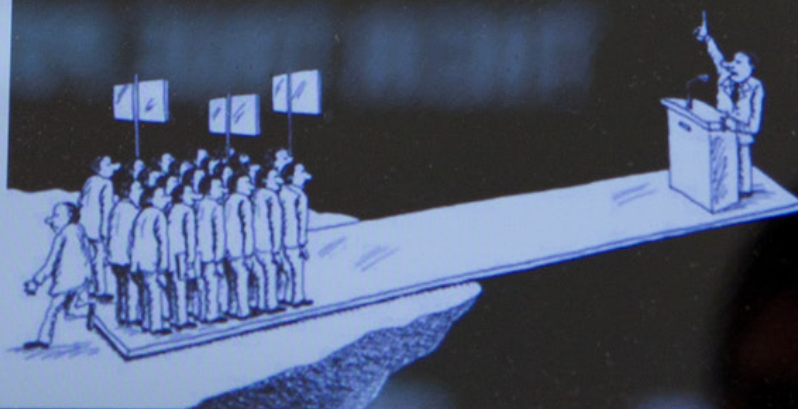


NOORTE KODANIKE PANEEL:
käsiraamat rakendajale

THE PEOPLE DON'T KNOW
THEIR TRUE POWER.



NOORTE KODANIKE PANEEL:

käsiraamat rakendajale

Balti Uuringute Instituut

2012

SISUKORD

	SISSEJUHATUS.....	4
1	ERINEVAD KAASAMISE VORMID	6
	Eduka kaasamise kriteeriumid	8
2	KODANIKEPANEELI KASUTAMINE KAASAMISMEETODINA	12
3	KODANIKEPANEEL PRAKTIKAS: EESTI NÄIDE.....	16
	Saavutatud tulemused ja projekti õppetunnid	22
4	VIIDATUD KIRJANDUS	25



BALTI UURINGUTE INSTITUUT

Lai 30, Tartu 51005, Eesti

www.ibs.ee

Käesolev käsiraamat on koostatud projekti "Noorte kodanike paneel: Poliitika on lahe!" raames, mille eesmärgiks oli julgustada Narva vene keelt emakeelena kõnelevaid koolinoori (vanuses 16-18) kaasa rääkima aktiivsemalt ühiskonnaelus ning osalema seeläbi rohkem poliitilises protsessis. Eesmärgiks oli tõstatada noorte ühiskondliku ja poliitilise osalusega seotud probleemid ning leida neile noorte endi abiga lahendused. Projekti idee on uuenduslik, kuna selle läbiviimiseks kasutatakse Eestis seni veel väga vähe rakendatud kaasamise meetodit - kodanikepaneeli (citizen's panel).

Vt lisaks: <http://www.ibs.ee/et/component/content/article/200-noorte-kodanike-paneel-poliitika-on-lahe>

Koostanud: Balti Uuringute Instituut, 2012

Autoriõigus: Balti Uuringute Instituut ja Kodanikuühiskonna Sihtkapital

Projekti elluviijad: Balti Uuringute Instituut koostöös MTÜ-ga Narva Noored Noortele. Projekti toetas Sihtasutus Kodanikuühiskonna Sihtkapital



SISSEJUHATUS

Kodanike kaasamine on kaasaegse poliitikakujundamise protsessi lahutamatu osa. Oma kodanike arvamust küsivad nii kohalikud omavalitsused kui riigiasutused ja valitsus. Seda tehakse väikestes kogukondades, kus kaasatavate hulk on väike, lihtsatel koosolekutel ja suuremates kogukondades näiteks küsitluste või ürituste sarjade kaudu. Eesti riik on välja töötanud ka elektroonilise konsultatsioonide läbiviimise süsteemi www.osale.ee.

Kuid poliitika kujundamine jääb poolikuks kui vaid küsitakse kodanike arvamust ja loetletakse probleeme. Poliitika kujundamise protsess peab lõppema lahenduste pakkumisega. See viimane ülesanne jääb aga sageli traditsioonilisi kaasamise meetodeid kasutades tegemata ja nii juhtubki, et kodanikud tunnevad ennast petetutena – arvamust küll küsiti, kuid lahendused, mis probleemidele on pakutud, ei ole “meie omad”. Traditsioonilised kaasamise meetodid nagu koosolekud või küsitlused ei võimalda sageli lahendusteni minna. Ei saa ju oodata kümnetelt tuhandetelt inimestelt, kes täidavad ära neile saadetud arvamusküsimustikud, lahendusi sageli üsna mitmetahulistele ja keerulistele probleemidele. Koosolekutel on küll võimalik jõuda ka lahendusteni, kuid sagedamini juhtub see, et koosolek on pigem murede ja kaebuste ära kuulamiseks kui elujõuliste lahenduste väljatöötamiseks.

Kodanike paneeli meetod võimaldab aga poliitikakujundajatel läbi teha kaasamise protsess algusest lõpuni: alustada probleemide ja suhtumise kaardistamisest, koguda arvamusi ja suunduda seejärel lahenduste pakkumise juurde tehes seda kõike kodanike endi abiga ja kodanikega koos. Kodanike paneeli võib kokku kutsuda ükskõik millise väikese grupi, kogukonna või kogu riigi probleemi lahendamiseks. Nii näiteks võib kodanike paneeli moodustada ühe tänava majade elanikeks, et leida lahendus prügi probleemile või siis ühe kooli õpilastest, lastevanematest ja õpetajatest, et leida lahendus huvitegevuse arendamiseks koolis.

Käesolev käsiraamat on mõeldud riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja teistele poliitikakujundajatele aga kõikidele organisatsioonidele, kes oma töös vajavad oma kodanike või töötajate või õpilaste nõu ja abi, nende arvamuse ära kuulamist ja probleemidele lahenduste leidmist. Käsiraamatu ülesanne on tutvustada kodanike paneeli meetodit, tuua välja selle võlud ja valud ning pakkuda selgeid meetoodilisi juhiseid paneeli läbiviimiseks.

Käsiraamatu koostamise aluseks on Balti Uuringute Instituudi ja MTÜ Narva Noored Noortele koostöös 2012. aastal läbiviidud kodanikepaneeli projekt “Poliitika on lahe!?”.

NOORTE KODANIKE PANEEL: KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

Projekti raames viidi Narvas läbi kodanikepaneel gümnasistidega, mille fookuseks oli arutelu noorte ühiskondliku ja poliitilise passiivsuse üle ja lahenduste pakkumine noorte aktiivsuse suurendamiseks. Käsiraamatus tuuakse ära projekti kogemuste põhjal kodanike paneeli korraldamise eelised aga ka komistuskivid, mille taha korraldajad võivad sageli komistada. Käsiraamatut saab kasutada kui õppematerjali kaasamise eri vormide tundmaõppimiseks kui ka kui metoodilist juhendit kodanike paneeli läbiviimiseks.



Käsiraamatu autorid tänavad Kodanikuühiskonna Sihtkapitali rahalise toetuse eest.

