

Sõltumatu hindamismehhanism

Tegevuskava ülevaade:
Eesti 2020–2022

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Sissejuhatus

2021. aasta jaanuaris alustas IRM värskenduskuuri „IRM Refresh“ tulemusel üleminekut uutele aruandevormidele.¹ Uus lähenemine tugineb AVP kogukonna tagasisidele ja õppetundidele, mis on saadud üle 350 sõltumatu, tõenduspõhise ja usaldusväärse hindamisaruande tegemisest. IRMi eesmärk on luua arusaadavaid, õigeaegseid, eesmärgipäraseid ja tulemustele suunatud ülevaateid, mis toetavad õppimist ja avalikku vastutust AVP tegevuskava tsükli olulisematel hetkedel.

IRMi uued vormid on:

1. **Koosloome lühiülevaade** – sisaldab õppetunde eelmistest tegevuskavadest, eesmärgiga õppida ja aidata kavandada tegevuskavade koosloomet. Vorm võetakse kasutusele 2021. aasta lõpus, alustades riikidest, kes on koostamas 2022–2024 tegevuskavu.
2. **Tegevuskava ülevaade** – sõltumatu kiire tehniline ülevaade tegevuskava põhijoontest ning IRMi tuvastatud tugevustest ja proovikividest, eesmärgiga toetada tegevuskava rakendamist. Vorm võetakse kasutusele 2021. aasta alguses, alustades 2020–2022 tegevuskavadest. Tegevuskava ülevaade avaldatakse kolm-neli kuud pärast tegevuskava esitamist.
3. **Tulemusaruanne** – tegevuskava rakendamise üldine hinnang, mis keskendub poliitikatulemustele ja muutuste toimumise viisile. Aruanne hindab ka AVP reeglite täitmist ning annab materjali avaliku vastutuse tugevdamiseks ja kogemuste mõtestamiseks pikema aja jooksul. Vorm võetakse kasutusele siirdeetapis 2022. aasta alguses, alustades 2019–2021 tegevuskavadest, mis lõppevad 31. augustil 2021. Tulemusaruanne avaldatakse kuni neli kuud pärast rakendusperioodi lõppu.

See aruanne sisaldab IRMi ülevaadet Eesti 2020–2022 tegevuskavast. Tegevuskava koosneb kolmest lubadusest, mille IRM on analüüsi tarbeks jaganud neljaks tegevuseks. Ülevaade analüüsib eelkõige tegevuskava tugevust ning oodatavat panust lubatu elluviimisse ja tulemuste saavutamisse. Andmed tegevuste kaupa on toodud lisas 1. Ülevaates kasutatud metoodika ja indikaatorite üksikasjad on kirjeldatud osas III („Metoodika ja IRMi indikaatorid“).

¹ Lisainfo „IRM Refresh“ kohta on kättesaadav veebilehel <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>.

Sisukord

Osa I. Ülevaade 2020–2022 tegevuskavast	2
Osa II. Murdelised tegevused Eesti 2020–2022 tegevuskavas	4
Osa III. Metoodika ja IRMi indikaatorid	14
Lisa I. Andmed tegevuste kaupa	17
Lisa 2. Miinimumnõuded AVP protsessi järgimisel	18

Osa I. Ülevaade 2020–2022 tegevuskavast

Eesti viies tegevuskava jätkab pikaajalist sihti edendada riigis avatud ja kaasavat poliitikakujundamist ning muuta kohalikku valitsemist avatumaks, tegeledes samal ajal lobitöö läbipaistvuse ja esmakordselt ka vihjeandjate kaitse teemaga. IRM soovib teha laia teavitustööd ja arendada oskusi, et julgustada sihtrühmi uut koosloome tööriistakasti ja vihjeandmise mehhanismi kasutama.

Eesti viies tegevuskava sisaldab kolme lubadust (tegevust) kolmes eri valdkonnas. Igaüks neist koosneb kahest alategevusest. Tegevuste 1 ja 2 eesmärk on suurendada kodanikuosalust poliitika koostamises ning tugevdada valitsemisvõimekust riiklikul ja kohalikul tasandil. Mõlemad jätkavad neljanda tegevuskava tegevusi. Kolmas tegevus puudutab lobitegevuse reguleerimist ja vihjeandjate kaitset. Siinse ülevaate tarbeks on IRM jaganud viimase tegevuse kaheks eraldi alategevuseks ning analüüsib neid eraldi tegevustena 3.1 (lobitöö reguleerimine) ja 3.2 (vihjeandjate kaitse).

Üldjoontes on viies tegevuskava selgelt struktureeritud ja sisaldab konkreetseid verstaposte. Sarnaselt eelmise tegevuskavaga koondab viies tegevuskava täpselt sihitud tegevusi, mis suudavad parandada valitsemistava konkreetset poliitikavaldkonnas ja mida on võimalik kahe aastaga ellu viia (mõnel puhul osana pikemaajalisest, mitut tegevuskava läbivast protsessist). Tegevuskava on kooskõlas riikliku korrupsioonivastase tegevuskavaga aastateks 2021–2025 ning strateegiaga „Eesti 2035”, mille eesmärk on näidata Eestit üleilmselt avatud valitsemise eeskujuna, eriti koosloomelise poliitikakujundamise ja seda toetava digitaalse taristu vallas.¹ Eesti soovib selle tegevuskava perioodil kandideerida ka AVP juhtkomiteesse.

Lobitöö läbipaistvus ja väärkäitumisest teavitajate ehk vihjeandjate kaitse on olnud Eestis murekoht. Tegevus 3.1 püüab juurutada ministeeriumides tava avalikustada ametnike kohtumisi lobistidega. Tegevuse eesmärk on koostada kõrgematele ametnikele soovitud läbipaistvaks suhtluseks lobistidega ning juhised huvide konfliktide vältimiseks.² Samuti sisaldab see soovitud avaldada kord kvartalis infot kõigist kohtumistest lobistidega. Edaspidi võiks valitsus kaaluda MTÜ Korrupsioonivaba Eesti ettepanekut laiendada lobiregulatsioone ja -juhiseid kõigile asjakohastele avaliku sektori institutsioonidele, sealhulgas kohalikele omavalitsustele ja Riigikogule.³ Samuti võiks valitsus mõelda kohustusliku lobiregistri loomisele, et tugevdada poliitikakujundamise läbipaistvuse mehhanisme.

Samal ajal on Eesti kodanikuühendused rõhutanud vajadust tagada vihjeandjate turvalisus nii COVID-19 pandeemia kontekstis kui ka laiemalt.⁴ Eestil on kohustus võtta 2021. aasta lõpuks

ÜLEVAADE

Osaleb alates: 2011

Tegevuskava: 2020–2022

IRMi aruande tüüp: tegevuskava ülevaade

Tegevuste arv pärast grupeerimist: 4

Ülevaade tegevustest:*

- Avatud valitsemise fookusega tegevusi: 4
- Märkimisväärsete potentsiaalsete tulemustega tegevusi: 2
- Murdelisi tegevusi: 2

Eelmistest tegevuskavadest üle toodud poliitikavaldkonnad:

- Avatud poliitikakujundamine
- Avatud valitsemine kohalikul tasandil
- Lobitöö läbipaistvus

Uued poliitikavaldkonnad:

- Väärkäitumisest teavitajate e vihjeandjate kaitse

AVP koosloome miinimumnõuete järgimine:

- Käitus AVP protsessi vastaselt: ei

**Lubaduse 3 puhul hindas IRM kahe alategevuse potentsiaalseid tulemusi eraldi, mitte lubaduse tulemusi tervikuna. Vt lisa 1.*

riigi õigusesse üle Euroopa Liidu teavitaja kaitse direktiiv. Viimastel aastatel tähelepanu pälvinud juhtumid⁵ on teravalt osutanud vajadusele reguleerida teavitajate kaitset ja luua turvalised vihjekanalid väärkäitumisest teavitamiseks. IRM soovib täiendada loodavat teavitaja kaitse mehhanismi ulatusliku teavitustöö ja suutlikkuse suurendamise tegevustega. Need võiksid anda organisatsioonidele oskused ja vahendid, et laekunud vihjetega tõhusalt tegeleda, tagades seejuures vihjeandjate anonüümsuse, turvalisuse ja heaolu.

