist EL koordinatsioonikogule ja informeerib kaasatud huvirühmasid. Erimeelsuste korral esitatakse EL koordinatsioonikogule arutamiseks valikvariandid.

EL asjade menetlemise juhised (jätk)

32. Osalemine Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni töörühmades

(2) Töörühma kohtumise ettevalmistuste käigus kooskõlastatakse seisukohad teiste asjaomaste ministriumidega ja konsulteeritakse korrapäraselt huvirühmadega.

33. Aruandlus Euroopa Liidu Nõukogu istungite, Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni töörühma käigu ja tulemuste kohta

(5) Aruanne edastatakse teadmiseks Riigikantseleile ning teistele asjaomastele ministriumidele ja asutustele ning lisatakse ELSi vastava töörühma sarja. Seisukohtade koostamisel osalenud huvirühmi hoitakse kursis töörühmas toimunud oluliste suundumustega.

Oluline põhimõte 1: kaasamine EL poliitikakujundamise varases faasis

EL asjade juhistes toodud põhimõtte rakendamisel toimuvad kaasamistegevused (sh ettevaatav informeerimine ja konsultatsioonid huvirühmadega võimalike mõjude hindamiseks) võimalikult vara, et mõjutada EL õigusloomet Eesti huve arvestavas suunas.



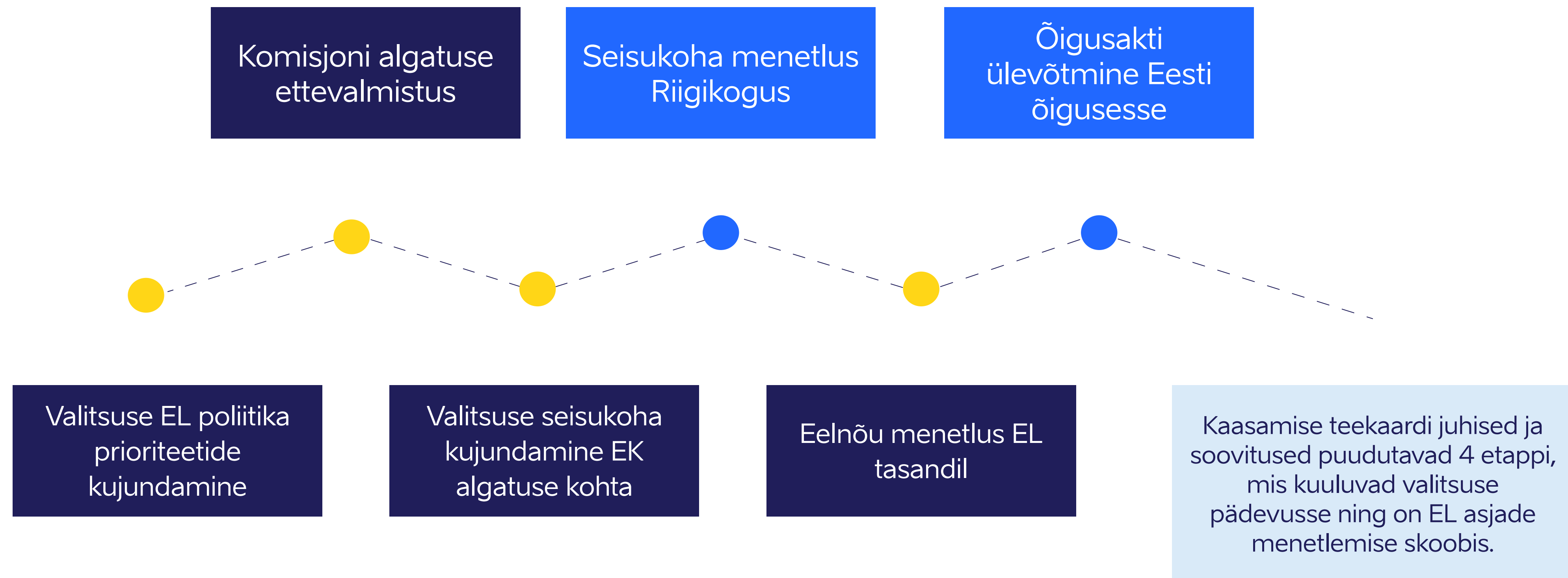
Oluline põhimõte 2: : info jagamine EL asja menetluse kohta kuni õigusakti vastu võtmiseni ELis

EL asjade ettevalmistamisel ja valitsusele esitamisel koostatakse seisukohad ja seletuskiri üldjuhul avaliku teabena.