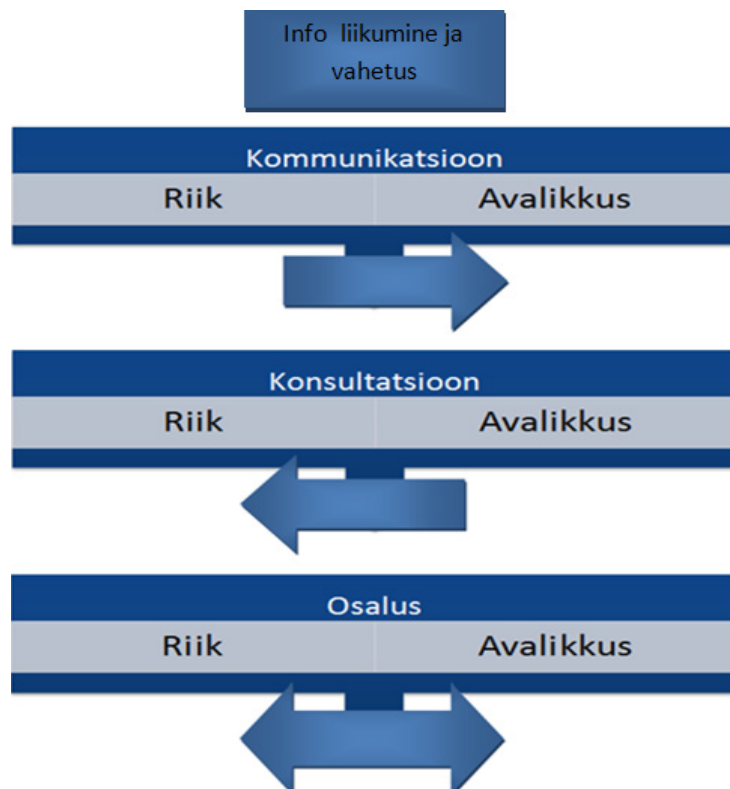
1 ERINEVAD KAASAMISE VORMID

Kodanike kaasamise meetodeid on erinevaid ja kõiki neid ühe nimetuse alla panna ei saa. Kaasamise vorme on püütud aegade jooksul erinevatel viisidel grupeerida ja erinevatesse kategooriatesse liigitada, kuid ühtset ja üldtunnustatud lähenemist nende liigitamiseks ei eksisteeri. Näiteks, kodanikepaneeli nimetuse all võib maailmas leida erisuguseid tegevusi, kuid mis ühtset kodanikepaneeli meetodit ei järgi. Samal ajal võib leida aga ka tegevusi, mis sisuliselt kasutavad küll ühesugust kodanikepaneeli metoodikat, kuid millel on erinev nimetus (vt pikemalt ptk 2). Käesolevas peatükis selgitame seega kaasamise põhiprintsiipe ehk mis on ühine kõikide kaasamise meetodite puhul, ning seda, millist meetodit millistel juhtudel on sobilik kasutada.

Laias laastus saab rääkida kolmest kaasamise vormist: kommunikatsioonist, konsultatsioonist ja osalusest. Kõigi nende kolme puhul on tegemist protsessiga, kus kahe osapoole – siinse käsiraamatu mõistes poliitikakujundajate ja avalikkuse (ühiskonna või huvirühmade) – vahel toimub info liikumine ja info vahetus. Taoline infovahetus võib aga sõltuvalt suhtlemise eesmärgist olla erisuunaline. Nii võib näiteks riik kasutada ühesuunalist informeerimist, ehk kommunikatsiooni, mille eesmärgiks on vaid avalikkuse teavitamine soovita saada tagasisidet. Ka osapooled, kes kaasamisprotsessi teostavad võivad olla erinevad: näiteks riik, ministeerium, kohalik omavalitsus, vabaühendus või ettevõtete katusorganisatsioon, kelle eesmärgiks on infot vahetamine ning kaasamise tulemuste erinevatele sihtrühmadele ja poliitikakujundajatele vahendamine. Illustratiivselt on sellist info liikumise jaotust ja liikumise kulgu näidatud joonisel 1.¹

¹ Taolist kolmest jaotust on kajastatud mitmetes kaasamisteemalistes raportites. Siinses käsiraamatus kasutatakse alusena Gene Rowe ja Lynn J. Frewer'i artiklis „A Typology of Public Engagement Mechanisms” väljatoodud mudelit. Sarnasel jaotusel põhinev kaasamisvormide seletus leidub ka Praxise projekti raames Eveli Illing ja Reesi Lepa (2005) raamatus „Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused” (Illing, Lepa 2005).

Joonis 1: Kaasamine kui info liikumine ja infovahetus



allikas: Rowe (2005)

Kaasamise kolm üldisemat kaasamise vormi on seega (1) **kommunikatsioon** ehk informeerimine, (2) **konsultatsioon** ja (3) **osalus**.²

Kommunikatsiooni puhul liigub informatsioon poliitikakujundajatelt avalikkusele, mis tähendab, et tegemist on peamiselt ühesuunalise teavitamistegevusega. Siia kuulub näiteks riigi teavitustöö poliitikatest läbi erinevate meediakanalite ja avalike ürituste kaudu.³

Peamised kommunikatsiooni ehk osapoolte informeerimise raames teostatavad tegevused on: kodanikele ligipääsu võimaldamine informatsioonile internetis või asutuses kohapeal (dokumentide edastamine kirja teel, info ülespanek riigiasutuste kodulehekülgedele jmt);

² Käesoleva käsiraamatu raames kasutame ka sõna „täisosalus”, kuna see on kaasamissõnavara raames mõnevõrra selgem.

³ Rowe (2005): 255-256

NOORTE KODANIKE PANEEL: KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

eelnõude, raportite, käsiraamatute avalikustamine; pressiteadete edastamine, brošüüride levitamine, plakatite ülespanek linnaruumi, infolehtede jagamine jmt.

Konsultatsiooni puhul liigub informatsioon avalikkuselt poliitikakujundajatele. Teatud kindla teema raames püütakse antud kaasamismeetodi puhul koguda avalikku arvamust (st huvirühmade seisukohti), kuid dialogi kui sellist ei toimu. See tähendab, et oma arvamuse avaldamine on avalikkusel võimalik, kuid kitsendatud poliitikakujundaja poolt kindlaksmääratud piiridesse.⁴

Peamised konsultatsiooni raames informeerimist toetavad vormid on: arvamusuuringud, küsimustike edastamine või kirjalik konsulteerimine huvirühmadega, avalike ürituste korraldamine teema arutamiseks jmt.