Tegevuskavasse valiti poliitikavaldkonnad koosloomeprotsessis osalenute prioriteetide põhjal.⁶ Mitmel juhul tegid ministeeriumid ja kodanikuühendused tegevuskavasse sarnaseid ettepanekuid. Näiteks pakkusid nii Justiitsministeerium kui ka Korruptsioonivaba Eesti välja teavitaja kaitse meetmeid (tegevus 3.2),⁷ samal ajal kui Rahandusministeerium ja mõned kodanikuühendused soovisid jätkata avatud valitsemistava edendamist kohalikes omavalitsustes (tegevus 2).⁸ Kõik vabaühenduste ettepanekud tegevuskavasse ei jõudnud, kuna teiste kodanikuühenduste ja valitsusasutuste arvates oluaks neid ideid keeruline AVP tegevuskava valdkondade ja ajaraamiga kohandada või kuna vastutaval asutusel ei olnud ettepaneku elluviimiseks rahalisi vahendeid.⁹ Järgides IRMi soovitusi kaasata ka AVP protsessist varem kõrvale jäänud huvirühmi, kohtusid Riigikantselei ja AVP kodanikuühenduste ümarlaud tegevuskava koostamise eel puuetega inimeste, noorte ja maapiirkondade ühendustega ning vanemaalistele suunatud poliitika ja läbipaistvuse ekspertidega.¹⁰

Järgmine osa analüüsib põhjalikumalt tegevusi 1 (veebipõhine koosloometööriist) ja 3.2 (teavitajate kaitse) ning annab strateegilisi soovitusi nende elluviimiseks. Tegevust 2 (avatud valitsemine kohalikes omavalitsustes) ja 3.1 (lobiregulatsioon) üksikasjalikult ei analüüsita, kuna need tegevused ei sisalda praeguse seisuga selget plaani muutuste laiemaks institutsionaliseerimiseks. Sellegipoolest võivad need tegevused olla tulemuslikud, kui nende rakendamisel algatatakse vastavates poliitikavaldkondades siduvaid reforme ja reegleid.

¹ Strateegia „Eesti 2035“: <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>.

² Group of States against Corruption (GRECO), Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report: Estonia, 2018, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>.

³ Carina Paju (Korruptsioonivaba Eesti), intervjuu, 2. märts 2021.

⁴ Coalition to make whistleblowing safe during COVID-19, European Centre for Press and Media Freedom, <http://www.ecpmf.eu/coalition-to-make-whistleblowing-safe-during-covid-19/>.

⁵ Vt nt EU Observer „Whistleblower: Danske Bank gag stops me telling more“, 19. november 2018, <https://euobserver.com/justice/143430>.

⁶ Riigikantselei, AVP tegevuskava 2020–2022 ettepanekud vabakonnalt (avaldamata).

⁷ Carina Paju (Korruptsioonivaba Eesti), intervjuu, 2. märts 2021.

⁸ Kaie Küngas (Rahandusministeerium), intervjuu, 20. aprill 2021.

⁹ Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 26. aprill 2021.

¹⁰ Kohtumiste peamine tulemus oli nende rühmade suurem teadlikkus AVP protsessis osalemise võimalustest, kuid kohtumiste käigus ei tehtud tegevuskavasse konkreetseid ettepanekuid. Kohtumistel osalenud AVP vabaühenduste ümarlaua esindaja sõnul olid enamik tõstatatud poliitikaprobleeme liiga kompleksed, et formuleerida need konkreetseteks lubadusteks, mida on saavutada kahe aastaga. Intervjuu Alari Rammoga (Vabaühenduste Liit), 12. november 2020.

Osa II. Murdelised tegevused Eesti 2020–2022 tegevuskavas

Alljärgnev ülevaade keskendub kahele tegevusele, mis IRMi hinnangul võivad tuua märkimisväärseid tulemusi. Ülevaade on sisendiks tegevuste rakendamise hindamisel IRMi tulemusaruandes. Tulemusaruanne võtab aluseks selles ülevaates toodud esialgse hinnangu tegevuste potentsiaalsetele tulemustele ning kõrvutab seda tegevuskava lõpuks saavutatud tulemustega. Lisaks analüüsib ülevaade rakendamise probleeme ja võimalusi ning annab soovitusi, et toetada tegevuskava elluviimist ja kogemustest õppimist.

Murdeliste tegevuste valiku aluseks oli eesmärkide selgus, plaanitav muutus vastavas poliitikavaldkonnas võrreldes hetkeseisuga ning oodatavate positiivsete tulemuste võimalik jätkusuutlikkus. Tegevus 1 jätkab varasemaid jõupingutusi kodanikuosaluse suurendamiseks poliitikakujundamisel, avalikustades ja testides veebipõhise koosloomekeskonna esimest reaalselt kasutatavat versiooni (keskkond arendati välja eelmise tegevuskava raames). Seda täiendab uue koosloomemeetodite tööriistakasti katsetamine. Sel moel on tegevus oluline samm eri poliitikaalgatuste ja poliitikakujundamise osiste lõimimisel üheks läbipaistvaks ja koostööl põhinevaks protsessiks. Tegevuse 3.2 raames plaanib Justiitsministeerium luua turvalise mehhanismi, mille kaudu töötajad saavad teavitada organisatsioonides toimuvast väärkäitumisest, kuritarvitamisest või muud laadi kahjust. See on oluline, kuna väärkäitumisest teavitajate kaitse on olnud Eestis seni reguleerimata. Et Eesti on üle võtmas ELi teavitaja kaitse direktiivi, võiks see tegevus anda avaliku sektori asutustele ühise vahendi, mille abil töötajad saavad võimalikust väärkäitumisest teada anda.

Kaht ülejäänud tegevust selles ülevaates põhjalikult ei analüüsita. Tegevuse 2 raames toimuvad avatud valitsemise töötoad võivad toetada heade tavade jagamist kohalike omavalitsuste vahel.¹¹ Kuna aga vastutavad ministeeriumid ei ole veel paika pannud, kuidas tagatakse nende tegevuste tulemuste jätkusuutlikkus pärast ürituste toimumist,¹² ei ole veel selge, mil määral tegevus 2 suudaks kaasa tuua siduvaid või institutsionaliseeritud muutusi kohalike omavalitsuste valitsemistavas.¹³ Sellele vaatamata hõlmab tegevus ka koostöömudeli arendamist, mis süstematiseerib võimalikke koostööformaate kohalike võimude ja kogukondade vahel. Kui Siseministeerium ja kohalikud omavalitsused töötavad välja mehhanismi, mis kohustaks või julgustaks omavalitsusi seda mudelit kohalikus poliitikakujundamises kasutama, võib see tegevus kodanikuosalust märkimisväärselt parandada. Et tegevusel oleks kohaliku tasandi valitsemistavale oluline mõju, soovib IRM minna katseprojektidest kaugemale ja põimida tegevustesse mehhanismid püsivamate muutuste esilekutsumiseks.

Tegevuse 3.1 raames luuakse kõrgematele ametnikele lobistidega suhtlemise hea tava ning soovitakse ametnikel avaldada kord kvartalis ülevaade kõigist lobistidega toimunud kohtumistest. See tegevus ei too tõenäoliselt kaasa institutsionaliseeritud muutusi valitsemistavas, kuna, nagu Justiitsministeerium IRMile selgitas, ei too soovitude mittejärgimine kaasa tagajärgi või sanktsioone.¹⁴ Sellegipoolest on soovitus avaldada kord kvartalis info kõigist kohtumistest lobistidega positiivne samm. Justiitsministeerium ja Riigikantselei plaanivad selle info avaldamiseks välja töötada ühtse vormi. Samuti plaanib ministeerium kaasata olemasolevat korruptsiooniennetuse võrgustikku ja võimalusel MTÜd Korruptsioonivaba Eesti, et ühiselt hea tava rakendamist jälgida.¹⁵

Tabel 1. Murdelised tegevused

Murdelised tegevused
<p>1. Suurendada koosloomelise poliitikakujundamise võimekust valitsusasutustes. Riigikantselei plaanib eelmistele tegevuskavadele tuginedes luua veebipõhise poliitika koosloome tööriista ning avaldada ja katsetada koosloomemethodite tööriistakasti. Sellest tegevusest võib kujuneda otsustav samm kogu valitsuse üleminekul koosloomel põhinevale koostöisemale poliitikakujundamise mudelile.</p>
<p>2. Toetada teavitaja kaitse regulatsiooni rakendamist. Justiitsministeerium plaanib välja töötada ühise digitööriista, mille abil vihjeandjad saavad turvaliselt ja konfidentsiaalselt seaduserikkumistest, pettustest, korruptsioonist ja muud laadi väärkäitumisest teada anda. See tegevus võib oluliselt kaasa aidata teavitaja kaitse institutsionaliseerimisele Eestis kooskõlas ELi direktiiviga.</p>

Tegevus 1. Koosloomelise poliitikakujundamise võimekuse suurendamine valitsusasutustes (Riigikantselei)

Partnerid: Justiitsministeerium, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Koostööpartnerid kodanikuühendustest: Eesti Koostöö Kogu

Täieliku ülevaate saamiseks vt tegevuse 1 kirjeldust tegevuskavas:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Estonia_Action-Plan_2020-2022_EST.pdf

Taust ja eesmärgid:

Tegevus jätkab valitsuse ja vabakonna jõupingutusi riigi poliitikakujundamises kodanikuosaluse suurendamiseks, mis on olnud Eesti tegevuskavas pidev prioriteet. Tegevus kombineerib kaht tegevussuunda, milleks on veebikeskkonna arendamine poliitika koosloomeks ning koosloomemethodite tööriistakasti avaldamine ja testimine. Esimene neist jätkab eelmises tegevuskavas alustatud arendustööd uuendusliku veebitööriistaga, mis lõimiks õigusloome seni killustatud etapid ühtseks läbipaistvaks ja sujuvaks koosloomeprotsessiks. Nii valitsuse kui ka vabaühenduste esindajad on toonitanud vajadust digitööriista järele, mis lihtsustaks kodanike juurdepääsu poliitikakujundamise protsessile eriti poliitikatsükli varastes etappides.¹⁶

