

RIIGIREFORMI SIHTASUTUS

2018

# RIIGIREFORMI KONTSEPTSIION



# RIIGIREFORMI KONTSEPTSIOON

RIIGIREFORMI SIHTASUTUS 2018

# SISUKORD

SISSEJUHATUS	9
RIIGIREFORMI PÕHIKOMPONENDID	25
KOKKUVÕTE	105
LISAD	119
RIIGIREFORMI SIHTASUTUSEST	146

## RIIGIREFORMI PÕHIKOMPONENDID

1	PÕHISEADUS	25
2	RIIGIKOGU	
	2.1 Riigikogu töömeetodid	27
	2.2 Töö- ja kodukord ning komisjonid	29
	2.3 Riigikogu liikmete arv, Riigikogu liikmete abid ja sõltumatud nõunikud	30
	2.4 Riigikogu liikmeks saamine ja liikmeks olemine	34
	<i>Ettepanekud</i>	37
3	ÕIGUSLOOME	
	3.1 Õigusloome mahu vähendamine	38
	3.2 Karistatud ühiskonna paine	42
	3.3 Õiguse mõiste ümbermõtestamine	43
	3.4 Lihtne ja selge õiguskeel	44
	<i>Ettepanekud</i>	45

4	RAHVA OSALEMINE RIIGI JUHTIMISES JA ÕIGUSLOOMES			
	4.1 Riigi lähendamine rahvale	46		
	4.2 Rahvaküsitlus	47		
	4.3 Rahvahääletus (referendum)	47		
	4.4 Digilahendused rahva kaasamisel	48		
	<i>Ettepanekud</i>	49		
5	VABARIIGI PRESIDENT			
	5.1 Ametiaeg	50		
	5.2 Valimiskord	51		
	5.3 Ametihüved	54		
	<i>Ettepanekud</i>	55		
6	VABARIIGI VALITSUS JA PEAMINISTER			
	6.1 Täitevvoim	56		
	6.2 Peaminister kui peastrateeg	57		
	6.3 Juhtimiskvaliteedi tagamine ja avaliku juhtimise moderniseerimine	59		
	6.4 Ministeeriumid	61		
	6.5 Ministrite professionaalsus	64		
	6.6 Finantsasutused	66		
	6.7 Alamalseisvad asutused ja toetuste jagamine	66		
	<i>Ettepanekud</i>	68		
7	AMETNIKKOND JA HALDUS			
	7.1 Nüüdisaegsete digilahenduste kasutuselevõtmine ja ametnikkonna vähendamine	70		
	7.2 Haldusmenetluse tõhustamine	73		
	<i>Ettepanekud</i>	77		
8	ÕIGUSEMÕISTMINE			79
	8.1 Kohtuhaldus			79
	8.2 Kohtumenetluste optimeerimine (kohtureform 2)			80
	8.3 Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve			82
	8.4 Eeluurimine ja prokuratuur			85
	<i>Ettepanekud</i>			86
9	RIIGIKONTROLL			87
	9.1 Riigikontrolli sõltumatus ja riigikontrolöri ametiaeg			87
	9.2 Riigikontrolöri ametisoleku tähtaeg			87
	9.3 Osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest			88
	<i>Ettepanekud</i>			89
10	ÕIGUSKANTSLER			90
	10.1 Õiguskantsleri institutsioon ja funktsioonid			90
	10.2 Osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest			92
	10.3 Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik			93
	<i>Ettepanekud</i>			94
11	KOHALIK OMAVALITSUS			95
	11.1 Kohalik omavalitsus ning Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade			95
	11.2 Haldusreformi teine etapp			96
	11.3 Rahvaalgatus ja rahvahääletus kohaliku omavalitsuse tasandil			98
	11.4 Kohalik esindusdemokraatia			99
	<i>Ettepanekud</i>			101



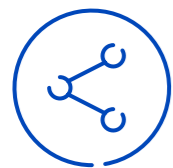
SISSEJUHATUS

# Sissejuhatus

Riigireformi kontseptsioonis esitatakse terviklik riigireformi käsitlus, mis hõlmab keskväimu, põhi-seaduslike institutsioonide ja kohaliku omavalitsuse ülesehituse ja tegevuse ümberkorraldamist. Kontseptsioonis toodud ettepanekud ja soovitusel on tehtud heas usus ja parimas tahtes, et meie riiklus kestaks, riigivalitsemine oleks tõhus, kvaliteetne, nüüdisaegne ja usaldusväärne ning et meie inimestele pakutaks riigijuhtimises osalemise võimalusi, vastutust ja tegevusvabadust.<sup>1</sup>

Riigireformi on vaja selleks,  
et Eesti oleks hästi juhitud  
ja selge visiooniga ergas riik,  
mis teenib oma rahvast.

<sup>1</sup> Kontseptsioonis sisalduvate ettepanekute kujundamisel on muu hulgas kasutatud kolmeastmelise ideekorje tulemusi — ideekorje Riigireformi Sihtasutuse asutajate ja nõukogu liikmete seas, ideekorje avalikust meediaruumist ja ideekorje Riigireformi Sihtasutuse esindajate kohtumistelt erinevate huvigruppide esindajatega. Kus võimalik ja asjakohane, on ettepanekute ja soovitusel tegemisel arvestatud teiste riikide reformikogemusi, millest mõne pikemad kirjeldused on leitavad riigireformi kontseptsiooni lisadest. Samuti on kontseptsiooni lisades esitatud mõningad statistilised ja analüütilised materjalid, mis kirjeldavad olemasolevat olukorda või illustreerivad kontseptsioonis esitatavat käsitlust.



## Uuenemine ja kohanemine

Tänapäevases kiiresti arenevas maailmas on edukas see, kes on kohanemisvõimeline, strateegiline ja avatud muutustele. Uuenemine ja tõhusus on olulised ka riigi tasandil ning eeldused meie rahvuse ja kultuuri säilimiseks läbi aegade. Uuenduslikkust peetakse õigustatult arengu mootoriks. See ei ole aga ainult majanduse ja tehnoloogia pärusmaa. Uuenduslikkus on samavõrd oluline ka avalikus sektoris ja riigivalitsemises. Avaliku võimu sisustamisel ja teostamisel on uuenduslikkust vähe. Muudatused toimuvad aeglaselt ja pigem järelreaktsioonina juba aset leidnud muutustele ja tekkinud probleemidele.

Riikluse uuendamine on kiirelt muutavas keskkonnas tulevikuriigi keskne märksõna.

Riikluse uuendamine on kiirelt muutavas keskkonnas tulevikuriigi keskne märksõna. Erasfäärile omane tõhusus ja uuenduslikkus peab olema samavõrd omane avalikule sektorile. Paraku on riigil oma tegevuses üldjuhul endiselt konkurentsitu monopol, mis ei motiveeri pingutama ega olema efektiivne. Uuenduslikkust nõuab üldine areng globaliseerivas maailmas, kus ühe riigi territooriumi põhine asjaajamine asendub üha enam inimeste ja nende erinevate koosluste toimimise eksterritoriaalsusega.

Edukad riigid on olnud muutusteks avatud ja otsustavalt oma riiki reforminud. Väga arenenud riikide, nagu Austraalia, Belgia, Kanada, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Hollandi, Uus-Meremaa, Rootsi, Ühendkuningriigi ja Ameerika Ühendriikide ning täiendavalt Euroopa Komisjoni näidetel<sup>2</sup> on üldistatult olnud avaliku sektori reformide peaeesmärgid:

- 1) piirata avaliku sektori kulutusi;
- 2) kergendada halduskoormust ja vähendada bürokraatiat;
- 3) muuta avalik sektor tõhusamaks ja vähemkulukaks;
- 4) kujundada ümber üle jõu käiv sotsiaalpoliitika.

Riigi moderniseerimiseks on vältimatult vajalik, et uuenemine algaks avaliku võimu püramiidi tipust. Riigi seadusandlik (sh konstitutsiooniline) kord võib oluliselt kas piirata, soodustada või kiirendada avaliku juhtimise reformi. Siiski ei anna üksnes riigiõigusliku raamistiku uuendamine automaatset arengutõuget kogu ühiskonnale. See eeldab lisaks esmasele riigiõigusliku raamistiku uuendamisele edaspidi ka operatiivseid ja kohati radikaalseid uuendusi mitmetes erinevates olulistest valdkondades ja neis rakendatavates poliitikasuundades.

<sup>2</sup> Põhjaliku ülevaate saamiseks nimetatud riikide ja Euroopa Komisjoni tehtud reformidest koos vastava statistika, analüüsi ja hinnangutega vaata näiteks: C. Pollitt, G. Bouckaert. Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity. 4th Ed. – Oxford: Oxford University Press 2017.



## Riigireformi tingivad tõsiasjad

Eesti riikluse moderniseerimise vajaduse mõistmiseks tuleb pidada silmas mõnda baaslähtekohta, mille oluliseks mõjutamiseks või muutmiseks puuduvad meil tõsiseltvõetavad võimalused.

1) Eesti Vabariik on 1,3-miljonilise elanikkonnaga väikeriik, kes peab üleval pidama kõiki või enamikku tavapärase riikluse atribuute, nagu valitsusaparaati, kaitseväge, sisejulgeolekuteenistust, välisteenistust, rahvuskeelset haridust, teadust, kultuuri, tervishoidu, sotsiaalkaitset, kohtuvõimu jne. See osa SKT-st absoluutarvudes, mis jääb muude avalike huvide ja vajaduste rahuldamiseks, on Eestis oluliselt väiksem kui meist kordades suuremates riikides.

2) Eesti on kahaneva ja vananeva elanikkonnaga väikeriik. Statistikaameti andmeil oli

Eestis 1992. aasta alguses 1 554 878 inimest<sup>3</sup> ja 2018. aasta alguses 1 319 133 inimest.

Elanike arvu mõningane suurenemine mõnel viimasel üksikul aastal ei anna alust kõnelda arengu trendi muutumisest. Eesti inimarengu aruandes esitatud analüüside kohaselt võib Eesti elanike arv 2100. aastaks väheneda 800 000 elanikuni või isegi alla selle. Praegusel ajal on Eestis töötavaid inimesi oluliselt vähem kui mittetöötavaid.

3) Eestis pole eeldada maavarade laiaulatuslikku kasutuselevõttu.

4) Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) andmete põhjal oli aastal 2015 Eesti üldine avaliku sektori kulutuste määr (*General Government Spending*) 40,2% ning keskvalitsuse (*Central Government Spending*) kulumäär 27,6% rahvuslikust kogutoodangust (SKT).

5) Euroopa Liidu toetusrahad vähenevad lähitulevikus oluliselt ning pikemas perspektiivis muutub Eesti toetuste saajast peamiselt Euroopa Liidu eelarvesse makse maksvaks riigiks. Järjest suureneb ka Eesti osalus-

kohustus rahvusvahelises koostöös ja humanitaarabis.

6) Globaliseerumise ja tehnoloogilise arenguga on kaasnenud suured muudatused. Riikidevaheline konkurents on järsult teravnunud.

7) Keskkond muutub üha mitmetahulisemaks ning riigi pakutav „üks lahendus sobib kõigile“ ei tööta enam. Tootmises ja teeninduses asendavad inimesi aina enam makse mitte maksvad robotid.

Kokkuvõtvalt – vahendeid riigi arengu, heaolu kestva kasvu ja aja väljakutsetele vastamise tagamiseks on vähe, kuid peamine meist sõltuv viis on moderniseerida ja tõhustada ühiskonna keskset organisatsiooni – riiki. See samm avab tee ülejäänud vajalikeks arenguteks.

<sup>3</sup> Eesti inimarengu aruande järgi lahkus Eestist aastatel 1989–1994 okupatsiooni lõppemise tõttu üle 80 000 inimese; seejuures intensiivseim väljaränne toimus aastatel 1992 ja 1993. Suurema osa väljarännanute moodustasid sõjaväelased ja nende pereliikmed ning teised, kes eelistasid Venemaale tagasipöördumist Eestisse jäämisele. Teiste ekspertide hinnangul võis okupatsiooni lõppemisest tulenev rahvaarvu vähenemine 1990. aastatel olla ka üle 100 000 inimese.





## Eesti praegune olukord ja tulevikuriikluse visioon

Eesti riiklus on seni hästi toiminud ning selle aluseks olev Eesti Vabariigi põhiseadus (edaspidi kontseptsioonis viidatud kui Põhiseadus) Eestit väärikalt teeninud. Eesti riik ei ole praegu katki, kuid ta on mitmes mõttes ülekoormatud. Eelnimetatud riigireformi läbiviimist tingivaid tõsiasju arvesse võttes vajab avaliku võimu organisatsioon edasiarendamist ning nüüdisajastamist selleks, et olla valmis Eesti rahvast teenima tulevikus sama hästi ja veel paremini, kui ta on seda seni teinud. Vajalikud muudatused tuleks teha tulevikku vaatavalt juba enne seda, kui olemasolev süsteem enam ei vasta uuenenud oludele. Ei saa unustada, et nüüdisaegne elu- ja muudatuste tempo on kordades kiirem kui Eesti Vabariigi loomisel või iseseisvuse taastamise aegu.

Eesti Vabariigi praegune avaliku võimu üldpilt kujundati väga lühikese aja jooksul varasema oma-riikluse kogemuse, senise praktika ja tulevikuriikluse kujutluste pinnalt. Riigiõiguslikust vaatepunktist oli esmataotlus nõukoguliku süsteemi eitamine ja sellest eemaldumine. Praegusest olukorrast oli 25 aastat tagasi fragmentaarne ettekujutus.

Riigi toimimist on küll jooksvalt kohendatud, kuid suures plaanis on asjad olnud muutumatud. Samas on ühiskonnas toimunud põhjapanevad muutused muu hulgas seoses Eesti liitumisega rahvusvaheliste organisatsioonidega, e-demokraatia ja infoühiskonna tormilise arenguga, aga ka rahvastiku arengutrendidega. Viimaste aastakümnete arengud on loonud olukorra, kus avaliku võimu ülesehitus ja toimimine tuleks süsteemselt üle vaadata ja muuta see sobivamaks juba muutunud keskkonnale, aga eelkõige eesootavatele väljakutsetele.

Senised arvukad väikesed muudatused ja lisandid on hoidnud avaliku võimu organisatsiooni töös, kuid on muutnud selle toimimise raskepäraseks ja jäigaks. Nüüdisaegsed olud vajavad aga kiiret, paindlikku ja tõhusamat riiki, mis kõiki tänapäevase ühiskonna võimalusi ära kasutades ei kaota samas oma kvaliteeti. Reformi on vaja selleks, et Eesti senised õnnestumised ei hääbuks heaolutunde vaikellu.

Praegu võime märgata riigivõimude — seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu – tasakaalu hälbimist. See väljendub täitevvõimu domineerimises ning seadusandliku ja kohtuvõimu alavarustatuses. Meie parlamentaarse riigi areng on toimunud täitevvõimu tähtsuse suurenemise suunas, mis ei ole Põhiseaduse mõtte kohane areng. Pikemas perspektiivis võib see ohustada põhiseaduslikke väärtusi ja eesmärke, sealhulgas demokraatlikku õigusriiklust ning rahvuslikke huve. Suurim roll riigi juhtimises peab demokraatlikus ühiskonnas kuuluma rahvale ja tema valitud esinduskogule.

Võime selgelt täheldada killustunud täitevvõimu ning protseduurilise halduse (*procedural public administration*) domineerimist, mis toodab hulgaliselt regulatsioone (nn maxweberlik bürokraatia). Iga reegel (õigusnorm) piirab vabadust ja initsiatiivi. Normid vajavad elluviimist ja järelevalvet, see on toonud kaasa vajaduse suurema arvu kontrollijate järele ehk ametnikkonna kasvu. Mida rohkem on norme ja mida detailsemad need on, seda raskem on igapäevategevusi dünaamiliselt juhtida ja põhjendatud erandeid teha. Samuti tähendab see ettevõtete, üksikisikute, aga ka avaliku võimu enda ajalist ja rahalist suurt seotust kõikvõimalike ettekirjutuste ja normide tegemise, täitmise ja kontrollimisega. Tulemus on kõrge bürokraatiatase, ülereguleeritus ja vähene konkurentsivõime.

Maineka Šveitsi äriülikooli IMD koostatud 2018. aasta riikide konkurentsivõime edetabelis on Eesti paigale tardunud ning isegi ühe koha võrra langenud, olles 31. kohal, mis tähendab tagasilangust 2016. aasta tasemele. Samas edetabelis on Euroopa riikidest Holland 4., Šveits 5., Taani 6., Norra 8., Rootsi 9., Soome 16., Leedu 32. ja Läti 46. kohal. Kahtlemata soovib Eesti olla konkurentsivõimeline, investeringuid ligitõmbav ja uuendustele avatud väikeriik, kuid selleks on vajalik oluliselt vähendada bürokraatiat ja normiloomet ning suurendada individuaalset vastutust.

Avaliku sektori kulutused mittetootlikule sfäärile ei ole olnud sünkroonis rahvastikuprotsessidega, vaid on pigem paisunud. Selle tagajärjel ei suuda erasektor peatselt enam katta ühiskonna toimimise ja arengu kulutusi. Praegusel ajal moodustavad Eesti palgatöötajatest erasektoris töötavad inimesed umbes 77% ja avalikus sektoris töötavad inimesed umbes 23%.<sup>4</sup> Kusjuures Eesti paistab silma keskmisest kõrgema valitsussektori töötajate osakaaluga OECD võrdluses. Kui OECD keskmine näitaja on 18%, siis Eesti vastav näitaja on 23%.<sup>5</sup> Seejuures maksavad Eestis umbes 7% kõigist ettevõtetest ligi 94% kõikidest Eesti maksudest ja nendes 7% ettevõtetes töötab umbes 69% Eesti kõikidest töötajatest. Eesti vananev ja vähenev elanikkond ei suuda pikemas perspektiivis nii vähete peamist lisandväärtust tootvate ehk erasektorist palka saavate inimestega riiki ülal pidada. Seetõttu on vaja teha avaliku sektori organisatsioonis radikaalseid ümberkorraldusi.

Elame 21. sajandil. Teame, et eraettevõtete juhtimine on 1990. aastatest tundmatuseni muutunud ja juhtimiskvaliteet paranenud. Juhtimiskihte on oluliselt vähem, samas on juhitavate arv kordades kasvanud. Tööprotsessi juhtimise, reeglite täitmise ja kontrolli töö on erasektoris üldjuhul suures ulatuses üle võtnud tarkvaralahendused. Kummatigi, ametnike arv ja juhtimistasandite ning üksuste arv ei ole tehnoloogia arenedes Eesti avalikus sektoris paradoksaalsel kombel mitte kahanenud, vaid kasvanud. Avaliku sektori juhtimises tuleks kaaluda erasektori eeskujul tänapäevaste juhtimismeetodite ja lahenduste kasutuselevõtmist, laiemat ekspertide kaasamist väljastpoolt avalikku sektorit.

Kui soovime head tulevikuriiki, peab reform olema sisuline ning tuleviku vajadustest ja võimalustest lähtuv, mitte minevikust johtuv. Eesti peaks olema nutika, paindliku ja kohusetundliku inimese e-riik, mis tugineb suures ulatuses e-demokraatialle. Tulevikuriigi majandus peaks olema teadus- ja teaduspõhine. Seetõttu osutub hariduse ja teaduse ning infotehnoloogia areng prioriteetseks valdkonnaks mitte ainult eesmärgina iseeneses, vaid ka riigireformi eduka realiseerimise faktorina. Riigi juhtimises tuleks laialdasemalt kasutusele võtta tänapäevaseid tehnoloogilisi lahendusi.

<sup>4</sup> Vaata statistika kohta täpsemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 1.

<sup>5</sup> OECD, Government at a Glance  
[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2017\\_gov\\_glance-2017-en#page90](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page90).

Riigireformi Sihtasutusel ei ole soovi ega võimalust esitada konkreetseid poliitikavalikuid ega poliitilisi lahendusi või ettepanekuid, kuid sihtasutus peab siiski võimalikuks ja mõistlikuks kontseptsiooni raames esitada mõningaid kaalutlusi, mis võiksid anda tõe ühiskondlikule debatile, arengule ning vastaksid uue olukorra ja kiire arengu väljakutsetele. Avalike vahendite efektiivseks kasutamiseks ja kokkuhoiuks on kohane edaspidi kontsentreeruda lisaks avaliku võimu organisatsiooni korrastamisele ja tõhustamisele ka suure kulumääraga valdkondade, nagu sotsiaalkaitse, tervishoid ja haridus, ümberkorraldamisele. Need teemad kuuluvad nn tavapärase poliitiliste otsustuste valdkonda, mistõttu Riigireformi Sihtasutus nende teemade suhtes ettepanekuid ei tee.



## Riigireformi kasu Eesti inimestele

Riigireformi tehakse rahva kui kõrgeima võimu kandja, inimese ja ühiskonna jaoks. Et meie ühine kodu oleks parim võimalik, aja ja võimalustega kaasas käiv. Riigireform viiakse ellu vaid siis, kui ta toob inimestele kasu ning saab piisava tähelepanu ja toetuse.

RIIGIREFORM LÄHEB INIMESTELE KORDA, KUI SEE:

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1) muudab riigi valitsemist paremaks, läbi-paistvamaks ja usaldusväärsemaks;</li> <li>2) on suunanäitaja ja arengu sümbol, kuidas peab kohanema, säästlikult ja uuenduslikult</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>tegutsema ka riigiparaat, mitte ainult meie inimesed;</li> <li>3) annab kindluse, et riik on hästi juhitud ja rahva raha on kulutatud säästlikult ja tõhusalt;</li> </ol> |
|---|--|

- 4) annab vahendid ja võimalused tuleviku väljakutsetele kiireks vastamiseks, ühiskondlike kulutuste katmiseks ning igaühe vajaduste paremaks rahuldamiseks;
- 5) suurendab rahva osalust ja osakaalu riigi juhtimises, aitab peatada meie inimeste võõrandumise oma riigist ja riigijuhtimisest;
- 6) toob kaasa piirangute, ettekirjutuste ja bürokraatia vähendamise ning igaühe vabaduse ja vastutuse suurendamise;
- 7) loob juurde võimalusi, et igaühe põhiseaduslikud õigused saavad kiirema ja tõhusama kaitse;
- 8) aitab meie riigiasutuste töö korraldada nii, et asjaajamine nendega on lihtsam ja ladusam ning ühiskonnaelu korraldamiseks kasutatakse tõhusaid ja aja nõuetele vastavaid lahendusi;
- 9) vähendab kulutusi riigiparaadi ülalpidamiseks, muudab selle paindlikumaks ja tulemuslikumaks;
- 10) kindlustab tõhusama töökorralduse ja riigiparaadi parema ülesehitusega suurema garantii meie riikluse kestlikkusele ja üldise heaolu kasvule.



## Riigireformi kokkulepe

Rahva tahtel on Eesti Vabariik parlamentaarne riik. Riigi moderniseerimiseks oleks vaja Riigikogu tasandil süsteemselt kokku leppida vähemalt kolmes olulises küsimuses:

- 1) riigireformi eesmärk;
- 2) riigireformi mõiste, sisu ja meetodid ning
- 3) riigireformi organisatsioon ja mõõtkava ajas ning ruumis.



## Riigireformi eesmärk

Riigireform ei ole eesmärk iseeneses. Tema kõige üldisem eesmärk on tagada Põhiseaduse preambulis nimetatud Eesti riikluse kestlikkus ja rahvuslike huvide järgimine pikas perspektiivis. Riigireform on vajalik selleks, et Eesti Vabariik oleks ka kaugemas tulevikus kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.

Selle eesmärgi täitmiseks on riigireformi käigus vahe-eesmärgid riigi avaliku võimu sektori kulukuse vähendamine, selle efektiivsuse ja paindlikkuse parandamine, inimeste, sh ettevõtluse initsiatiivi, vabaduse ja omavastutuse suurendamine ning seeläbi rahva ja võimu võõrandumise vähendamine ning lisavahendite leidmine ühiskonna arenguks ja muudeks vajadusteks, ohverdamata sealjuures riikluse kvaliteeti.

Riigireformiga taotletakse vabanemist aegunust, bürokraatlikust, kulukast või ülepaisutatust ning uute, tõhusate, tänapäevaste ja omariikluse arengu vajadustele kõige paremini vastavate tegevusvormide, tehnoloogiate ning viiside kasutuselevõtmist.

Täiesti põhjendatult on riigikaitse ja välispoliitika olnud meil rahvuslikes huvides erakondade ülesed. Erakondade üleseks tuleks lülitada ka riiklus – see tähendab pidevat hoolt oma riikluse arendamise ja edendamise ning kaasaegsena hoidmise eest, sest ilma selleta kaotavad tähenduse ka muud omariikluse eesmärgid.



## Riigireformi mõiste, sisu ja meetodid

Riigireform on üldmõiste, mis tähendab riikluse uuendamist, sealhulgas ja eriti avaliku võimu moderniseerimist. Riigireformiks ei saa pidada jooksvat riigihalduse optimeerimist, seda tuleb niikuinii pidevalt teha. Samuti ei ole riigireformina käsitletav nn kõiksuse reform või rahvareform. Igat üksikut seadusandlikku muudatust või isegi muudatuste paketti, mis tegelikkuses suuremat osa ühiskondlikku või riiklikku olemist sügavalt ei puudata, ei ole alust nimetada reformiks. Reform on midagi radikaalset, kompleksset ja mastaapset. Ühtlasi ei ole reform lõputu protsess, vaid tal on alati olemas algus ja lõpp.

Riigireform on keskvõimu, põhiseaduslike institutsioonide ja kohalike omavalitsuste ülesehituse ning tegevuse kriitiline hindamine ja ümberkorraldamine selleks, et muuta riiki tõhusamaks ning paremini vastavaks nii praegustele kui ka tulevastele vajadustele ja väljakutsetele.

Riigireformi kaudu luuakse paremad eeldused ka avaliku halduse (*public management*) parandamiseks. See on avaliku sektori organisatsiooniga seotud ning ühiskonnale oluline ja vajalik, kuid ei kuulu käesolevas kontseptsioonis defineeritud riigireformi mõistesse.



## Riigireformi organisatsioon ja mõõtkava ajas ning ruumis

Edukas riigireform vajab häid ja radikaalseid ideid, kompleksset ja struktureeritud lähenemist, läbi mõeldud ja järjekindlat teostust ning avalikkuse toetust ja õiget ajastust. Terviklik ja süsteemne riigireformi elluviimise ajakava eeldab vähemalt kahte valimistsükli ning hinnanguliselt kümneaastast teostuse perioodi.

RIIGIREFORMI TEGEMISEKS ON TARVILIK:

- 1) riigireformi võtmine Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poliitiliseks prioriteediks;
- 2) riigireformi teema läbiarutamine ning riigireformi mõiste ja üldise sisu heakskiitmine Riigikogu otsusega pärast 2019. aasta valimisi;
- 3) Riigikogu poolt Vabariigi Valitsusele ülesande andmine esitada 2019. aasta lõpuks riigireformi praktilise teostamise kava;
- 4) valitsuses ühe ministri määramine riigireformi eest vastutavaks ministriks;
- 5) riigireformi läbiviimine peaministri järelevalve all ning riigireformi eest vastutava ministri tegevjuhtimisel;
- 6) Riigikogu toimimine riigireformi poliitilise keskusena, kus arutatakse ja hinnatakse reformi kulgu vähemalt kahel korral aastas, reformi algperioodil isegi sagedamini;
- 7) Riigikogus riigireformi erikomisjoni moodustamine või selle temaatika andmine põhiseaduskomisjoni pädevusvaldkonda. Riigireformi eest vastutav minister ja ametnikud annaksid komisjoni ees regulaarselt aru plaanidest ja tehtust ning üles kerkinud probleemidest.



RIIGIREFORMI  
PÕHIKOMPONENDID

# Riigireformi põhikomponendid

## ① Põhiseadus

Põhiseadus määrab kindlaks riigi toimimise ja -korralduse põhialused, millest omakorda lähtuvad kõik riigi olulisemad seadused ja protseduurid. Tervikliku ja süsteemse riigireformi eeldus on omariikluse alusdokumendi – Põhiseaduse – korrastamine ja ajakohastamine vaid ulatuses, millel on otsene kokkupuude riigireformiga.