Osaluse puhul liigub informatsioon mõlemas suunas ning toimub dialog osapoolte vahel. See tähendab, et poliitikakujundaja pole huvitatud vaid avaliku arvamuse saamisest, vaid täisosaluse korral toimub järk-järguline infovahetus - sisuline dialog - mõlema osapoole vahel. Selles protsessis osalejaid võidakse sageli ka eelnevalt ette valmistada või koolitada vastavalt arutluse all olevale teemale, eesmärgiga jõuda kõik osapooli võimalikult palju rahuldava otsuseni või sisuliste poliitikasoovituseeni.⁵

Peamised osaluse raames informeerimist toetavad vormid on: konsensuskonverentsid, kodanike „kohtud”, nn planeerimisrakukesed ja kodanikepaneelid.⁶

Eduka kaasamise kriteeriumid

Edukas kaasamine eeldab sobiliku meetodi valikut vastavas olukorras kindla eesmärgi saavutamiseks. Selleks, et ükskõik milline osalusmeetod oleks tõhus ja sisukas, tuleb silmas pidada ja järgida rida põhimõtteid. Kodanikepaneelide ühed esimestest rakendajatest on välja toonud eduka kaasamise kuus peamist kriteeriumi.⁷ Kuigi antud põhimõtted koostati eesmärgiga arendada välja üldine hea kaasamisraamistik, on need väga hästi kohaldatavad ka

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Näited pärinevad - Illing, Lepa (2005).

⁷ Vt Crosby et al (1986).

juhistena eri meetodite (kommunikatsiooni, konsultatsiooni või täisosaluse) tugevate ja nõrkade külgede hindamiseks.

Allolevad kriteeriumid võimaldavad kaasamise korraldajal luua selgema visiooni sellest, mida kaasamisprotsessiga saavutada soovitakse. Eelkõige võimaldab see hinnata aga seda, kas valitud kaasamise meetod on soovitud eesmärgi täitmiseks sobilik.

Kuus eduka kaasamise kriteeriumit on järgmised: (1) **osalejate valik**, (2) **tõhus otsustamisprotsess**, (3) **läbiviimise protseduuri ausus ning legitiimsus**, (4) **kuluefektiivsus**, (5) **paindlikkus** ja (6) **tehtud otsuste ja poliitikasoovituste järgimine**.⁸

1. Osalejate valik

Ükskõik millise kaasamismeetodi valikul peab osalejate valik olema esinduslik. See tähendab, et tegevustes osalejad peavad esindama neid sihtrühmi, kelle jaoks käsitletav teema on oluline ning tähtsust omab. Seega on vajalik eelnevalt välja selgitada, kes need osapooled on, keda tehtud otsused puudutavad ning kui suur sihtgrupp on? Oluline on ka silmas pidada, et osalejate valik ei toimuks üksnes nn kodanikuaktiivsusel põhinev, sest sellega kaasneb oht, et tegevustes osalevadki ainult aktiivsed ühiskondlikel teemadel alati kaasaraäkivaid inimesed. Osalejate valik peab peegeldama võimalikult täpselt kogukonda või huvirühma ennast, s.t. ideaalis olema esinduslik läbilõige ühiskonnast.

2. Tõhus otsuste tegemise protsess

Kaasamisprotsessi eesmärgiks on jõuda laiapõhjaliste üksmeelsete (konsensuslike) otsusteni, mis peaksid lõppkokkuvõttes olema ka reaalselt ellu rakendatavad. Avaliku kaasamise ühe kriitikana on välja toodud, et kodanikud ei ole alati suutelised pakkuma tõhusaid ja reaalselt rakendatavaid lahendusi keerukamatele probleemidele. Samas antud kriteeriumi arvestamine näeb ette, et on oluline keskenduda just protsessile endale, mitte niivõrd tulemusele. Ehk teisisõnu on otsuste tegemise protsessi ja vastuvõetud otsuste juures tähtis just see moodus kuidas, mille kaudu või mille läbi inimesed otsuseni jõuavad. Inimesed on üldjuhul suutelised otsuste tegemisse panustama tõhusalt, eeldusel, et tegevuste läbiviimise vorm ja meetod on nende jaoks sobivalt struktureeritud ning paindlik. Lisaks vajab tõhus otsustusprotsess ühelt poolt pikemat kaasamise perioodi ja teiselt poolt põhjalikku kaasatavate ettevalmistust ja informeerimist käsitletava teema kõikidest tahkudest.

⁸ Ibid.

3. Aus protseduur ning selle legitiimsus

Valitud meetod ja tegevused peavad tunduma legitiimsed - st tunnustatud ja aktsepteeritud - nii korraldajatele, osalejatele endile kui ka laiemale üldsusele. Samuti peab arutleva teema sõnastus olema selline, et teemapüstitusega ei jäetaks välja muid kaasnevaid olulisi aspekte.⁹ Osalejaid ei tohi manipuleerida pooldama ühte kindlat seisukohta, ning olenemata kaasamisvormist peab sellega kaasnev osalejate teavituse- või koolitus olema neutraalne ning kõiki tahke kajastav. Legitiimsusega seoses tuleb jälgida ka esimest kriteeriumit ehk osalejate valikut ja teist kriteeriumit ehk otsuste tegemise tõhusust, sest kui nendes sisalduvaid põhimõtteid ei järgita (nt kaasatakse ainult ühe sihtrühma esindajaid kuigi teema puudutab kõiki, värvatakse üksnes aktiivsed jmt), siis ei pruugi kaasamisprotsessid laiemale avalikkusele tunduda legitiimsed, vaid pigem aja ja raha raiskamisena.

4. Kulu-efektiivsus

Kaasamismeetod ning sellega lahendatavad probleemid, pakutavad lahendused ja langetatavad otsused peavad olema proportsioonis kaasamisprotsessi korraldamiskuludega. Kuigi kodanike kaasaraäkimisõigust on raske (ja ilmselt ka ebaeetiline) ümber arvutada rahalisse vääringusse, on kuluefektiivsus vajalik, sest kulud optimeerimata jättes ning maksumaksja raha ebaotstarbekalt kulutades võib kaasamisprotsess saada legitiimsuses tagasilöögi. Kulukas protsess tekitab küsimusi, kas kaasamist sellisel kujul on ikka vaja? Kui ühe kaasamisvormi kulud on mitmeid kordi suuremad kui mõne teise omad, tuleb eelnevalt põhjalikult selgitada, miks ja kuidas see ennast õigustab ning ära tasub.

5. Paindlikkus

Igal kaasamise meetodil on erinev paindlikkus ning mõnda neist on kergem rakendada kui teist. Kuid oluline on silmas pidada, et esialgselt valitud meetodit võib olla vajalik ümber kohandada uute ülesannete jaoks või muutunud keskkonnale. Paindlikkus sõltub nii teemast, läbiviimise keskkonnast, osalejatest jmt.

6. Valminud otsuste ja poliitikasoovituste järgimine

⁹ Nii ei saa arutleda näiteks teema üle kuhu ja millisel kujul peaks rajama uusi noortekeskusi, ilma et lastaks osalejatele kõigepealt otsustada, kas neid üldse vaja on.