Kuna varasemad katsed olemasolevaid osalustööriistu uuendada ei ole kodanikuosalust suurendanud,¹⁷ sisaldas Eesti neljas tegevuskava ambitsioonikat eesmärgi luua uus veebitööriist, mis võimaldaks koosloomet juba uue poliitikaalgatuse esimestest etappidest.¹⁸ Neljanda tegevuskava käigus loodi koosloometööriista prototüüp. Tööriistal on kaks plaanitavat funktsiooni: 1) piiratud ligipääsuga tekstiredaktor ehk töölaud poliitikakujundajatele ja valitud sidusrühmadele poliitikaeeelnõude koosloomeks ning 2) avalik liides, mis võimaldab kõigil kodanikel osaleda erinevates poliitikakujundamise etappides ning jälgida poliitikaalgatuste käekäiku.¹⁹ Märtsis 2021 alustas tööriista arenduse koordineerimiseks loodud töörihm tekstiredaktori testimist esimeste kasutajatega.²⁰

Viienda tegevuskava raames testitakse koosloometööriista esimest versiooni ning alustatakse kodanike kaasamise funktsiooni arendamisega, mida jätkatakse järgmises tegevuskavas. Valitsus soovib tekstiredaktori tegevuskava lõpuks valmis saada ja kasutusele võtta, kuid jätkata avaliku liidese arendamisega järgmises tegevuskavas. Samal ajal koostavad Riigikantselei ja

ministeeriumide kaasamiskoordinaatorid veebipõhise käsiraamatuna koosloomemeetodite tööriistakasti, testivad valitud meetodeid kahes katseprojektis ning avaldavad tulemused käsiraamatus koos praktiliste juhtnööridega meetodite rakendamiseks. Riigikantselei plaanib tööriistakasti regulaarselt uuendada vastavalt tegelikest poliitikaprotsessidest saadud õppetundidele.²¹

Tegevuskava järgi soovib avalikkus järjest enam osaleda poliitika koosloomes, selle asemel et kommenteerida valitsuse poolt ette pandud eelnõusid.²² Demokraatiaeksperdid aga märgivad, et avalikkuse ootustele vaatamata on koosloome Eestis alles kujunev nähtus ega ole avaliku sektori asutustes veel laialt levinud.²³ Tegevuse eesmärk on arendada ametnike oskusi ja teadmisi koosloomest. Riigikantselei kogub kokku (nii veebis kui ka realses elus kasutatavaid) koosloomemeetodeid ja edukaid kogemusi ning loob poliitikakujundajatele juhised koosloomeprotsesside kavandamiseks ja sobivate meetodite valimiseks.²⁴ Seejärel katsetavad Riigikantselei ja Maaeluministeerium neid meetodeid poliitika koosloomes. Riigikantselei viib läbi veebipõhise interaktiivse koosloomeprotsessi noortega, kombineerides individuaalseid ja grupitegevusi, et koguda noortelt sisendit „Eesti 2035“ strateegia iga-aastasessa tegevuskavasse.²⁵ Maaeluministeerium kasutab koosloomelist lähenemist, et analüüsida koos sidusrühmadega ministeeriumi mitmesuguste nõuandvate kogude toimimist ning parandada sidusrühmade kaasamist nendesse kogudesse.

Nimetatud kaks tegevusliini (digitööriist ja koosloome tööriistakast) moodustavad tihedalt seotud tegevuste komplekti, mille eesmärk on pakkuda ametnikele taristut ja tööriistu poliitika koosloomeks üheskoos sidusrühmadega. Koosloomele ja kaasamisele keskendudes täidab see tegevus selgelt tunnetatud vajadust, mis on seotud kodanikuosaluse kui AVP põhiväärtuse edendamisega.

Tulemuste saavutamise potentsiaal: märkimisväärne

Tegevus püüab samm-sammult muuta kodanike rolli poliitikakujundamises. Pikas plaanis võiks kodanike kaasamine koosloojatena aidata avalikkusel poliitikasse kvaliteetsemalt ja põhjalikumalt panustada ning tuua otsustusprotsessidesse eripalgelisi osapooli. Justiitsministeeriumi 2018. aastal tehtud poliitikakujundamise praktika analüüs leidis, et kaasamine on valitsusasutustes aastate jooksul paranenud, kuid ligi 20–25 protsendil juhtumitest ei kaasata sidusrühmi ikka veel poliitikakujundamise varastes etappides, mil neil oleks enim võimalusi poliitikaalgatuste sisu mõjutada.²⁶ Umbes pooltel juhtudel on kodanike osalus hilisemates etappides piiratud formaalse võimalusega kommenteerida juba valmis poliitikaelnõusid eelnõude infosüsteemis. Sama allika järgi kaasas umbes neljandik analüüsitud poliitikaalgatusi kodanikke aktiivselt, küsides avalikkuse seisukohti nii probleemide kui ka võimalike lahenduste kohta ning kasutades mitmekesiseid kanaleid eri sidusrühmadeni jõudmiseks. Seega on avalikkuse kaasamisvõimaluste ümberkujundamiseks rohkelt ruumi, et muuta avalikkuse panust sisukamaks kogu poliitikatsükli vältel. Teisalt leidub siiski märke uutest lähenemistest. Strateegia „Eesti 2035“ kavandamine aastatel 2018–2020 näitas poliitika koosloome vallas eeskujuga ja kaasas ligi 17 000 inimest riiklike prioriteetide arutelule²⁷, kasutades eri kaasamisvorme alates töötubadest, konverentsidest ja vabas vormis aruteludest Arvamusfestivalil kuni veebipõhiste ja vahetu avaliku arvamuse küsitlusteni.²⁸

Tegevus ei plaani suuri õiguslikke reforme, kuid seab siiski kõrgeid eesmärke, püüdes kiirendada kogu valitsussektori üleminekut koosloomel põhinevale koostööpõhisemale poliitikakujundamise mudelile.²⁹ Selleks luuakse kodanikele paremad digitaalsed võimalused

saada poliitikaalgatuste kohta olulist informatsiooni ning osaleda poliitikakujundamises, ilma et tuleks navigeerida paljude erinevate valitsusasutuste ja infosüsteemide vahel. Samal ajal loodab valitsus, et süsteemi koosloomekeskne disain julgustab ametnikke kaasama sidusrühmi juba poliitikaalgatuste varastes etappides.³⁰ Koosloome tööriistakast ja juhised aitavad ametnikel uusi praktikaid ja koosloomelist poliitikakujundamise mudelit kasutusele võtta, eeldusel, et tagatakse piisav ressurss info levitamiseks ja tööriistakasti propageerimiseks.

Tegevuse potentsiaalsed tulemused hõlmavad ka kahe plaanitava koosloome katseprojekti tulemusi. Üks neist kaasab noori „Eesti 2035” strateegia uuendamisse. Esimese sammuna saavad noored osaleda veebimängus „Noorte arvamusrännak”, et kogeda, kuidas erinevad otsused võivad viia erinevate tulevikustsenaariumideni.³¹ Mängu lõpus saavad osalejad teha ettepanekuid elukvaliteedi parandamiseks Eestis. Järgmise sammuna arutavad noored ettepanekuid oma õpetajate ja kaaslastega, kasutades partnerorganisatsioonide, sh noorteühenduste ja haridusorganisatsioonide välja töötatud metoodikat. Arutelude põhjal valivad osalejad välja parimad ettepanekud, mis saadetakse Riigikantseleile. Seejärel plaanib Riigikantselei kaasata eksperte ja ametnikke, et valida kõige sisukamad ideed ja viia läbi avalikud arutelud valitud ideede üle. Viimase sammuna esitleb Riigikantselei ideid valitsusele ja vastutavatele ministriumidele ning arutab, kuidas kasutada neid ettepanekuid „Eesti 2035” strateegia iga-aastase tegevuskava uuendamisel.³² Seega on noortel katseprojekti kaudu võimalik mõjutada konkreetseid poliitikamuutusi riigis.

Teise katseprojekti potentsiaalsed tulemused puudutavad rohkem poliitikakujundamise metoodikat kui sisu. Maaeluministerium koordineerib sidusrühmade kaasamist erisuguste nõuandvate kogude kaudu, millest mõned tulenevad seadusest, teised on loonud minister jne. Ministeriumil puudub aga süstemaatiline ülevaade, kui hästi need kogud sidusrühmadelt info kogumisel toimivad. Ministerium plaanib koostöös Rakendusliku Antropoloogia Keskuse teadlastega kaasata erinevaid sidusrühmi nõuandvate kogude tulemuste auditeerimisse ja nende korralduse parandamisse, et suurendada nii sidusrühmade osalemise mõju. Saadud kogemuse plaanib ministerium talletada juhendmaterjalina, mida teised valitsusasutused saaksid kasutada samalaadsete analüüside tegemisel koostöös sidusrühmadega.