Riigireform ei eelda ega tingi Põhiseaduse aluspõhimõtete ega Eesti riikliku korralduse põhimõtete lahenduste muutmist. Samas võimaldab Põhiseaduse korrastamine mõnedes konkreetsetes küsimustes avada tee mitme riikluse arendamise keskse meetme teostamiseks. Põhiseaduse terviklik või suuremas ulatuses uuendamine ei ole riigireformi eesmärk.

Põhiseaduse üldise korrastamise ettevalmistav töö toimub Justiitsministeeriumis justiitsministri juhtimisel ja sellega käesoleva kontseptsiooni raames ei tegeleta. Riigireformi kontseptsioonis tehakse

Põhiseaduse muutmiseks ettepanekuid põhimõttel „nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik“ ning selles osas, mis on vahetult seotud riigireformi süsteemse teostamisega või on selle eeldus. Seetõttu ei tehta käesolevas kontseptsioonis ettepanekuid Põhiseaduses olevate ilmsete vigade parandamiseks, näiteks § 111 ja § 142 muutmiseks.

Üldistatult võib öelda, et põhiseadused jaotuvad kahte suurde gruppi. Esiteks vanad põhiseadused, nagu Norra 1814. aasta põhiseadus, mis on deklaratiivse iseloomuga sakraalsed, eesmärgi ja väärtusi deklareerivad tekstid. Neid ei käsitata tavaliselt juriidiliste tekstidena ja kohtutes neid üldjuhul otse ei kohaldata. Oma väärtuselise olemuse tõttu neid üldiselt ei muudeta.

Teise grupi moodustavad tänapäevased, valdavalt pärast II maailmasõda loodud põhiseadused, mis on samuti väärtuselised tekstid, kuid vormistatud juriidiliste tekstidena ning mõeldud kohtutes, sh konstitutsioonikohtutes kohaldamiseks (näiteks Saksamaa põhiseadus). Ka Eesti Vabariigi põhiseadus loodi kantuna mõttest, et seda saaks kohtutes kohaldada. Sellised tekstid peavad olema juriidiliselt täpse sõnastusega, võimalikult vastuoluvabad ja kooskõlas tegelikkusega ning esitama riikluse süsteemi ja põhiprotseduurid. Eelosundatu on ka asjaolu, miks vajaksid mõned riigireformi elemendid Põhiseaduse aluspõhimõtteid mittemuutvaid korrektiive. See puudutab näiteks Riigikogu ja selle tegevust, Vabariigi Valitsust, Vabariigi Presidendi institutsiooni ja presidendi valimise korda, rahvahääletust, kohtusüsteemi, teisi põhiseaduslikke institutsioone jmt. Põhiseaduse konkreetsed muudatusettepanekud esitatakse käesoleva kontseptsiooni II osa „Riigireformi põhikomponendid“ asjakohastes peatükkides.

## ② Riigikogu

Eesti Vabariik on parlamentaarne riik. Parlamentaarses riigis lähtuvad kõik olulised otsustused, mis mõjutavad riigi toimimist, rahva esinduskogust ehk Riigikogust. Seetõttu on rahvale ja riigile eluliselt oluline hoida esinduskogu parimas võimalikus vormis ja kvaliteediga. See on ka peapõhjus, miks Riigikogu peaks olema riigireformi keskus, eestvedaja ja eeskuju näitaja.

### 2.1 RIIGIKOGU TÖÖMEETODID

Väljakujunenud regulatsioonist ja pikaajalisest tavast tulenevalt on Riigikogu töös väga vähe debatte poliitiliste valikute, erinevate poliitikasuundade ning kaalukate riigielu sündmuste üle. Oluliste teemade operatiivne käsitlemine on muu hulgas takerdunud Riigikogu aegunud protseduurireeglite taha. Riigikogu toimib peaaesjalikult kui valitsusest tulevate eelnõude menetlusmasin.

See on toonud kaasa olukorra, kus poliitikasuundade kujundamine ja valik on suures osas kandunud eelnõusid ette valmistavate ametnike ja valitsuse kätte. Eelõeldu tähendab, et Riigikogule tõstetakse ette juba tehtud ja sõnastatud (poliitika)valikud. Riigikogu osaks jääb eelnõuks vormistatud tekstiga töötamine, mitte näiteks analüüsimine, kas ja millist probleemi püütakse eelnõuga lahendada. Pole põhjust imestada, kui teinekord näevad Riigikogu liikmed eelnõu probleemi mõnes sõnas või numbris, mitte aga eelnõu eesmärgis ja põhjendatuses ning sellega kujundatavas poliitikasuunas ja selle tagajärgedes. Või kui seda nähaksegi, siis on juba liiga hilja, sest eelnõu on juba välja töötatud. Siit ka Riigikogu iseloomustamiseks ühiskonnas levinud „kummitempli müüt“, mis on kahetsusväärne ja esindusdemokraatiat kahjustav.

Demokraatlikus parlamentaarses riigis peaks olulised poliitikavalikud tegema rahva valitud parlament. Tehtud valikute teostamise, sealhulgas vajalike eelnõude koostamise peaks parlament seejärel tegema ülesandeks valitsusele. Oluliste poliitikavalikute ja otsuste tegemisel saaksid sellisel juhul osaleda ka opositsiooni esindajad ning poliitikasuunad saaksid laiemapõhjalise arutluse aineks. Seeläbi saaksid olulised poliitikasuunad eelduslikult ka konsensuslikumaks. Valitsusest tulenevate eelnõude korral on opositsiooni osalus piiratum.

Eelosundatud põhimõte saab veelgi kaalukamaks, kui riigieelarve koostamisel minnakse üle tegevus- põhisuse ehk poliitikasuundade printsiibile. On mõeldamatu, et parlamentaarses riigis jääb parlament sellest protsessist kõrvale ja tegevusprioriteedid (poliitikasuunad) koostatakse, valitakse ja otsustatakse täitevvoimu sees.

Üks moodus esinduskogu poliitilise elu elavdamiseks on näha ette erinevatel maailmavaatelistel lähtekohtadel olevate erakondade esimeeste avalikud debatil parlamendi ees. Seda meetodit kasutatakse edukalt mitmetes demokraatlikes riikides (näiteks Rootsis) ja see on nende riikide poliitikaelu üks tähtsündmusi. Ka meie Riigikogu töös tuleks kasutusele võtta ja ausse tõsta parlamendierakondade esimeeste debatil ühiskonnaelu aktuaalsetes küsimustes. Erakondade esimeeste debatil Paide arvamusefestivalil võivad olla, kuid sellised debatil Riigikogus peavad olema. Avalikud debatil ja poliitikavalikute vaidlused muudaksid Riigikogu töö, põhimõtteliste valikute tegemise ja seaduseelnõude vajalikkuse elanike jaoks arusaadavamaks. Ühtlasi parandaksid need üleüldist Riigikogu mainet ühiskonnas.

Parlamendi üks üldtunnustatud töövorm on parlamentaarsed kuulamised ja uurimised. Riigikogu rolli ja kaalukuse parandamiseks tuleks kaaluda täitevvoimu, samuti avalik-õiguslike institutsioonide juhtide ja ametnike ärakuulamise laiemat kasutamist Riigikogu poolt. Asjakohane oleks kuulamistesse kaasata ka mõjukaid ning ennast tõestanud era- ja kolmanda sektori esindajaid.

## 2.2 TÖÖ- JA KODUKORD NING KOMISJONID

Riigikogu tegevust reguleerib Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Selle põhiosa töötati välja 1990. aastate alguses. Seadust on aegade jooksul palju muudetud ja täiendatud, kuid põhiolemus on jäänud endiseks. Nii nähakse parlamendi komisjone kui ka täiskogu valdavalt seaduseelnõude menetlemise kohana, tagaplaanile on aga jäänud Riigikogu roll poliitilise debati ja poliitiliste valikute areenina.

Seadus vajab nii normitehnilist kui ka ideoloogilist uuendamist. Oleks mõistlik lahutada töökord ja kodukord. Seaduse tasemel aktiga vajab reguleerimist üksnes töökord, sest seaduste kui kõige oluliste üldaktide menetlemisel peab valitsema selge ja kindel protseduuriline kord. Kodukorda käsitakse üldtunnustatult organisatsiooni enesekorralduse regulatsioonina ehk siseaktina, mis ei peaks olema seaduse tasemel õigusakt.

Kodukorra reguleerimine seadusest madalama aktiga annaks suurema paindlikkuse kodukorra kohandamiseks vastavalt vajadustele ja kerkinud probleemidele või uutele olukordadele. Kodukorra põhjendamatu muutmise takistamiseks võiks kasutada analoogiat parlamendiliikmete palkade määramisega. See tähendab, et Riigikogu peaks saama otsustada kodukorra muudatusi vaid selliselt, et need hakkaksid kehtima alles järgmise Riigikogu koosseisu jaoks. Kasutada võiks ka muid piiravaid tingimusi, näiteks kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõtet.

Sõltumata saadikute arvust, kuid eriti Riigikogu liikmete arvu vähendamisel, oleks asjakohane Riigikogus vähendada komisjonide arvu ja kujundada ümber nende pädevused. Komisjonide nimetused, pädevused ja töömeetodid on olnud muutumatud aastaid. Komisjonide nimetused ja pädevused peaksid kaasas käima kiiresti muutuva väliskeskkonna ning riigi arengu prioriteetidega (poliitikasuundadega).

Võimalik on alaliste komisjonide konsolideerimine, näiteks maaelu- ja keskkonnamisjoni, õigus- ja



põhiseaduskomisjoni ühendamine jmt. Näitena välisriikide praktikast nendime, et Riigikogust oluliselt suuremates Norra (160-liikmelises) ja Portugali (230-liikmelises) parlamentides on 12 komisjoni, samas kui Põhja-Iirimaa 90-liikmelises parlamendis on üheksa sisuliste küsimustega tegelevat komisjoni. Kaaluda võiks piirangut, mille kohaselt Riigikogu liige võiks olla ainult ühe alalise komisjoni liige ja ainult ühe alalise komisjoni asendusliige. Kuna komisjonides toimub sisuline töö, siis oleks asjakohane nende komplekteerimisel arvestada maksimaalselt võimalikult saadiku kompetentsi.

### 2.3 RIIGIKOGU LIIKMETE ARV, RIIGIKOGU LIIKMETE ABID JA SÕLTUMATUD NÕUNIKUD

Riigikogu liikmete arv on fikseeritud Põhiseaduses, mille § 60 lg 1 esimese lause kohaselt on Riigikogul sada üks liiget. Selle arvu muutmine eeldab seega Põhiseaduse muutmist.

Riigikogu liikmeskonna ka kõige väiksemaarvulisema kokkutõmbamise kõige olulisem efekt seisneb eeskujuna näitamises kõigile teistele riigiasutustele ja institutsioonidele nende mahu vähendamiseks ja efektiivsuse suurendamiseks. See oleks ka tähendusrikas sõnum kodanikkonnale, et demonstreerida Riigikogu valmisolekut riigi tegelikult reformimiseks, alustades iseendast.

Riigikogu kahandamine 91 liikmele oleks asjakohane ja eeskujuna andev. Samuti ei oleks vähendamine niivõrd drastiline, et ohtu satuks erinevate maailmavaadete esindatus või Riigikogu töö kvaliteet. Parlamendi suuruse vähendamise eeskujuna näiteks võiks olla Euroopa Liit, kus Brexiti tagajärjel valijate arvu vähenemisel tehti selge otsus rahvaesindajate arvu vähendamiseks. Euroopa Ülemkogu võttis 29. juunil 2018 vastu otsuse Euroopa Parlamendi liikmete arvu vähendamiseks 751 liikmelt 705 liikmele. Suurbritanniale kuulunud 73 kohast jagatakse 27 liikmekohta teiste liikmesriikide vahel ja 46 kohta jäetakse reservi võimalike tulevikus Euroopa Liiduga ühinejate jaoks. Euroopa väärtusruumis toimimine eeldab, et me selliseid rollimudeleid ei ignoreeriks. Euroopa kultuuri- ja õigusruumis on teisigi näiteid, kus parlamendi liikmete arvu on vähendatud või kavatakse vähendada lähitulevikus.

- 1) 2016. aastal vähendas Põhja-Iirimaa oma seadusandliku kogu liikmete arvu 108-lt 90-le.
- 2) Portugal vähendas 1989. aasta reformi käigus parlamendi liikmete arvu 250-lt 230-le.
- 3) Belgia kahekojalises parlamendis oli enne 1993. aastat esindajate kajas 212 liiget, misjärel vähendati nende arvu 150-le liikmele. Senaatoreid oli 1990. aastatel 184 (pluss seisusest tulenevad auto- maatsed liikmed), mida vähendati 1995. aastal 71 liikmele. Alates 2014. aastast on aga senaatorite arv 60. Seega on kogu parlamendi liikmete arv vähenenud 396 liikmelt 210 liikmele.
- 4) Prantsusmaal on president Macroni valimislubaduste järgi kavas vähendada Prantsusmaa parlamendi (nii esindajate kaja kui ka senati) liikmete arvu 2019. aastaks kolmandiku võrra. Kavas on vähendada esindajate kaja liikmeid 577 liikmelt 404 liikmele ja senaatoreid 348-lt 244-le, s.o kokku 925 liikmelt 648 liikmele.
- 5) Suurbritannias on kavas vähendada House of Commonsi liikmeid 650-lt 600-le.

Riigikogu liikmete arvu vähendamise osas on asjakohane ka võrdlus meie lähinaabritega. Võrdlus näitab, et parlamendi liikmete arv 1 000 000 elaniku kohta on Eestis 77 (kohta), Lätis 52, Leedus 50, Soomes 36, Rootsis 35, Norras 32, Taanis 31.

Avalikus arvamusruumis on korduvalt toodud esile, et parlamentide suurus erinevates maailma riikides järgib nn kuupjuure reeglit. See tähendab, et parlamendi liikmete arv peaks vastama kuupjuurele rahvaarvust või vähemalt kuupjuurele valijate arvust.

Tegelik olukord sellist reeglit väga täpselt ei järgi. Võrreldes eri riikide parlamentide suurusi selgub, et isegi kui mingil hetkel on kuupjuure reegel olnud parlamendi suuruse määramise kriteerium, ei vasta praegu parlamentide koosseisude suurus kuupjuurele riigi rahvaarvust. Näiteks on Saksamaal kuupjuur rahvaarvust 436, kuid parlamendi liikmete arv 709; Rootsis on vastavad arvud 217 (kuupjuur) ja 349 (parlamendi liikmete arv); Soomes 177 ja 200; Lätis 125 ja 100; Leedus 141 ja 141; Taanis 180 ja 179. Hollandis on aga parlamendi liikmete arv oluliselt väiksem kui kuupjuur rahvaarvust, sest viimane annaks parlamendi liikmete arvuks ligikaudu 257, kuid Hollandi parlamendi alamkoja tegelik

suurus on 150 liiget. Sama on seis Belgias, kus kuupjuur rahvaarvust on ligikaudu 225, kuid alamkoja tegelik liikmete arv on 150. Väljaspool Euroopat on näiteks Uus-Meremaa parlamendi suurus 120 liiget, kuigi kuupjuur rahvaarvust annaks liikmete arvuks oluliselt rohkem, 170 liiget.

Ka Eestis ei vasta Riigikogu suurus kuupjuurereeglile. Selle reegli järgi tuleks Riigikogu hoopis suurendada. Kui 1992. aastal oleks tollast rahvaarvu arvestades kuupjuurereeglit järgides parlamendi suurus pidanud olema 116 liiget, siis 2018. aasta rahvaarvu järgi peaks Riigikogus olema 110 liiget. Täiendavalt on arvatud, et igas riigis on nii-öelda aktiivset elanikkonda umbes 2/3 ja kuupjuure peaks võtma hoopis sellest osast. See teeks Eesti praeguse rahvaarvu juures Riigikogu liikmete arvuks 95–96 liiget. Seega on nn kuupjuurereegel küll teatav orientiir, kuid mitte järgimiseks „kohustuslik“ kriteerium.

Põhjendatuks ei saa pidada arvamusi, mille kohaselt Riigikogu liikmete arvu vähendamine 91-le tooks kaasa demokraatlike protsesside nõrgenemise ja parlamendis esindatud poliitiliste seisukohtade mitmekesisuse vähenemise. Euroopa demokraatlike riikide hulgas saavad Põhja-Iirimaa ja Sloveenia hakkama (rahva valitavate) 90-liikmeliste parlamentidega, Maltal on parlamendi liikmete arv 67, Islandil 63, Luksemburgis 60. Eelnimetatud riikides ei ole täheldatud demokraatlike protsesside kahjustumist, samas kui palju suuremate parlamendikoosseisude juures on mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis viimastel aastatel tekkinud märkimisväärsed probleeme demokraatia sujuva toimimisega.

Saadikute arvu vähendamisega ei kaasne parlamendis esindatud erinevate maailmavaadete või erakondade arvu väitimatult ja oluline vähenemine. Väheneb üksnes proportsionaalselt igale erakonnale kuuluv kohtade arv. Kui Eesti 101-liikmelises Riigikogus on praegu esindatud kuus erakonda, siis näiteks Sloveenia 90-liikmelises parlamendis on esindatud üheksa ja Põhja-Iirimaa 90-liikmelises parlamendis kaheks erinevat erakonda, Islandi 63-liikmelises parlamendis kaheksa erakonda ja Luksemburgi 60-liikmelises parlamendis kuus erakonda.

Saadikute arvu vähendamisega saavutatav kokkuhoid annab ühe osana lisavahendeid saadikutele professionaalse tugisüsteemi loomiseks. On korduvalt tunnustatud, et Eesti parlamenditöö üks olulisem

puudus on parlamendiliikmete tugisüsteemi puudumine. See tingib suhteliselt kõrgepalgaliste ja eelduslikult kõrgprofessionaalsete saadikute aja ja ressursi raiskamist tegevustele, millega saaksid hakkama ka abilised (info otsimine, liikumiste ja esinemiste kalendri pidamine, ülevaadete koostamine jne). Seda peaksid tegema Riigikogu liikmete abid. Abid ei peaks olema personaalsed, vaid iga abi teenindamisel võiks olla teatud arv Riigikogu liikmeid.

Professionaalsetes (valdkondlikes) küsimustes võiks Riigikogu juures olla mittekoosseisuline nõunike kogu. Paratamatult ei saa iga Riigikogu liige olla spetsialist igas Riigikogu tööga seotud spetsiifilises küsimuses. Seetõttu vajaksid nii Riigikogu liikmed eraldivõetuna kui ka laiemalt Riigikogu komisjonid ja täiskogu vähemalt mõnes küsimuses erapooletu(te) spetsialisti(de) nõu. Nõunike kogu koosneks oma ala professionaalidest, kes nõustaksid vastavalt vajadusele oma valdkonna küsimustes Riigikogu komisjoni või täiskogu või ka konkreetset nõu küsivat parlamendi liiget.

Nõunike kogu võiks olla mittekoosseisuline, kuid nõunike kogu liikme poole pöördumise korral oleks nõunikul kohustus Riigikogu liikmele, komisjonile või täiskogule nõu anda. Spetsialistidest nõunike kogu ja nende töö oleks apoliitiline ning ka nõunike valimisprotsessis tuleks välistada nõunike poliitiliste eelistuste hindamine. Seevastu fraktsioonide nõunikud võivad olla poliitilised, kuid neid valitakse ja rahastatakse erakondade vahenditest.

Huvipakkuvaks, kuid küsitavaks esinduskogu võimekuse suhtes tuleb pidada ühiskondlikus arutelus esile kerkinud ettepanekut, mille järgi tuleks selleks, et motiveerida oma ala professionaale Riigikogusse kandideerima, muuta Riigikogu kooskäimine perioodiliseks ja lubada enamikul liikmetest jätkata oma senist professionaalset tegevust. Analoogse mustri järgi töötas ENSV Ülemnõukogu. Riigikogusse on kahtlemata vaja saada rohkem oma konkreetse ala professionaale, et rikastada Riigikogu kollektiivset teadmiste ja kogemuste pagasit. Oma ala tipptegijateks saavad aga vaid need, kes on oma tegevusalale sügavalt pühendunud. Olles vaid näiteks viis päeva kuus Riigikogus tööl, jääks töö Riigikogus tõenäoliselt nende jaoks kas kõrvaltegevuseks või siis professionaalseks hobiks. Riigikogu peab olema professionaalsete poliitikute alaline tööpaik saadikute ülekaaluka fookusega

tööle Riigikogus. Vastasel korral Riigikogu kvaliteet kannatab. Samuti on väga raske kujutada paljude elukutsete esindajate puhul ette otseste või kaudsete huvide konfliktide puudumist nende professionaalse tegevuse ja Riigikogus tehtava töö vahel. Oma ala professionaalide motivatsiooni Riigikogusse kandideerida ja selle töös osaleda võiks suurendada Riigikogu hea maine. Selles peatükis esitatud ettepanekud Riigikogu töö kvaliteedi parandamiseks võiksid sellele kaasa aidata.

## 2.4 RIIGIKOGU LIIKMEKS SAAMINE JA LIIKMEKS OLEMINE

Kehtiv Põhiseadus ei piira Riigikogu saadikuks olemise aega. Samas, rahva esindajaks olemine, täpsemalt kandideerimine (passiivne valimisõigus), ei ole piiramatult inim- ega põhiõigus. Riigikogu liikmeks olekul on Põhiseadusega näiteks seatud vanuseline, kodakondsuseline ja mittekarakteristatuse piirang. Ka Vabariigi Presidendiks kandideerimiseks on sätestatud mitmed piirangud. Näiteks näeb kehtiv regulatsioon ette presidendiks oleku võimalust ainult kaks ametiaega järjest.

Kui eesmärk on eduka, värskena ja pidevalt kohaneva ning uueneva riigikorralduse loomine, siis peaks see printsiip olema rakendatav ka Riigikogule, täpsemalt Riigikogu liikmeks oleku ajale. Teisisõnu, tuleks vältida olukorda, kus Riigikogu liikmelisus saab mugandumise ja rahuliku äraolemise kohaks. Sel põhjusel võiks kaaluda Riigikogu liikmeks oleku järjestikulist aega piirata kahe koosseisuga, mille järel tuleb võtta vähemalt ühe valimisperioodi pikkune paus. Seejärel võib igaüks soovi korral uuesti kandideerida ja valituks saades Riigikogusse naasta.

Riigikogu pidev värskeneimine loob eelduse seadusandja ja rahva lähenemiseks ning poliitika laiapõhjalisemaks muutumiseks, samuti poliitika kildkonnastumise vältimiseks. Samas ei too selline piirang kaasa Riigikogu professionaalse kvaliteedi vähenemist, sest isikul on võimalik soovi ja valituks osutumise korral olla Riigikogu liige järjest kaheksa aastat ning ühe pausi järel taas kaheksa aastat.

Kandideerimispiirang suunaks Riigikogu liikmeks olnud isikuid vähemalt ühe valimisperioodi, s.o nelja aasta vältel tegelema kas poliitika- või ka avaliku sektori välise tööga või töötama mõnes teises avaliku

sektori institutsioonis. See võimaldaks näha riigijuhtimise ja toimimise probleeme teise nurga alt ning samas kanda uude tegevusvaldkonda teadmisi ja kogemusi, mis ammutatud esinduskogu töö käigus. Kokkuvõtlikult võimaldaks selline piirang tuua Riigikokku rohkem värskaid ja mitmekülgseid ideid ning initsiatiivi.

Riigikogu värskena hoidmise ning võimu ja rahva võõrandumise vähendamise üks (seejuures eelistatuim) meede võiks olla ka Riigikogu valimistel (kompensatsioonimandaadi osas) nn kinnise nimekirja asendamine avatud nimekirjaga analoogselt sellega, kuidas on lahendatud Euroopa Parlamendi valimised. Praegu on nn suletud nimekirjadest kujunenud erakondadele vahend oma inimeste premeerimiseks. Kuna isikute järjestus nimekirjades on erakonna enda valida, ei väljenda selline mandaatide andmine adekvaatselt rahva tahet ja võib olla küsitav demokraatia printsiibi järgimise seisukohalt.

2015. aastal tõi poliitik ja ajakirjanik Andres Ammas esile, et viimasel kolmel Riigikogu valimisel on kompensatsioonimandaadiga Riigikokku pääsenud umbes viiendik saadikutest: 2007 – 26, 2011 – 19, 2015 – 22 (arvestatud pole asendusliikmeid). Avatud nimekirja põhimõte oleks aga nende koosseisu tublisti muutnud: 2007. aastal oleks vahetunud 20, 2011 – 13 ja 2015 – 17 Riigikogu liiget.

Avatud nimekirjade alusel toimuvad parlamendi valimised mitmetes Euroopa riikides, sealhulgas lähiriikidest näiteks Soomes ja Lätis, aga ka Šveitsis ja Luksemburgis. Senisest veelgi olulisemaks muutub rahva tahte otsene järgimine ehk avatud nimekirjadele üleminek olukorras, kus Riigikogu liikmete arvu vähendatakse. Avatud nimekirjadega valimiste korral asendab liikmeks olemise ajalist piirangut eelduslikult rahva tahte parema realiseerumise kaudu toimuv Riigikogu liikmete sagedasem vahetumine.

Praegune Riigikogu liikme töö on küllaltki madala personaalse vastutusega. Isiklikku vastutust ja tööd aitaks hinnata reegel, et igale Riigikogus menetletavale eelnõule määratakse üks konkreetne Riigikogu liikmest vastutaja (raportöör), kelle hoole all on mingi eelnõu. See teave oleks avalik ja vastutaja oleks juhtiv kõneisik antud teemal. Seda oleks lihtne teha Riigikogu kodu- ja töökorra seadust muutes ning andes senisele seaduseelnõu juhtivkomisjoni esindajale praegusest suurema rolli. Nagu ka nimi ütleb,

on praeguse juhtivkomisjoni esindaja ülesanne esindada komisjoni seisukohti. Selles rollis on aga nõrgalt esindatud isikliku poliitilise liidri, vastutuse ja seotuse mõõde, mis Riigikogu liikme rolli seaduseelnõude menetlemisel suurendaks. Sellist tava kasutatakse laialt Euroopa Parlamendis. See praktika aitaks valijail paremini hinnata valitud saadiku sisulist tööd ning teisalt paneks avaliku surve saadikule oma töönäitajate osas.

Riigikogu liikmetele tuleb maksta väärilist palka ning kompenseerida vahetult tööga seotud kulutused (nt lähetused). Riigikogu liikmete kuluhüvitiste praegune süsteem on Riigikogu mainet kahjustav ja tekitab tarbetut töömahukat administreerimist, mistõttu tuleks see sellisel kujul kaotada.

Kehtiva valimissüsteemi korral peaksid valimisringkonnad ideaalis olema võrreldava suurusega. Praegu on need väga erinevad. Haldusreformiga kaasnevalt oleks asjakohane korrigeerida valimisringkondade suurust ja muuta need suuruselt maksimaalselt võrreldavaiks.

Ühitada tuleks ka Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimistsüklid. Praegused valimistsüklid on ajastatud selliselt, et üldistatult toimuvad iga kahe aasta tagant ühe või teise esinduskogu valimised (lisaks vahepeal Euroopa Parlamendi liikmete valimised). See tekitab olukorra, kus erakonnad ja esinduskogude liikmed tegelevad pidevalt ühtedeks või teisteks valimisteks ettevalmistamisega ning kaovad nii fookus kui ka julgus teha esinduskogu liikmena sisulist tööd ja võtta vastu otsuseid. Samuti võib täheldada kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste raames üleriigilise tähtsusega küsimuste arutamist ning teisalt Riigikogu valimiste raames kohalike küsimuste üle debattide pidamist. Selleks, et anda nii Riigikogu kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele pikemaajalist töörahu, ning arvestades, et Eesti kui väikeriigi puhul on mitmetel valimisdebattide küsimustel nii kohalik kui ka riiklik mõju, tuleks Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimistsüklid ühtlustada selliselt, et mõlema esinduskogu valimised toimuksid samal kalendriaastal. Riigikogu valimised toimuksid sellisel juhul vastavalt Põhiseaduse § 60 lg-le 3 märtsikuus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised sama aasta oktoobrikuus.



#### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Muuta Riigikogu valimised valimisteks avatud nimekirjade alusel ning viia läbi valimisringkondade suuruse võrdsustamine.
2. Piirata järjestikku Riigikogu liikmeks oleku aega kahe koosseisuga juhul, kui Riigikogu valimised jätkuvad nn suletud nimekirjade alusel.
3. Vähendada Riigikogu liikmete arvu ja määrata uueks liikmete arvuks 91. Selleks teha asjakohane muudatus Põhiseaduse § 60 lg 1 esimeses lauses.
4. Ühtlustada Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tsüklid selliselt, et mõlema esinduskogu valimised toimuksid samal kalendriaastal – Riigikogu valimised märtsikuus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised oktoobrikuus.
5. Vähendada Riigikogu komisjone ning täpsustada nende pädevust.
6. Välja töötada uus Riigikogu töökorra seadus ning kehtestada seadusest madalama aktiga uus kodukord.
7. Seada sisse Riigikogu liikmete tehnilise teenindamise (abide) ja professionaalsete apoliitiliste mittekoosseisuliste nõunike kogu süsteem.
8. Laiemalt kasutada parlamendi õigust teha valitsusele ülesandeks konkreetsete poliitikasuundade kujundamine ning eelnõude ettevalmistamine parlamendi määratud eesmärkide ja poliitikasuundade realiseerimiseks.
9. Luua laiemad võimalused poliitilisteks debattideks, sealhulgas regulaarseteks erakondade esimeeste avalikeks väitlusteks erinevate poliitikasuundade ja oluliste sündmuste teemadel.
10. Kasutada laiemalt parlamentaarseid kuulamisi ja aruandlust parlamendi ees.
11. Määrata igale Riigikogus menetletavale eelnõule konkreetne Riigikogu liikmest vastutaja.
12. Kaotada Riigikogu liikmete kuluhüvitiste süsteem, tõstes vajadusel Riigikogu liikmete palka.

## ③ Õigusloome

*Kuuldes sõna probleem, istub eestlane laua taha ja hakkab seadust kirjutama.*

*Eesti uusaegne vanasõna*

### 3.1 ÕIGUSLOOME MAHU VÄHENDAMINE

Põhimeetod, kuidas esindusdemokraatia saab õigusriigis mõjutada ühiskonna arengut ja selles toimuvaid protsesse, on normiloomine — õigusaktide (seaduste ja määruste) vastuvõtmine.

Tänases Eestis on paraku selgelt täheldatavad ülereguleerimine ja normipaljusus. Seda nii Riigikogust lähtuvate üldaktide ehk seaduste kui ka täitevvõimust lähtuvate aktide — määruste, käskkirjade ja korralduste osas. Õigusnormide paljusus toob paratamatult kaasa tarbetu administratiivse koormuse, avaliku võimu toimimise aeglustumise ja jäikuse, piirab inimeste vabadust ja vastutust ning alahindab ühiskonna eneseregulatsiooni. Ülereguleeritus ja -administreerimine ning ülemäärane sõltuvus avalikust võimust pärsib üldjuhul ka kolmanda sektori vaba ja eesmärgipärast toimimist.

2018. aasta sügise seisuga oli Eestis kehtivate seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministrite määruste koguarv Riigi Teataja järgi ca 4100. Kõikide Riigi Teatajas avaldatud ja kehtivate kohalike omavalitsuste õigusaktide arv oli ca 15 200.

Seadustest on rahvahääletusel vastu võetud kolm seadust. Riigikogu vastuvõetud seadusi on 373.

Ülemnõukogu vastuvõetud seadustest kehtib senini neli seadust. Vabariigi Valitsuse korraldusi on ca 2900. Vabariigi Valitsuse, ministrite, Eesti Panga jt määrusi on ca 600. Õigusaktide hulgas on muu hulgas seadus, mille üks lause on ligi 100 sõna, ja kavandatud on ka eelnõu, mille tekst on olnud kolmel, kuid seletuskiri 30 lehel.

Viimastel aastatel on retooriliselt pööratud märkimisväärselt palju tähelepanu ülemäärase, sageli asendustegevusliku õigusloome piiramisele. Selles küsimuses on reljeefselt sõna võtnud õiguskantsler<sup>6</sup> ja justiitsminister. Viimane on moodustanud õigusloome nõukoja, peetud on esinduslikke konverentse poliitikute ja õigusloomega tegelevate spetsialistide osavõtul. Vaatamata ponnistustele ei ole pilt õigusloome massi suhtes märgatavalt paremaks muutunud. Pärast Eesti uue õiguskorra „valmis saamist“ 1. juulil 2002, kui jõustus võlaõigusseadus, ja ühinemist Euroopa Liiduga ei ole enam mõistuspärast põhjendust massilise õigusloome jätkumisele.

Kõik justkui nõustuvad probleemi olemasoluga, kuid praktilisi muudatusi ei ole näha. Eesti Koostöö Kogu materjalide põhjal nägid 2014. aastal riigi õigusloome plaanid ette 3,5 eelnõu ettevalmistamise ühes nädalas, kusjuures siinkohal ei ole arvesse võetud kohalike omavalitsuste õigusakte. Äriseadus-tikku on tema jõustumisest saadik muudetud 105 korral, mis tähendab, et ettevõtluskeskkonna (eba)stabiilsuse kallal toimetatakse üha ägeneva tempoga.

Tõele ei vasta müüt, et Eesti meeletu õigusloome on domineerivalt seotud Euroopa Liiduga — Justiitsministeeriumi statistika kohaselt oli aastal 2017 vaid ca 25% Eesti õigusloomest tingitud Euroopa Liidust. Kuid ka Euroopa Liidu regulatsioon saab üle võtta ratsionaalselt, omi vajadusi ja olukorda arvestades ning mitte alati ja kõiges „saksa täpsusega“.

Seejuures on nii liikmesriikide kui ka Euroopa Liidu enda tasandil juba aastaid viidatud Euroopa Liidus levinud ülereguleerimise probleemile. 2016. aastal sõlmisid Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu

<sup>6</sup> Vaata näiteks õiguskantsleri ettekannet Riigikogule 18. septembril 2018 seoses õiguskantsleri 2017.–2018. aasta tegevuse ülevaatega.

ja Euroopa Komisjon institutsioonidevahelise kokkuleppe, milles märgiti, et õigusaktid peavad keskenduma valdkondadele, kus neil on kõige suurem lisandväärtus Euroopa kodanike jaoks, õigusaktid peavad olema liidu ühiste poliitikaeesmärkide saavutamiseks võimalikult tõhusad, lihtsad ja selged. Ühtlasi peavad nad vältima ülereguleerimist ning kodanikele, haldusasutustele ja ettevõtjatele tulevavat halduskoormust. Liidu õigusaktid tuleb koostada viisil, mis võimaldaks neid hõlpsalt üle võtta ja praktikas kohaldada, ning tuleb tugevdada liidu majanduse konkurentsivõimet ja kestlikkust. Samadest põhimõtetest peaks Euroopa Liidu liikmesriigina oma õigusloomes lähtuma ka Eesti.

Väljatöötamiskavatsus peaks kujunema sisuliseks poliitikadokumendiks ja seeläbi oluliseks meetmeks õigusloome ohjeldamisel. Väljatöötamiskavatsuses kirjeldatakse ülevaatlilikult lahendatavat probleemi, seatavaid eesmärgi, probleemi lahendamise võimalusi ja mõju. Seejuures peaks erilise tähelepanu all olema probleemi lahendamise võimaluste analüüs, et teha kindlaks, kas probleemi on võimalik lahendada muudmoodi kui uue normiga. Erinevalt praeguseks ajaks kujunenud olukorrast peaks väljatöötamiskavatsuse koostamine olema reegel. Selleks, et Riigikogu saaks tegelikult muutuda poliitika-suundade läbiarutamise keskuseks, peaks seaduste väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustuslik finaali olema asjakohane sisuline arutelu Riigikogus.

Massiline ja sageli põhjendamatu õigusloome on praeguse riikluse üks olulisi probleeme, mis koormab ühiskonda nii vaimselt kui ka materiaalselt. Üldiselt peaksid regulatsioonid kehtestama reegleid üksikisikute, ettevõtete ja keskkonna kaitsmiseks ja toetamiseks, turgude stabiliseerimiseks ja turutõrgetele reageerimiseks, et toetada majanduskasvu. Samas võivad regulatsioonid, juhul kui neid on põhjendamatuult palju, kui nad on ebakvaliteetsed või halvasti rakendatud, panna ettevõtetele, kolmandale ja ka avalikule sektorile olulisi kulusid, aeglustada tsiviilikäivet ning takistada konkurentsi ja arengut. Seetõttu tuleks massilise õigusloome ohjeldamist pidada riigireformi üheks keskseks eesmärgiks.

Kuivõrd seni pole õigusloome ohjeldamisel edu saavutatud, on riigireformi käigus vaja selle küsimuse lahendamiseks tegutseda radikaalsemalt. Nii tuleks loobuda detailide reguleerimisest seaduste abil,

määrates seadustes ainult kõige olulisemad eesmärgid, põhimõtted ja protseduurid. Mitmekordselt ja süsteemselt tuleks vähendada alama astme (ametkondlikke) regulatsioone. Seoses eelöelduga peaks järgmise kaheksa aasta jooksul õigusloomega tegelevate ametnike arvu vähendada ca 50%.

Kasutusele tuleks võtta põhimõte, et iga uue koormava normi loomisel tuleks leida võimalus vähemalt kahe samaväärse normi tühistamiseks. Sarnast põhimõtet on juba rakendatud näiteks Suurbritannias (kus aja jooksul on liigutud „üks sisse, üks välja“ reeglilt kõigepealt reeglile „üks sisse, kaks välja“ ja alates 2016. aastast „üks sisse, kolm välja“<sup>7</sup>). Analoogset mudelit on kasutatud ka Kanadas, Austraalias, Ameerika Ühendriikides.

Riigikontrolörile on seadusega antud kohustus kontrollida riigi vahendite kasutamise seaduslikkust ja otstarbekust. Massilise õigusloome korral ilmneb riigi ja ühiskonna ressurside ebaotstarbekas kasutamine kahel erineval moel. Esiteks on tegemist ebamõistlike kulutustega õigusloome enda finantseerimiseks. Need kulutused on lihtsalt mõõdetavad, kuid see kulu on probleemi väiksem osa.

Suurem probleem on massilise õigusloomega kaasnev materiaalne ja vaimne koorem. Mida rohkem norme ja regulatsioone, seda enam vajab ühiskond inimesi, kes jälgivad nendest kinnipidamist. Samas suureneb õigusnormide adressaatide (inimeste, nende ühenduste ja ettevõtete) kohustus norme tundma õppida ja järgida ning anda aru, see kõik suurendab mittetootlikku aja- ja energiakulu. Samuti kaasneb sellise tegevusega suur materiaalne kulu.

Mahukas, detailne regulatsioon ei lahenda probleemi, vaid saab ise probleemiks. Regulatsiooni mõistmine, kohaldamine ja järelevalve piirab oluliselt inimeste vabadust ning seab ülemäärase ja tarbetu administratiivse koormuse nii riigile kui ka regulatsiooni adressaatidele. Seda kulu ja koormat on keerulisem mõõta. Ometi on just selle kulu ja koormuse mõõtmine ja vähendamine üks oluline võti ühiskondliku kokkuhoiu saavutamiseks riigireformi kaudu.

<sup>7</sup> Reegli kohaldamisele nähti ette erandid seoses Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega ja rahvusvaheliste kohustustega.



Eesmärk peab olema see, et valitsemine, asjaajamine ja seadusandlus muutuksid selgemaks, lihtsamaks, avatumaks ning vähem vahendite- ja ajakulukaks. Ühiskonda säästaks oluliselt õiguskeele lihtsus ja selgus. Normilooja peab olema suuteline kirjutama keerulistest asjadest lihtsalt ja selgelt ning vältima lihtsatest asjadest keeruliselt kirjutamist. Selles kontekstis tuleb toetavalt märkida Justiitministeeriumi väljatöötatud ja kooskõlastamisele saadetud eelnõu „Õiguspoliitika põhialused aastani 2030“.

Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu võimuses on muuta õigusloome äraspidist praktikat. Riigikontrolör peaks leidma võimalusi, et selle eesmärgi saavutamisele jõulisemalt kaasa aidata. Tähtsad on suhtumine ja fookus. Lõppkokkuvõttes on probleemi lahendus valitsemise mõtestatuses ja kultuuris.

### 3.2 KARISTATUD ÜHISKONNA PAINE

Keeldude ja karistamiste kaudu juhtimise erakordne näide on ülekriminaliseerimine. Üldpõhimõttest tulenevalt on karistusõigus *ultima ratio* (viimane abinõu), mille poole pöördumine on vajalik juhul, kui muud meetodid pole andnud tulemust või on need olnud ilmselgelt ebapiisavad.

Mõned aastad tagasi oli töøjõulistest 15–74-aastastest Eesti elanikest 55,6% kantud karistusregistrisse erinevate väär- ja kuritegude toimepanemise eest (hõlmab ka kustunud karistusi). Seega, isikud, kellel on kehtiv karistus või kes on olnud karistatud mõne süüteo eest, moodustavad üle poole elanikkonnast. Kui enamik rahvast on karistatud, siis ei maksa loota, et *ultima ratio* põhimõtte ühiskonnas iseenesest toimib ja ühiskond iga süüteo toimepanemise hukka mõistab. Massiline ja kohati kergekäeline karistamine toob lisaks karistatusele ja stigmatiseerimisele kaasa paljude tavapäraste tsiviilõiguste piiramise (näiteks mitmesuguste tegevuslubade saamine jmt).

Eeltoodud kontekstis väärib kaalumist mitmetes Euroopa riikides, näiteks Saksamaal, Norras, Itaalias, Hollandis, Põhja-Iirimaa, Iirimaa ja mujal väärtegade karistuspoliitikas kasutusel oleva nn punkti-

süsteemi sisseviimine. Selle poliitikasuuna keskmes on süsteem, mille kohaselt ei pruugi igale piserikkumisele järgneda karistus, vaid nn käitumusliku miinuspunkti saamine. Teatud aja jooksul punktid kas kustuvad või järgneb teatud hulga miinuspunktide summeerumisel isikule (suurem) karistus.

### 3.3 ÕIGUSE MÕISTE ÜMBERMÕTESTAMINE

Õigusriikluse (*Rule of Law*) sisustamine esmajoones Saksa õigusest pärineva seadusriiklusena (*Rechtstaat*) on Eestis toonud kaasa õiguse ja seaduse mõistete käsitlemise sünonüümidena. Väljendile „seaduse alusel“ antakse sageli tähendus, et see peab olema formaalselt seadusandja kehtestatud regulatsioon, samas kui silmas peetakse „õiguse alusel“ regulatsiooni ja sellest ehk piisanuks.

Seadus on õiguse üks, küll ülim vorm, kuid ta pole kaugeltki ainus ühiselu reguleerimise vorm. Seadus ehk parlamendi vastuvõetud õigusakt peaks reguleerima ainult kõige üldisemat, valdkonna poliitikat, määrates kindlaks selle põhieesmärgid, -vormid ja -viisid. Ta täidab oma eesmärgi parimal viisil siis, kui on piisavalt kõrge üldistusastmega ja ei vaja pidevat uuendamist hetkeolukorrast tulenevalt ega üksikjuhtumi põhiseelt. Selliselt oleks seadus stabiilne ja kauakestev.

Kuigi õigusteoreetiliselt peaksid üldaktid sisaldama (peamiselt) üldnorme, on praeguseks kujunenud olukord, kus seadused sisaldavad hulganisti üksikolukordi reguleerivaid (üksik)norme. Selline olukord on teinud keeruliseks seaduses reguleeritust üksikjuhtumitel põhjendatud erandite tegemise. Samuti on liigsete üksiknormide sisaldumine seaduses tekitanud suletud ringi, mis nõuab, et kui ühed üksikjuhtumid on juba seaduse tasandil reguleeritud, tehtaks seda ka järgmiste ja ülejäärmiste olukordade puhul. Ja kui ilmneb, et mingi erandlik üksikjuhtum on jäänud seaduses kajastamata, siis tuleb jälle hakata seadust muutma. See on ebamõistlikult aeglane, kallis ja ebaefektiivne toimimisviis. Sellise praktika tõrjumises on Riigikogul oluline roll.

Seaduse tõlgendamine, selle kohaldamine konkreetsetele oludele ning detailide reguleerimine peaks jääma seadusest alamalseisvatele aktidele (määrused, käskkirjad, korraldused), kohtupraktikale, väljakujunenud heale tavale ning ühiskondlikele kokkulepetele. Eelosundatu annaks suurema paindlikkuse ja toetumise ühiskonna tervemõistuslikule eneseregulatsioonile. Väärrib teadmist, et ka suure osa õiguste ja vabaduste piiramine ei nõua tingimata seaduse tasemel õigusakti, vaid see võib olla tehtud ka seadusest alamalseisva õigusakti kaudu eeldusel, et see on kooskõlas õigusriikluse põhimõttega, vajalik demokraatlikus ühiskonnas ega moonuta piiratava õiguse või vabaduse olemust. Ühiskonna väärtusarusaamad vajavad juurdumiseks aega, samas on nüüdisaegsed ühiskondlikud protsessid sedavõrd kiired, et neid ainult seadustega reguleerida ei ole võimalik.

### 3.4 LIHTNE JA SELGE ÕIGUSKEEL

Õigusregulatsioon täidab oma eesmärgi, kui ta on selge ja arusaadav oma adressaadile. Klassikaliste õigusharude (kriminaal-, tsiviil- ja haldusõigus jt) keel, mis on valdavalt määratud erialaspetsialistidele, vajab mõtteselgust ja mõistetäpsust. Õiguskeele seisundiga võib üldjoontes rahul olla, kuid aeg-ajalt soovitakse kiiresti ja kohati süsteemitult kasutusele võtta uusi õigusmõisteid.

Õiguskeele selgus ja arusaadavus on tõsine probleem õigusaktides (sealhulgas seadustes), mis koostatakse juriidikavälistes erialavaldkondades, nagu rahandus, keskkonnakaitse, sotsiaalvaldkond, tervishoid, inseneeria jmt. Need regulatsioonid on tihti koostanud inimesed, kellel puudub asjakohane väljaõpe, ja need on määratud inimestele, kes ei ole ega peagi olema õigusvaldkonna asjatundjad. Samas peavad nad neid tekste ja neis sisalduvaid reegleid ning ettekirjutusi mõistma. Siit ka vajadus ühtsete normiloomete standardite ja asjakohase koolituse järele.



## Ettepanekud

### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Piirata oluliselt normiloomet. Riigikogul teha Vabariigi Valitsusele ülesandeks töötada välja programm massilise õigusloome ohjeldamiseks.
2. Kehtestada õigusloomes põhimõte, mille kohaselt seatakse iga uue koormava õigusnormi kehtestamisel eesmärgiks vähemalt kahe vana samaväärse õigusnormi tühistamine.
3. Seaduse tasemel õigusaktidega reguleerida ainult kõige olulisem, üldisem ja püsivam, kasutada laiemalt kohtupraktikat, väljakujunenud head tava ja ühiskondlike kokkuleppeid.
4. Töötada välja üldkohustuslikud õigusaktide ja õiguskeele standardid, mis rõhutaksid muu hulgas regulatsiooni selguse ja lühiduse olulisust.
5. Riigikogul teha riigikontrolörile ülesandeks hakata iga aasta mõõtma ja avalikustama kulutusi, mida tehakse õigusloome finantseerimiseks, ning hindama massilise õigusloomega kaasnevaid kulusid ja koormust riigile ja ühiskonnale.
6. Vähendada õigusloomega tegelevate ametnike arvu järgmise kaheksa aasta jooksul ca 50%.



## 4 Rahva osalemine riigi juhtimises ja õigusloomes

Riigireform ei ole tulemuslik, kui sellega ei kaasne hoiakute muutumine ühiskonnas. Ühiskondlike hoiakute muutumist ei ole õige nimetada rahvareformiks. Rahva reformimised on ajaloos lõppenud üldiselt suurte läbikukkumistega. Mida aga riik saab ja võib teha, on luua eeldusi ja tingimusi rahva hoiakute kujunemiseks.

### 4.1 RIIGI LÄHENDAMINE RAHVALE

Riigireformi üks oluline eesmärk on rahva omanikutunde süvendamine oma riigi suhtes. Keskne tee selle teostamises on rahva senisest suurem kaasamine riigijuhtimisse ja põhimõtteliste otsuste tegemisse. Meie senises ühiskondlikus elus on rahva kaasamist tõlgendatud ahtalt ja osalusvõimalusi on pigem napilt.

Laiema kaasamisega oleks võimalik vähendada levinud suhtumist, et kusagil on abstraktne riik, kes ajab asju, milles rahval osalusvõimalust ei ole või on vähe. Rahvahääletus riigi tasandil on Eesti õiguses olemas, kuid selle praktiline rakendamine on seotud olulise piiranguga. Samuti aitaks olukorda parandada rahvaküsitluse sisseviimine Eesti õiguslikku ja poliitilisse tavaesse nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil.

Üks hea vahend rahva lähendamiseks võimule oleks anda rahvale õigus seada üles presidendi-kandidaate. Seda ettepanekut on lähemalt selgitatud Vabariigi Presidenti puudutavas alapeatükis. Ühtlasi tasub kaalumist rahvaalgatuse ja rahvahääletuse sisseviimine kohaliku omavalitsuse tasandil kohalikes küsimustes, mida on lähemalt analüüsitud kohaliku omavalitsuse peatükis.

Kui kaasata rahvast laiemalt riigi juhtimisse, kasvab eelduslikult rahva huvi riigi käekäigu ja tegemiste vastu. See omakorda nii tugevdab rahva kontrollifunktsiooni oma esindajate tegevuse üle kui ka suurendab nõudlust kvaliteetse riigijuhtimise järele. Erinevad teoreetikud on toonud esile, et rahva osalemisel riigijuhtimises on inimestele nii hariv, lõimiv kui ka otsuste suurema aktsepteerimise mõju. Suurema otsustusõiguse olemasolu muudab elanikud riigiga rohkem samastuvaks ja rahulolevaks ning seda isegi juhul, kui nad neile antud otsustamisvõimalusi ei kasuta. Teisest küljest saab seadusandja või otsuse tegija rahva kaasamisel laiapõhjalisemat informatsiooni ja kaalumispunkte, mis viib põhjendatumate otsuste tegemiseni, samuti suurendab rahva suurem osalus otsuste legitiimsust. Kokkuvõttes demokraatia tugevneb.

### 4.2 RAHVAKÜSITLUS

Mitmeid ühiskonda laialt puudutavaid, kuid samas vastuolulisi ja poliitiliselt tundlikke otsuseid aitaks ette valmistada ja lahendada nii üleriigiliste kui ka regionaalsete rahvaküsitluste läbiviimine. Rahvaküsitlus ei ole üldtunnustatult seadusandjale juriidiliselt siduv, kuid võib anda poliitilise mandaadi teatud valikute tegemiseks. Lisaks aitaks see oluliselt kaasa laiapinnalisemale riigivalitsemisele ning rahva ja riigi lähendamisele. Rahvaküsitlus annaks suuna, et mitte öelda juhise poliitiliste otsuste ettevalmistamiseks ja tegemiseks.

### 4.3 RAHVAHÄÄLETUS (REFERENDUM)

Rahvahääletusega tehakse õiguslikult siduv otsus olulisemates ning poliitiliselt kaalukates ja vastuolulistes küsimustes. Rahvahääletusi on Eestis korraldatud kahetsusväärset vähe — ainult kolmel korral. See ei ole soodustanud võimu ja rahva lähedust. Olukord loob soodsa pinnase arusaamisele, et esindusdemokraatial põhinev võim siiski ei usalda rahvast piisavalt ning ei võimalda kõrgeimal riigivõimu kandjal oma rolli kohasel viisil täita.

Peamine takistus rahvahääletuste laialdasemal kasutamisel on Põhiseaduse § 105 lg 4, mille kohaselt „Kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthäälte enamust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised“. On mõistetav, et Riigikogu ei ole tavajuhul huvitatud iseenda laialisaatmist sisaldava riski võtmisest ja sestap väldib rahvahääletust. Akadeemilised arutlused teemal, et § 105 lg 4 ei loo Riigikogu laiali saatmise riski „muu riigielu tähtsa küsimuse“ rahvahääletusele panemisel, ei ole õigusliku ja poliitilise tava jaoks veenvad. Seetõttu tuleks rahvahääletuste sagedasema korraldamise soodustamiseks tühistada Põhiseaduse § 105 lg 4.

#### 4.4 DIGILAHENDUSED RAHVA KAASAMISEL

Senisest laiaulatuslikumalt võiks rahvast kaasata ka õigusloomeprotsessis ja seda juba väljatöötamiskavatsuse etapis. Tänapäevased digilahendused võimaldavad muuta nii huvigruppide kui ka laiemalt rahva kaasamise seaduseelnõude, aga ka määruste või poliitikasuundade väljatöötamisse senisest hõlpsamaks. Nüüdisaegseid tehnoloogiaid tuleks sellel eesmärgil laialdasemalt arendada ja kasutusse võtta.



RIIGIREFORMI PÕHIKOMPONENDID I  
4. RAHVA OSALEMINE RIIGI JUHTIMISES JA ÕIGUSLOOMES

## Ettepanekud

#### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Kõrvaldada Põhiseaduse § 105 lg-s 4 sisalduv piirang.
2. Sätestada Põhiseaduses (või seaduses, juhul kui Põhiseadust ei muudeta) rahvaküsitlus riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil.

## ⑤ Vabariigi President

### 5.1 AMETIAEG

Põhiseaduse § 77 kohaselt on Vabariigi President Eesti riigipea. Riigipea roll parlamentaarses riigis on olla olulise iseseisva poliitilise võimuta vahelüli ja tasakaalustav jõud teiste võimuharude vahel, samuti täita mitmeid riigiõiguslikult olulisi protseduurilisi ja esindusülesandeid. Vabariigi Presidendi mõju tugi-neb suurel määral tema isikuomadustele, elutarkusele ja autoriteedile. Riigipea on riigi ja ühiskonnaelu seisukohalt tähtsate sõnumite looja ja edastaja. Lisaks tasakaalustavale rollile peaksid Vabariigi Presidendi iseloomustama siseriiklik ühendamisvõimekus ning rahvusvaheline aktiivsus.

Põhiseaduse § 80 lg-s 1 on sätestatud, et Vabariigi Presidendi ametiaeg on viis aastat ning et kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku. Põhiseadus ei keela otsesõnu kolme või isegi nelja ametisolekut, kui kahe esimese ametisoleku vahel on viieaastane paus.

Vabariigi President peab olema meie Põhiseaduse ideestiku kohaselt täitev- ja seadusandliku võimu tasakaalustaja. Seetõttu on väga oluline, et oleks tagatud Vabariigi Presidendi sõltumatus mõlemast võimuharust. Presidendi sõltumatust ja tasakaalustajavõimekust suurendaks oluliselt ametiaja ühekordsus. Samuti võtaks ametiaja ühekordsus presidendilt (sisemise) kiusatuse vältida selliste sammude astumist või tegevusi, mis võiksid järgmistel valimistel vähendada tema tagasivalimise võimalust.

See reegel tagaks ka ametikoha täitjate vaheldumise ning väldiks paigalseisu. Neil kaalutlustel oleks otstarbekas Vabariigi Presidendi ametisolekuks määrata (järjestikuselt) ühekordne seitsmeaastane tähtaeg.