NOORTE KODANIKE PANEEL:

KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

Kaasamise protsessi tulemusena langetatud otsuseid ja poliitikasoovitusi tuleb alati järgida. Pole mõtet korraldada kulukaid projekte, kui on juba ette teada, et suure tõenäosusega nende tulemusi kunagi ei kasutata. Üheks seda illustreerivaks näiteks võib olla olukord, kus kohalik omavalitsus otsustab küsida kodanike arvamust uue rajatava lasteaia võimaliku asukoha kohta, kuid olukorras, kus juba eelnevalt on kindlaks määratud, et lasteaia rajamine on võimalik ainult kahte võimalikku kohta. Sellisel juhul pole tõenäoliselt mõttekas korraldada täisosalusmeetodil põhinevat kaasamist vaid otsuse saab langetada ka küsitluse teel. Kaasamise tulemusena valminud otsuste või poliitikasoovituste sisuline järgimine sõltub väga palju sellest, kuidas ja millisel kujul on arvestatud ning rakendatud punktides 1-5 väljatoodud kriteeriumeid. Kaasaja tegevuste planeerimisel nende kriteeriumite arvestamine tagab selle, et kogu protsess on avalikkuse ja kaasatavate silmis legitiimne, ning mida legitiimsem otsus on, seda raskem on poliitikakujundajatel seda ignoreerida.

2 KODANIKEPANEELI KASUTAMINE KAASAMISMEETODINA

Kodanikepaneeli kui kaasamismeetodit on aegadel jooksul ja erinevates riikides erineval moel ja hulgal kasutatud. Suurbritannias on kodanike paneel (*Citizen's Panel*) omandanud kohaliku tasandi massikonsultatsiooni vormi, mille kaudu kaasatakse iga-aastaselt 500-3000 inimest, kuigi kodanike kaasatus piirdub enamasti küsitlustes osalemisega.¹⁰ Käesolevas käsiraamatus kirjeldatud kodanikepaneeli on pigem lähedasem Saksamaa nn planeerimisrakukestele (*Die Planungszelle*) ja Ameerika Ühendriikide kodanike kohtutele (*Citizens' Jury*).¹¹

Planeerimisrakukesti ja kodanike kohtuid võib pidada esimesteks maailmas rakendatud täisosalusmeetoditeks. Mõlemad arendati üheaegselt välja 1970-ndatel ning sealjuures viisil, kus kumbki meetodi arendaja polnud teadlik teise poole tööst või sellest, kuidas ja millise sihtrühma hulgas neid kaasamise tehnikaid rakendatakse (Crosby, Kelly, Schaefer 1986).¹² Peamine erinevus nende osalemisvormide juures oli nende praktiline väljund – kui Saksamaal rakendati meetodit kohalike omavalitsuste poolt, siis USA-s olid osaluse korraldajateks pigem kodanikuühiskonna organisatsioonid. Seevastu väga suuri erinevusi nende kahe kodanikepaneeli käsitluse vahel ei esine, mõlema puhul on tuumaks esinduslik valim, kaalutletud otsustusprotsess ja arutelude läbiviimine.

Sõltuvalt nimetusest (kodanikepaneel, kodanikekohus või planeerimisrakuke) võib ometigi esineda teatud määral erinevusi meetodi sisus. Kuna üks ja üldtuntud kodanikepaneeli korraldamise meetod puudub, siis tuleb sageli ette, et läbiviidava kaasamisprotsessi raames tehakse hetkeoludest tingituna pisemaid muudatusi üldlevinud meetoditesse, mille tulemusena „luuakse” järjekordne uus meetod. Enamasti on tegemist uuendustega, mis on võimaldanud kohandada kodanikepaneeli meetodit just iga riigi või kogukonna olukorrale ja taustale vastavaks. Ühe näitena sellisest orgaanilisest arengust võib tuua Taanist, kus

¹⁰ Rowe (2005); vt ka

http://www.ce.communitiesscotland.gov.uk/stellent/groups/public/documents/webpages/scrcs_006719.hcsp

¹¹ Siinkohal tuleb mainida, et ka süsteemse kaasamismeetodite terminoloogia puudulikkus on muutnud just kodanikepaneeli puudutavate terminite kasutuse mõnevõrra segadust tekitavaks.

¹² Saksa meetodi eestvedaja oli prof. C. Dienel ning USA meetodil *The Jefferson Institute* eesotsas Ned Crosbyga

NOORTE KODANIKE PANEEL: KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

kodanikekohtu ja planeerimisraku meetodile tuginedes on välja arendatud kodanikepaneelile sisuliselt väga sarnane, kuid teise nimega kaasamismeetod - *konsensuskonverents*.¹³

Käesolevas käsiraamatus on kasutusele võetud suupärasem termin *kodanikepaneel*, kuna Eestis omab antud nimetus tuttavamat ja tavainimesele paremini hoomatavat kõlapilti kui seda oleks konsensuskonverents, planeerimisrakk või kodanikekohus.^{14,15}

Sõltumata kodanikepaneeli rakendamise kohast – riik, linn, vallavalitsus või kool - ja võimalikust erinevast nimest, võib välja tuua mõned selle meetodi üldisemad tunnused:¹⁶

- Kodanikepaneel kaasab läbi juhusliku valimi osalejatena orienteeruvalt 12-30 inimest, kes esindavad läbilõiget kaasatavast kogukonnast. Valim sõltub siiski üsna palju paneeli temaatikast ja selle ulatusest – nt kohalik või riiklik tasand, noortele või täiskasvanutele suunatud teemad jmt;
- Kodanikepaneel loob osalejatele piisavalt vaba ning mugava õhkkonna, milles probleemi ja temaatika üle arutleda;
- Sageli eelneb paneelile teema aluseks olev uuring (küsitlus) laiemas sihtrühmas hulgas, mille tulemusi ekspersed paneelis osalejatele esitlevad;
- Paneel toob kokku fookuses oleva teema ekspersed (kodanike kohtute mõistes „tunnistajad”), kes arutelule eelnevalt koolitavad ning annavad osalejatele ülevaate teemavaldkonnast;
- Paneel kestab üldjuhul mitu päeva, mis võib omakorda jaotuda ka laiemale perioodile – nt paneelide toimumine üle nädala või ühe kuu jooksul. Sageli on kodanikepaneelid püsivad, muutudes näiteks kohaliku omavalituse juures alaliseks konsultatiivmehhanismiks;
- Paneeli organiseerib neutraalne osapool, kes jälgib selle läbiviimisel erinevate kriteeriumide täitmist. Oluline on jälgida, et paneel ja selles vastu võetud otsused oleks legitiimsed – st kodanike ja neid esindava sihtrühma silmis olulised, asjakohased ja tõsiseltvõetavad;

¹³ Elliot, Heesterbeek, Lukensmeyer, Slocum 2005: 69-70

¹⁴ Arvatavasti just sellel põhjusel nimetas The Jefferson Institute oma meetodi kodanike kohtuks, mis oli algselt olnud just kodanikepaneel, vt lähemalt Rowe, Frewer (2005).

¹⁵ Probleemid selle mõistega esinevad ka Eestis, nt venekeelse elanikkonna hulgas. Vt pikemalt ptk 3.

¹⁶ Suures osas kohalduvad need ka eelnevalt nimetatud sarnastele täisosalusmeetoditele.