Selle EL asjade juhiste põhimõtte rakendamisel:

- asja menetlev peavastutaja koostab kaasatavate huvigruppide ja asutuste nimekirja võimalikult ulatuslikult ja eri huvisid arvestavalt, hõlmates kaasvastutaja ettepanekul ka nende valdkonna huvirühmi;
- peavastutaja või kokkuleppe korral kaasvastutaja, informeerib kaasatavaid huvigruppe proaktiivselt menetluse käigust ja tulemustest.
- peavastutaja, või kokkuleppe korral ka kaasvastutaja, annab huvigruppidele infot Eesti seisukohtade kaitsmise käigust ELi tasandil

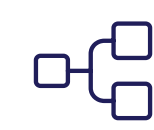
Kaasamise etapid EL asjades



1. ETAPP: Valitsuse EL poliitika prioriteetide kujundamine

			
ETAPI VÄLJUND	KAASAMISTEGEVUSED	TEGEVUSTE KIRJELDUS	KOMMENTAARID
Valitsuse EL poliitika prioriteetide kokku leppimine	ELS kohtumised huvigruppidega prioriteetide konsulteerimiseks	<p>Riigikantselei ELS saadab huvigruppidele aruteluküsimused, mille kohta soovib tagasisidet.</p> <p>Toimuvad kahepoolsed kohtumised organisatsioonide esindajatega. Riigikantselei ELS tutvustab huvigruppidele seisukohtade kavandit enne valitsusele esiitamist.</p> <p>Valitsuses heaks kiidetud prioriteetidid saadetakse huvirühmadele teadmiseks.</p>	<p>Eeldusena on tehtud huvigruppide nimekiri, kellega konsultatsioonid toimuvad.</p> <p>Heaks kiidetud prioriteetide avaldamine</p>

2. ETAPP: Komisjoni algatuse ettevalmistus



ETAPI VÄLJUND

EL ülesed avalikud konsultatsioonid

KAASAMISTEGEVUSED

Kodanikel, organisatsioonidel ja huvigruppidel on võimalus osaleda avalikul konsultatsioonil ning esitada arvamusi.

Juhul, kui EL ülese avaliku konsultatsiooni käigus otsustab riik esitada oma seisukoha, toimuvad kaasamistegevused etapis 3 kirjeldatud viisil.

TEGEVUSTE KIRJELDUS

Kõik huvilised saavad algatusi jälgida [EK portaalis](#).

Arvamuste avaldamist ministeeriumid sel juhul ei vahenda. Soovitav on aga informeerida oma valdkonna huvigruppe konsultatsioonil osalemise võimalusest.

KOMMENTAARID

EL-ülese konsultatsiooni kokkuvõte on üks sisenditest ametnikule, et koostada sisukirjeldus ja esmane mõjuhindang (vt 2.etapp, Eesti seisukoha kujundamine)

NÄIDE: [ministeeriumi kiri huvigruppidele konsultatsioonil osalemise võimalusest](#)

Regulaarne infovahetus huvigruppidega

Huvigruppe teavitatakse eelolevate algatuste osas proaktiivselt erinevatel kaasamisüritustel, näiteks püsivates otsustuskogudes, infoseminaridel, konverentsidel. Sealhulgas osalevad ametnikud ka üritustel, mille korraldab huvigrupp.

Ministeerium jagab asjaomastele huvigruppidele regulaarselt, nii kirjalike teavituste kaudu kui ürituste ja kohtumiste käigus, eelinfot olulisemate algatuste kohta oma valdkonnas.

Kui ministeerium koostab ja avaldab ettevaatava kaasamisplaani, võib lisada info EL algatuste kohta

Eeldusena on ministeeriumis koostatud huvigruppide nimekiri igas valdkonnas. Soovitav on luua huvigrupile võimalus anda endast märku kui eelnõust huvitatud huvirühmast, kes soovib olla kaasatud.