### 5.2 VALIMISKORD

Eesti riigipea valimiskord on põhiseadustele ebatüüpiliselt detailselt nähtud ette Põhiseaduse §-s 79. Täpsem regulatsioon on antud Vabariigi Presidendi valimise seaduses. Vabariigi Presidendi põhiseaduslikule staatusele vastavalt valib riigipea parlament ehk Riigikogu. Juhul, kui valimine Riigikogus ei peaks õnnestuma, siis valib presidendi valimiskogu. Omariikluse algusaegade taustsüsteemi peegeldav kord töötas rahuldavalt kuni viimaste valimiseni. Pärast viimaseid Vabariigi Presidendi valimisi olid pea kõik poliitilised jõud ühel meelel, et senine kord vajab ümbertegemist.

Senine valimiskord, kus Vabariigi Presidendi valimiseks on ette nähtud kaks erinevat kogu (nii seadusandlik kogu kui ka valimiskogu), ei ole Euroopas tüüpiline, pigem ainulaadne. Samas järgib selline kord parlamentarismi ideed, sidudes otsustusprotsessiga vähemalt teataval määral ka kohalikke rahvaesindajaid. Kuigi Põhiseaduse kohaselt peab Vabariigi Presidendi valimine algama Riigikogus, ei saa parlamentarismi põhimõttega vastuolus olevaks pidada ka ideed viia valimised algusest lõpuni valimiskogu pädevusse. Valimised valimiskogus, mis koosneb nii parlamendi liikmetest kui ka kohalikest esindajatest, võib olla väärikas kompromiss Vabariigi Presidendi otsevalimistele.

Põhiseadust muutes oleks iseenesest võimalik sisse viia ka Vabariigi Presidendi otsevalimiste kord. Sellist lahendust tuleb siiski pidada ebasoovitavaks, kuna otsevalimistel rahvalt saadava mandaadi tugevus oleks tõsisel konfliktis Vabariigi Presidendi põhiseaduslike ülesannete ja kohustustega. Presidendi ülesannete ja kohustuste tugevdamine kehtiva Põhiseaduse puhul tähendaks liigset eemaldumist parlamentarismist ning eeldaks suure osa Põhiseaduse ümberkirjutamist. Olukord, kus ühesuguse rahvalt saadud mandaadiga oleksid nii riigi tähtsaim seadusandlik kogu, s.o Riigikogu, kui ka vähese otsustusõigusega, peamiselt esindusülesandeid täitev Vabariigi President, oleks põhimõtteliselt uus riigiõiguslik olukord ja vajaks väga sügavat läbimõttlemist.

Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmisel võiks kaaluda üleminekut üksnes valimiskogupõhisele valimisprotsessile. Valimiskogukeskne lahendus eeldab Põhiseaduse § 79 muutmist.

Eraldi valimiskogu valib presidenti ka näiteks Saksamaal, kus valimiskogu koosneb nii parlamendi saadikutest kui ka liidumaade esindajatest, ja Itaalias, kus valimiskogu koosneb samuti parlamendi mõlema koja liikmetest ja kõikide regioonide saadikutest.

Valimiskogukeskse lahenduse puhul tuleks rakendada järgmisi põhimõtteid.

- 1) Vabariigi Presidendi valimine antakse algusest lõpuni valimiskogu pädevusse.
- 2) Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohaliku omavalitsuse esindajatest.
- 3) Vabariigi Presidendi valimine valimiskogus suurendab oluliselt tema sõltumatust ja tasakaalustaja-võimekust ning ta võiks muutuda märksa objektiivsemaks põhiseaduslikkuse kontrollijaks Riigikogu tegevuse ja selle tegevuse tulemuste suhtes.
- 4) Uus valimissüsteem peaks järgima Põhiseaduse praegust parlamendis valimise põhimõtet. Seepärast peaks valimiskogu koosnema 101 Riigikogu liikmest ja 100 kohalike omavalitsuste esindajast ehk kokku 201 liikmest. See tähendab, et valimiskogus oleks sümboolne enamus juba rahva valitud parlamendil. Kui riigireformi käigus vähendatakse Riigikogu liikmete arvu, tuleb ka valimiskogu liikmete arvu vähendada selliselt, et Riigikogu liikmetele oleks valimiskogus tagatud nominaalne enamus.
- 5) Vabariigi President peab olema „kogu rahva president“. Seetõttu ei saa pidada õigustatuks suurlinnadele ja teistele suurematele omavalitsustele drastiliselt suurema hulga valijameeste arvu andmist. Lähtudes 100 kohalike omavalitsuste valijamehest, tuleks esmalt anda igale kohalikule

omavalitsusele üks valijamehe koht ning seejärel ülejäänud kohad ära jagada suuremate omavalitsuste vahel. Seegi oleks kompromislik lahendus, kus omavalitsuste suurust võetakse küll teatavas ulatuses arvesse, kuid mitte domineerivalt.

- 6) Muuta valimiste ajaskaala realistlikuks ja tõsiseltvõetavaks. Kandidaatide ülesseadmine ning registreerimine peaks algama näiteks 90 päeva enne ja lõppema 30 päeva enne valimispäeva.
- 7) Kandidaate saab üles seada ainult üks kord. Riigikogu liikmed ja kohalike omavalitsuste valijamehed seavad kandidaate üles üldises korras. Lisaks saavad kandidaate üles seada ka hääleõiguslikud kodanikud, kui nad on ülesseatava kandidaadi toetuseks kogunud näiteks 20 000 allkirja.
- 8) Kohalike omavalitsuste valijamehed peaksid olema valitud hiljemalt neli kuud enne valimispäeva.
- 9) Riigikogul ja üldsusel peab olema ülesseatud kandidaatide ärakuulamise võimalus. Seda tehakse Riigikogu avalikul istungil vähemalt neli nädalat enne valimispäeva. Kandidaatide ärakuulamine on avalik.
- 10) Valimiskogus toimub valimiste päeval kandidaatide teistkordne ärakuulamine. Kandidaatide ärakuulamine on avalik.
- 11) Valimismenetluses valimiskogus kasutatakse „kitseneva koridori“ põhimõtet. Selle kohaselt toimuks esimeses valimisvoorus valimine (hääletamine) kõigi ülesseatud kandidaatide suhtes. Esimesest voorust pääseks teise vooru neli esimeses voorus enim hääli saanud kandidaati, kui keegi kandidaatidest ei saavuta valituks osutumiseks vajalikku häälteenamust, s.t valimiskogu koosseisu häälteenamust. Teisest voorust kolmandasse saab kolm enim hääli saanud kandidaati, kui keegi kandidaatidest ei saavuta valituks osutumiseks vajalikku häälteenamust, s.t valimiskogu

koosseisu häälteenamust. Kolmandast voorust neljandasse vooru saab kaks enim hääli saanud kandidaati, kui keegi kandidaatidest ei saavuta valituks osutumiseks vajalikku häälteenamust, s.t valimiskogu koosseisu häälteenamust.

- 12) Valimiskogu neljas valimisvoor on „kiire lõppmäng“. Selliseks lahenduseks tuleks muuta senist häätelugemise meetodit ehk „valimistest osavõtnute poolthäälte enamuse“ põhimõtet. See tuleks asendada lihtsa poolthäälte enamuse põhimõttega ehk valimistest osavõtnuks saab lugeda ainult valijat, kes on väljendanud oma seisukohta kas poolt- või vastuhäälega.

### 5.3 AMETIHÜVED

Lisaks teistele käesolevas peatükis käsitletud küsimustele seoses Vabariigi Presidendiga tuleks kriitilise pilguga vaadata üle Vabariigi Presidendi ametihüvede seadus, tõmmates koomale nii presidendi kui ka tema abikaasa ametihüvesid ja muutes neid kohasemaks parlamentaarsele riigile. Presidendi ametihüved võiksid olla ühtlustatud peaministri ametihüvedega. Samuti oleks asjakohane ühendada Vabariigi Presidendi valimise seadus ja Vabariigi Presidendi ametihüvede seadus üheks seaduseks.



#### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Korrigeerida Vabariigi Presidendi valimise korda eeltoodud valimiskogukeskse lahenduse kohaselt, sealhulgas anda hääleõiguslikele kodanikele õigus seada 20 000 toetusallkirja kogumisel üles Vabariigi Presidendi kandidaat.
2. Seada Vabariigi Presidendi ametisolekule järjestikuselt ühekordne seitsmeaastane tähtaeg.
3. Üle vaadata ja ühtlustada riigipea ametihüved teiste riigijuhtide ametihüvedega.
4. Ühendada Vabariigi Presidendi valimise seadus ja Vabariigi Presidendi ametihüvede seadus üheks seaduseks.

## ⑥ Vabariigi Valitsus ja peaminister

### 6.1 TÄITEVVÕIM

Kuigi Põhiseadus näeb Eestis ette parlamentaarse riigikorra, on tegelikkuses riigi poliitika kujundamise ja valitsemise raskuskese nihkunud täitevvõimu kätte. Sellist tendentsi võib täheldada paljudes demokraatlikes riikides.<sup>8</sup> Paraku ei tähenda eelöeldu, et võiksime sarnaselt jätkates nõrgestada oma riikluse ühte aluspõhimõtet ehk parlamentaarset riigikorraldust.

Täitevvõimu tõhususe ja moderniseerimisvajaduse hindamise eeldus on tervikliku ülevaate koostamine kogu täitevvõimu sektori, selle võrgustiku (asutuste) ja tema funktsioonide, sealhulgas seal töötavate inimeste arvu ja tehtavate kulutuste kohta.

Hinnanguliselt on Eesti täitevvõimu organisatsioon ülemehitatud. Eriti märkimisväärne on see avaliku võimu madalama ringi asutustes: ametites, inspeksioonides, sihtasutustes jmt.<sup>9</sup> Haldustegevuses domineerib protseduuriline haldus, mis toodab hulgaliselt regulatsioone, käske ja keelde ning vajaduse nende loojate ja järelevaatajate järele.

Täitevvõimu üks suuremaid probleeme on nn silotornistumine ehk kapseldumine kord juba välja kujunenud ministeeriumite ja nende allasutuste pädevus- ja tegevusvaldkondadesse. Kapseldumine ei võimalda täitevvõimul tegutseda ühtse üksusena, kujundada ja teostada ühtset, strateegia prioriteetides määratud poliitikat ning toob kaasa nii vaimsete kui ka materiaalsete ressursside raiskamise. Kokkuvõttes pole see riigi mitte strateegiline, vaid pigem *ad hoc* ja eelarve põhimõttel juhtimine.

<sup>8</sup> Värske pildi Eesti Vabariigi valitsuse haldustegevusest kõrvaltuna teiste Euroopa Liidu riikidega annab Euroopa Komisjoni väljaanne „A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28“, Brüssel 2017.

<sup>9</sup> Vaata statistika kohta täpsemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 1.

Eestis on praegu 47 kehtivat valdkondlikku arengukava, enamik neist lõpeb aastal 2020. Eesti seni kasutatud arengukavanduses on paljastunud riigi juhtimise korraldus, mis ei vasta tegelikele vajadustele. Tegelikuses on pea kõik riigi ees seisvad ülesanded tervishoiust hariduseni, laiapõhjalisest riigikaitsest majandusdiplomaatia või tööstuspoliitika valdkondadeüleled ehk interdistsiplinaarsed ja vajaksid ühtset, kõikehõlmavat ning pikemaajalist strateegiat. Ehkki praegu käib just ühtse pikaajalise sihiseade eesmärgil uue „Strateegia 2035“ koostamine, on endiselt Vabariigi Valitsuse seadusest jätuvast praktikast tulenevalt riik jaotatud n-ö silotornideks – ministeeriumiteks ja nende allasutusteks. Valitsusasutuste tegutsemisvabadus ja -ulatus on piiratud või pigem piirdunud oma ametkonna ning selle arengustrateegiatega ja prioriteetidega. Ministeeriumite tegevuses domineerivad sageli asutuse huvid riigi huvide üle. Ühtse strateegilise juhtimise tase jätab kõvasti soovida.

### 6.2 PEAMINISTER KUI PEASTRATEEG

Kehtiva Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt on peaministri pädevuste loetelu kitsas ja nõrk. Suures ulatuses on peaministri seaduses sätestatud pädevus seotud Vabariigi Valitsuse töö korraldamise ja juhtimisega. Iseseisev, institutsionaalne riigiõiguslik pädevus on minimaalne. Riigi strateegia kujundamiseks pole peaministril ressursi, volitusi ega institutsionaalset alust ja võimekust.

Peaminister peaks saama iseseisva pädevuse ning olema Eesti Vabariigi riikliku arengu strateegiline juht (peastrateeg). Lisaks on oluline peaministri ja ministrite alluvussuhte määratlemine, eriti eriolukordades ning riigikaitset, mis vajab adekvaatset riigiõiguslikku regulatsiooni. See suurendaks valitsuse tegutsemisvõimet.

Alljärgnevalt pakutavad muudatusettepanekud on osaliselt sellised, mis viiksid õigusliku regulatsiooni vastavusse tegelikult kujunenud olukorraga või vajadustega. Ükski neist muudatustest ei ole selline, mis rikuks parlamentarismi põhimõtet või vähendaks Riigikogu võimekust ja võimalust kujuneda Eesti poliitika tegelikuks tõmbekeskuseks.

Eesti on edukas, kui riiki juhitakse strateegiliselt õigesti. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleks Riigikantselei praeguse strateegiabüroo, Riigikogu Arenguseire Keskuse ning Eesti Panga asjakohaste struktuuriüksuste ja spetsialistide baasil ning vajadusel teisi oma ala eksperte kaasates luua peaministri otsealluvusse Eesti Vabariigi Strateegiakeskus. Seega ei oleks tegemist täiendava asutuse, vaid olemasolevate asutuste ja üksuste pinnalt loodava organiga. See töötaks välja Eestile põhimõttelise tähtsusega (pikaajalisi) strateegiaid, vähendades ühtlasi praegu lugematul hulgal erinevate institutsioonide ja asutuste koostatavaid arengukavasid ja strateegiadokumente. Enesestmõistetavalt ei ole Strateegiakeskus parlamentaarsest riigikorraldusest väljaspool seisev üksus. Riigi strateegia saab eluõiguse alles pärast seda, kui Vabariigi Valitsus ja Riigikogu on selle kinnitanud.

Eesti avaliku sektori esindajad on viidanud, et üks suurimaid probleeme riigijuhtimises on konkreetsete prioriteetide ja pikemaajalisema plaani puudumine. Probleem on eesmärkide laialivalgusus, sõltuvus konkreetse ministri isikust ja muutumine koos uue valitsuse võimuletulekuga. Senine planeerimismudel on püsinud viimased 10–15 aastat põhimõtteliselt muutumatuna. Niinimetatud 3+1 aasta planeerimine hoiab täitevvõimu sisuliselt aastases mõtlemis- ja planeerimistsükklis. Strateegiakeskuse väljatöötatavad strateegiad annaksid võimaluse panna paika Eesti konkreetsed pikemaajalisemad, mitmeid valdkondi hõlmavad eesmärgid ja saavutada soovitud tulemused, mille muutmine või muutumine ei oleks seotud nelja-aastase valimistsükliga, vaid oleks analüüsi- ja teadmuspõhine.

Strateegiakeskuse võimalikke ülesandeid ei ole võimalik käesoleva kontseptsiooni raamides ammendavalt mudeldada. Lisaks riikluse arengule peaksid Strateegiakeskuse tegevuse esemeks kindlasti olema Eesti majandusarengu pika- ja lühiaegsed prioriteedid. Üksiknäidete korras võiks nimetada IT-põhiste riiklike teenuste terviklikku arendusprogrammi, sõltumatu analüüsi ettevalmistamist Eestis leiduvate maavarade kohta eesmärgiga töötada välja pikaajaline strateegia, kuidas maavarasid Eesti hüvanguks rakendada, riigi taristu arendamise strateegiat, pikaajalist taastuvenergia strateegiat, kvalifitseeritud tööjõu tagamise strateegiat jmt.

### 6.3 JUHTIMISKVALITEEDI TAGAMINE JA AVALIKU JUHTIMISE MODERNISEERIMINE

Strateegilise juhtimise puudulikkus seondub avaliku sektori tippjuhtimise kvaliteediga. Ametkondade jõulised juhid saavad varem või hiljem rohkem poliitilist tähelepanu ja ressursi. Neile usaldatakse reforme ja muudatusi, mis võivad olla poliitiliselt riskantsed ja kulukad, sest nad on üleriigilises vaates läbi arutamata. Sestap on lisaks peaministri ja Vabariigi Valitsuse poolse strateegilise juhtimise parandamisele tarvilik valdkonnajuhtide arendamine, juhtimiskvaliteedi parandamine ja pidev inimeste liikumine ühelt ametikohalt teisele avalikus sektoris, rahvusvahelistes organisatsioonides ning ka erasektoris.

OECD andmetel näitas Taani asjakohane uurimus avalikus sektoris, et ligi 80% kogu uuendusliikusest Taanis sündis koostöös avaliku sektori väliste partneritega ning et ligi 70% uuendustest olid kas otse kopeeritud või inspireeritud sektoriväliste inimeste tegevusest. Uuringu põhjal koostatud uuenduste levitamise juhised andis tõe valitsusaparaadi töö süsteemseks moderniseerimiseks.

Avaliku sektori juhtimiskvaliteedi parandamiseks tuleks riigijuhtimises laiemalt kasutada hea juhtimistava (*Good Corporate Governance*) põhimõtteid. Hea juhtimistava igapäevaelu osaks tegemist on vaja alustada juba ametkonna juhile seatavatest nõudmistest ja juhistest. Juhtimine peaks saama alguse ametkonna juhile antavast mandaadist, kus lepatakse kokku olulisemad ootused ametkonna juhile, samuti nõuded, eesmärgid ja mõõdikud, sealhulgas ajaliste vahe-eesmärkidenä. Nende eesmärkide täitmist on võimalik teatud ajavahemike järel hinnata.

Kõrgemate riigiametnike (kantslerid, ase-kantslerid ja peadirektorid) sõltumatuse ja mittepolitiseerumise tagamiseks võiks kaaluda lahendust, mille järgi viiksid kõrgemate riigiametnike ametikohtade täitmiseks valikukonkurssi läbi personalifirmad, mille riik on konkursi korras palganud. Personalifirmad ei koostaks mitte ainult lõppvooru jõudnud kandidaatide pingerida, vaid pakuksid välja konkreetselt

kolm paremat kandidaati. Riigil oleks seejärel kohustus kas soovitatud kandidaatide seast üks palgata või selgitada avalikult, miks ta jättis kandidaadid palkamata. Seejärel korduks sama protseduur personalifirma soovitatud järgmiste kandidaatide suhtes. See võiks tagada olukorra, kus kõrgemaid riigiameteid valitakse täitma inimesed, kellel on parimad teadmised ja oskused, mitte üksnes parimad ühiskondlikud sidemed või eelistatumad poliitilised vaated.

Keskastmejuhid ja ka vahetud juhid loovad oma igapäevaste juhtimisostkustega organisatsiooni tege-likku efektiivsust, mistõttu peaksid nad oma meeskonna silmis olema mitte üksnes ülesannete täitjad, vaid ka ressursside kasutuse otsuste tegijad, palgatasemete, preemiate ja tunnustuste määrajad. Seetõttu oleks põhjendatud kaaluda neile suurema eelarvega seotud vabaduse ja vastutuse andmist, sh õigus leida ja otsustada kokkuhoiukohti. Ühtlasi peaks juhtimisõhõimõtete muutmise kaasnema kõrgematele riigiametnikele vaba valiku- ja otsustusõiguse andmine oma töötajaskonna komplekteerimisel. Samas peaks sellise valikuvabadusega kaasnema nn vanaisa printsiibi rakendamine. See tähendab, et juhi tehtud valiku kinnitab tema otsene ülemus (nt asekanstleri tehtud valiku kinnitab kanstler).

Asjakohane on seada tähtajaline piirang kõrgemate riigiametnike teenistusele ühes ametkonnas, et vältida võimu koondumist kindlate inimeste kätte ning tagada sellistel ametikohtadel vajalik uuendus-meelsus, motivatsioon ja värsked ideed. Kaaluda võiks ühel ametikohal töötamise piiranguna valemil kaks korda viis aastat. Samal eesmärgil tuleks soodustada riigiametnike horisontaalset liikumist võimuharude ja ametkondade vahel, samuti avaliku ja erasektori vahel. Enesestmõistetavalt tuleks selline süsteem sisse seada viisil, mis tagab küll rotatsiooni, kuid ei vii seejuures ametnike ja ametkondade professionaalse kvaliteedi halvenemiseni, vaid vastupidi soodustaks arengut.

Juhtide kvaliteedi tagamiseks võiks täiendavalt kaaluda juhtide tegevuse hindamise õiguse andmist pädevale asutusele, et välistada ebaefektiivsete juhtide jätkamine oma ametikohal. Tippjuhtidele ametiperioodi ajalise piirangu seadmine soodustab ühtlasi personali muutumist keskastmejuhtide

tasandil. Seeläbi võiksid omakorda suurenda avaliku sektori välise inimeste võimalused ja soov teha karjääri avalikus sektoris.

Tulevikuühiskond on infoühiskond. See on ühiskond, mille majanduslik areng, poliitika ja kultuur ning ühiskonnaliikmete heaolu tugineb olulisel määral informatsiooni loomisele ja kasutamisele. Vaid digilahendused võimaldavad üleilmsest infohulgast meile olulise välja sõeluda ning sellele tuginevalt probleeme ära tunda ja neid lahendada. See kuulub riigi strateegiliste küsimuste valdkonda, millega killustatult tegelemine ei too soovitud tulemust. Euroopa Liidu KLEMS Database'i andmetel oli Ameerika Ühendriikides aastatel 1995–2004 produktiivsuse kasv Euroopa Liidu omast kaks korda kiirem. Seda eeskätt Euroopa Liidu teenindussektori kesise produktiivsuse ning IT-süsteemide vähesese kasutamise tõttu.

Eesti e-riiklus on heal järjel, kuid ka selles valdkonnas strateegiliselt juhitud areng on võtmetähtsusega, sest seisak tähendab kiiret mahajäämist. Infoühiskond on toonud kaasa ka seni tuntud demokraatia mudeli teisenemise. Ta annab võimalused inimeste laiemaks osaluseks ühiskondlikus elus, arutlemiseks ja otsustamiseks. Üks selle avaldus oleks „avatud valitsemise“ (*open governance*) põhimõtte laiem kasutamine ning igaühe juurdepääs avalikele dokumentidele. Riigi valitsemismudel peab seda arengut arvestama ja laialdasemalt kasutusele võtma nüüdisaegseid digilahendusi. Riikluse areng, sealhulgas e-riiklus ja e-demokraatia, peaksid kindlasti olema Eesti Vabariigi Strateegiakeskuse prioriteetsed teemad.

#### 6.4 MINISTEERIUMID

Riigireformi käigus vajaks korrigeerimist Põhiseaduse § 94 lg 2, mille kohaselt minister juhib ministeeriumit. Tulenevalt pikaajalisest tavast ja kasutatavast sõnast „juhib“ on ministrit samastatud asutuse (ministeeriumi) tegevjuhiga. Tänaoludes ei ole see enam asjakohane. Minister peab toimima



Vabariigi Valitsuse liikmena ning oma vastutusvaldkonna ja kogu valitsuse poliitika kujundajana. Ministeeriumit juhivad tegevjuht ehk kantsler. Praegune Põhiseaduse § 94 lg 2 sõnastus hägustab nii ministri poliitilist kui ka kantsleri administratiivset funktsiooni ja vastutust. Kujunenud on olukord, kus puudub selge jaotus ja arusaam ministrite, kantslerite ning peadirektorite rollidest.

Sõltumata elluviidavast reformilahendusest, on praegune ministrite arv Eestis kui väikeriigi jaoks liiga suur. Tegu on hinnangulise küsimusega, kuid tuleks eeldada, et Eesti Vabariigile piisaks Vabariigi Valitsusest, mille koosseisus ei ole lisaks peaministrile üle kümne ministri. Väiksem arv ministreid aitab muu hulgas jõuda kiiremate lahenduste ja kokkulepeteni ning parandada sellega valitsuse efektiivsust eri probleemidele reageerimisel.

Portfellita ministrite institutsioonist tuleks loobuda, kuna selliste ministrite sisulise efektiivsuse võime on vahetu tugiorganisatsiooni puudumise tõttu tagasihoidlik. Liiatigi, portfellita ministrite ametid ei ole tihtilugu loodud riigi paremaks valitsemiseks, vaid et koalitsiooniläbirääkimistel erakondade vahel erakondlikku tasakaalu leida.

Ministeeriumisisese huvide konflikti ärahoidmiseks tuleks ministeeriumite valitsemisalas lahutada korraldava ja järelevalve tegevus. Eriti oluline on see vastutusvaldkondades, mis on seotud majandusega, nagu näiteks metsanduse, maavarade ja energiaga seonduvate lubade andmine.

Ministeeriumite kui riigi keskvalitsuse paiknemist pealinnast väljaspool ei saa pidada mõistlikuks ega otstarbekaks. Küll aga tuleb soodustada ja arendada tänapäevaseid kaugtöövõimalusi. Ministeeriumite asumine Tallinnas ei tähenda, et kõik ministeeriumite töötajad peaksid iga päev füüsiliselt Tallinnas olema. Igati asjakohane ja Eesti võrdsema regionaalarengu huvides on täitevvoimu üksikute autonoomsete allasutuste (ametite, inspeksioonide, sihtasutuste) jätkuv väljaviimine pealinnast.

OECD 2011. aasta raporti soovitude kohaselt peaks Eestis rohkem tähelepanu pöörama ministeeriumite koostööle ning horisontaalse koordineerimise arendamisele. Samuti soovitati luua võimalused avaliku teenistuse ühtsemaks toimimiseks, milleks tuleks suurendada valitsusasutuste paindlikkust prioriteetsete teemadega tegelemisel, ametkondade ümberkorraldamisel ja ressursside juhtimisel.

Üks võimalus oleks minna nendest soovitudest samm edasi ning silotornistumisest vabanemiseks ühendada ministeeriumid nende praeguses tähenduses üheks asutuseks. Sellist teed on läinud näiteks Rootsi, kus õiguslikus mõttes kuuluvad kõik ministeeriumid ühe organisatsiooni — Regeringskansliet (eesti keeles näiteks Riigivalitsus; vrdl Riigikogu, Riigikohus) — koosseisu. Sarnase lahenduse on sisse viinud ka Šotimaa.

Rootsis on ühtse valitsusasutuse (Riigivalitsuse) töötajatel töölepingud sellesama ühtse valitsusasutuse ehk Regeringskanslietiga, mitte konkreetse ministeeriumiga. Valdkonnapõhised ministeeriumid on küll jätkuvalt olemas, kuid organisatsiooni mõttes kujutavad nad endast pigem Riigivalitsuse kui terviku struktuuriüksust. Nad järgivad pikaajast strateegiat ning muutuvad vastavalt iga uue valitsuse valitsemisperioodiks seatavatele prioriteetidele ja fookuspunktidele.<sup>10</sup> Sarnase lahenduse elluviimine Eestis, mis nõuab Põhiseaduse muutumist, võimaldaks nii paindlikkust ja paremat koostööd ministeeriumite vahel, teemapõhist planeerimist kui ka näiteks tegevuspõhist eelarvestamist. Ühtlasi lihtsustab ministeeriumite ühendamine ühtseks valitsusasutuseks (Riigivalitsuseks) valitsuse juhtimist ning prioriteetide ja eesmärkide koordineeritud seadmist.