- Kodanikepaneel lõpeb paneeli käiku kirjeldava kokkuvõtva raportiga ning üldjuhul ka poliitikasoovitustega, mis esitatakse kõnealuse teema või teemade eest vastutavale institutsioonile või ametkonnale.¹⁷

Taolise täisosalusel alla kuuluva kaasamise meetodi tugevuseks on asjaolu, et see võimaldab kaasa rääkida kõigil huvigruppidel, kuid ühtlasi tegeleda ka keerukate või kitsalt piiritletud probleemidega. Lisaks motiveerib taoline kaasamisviis inimesi aktiivsemalt osa võtma poliitikakujundamise protsessist ning tekitab positiivsema kuvandi võimust. Kuigi arutelud pole alati nõ „avatud ustega” kõigile kodanikele, vaid võivad vastavalt teemale olla suunatud spetsiifilisele sihtrühmale või näiteks ühe piirkonna elanikele, korraldatakse tihtipeale paneeli käigus valminud lõppraporti või soovituste esitlemiseks avalik üritus.¹⁸

Kodanikepaneelide puhul on tegemist seega meetodiga, mille otsene kaasatud inimeste hulk on piiratud, kuid mille tulemused avaldavad eeldatavasti mõju suurele hulgale inimestele. Sellest põhjustatuna on esinenud ka kriitikat kodanikepaneeli esinduslikkuse suhtes. Lisaks nõuab paneeli läbiviimine suhteliselt suurt aja- ja ressursikulu (sh järjepidevat suhtlemist paneelis osalejatega), mistõttu võib ebaeduka paneeli läbiviimine väga tuntavalt vähendada osalejate usku kaasamisse laiemalt.¹⁹ Nagu teiste kaasamise meetodite puhul, võib ka siin põhiprobleemiks kujuneda paneelisisene inimeste omavaheline koostöö, kuid samuti suhtlus paneeli ning poliitikakujundajate vahel, kes võivad kaasamist pidada vajalikuks küll sõnas, kuid hiljem oma tegudes paneeli poolt väljatöötatud juhiste ei arvesta.

Peatükis 1.2 eduka kaasamise kriteeriumite alusel (osalejate valik, tõhus otsustamisprotsess, läbiviimise protseduuri ausus ning legitiimsus, kulu-efektiivsus, paindlikkus ja tehtud otsuste ja poliitikasoovituste järgimine) saab hinnata kodanikepaneeli järgmiselt:

1. **Osalejate valik:** esinduslik, võib olla nii laiaulatuslik väljalõige riigi või kogukonna kodanikkonnast, kui ka suunatud ainult ühele kitsale huvirühmale ja selle esindajatele.
2. **Efektiivne otsustusprotsess:** väga efektiivne, suudab tegeleda ka mitmetahuliste ja keerukate probleemidega.

¹⁷ Vt nt Veasey (2004) või Carson (2003).

¹⁸ See leevendab mõnevõrra ka kriitikat, et ka kaasates tavakodanikke, jääb otsustusprotsessi läbipaistvus väikeseks (mis on nt konsensuskonverentsi meetodi puhul väga levinud).

¹⁹ Carson (2003).

NOORTE KODANIKE PANEEL:
KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

3. **Aus protseduur ja legitiimsus:** protsess on läbipaistev, kuid ei pruugi olla kõigile avatud. Meetod nõuab neutraalse ning kõiki teemaga seonduvaid tahke kajastava info jagamist osalejatele.
4. **Kulu-efektiivsus:** finantsiliselt ja rahaliselt suhteliselt kulukas, mistõttu tuleks meetodi jaoks valida temaatika, mille puhul see tundub mõistlik.
5. **Paindlikkus:** tööprotsess on väga paindlik, kuna tegevuste koordineerimine ja vajadusel teemades ümbersõnastamine toimub väikese hulga osalejate tõttu kiiresti. Paindlikkust annab juurde ka suurem ajaressurss (nt paneelide läbiviimise jaotamine kuu aja peale vmt).
6. **Tehtud otsuste ja poliitikasoovituste järgimine:** nõuab poliitikakujundajate (riigi, kohaliku omavalitsuse, organisatsiooni juhtkonna) suurt valmisolekut tehtud otsuste arvestamiseks ja rakendamiseks.

3 KODANIKEPANEEL PRAKTIKAS: EESTI NÄIDE

Balti Uuringute Instituut koostöös MTÜga Narva Noored Noortele viis kevad-suvel 2012 läbi projekti "Noorte kodanike paneel: Poliitika on lahe!", mille eesmärgiks oli julgustada Narva vene keelt emakeelena kõnelevaid koolinoori (vanuses 16-18) kaasa rääkima aktiivsemalt ühiskonnaelus ning osalema seeläbi rohkem poliitilises protsessis. Eesmärgiks oli tõstatada noorte ühiskondliku ja poliitilise osalusega seotud probleemid ning leida neile noorte endi abiga lahendused. Selleks otsustati kasutada kodanikepaneeli meetodit, mida Eestis on siiani veel suhteliselt vähe rakendatud. Just kodanikepaneeli meetodi rakendamise kaudu oli eesmärk anda noortele huvitav kogemus ja võimalus mõelda iseseisvalt, hinnata adekvaatselt erinevaid (avalikest) debattidest läbikäivaid ideid ja teemasid ning arendada oskust probleemidele loovaid lahendusi leida.

Lisaks sellele oli paneeli korraldamisega soov arendada Eesti kodanikuühiskonda, ning eelkõige tõsta just selle kõige haavatavama grupi – regionaalselt eraldatud keelelisse vähemusse kuuluvate noorte – osalust ja kodanikuaktiivsust. Kokkuvõtlikult oli kodanikepaneeli algatus Narvas lahendust otsiv algatus, mille eesmärgiks oli lahenduste pakkumine noorte ühiskondliku ja poliitilise osalusega seotud probleemidele noorte endi poolt, kasvatades neis seejuures a) iseseisva mõtlemise oskust, b) debattides ja diskussioonides osalemist, c) dialoogi pidamist erinevate arvamustega inimestega ning d) lahenduste leidmist ühiskondlikele probleemidele konsensusse saavutamise kaudu.

Narvas läbiviidud kodanikepaneel toetus viiele peamisele tegevusele, mida on täpsemalt kirjeldatud allpool:

- I. **Probleemteema raamistamine ja analüüs,**
- II. **noorte värbamine paneelides osalemiseks,**
- III. **osaluse ja põhiõiguste teemalise noorte paneeli korraldamine,**
- IV. **sotsiaalteatri "Keda huvitab!?" läbiviimine, ja**
- V. **videoblogide loomine jooksvalt kogu projekti käigus.**

- I. Esimese paneeli kokkukutsumisele ja läbiviimisele eelnevalt tuli **raamistada ning konkretiseerida teema, mille üle noored arutlema ja lahendusi otsima hakkavad.** Kuna projekti fookus oli paika pandud juba selle ettevalmistamise käigu – vene keelt kõnelevate

NOORTE KODANIKE PANEEL: KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

noorte ühiskondliku ja poliitilise osaluse suurendamine – viidi Balti Uuringute Instituudi (IBS) poolt projekti esimeses etapis läbi probleemteema kaardistamise analüüs. See koosnes kahest osast: (1) olemasolevate uuringute ja analüüside läbitöötamine ning (2) küsitluse läbiviimine Narva noorte hulgas.