Vt Avatud valitsemise teekaardi soovitus: "Igal ministeeriumil on koostatud ja asjakohaselt kinnitatud aastane kaasamisplaan. Kaasamisplaanis on kirjeldatud iga olulise mõjuga eelnõu eesmärk ja kaasatavad osapooled"

NÄIDE: [REM keskne kaasamisplaan](#)
Näide ei sisalda infot EL asjade kohta

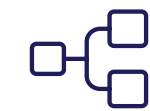
Kaasamise ulatuse ja kaasamisviiside valiku soovitused

- Kaasamisviisi valikul on soovitav juhinduda põhimõttest, et mida suurema mõjuga on tehtav otsus, seda suurem peaks olema osalemisvõimalus. Kõige olulisema mõjuga, valdkonna arengut kujundavad otsused vajavad põhjalikku arutelu ja seda võimaldavaid kaasamistegevusi.
- Samade tegevuste plaanimine väikese mõjuga, rutiinsete otsuste puhul oleks põhjendamatu ning tähendaks aja ja tähelepanu raiskamist nii ametnike kui huvigruppide jaoks. Sellistel juhtudel piisab enamasti informeerimisest.
- Juhul, kui seisukoha koostamise käigus selgub uut infot eelnõu mõju ulatuse kohta, muudetakse ka kaasamistegevusi vastavalt.
- Kaasamise meetodite valikut nõustab ministeeriumi kaasamise koordinaator. Meetodite soovitusi leiab [kaasamise käsiraamatust ptk7](#)

Kaasamise viisi valiku kriteeriumid

 EL ASI	 KRITEERIUMID KAASAMISVIISI VALIKUKS	 KAASAMISTEGEVUSED
Kaasamistegevused käivitatakse, kui esineb vähemalt üks loetletud kriteeriumitest	<ul style="list-style-type: none">• horisontaalne algatus, mis mõjutab mitut valdkonda (nt keskkond, haridus vm)• olulise mõjuga (nt majanduslik mõju) algatus ühes valdkonnas• algatus, mille osas on palju eri huvidega huvigruppe• algatus, milles ilmneb vastuoluline mõju eri huvirühmadele,• algatus, mis eeldab riigi õigusaktides olulisi muutusi• algatus, mis toob kaasa olulise kulu riigieelarvele• algatus, mis toob kaasa halduskoormuse olulise tõusu sektori organisatsioonidele	<p>Koostatakse kaasamiskutse, selles sisaldub nn üksleht ehk algatuse lühikokkuvõte, esmane mõjuhindang ning küsimused, millele sisendit oodatakse. Kaasamiskutse sisaldab tegevuste kava, mille hulgas valida näiteks</p> <ul style="list-style-type: none">• Tutvustav seminar/vebinar• Kirjaliku tagasiside kogumine• Konsulteerimine püsivates otsustuskogudes <p>Kaasamiskutse saadetakse välja 10 tööpäeva jooksul peavastutaja kokku leppimisest EL koordinatsioonikogus või hiljemalt 5 tööpäeva jooksul resolutsiooni saamisest.</p> <p>Info seminari toimumise aja kohta võib huvigruppidele saata ka enne kaasamiskutse tervikpaketi välja saatmist.</p>
	<ul style="list-style-type: none">• Algatuse mõju avaldub ühe valdkonna teatud aspektides• puudutab väheseid turuosalisi ja huvigruppe	<p>Kaasamiskutse kirjalike arvamuste kogumiseks sisaldab algatuse lühikokkuvõtet ja küsimusi, millele sisendit oodatakse</p>
	<ul style="list-style-type: none">• muutused on tehnilist laadi, väikese mõjuga	<p>Huvigruppide informeerimine kirjalikult või kohtumiste käigus (tagasisidestamist ei eeldata, kuid see on soovi korral võimalik</p>

3. etapp/slaid 1: Eesti seisukoha kujundamine



ETAPI TEGEVUSED JA VÄLJUND

Koordinatsioonikogus lepitakse kokku valitsuse seisukohtade koostamine, määratakse peavastutaja ja kaasvastutajad. Esineb juhtusid, kus EL asjas seisukohtade koostamise algatab vastutav ministeerium. Koostatakse resolutsioon.