Sellisel ühendatud valitsusasutusel võiksid olla valdkonna (prioriteetide) põhised ministrid, kes koos peaministriga moodustavad Vabariigi Valitsuse, kuid üks kantsler (või riigisekretär) ja üks ühtne tugi-teenuste üksus. Selline valitsusasutuste käsitus tingiks iseenesest silotornistumise ja ametkondlikkuse vähenemise. Ühtlasi suurendaks see valitsuspoliitika ühtsust ning tugevdaks ministrite poliitilist mõju. Väheneks oluliselt erinevate huvide ja eesmärkidega kõrgemate riigiametnike (kantslerid, asekanclerid

<sup>10</sup> Rootsi ja Šotimaa lahenduste detailsemat kirjeldust vaata riigireformi kontseptsiooni lisadest 2 ja 3.

ja peadirektorid) arv, mis on seni andnud olulise panuse silotornistumise süvenemisele. Ministrite mõttesättumus muutuks ministeeriumite esindamisest valitsuses valitsuse esindamiseks ministeeriumis. Ametnikkonna tegevuses hakkaksid eelduslikult riigi huvid prevaleerima ametkondlike huvide suhtes. Eelkirjeldatud peaministri alluvusse kuuluv Eesti Vabariigi Strateegiakeskus kuuluks sellise valitsusasutuse koosseisu. Mõõname, et uuendusliku lahenduse elluviimine ühekorruga võib olla keeruleine väljakutse. Samas viis Šotimaa sellise ministeeriumite üheks organisatsiooniks ühendamise ellu 2007. aastal ühe reformi raames.

Selleks, et tagada põhivaldkondade, nagu sisejulgeoleku või välissuhtlemise järjepidevus ja stabiilsus, ning rahvuslike huvide ja riigi kaitse ühtse valitsusorganisatsiooni sees, oleks kohane Vabariigi Valitsuse seaduses sätestada n-ö alalised ministeeriumid, s.o välisministeerium, kaitseministeerium, rahandusministeerium ja siseministeerium.

Pärast eelkirjeldatud lahenduse sisseviimist on võimalik kaaluda sarnaselt Rootsiga süsteemi edasiarendamist selliselt, et ministeeriumitele jäävad üksnes poliitikasuundade kujundamise ja seaduseelnõude väljatöötamise ülesanded ning praktilised seaduste rakendamise ülesanded antakse üle erinevatele ametitele. Selline lahendus välistaks muu hulgas olukorra, kus üksteise tööd dubleerivad näiteks mõne ministeeriumi osakond ja mõni amet. Samas tuleb kriitiliselt üle vaadata just alama astme valitsusasutuste (ametite, inspeksioonide ja sihtasutuste) põhjendatus ja pädevus, et vältida killustatust ja dubleerimist. Rootsis näiteks on probleem nende allasutuste suure arvu ja sellest tulenevalt nende halva juhitavusega.

## 6.5 MINISTRITE PROFESSIONAALSUS

Eesti vajab juhtideks parimaid võimalikke inimesi. Nende leidmisele aitaks kaasa ministrikandidaatide 1) kohustuslik ärakuulamine asjakohases Riigikogu komisjonis ja 2) kohustuslik avalik ärakuulamine

Riigikogus enne, kui peaminister teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku ministri ametisse nimetamiseks. Selline ärakuulamine peaks aset leidma ka siis, kui valimisperioodi sees üks minister asendatakse teisega. Avalik ärakuulamine tähendab ühtlasi ülevaadet üldsusele, mis aitaks parandada Riigikogu mainet.

Efektiivse juhtimise seisukohast tuleks kaaluda ministritele üldiste kompetentsi- ja kogemuste nõuete seadmist. Sarnaselt muude elukutsete ja töökohtade komplekteerimisega ei peaks ka ministriks saama isikud, kellel ei ole antud valdkonnas arvestatavat kogemust ega teadmisi ja kes pole end juhi ega visionäärina eelnevalt tõestanud. Ministri ametikoht on riigijuhtimise absoluutne tippkoht, mistõttu ei tohi ministrite kvaliteedi osas teha järeleandmisi.

Valitsemise sujuvuse ning laiapõhjalisuse huvides võiks kaaluda variministrite rolli sisseseadmist. Muu hulgas võiks peaminister kutsuda variministreid Vabariigi Valitsuse istungile esinema ettekandega riigielu oluliselt mõjutavate küsimuste arutamisel. Samuti saaksid variministrid sõnaõigusega osaleda vastavate Riigikogu komisjonide koosolekutel ning neil oleks õigus teha vastavas valdkonnas ettekandeid Riigikogu täiskogu istungitel.

Varivalitsus sunniks opositsioonierakondasid omavahel tegema professionaalselt suuremat koostööd ning enda hulgast valima esindajad, tegelemaks süvitsi ühe või teise valdkonnaga. Samuti kindlustaks varivalitsuse kasutuselevõtt, et valitsuste koosseisude vahetumisel oleksid opositsionisaadikute hulgas inimesed, kes ühte või teist valitsusvaldkonda paremini tunnevad ning on eelseisvaks tööks paremini ette valmistunud. Lisaks eelöeldule aitaks selline areng kaasa koalitsiooni ja opositsiooni sisulisele koostööle ning aitaks eelduslikult jõuda parimate otsusteni ja vältida vigu.

## 6.6 FINANTSASUTUSED

Dubleerimise vähendamise ning konsolideerimise pilguga tuleb üle vaadata riigi finantsasutuste – Eesti Panga, Rahandusministeeriumi ja Finantsinspeksiooni – pädevus ning toimimine. Seejuures võiks kaaluda Finantsinspeksiooni pädevuse, sõltumatuse ja rolli suurendamist.

Eurole ülemineku järel ei ole nende ametkondade koosseisud ja kulutused, sh halduskulutused, ootuspäraselt vähenenud, vaid pigem kasvanud. Nii riigi finantsasutustes kui ka teistes valitsusasutustes tuleks kaotada või ümber korraldada nn satelliitosakonnad – näiteks arendus-, avalike suhete, rahvusvahelise koostöö, IKT-, siseauditi jmt osakonnad. Iga eraldiseisev asutus ei vaja neid ning nad peaksid olema otse seotud valdkonna põhitegevusega. Põhitegevusega vahetult mitte-seotud teenuseid (näiteks turundus, auditeerimine, IKT jmt) võiks sisse osta erasektorilt.

## 6.7 ALAMALSEISVAD ASUTUSED JA TOETUSTE JAGAMINE

Eesmärgiga vähendada keskvalitsusest ja ministeeriumitest alamal seisvate asutuste arvu, neist lähtuvat bürokraatiat ja dubleerimist tuleks kriitiliselt üle vaadata nende vajalikkus ja tõhusus. Eesti praegune ülereguleeritus ei peitu mitte ainult seaduste rohkuses ja detailsuses, vaid ka seadustest alamal seisvate aktide tohutusest arvust ja detailsuses. Need regulatsioonid on valdavas osas töötatud välja just täitevvõimu alamastmetes. Sellise arengu vältimatu tagajärg on üldise halduskoormuse suurenemine nii inimestele kui ka ettevõtetele.

Konsolideerida tuleks sarnaseid funktsioone täitvad asutused (nt keskkonnaseire ja -kaitse, registrid jmt). Seejuures on selles vallas kiitmisväärne plaan ühendada üheks asutuseks Keskkonnainspeksioon ja Keskkonnaamet. Kõikvõimalike riigi osalusega sihtasutuste vajalikkust tuleb kriitiliselt hinnata ja küsitava vajalikkusega asutused kaotada. Näiteks tuleks likvideerida Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus,

kelle kõik toetuste jagamise ülesanded oleks koos riigi väljatöötatud toetuste jagamise kriteeriumitega võimalik üle anda kas pankadele või konsolideerida üheks asutuseks. Euroopa Liidu vahendite administreerimine on kahetsusväärset „hea“ näide konsolideerimisvajadusest. 2016. aasta alguse seisuga olid Euroopa Liidu vahendite jagamise rakendusüksuse ülesanded delegeeritud kaheksale asutusele, millest kolm on riigiasutused. Lisaks tegeleb põllumajandus- ja kalandustoetustega Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA).

Mida rohkem inimesi ja asutusi (välis)toetuste jagamisega tegeleb, seda rohkem esineb erinevaid tõlgendusi taotlejale ja toetuse saajale esitatud nõuete osas. See on viinud bürokraatia kasvuni, kus rakendusüksused tõlgendavad nõudeid erinevalt ning sellega kaasneb põhjendatust suurem tõendamiskoormus toetuse saajale, suurem kontrollikoormus rakendusüksusele, toetuse saajate erinev kohtlemine sõltuvalt asutusest ning probleemid rakendussüsteemis (nt haldusesisesed vaidlused, maksete peatamised Euroopa Komisjoni poolt jmt).

Eestile tervikuna on oodata perioodil 2021+ toetusrahade mahu vähenemist ligi ühe miljardi euro võrra. Kuna osa toetust jagavaid asutusi on juba praegu väikesed, muutuksid need veel väiksemaks. Seega ei ole riigis tervikuna rahaliselt otstarbekas ega struktuuritoetuste rakendussüsteemi mõttes kestlik jätkata sellises mahus toetust jagavate rakendusüksuste ülalpidamisega. Struktuurivahendite rakendusüksustes sisulisi ülesandeid täitvate inimeste arv on väga väike. Näiteks Innoves jäi 2015. aastal struktuuritoetuste menetlemisega seotud töötajate arv alla 10%. Seetõttu tuleks ülejäänud funktsioonidele keskendumise ja tegevuste killustumise vältimise huvides selgelt esile tuua ja koondata struktuurivahendite rakendusüksuse ülesanded.



## Ettepanekud

### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Valmistada ette ministeeriumite konsolideerimine ühtseks valitsusasutuseks (Riigivalitsuseks) ja selle lahenduse realiseerimiseks vajalikud Põhiseaduse muudatused.
2. Piirata Vabariigi Valitsuse koosseisu peaministri ja kuni kümne ministriga.
3. Muuta (täpsustada) Põhiseaduse § 94 lg-s 2 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt minister juhib ministeeriumit.
4. Parimate võimalike ministrite leidmiseks kaaluda ministrikandidaatide kvalifikatsiooninõuete kehtestamist ning seada sisse kandidaatide kohustuslik ärakuulamine Riigikogu asjakohases komisjonis ning avalik ärakuulamine Riigikogu täiskogu istungil.
5. Likvideerida portfelli ministri institutsioon.
6. Viia sisse varivalitsuse põhimõte ning kaasata variministrid riigielu oluliselt mõjutavate küsimuste arutamisele.
7. Teha Vabariigi Valitsuse seaduses muudatused, mis annaksid peaministrile Eesti Vabariigi peastrateegina toimimise võimekuse.
8. Asutada ühte valitsusasutuse (Riigivalitsuse) koosseisus peaministri otsealluvuses Riigikantslei strateegiabüroo, Riigikogu Arenguseire Keskuse ja Eesti Panga analüüsikompetentsi baasil Eesti Vabariigi Strateegikeskus, kellele teha muu hulgas ülesandeks vaadata üle seniste strateegiate pakett.
9. Riigireformi ajaks seada sisse riigihalduse (reformi) ministri amet või anda vastavad konkreetsed ülesanded ühele ministrile.
10. Lahutada ministeeriumites valdkondade juhtimine ja majandustegevuseks lubade andmine.
11. Seada tähtajaline piirang kõrgemate riigiametnike teenistusele ühes ametkonnas ning juurutada laialt nende horisontaalse liikumise mudelit, kaaludes ühel ja samal kõrgemal ametikohal töötamise tähtaja piirangu sisseseadmist, näiteks valemi kaks korda viis aastat põhimõttel.
12. Parandada juhtimise kvaliteeti, seades ametnikkonna ette konkreetsed mõõdetavad eesmärgid ja prioriteedid, ning vähendada tegevuste killustatust.
13. Kõrgemate riigiametnike (kantsler, asekanstler ja peadirektor) värbamisel viia sisse personali-firmade kasutamise süsteem ning personalifirma soovitatud kolme parima kandidaadi seast valiku tegemisel viia sisse „nõustu või selgita“ põhimõte. Kõrgematele riigiametnikele anda vabadus oma meeskonna komplekteerimisel, viies samas sisse nn vanaisa printsiibi.
14. Radikaalselt vähendada ministeeriumitest alamal seisvate asutuste, eelkõige sihtasutuste arvu ning nende koosseise. Vaadata üle eri ministeeriumite, asutuste ja institutsioonide täidetavaid ülesandeid eesmärgiga vähendada dubleerimist ja viia läbi konsolideerimine seal, kus vajalik ja võimalik.
15. Analüüsida Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Rahandusministeeriumi funktsioone ning välistada nende tegevuses dubleerimine.
16. Konsolideerida ja vähendada Euroopa Liidu vahendite administreerimise üksusi, ühtlustada menetlusi ning oluliselt vähendada põhitegevusega mitteseotud personali.

## 7 Ametnikkond ja haldus

### 7.1 NÜÜDISAEGSETE DIGILAHENDUSTE KASUTUSELEVÕTMINE JA AMETNIKKONNA VÄHENDAMINE

Riigireformi kontseptsioon käsitleb esmajoonel avaliku võimu teostamise moderniseerimist. Seetõttu tuleb ametnikena mõista ennekõike avalikku võimu teostavaid ehk avaliku teenistuse seaduse mõju-  
alasse kuuluvaid ametnikke. Kontseptsioon ei puuduta riigi julgeolekut, riigikaitset, haridust, kultuuri  
ega tervishoidu.

Samas oleks kohane mõistet „ametnik“ vaadata üldmõistena, sest riigihalduse moderniseerimine ja selle efektiivsuse parandamine eeldab vältimatult laiemat vaadet, mis peaks hõlmama ka neid vald-  
kondi, kus vahetult avalikku võimu ei teostata, kuid siiski kasutatakse avalikku raha. Need on näiteks  
töökohad mitmetes sihtasutustes.

Eesti ametnikkonna üldine professionaalne tase on viimase paarikümne aasta jooksul väga tugevalt  
paranenud ning saavutanud praeguseks hea või isegi väga hea kvaliteedi. Ühinemine Euroopa Liiduga  
aitas sellele positiivsele arengule tugevalt kaasa. Paraku ei ole ametnikkonna professionaalse kvalitee-  
di märgatav paranemine ega ka tehnoloogia areng toonud kaasa ametnikkonna vähenemist, kuigi see  
oleks loogiline tulem. Statistiliselt võib teatavast minimaalsest ametnikkonna vähenemisest kõneleda,  
kuid paraku ei kinnita riigi sihtasutuste ja teiste selliste *quasi*-riigiüksuste tegevuse ulatus ja iseloom  
taolise statistika paikapidavust.<sup>11</sup> On ekslik võtta ametnikkonna vähendamist kui omaette eesmärki.  
See oleks põhjendamatu lihtsus. Ametnikkonna vähenemise toob teatavas ulatuses (või vähe-  
malt peab tooma) iseenesest kaasa uuenduslikkus avalikus halduses, nüüdisaegsete digilahenduste  
kasutamine, dubleerimiste, regulatsioonide ja bürokraatia vähendamine. Samuti selliste tegevuste

<sup>11</sup> Vaata statistika kohta täpsemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 1.

lõpetamine, millega avalik sektor ei peaks tegelema, ning erinevate (võimalike) ülesannete ja teenus-  
te üleandmine erasektorile, sealhulgas teenuste sisseost vabalt turult ehk konkurentsineutraalsuse  
printsipi rakendamine.

Ametnikkonna ülepaisutatusest, asendustegevusest, ebamõistlikult pikkadest menetlustähtaegadest  
ning keerukatest ja kiireid lahendusi pärssivatest reeglitest on viimastel aastatel rääkinud mitmed  
mõjukad arvamusiidrid ja erinevad vabaühendused. Asutustes püütakse teha asju õigesti, sageli see-  
juures küsimata, kas üldse ikka tehakse õigeid asju. Sellisele arengule aitab kaasa muu hulgas väga  
suur hulk PR-töötajaid riigiasutustes ning teiste, suuremate ja vanemate riikide tavade kriitikavaba  
kopeerimine, samuti ülipüüdlikkus suhestumisel Euroopa Liidu ja rahvusvaheliste organisatsioonide-  
ga. Taolise olukorra „süüdlastena“ ei saa näha kitsalt ametnikke, vaid see on riigijuhtimise probleem.

Riigiaparaadi üldine probleem on eesmärkide ja tegevuste killustatus, selgete, konkreetsete ja vähes-  
te (4–6) prioriteetide puudumine. Selle ületamiseks peab poliitiline juhtimine seadma konkreetsete  
ja mõõdetavate eesmärgid. Sellele aitab kaasa Eesti Vabariigi Strateegiakeskuse loomine. Eeskujuks  
võiks olla ka hea juhtimistava põhimõtete kasutamine. Riigireformi üks vältimatu osa oleks seega  
juhtimise parandamine ja uute, uuenduslike juhtimisvõtete kasutamine. Kaasnevalt tuleb kriitiliselt üle  
vaadata ja vajadusel vähendada ametnikkonna koosseisu ja arvukust. Sellise arengusuunaga peab  
kaasas käima haldusmenetluste lihtsustamine ja menetlustähtaegade otsustav lühendamine.

Kaotada tuleks ametikohad, mis üksteist dubleerivad ning millel täidetavaid ülesandeid oleks võimalik  
ühendada mõnel teisel ametikohal täidetavate ülesannetega või hoopis üle anda erasektorile. Väärib  
märkimist, et suure osa sellest tööst, mida teevad ametnikud, võivad tänapäevases IKT-keskkonnas  
teha arvutid asjakohaste algoritmide abil<sup>12</sup>. Nüüdisaegsete digilahenduste laialdasem kasutusele-  
võtmine aitaks asendada suure osa ametnike poolt tehtavast.

<sup>12</sup> Vaata ühe võimaliku lahendusvariandi kohta lähemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 4.

Vajadust suure hulga ametnike järele vähendab ka eesmärkide ajakohastamine. Ükskõik milline riigi sekkumine ei saa olla eesmärk omaette, vaid ülesanne. Põhjendatud oleks kaotada ka ministeeriumitest (s.o keskvalitsusest) n-ö silmapeteks välja viidud (näiteks sihtasutustesse viidud) riigipalgalised kohad ja tuua need põhjendatud vajadusel tagasi ministeeriumitesse või üldse kaotada.

Kõikide eelnimetatud tegevuste kaudu ja tulemusena peaks järgneva kaheksa aasta jooksul oluliselt vähenema vajadus senise hulga ametnike järele, mistõttu võiks eelnimetatud tegevuste tulemusena vähendada senist ametnike arvu ca 50%<sup>13</sup> võrra. Muu hulgas on ametnikkonna vähendamine meede, millega ohjata ülemäärast õigusloomet. Nagu välja pakutud kontseptsiooni õigusloomet puudutavas peatükis, võiks õigusloomega tegelevaid ametnikke eraldivõetuna samuti vähendada ca 50%. Seda protsessi võiks jälgida ja hinnata Riigikontroll kui sõltumatu ja riigiparaadi suhtes eelduslikult objektiivne institutsioon. Riigikontroll peaks ühtlasi hindama, millistest asutustest ja millises proportsioonis on võimalik ametnikke vähendada. Eraldi ja seejuures individuaalse lähenemisega Riigikontrolli poolne analüüs on vajalik ka seetõttu, et mõnedes asutustes, nagu Maksu- ja Tolliamet ning Politsei- ja Piirivalveamet, on ametnikkonda juba oluliselt vähendatud. Ümberkorralduste tulemusena peab riigiparaat muutuma kiiremaks, paindlikumaks ja fookuseeritumaks.

Ametnikkonna vähenemisest tekkivat palgafondi kokkuhoidu saab kasutada alles jäävate ametnike palkade tõstmiseks, motiveerides neid oma töö efektiivsust suurendama ja suunates neid loobuma asendustegevusest. Ametisse jäävate ametnike palkasid võiks võimaluse korral märkimisväärselt tõsta. Suurem töötasu motiveeriks ka erasektoris töötavaid professionaale valima töö avalikus sektoris.

Kuigi ametnikkonna ca 50% võrra vähendamise eesmärk võib tunduda liialt radikaalne, on teistes riikides läbi viidud reformide käigus tulnud ette veelgi suuremahulisemat avaliku sektori töötajate arvu kokkutõmbamist. Näiteks Uus-Meremaal vähendati aastatel 1988–1994 avalike teenistujate arvu

<sup>13</sup> Siinkohal peetakse silmas avaliku võimu sektoris (ministeeriumites, ametites, inspeksioonides ja põhiseaduslikes institutsioonides), sealhulgas riigi osalusega asutatud sihtasutustes töötavaid ametnikke ja/või sisuliselt avaliku võimu funktsioone täitvaid töötajaid (välja arvatud riigi toimimiseks vältimatult vajalikud riigipalgalised, nagu politseinikud, kaitseväelased, päästjad, õpetajad, arstid jne) ning kohaliku omavalitsuse üksuselt palka saavaid ametnikke. Eesti statistika antud küsimuses on ebaülevaatlik, kuid suurusjärgus vaadeldes on selliste ametnike ja töötajate arvuks keskvalitsuse tasandil ca 30 000.

88 000 töötajalt 37 000 töötajale ehk umbes 58%<sup>14</sup>. Austraalias tõmmati aga aastatel 1986–2001 avaliku sektori töötajate arvu kokku 180 893 töötajalt 118 644 töötajale ehk umbes 34%. Suuremahulised avaliku sektori ümberkorraldused on käimas Prantsusmaal. On oluline veel kord märkida, et vähendatava ametnikkonna all ei peeta käesolevas kontseptsioonis silmas selliseid riigi toimimiseks vältimatult vajalikke riigipalgalisi või kohaliku omavalitsuse eelarvest palka saavaid isikuid, nagu politseinikud, päästjad, arstid, õpetajad, kaitseväelased jne.

Riigireformi käigus tuleks laiendada ka avalike teenuste mitmekesisust ja nende sisseostmist erasektorist. Järeleproovitud ja kindel viis avalike teenuste kvaliteedi ja hinna parandamiseks on konkurentsi soodustamine avalike teenuste pakkumisel. Määratleda tuleks mittestrateegilised avalikud teenused ja anda nende osutamine üle erasektorile. 2018. aasta aprillis Vabariigi Valitsuse kabinetistungile esitatud Justiitsministeeriumi memorandum järgi oleks teenuste erasektorilt sisseostmise ehk konkurentsineutraalsuse printsiibi rakendamise kaudu võimalik vähendada Justiitsministeeriumi haldusalas hõivatute arvu poole võrra. Samamoodi on memorandumis leitud, et näiteks Keskkonna- ja ministeeriumi haldusalas on ligikaudu 45% töökohtadest sellised, mille puhul on võimalik analüüsida nendel täidetavate ülesannete üleandmist erasektorile. Sarnaseid näiteid on eelduslikult võimalik tuua ka teiste ministeeriumite haldusalade kohta.

## 7.2 HALDUSMENETLUSE TÕHUSTAMINE

Kaasnevalt üleüldise regulatsioonide mahu vähendamisega tuleks riigireformi käigus lühendada haldusmenetluse tähtaegu ning kaotada ja lihtsustada erinevaid haldusmenetlusi.

Ettevõtluse arendamisel on oluliseks takistuseks kujunenud erinevate lubade arv ja nende andmise pikad menetlustähtajad. Samas, investeringute ligitõmbamiseks peaks asjaajamine Eestis olema

<sup>14</sup> Osa töötajaid liikus riigi äriühingutesse, mistõttu ei anna need numbrid täielikku ja täpset ülevaadet nii-öelda sekundaarsete, s.o avalikust sektorist palka saavate maksumaksjate arvu vähenemisest.

lihtne, kiire ja läbipaistev. Pikemad menetlusajad võrreldes teiste, eriti naaberriikidega, on saanud takistuseks Eesti ettevõtluse arengule ning regionaalsele ja ülemaailmsele konkurentsivõimele.

Haldusmenetluste aeg ja bürokraatia ei too kaasa mitte ainult raha-, vaid ka ebamõistlikku ajakulu. Vahel kestavad menetlused aastaid. Näiteks on detailplaneeringute puhul planeerimisseaduses ette nähtud, et otsus planeeringu kehtestamise kohta tuleb teha detailplaneeringu algatamisest kolme aasta jooksul. Sellega on nõustunud, et kolmeaastane menetlustähtaeg on ka sisult lihtsaima planeeringu menetlemisel mõistlik. Kui aga lihtsaim planeeringumenetlus võib kesta kuni kolm aastat, on reaalne, et keerulisemad planeerimismenetlused võtavad kokku palju rohkem aega.

Ettevõtluse alustamises tuleb arvestada menetluste ja ajakulu kuhjumisega. Sageli ei piisa (detail) planeeringu kehtestamisest. Sellele järgneb ehitusloa taotlemine ja sellele veel ehitusperiood, seejärel kasutusloa taotlemine, mis võib kokku võtta veel mitu aastat. Aga kui lisaks ehitusega seotud lubadele on vajalik keskkonnaga seotud lubade saamine, tuleb arvestada ajakuluga keskkonnamõju hindamisele ja keskkonnalubade taotlemisele (keskkonna kompleksloa taotlemisel tuleb arvestada kuuekuulise menetlustähtajaga). Kui menetluste ajakulu kokku liita, on ilmne, et sellise haldusmenetluste kaskaadi läbitegemine on ettevõtjatele niivõrd koormav, et investeeringute tegemiseks valitakse pigem lühemaid menetlustähtaegu pakkuvad naaberriigid. Tihedas majanduskonkurentsisis ja avatud Euroopas valib investor koha, kus asjad saavad aetud kiiremini ja lihtsamalt.

Koormavad on igasugused bürokraatlikud ja sisulise vajaduseta järelevalvemenetlused ja sekkumised inimeste igapäevastesse tegevustesse erinevate menetluste kaudu. Näiteks võib tuua olukorra, kus järelevalvemenetluse teatise nõuti kahe töötajaga ettevõttelt töökeskkonna riskianalüüsi, kirjalikku tegevuskava terviseriskide vähendamiseks, tõendeid töötajate tervisekontrolli kohta, töökeskkonna spetsialisti väljaõppe tunnistust, kasutatavate töövahendite ohutusjuhendeid, isikukaitsevahendite (kaitseprillid, jalatsid, kindad) kirjalikku arvestust, esmaabi korraldust ja töötajate tööohutusjuhendit.

Ettekirjutuse täitmiseks nõuti lisaks kirjalikku kuvariga töötamise ohutusjuhendit ning personali registreerimist asjakohasele tööohutusalasale juhendamisele. Jääb õhku küsimus, kuivõrd see otsatu bürokraatia ja kirjavahetus aitab kaasa kahe töötajaga ettevõtte töökeskkonnale ja -tulemuslikkusele. Sama absurdne on näide selle kohta, kuidas ühe lambaga puhkekeskusele nõuti enda registreerimist loomaiana.

Riigireformi raames üldise regulatsioonide mahu vähendamise kaasesmärk peaks olema vähendada halduskoormust 25% võrra ning lühendada üldisi haldusmenetlustähtaegu kaks korda.

Üks suuremaid edulugusid halduskoormuse (regulatsioonide) vähendamisel, millest Eesti riigireformi raames eeskujuna võtta, on Holland. Hollandil õnnestus aastatel 2003–2007 vähendada ettevõtjatele seatud halduskoormust mahuliselt 25% võrra ja rahaliselt nelja miljardi euro võrra.<sup>15</sup> Hollandi reformist on pärast selle läbiviimist eeskujuna võtnud mitmed teised riigid Euroopas ja mujal. Üldiselt võib ettevõtete halduskoormuse vähendamine tuua kaasa isegi kuni 15% eelarvelist kokkuhoidu ja suurendada riigi SKT-d 1–2% võrra.

Ka Eestis võiks lubade andmise menetlusi läbi viia kiiremini, ühendades selle tarvis erinevad load ja kus võimalik, rakendades laiemalt *lex silencio positivo* (tähtajaks saabumata vastust loetakse positiivseks vastuseks) põhimõtet. Lisaks võiks olla halduskoormuse vähendamise programmi osaks visioon, et ei piisa ainult kehtivate kitsenduste kaotamisest, vaid ühtlasi tuleks ära hoida uute kitsenduste kehtestamist õigusloome parandamise ja tõhustamise kaudu. Selle keskne osa on lihtne ja selge õiguskeel.