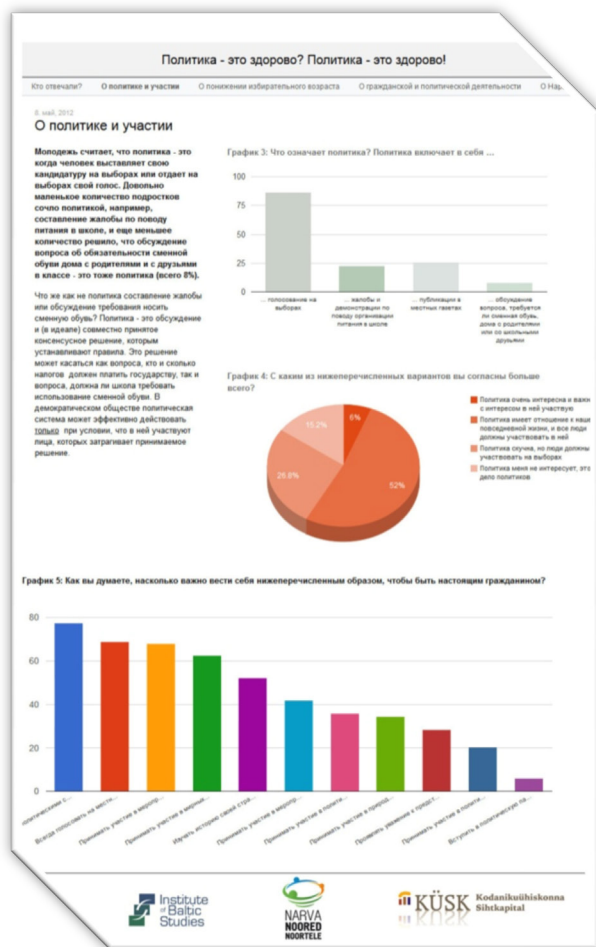
Nagu eelnevates peatükkides välja toodud, on kodanikepaneeli kui kaasamismeetodi üheks eripäraks regulaarne küsitluste läbiviimine ning tagasiside kogumine sihtrühmalt konkreetse

teema osas. Küsitluste läbiviimine ja tagasiside saamine võimaldab ühtlasi anda sisendi paneeli tegevusse. Narvas läbiviidud küsitluse eesmärgiks oli koguda infot noorte teadlikkusest ühiskondlik/poliitilises osaluse kohta (osalusvormid), põhiõiguste ning inimõiguste alase teadlikkuse osas, aga uurida ka noorte arvamust osalust puudutavate probleemide ja kitsaskohtade kohta.

Küsitlus viidi läbi viies Narva venekeelse gümnaasiumis, 10.-12. klassis (vastanute arv: 253 õpilast). Küsimustiku täitmiseks paluti abi nii õppealajuhatajalt kui ka koolide ühiskonnaõpetuse õpetajalt. Ühiskonnaõpetuse õpetajad olid kaasatud just seetõttu, et ühiskonnaõpetuse tundide raames küsimustikke täites saavad õpetajad sama küsitluse tulemusi hiljem oma tundides kasutada. See võimaldab neil õpilastele näitlikustada seda kui ühte võimalust olla aktiivne kodanik ning võimalust rääkida kaasa ka poliitikakujundamise protsessides. Küsitluse

tulemused on nähtaval aadressil: <http://www.ibs.ee/kysk/>

Küsitluse analüüsi toimus teema raamistamine ja raporti koostamine, mis kirjeldas probleemteemat, tõi esile peamised küsimused ja kitsaskohad, mis noorte arvates olid olulised ning mis vajaksid noorte kodanike paneelis lahendamist. Raporti alusel koostati venekeelne “Noorte kodanike infomaterjal” (kättesaadav [siit](#), v.k.), mis jagati paneelis osalevatele noortele laiali diskussiooniks ettevalmistamiseks. Lisaks valmis ka põhjalikum analüüsiraport, mis käsitleb pikemalt küsitluse tulemusena saadud tulemusi ning mis on mõeldud nii noortele, linnaametnikele kui ka laiemale teemast huvitatud avalikkusele (kättesaadav [siit](#)).



II. Iga eduka kodanikepaneeli alus on inimesed, kes selles osalevad. Projekti edukaks käivitunuseks tuli värvata noori, kes esindaksid läbilõike Narva noortest – nii aktiivsed kui ka mitteaktiivsed, erinevas vanuses (gümnaasiuminoored) ning erinevatest koolidest pärit noored. Noorte värbamine projektis osalemiseks toimus kohapealse organisatsiooni Narva Noored Noortele toel, nii koolides (ülespandud plakatite ja võrgustike kaudu) kui ka sotsiaalmeediat ära kasutades. Esimene kohtumine noortega oli väga tulemuslik, kohale saabus planeeritud arv noori (20), ning esimese sissejuhatava kohtumise raames jagati ära ka nõ tööülesanded, ehk millise rolli üks või teine noor endale võtab.

Nimelt otsustati projekti alustades, et kõige parem viis motiveerida gümnaasiumiõpilasi projektis ja selle tegevustes osalema on anda neile vastutus teatud tegevuste läbiviimiseks. Taoline lähenemine võimaldab noortel endil tekitada omanditunde vastavate tegevuste ja tulemuste ees, mistõttu võib eeldada (nagu projekti käigus selgus, siis õigustatult), et tulemuste kvaliteet on seeläbi ka palju parem. Kuna projekti käigus oli planeeritud välja anda videoblogid noorte küsimuste-vastustega (vt allpool punkt V) ning projekti kodulehe loomine, siis valiti vabatahtlikkuse aluse välja ka noored, kes need ülesanded endi peale võtsid.

Ptk 2 oli arutluse all erinevad definitsioonid, millega kodanikepaneeli metoodikat on nimetatud, selgitades, et erinevates riikides on sarnase sisu ja vormi jaoks kasutatud erinevaid nimesid: kodanikukohus USA-s, planeerimisrakukesed Saksamaal ja konsensuskonverents Taanis. Ka Narva vene noorte näitel selgus, et sõna kodanikepaneel vahetu vene keelde tõlkimine jätab ebaselgeks millega üldse on tegemist. Seetõttu võeti kasutusele sõna noortekohvik (*молодёжное кафе*), millega noored projekti käigus ka palju paremini suhestusid.