Koostatakse faktileht, mis sisaldab: sisu kirjeldus, märged EL asja olulisuse kohta, soovitused kaasatavate osapoolte kohta



KAASAMISTEGEVUSED

Peavastutaja koostab ja rakendab kaasamistegevuste kava, milles on valitud kaasamisviisid vastavalt EL asja iseloomustavatele kriteeriumitele



TEGEVUSTE KIRJELDUS

Peavastutaja koostab kaasamiskutse, koostab kaasatavate nimekirja valdkonna ja teemaga puutumuse alusel.

Kaasamiskutses sisaldub:

- algatuse lühikokkuvõtte ja esmane mõjuhindang;
- nimetatakse huvigrupid, keda kutsutakse osalema;
- märgitakse need küsimused, mille kohta oodatakse huvigruppide seisukohti;
- nimetatakse tagasiside andmise viisid ja tähtaeg;
- kirjeldatakse kaasamise tegevusi ja algatuse edasist menetlust;
- luuakse huvigruppidele võimalus saada infot edasise menetluse käigu kohta (kuidas kontakti võtta)



KOMMENTAARID

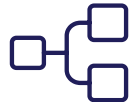
Kaasatavate nimekiri tekib ELSi soovitude, peavastutaja ja kaasvastutajate koostöös. Vajadusel kogub peavastutaja kaasvastutajalt osapoolte kontaktid või delegeerib osapooltega suhtlemise teisele ministeeriumile/ametile.

Vastavalt [kaasamise heale tavale](#) võib huvigrupiks võib olla nii füüsiliste isikute kogum kui ka juriidiline isik või mitteformaalne ühendus, keda kavandatav otsus võib mõjutada, kes osalevad otsuse rakendamisel või kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas. Kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus.

[NÄIDE 1](#)

[NÄIDE 2](#)

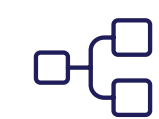
3. etapp/slaid 2: Eesti seisukoha kujundamine (jätk.)

			
ETAPI TEGEVUSED JA VÄLJUND	KAASAMISTEGEVUSED	TEGEVUSTE KIRJELDUS	KOMMENTAARID
Kaasamise sisendi koondamine, VV seisukoha kooskõlastamine EL koordinatsioonikogus, seisukoha heakskiitmine Vabariigi Valitsuses, toimiku üleandmine Riigikogu menetlusse	<p>Soovitav on kõikidest sisenditest koondi koostamine, kaasamistabeli vormistamine ja selle kättesaadavaks tegemine kaasatud huvirühmadele.</p> <p>Valitsuses heaks kiidetud seisukohtade teadmiseks saatmine huvigruppidele koos infoga edasise menetluse kohta</p>	<p>Peavastutaja teeb ülevaate kõikide kaasamisviiside kaudu saadud tagasisidest, sh kaasvastutaja läbi viidud kaasamistegevuste tulemustest (kaasamistabel, kus on esitatud põhjendused arvamustega arvestamise või mitte-arvestamise kohta)</p> <p>Peavastutaja tutvustab seisukohtade kavandit huvirühmadele.</p> <p>VV esitatud eelnõu materjalid, sh kaasamistabel ja võimalusel kaasatavate esitatud arvamused on dokumendiregistris ja eelnõude infosüsteemis avaldatud.</p>	<p>NÄIDE: Huvigruppide nimekiri ja kaasamistabel</p> <p>Vastavalt VV otsusele tuleb ministeeriumil teha nimetatud seisukohad teatavaks huvirühmadele, kes olid kaasatud seisukohtade kujundamisesse.</p>

● 4. etapp: Seisukoha menetlus Riigikogus *etapi kirjeldus, ei ole teekaardi juhiste osa