Menetlustähtaegade läbitöötamine vajaks põhimõtteliselt teistsugust lähenemisnurka. Esimesel kohal peaks olema tulemus, mitte protsess. Sellega oleks paremini tagatud ka haldusmenetluse eesmärgipärasus ja efektiivsus, välditaks inimestele ja ettevõtetele üleliigseid kulutusi ning riik oleks tervikuna efektiivsem ja edukam.

<sup>15</sup> Vaata täpsemalt Hollandi läbiviidud reformi kirjeldust riigireformi kontseptsiooni lisast 5.



Eesti vajab rohkem usaldust ja paindlike lahenduste otsimist. Seetõttu tuleks anda ametnikele haldusmenetluses rohkem kaalutusõigust. See võimaldaks rohkem juhtumipõhist lähenemist ja hoiaks ära ebamõistlikud, üksnes bürokraatiast johtuvad lahendused. Praegused haldusmenetlused, kus ametnikele on jäetud kas väga kitsas või olematu kaalutusõigus, vähendavad muu hulgas ametnike vastust ja otsustusvabadust.

Efektiivne haldusmenetlus nõuab kiiret ja usaldusväärset infopanka. Eelduslikult peaksid seda rolli täitma mitmesugused, sealhulgas ja eriti riiklikud registrid. Elementaartase on kõikvõimalike andmete ja aktide kättesaadavus ning usaldusvärsus. Need peaksid olema usaldusväärsed ja omavahel sidustatud, ristikasutatavad ning lihtsad ja kasutajasõbralikud. Selleks, et lihtsustada erinevate menetluste läbiviimist ja isikute suhtlemist riigiga, tuleks riiklike registreid arendada ja disainida selliselt, et isikult nõutakse andmete esitamist vaid ühel korral (nn *once only*-printsiipt).

Riiklikud peaksid olema ainult strateegilist tähendust omavad registrid. Ülejäänud registreid võiks pidada ka erasektor ning riigi osaks jääks nõuete kehtestamine ja järelevalve. Oleks mõistlik, et riik kehtestaks registrite üldise ja lihtsa standardi ning teostaks selles ka asjakohast järelevalvet. Asjakohane on, kui avalik sektor, sealhulgas kohalikud omavalitsused, kasutaksid IKT-valdkonnas ühilduvaid tehnoloogiasid ja tarkvara.

Mitmed edukad riigid on tõendus põhisel rakendanud käitumispühholoogia põhimõtteid avalike teenuste osutamisel, nn EAST (*easy, attractive, social, timely*) põhimõtet, mis seisneb teenuste disainis ja lihtsas kättesaadavuses ning teisalt kodanike omavastutuse ja initsiatiivi motiveerimises.



## Ettepanekud

### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Riigikogul anda Vabariigi Valitsusele ülesanne ette valmistada (Hollandi eeskujul) nelja aasta jooksul halduskoormuse ca 25% vähendamise kava ning esitada see Riigikogule kinnitamiseks 2019. aasta jooksul.
2. Halduskoormuse vähendamise kavas näha muu hulgas ette:
  - 2.1. riigijuhtimises laiemalt nüüdisaegsete uuenduslike digilahenduste kasutusele võtmist;
  - 2.2. avaliku võimu sektoris (ministeeriumid, ametid, inspeksioonid ja põhiseaduslikud institutsioonid), sealhulgas riigi osalusega asutatud sihtasutustes töötavate ametnike ja/või sisuliselt avaliku võimu funktsioone täitvate töötajate arvu (välja arvatud riigi toimimiseks vältimatult vajalikud riigipalgalised, nagu politseinikud, kaitseväelased, päästjad, õpetajad, arstid jne) ning kohaliku omavalitsuse üksuselt palka saavate ametnike arvu vähendamist kaheksa aasta jooksul ca 50% võrra; ühtlasi teha Riigikontrollile ülesandeks kaardistada ja analüüsida, millistest asutustest ja millises proportsioonis on võimalik ametnikke vähendada;
  - 2.3. alles jäävate ametnike/töötajate palkade tõstmine vabaneva raha arvelt;
  - 2.4. riiklike registrite arendamine selliselt, et isikult nõutakse andmete esitamist vaid ühel korral (nn *once only*-printsiipt);
  - 2.5. valdavalt avalikke funktsioone täitvate ja riigieelarvest finantseeritavate, riigi poolt või riigi osalemisel asutatud sihtasutuste oluline konsolideerimine, likvideerimine või nende täidetavate funktsioonide üleandmine erasektorile.



3. Vähendada üldisi haldusmenetluse tähtaegu kaks korda, lihtsustada ja vähendada nõudeid ja sellega kaasnevat bürokraatiat.
4. Haldusmenetluses rakendada maksimaalselt *lex silencio positivo* (tähtajaks saabumata vastust loetakse positiivseks vastuseks) printsiipi, viies vajaduse korral õigusaktidesse sisse asjakohased muudatused.
5. Avalike teenuste osutamisel käsitada laiemalt nn EAST (*easy, attractive, social, timely*) põhimõtet kombineerituna digiühiskonna võimalustega.
6. Võimaldada konkurentsi avalike teenuste osutamisel.
7. Määratleda mittestrateegilised avalikud teenused ja anda nende pakkumine üle erasektorile.

## 8 Õigusemõistmine

### 8.1 KOHTUHALDUS

Üldpildis on Eesti kohtuvõim, nagu ka seadusandlik võim, täitevvõimuga võrreldes vähem arendatud ja finantseeritud.

Igaühe inimõiguste ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kindel ja tõhus kaitse on demokraatia, vabaduse ja õigusriikluse tugisammas. Pikad menetlused, bürokraatlikkus, kohtuotsuste jt õigus-tekstide keerukus, süsteemi halduslik lõhestatus on üldjuhul ühiskonna paindliku ja efektiivse toimimise takistus. Riigireformi kontekstis tuleks seetõttu uuendada kohtuhaldust, muuta kiiremaks ja vähem bürokraatlikuks kohtumenetlused ning uuendada põhiseaduslikkuse kohtulikku järelevalvet.

Üks kohtute usaldusväarsust vähendav asjaolu praeguses süsteemis on I ja II astme kohtute kuulumine ühe potentsiaalse kohtumenetluse poole, Justiitsministeeriumi haldusalasse. Eelduslikult erapooletu ja sõltumatu vaidluste lahendamine on administratiivselt ja finantsiliselt Justiitsministeeriumi haldusalas. Selline lahendus on põhimõtteliselt ebaõige, sest kohtupidamine ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima sõltumatu ja erapooletu.

Esimese ja teise astme kohtuid haldab Justiitsministeerium koostöös kohtute haldamise nõukojaga. Kohtute haldamise nõukoda on kohtusüsteemi juhtimiseks moodustatud nõuandev kogu. Katsed muuta Justiitsministeeriumi ehk täitevvõimu rolli kohtute haldamisel ei ole seni põhiseaduspärasest ehk võimude lahusust järgivat tulemust andnud.

Loomulik areng on selles vallas siiski toimunud demokraatlikele ja tänapäevastele kohtusüsteemidele

omaselt. Kohtute haldamise nõukoda on kujunemas usaldusväärseks kohtuhalduse osaks, vajades edasiarendust ja muutmist Kohtuhalduse Nõukoguks. Kohtuhalduse Nõukogu peaks johtuvalt teistes riikides kasutusel olevast praktikast olema kohtuhalduse kõrgeim otsustuskogu – kohtutega seonduvate kõige olulisemate õiguspoliitiliste suundade ja otsuste tegemise ning avalikkusega suhtlemise koht. Kohtuhalduse Nõukogu peaks koosnema otsustuskogust ja seda teenindavast asjakohasest rakendusüksusest, mille funktsioone täidab praegu Justiitsministeerium. Kohtuhalduse juhtimiskorraldusest hargnevad iseenesest lahti mitmed teised probleemide lahendused või nende leevendused.

Kohtu ja avalikkuse, sealhulgas poliitilise juhtkonna ehk Riigikogu mõistlikuks kokkupuuteks ja koostööks ei tohiks Kohtuhalduse Nõukogu olla väiksem kui 11 liiget ning Kohtuhalduse Nõukogu põhikiri võiks saada heakskiidu Riigikogu põhiseaduskomisjonilt. Kohtuhalduse Nõukogu tähtajaliselt ametis oleva juhi nimetaks ametisse Riigikogu Riigikohtu ettepanekul. Selline kord annaks kohtuhalduse juhile kõrgeima võimaliku legitimatsiooni.

## 8.2 KOHTUMENETLUSTE OPTIMEERIMINE (KOHTUREFORM 2)

Eestis on levinud arusaam, et kui kohtutes on palju tööd ja tähtjad on pikad, siis on vaja juurde uusi kohtunikke ning abipersonali. Unustatakse, et kohtute koormust ei reguleerita esmajoonel mitte neis töötavate inimeste arvu, vaid vaidluste lahendamise süsteemi ja menetlusreeglitega. Lisaks võimaldaks tänapäevaste tehnoloogiliste võimaluste laialdasem kasutamine vähendada kohtute abipersonali. Näiteks puudub tänapäevaste kohtuistungite salvestamise võimaluste juures vajadus senises mõistes istungeid protokolliva kohtusekretäri järele.

Kohtumenetluste lihtsus, kiirus ja usaldusvärsus on ühiskonna arenguks ja tõhusaks toimimiseks oluline. Sestap on edukad riigid (näiteks Holland, Rootsi jt) pööranud tõsiselt tähelepanu õigusemõistmise süsteemi heale toimimisele. Nende eesmärkide saavutamiseks kasutatakse:

- 1) laialdaselt kohtueelseid ja -väliseid vaidluste lahendamise viise ning vorme; iga vaidlus ei pea olema lahendatud kohtus, vaid alternatiivselt on võimalik kasutada kindlatele valdkondadele spetsialiseerunud vahekohtuid (seda eriti eriteadmisi nõudvates valdkondades);
- 2) eristatud edasikaebavõimaluste süsteemi; iga lihtsat vaidlust või probleemi ei pea saama edasi kaevata, eriti veel mitu korda; ainult süüdimõistva kriminaalkaristuse edasikaebamise õigus on inimõigus;
- 3) eristatud tõendamisreegleid lähtuvalt süüdistuse või vaidluse sisust ja kaalukusest;
- 4) kohtumenetluste pikkusele ajalisi piiranguid;
- 5) ametlike ja tihti tarbetute vaheotsuste ning nende peale kaebamise kaotamist ja tõendite ning dokumentide esitamise formaalsuste lihtsustamist või kaotamist.

Riigireformi käigus tuleks kohtumenetluste tõhustamiseks kaaluda kõigi ülaltoodud ettepanekute kasutamist. Kohtumenetluste pikkuse lühendamiseks võiks lisaks ajapiirangute seadmisele kaaluda ka varianti, kus igas kohtuastmes lepikse kohtu ja asjaosaliste vahel kokku konkreetse kohtuasja menetlusplaan koos ajakavaga, mille järgi menetlus hakkab konkreetses kohtuasjas toimuma. Kohtuotsuste edasikaebamise võimaluste piiramisel tuleks pidada silmas, et lisaks eelmärgitud kriminaalasjas süüdimõistvale otsusele peab kindlasti olema edasikaevatav ka ilmselgelt kohtumenetluse reegleid rikkuv kohtuotsus.

Peale kohtumenetluse tuleks ka täite- ja pankrotimenetluses laialdasemalt kasutada tänapäevaseid infotehnoloogilisi lahendusi ning olemasolevaid süsteeme edasi arendada. IT-lahendused peaksid võimaldama kohtutäituritel ja pankrotihalduritel võimalikult lihtsalt saada võlgnikuga seotud infot automaatselt kõigist maksu- ja vararegistritest ning võimaldama seada konto- ja varaareste võimalikult kiiresti ja efektiivselt.

Mõiste „kohtutäitur“ seondab selle ameti kohtuga, kuigi tegelikkuses puudub praegusel (kohtu)täiturite

süsteemil seos kohtutega. Sel põhjusel oleks asjakohane kaotada seniselt mõistelt eesliide „kohtu“ ning piirduda lihtsalt sõnaga „täitur“. Eestis ei ole teisi täitureid ning selline parandus looks vajaliku selguse.

### 8.3 PÕHISEADUSLIKKUSE KOHTULIK JÄRELEVALVE

Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve ei ole oma ideelt kitsalt juristide üks ja seejuures kõrvaline mänguväli. Oma sisult ja tähenduselt riiklusele on ta kõige olulisem jurisdiktsiooni liik. Ta on mõeldud toetama demokraatlikku õigusriiklust ning igaühe põhiõiguste ja -vabaduste kaitset, kaitsma põhiseaduslikku korda ja -menetlusi, samuti edendama ühiskonnas põhiseaduslike väärtuste ja põhimõtete järgimist.

1990. aastate algul uut kohtusüsteemi ehitades oli see ka eesmärk, kuid liigse ettevaatlikkuse tõttu valiti mudel, mis on sümbioos Angloameerika õigussüsteemi (Ameerika Ühendriikide) ja Mandri-Euroopa lahendustest. Praeguseks on süsteem kaldunud Mandri-Euroopa õigusruumile üldiselt omasele seaduslikkuse kontrollile, mis on ka vajalik, kuid ebapiisav, sest ei ole täies kooskõlas selle jurisdiktsiooni liigi eesmärgi ja mõttega.

Riigikohtu statistika kohaselt on viimase 10 aasta põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve taotluste arv järgmine: Vabariigi President — 1, õiguskantsler — 16, kohtud — 165, kohalikud omavalitsused — 16, muud õigustatud pöördujad (erakond/valimisliit, üksikisik, Vabariigi Valimiskomisjon) — 123. Viimased on pigem erimenetlused, mis on valdavalt seotud valimistega. Statistika viitab tõigale, et Vabariigi President kui seaduste väljakuulutaja ja võimude tasakaalustaja on taandunud talle ettenähtud põhiseaduslikust funktsioonist. Samuti selgub statistikast, et üksikisiku juurdepääs põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele on marginaalne.

Kokkuvõtvalt: põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem ei toimi piisavalt eesmärgipäraselt ning vajab korrigeerimist. Olukorda aitaks parandada individuaalkaebuste sisseviimine. Samuti tuleks

kaaluda parlamendi vähemusele põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli algatamise õiguse andmist ning Riigikohtust põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve osa eraldamist Riigikohtu koosseisus alaliselt toimiva ning eraldiseisva ametisse määramise korraga põhiseaduskolleegiumi loomise kaudu (analoogselt tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegiumiga).

Individaalkaebuste (otsepöördumiste) süsteem on ühel või teisel kujul olemas enamikus konstitutsioonikohtuid omavates riikides, muu hulgas näiteks Saksamaal ja Hispaanias. Seejuures, kui 1951. aastal Saksamaa konstitutsioonikohtu töö alustamise ajal esitati individaalkaebusi vähem kui 500 tükki aastas, oli sellest 2013. aastaks 6477 kaebusega aastas kujunenud Saksamaa konstitutsioonikohtu tavapäraseim menetlus. Väärrib tähelepanu, et riikidest, kus on individaalkaebuste süsteem, on pöördumisi Euroopa Inimõiguste Kohtusse kordades vähem kui riikidest, kus seda süsteemi ei ole. Näiteks Eestist on kaebuste arv *per capita* silmapaistvalt suur, võrreldes Saksamaa või Hispaaniaga, kus probleemid lahendatakse koduriigis.<sup>16</sup>

Nagu igal kohtusse pöördumise liigil, on ka sellel rida protseduurilisi reegleid, piiranguid ja pöördumiste vastuvõetavuse tingimusi, mis välistavad süsteemi ülekoormamise ja põhjendamatute kaebuste menetlemise. Seetõttu kartus, et individaalkaebusest saab massiline seadusandluse abstraktne vaidlustamine, ei ole asjakohane.

Individaalkaebuste süsteem tooks Põhiseaduse väärtused ja selles kaitstavad õigused inimestele lähemale, vähendades seeläbi võimu võõrandumist rahvast. Igaüks, kes on sellise toiminguga, tegevuse või normi ohver, mis põhjendamatult piirab inimese põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi, saaks seda vaidlustada. Vaidlustamise tulemusena saab inimene oma probleemile argumenteeritud ja kohtus läbi vaieldud vastuse. Praegune süsteem, mis annab pärast pikka menetlemist vastuse, et „x seaduse norm (sõna, lause) y on/ei ole Põhiseadusega vastuolus“, ei anna inimesele suurt midagi. Individaalkaebuste esitamise võimaluse seadustamisel kaob vajadus õiguskantsleri vastavate funktsioonide järele.

<sup>16</sup> Individaalkaebuste kohta vaata täpsemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 6 ja Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni 2010. aasta uurimusest „Study on Individual Access to Constitutional Justice“.

Lisaks võiks reformi käigus anda opositsiooni liikmetele õiguse esitada Riigikohtusse taotlus mittejõustunud seaduse põhiseaduspärasuse kontrolliks. Selline võimalus on Euroopas ette nähtud näiteks Andorras, Austrias, Belgias, Horvaatias, Tšehhis, Prantsusmaal (teatud erisustega), Poolas, Lätis, Hispaanias ja mitmes teises riigis. Riigikogu vähemuse õigust sellist taotlust esitada kasutatakse parlamentaarse demokraatia toetamiseks, parlamendi enamuse võimu kuritarvitamise ärahoidmiseks ja enamuse tahte hoidmiseks põhiseaduse raamides. Vaidlustada saab seadust, mis on vastu võetud, kuid ei ole veel jõustunud ehk taotlus tuleks esitada kümne päeva jooksul. Taotluse menetlemine peatab seaduse jõustumise menetluse ajaks.

Kontrolli algatamiseks õigustatute ringi määratlemine on riigiti erinev (kas fraktsioon või teatud saadikute arv). Selleks, et süsteemi ei saaks kuritarvitada, on mõistlik seada õigustatud saadikute arv suurem, nii et see hõlmaks mitut fraktsiooni ja seeläbi peegeldaks laiemat ringi parlamendi liikmeid ning demonstreeriks probleemi suuremat kandvust. Riikides, kus opositsioonile selline õigus on antud, on enamasti samuti seatud kaebuse esitamiseks õigustatud parlamendi liikmete arv selliseks, et see hõlmaks mitut fraktsiooni. Eesti oludes võiks olla sobiv näiteks 31 saadiku nõue, mis parlamendi koosseisu vähendamise korral võib olla ka veidi väiksem.

Konstitutsioonilise jurisdiktsiooni autonoomseks tegemise parim lahendus oleks luua Riigikohtu koosseisus alaliselt toimiv eraldiseisev põhiseaduskolleegium. Alaline põhiseaduskolleegium tagaks nii põhiseaduskolleegiumi otsuste kooskõlalisuse kui ka olukorra, kus kolleegiumisse kuuluvad kohtunikud, kes on konkreetse valdkonna spetsialistid, mitte komplekteeritud teiste kolleegiumite kohtunistest.

Eesti kõrgeima kohtu süsteem on hübriidsüsteem, kus ühes asutuses on koos neli erinevat jurisdiktsiooni. Praeguseks oleme edasi arenenud ja kogenud selle süsteemi toimimist. See näitab, et Eesti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem on kolme traditsioonilise jurisdiktsiooni (haldus-, kriminaal- ja tsiviilõiguse) nägu. See on paratamatu ja seletatav, sest põhiseaduslikkuse järelevalve

kolleegiumi moodustavad roteeruvaalt haldus-, kriminaal- või tsiviilkolleegiumite kohtunikud. On mõistetav, et nad lähenevad põhiseaduslikkuse probleemi lahendamisele oma õigusharule omase metoodika, dogmaatika, teadmise ja kogemusega. See on toonud kaasa legalismi domineerimise, mis on neis oludes mõistetav, sest Riigikohtu põhiseaduslik toimimispõhimõte on kassatsiooniprintsiip (kuigi sellest tegelikkuses alati kinni ei peeta). Sama põhimõtet aga ei kasutata põhiseaduslikkuse järelevalves.

Põhiseaduskohtute, mis Riigikohus Põhiseaduse § 149 lg 3 kohaselt on, kohtunikud on Euroopa demokraatias ametisse valitud tähtaegselt, üldjuhul 9–12 aastaks (näiteks Hispaania, Saksamaa, Sloveenia). Nad ei ole tingimata karjäärikohtunikud, vaid võivad olla ka õigusteaduse või riigiteaduste haridusega professorid või tippametnikud. Kohtunike regulaarne vahetus võimaldab hoida konstitutsioonikohtu värske ning seal kasutatava dogmaatika mitmekesisuse.

Põhiseaduskohtu kohtunike nimetamine ametisse lühemaks kui eluajaks ei riiva kohtuniku sõltumatuse nõuet, sest 9–12 aasta pikkune ametiaeg on sõltumatuse garanteerimiseks piisavalt pikk tähtaeg. Kohtunike regulaarse vahetumise tagamiseks võiks eelistada üheksa-aastase ametiaja sätestamist.

#### 8.4 EELUURIMINE JA PROKURATUUR

Eestis on pikk eeluurimismenetlus ja selle meedias lahkamine kujunemas omaette karistusliigiks. Selline areng ei ole kohane demokraatlikule õigusriiklusele. Sellise tava tõkestuseks tuleks kaaluda üldiste eeluurimistähtaegade sisseseadmist ning tagada tõhusamalt süütuse presumptsioonist kinnipidamist. Samuti võiks Riigikogu täiskogu korraldada regulaarselt riigi peaprokuröri prokuratuuri tööst tehtava ülevaate ärakuulamist.



## Ettepanekud

### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Institutsionaliseerida Kohtuhalduse Nõukogu kui kohtute haldust otsustav ja korraldav organ ning Eesti kohtupoliitika kujundamise keskus. Tuua Kohtuhalduse Nõukogu teenindus, personali-arvestus ja kohtusüsteemi eelarve formeerimine välja Justiitsministeeriumi valitsemisalast ning anda see üle Kohtuhalduse Nõukogule.
2. Näha ette, et Kohtuhalduse Nõukogu juhib Riigikogu poolt tähtajaliselt nimetatav juht ja Kohtuhalduse Nõukogu toimib Riigikogu põhiseaduskomisjoni heakskiidetud põhikirja alusel. Kohtuhalduse Nõukogu moodustada õigusemõistmise ja avalikkuse, sealhulgas Riigikogu ning täitev-võimu esindajatest.
3. Algatada „Kohtureform 2“ kohtumenetluste lihtsustamiseks, kiirendamiseks ja parema tõhususe saavutamiseks.
4. Luua Riigikohtu koosseisus alaliselt toimiv eraldiseisev ja eraldiseisvalt formeeritav põhiseaduskolleegium.
5. Viia konstitutsioonilisse jurisdiktsiooni sisse individuaalkaebuste instituut.
6. Anda põhiseaduslikkuse kontrolli taotluse esitamise õigus Riigikogu opositsiooni 31 liikmele.
7. Kaaluda eeluurimisele menetlustähtaegade sisseviimist ning riigi peaprokuröri regulaarset ära-kuulamist Riigikogu täiskogu poolt.

## ⑨ Riigikontroll

### 9.1 RIIGIKONTROLLI SÕLTUMATUS JA RIIGIKONTROLÖRI AMETIAEG

Põhiseaduse ja seaduse kohaselt on riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan. Riigikontrolli tegevuse eesmärk on majanduskontrolli kaudu anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne, et avaliku sektori vahendeid kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult.

Riigireformi pikaajaline strateegiline eesmärk on tagada Eesti Vabariigi kestlik iseolemine ja areng, mis on võimatu efektiivsuseta ja majandusliku otstarbekohasuseta. Sellest lähtuvalt peaks olema riigireformi elluviimise kontroll riigikontrolli pädevuses. See tähendaks Eesti riikluse auditi lisamist riigikontrolli ülesannete hulka. Seejuures ei eelda riigikontrolli tegevus antud valdkonnas mitte ainult tagasivaatavat kontrolli, vaid ka ettevaatavat hindamist ja prognoosi.

### 9.2 RIIGIKONTROLÖRI AMETISOLEKU TÄHTAEG

Põhiseaduse § 134 kohaselt nimetab riigikontrolöri viieks aastaks ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikontrolöri korduv ametisse nimetamine ei ole keelatud. Samas võib see ametisse nimetamise kord osutada probleemiks riigikontrolöri sõltumatuse tagamisel. Tagasivalimise võimalus tekitab teadliku või alateadliku huvide konflikti ühelt poolt tagasivalimise soovi ning teiselt poolt sõltumatuks ja erapooletuks jäämise kohustuse vahel. Kaasnähuks võib saada soov mitte häirida Riigikogu, valitsuskoalitsiooni ja Vabariigi Presidenti. Tulemuseks võib olla riigikontrolöri vaikimine või siis põhjendamatu leebus küsimustes, kus ta peaks üles näitama objektiivset kompromissitust.

Eelkirjeldatud huvide konflikti ja sõltuvusvõimalust on võimalik välistada, kehtestades riigikontrolöridele

ühe ametiaja piirang. Piirangu kehtestamisel oleks otstarbekas pikendada riigikontrolöri ametiaega seitsmele aastale sarnaselt õiguskantsleriga. Viimase põhimõtte sisseviimine nõuab Põhiseaduse § 134 lg 2 muutmist.

### 9.3 OSAVÕTT VABARIIGI VALITSUSE ISTUNGITEST

Põhiseaduse § 136 lg 1 kohaselt võib riigikontrolör oma ülesannetesse kuuluvais asjus võtta sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest.

Kuigi Põhiseadus sätestab seda pädevust kui võimalust, on sellest praktikas kujunenud rutiinne osavõtt. Veelgi enam, tavapraktikaks on kujunenud riigikontrolöri osalemine ka Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutel.

Need tegevused tekitavad õigustatud küsimusi riigikontrolöri professionaalse tegevuse sõltumatusest ja autonoomiast. Samuti tekitab riigikontrolöri osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest ja kabinetikoosolekutest probleemi riigikontrolöri huvide konfliktist nende küsimuste hilisemal kontrollimisel, mille arutamise ja otsustamise juures on riigikontrolör viibinud ja osalenud.

Neil kaalutlustel tuleks riigikontrolöri rutiinne osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetikoosolekutel lõpetada. Põhiseaduse § 136 lg 1 mõtte kohaselt võiks riigikontrolör osaleda vaid nendel Vabariigi Valitsuse istungitel ainult neis päevakorrapunktides, mis otseselt puudutavad riigikontrolöri tegevust. Riigikontrolöri osavõtt Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutest tuleks välistada.

Vaatamata eeltoodule võiks riigikontrolörile anda õiguse osaleda sõnaõigusega Riigikogu istungitel, nagu see võimalus on antud PS § 141 lg 2 järgi õiguskantslerile.



#### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Muuta Põhiseaduse § 134 lg 2 sätteid ja nimetada riigikontrolör ametisse ühekordseks seitsmeaastaseks tähtajaks.
2. Lõpetada riigikontrolöri rutiinse osalemise praktika Vabariigi Valitsuse istungitel.
3. Välistada riigikontrolöri osalemine Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutel.
4. Anda riigikontrolörile õigus osaleda sõnaõigusega Riigikogu istungitel.

## 10 Õiguskantsler

### 10.1 ÕIGUSKANTSLERI INSTITUTSIOON JA FUNKTSIOONID

Õiguskantsleri institutsioon Eesti riigiõiguslikus raamistikus pärineb esimesest iseseisvusajast. President Konstantin Pätsi aegadest pärit õigusnõuniku funktsiooni (küll veidi teisenenult) ja seaduslikkuse järelevalve ülesandeid on praeguseks täiendatud ombudsmani funktsioonidega.

Õiguskantsleri institutsioonil on olnud vaieldamatud teened selles, et Eesti uus õiguskord loodi väga kiiresti ja kvaliteetselt. Uue õiguskorra põhiseaduslikkuse ning normide hierarhia ja kooskõlalisuse tagamine oli eriti oluline riikluse taastamise esimeses etapis. Pärast selle etapi läbimist vähenes objektiivselt ka õiguskantsleri abstraktse normikontrolli funktsioon.