III. Tuginedes koolides läbiviidud küsitluse analüüsile viidi läbi osaluse ja põhiõiguste teemalised noorte paneelid. Projekti käigus viidi neid läbi kaks: esimese kohtumise eesmärgiks oli tõstatada probleeme, esitada küsimusi ning üleskerkinud küsimused läbi arutada. Teise kohtumise eesmärgiks oli leida tõstatatud probleemidele ja küsimustele lahendused. Esimese paneeli osalejad olid ainult noored ning vastava teema

NOORTE KODANIKE PANEEL: KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

ekspertid, kelle poolt kanti ette Narva koolides läbiviidud küsitluse tulemused (vt tegevus I) ja sõnastati aruteluks paneeli fookus, näiteks alljärgmisena:

"Narva noored leiavad, et poliitika on igav, et nende osalemisest või mitteosalemisest neid puudutavate otsuste tegemisel ei sõltu mitte midagi. Suur osa noori (79%) soovib Narvast lahkuda pärast keskkooli lõpetamist"

Selle teema üle arutlemiseks ja endapoolsete lahenduste väljapakkumiseks jaotati noored 3 rühma (vastavalt 5-6 noort igas rühmas). Iga meeskond valis omale (A) meeskonnatöö juhi, kes esindas meeskonda ja juhtis arutelu ning (B) raportööri, kes pani kogu arutelu kirja. Esimese paneeli kohtumise väljundiks oli seega nimekiri probleemidest (vähemalt 3) koos peamiste probleemi aluseks olevate aspektidega ning võimalike esialgse lahendustega.



Narva noorte kodanikepaneeli I kohtumine

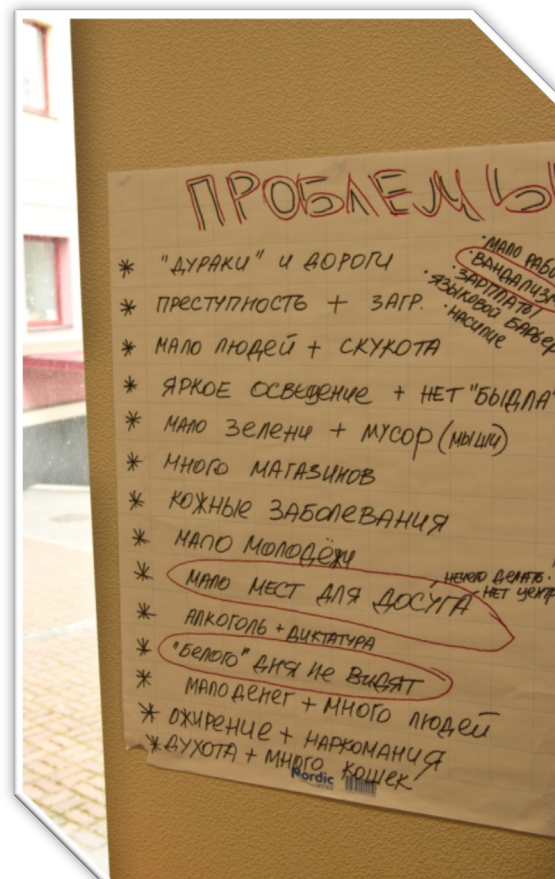
Projekti esialgne idee nägi ühtlasi ette, et II paneeli kohtumisele tulevad töörühmad juba lõplike valmislahendustega oma I paneelis sõnastatud probleemile ning on valmis ka neid teistele osalejatele presenteerima. Projekti eesmärgiks oli teise paneeli kohtumisele kutsuda ka avaliku sektori esindajad (poliitikud ja teised huvirühmad, sõltuvalt sõnastatud küsimustest, näiteks politsei, kooli juhtkond jne), kelle ülesandeks oleks vastata nii noorte poolt sõnastatud

NOORTE KODANIKE PANEEL: KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

küsimustele (*a'la* kuidas on reguleeritud see või see küsimus) ning teisalt kuulata ja kommenteerida noorte ettepanekuid.

Teine paneel toimus üks nädal peale I paneeli toimumist ning sinna olid lisaks noorsooorganisatsioonide ning linnavalitsuse esindajatele kutsutud ka linnarahvas (varem meedias avaldatud pressiteate kaudu). Teises paneelis tutvustati kohaletulnutele nii projekti ja selle aluseks olevat metoodikat, projektitegevusi ning näidati videoblogi noorte küsimustega. Kohtumise põhiosas presenteeriti peamisi noorte poolt tõstatatud küsimusi ja probleemkohti, mis tuginesid nii küsitlusele kui ka I paneelis noorte endi poolt eraldi välja toodud teemadele. II paneeli kohtumise ja diskussiooni tulemusena valmis ka poliitikasoovituste raport (kättesaadav [siit](#), vt ka käsiraamatu viimast peatükki), mis kombineeris mõlemas paneelis toimunud peamised sõlmküsimused ja probleemkohad.

IV. Sotsiaalteatri "Keda huvitab!?" läbiviimise eesmärgiks oli osalemise teadvustamine ja osalemisega seotud kitsaskohtade väljatoomine just venekeelsete noorte seisukohast. Lisaks sellele ka probleemide esitamine ja neile endapoolsete lahenduste pakkumine. Kuna sotsiaalteater on sisuliselt dialoogiteater, olles kaasav, osalus-, sotsiaalne ja interaktiivne teater, siis on selle eeliseks ühelt poolt teemade läbimängimine just noortele omases ja mõistetavas keeles. Teisalt on vaatajatel võimalus sekkuda kogu läbimängitava kulgu ning muuta seda nii, et esitatud probleem leiaks sobiva lahendi. Projekti esialgne kava nägi ette, et sotsiaalteatris läbimängitavad stseenid baseeruvad tuginevad kõikidele läbiviidud etappidele (I-III) ning kodanikepaneelis tõstatatud küsimustel. Sotsiaalteater viidi läbi teises vormis, kui esialgu planeeritud – ei toimunud etendust publikule, vaid oli noorte omavaheline stseenide läbimängimine ja elav diskussioon. Fookusteemaks paneelis esile kerkinud üks murekohtadest - noorte passiivsus neid endid ja nende kodukanti puudutavate küsimuste lahendamisel.



- V. Noorte poliitilise osaluse suurendamiseks ja noori vaevavate probleemide lahendamiseks viidi projekti käigus ellu videoblogid.** Videoblogid ehk videos salvestatud küsimused-vastused filmiti ja pandi kokku noorte endi poolt ning nende sisuks on lühivestlused poliitikutega. Küsimused võimuesindajatele (kes? miks? kuidas? millal?) filmiti noorte endi poolt (küsimused nähtavad siin). Just kaamera ning audio-visuaalsete tehnikate kasutamine annab noortele hea võimaluse teha valik omaenda perspektiivist ja maailmatunnetusest lähtudes, küsides - mis on see, millele ma tahan fokuseerida, ning mis on see, mille tähtsust ma tahan vähendada? Milline on see reaalsus, mida ma soovin läbi kaamerasilma väljendada? Noorte poolt salvestati 10 küsimust erinevalt teemadel, videoküsimused laeti üles projekti veebikeskkonda ning antud küsimused saadeti elektrooniliselt võimuesindajatele (Narva linnaametnikele ja muudele teemaga seotud olnud asutustele). Seejärel läksid noored ise vastava isiku juurde kohale ning salvestasid vastused. Noorte poolt filmitud videoblogid (noore küsimus + võimuesindaja vastus) laeti üles kodanikepaneeli projekti veebilehele ning



neid on kõikidel osalejatel võimalus keskkonnas ka edaspidi kommenteerida. Planeeritud 10 asemel saadi aga tagasiside ja vastust ainult pooltele küsimustele, mille põhjuseks oli ametnike vähene motiveeritus, huvi ja soov kaamera ees neile suunatud küsimusi kommenteerida.