			
ETAPI TEGEVUSED JA VÄLJUND	KAASAMISTEGEVUSED	KES TEEB/MILLAL TEEB	KOMMENTAARID
Valitsuses kinnitatud seisukoha ja menetluse käiku dokumenteeriva kausta sh kaasamistabeli avaldamine Riigikogu dokumendiregistris EL asja toimiku koosseisus	Teemakomisjon v ELAK võib kutsuda eelnevas etapis osalenud või uued huvigrupid aruteludele, küsida arvamusi kirjalikult. Need lisatakse "asja" toimikusse	vastavalt Riigikogu töökorraldusele	
ELAKi poolt kinnitatud seisukohad liidetakse "asja" toimikusse Riigikogu dokumendiregistris ja EISis	Info jagamine huvigruppidele: Eesti lõplikud seisukohad	vastavalt Riigikogu töökorraldusele	NÄIDE

5. etapp: EL tasandil: läbirääkimised töögruppides ja Nõukogus, seisukoha kujundamine Euroopa parlamendis, triloogid



ETAPI TEGEVUSED JA VÄLJUND

Eesti seisukoha kaitsmine EL läbirääkimistel

EL nõukogu kokkulepe
(üldine lähenemisviis)

EP seisukohad
Lõplik kokkulepe



KAASAMISTEGEVUSED

Huvigruppide teavitamine olulisemate eelnõude puhul: teha vahekokkuvõtte, kui läbirääkimisfaasis olulised muutused või vajalik koguda täiendavalt sektori seisukohti ja mõju hinnangut täpsustada.

Ministeerium saadab vahekokkuvõtte sektori huvigruppidele ja/või korraldab infoseminari, et tutvustada menetluse seisu ja eelnõu peamisi muutusi

Ministeerium avaldab kodulehel vastuvõtmise kohta kohta info ning saadab huvigruppidele selle kohta teavituse, koos viitega dokumentidele EK portaalis.

Pressisuhtlus (ministri sõnavõttud)



TEGEVUSTE KIRJELDUS

Kirjalik tagasiside kogumine konkreetsete küsimuste alusel ja/või aruteluseminar/vebinar muutuste tutvustamiseks ja aruteluks

Vahekokkuvõtte, sh teavitus(t)e saatmise või tagasiside kogumise ajastus sõltub EL nõukogu läbirääkimiste ajakavast.

Ministeeriumis kokku lepitud vastutaja (nt kommunikatsiooniosakond) tegeleb avaliku teavitusega



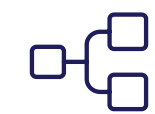
KOMMENTAARID

NÄITED:
[VAHEKOKKUVÕTE,](#)
[KUTSE ARVAMUSE ESITAMISEKS,](#)

[KIRJALIK KOKKUVÕTE](#)
[EL ASJA MENETLUSE SEISUST](#)

[KUTSE INFOSEMINARILE](#)

6. etapp: Õigusaktide ülevõtmine siseriiklikult *etapi kirjeldus, ei ole teekaardi soovitude osa



ETAPI TEGEVUSED JA VÄLJUND

EL õigusakti ülevõtmine või rakendamine

Eelneva menetluse põhjal kirjeldada sisu; koostada mõjuhindang, määratleda kaasatavad osapooled



KAASAMISTEGEVUSED

- Kaasamiskutse koostamine, selles eelnõu sisu kirjeldus, mõjuhindang ja kaasamisürituste plaan, nt
- Tutvustav seminar/vebinar
- Kirjaliku tagasiside kogumine
- Konsulteerimine püsivates otsustuskogudes

Kõikidest sisenditest koondi koostamine; kaasamistabeli vormistamine

Koondsisendi jagamine huvigruppidele (meiliringis ja EISi kaudu)



TEGEVUSTE KIRJELDUS

Vastutav ministeerium koostab kaasamiskutse, koostab kaasatavate nimekirja. Soovitus kaasata direktiivi ülevõtmisel vähemalt samad huvirühmad, keda seisukoha kujundamisel kaasati.

Vastutaja koostab ja rakendab kaasamisplaani ning teeb ülevaate saadud tagasisidest (kaasamistabel)



KOMMENTAARID

[Arhusi konventsioon](#)
[HÕNTE](#)
[HÕNTE käsiraamat](#)
[Kaasamise hea tava](#)
[Avatud valitsemise teekaart](#)

Kaasamise meetodide valik on ühine nii EL asjade kui riigisisese poliitika kujundamise puhul. Näiteid leiab [kaasamise käsiraamatust](#)



2023