Õiguskantsleri funktsiooni aluse annab Põhiseaduse § 139 lg 1, mille kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide vastavuse üle Põhiseadusele ja seadustele. Ombudsmani funktsiooni üldise põhiseadusliku aluse annab sama paragrahvi teine lõige, mille kohaselt õiguskantsler analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande.

Põhiseaduse asjakohastest sätetest järeldeb esiteks see, et idee kohaselt on õiguskantsler sõltumatu ametiisik. See tähendab, et ta ei ole valitsuse ega riigipea nõunik või õigusnõustaja. Selle tarvis on valitsusel ja riigipeal oma juriidiline teenistus. Teiseks sätestab Põhiseadus ettepanekute (ettekande) tegemise ainult seadusandjale – Riigikogule.

Õiguskantsleri kolmas funktsioon on teha Riigikogule ettepanekuid kõrgete ametiisikute kriminaalvastutusele võtmiseks. See on iseenesest riigiõiguslikult vajalik funktsioon (kuigi nõukogude õigusüsteemist pärit mõiste „kriminaalvastutusele võtmine“ ei sobi demokraatliku õigusriikluse sõnavarasse, sest kriminaalvastutusele saab võtta üksnes kohus süüdimõistva otsusega). Samas on see funktsioon – ettepaneku tegemine kriminaalmenetluse alustamiseks –, mida võib täita nii ombudsman kui ka võimude tasakaalustaja ehk Vabariigi President.

Tänapäeva teised demokraatlikud Euroopa riigid ei tunne sellist institutsiooni, kus on põimunud (põhi)seaduslikkuse üldine järelevalve ja ombudsmani funktsioon. Nagu ka seda, et õiguskantsler-ombudsman osaleks valitsuse istungitel. Tuntakse ja on laialt kasutusel eraldi ombudsmani (õigusvahemehe) institutsioon ja funktsioon. Sellel on mitmeid põhjusi, millest olulisim on see, et demokraatlikes õigusriikides, kus on kasutusel hästitoimivad halduskohtute ja põhiseaduskohtute süsteemid, puudub vajadus Eesti õiguskantsleri tüüpi vahelüli järele.

Ombudsmani funktsioon eeldab olemuslikult teistsugust suhet valitsusse ja autonoomiat täitevvõimu tegevuse kontrollimisel ning tarvidusel kritiseerimisel. Rootsisis, ombudsmani institutsiooni sünnimaal, on välistatud see, et ombudsman osaleks valitsuse istungitel või annaks (õigus)poliitilisi hinnanguid avalikus elus. Eesti tava näitab, et ühiskondlikult tundliku närviga õiguskantslerite avalikus tegevuses varitseb oht poliitilisteks libastumisteks ning selle kaudu tahtlikuks või tahtmatuks osalemiseks poliitikas.

Lisaks on õiguskantsleri institutsioonile üha laiemalt hakatud andma poolkohtulikku (*quasi*-kohtulikku) tähendust ja rolli. Õiguskantsler on ainuisikuline institutsioon. Tema seisukohti, ettepanekuid ja otsuseid ei arutata *pro et contra* läbi avalikul (kohtu)istungil ja neid ei saa ka vaidlustada, nagu see on tavapärestes kohtumenetlustes.

Demokraatlikus õigusriigis pöördub isik, kes on kannatanud kas õigusakti või toimingu tõttu, kohtusse. Erinevalt õiguskantsleri institutsioonist arutatakse kohtus kaebus läbi avalikult, kuulates ära nii poolt- kui ka vastuargumendid, ning seejärel esitab kohus põhjendatud seisukoha (otsuse), mida võib ka edasi kaevata. Kui tekib vajadus õigusnormi või toimingu õiguspärasuse kontrolliks, saab seda teha juhtumipõhiselt. Igaüks, nii füüsiline kui ka juriidiline isik, kes tunneb, et ta on kannatanud riigivõimu toiminguga või õigusakti tõttu, algatab kas haldus- või põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse.

Praeguses hästi välja kujunenud õiguslikus olustikus puudub vajadus abstraktseks normikontrolliks õiguskantsleri kaudu. Kõige olulisemate õigusaktide – seaduste – puhul saab ja peab seda põhjendatud vajadusel tegema õigusakti (seaduse) väljakuulutaja ehk Vabariigi President.

Õigusnormi või toiminguga õiguspärasuse kohtuliku kontrolli peaks õiguskantsler saama algatada ainult talle tema ombudsmani töös ilmnenu asjaolude pinnalt. Samuti peaks õiguskantsleril ombudsmani funktsioonis olema õigus algatada vääртеomenetlus ning edastada selle läbiviimine asjaomasele institutsioonile.

Kokkuvõtvalt: õiguskantsleri senine pädevus tuleks ümber kujundada ombudsmani pädevuseks. See eeldab Põhiseaduse XII peatüki muutmist.

## 10.2 OSAVÖTT VABARIIGI VALITSUSE ISTUNGITEST

Põhiseaduse § 141 lg 2 kohaselt võib õiguskantsler sõnaõigusega võtta osa Vabariigi Valitsuse istungitest. Kuigi Põhiseadus sätestab seda pädevust kui võimalust, on sellest tegelikult kujunenud rutiinne osavõtt. Veelgi enam, igapäevaseks tavaks on kujunenud õiguskantsleri osalemine ka Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutel. Eelnimetatud praktikad tekitavad õigustatud küsimusi õiguskantsleri kui ombudsmani ja täitevvõimu järelevalvaja professionaalse tegevuse sõltumatusest ja autonoomiast.

Samuti tekitab õiguskantsleri osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest ja kabinetikoosolekutest küsimuse õiguskantsleri huvide konfliktist nende õigusaktide või tegevuste hilisemal kontrollimisel, mille arutamise ja/või vastuvõtmise juures on õiguskantsler viibinud ja osalenud. Neil kaalutlustel tuleks õiguskantsleri rutiinne osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetikoosolekutel lõpetada. Õiguskantsler võiks osaleda vaid nendel Vabariigi Valitsuse istungitel ainult neis päevakorrapunktides, mis otseselt puudutavad õiguskantsleri tegevust. Õiguskantsleri osavõtt Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutest tuleks välistada.

## 10.3 SOOLISE VÖRDÕIGUSLIKKUSE JA VÖRDSE KOHTLEMISE VOLINIK

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik (võrdõigusvolinik) on sõltumatu ja erapooletu ametiisik, kes asub praegu riigiasutuste struktuuris Sotsiaalministeeriumi haldusalas kirje all „Erapooletu asjatundja“.

Võrdõigusvolinik nõustab ja abistab inimesi, kes arvavad, et neid on diskrimineeritud. Tema poole võib pöörduda igaüks, kes kahtlustab, et teda on diskrimineeritud tema soo, rahvuse või nahavärvuse, usundi, veendumuste, vanuse, puude, seksuaalse sättumuse, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste või ametiühingusse kuulumise tõttu. Volinik jälgib soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse nõuete täitmist ning teostab asjakohast järelevalvet nii avalikus kui ka erasektoris.

Ainuüksi eeltoodud lühikirjeldusest näeme, et võrdõigusvoliniku ja ombudsmani funktsioonid on sisult kattuvad. Kuna valdav enamik võimalikest rikkumistest pärineb sotsiaalvaldkonnast, on enam kui küsitav selle nominaalselt erapooletu ja sõltumatu ametkonna asetus Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas.

Eestis on olemas õiguskantsleri ametkond, kes täidab ombudsmani funktsiooni. Seetõttu on õigustatud küsida, miks meil on vaja kaht eraldiseisvat, kuid sarnaseid funktsioone täitvat ametkonda? Need funktsioonid ja ametkonnad tuleks konsolideerida üheks. See parandaks mõlema asutuse ekspertiisi ja mainet, aitaks kujundada ühtsemat tegutsemiskorda ning vähendaks halduskulusid.





## EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Kujundada õiguskantsleri ametkond ümber klassikaliseks ombudsmani ametkonnaks ja teha selle muudatuse elluviimiseks vajalikud muudatused Põhiseaduses ja õiguskantsleri seaduses.
2. Kujundada soolise võrdõiguslikkuse voliniku mõiste, nimetus ja pädevus ümber võrdsusombudsmaniks, integreerides voliniku ametkonna õiguskantsleri ametkonda.
3. Lõpetada õiguskantsleri rutiinse osalemise praktika Vabariigi Valitsuse istungitel.
4. Välistada õiguskantsleri osalemine Vabariigi Valitsuse kabinetikoosolekutel.

## 11 Kohalik omavalitsus

### 11.1 KOHALIK OMAVALITSUS NING EESTI RAHVUSE, KEELE JA KULTUURI SÄILIMINE LÄBI AEGADE

Eesti rahvus, keel ja kultuur on sündinud maal, mitte linnas. Riikluse ja rahvuskultuuri kestlikkus ei ole võimalik võrdsete võimalusteta maal ja linnas. Praeguse Eesti arenguvõimalused on selgelt linnade, eelkõige mõne üksiku linna kasuks. Seda sotsiaalmajanduslikku tendentsi ei saa administratiivselt pöörata, kuid saab asjakohaste haldusmeetmete ja eelarvepoliitikaga mõjutada.

Elanikkonna kahanemine on olnud eriti drastiline maapiirkondades. Seeläbi on kohalike omavalitsuste tulubaas märkimisväärselt kahanenud ning nad ei ole senise rahastamismudeli juures võimelised täitma oma ühiskondlikku rolli. Seetõttu vajab kohalike omavalitsuste korraldus ja rahastusmudel oluliselt uuenduskuuri ning rahastus suurendamist.

Kohalik omavalitsus on üleriigilise esindusdemokraatia kohalik-regionaalne vorm, mis idee kohaselt peaks järgima demokraatliku riigikorralduse üldisi põhimõtteid ja tegevusvorme. Kohalike omavalitsuste tegevuse sätestab kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus (KOKS), mida on ligi 80 korda muudetud ja täiendatud. Tegemist on väga ebaühtlase ja uue olukorra jaoks ebaadekvaatse õigustekstiga, mis vajab edasilükkamatut uuendamist.

Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik regulatsioon on esitatud Põhiseaduse XIV peatükis. Põhiseaduse § 154 lg 1 määratleb kohalike omavalitsuste pädevuse „kohaliku elu küsimuste“ lahendamiseks. See regulatsioon annab aluse tõlgenduseks, mille kohaselt on kohalike omavalitsuste pädevus riigi määrata. Sellises asjakorralduses on kahe esindusdemokraatia vormi teatud vasturääkivus, sest loob alluvussuhte kahe vormi vahel ning selgelt ühe domineerimise teise üle.

Seda, mis on tänapäeval kohaliku elu küsimus ja mis mitte, on üha keerulisem määratleda keskkonna kiire muutumise ja probleemide omavahelise seostatuse tõttu. Näiteks haridus, sotsiaalkaitse, tervishoid, keskkond jmt on nii kohalikud kui ka üleriigilised teemad. Kui kohalik omavalitsus on regionaalne demokraatia, millel on oma selge autonoomia ja kohalikest tingimustest lähtuv eripära, siis sellest järeldub, et keskvoimu ja kohaliku võimu suhe peaks lähtuma subsidiaarsuse, mitte vaid kohaliku elu küsimuste põhimõttest. Subsidiaarsuse ehk lähimuse põhimõte eeldab, et küsimused lahendatakse üldjuhul seal, kus nad tekivad kohalike tingimusi ja eripära arvestades ehk siis antud juhul kohalikes omavalitsustes. Ühe huvitava, kohalike omavalitsuste arendamisele panustava eeskujuna võib tuua Soome hiljutist reformikava, mille käigus muu hulgas hinnati erinevate piirkondade arengut ja detailseid näitajaid, et siis läheneda igale piirkonnale individuaalselt.<sup>17</sup> Kui sellest printsübist lähtuda, tuleb lähimuse põhimõte kanda sisse ka uude KOKS-i.

## 11.2 HALDUSREFORMI TEINE ETAPP

2017. aastal deklareeriti lõpule jõudnuks haldusreform, mille üks eesmärk oli moodustada vähemalt 5000 elanikuga omavalitsusüksused. Siiski tuleb 2017. aastal tehtut käsitleda vaid haldusreformi esimese etapina. Haldusreformi seaduse seletuskirjas oli märgitud, et 5000 elanikku on käsitletav üksnes kohaliku omavalitsuse minimaalse suurusena, millest alates tekib kohalikul omavalitsusel võime iseseisvalt täita seadusest tulenevaid ülesandeid, palgata kompetentne personal ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid.<sup>18</sup> Haldusreformi käigus moodustuvate omavalitsusüksuste soovituslik suurus oli 11 000 elanikku.

Haldusreformi tulemusel on Eestis 79 omavalitsust, millest 52 on omavalitsusüksused, mille territooriumil elab alla 11 000 elaniku, mõnel juhul isegi alla haldusreformijärgse miinimumsuuruse nõude ehk alla 5000 elaniku. Kui arvata välja saared, mille ühendamine mõne teise omavalitsusüksusega ei oleks nende geograafilist eraldatust arvestades nii või teisiti põhjendatud, on selliseid alla 11 000

<sup>17</sup> Vaata Soome reformi taustmaterjali Riigireformi Sihtasutuse kodulehelt [www.riigiuuendus.ee](http://www.riigiuuendus.ee).

<sup>18</sup> Haldusreformi analüütiline ja statistiline ülevaade on esitatud kogumikus „Haldusreform 2017“, Rahandusministeerium, 2018.

elanikuga omavalitsusi 47. Omavalitsuste keskmine elanike arv küll kasvas varasema 1800 elaniku pealt ca 7700 elanikule, kuid haldusreformi ambitsioonikam eesmärk jäi ka elanike keskmise arvu osas saavutamata. Haldusreformiga kaasnevalt moodustus — peamiselt vabatahtlike ühinemiste teel — hulgaliselt ebaloogilise territooriumiga omavalitsusüksusi, mis on teinud raskeks selliste üksuste haldamise, transpordiühenduse loomise ja teenuste pakkumise.

Haldusreformist jäi puutumata Eesti suurim omavalitsus — Tallinn, mis on mahult ca 1/3 kogu Eesti omavalitsustest. Õiguslikus mõttes on aga näiteks Kihnu vald ja Tallinna linn samas grupis. Tallinna suurust ja pealinnastaatust arvestades võiks uues KOKS-is sisalduda ka teatav eriregulatsioon Tallinna kui Eesti Vabariigi pealinna kohta.

2017. aasta haldusreformi saab hinnata oluliseks sammuks õiges suunas, kuid seejuures üksnes esimeseks etapiks haldusreformist, mis tuleb vaatamata seni tehtud suurele tööle siiski edaspidi lõpuni viia. Selleks tuleb moodustada loogilise territooriumiga suuremad ja haldussuutlikumad omavalitsused. Lihtsaim ja mõistlikum variant oleks seda teha maakondadepõhiste omavalitsusüksuste loomise teel. Vaja on saavutada keskuse ja selle tagamaa ühtse piirkonnana toimimine. Ka teised riigid on tunnistanud vajadust suuremate ja haldussuutlikumate omavalitsusüksuste järele. Näiteks seadis Taani 2005. aastal eesmärgiks minimaalselt 30 000 elanikuga omavalitsusüksuste loomise ning pärast 2007. aastal täiendavalt läbi viidud ühendamisi on Taani omavalitsuste keskmine elanike arv 57 000.

Eestis peaks ratsionaalne omavalitsuste struktuur olema maakonnapõhine, kus Eesti oleks jaotatud ca 15 omavalitsuslikuks maakonnaks. Kaaluda võiks vaid nelja omavalitsusliku linna säilitamist, milleks võiksid olla Tallinn, Tartu, Pärnu ja Narva. Valdavalt on Eesti-sisesed tõmbekeskused välja kujunenud maakonnakeskuste kaupa. Neid loomulikult teel kujunenud tõmbekeskusi on mõistlik säilitada ja arendada.

Maakonnapõhiste omavalitsusüksuste loomist peaks saatma üle-eestilise taristu ehitamine ja omavalitsusüksuste tulubaasi ümberkorraldamine. Sellised muudatused võiksid aidata leevendada ääremaastumise probleemi, luues inimestele esiteks võimaluse saada kergelt liikuma igast Eestimaa piirkonnast, teiseks motiveerides omavalitsusi arendama ettevõtlust, mis omakorda kolmandaks inustaks inimesi kolima väljapoole pealinna ja üksikuid suuremaid linnu ning ka võimaldaks seda teha.

### 11.3 RAHVAALGATUS JA RAHVAHÄÄLETUS KOHALIKU OMAVALITSUSE TASANDIL

Varasemad Eesti põhiseadused pidasid kohalikku omavalitsust peaasjalikult riigivalitsemise eriliigiks. Praegune Põhiseadus lähtub eeskätt omavalitsuse kogukondlikust teooriast, mis on paremini kooskõlas rahvavõimu ja demokraatia põhimõtetega. See teooria pöördub tõdemusega, et riigil on kohustus austada kogukondliku halduse vabadust. Eelöeldu tähendab ka riigi moraalselt kohustust aktsepteerida kohalikku rahvaalgatust ja rahvahääletust kohaliku otsedemokraatia tööriistadena. See tähendab ka lähimuse põhimõtte rakendamist.

Samas ei tohiks kogukondliku vabaduse käsitlusega äärmustesse minna. On oluline pidada meeles, et Eesti Vabariik on unitaarriik, mitte kohalike omavalitsuste liit. Seega ei ole kohaliku omavalitsuse autonoomia rivaalitsemine riikliku suveräniteediga lubatav.

Kohaliku omavalitsuse tasandil on otsedemokraatia rakendamine tulemuslikum kui riigi tasandil, riskid on väiksemad ja positiivsed mõjud suuremad. Samas ei ole riskid olematud. Maakondlikul tasandil organiseerunud omavalitsusel tekib veel üks täiendav aspekt otsedemokraatia aktiivsemaks kasutamiseks. Kui omavalitsus on kasvanud nii territoriaalselt kui ka elanike arvu poolest oluliselt suuremaks, suureneb lõtk volikogude ja rahva vahel ehk rahva kontroll volikogude üle nõrgeneb. Seda probleemi aitab lahendada otsedemokraatia. Mida suurem on kohalik omavalitsus, seda aktuaalsemaks muutub esindusdemokraatia ja otsedemokraatia ühildamise vajadus.

Väide, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 32 „Õigusaktide algatamise õigus“ ongi rahvaalgatus, ei ole riigiõiguslikult pädev, kuna selle initsiatiivi realiseerimine ei ole tagatud kohaliku rahvahääletusega. Eelviidatud paragrahvis ette nähtud õigusaktide algatamise menetlus lõpeb arutelu ja otsustamisega kohaliku omavalitsuse volikogus või valitsuses, kusjuures volikogul või valitsusel on õigus jätta algatatud õigusakt vastu võtmata.

Tegelik ja sisuline kohalik rahvaalgatus on menetlus, mida kasutades on hääleõiguslikel valla- ja linnaelanikel seadusega kehtestatud kvoorumi, näiteks 10% või 15% kohaliku omavalitsusüksuse valimisõiguslikest elanikest, saavutamise korral võimalik otsustada konkreetne kohaliku elu küsimus kohaliku rahvahääletuse teel juhul, kui kohaliku omavalitsuse volikogu algatatud õigusakti vastu ei võta.

Rahvaalgatus ei ole mõeldav kohaliku rahvahääletusega, vastupidine situatsioon on aga võimalik. Rahvahääletusele saab kohalik volikogu küsimusi panna ka ilma rahvaalgatuseta. Rahvaalgatus peab aga igal juhul olema lõppastmes lahendatav rahvahääletusega, vastasel korral kaotab see oma sisu ja tähenduse.

Põhiseadus, tuginedes kohaliku omavalitsuse kogukondlikule loomusele, võimaldab kohalikku rahvaalgatust ja rahvahääletust. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei näe aga kahjuks ette ei rahvahääletust ega ka tegelikku rahvaalgatust. Seetõttu tuleb riigireformi raames kohaliku omavalitsuse tasandil viia sisse nii rahvahääletus kui ka tegelik ja sisuline rahvaalgatus kohalikes küsimustes.

### 11.4 KOHALIK ESINDUSDEMOKRAATIA

Kui kohaliku omavalitsuse esindusdemokraatia — volikogude moodustamine kohalikel valimistel — toimib rahuldavalt, siis volikogude tegeliku toimimise pool vajab korrigeerimist.

Kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus näeb kohati ette teistsuguse demokraatiamodeli kui üleriigiline esindusdemokraatia. KOKS võimaldab moodustada kohaliku omavalitsuse volikogude komisjone isikutest, kes ei ole volikogude liikmed ega osalenud isegi valimistel. Tehniliselt võivad need isikud moodustada isegi komisjonide enamuse. Komisjoni kokkuseadmine on KOKS-is jäetud komisjoni esimehe ainupädevusse ning seda võimalust kohalikud omavalitsused ka laialdaselt kasutavad. Samas, selline praktika on vastuolus esindusdemokraatia üldpõhimõttega ning avab tee omavolitsemisele või koguni korruptsioonile. Analoogset demokraatliku legitiimsiooni defitsiiti kannavad ka Tallinna linnaosade halduskogud.

Kohalike omavalitsuste täitev-korraldav tegevus on segu kohapealsetest otsustest ja riigi ettekirjutustest, finantseerimisest ning järelevalvest. Kriitilist hindamist vajab ka see pool kohalike omavalitsuste tegevuses.

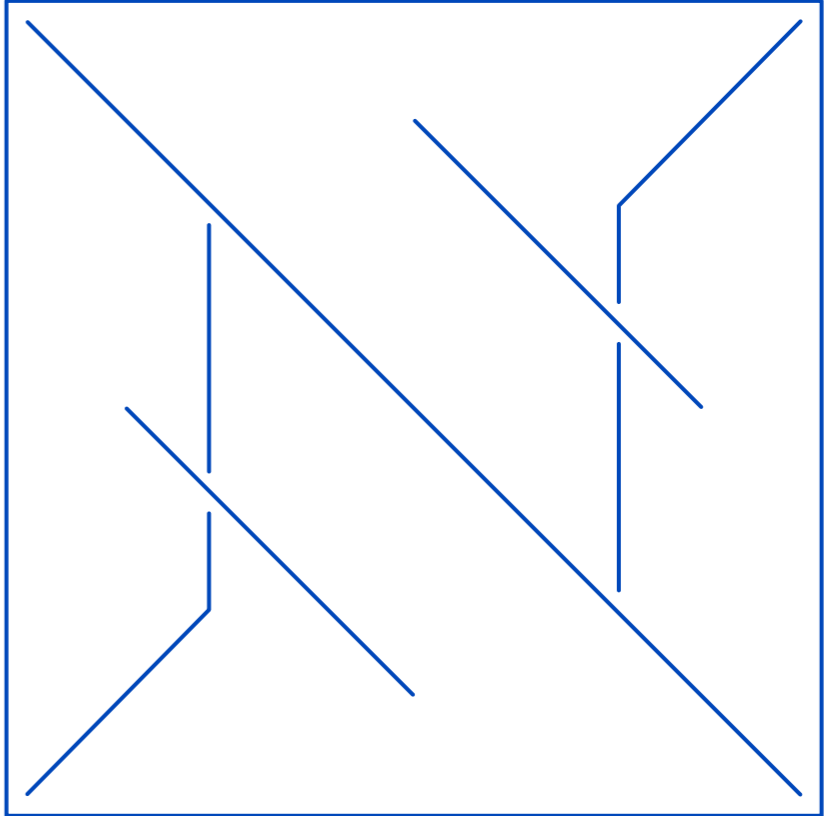


## Ettepanekud

### EELKIRJELDATUD MUUDATUSTE ELLUVIIMISEKS SOOVITAME:

1. Vii läbi haldusreformi teine etapp, kujundades maakondadest kohaliku omavalitsuse üksused.
2. Kaasnevalt eelmises punktis pakutuga muuta Põhiseaduse § 155 lg 1 ja asendada seal sõna „vallad“ sõnaga „maakonnad“.
3. Vii õigusesse sisse kohalik rahvaalgatus ja kohalik rahvahääletus.
4. Töötada välja uus kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, nähes selles ette eraldiseisva regulatsiooni Tallinnale kui Eesti Vabariigi pealinnale.
5. Luua uus ja arendatud omavalitsusüksuste rahastusmudel kohalike omavalitsuste ühtlasemaks arenguks üle Eesti.

KOKKUVÖTE



# Riigireformi kontseptsiooni kokkuvõte

## Riigireform ja selle vajalikkus

Riigireformi kontseptsioonis esitatakse terviklik riigireformi käsitlus, mis hõlmab keskväimu, põhiseaduslike institutsioonide ja kohaliku omavalitsuse ülesehituse ja tegevuse ümberkorraldamist. Kontseptsioonis toodud ettepanekud ja soovitused on tehtud heas usus ja parimas tahtes, et meie riiklus kestaks, riigivalitsemine oleks tõhus, kvaliteetne, nüüdisaegne ja usaldusväärne ning et meie inimestele pakutaks riigijuhtimises osalemise võimalusi, vastutust ja tegevusvabadust.

Riigireformi on vaja selleks, et Eesti oleks hästi juhitud ja selge visiooniga ergas riik, mis teenib oma rahvast.

Riigireform on keskväimu, põhiseaduslike institutsioonide ja kohalike omavalitsuste ülesehituse ning tegevuse kriitiline hindamine ja ümberkorraldamine selleks, et muuta riiki tõhusamaks ning paremini vastavaks nii praegustele kui ka tulevastele vajadustele ja väljakutsetele.

Tänapäevased olud vajavad kiiret, paindlikku ja tõhusat riiki, mis kasutab kõiki nüüdisaegse ühiskonna võimalusi. Reformi on vaja selleks, et Eesti senised õnnestumised ei hääbuks heaolutunde vaikellu. Eesti riikluse moderniseerimise vajaduse mõistmiseks tuleb pidada silmas mõnda baaslähtekohta, mille oluliseks mõjutamiseks või muutmiseks puuduvad meil tõsiseltvõetavad võimalused.

- 1) Eesti Vabariik on 1,3-miljonilise elanikkonnaga väikeriik, kes peab üleval pidama kõiki või enamikku tavapärase riikluse atribuute, nagu valitsusaparaati, kaitseväge, sisejulgeoleku teenistust, välis-teenistust, rahvuskeelset haridust, teadust, kultuuri, tervishoidu, sotsiaalkaitset, kohtuvõimu.
- 2) Eesti on kahaneva ja vananeva elanikkonnaga väikeriik. Statistikaameti andmeil oli Eestis 1992. aasta alguses 1 554 878 inimest ja 2018. aasta alguses 1 319 133 inimest. Elanike arvu väike suurenemine mõnel viimasel üksikul aastal ei anna alust kõneleda arengutrendi muutumisest. Eesti inimarengu aruandes esitatud analüüside kohaselt võib Eesti elanike arv 2100. aastaks väheneda 800 000 elanikuni või isegi alla selle. Praegusel ajal on Eestis töötavaid inimesi oluliselt vähem kui mittetöötavaid.
- 3) Eestis ei ole eeldada maavarade laiaulatuslikku kasutuselevõttu.
- 4) Euroopa Liidu toetusrahad vähenevad lähitulevikus oluliselt ning pikemas perspektiivis muutub Eesti toetuste saajast Euroopa Liidu eelarvesse peamiselt maksvaks riigiks.
- 5) Globaliseerumise ja tehnoloogia arenguga on kaasnenud suured muudatused. Riikidevaheline konkurents on järsult teravnenu.

Vahendeid riigi arengu, heaolu kestva kasvu ja aja väljakutsetele vastamise tagamiseks on vähe, kuid peamine meist sõltuv viis on moderniseerida ja tõhustada ühiskonna keskset organisatsiooni – riigi keskviimu ja kohalikku omavalitsust ning nende töömeetodeid. See avab tee ülejäänud arengusuundadeks ühiskonnas.

Riigi moderniseerimiseks on vältimatult vaja, et uuenemine algaks avaliku võimu püramiidi tipust. Riigi seadusandlik, sealhulgas konstitutsiooniline kord võib oluliselt kas piirata, soodustada või kiirendada arengut.