Projekti käigus selgus, et eesti noorte hulgas populaarsele Facebook lehele tuleb eraldi luua projektileht (info edastamiseks, videode kommenteerimiseks jmt) ka vkkontakte.ru keskkonda, mille populaarsus ja nähtavus on vene noorte hulgas suurem.

Saavutatud tulemused ja projekti õppetunnid

Projekti käigus saavutatud tulemusi võib pidada laias plaanis edukaks – kogu projekti tegevuste vältel arutlesid noored poliitilise ja ühiskondliku aktiivsusega seotud probleemide üle ning pakkusid neile lahendusi. See grupp noori oli aktiivselt kaasatud ning nende teadlikkust probleemist võib pidada kindlasti paremaks, kui oli enne projekti algust. Samuti on noortel kasvanud oskus otsida lahendusi probleemidele iseseisvalt ning suurenenud on võime (ja julgus) kaasa rääkida neid puudutavates otsustes.

Peamised probleemid, millega tegevuste käigus kokku puututi, ning nendest tulenevad olulisemad õppetunnid võib kokku võtta järgmiselt:

- projekti osalema värvatud noortega tuleb projekti käigus järjepidevalt suhelda, selleks et esimesel kohtumisel saavutatud kontakti säilitada. Esimesel kohtumisel tuleb kokku koguda kõikide e-posti aadressid ning projekti käiku, tegevusi (ja eesmäärke!) noortele näiteks e-kirjalisti kaudu pidevalt kommunikeerida;
- kui kodanikepaneelis arutletu puudutab otseselt või kaudselt omavalitsust, mille territooriumi projekt toimub, tuleb suhtlus luua juba projekti algetapis. Oluline on teada saada, kas nad on huvitatud kaasamisest, kuidas nad kaasamist või osalemist ise defineerivad, kas nad soovivad saada iga-aastaselt kogutud statistikat teatud küsimuste või sihtrühma uurimiseks või eelistavad pigem iga-aastaseid kohtumisi sihtrühmaga vmt;
- huvitav väljakutse kerkis esile seoses sõna „poliitika“ kasutamisega, sest projekti käigus näis, et see segab noori, juhib fookuse ja tähelepanu kõrvale. Poliitika ja osalus on midagi, mida noored tajuvad vaid erakondade ja valimistel osalemise läbi. Kasulikum oleks algetapis sõna „poliitika“ asendada ning siis, kui motiveeritus ning osalejad on juba ise jõudnud selleni, et see ongi poliitika, mida nad teevad ja tahavad teha, alles siis hakata seda kasutama. Sama kogemus seondub kodanikupaneeli terminiga (definitsiooniga) ja selle vene keelse tõlkega (vt ülevalpool alapeatükk II);
- teises paneelis osales umbes 1/5 nendest noortest kes olid kohal esimeses paneelis (kuigi nende asemel liitus paneeliga mitu uut noort). Ühelt poolt väljendati hiljem seisukohta, et esimeses paneelis filtreeriti välja teemad, mis võisid jääda noorte jaoks

liiga abstraktseteks ning suhestumine nendega nõrgaks.²⁰ Teisalt ei toimunud II paneeli üritusele registreerimist, mis oleks võinud lisaks suuremale info kommunikeerimisele samuti aidata antud probleemi ennetada; [selle lõigu võib tegelikult välja jätta]

- teises paneelis osalenud kõige nooremad liikmed ei võtnud pea kordagi sõna. Ühelt poolt on selline julgus treenitav (nt meeskonnatöö treeningu tulemusena, mis toimus projekti raames I paneelile eelnevalt). Teisalt tuleks mõelda ka ruumis kohtade füüsilise paigutuse peale – paar kõige nooremat osalejat istusid kõige kõrgema linnavõimu esindaja kõrval, mistõttu võis see teatud tingimustel pärssida nende julgust nõ autoriteetide suunal sõna võtta. Samuti on siinkohal väga oluline roll ürituse moderaatoril, küsimaks aktiivselt arvamust ka mitte sõnavõtjatelt;
- nagu peatükis I välja toodud, on iga kaasamisprotseduuri juures väga oluline kriteerium selle protsessi legitiimsus osalejate hulgas. II paneeli läbiviimise järel võis osadele osalejatele jääda mulje, nagu poleks paneelide läbiviimisel ja kaasamisel tervikuna suurt mõtet, kuna sisulist tulemust see kohe (vahetult) ei andnud. Sellise suhtumise ennetamiseks tuleb viimasele paneelile järgneval nädalatel-kuudel aktiivselt üle rääkida ja kirjutada, milles läbiviidud kaasamise kasu erinevatele osapooltele seisneb – ning näidata ja selgitada, kuidas minnakse edasi.
- kahe paneeli vahele tasuks jätta vähemalt kaks nädalat, mis võimaldab I paneelis osalejatel teemade üle mõnevõrra rohkem mõelda ning isiklikke arusaamu kujundada;
- kui kodanikepaneele viib läbi kaks organisatsiooni, kes asuvad näiteks geograafiliselt erinevates piirkondades (eri linnades), on kohe projekti alguses vaja sisse seada selge ja järjepidev omavahelise infovahetuse süsteem. See aitab ennetada olukorda, kus kuigi paberil ja ajakavas on kõik üheselt kirjas, võib mõne kuu möödudes ilmned, et üks või teine partner pole teist oma tegevustega kursis hoidnud.

Projekti lõppfaasis viidi läbi täiendavad kohtumised Kultuuriministeeriumis, kus tutvustati koolides läbiviidud küsitluse tulemusi (analüüsiraportit) ja projekti käigus valminud poliitikasoovitusi. Lisaks sellele tutvustati neid Eesti Inimõiguste Keskuse poolt korraldatud

²⁰ Kuid ei saa välistada ka sellist faktorit nagu ilm, kuna II paneel toimus maikuu lõpus, nädalavahetusel, ning tegemist oli selle kevade esimese kõige soojema päevaga.

NOORTE KODANIKE PANEEL:
KÄSIRAAMAT RAKENDAJALE

Inimõiguste ümarlaval. Samuti on projekti lõppfaasi planeeritud kohtumine Narva linnvalitsuse esindajatega, kus arutletakse kõikide projektiga seonduvate küsimuste üle.

4 VIIDATUD KIRJANDUS

- Carson, Lyn (2003). "Consult your community: A handbook: A guide to using citizens' juries", Department of Planning, Government of Australia
- Crosby, Ned, Janet M. Kelly, and Paul Schaefer (1986). "Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review* 46(2): 170–178.
- Elliot, Heesterbeek, Lukensmeyer, Slocum (2005). "Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual", King Baudouin Foundation
- Illing, Eveli ja Reesi Lepa (2005). "Kaasamisvormid - ülevaade ja kasutusvõimalused", Tallinn : Poliitikauuringute Keskus Praxis
- Rowe, Gene (2005). "A Typology of Public Engagement Mechanisms", *Science, Technology & Human Values* 30(2): 251–290.
- Veasey, Keiko (2004). "Citizens Jury Handbook", The Jefferson Center