Kokkuvõttes astutakse tegevusega konkreetseid samme, et suurendada kodanike osalust ja mõju kogu poliitikatsükli vältel ning vähendada osalusvõimalusi puudutava info killustatust, mis on olnud Eestis pidev probleem.³³ Tegevuse peamine tugevus on selle keskendumine lihtsustamisele – inimestele tehakse lihtsamaks poliitikaprotsesside jälgimine ja ametnikele tehakse mugavamaks poliitika kujundamine koostöös teiste asutuste ja avalikkusega. Kodanikuühenduste esindajad usuvad, et digitaalne koosloomekeskond võib pikas plaanis kaasa tuua märkimisväärseid muutusi poliitikakujundamises, kui jätkub institutsionaalset tahet praegused plaanid ellu viia.³⁴ Tõelised muutused valitsemistavas sõltuvad aga ka ametnike oskusest koosloomet oma igapäevatoos kasutada. Seega võimendab koosloomemetodite tööriistakast koos rakendusjuhendiga tõenäoliselt selle tegevuse positiivseid tulemusi.

Võimalused, probleemid ja rakendussoovitused

Digitaalse töökeskkonna loomine sidusrühmade kaasamiseks ning ametnike oskuste parandamine võivad tagant tõugata reaalseid muutusi poliitikakujundamises. Et selle tegevuse potentsiaali ära kasutada, peaks valitsus hea seisma, et uusi digiressursse ka praktikas kasutataks. Tulemused sõltuvad suuresti ka sellest, mil määral leidub institutsionaalset tahet muuta senist poliitikakujundamise tava, kaasata rohkem seisukohti väljastpoolt ja teha koostööd

teiste asutustega. Mõned kodanikuühendused on hoiatanud, et tegevuse elluviimine võib takerduda probleemidesse, nagu rahastuse puudumine või mõne institutsiooni koostöövõimetus.³⁵ Erineva institutsionaalse loogika ja tavade tõttu võib eriti suureks proovikiviks osutuda valitsuse ja Riigikogu infosüsteemide ja tööprotsesside tõhus lõimimine.

Et tegevuse eesmärged saavutada, soovib IRM vastutavatel asutustel pühendada erilist tähelepanu järgmistele aspektidele.

- **Tagada asutuste tihe koostöö koosloometööriista arendamisel ja testimisel.** Väga oluline on anda projekti eest vedavale tööruhmale piisavalt aega ja ressursi, et kõiki valitsusasutusi põhjalikult arendusprotsessi kaasata, mõista nende eripäraseid vajadusi ja tekitada huvi süsteemi kasutamise vastu.
- **Määratleda koos sidusrühmadega täiendavad olulised poliitikaprotsessid, kus saaks valitud koosloomemeetodeid katsetada.** Lisaks kahele juba planeeritud katseprojektile võiks valitsus valida koos sidusrühmadega välja paar prioriteetset poliitikaprotsessi ning kasutada nende kujundamisel koosloomemeetodite tööriistakasti. Sidusrühmade sisukam kaasamine võimaldaks meetodeid ja juhiseid erinevates olukordades põhjalikumalt testida ning aitaks ühtlasi parandada protsesside tulemusi.
- **Edendada koosloometööriistade kasutamist ametnike seas.** Üksnes tööriista avaldamine veebis ei pruugi viia meetodite tegeliku kasutusele. Tegevuskava hõlmab küll katseprojekte paari valitud meetodi jaoks, kuid sama oluline on kavandada teavitamist, koolitust ja nõustamist, et meetodid leiaksid kasutust ka väljaspool katseprojekte. Riigikantselei plaanib teha tööriistakasti loomisel ja rakendamisel koostööd ministeeriumide kaasamiskoordinaatoritega^{36, 37}. Tulemuste jätkusuutlikkuse ja levitamise soodustamiseks soovib IRM kaasamiskoordinaatoritel kavandada oma asutustes konkreetseid tegevusi, et julgustada kolleege tööriistakasti kasutama. Selleks võib levitada infot organisatsiooni sisekanalites, korraldada õpitube, kutsuda katseprojekte oma kogemust jagama või pakkuda ametnikele individuaalset nõustamist ja vajaduspõhist tuge koosloomemeetodite rakendamisel.
- **Suurendada kaasamiskoordinaatorite võimalusi toetada valitsusasutustes kaasamist ja koosloomet.** Eesti eelmise tegevuskava raames korraldas Riigikantselei regulaarseid kaasamiskoordinaatorite kohtumisi ja kogemustevahetust, et taaslustada koordinaatorite koostöövõrgustikku. Selle üks tulemusi oli kaasamiskoordinaatorite rolli ja ülesannete selgem defineerimine kaasamise edendajatenäna oma organisatsioonis.³⁸ Järgmise sammuna soovib IRM Riigikantseleil arutada ministeeriumide tippjuhtidega, millist tuge ministeeriumid vajaksid, et tagada kaasamiskoordinaatoritele võimalus seda rolli täita. Samuti tuleks arutada, kuidas ministeeriumid ise saaksid kaasamiskoordinaatorite tööd paremini toetada. See võib tähendada näiteks ühist kokkulepet eraldada koordinaatoritele rohkem tööaega kaasamisega seotud tööülesannete täitmiseks ning neile erialaste koolitus- ja arenguvõimaluste tagamist.

Tegevus 3.2. Teavitaja kaitse regulatsiooni rakendamise toetamine (Justiitsministeerium)

Koostööpartnerid kodanikuühendustest: Korruptsioonivaba Eesti

Täieliku ülevaate saamiseks vt tegevuse 3.2 kirjeldust tegevuskavas:

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Estonia_Action-Plan_2020-2022_EST.pdf

Taust ja eesmärgid

Pärast Eesti esimest tegevuskava on Eesti AVP tegevuskavades olnud vähe korrupsioonivastase võitlusega seotud tegevusi. Selle põhjuseks on olnud otsus tegeleda nende teemadega eraldi korrupsioonivastase strateegia raames, mis juhtis Eesti korrupsioonivastast poliitikat aastatel 2013–2020. Uus AVP tegevuskava sisaldab kaht avaliku vastutuse ja korrupsioonivastase võitlusega seotud tegevust. Üks neist hõlmab digitööriista loomist, mille kaudu saavad vihjeandjad organisatsioone seaduserikkumistest, pettustest, korrupsioonist ja muud laadi väärkäitumisest turvaliselt ja konfidentsiaalselt teavitada.

MTÜ Korrupsioonivaba Eesti (KVE) pakkus selle tegevuse välja murest väärkäitumisest teavitajate kaitse mehhanismide puudumise pärast Eestis ning soovist toetada Euroopa Liidu uue teavitaja kaitse direktiivi ülevõtmist siseriiklikku õigusesse.³⁹ ELi direktiiv näeb ette meetmed nende isikute kaitseks, kes annavad teada ELi õiguse rikkumisest valdkondades, nagu riigihanked, rahapesuvastane võitlus, maksupettused, tooteohutus, keskkonnaohutus, rahvatervis jne, julgustades samal ajal liikmesriike laiendama sama regulatsiooni ka ELi õigusest välja jäävatele valdkondadele.⁴⁰ Lisaks kohustab see avaliku sektori asutusi ja üle 50 töötajaga eraettevõtteid looma turvalisi organisatsioonisiseseid vihjekanaleid, mis tagavad teavitajate konfidentsiaalsuse. Samuti tuleb organisatsioonidel luua protseduurid laekunud vihjete uurimiseks, informeerida teavitajaid vihje laekumisest seitsme päeva jooksul, anda neile tagasisidet kolme kuu jooksul, uurida vihjeid üksikasjalikult ning määrata erapooletu isik või osakond vihjetega tegelema.⁴¹

Eesti plaanib direktiivi üle võtta 2021. aasta lõpuks osana uuest riiklikust korrupsioonivastasest tegevuskavast aastateks 2021–2025.⁴² Justiitsministeerium on teinud ettepaneku luua uus horisontaalne seadus, mille reguleerimisala oleks ELi direktiivi omast laiem ning hõlmaks vihjeandmist mis tahes valdkonnas, mitte vaid ELi õiguse raames. See tegevuskava tegevus on osa valitsuse tööst direktiivikohase riikliku teavitajate kaitse süsteemi loomisel. Kuna seaduseelnõu koostamine ei ole osa AVP tegevuskavast, soovib Justiitsministeerium AVP tegevuskava raames toetada seaduse jõustamist, arendades välja digitaalse vihjeandmise tööriista, mida organisatsioonid saaksid tasuta kasutada. Tegevuse raames analüüsib ministeerium alternatiivseid tehnoloogilisi lahendusi, arendab välja tööriista, koostab ametnikele vihjeandmise teemal koolitusmaterjalid ning loob juhised tööriista rakendamiseks organisatsioonides. Vihjeandmise tööriista keskselt arendades teeb Justiitsministeerium ELi direktiivis nõutavast rohkem, et vähendada avaliku sektori asutuste ja eraettevõtete kulusid turvalise vihjekanali loomisel.⁴³ Lahendusest oodatakse suurt abi ettevõtetele, kes muretsevad oma suutlikkuse pärast katta uue regulatsiooni järgimisega kaasnevaid kulusid.⁴⁴

Mitu hiljuti meedias kajastatud juhtumit on näidanud, et vaja on turvalisi kanaleid seadusevastasest ja korruptiivsest käitumisest teavitamiseks ning tõhusat tegelemist laekunud vihjetega. Mõnel puhul on teavitajad kogenud tööandjapoolset tagakiusamist ja kättemaksu. Näiteks lekitati Danske panga rahapesuskandaali vihjeandja Howard Wilkinsoni nimi tema nõusolekuta meediasse.⁴⁵ Maaeluministeeriumi endine kantsler Illar Lemetti vallandati pärast seda, kui ta oli teavitanud prokuratuuri ministri võimalikust huvide konfliktist.⁴⁶ Keegan McBride,

kes tõstataks kahtluse ELi teadusraha väärkasutusest Tallinna Tehnikaülikoolis, teatas tagakiusamisest ülikooli juhtkonna poolt.⁴⁷

Seni ei ole Eestis olnud vihjeandjate kaitseks eraldi regulatsiooni ja see on takistanud väärkäitumise ja muude sarnaste probleemide varast avastamist avalikus halduses. Paljud väärkäitumise juhtumid nii avalikus kui ka erasektoris on tõenäoliselt jäänud raporteerimata, olgu teadlikkuse, regulatsiooni või teavitamismehhanismide puudumise tõttu. Näiteks leidis 2016. aastal tehtud uuring, et 51% korruptsiooni kogenud kodanikest ja 28% ettevõtjatest ei andnud sellest teada, samas kui ainult 1% pöördus korrakaitse poole.⁴⁸ Politsei- ja Piirivalveamet on loonud korruptsioonist teavitamise infoliini ning täheldab selle kaudu saabunud vihjete arvu aeglast tõusu, ehkki vihjete arv kõigub aastast aastasse.⁴⁹ See võib osutada inimeste kasvavale valmisolekule väärkäitumisest teada anda, ent infoliin võtab vastu üksnes teateid korruptsioonijuhtumitest. AVP tegevuskava plaanib anda inimestele vahendid nii korruptsioonikahtlustest kui ka muud laadi väärkäitumisest teavitamiseks. Samuti pakutakse avaliku ja erasektori organisatsioonidele juhiseid turvalise ja konfidentsiaalse teavitussüsteemi rakendamiseks. Kuna vihjekanalit rakendamist toetab uus regulatsioon, mis kohustab asutusi laekunud infot põhjalikult uurima, aitab see tegevus edendada avalikku vastutust kui üht AVP pühiväärtust – seda siiski vaid koosmõjus väljaspool AVP tegevuskava tehtavate sammudega.

Tulemuste saavutamise potentsiaal: märkimisväärt

Kui tegevus viiakse plaanitud kujul ellu, võib võimalus oma kahtlusi turvalisel viisil jagada julgustada inimesi nii riigiasutustes kui ka erasektoris toimuvast väärkäitumisest teada andma. Sellegipoolest on tegevuse tulemusi keeruline mõõta, kuna Eestis ei ole seni kogutud andmeid väärkäitumisest teavitamise juhtumite kohta. Samuti puudub info, kui paljud avaliku ja erasektori organisatsioonid on juba loonud oma vihjekanaleid ja vihjeandjate kaitse süsteeme.⁵⁰ Teadaolevalt on sisemised vihjeandmise protseduurid kasutusel paaris suuremas avaliku sektori ettevõttes (nt Riigi Kinnisvara,⁵¹ Eesti Energia,⁵² Tallinna Vesi⁵³) ja eraettevõttes (nt Circle K⁵⁴). Samal ajal viitavad EY 2018. aastal tehtud väikese ja mitterepresentatiivse valimiga küsitluse tulemused, et teavitajate kaitse süsteemid ja vihjeliinid ei ole avalikus ega erasektoris siiski tavapraktika.⁵⁵

Kui uus ELi direktiiv saab seaduseks, on kõigil keskmistel ja suurtel organisatsioonidel kohustus võtta kasutusele turvalised vihjeliinid väärkäitumisest teavitamiseks. KVE tegevjuht usub aga, et kui turvalist tehnoloogilist lahendust keskselt ei pakuta, võivad paljud väiksemate ressurssidega organisatsioonid luua vihjekanalid, mis ei kaitse täielikult teavitaja anonüümsust.⁵⁶ Plaanide kohaselt rahastab Justiitsministeerium turvalise digitööriista arendamist väärkäitumisest teatamiseks ja annab selle organisatsioonidele tasuta kasutamiseks.⁵⁷ Nii KVE⁵⁸ kui ka Kaubandus-Tööstuskoda⁵⁹ ootavad sellelt tegevuselt avaliku ja erasektori organisatsioonide halduskoormuse ja direktiivi nõuetega kaasnevate kulude vähendamist. Seega aitab tegevus riigi kulusid kokku hoida, kuna paljude eri lahenduste arendamise asemel luuakse üks ühine tööriist. Ilmselt suudavad nii avaliku kui ka erasektori organisatsioonid tänu sellele oma vihjeandmise süsteemid kiiremini ja väiksemate tõrgetega kasutusele võtta.

Kaudselt ja pikas perspektiivis võib see tegevus suurendada ka kodanike usaldust valitsusinstiitutsioonide vastu, võimaldades korruptsiooni varast avastamist ja ennetamist. Mõju ei ole siiski otsene, kuna seos tegeliku või tunnetatud korruptsiooni ning instiitutsioonide usalduse vahel ei ole lineaarne. Näiteks on avalikkuse usaldus valitsuse vastu viimase viie aasta jooksul oluliselt kõikunud, tõustes 37%-lt 2016. aastal 57%-ni 2017. aastal ning kukkudes 54%-

lt 2018. aastal 43%-le aastal 2019.⁶⁰ Usaldus kohalike võimude suhtes on olnud stabiilsem, ulatudes 53%-lt aastal 2016 kuni 63%-ni 2018. aastal. Mõlemad näitajad üle ELi keskmise 2020. aastal, mil 46% elanikest usaldas keskvalitsust ja 58% usaldas kohalikku omavalitsust.⁶¹ Samal ajal langes registreeritud korruptsioonikuritegude arv 550-lt 2016. aastal 72-le 2019. aastal⁶² ning Eesti tulemus Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeksis on pidevalt paranenud, kerkides 2016.–2020. aastal 70-lt 75-le.⁶³

Eraldi võetuna on selle tegevuse potentsiaalsed tulemused tagasihoidlikud, kuid koosmõjus korruptsioonivastase tegevuskavaga ning AVP tegevuskava väliste sammudega teavitaja kaitse regulatsiooni vastuvõtmiseks aitab see tegevus tõenäoliselt kaasa asutustes tugevalt juurdunud muutusele avaliku vastutuse ja korruptsiooniennetuse vallas. Seadus loob juriidilise kohustuse teavitajate vihjeid hoolikalt uurida ja neile vastata ning valitsus plaanib terviklikku lähenemist seadust jõustavatele meetmetele. Seega võib tegevuse tulemusel sündiv teavitamismehhanism märkimisväärselt muuta väärkäitumisest teavitamist avalikus halduses ning ametnike vastutusele võtmise praktikat. Kuna seadus laieneb ka erasektorile, võib tegevus aidata ennetada pettust ja korruptsiooni ühiskonnas laiemalt. Tegevus on eriti asjakohane COVID-19 pandeemia taustal, mis on muutnud ühiskonnad haavatavaks õiguse ja õiguste rikkumisele näiteks riigihangetes, tööhutuses ja tervishoiuteenuste pakkumisel.⁶⁴

Võimalused, probleemid ja rakendussoovitused

Tegevuse tugev õiguslik alus koos ELi seatud range tähtajaga suurendavad selle elluviimise tõenäosust tegevuskava ajaraamis. Kuna aga ELi direktiiv ei nõua otsesõnu valitsustelt kõigile kohustatud organisatsioonidele ühise vihjekanaliga pakkumist, võib esineda mõningaid rakendamist mõjutavaid riske, nagu näiteks ressursipuudus. Isegi kui valitsus saab tehnoloogilise lahenduse valmis, võib selle rakendamine avaliku ja erasektori organisatsioonides põrkuda raskustele. Lisaks turvalise vihjekanaliga loomisele on avaliku sektori asutused ja üle 50 töötajaga eraettevõtted regulatsiooni järgi kohustatud looma tõhusad protseduurid vihjekanaliga kaudu saabunud teabe uurimiseks ning tagama vihjeandjate täieliku konfidentsiaalsuse ja töökoha kaitse. Sellised protseduurid on kriitilise tähtsusega, et tagada tegevuse tegelik mõju avalikule vastutusele. Organisatsioonide jaoks on uute tööprotsesside juurutamine ja vihjeandjate tõstatatud probleemidega tegelemiseks piisava tahte kindlustamine aga märksa keerulisem, kui seda on elektroonse vihjekanaliga loomine.

Tegevuse rakendamisel soovib IRM Justiitsministeeriumil paremate tulemuste saavutamiseks seada esikohale järgmised aspektid.

- **Tagada ressursid, et suurendada organisatsioonide teadlikkust vihjeandmise kasulikkusest ja teavitaja kaitse mehhanismidest.** Tegevus näeb ette koolitus- ja juhendmaterjali loomist teavitaja kaitse süsteemide rakendamise toetamiseks. Sellele lisaks soovib IRM leida ressursi, et suurendada avalikkuse teadlikkust teavitajate rollist ja õigustest ning julgustada inimesi õigusvastasest või ebaeetilisest käitumisest teada andma.
- **Edendada teavitaja kaitse regulatsiooni jõustamist ja vihjekanaliga kasutamist kohalikes omavalitsustes.** Korruptsioon ja huvide konflikt on Eesti kohalikes omavalitsustes oluline probleem,⁶⁵ mis on seotud omavalitsusametnike vähese teadlikkusega.⁶⁶ Kuna enamikul Eesti omavalitsustest on alla 50 töötaja ja vähem kui 10 000 elanikku, annab ELi direktiiv keskvalitsusele õiguse vabastada sellised omavalitsusasutused kohustusest luua sisemised vihjeandmise ja vihjete menetlemise protseduurid.⁶⁷ IRM soovib valitsusel seda õigust mitte kasutada. Kui vabastust

sellegipoolset rakendatakse, võiks keskvalitsus aktiivselt julgustada omavalitsusi selliseid kanaleid ja protseduure vabatahtlikult kasutusele võtma.

- **Tulemusi regulaarselt seirata ja hinnata.** Korruptsioonivastane tegevuskava 2021–2025 sisaldab plaani hinnata teavitaja kaitse regulatsiooni vastuvõtmise järel selle reaalsel rakendusel. Plaanitavad seadusemuudatused loovad võimaluse käivitada mehhanism vihjeandmise regulaarseks seiramiseks avalikus ja erasektoris. IRM toetab KVE ekspertide soovitusi, mille kohaselt valitsus võiks hakata vähemalt avalikus sektoris vihjeandmise juhtumite kohta andmeid koguma ning kasutada hindamise tulemusi täiendavate meetmete vastuvõtmiseks, et toetada regulatsiooni jõustamist eri sektorites ja valitsustasanditel.⁶⁸
- **Avalikustada andmed vihjeandmisjuhtumite kohta.** Kuivõrd ELi direktiiv seab liikmesriikidele aruandluskohustuse, plaanib Justiitsministeerium koguda järgmistel aastatel vihjeandmise kohta keskselt andmeid ning hinnata praegu kavandamisel oleva seaduse rakendamist.⁶⁹ IRM soovib teha need andmed avalikult kättesaadavaks nii suurel määral, kui isikuandmete kaitse nõuded võimaldavad.

¹¹ Selle tegevuse raames plaanib Rahandusministeerium korraldada kaheksa töötuba, et parandada kohalike omavalitsuste teadlikkust avatud valitsemisest, püüdes jõuda 48-ni Eesti 79-st omavalitsusest (Kaie Kungas (Rahandusministeerium), intervjuu, 20. aprill 2021). Siseministeerium plaanib kaasata viis omavalitsust arenguprogrammi, et parandada nende koostöö- ja kaasamisoskusi (Marten Lauri (Siseministeerium), e-kiri, 19. aprill 2021).

¹² Intervjuud Kaie Kungase (Rahandusministeerium) ja Marten Lauriga (Siseministeerium).

¹³ Rahandusministeerium on eelistanud kavandada tegevusi samm-sammult, et kohandada neid omavalitsuste hetkevajaduste ja prioriteetidega (Kaie Kungas (Rahandusministeerium), intervjuu, 20. aprill 2021).

¹⁴ Mari-Liis Sööt ja Kätlin-Chris Kruusmaa, Justiitsministeerium, e-kiri, 27. aprill 2021.

¹⁵ Korruptsioonivastasesse võrgustikku kuulub igast ministeeriumist üks-kaks teenistajat, kes vastutavad korruptsioonivastase seaduse ja strateegia elluviimise eest.

¹⁶ Tegevuse 4 hinnang IRMi lõpparuandes 2016–2018: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-end-of-term-report-2016-2018/>.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 26. aprill 2021.

¹⁹ IRMi tulemusaruanne 2018–2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Estonia_Transitional_Report_2018-2020_EST.pdf.

²⁰ Karmen Vilms (Justiitsministeerium), e-kiri, 9. veebruar 2021.

²¹ Ott Karulin (Riigikantselei), e-kiri, 8. märts 2021.

²² Eesti 2020–2022 tegevuskava, tegevus 1.2: <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-action-plan-2020-2022/>.

²³ Vt nt Kristina Reinsalu (2020) „Koostöö võimalused ja õppetunnid“, Riigikogu Toimetised 42/2020, <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/Reinsalu.pdf>, ning Keiti Kljavin, Johanna Pirrus, Kaija-Luisa Kurik ja Ingmar Pastak, „Aktivism avaliku ruumi koostöös“, Eesti inimarengu aruanne 2019/2020, <https://inimareng.ee/aktivism-avaliku-ruumi-koostooes.html>.

²⁴ Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 26. aprill 2021.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Riigikantselei, „Kaasamise ja mõjude hindamise uuring: lõppraport“ 2018, https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/kaasamise_ja_mojude_hindamise_uuringu_raport_2018.pdf

²⁷ Riigikantselei, Strateegia „Eesti 2035“, Aluspõhimõtted ja sihid, <https://www.valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/aluspohimotted-ja-sihid>.

²⁸ Riigikantselei, Strateegia „Eesti 2035“, Toimunud üritused, <https://vv.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-est-2035/strateegia-est-2035-toimunud-uritused>.

²⁹ Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 10. november 2020.

³⁰ Karmen Vilms (Justiitsministeerium), intervjuu, 6. november 2020.

³¹ Riigikantselei, Strateegia „Eesti 2035“, Koostöö ja partnerid, <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/koostooe>

³² Ott Karulin (Riigikantselei), intervjuu, 26. aprill 2021. Tegevuskavad on valitsuse kinnitatud ametlikud dokumendid, mis vaadatakse igal aastal üle.

³³ Tegevuse 4 hinnang IRMi lõpparuandes 2016–2018, <https://www.opengovpartnership.org/documents/estonia-end-of-term-report-2016-2018/>.

- ³⁴ Alari Rammo (Vabariiklaste Liit), intervjuu, 12. november 2020.
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ Kõik Eesti ministereid on andnud ühele või mitmele töötajale kaasamiskoordinaatori rolli. See on enamasti aga vaid üks nende paljudest tööülesannetest.
- ³⁷ Ott Karulin (Riigikantselei), e-kiri, 8. märts 2021.
- ³⁸ Roll hõlmab avalikkuse kaasamise kavandamist, uute avalike teenistujate koolitamist kaasamise alustest, ministereid kaasamisprotsesside kvaliteedikontrolli, kaasamisega seotud info ja heade tavade jagamist ministereid, osalejatel tagasid kogumist, valitsusväliste sidusrühmade ja avalike teenistujate kommunikatsiooni toetamist ning sidusrühmade nõustamist ministereid ettepanekute formuleerimisel (IRMi tulemusaruanne 2018–2020, osa 2.4, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Estonia_Transitional_Report_2018-2020_EST.pdf).
- ³⁹ Carina Paju (Korruptsioonivaba Eesti), intervjuu, 2. märts 2021.
- ⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937, 23. oktoober 2019, liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta, <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>.
- ⁴¹ *Ibid.*
- ⁴² Korruptsioonivastane tegevuskava: https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioonivastane_tegevuskava_16.02.pdf
- ⁴³ Teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus, eelnõude infosüsteem, 20. juuli 2020, <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9118fc0c-c5b3-4e71-a7b8-988da0a1aa1d>.
- ⁴⁴ Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Vilepuhuja kaitse direktiiv toob ettevõttele täiendavaid kohustusi, 27. august 2020, <https://www.koda.ee/et/uudised/vilepuhuja-kaitse-direktiiv-toob-ettevottele-taiendavaid-kohustusi>.
- ⁴⁵ National Whistleblower Center, <https://www.whistleblowers.org/whistleblowers/howard-wilkinson/>.
- ⁴⁶ ERR uudised, „Valitsus vabastas kantsler Lemetti ametist“, 25. november 2019, <https://www.err.ee/1006688/valitsus-vabastas-kantsler-lemetti-ametist>.
- ⁴⁷ Postimees, „Pettusest teatamine viis erikohtlemiseni: TTÜ „hoiatas“ vilepuhuja uusi ülemusi“, 30. september 2019, <https://leht.postimees.ee/6789703/pettusest-teatamine-viis-erikohtlemiseni-ttu-hoiatas-vilepuhuja-uusi-ulemusi>.
- ⁴⁸ Justiitsministeerium, „Korruptsioon Eestis 2016“, uuringuaruanne: https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsiooniuuring_loplik.pdf.
- ⁴⁹ Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo ülevaade 2018-2019, <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/kokkuvote-2018-2019.pdf?01efaab76a>.
- ⁵⁰ Carina Paju, Korruptsioonivaba Eesti, e-kiri, 26. aprill 2021.
- ⁵¹ Riigi Kinnisvara AS töötajate eetikakoodeks, <https://www.rkas.ee/et/ettevotetest/etika>.
- ⁵² Korruptsioonivaba Eesti, „Vihjeandmise mehhanism ettevõttes: tööriistakast“, 2019, http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/vihjeandmine_erasektoris_kve2019.pdf.
- ⁵³ Tallinna Vesi, Eetilised äritavad, <https://tallinnavesi.ee/ettevotete/juhatus/eetilised-aritavad/>.
- ⁵⁴ Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo ülevaade 2018-2019, <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/kokkuvote-2018-2019.pdf?01efaab76a>.
- ⁵⁵ Ernst & Young Baltic, „Pettuseriskide uuring Eestis 2018“, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/ernstyoung.pettuseriskide_uuring_eestis_2018.pdf.
- ⁵⁶ Carina Paju (Korruptsioonivaba Eesti), intervjuu. 2. märts 2021.
- ⁵⁷ *Ibid.*
- ⁵⁸ Carina Paju (Korruptsioonivaba Eesti), AVP kodanikuühenduste ümarlaua koosolek, 22. oktoober 2020.
- ⁵⁹ Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Vilepuhuja kaitse direktiiv toob ettevõttele täiendavaid kohustusi, 27. august 2020, <https://www.koda.ee/et/uudised/vilepuhuja-kaitse-direktiiv-toob-ettevottele-taiendavaid-kohustusi>.
- ⁶⁰ Euroopa Komisjon, 2020, Standard Eurobarometer 93, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2262>.
- ⁶¹ Euroopa Komisjon, 2020, Standard Eurobarometer 92: Rahvuslik aruanne, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2255>.
- ⁶² Justiitsministeerium, „Kuritegevus Eestis 2019“, <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korruptsioon.html>.
- ⁶³ Transparency International, Corruption Perceptions Index, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/est>.
- ⁶⁴ European Centre for Press and Media Freedom, Coalition to make whistleblowing safe during COVID-19, <http://www.ecpmf.eu/coalition-to-make-whistleblowing-safe-during-covid-19/>.
- ⁶⁵ Riigikontroll, „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes“, 2017, <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2428&FileId=13997>.
- ⁶⁶ ERR, Korruptsiooniga võitlusel saavad suurema tähelepanu vilepuhjad ja lobistid, 1. detsember 2020, <https://www.err.ee/1192117/korruptsiooniga-voitlusel-saavad-suurema-tahelepanu-vilepuhjad-ja-lobistid>.
- ⁶⁷ Selle õiguse loob Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937, 23. oktoober 2019, liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta, artikkel 8.
- ⁶⁸ Carina Paju (Korruptsioonivaba Eesti), intervjuu. 2. märts 2021.
- ⁶⁹ Mari-Liis Sööt ja Kätlin-Chris Kruusmaa, Justiitsministeerium, e-kiri, 27. aprill 2021.

Osa III. Metoodika ja IRMi indikaatorid

Erinevalt varasematest IRMi aruannetest ei ole selle ülevaate eesmärk anda tegevuskavale hinnangut. See on sõltumatu kiire tehniline ülevaade, mis käsitleb tegevuskava põhijooni ning IRMi tuvastatud tugevusi ja proovikive ning mille eesmärk on toetada tegevuskava rakendamist. See lähenemine võimaldab IRMil tõsta esile IRMi võtmeindikaatorite valguses kõige tugevamaid ja murdelisemaid tegevusi, eriti tegevusi, millel on suurim potentsiaal saavutada tulemusi, mis on sidusrühmadele olulised ja riigi üldises avatud valitsemise kontekstis prioriteetsed. Et otsustada, milliseid reforme või tegevusi pidada murdeliseks, filtreerib ja grupeerib IRM tegevusi järgmiselt.

Samm 1: Otsusta, mis on hinnatav ja mis mitte, lähtudes tegevuse tõendatavusest tegevuskava teksti põhjal.

Samm 2: Otsusta, kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk. Kas see lähtub AVP väärtustest?

Samm 3: Vaata üle tegevused, mis on tõendatavad ja millel on avatud valitsemise vaatenurk, et tuvastada, kas need tegevused tuleks grupeerida. Tegevused, millel on ühine poliitikaeesmärk, või tegevused, mis panustavad samasse reformi või sama poliitikaprobleemi lahendamisse, tuleks panna kokku ning vaadelda nende „tulemuste saavutamise potentsiaali“ tervikuna. Tegevusi grupeerivad IRMi töötajad järgmiste sammudega:

- a. tuvasta ühendavad teemad. Need võivad olla tegevuskavas kirjas või kui tegevuskava ei ole juba teemade järgi grupeeritud, võib IRM kasutada alusena AVP teemapõhiseid märksõnu;
- b. hinda tegevuste eesmärke, et tuvastada tegevused, mis tegelevad sama poliitikaprobleemiga või panustavad samasse laiemasse poliitika- või valitsemisreformi;
- c. jaota tegevused vastavalt vajadusele gruppidesse. Tegevused võivad olla tegevuskavas juba konkreetsete poliitika- või valitsemisreformide alla grupeeritud või eraldiseisvad ja seega grupeerimata.

Samm 4: hinda grupi või üksiku tegevuse tulemuste saavutamise potentsiaali.

Filtreerimine on siseprotsess ning andmed individuaalsete tegevuste kohta on esitatud lisa 1. Lisaks kontrollib IRM aruande sisemise kvaliteedikontrolli käigus leidude õigust ning kogub täiendavat infot vastastikuse hindamise, vajadusel AVP tugiüksuse tagasiside, riigi sidusrühmadega tehtavate intervjuude ja valideerimise ning IRMi rahvusvahelise ekspertide paneeli (IEP) kooskõlastuse kaudu.

Nagu ülalkirjeldatud filtreerimisprotsessi puhul, tugineb IRM ülevaate koostamisel **kolmele põhinäitajale**:

I. Tõendatavus

- “Jah”: hindamiseks piisavalt konkreetne. Tegevuskava teksti põhjal on seatud eesmärgid ja plaanitavad tegevused piisavalt selged ning sisaldavad objektiivselt kontrollitavaid tegevusi, mille põhjal rakendamist hinnata.

- “Ei”: ei ole hindamiseks piisavalt konkreetne. Tegevuskava teksti põhjal on seatud eesmärgid ja plaanid ebaselged ega sisalda konkreetseid tõendatavaid tegevusi, mille põhjal rakendamist hinnata.

* Tegevused, mis ei ole tõendatavad, loetakse „mittehinnatavateks” ning neid põhjalikumalt ei analüüsita.

II. Avatud valitsemise vaatenurk (asjakohasus)

See indikaator näitab, kas tegevus on seotud avatud valitsemise väärtustega, milleks on läbipaistvus, kodanikuosalus või avalik vastutus, nii nagu need on defineeritud avatud valitsemise deklaratsioonis, AVP põhimääruses ning vastustes alltoodud abistavatele küsimustele. Luges üksikasjalikult lubaduse (tegevuse) teksti, määratleb IRM esmalt, kas sellel on avatud valitsemise vaatenurk:

- **Jah/ei:** kas tegevuse eesmärk on muuta poliitikavaldkond, institutsioon või otsustusprotsess läbipaistvamaks, kaasavamaks või avalikkuse ees rohkem vastutavaks?

IRM lähtub AVP väärtuste osas põhimääruse definitsioonidest. Lisaks võidakse kasutada järgmisi alusküsimusi iga AVP väärtuse kohta, et tuvastada tegevuste analüüsimiseks spetsiifilisem avatud valitsemise vaatenurk:

- **Läbipaistvus:** kas valitsus avalikustab rohkem informatsiooni, parandab teabele juurdepääsu tagavaid õiguslikke või institutsionaalseid raamistikke, suurendab avalikkusega jagatava info kvaliteeti või valitsuse otsustusprotsesside või institutsioonide läbipaistvust?
- **Kodanikuosalus:** kas valitsus loob uusi või paremaid võimalusi, protsesse või mehhanisme, mille kaudu avalikkus saab sõna sekka öelda ja otsuseid mõjutada? Kas valitsus loob, võimaldab või parandab vähemuste või alaesindatud rühmade osalusmehhanisme? Kas valitsus loob õiguskeskkonna, et tagada kogunemis- ja ühinemisevabadus ning õigus rahumeelsele meelevaldusele?
- **Avalik vastutus:** kas valitsus loob uusi või paremaid võimalusi ametnike vastutusele võtmiseks nende tegevuse eest? Kas valitsus loob õiguslikke, poliitilisi või institutsionaalseid raamistikke ametnike avaliku vastutuse edendamiseks?

III. Tulemuste saavutamise potentsiaal

Varem „potentsiaalse mõju” nime kandnud indikaatorit kohandati IRMi värskenduskuuri raames AVP kogukonnalt saadud tagasiside põhjal. Lähtudes IRMi aruannete uuest tulemustele orienteeritud strateegilisest fookusest, muudeti seda indikaatorit sel moel, et siinses esimeses ülevaates tuuakse välja oodatavad tulemused ja potentsiaal, mille saavutamist kontrollitakse pärast tegevuskava elluviimist IRMi tulemusaruandes. Tegevuskava ülevaate eesmärki silmas pidades on „tulemuste saavutamise potentsiaal” üksnes esialgne märk tegevuste võimalustest saavutada arvestatavaid tulemusi, kõrvutades tegevuse kirjeldust tegevuskavas vastava poliitikavaldkonna hetkeolukorraga.

Indikaatori skaala on määratletud järgmiselt.

- **Ebaselge:** tegevuse eesmärk on jätkata seniseid tavasid olemasolevate seaduste, nõuete või poliitika raames, näitamata märke lisandväärtusest või avatumast lähenemisest valitsemisele, mis erineks senisest praktikast.

- **Tagasihoidlik:** positiivne, kuid üksikuks jääv algatus või muutus protsessides, tavades või poliitikas. Tegevused, mis ei loo siduvaid või institutsionaliseeritud muutusi valitsemises või mingit poliitikavaldkonda juhtivates institutsioonides. Näiteks veebilehe tüüpi tööriistad, andmete avaldamine, koolitus või katseprojektid.
- **Märkimisväärne:** võimalik mängureeglite muutja (või uute looja) tavades, poliitikas või mingit poliitikavaldkonda juhtivates institutsioonides, avalikus sektoris ja/või kodanike ja riigi suhetes. Tegevus loob siduvaid ja institutsionaliseeritud muutusi kogu riigivalitsemises.

Selle ülevaate pani kokku IRM koostöös Maarja Oleskiga IRMi rahvusvahelise ekspertide paneeli (International Experts Panel, IEP) juhendamisel. IEP praegused liikmed on:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

IRMi kohta lisainfo saamiseks vt **AVP veebilehel rubriiki „About IRM”**, mis on kättesaadav [siin](#).

Lisa I. Andmed tegevuste kaupa¹

Tegevus 1. Suurendada koosloomelise poliitikakujundamise võimekust valitsusasutustes

- **Tõendatav:** jah
- **Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk?** Jah
- **Tulemuste saavutamise potentsiaal:** märkimisväärne

Tegevus 2. Suurendada koosloomelise poliitikakujundamise võimekust kohalikes omavalitsustes

- **Tõendatav:** jah
- **Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk?** Jah
- **Tulemuste saavutamise potentsiaal:** tagasihoidlik

Tegevus 3.1. Töötada välja ja rakendada lobistidega suhtlemise hea tava ja juhised

- **Tõendatav:** jah
- **Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk?** Jah
- **Tulemuste saavutamise potentsiaal:** tagasihoidlik
- Tegevus on üks osa tegevuskava lubadusest 3 (poliitikakujundamise läbipaistvuse suurendamine)

Tegevus 3.2. Toetada teavitaja kaitse regulatsiooni rakendamist

- **Tõendatav:** jah
- **Kas tegevusel on avatud valitsemise vaatenurk?** Jah
- **Tulemuste saavutamise potentsiaal:** märkimisväärne
- Tegevus on üks osa tegevuskava lubadusest 3 (poliitikakujundamise läbipaistvuse suurendamine)

¹ Märkused:

1. Grupeeritud tegevuste puhul hinnatakse tulemuste saavutamise potentsiaali kogu tegevuste rühma, mitte üksikute tegevuste kaupa.
2. Tegevuste lühipealkirjad võivad olla lühiduse huvides toimetatud. Tegevuste täieliku kirjelduse nägemiseks vt Eesti tegevuskava: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Estonia_Action-Plan_2020-2022_EST.pdf.

Lisa 2. Miinimumnõuded AVP protsessi järgimisel

AVP protseduurilise ülevaatusreeglite järgi peab AVP osalisriikide avalikkus panustama tegevuskavade väljatöötamise vähemalt tasemel „kaasamine“, vastavalt IRMi poolt koosloomeprotsessile antud hinnangule.

Et tuvastada, kas riigi tegevus vastab avaliku panuse spektril „kaasamise“ kategooriale, hindab IRM AVP osalemise ja koosloomestandardite eri elemente. IRM analüüsib, kas riik järgis tegevuskava kujundamise ajal järgmisi miinimumstandardeid.

1. **Foorum on olemas:** on olemas AVP protsessi jälgiv foorum.
2. **Foorum kaasab erinevaid sidusrühmi:** selles osalevad nii valitsuse kui ka kodanikuühiskonna esindajad.
3. **Põhjendatud tagasiside:** valitsus või sidusrühmade foorum dokumenteerib või suudab tõendada, kuidas nad andsid koosloomeprotsessis tagasisidet. See võib olla suuremate kategooriate või teemade lõikes kokkuvõtte ettepanekutest, mida soovitakse tegevuskavasse lisada, muuta või tagasi lükata.

Alljärgnev tabel võtab kokku IRMi hinnangu kolmele standardile, mida kasutatakse protseduurilise ülevaatusreegli tarbeks. Kokkuvõtte eesmärk on kontrollida vastavust protseduurilise ülevaatusreegli miinimumnõuetele ning see ei kujuta endast täielikku hinnangut AVP osaluse ja koosloomestandardite täitmisele. Tervikhinnang koosloomele ja osalusele kogu AVP tegevuskava tsükli jooksul antakse tulemusaruandes.

Tabel 2. Kokkuvõtte miinimumnõuetest AVP protsessi järgimisel

Võti:

Roheline = vastab standardile

Kollane = töös (on tehtud samme standardi poole püüdlamiseks, kuid tegevus ei vasta standardile)

Punane = tõendid tegevuse kohta puuduvad

<i>AVP standard</i>	<i>Kas standardit järgiti?</i>
Foorum on olemas. Riigisekretär moodustas avatud riigivalitsemise arengukomisjoni (ARVAK), mille mandaat hõlmab AVP tegevuskavade koosloomet ja rakendamise jälgimist. ¹	Roheline
Foorum kaasab erinevaid sidusrühmi. ARVAK kaasab valitsusasutuste, kohalike omavalitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide esindajaid. ²	Roheline
Valitsus andis tegevuskava	Kollane

kommenteerinud sidusrühmadele põhjendatud tagasisidet. Valmis tegevuskava eelnõu kommenteerisid vaid valitsusasutused, avaliku konsultatsiooni käigus kommentaare ei laekunud.³ Samas ei avaldanud valitsus enne tegevuskava koostamist avaliku ideekorje käigus kogutud esialgseid ettepanekuid ega selgitusi, kuidas ettepanekuid tegevuskava väljatöötamisel arvestati. Küll aga arutas valitsus ettepanekuid nende esitajatega 10. juunil 2020 toimunud seminaril ning valis tegevused välja koos ettepanekuid esitanud kodanikuühendustega.⁴

¹ Komisjoni ülesandeid on kirjeldatud Riigikantselei AVP veebilehel: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-planeerimine/avatud-valitsemise-partnerlus> ja komisjoni 3. detsembri 2019 protokollis: <https://www.riigikantselei.ee/media/308/download>.

² Komisjoni koosseis on esitatud Riigikantselei AVP veebilehel: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-planeerimine/avatud-valitsemise-partnerlus>.

³ Kommentaaride ja vastuste kokkuvõtetabel on kättesaadav eelnõude infosüsteemi avalikul veebilehel: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e5560b3b-1ae0-448e-bfea-ffb4895d8e2?activity=2#ISyJmqxf>.

⁴ Tegevuskava eelnõu seletuskiri (<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e5560b3b-1ae0-448e-bfea-ffb4895d8e2?activity=2#ISyJmqxf>) märgib, et Riigikantseleile laekus 20. maist 4. juunini 2020 toimunud avaliku ideekorje kaudu üheksa ettepanekut. Seletuskiri sisaldab nimekirja ettepanekuid teinud organisatsioonidest, kuid ei ava ettepanekute sisu. Riigikantselei AVP kontaktpunkti sõnul (e-kiri 8. märtsist 2021) ei avaldanud Riigikantselei ettepanekuid, kuna ei olnud selleks ideede esitajatelt nõusolekut küsinud. Küll aga arutati kõiki ettepanekuid 10. juunil 2020 toimunud seminaril koos ideede esitajatega, ministriumide esindajatega ja AVP kodanikuühenduste ümarlauaga. Seminari tulemusel sündis kokkulepe, millised ideed lisatakse tegevuskavasse.