## Riigireformi kesksed ettepanekud

Riigireformi kontseptsioonis ei tehta ettepanekuid Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi „Põhiseadus“) ulatuslikuks muutmiseks. Põhiseaduse muutmiseks tehakse vaid mõningad üksikud ettepanekud põhimõttel „nii vähe kui võimalik ja nii palju kui tarvilik“ riigireformi elluviimiseks. Ükski ettepanek ei puuduta Eesti riikliku korralduse aluspõhimõtteid.

Riigireformi kontseptsiooni ülesehitus järgib teatud üksikute erisustega Põhiseaduse struktuuri. Iga teema analüüsimise järel esitatakse arvukalt konkreetseid reformisoovitusi. Olulisemad neist on kokkuvõtlikult järgmised.

Selleks, et riigireform oleks edukas, peab see saama alguse rahva esinduskogu ehk Riigikogu reformimisest. Rahva valikute osatähtsuse suurendamiseks tuleks Riigikogu valimistel asendada senised suletud nimekirjad avatud nimekirjade süsteemiga. Nii väheneks parteide tagatubades tehtavate valikute tähtsus ja valituks osutuksid kandidaadid, kellele rahvas on andnud enim hääli. Kui avatud nimekirjade süsteemi kasutusele ei võeta, tuleks Riigikogu

koosseisu uuenemise tagamiseks piirata Riigikogu liikmeks oleku aega järjestikuselt kahe koosseisuga. Pideva valimiskampaania välisdamiseks ja võimulolijatele töörahu andmiseks tuleks ühtlustada Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste tsüklid selliselt, et valimised toimuksid samal kalendriaastal.

Ühtlasi tuleks riigireformi käigus kujundada Riigikogust sisulise debati ja strateegiasuundade



määratlemise kese, et vähendada senist täitev- võimu domineerimist ja suurendada Riigikogu osatähtsust poliitiliste suundade valimisel.

Riigikogu koosseisu vähendamine 91 liikmele oleks oluline märgiline ja eeskuju andev samm. Vabanevad vahendid annaksid lisavahendeid Riigikogu liikmetele parema administratiivse tugisüsteemi ja Riigikogule mittekoosseisuliste professionaalsete nõunike kogu loomiseks. Abide ja nõunike süsteem võimaldaks Riigikogu liikmetel keskenduda sisulistele küsimustele ja parandada Riigikogu töö üldist kvaliteeti.

Normilooma mahu vähendamiseks tuleks Riigikogul teha Vabariigi Valitsusele ülesandeks töötada välja programm massilise õigusloome ohjeldamiseks. Muu hulgas tuleks õigusloome piiramiseks vähendada õigusloomega tegelevate ametnike arvu järgneva kaheksa aasta jooksul ca 50%. Koormavate õigusnormide kehtestamisel tuleks võtta kasutusele reegel „üks sisse, kaks välja“. Õigusnormid peavad olema lihtsad ja selged. Seaduse tasemel tuleks reguleerida üksnes kõige olulisem ja üldisem.

Rahva ja võimu võõrandumise vähendamiseks tuleks rahvast sagedamini kaasata oluliste otsuste tegemisse. Kaotada tuleks Põhiseaduse § 105 lg-s 4 sisalduv piirang ning sätestada Põhiseaduses või seaduses rahvaküsitlus riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil. Rahvale riigi juhtimises reaalselt kaasärääkimise võimaluste andmiseks tuleks viia sisse rahvaalgatus kohaliku omavalitsuse tasandil kohalikes küsimustes. Nüüdisaegseid digilahendusi kasutades võiks avalikkust kaasata laiemalt juba eelnõu väljatöötamisprotsessis.

Vabariigi Presidendi võimude tasakaalustaja rolli, sõltumatuse ja objektiivsuse tugevdamiseks tuleks kaotada võimalus valida presidenti kaheks järjestikuseks ametiajaks. Presidendi ametiajale tuleks seetõttu seada järjestikuselt ühekordne seitsmeaastane tähtaeg. Vabariigi Presidendi valimine tuleks viia Riigikogu alt üksnes valimiskogu kätte, kes koosneks nii Riigikogu liikmetest kui ka kohalike omavalitsusüksuste esindajatest. Seejuures tuleks vaadata üle kohaliku omavalitsuse üksustele valijameeste arvu määramise kord, et suurematel omavalitsusüksustel ei oleks teistest drastiliselt rohkem

valijameeste kohti. Rahva lähendamiseks võimule tuleks anda rahvale õigus seada üles presidendikandidaati 20 000 valimisõigusliku kodaniku toetusallkirjaga. Sisse tuleks seada kandidaatide avaliku ärakuulamise kord Riigikogus ja valimiskogus.

Ministeeriumite koostöö parandamiseks, valitsuse ja riigijuhtimise paindlikkuse tagamiseks ning ametkondlike huvide domineerimise vähendamiseks tuleks loobuda senisest eraldi ministeeriumite süsteemist ja ühendada ministeeriumid ühtseks valitsusasutuseks (Riigivalitsuseks). Riigivalitsuses oleksid eraldi valdkondlikud ministeeriumid, mis võivad muutuda vastavalt valitsuse prioriteetidele (v.a alalised ministeeriumid – välisministeerium, siseministeerium, rahandusministeerium ja kaitseministeerium), kuid üks administratiiv- osakond ja üks kantsler (riigisekretär). Riigivalitsuse koosseisu kuuluks ka Eesti Vabariigi Strateegiakeskus, mille ekspertide ülesanne oleks töötada välja riigi pikemaajalised plaanid eesti rahvuse, keele ja Eesti kultuuri säilimiseks, konkurentsivõime tugevdamiseks jmt. Eesmärk on oluliselt vähendada prioriteetide ja strateegiate

pihustatust. Suurendada tuleks nõudmisi ministrikandidaatidele ning seada sisse kandidaatide avalik ärakuulamine ja küsitlemine Riigikogus.

Halduskoormuse otsustavaks vähendamiseks tuleks seada eesmärgiks vähendada nelja aasta jooksul halduskoormust 25%. Ühtlasi tuleks lihtsustada haldusmenetlusi ja lühendada haldusmenetluste tähtaegu kaks korda. Avalikus sektoris tuleks laialdasemalt võtta kasutusele nüüdisaegseid digilahendusi, vähendada dubleerimist ning anda mittestrateegilised teenused ja ülesanded üle erasektorile. Nii peaks järgneva kaheksa aasta jooksul oluliselt vähenema vajadus senise hulga ametnike järele, mistõttu võiks eelnimetatud tegevuste tulemusena vähendada senist ametnike arvu ca 50% ja tõsta allesjäävate ametnike töötasu. Selguse huvides, selline ametnike vähendamine ei puuduta õpetajaid, päästjaid, arste, politseinikke ega kaitsevæelasi.

Paremaks isikute põhiõiguste kaitseks tuleks Riigikohtu koosseisus luua eraldiseisev alaline põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ning sarnaselt paljude teiste Euroopa riikidega seada

sisse Riigikohtusse otsepöördumise (individuaalkaebuste) süsteem. Kohtute sõltumatuse tagamiseks tuleks eraldada I ja II astme kohtuhaldus Justiitsministeeriumist. Käivitada tuleks kohtureform 2, mille käigus muuta kohtumenetlusi lihtsamaks ja kiiremaks.

Riigikontrolöri sõltumatuse tagamiseks tuleks sarnaselt õiguskantsleriga piirata riigikontrolöri ametisolekut ühekordse seitsmeaastase tähtajaga ning välistada riigikontrolöri rutiinne osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetiistungitel. Õiguskantsleri institutsioon tuleks sarnaselt teiste Euroopa riikidega kujundada ümber klassikaliseks ombudsmani

ametkonnaks, integreerida sellesse soolise võrdõiguslikkuse voliniku ametkond ning välistada sõltumatuse tagamiseks sarnaselt riigikontrolöri ka õiguskantsleri rutiinne osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetiistungitel.

Omaavalitsusüksuste haldussuutlikkuse ja konkurentsivõimelisuse tagamiseks tuleks viia lõpuni haldusreform, moodustades maakonnapõhised omaavalitsusüksused ja neile lisaks kuni neli omaavalitsuslikku linna. Ümber tuleks kujundada omaavalitsusüksuste tulubaas, luues uue ja arendatud omaavalitsusüksuste rahastusmudeli kohalike omaavalitsuste ühtlasemaks arenguks üle Eesti.



## Riigireformi kasu Eesti inimestele

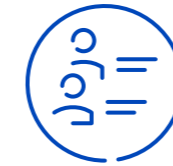
Riigireformi tehakse rahva kui kõrgeima võimu kandja, inimese ja ühiskonna jaoks, et meie ühine kodu oleks parim võimalik, aja ja võimalustega kaasas käiv. Riigireform viiakse ellu vaid siis, kui ta toob inimestele kasu ning saab piisava tähelepanu ja toetuse.

### Riigireform läheb inimestele korda, kui see:

- 1) muudab riigi valitsemist paremaks, läbipaistvamaks ja usaldusväärsemaks;
- 2) on suunanäitaja ja arengu sümbol, kuidas peab kohanema, säästlikult ja uuenduslikult tegutsema ka riigiparaat, mitte ainult meie inimesed;
- 3) annab kindluse, et riik on hästi juhitud ja rahva raha on kulutatud säästlikult ja tõhusalt;
- 4) annab vahendid ja võimalused tulevikuväljakutsetele kiireks vastamiseks, ühiskondlike kulutuste katmiseks ning igapäevaste vajaduste paremaks rahuldamiseks;
- 5) suurendab rahva osalust ja osakaalu riigi juhtimises, aitab peatada meie inimeste võõrandumise oma riigist ja riigijuhtimisest;
- 6) toob kaasa piirangute, ettekirjutuste ja bürokratia vähendamise ning igapäevase vabaduse ja vastutuse suurendamise;

- |   |  |
|---|--|
| <p>7) loob juurde võimalusi, et igaühe põhiseaduslikud õigused saavad kiirema ja tõhusama kaitse;</p> <p>8) aitab meie riigiasutuste tööd korraldada nii, et asjaajamine nendega on lihtsam ja ladusam ning ühiskonnaelu korraldamiseks kasutatakse tõhusaid ja aja nõuetele vastavaid lahendusi;</p> | <p>9) vähendab kulutusi riigiparaadi ülalpidamiseks, muudab selle paindlikumaks ja tulemuslikumaks;</p> <p>10) kindlustab tõhusama töökorralduse ja riigiparaadi parema ülesehitusega suurema garantii meie riikluse kestlikkusele ja üldise heaolu kasvule.</p> |
|---|--|

Järjepidev ja tõsine riigihool annab kõigile Eesti elanikele kindluse, et meie riik on parim võimalik selleks, et tagada riigi kestlikkus ja tõhusus ning rahva huvide ja vajaduste parim kaitse. Pidev riigihool peaks saama erakondadeüleseks poliitiliseks kokkuleppeks.

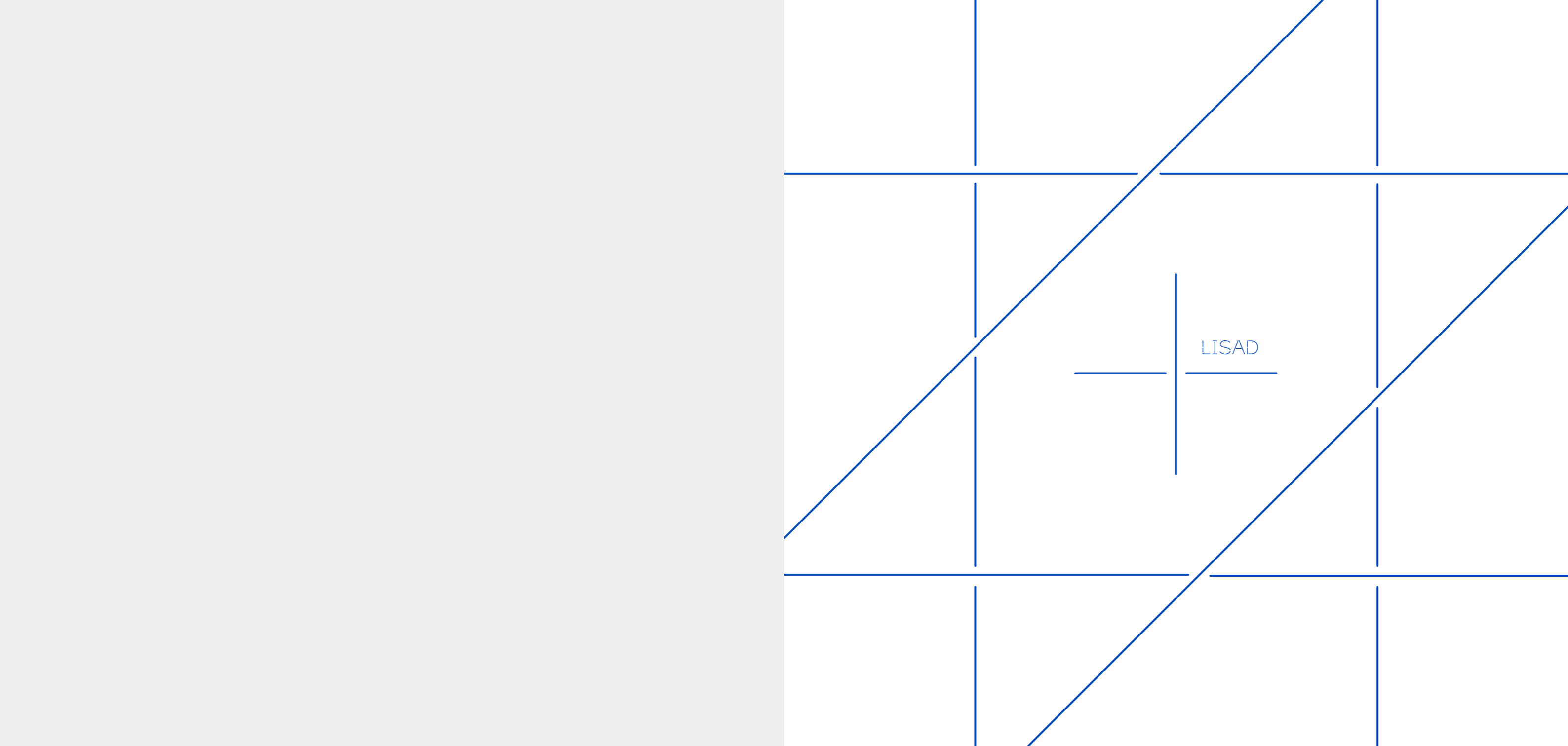


## Riigireformi organisatsioon ja mõõtkava ajas ning ruumis

Edukas riigireform vajab häid ja radikaalseid ideid, kompleksset ja struktureeritud lähenemist, läbi mõeldud ja järjekindlat teostust ning avalikkuse toetust ja õiget ajastust. Terviklik ja süsteemne riigireformi elluviimise ajakava eeldab vähemalt kahte valimistsüklit ning hinnanguliselt kümneaastast teostuse perioodi.

### RIIGIREFORMI TEGEMISEKS ON TARVILIK:

- |  |   |
|--|---|
| <p>1) riigireformi võtmine Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poliitiliseks prioriteediks;</p> <p>2) riigireformi teema läbiarutamine ning riigireformi mõiste ja üldise sisu heakskiitmine Riigikogu otsusega pärast 2019. aasta valimisi;</p> <p>3) Riigikogu poolt Vabariigi Valitsusele ülesande andmine esitada 2019. aasta lõpuks riigireformi praktilise teostamise kava;</p> <p>4) valitsuses ühe ministri määramine riigireformi eest vastutavaks ministriks;</p> | <p>5) riigireformi läbiviimine peaministri järelevalve all ning riigireformi eest vastutava ministri tegevjuhtimisel;</p> <p>6) Riigikogu toimimine riigireformi poliitilise keskusena, kus arutatakse ja hinnatakse reformi kulgu vähemalt kahel korral aastas, reformi algperioodil isegi sagedamini;</p> <p>7) Riigikogus riigireformi erikomisjoni moodustamine või selle temaatika andmine põhiseaduskomisjoni pädevusvaldkonda.</p> |
|--|---|



LISAD

## LISAD

LISA 1. Statistika	119
LISA 2. Ülevaade Rootsi Kuningriigi valitsuse ülesehitusest ja toimimise põhimõtetest	126
LISA 3. Ülevaade Šotimaa valitsuse ülesehitusest ja toimimise põhimõtetest	129
LISA 4. Algoritmide süsteemi kasutuselevõtmine avalikus sektoris	133
LISA 5. Ülevaade Hollandi halduskoormuse vähendamise programmist	136
LISA 6. Ülevaade individuaalkaebuse (konstitutsioonikohtusse otsepöördumise) instituudist	140

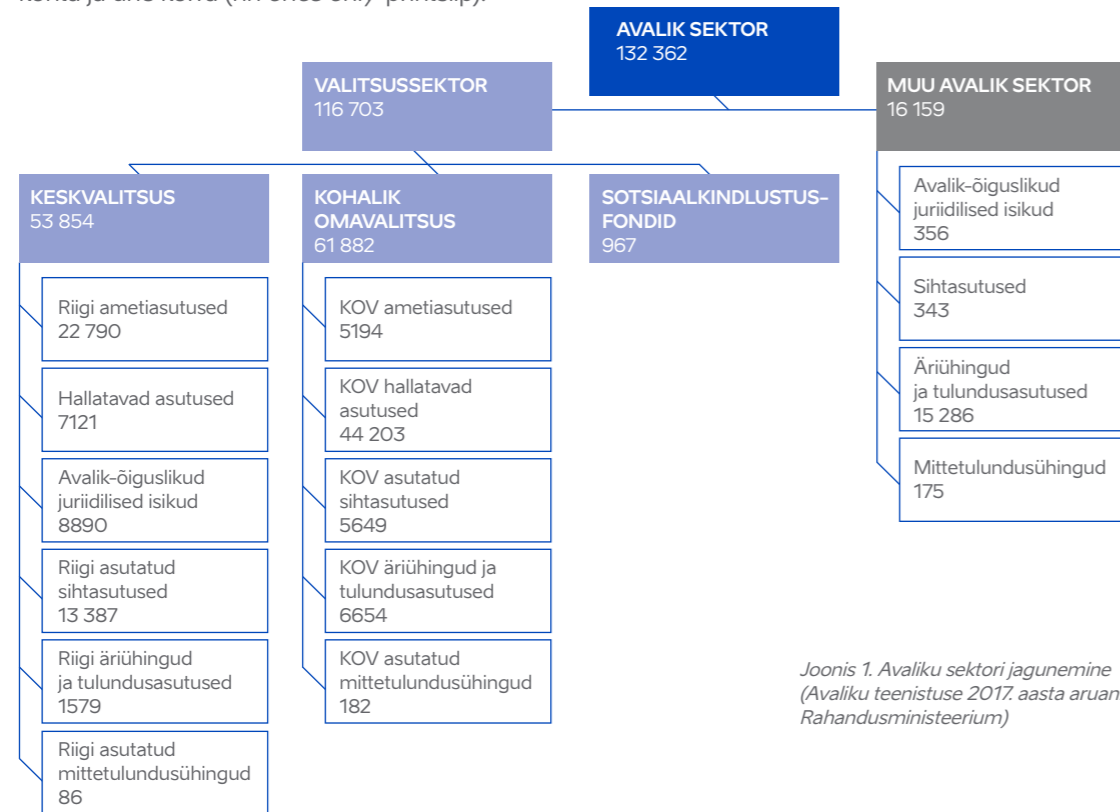
# Riigireformi kontseptsiooni lisad

## Lisa ① Statistika

Riigireformi Sihtasutus on riigireformi kontseptsiooni koostamise käigus kogunud erinevatest riigiasutustest ja avalikest andmekogudest statistikat avalikus sektoris hõivatud inimeste arvu ja avaliku sektori kulutuste kohta. Sama on tehtud Eesti maksumaksjate üldarvu ja proportsioonide kohta.

Käesolevas lisas esitatakse statistika, näitlikustamaks nii Eesti era- ja avaliku sektori maksumaksjate suurusjärku kui ka seda, kui killustatud ja sageli ka vastuoluline on erinevatest riigiasutustest kogutav statistika. Kuigi võib nentida, et igal asutusel on omad töömeetodid, erinevad eesmärgid andmete kogumiseks ja kasutamiseks ning sellest tulenevad erinevad arvutusmudelid, ei saa pidada põhjendatuks

olukorda, kus riigil puudub teatavates olulistes küsimustes üks ühtlustatud riiklik statistika ja statistika andmebaas. Seetõttu tuleks riiklikku statistikat riigireformi käigus ühtlustada<sup>19</sup>. Ühtlustamisele aitab eelduslikult kaasa kontseptsioonilis esitatud lahendus, mille järgi riigile esitatakse andmeid vaid ühte kohta ja ühe korra (nn *once only*-printsip).



Joonis 1. Avaliku sektori jagunemine  
(Avaliku teenistuse 2017. aasta aruanne,  
Rahandusministeerium)

<sup>19</sup> Eesti erineva statistika kogumise mitmete kitsaskohtadele on varasematel aastatel viidanud muu hulgas ka Rahvusvaheline Valuutafond (IMF). Vaata näiteks: International Monetary Fund. Republic of Estonia. Staff Report for the 2018 Article IV Consultation—Informational Annex. May 4, 2018, lk 4.

Statistikaameti korraldatava tööjõu-uuringu andmetel oli 2017. aastal Eestis 575 500 palgatöötajat, kuid 641 500 hõivatut (hõlmab ka mittepalgalisi hõivatuid). Statistikaameti andmetel oli palgatöötajatest avalikus sektoris hõivatud 133 100 inimest. Erasektoris oli niisiis hõivatud ligi 442 400 palgatöötajat. Seega moodustavad erasektoris töötavad inimesed ligi 77% ja avalikus sektoris töötavad inimesed ligi 23% kõikidest Eesti palgatöötajatest.

Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmetel töötas 2017. aastal avalikus sektoris täistööajale taandatuna 132 862 töötajat (joonis 1), kellest ligikaudu 88% olid ametis valitsussektoris ja 12% muus avalikus sektoris.

Rahandusministeeriumi poolt koostatud avaliku teenistuse aruande (edaspidi „ATA“) kohaselt oli 2017. aastal valitsussektoris 116 703<sup>20</sup> töötajat (nii ametnikud kui ka töölepingu alusel töötajad). Riigi 2017. aasta auditeeritud majandusaasta koondaruande kohaselt töötas 2017. aastal valitsussektoris 116 626 inimest (täistööajale taandatult). Kui lisada sellele arvule hinnanguliselt teatav hulk salastatud töötajaid, saab järeldada, et valitsussektoris töötas 2017. aastal ligikaudu 118 000 inimest.

Eesti Maksu- ja Tolliameti („MTA“) andmetel (tabel 1) sai 2017. ja 2018. aasta vahetusel riigiasutustest palka ligikaudu 108 000, erasektorist ligi 465 000 ja mõlemast umbes 18 000 inimest. Kui liita juurde hinnanguliselt teatav hulk salastatud töötajaid, oli Maksu- ja Tolliameti andmete järgi üksnes avalikust sektorist palka saavaid inimesi ligi 109 000. Kui vaadata koos nii avalikust sektorist kui ka samaaegselt avalikust ja erasektorist palka saavaid inimesi, võib rääkida isegi 127 000 avalikust sektorist palka saavast inimesest. Samas ei ole Maksu- ja Tolliameti andmed enamasti taandatud täistööajale.

<sup>20</sup> Keskmine täistööajale taandatud töötajate arv.

TABEL 1. Avalikust ja erasektorist palka saavate isikute jaotumine (MTA andmed)		
Aastavahetus 2013 – 2014	saab palka muust ettevõttest	427 000 töötajat
	saab palka mõlemast	18 000 töötajat
	saab palka valitsussektorist	111 000 töötajat
Aastavahetus 2015 – 2016	saab palka muust ettevõttest	445 000 töötajat
	saab palka mõlemast	18 000 töötajat
	saab palka valitsussektorist	109 000 töötajat
Aastavahetus 2017 – 2018	saab palka muust ettevõttest	465 000 töötajat
	saab palka mõlemast	18 000 töötajat
	saab palka valitsussektorist	108 000 töötajat

Maksu- ja Tolliameti andmete (tabel 2) järgi maksid aastal 2017 rohkem kui 100 000 eurot makse aastas 7% ettevõtetest. Need 7% kõigist ettevõtetest maksavad ligikaudu 94% kõikidest Eesti maksest ja neis töötab umbes 69% kõikidest töötajatest.

TABEL 2. Maksumaksjate statistika aastane maksusumma suurusjärkude lõikes (MTA 2017 andmed)							
Maksusumma vahemik	Ettevõtete arv grupis	%	Töötajate arv	%	Töötajaid keskmiselt	Maksude summa €	%
<=0	17 322	15,4	39 747	4,1	2	-498 379 671	-6,5
0 – 25 000€	73 910	65,6	151 529	15,5	2	394 735 154	5,2
25 001 – 100 000 €	13 085	11,6	127 469	13,0	10	652 383 141	8,6
100 001 – 500 000 €	6261	5,6	194 792	19,9	31	1 346 705 236	17,7
500 001 – 1 000 000 €	1108	1,0	95 602	9,8	86	764 537 000	10,0
> 1 mln €	999	0,9	370 158	37,8	371	4 969 309 606	65,1
<b>Kokku</b>	<b>112 685</b>		<b>979 297</b>		<b>9</b>	<b>7 629 290 466</b>	
100 000+	8368	7,4	660 552	67	79	7 080 551 842	93

Valitsussektor teenib väikese osa oma tuludest majandustegevusest. Kui valitsussektori töötajate arvu korrigeerida valitsussektori kaupade ja teenuste müügi tulu ja SKT suhte alusel, siis oli avalikest vahenditest palka saavate valitsussektori töötajate arv aastal 2017 umbes 114 100 inimest (tabel 3). Kui liita juurde hinnanguliselt teatav hulk salastatud töötajaid, võib arvestada ligi 115 100 valitsussektori töötajaga.

TABEL 3. Töötajate arv valitsussektoris (Riigi Tugiteenuste Keskuse andmed)					
	2017	2016	2015	2014	2013
Töötajate arv valitsussektoris (tuhat inimest)	116,6	116,8	118,3	119,1	119,2
Kaupade ja teenuste müük (mln eurot)	504,4	475,4	500,4	443,6	440,4
SKT jooksevhindades (mln eurot)	23 002,3	21 098,3	20 460,9	19 962,7	18 435,0
Kaupade ja teenuste müük SKT-st	0,0214	0,0219	0,0242	0,0221	0,0233
Korrigeeritud töötajate arv valitsussektoris (tuhat in.)	114,1	114,2	115,4	116,5	116,4

Riigi 2017. aasta auditeeritud majandusaasta koondaruande kohaselt töötas 2017. aastal riigi ameti- ja hallatavates asutustes, sealhulgas põhiseaduslikes institutsioonides ja Riigikantseleis, 29 911 töötajat aastase tööjõukuluga 829 700 000 eurot (selle hulgas ei ole arvestatud salastatud töötajaid ega nende tööjõukulu). Avalik-õiguslikes asutustes töötas Rahandusministeeriumis kogutud andmete kohaselt 2017. aastal 9857 töötajat tööjõukuluga 257 500 000 eurot ja riigi asutatud valitsussektorisse kuuluvates sihtasutustes ja äriühingutes 14 942 töötajat tööjõukuluga 339 900 000 eurot. Valitsussektori kogukulud on stabiilselt kasvanud. Riigi majandusaasta koondaruannete alusel olid need 2010. aastal 6 183 600 000 eurot, kuid 2017. aastal 8 740 700 000 eurot. Kui 2014. ja 2015. aastal oli riigiametnike palgakasv kiirem kui riigi üldisel palgaturul, siis 2016. aastal oli see aeglasem ja 2017. aastal enam-vähem sama kui üldisel palgaturul.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri andmetel on käesoleval ajal Eestis 11 ministeeriumit, 36 ametit, inspeksiooni ja muud valitsusasutust ning 106 hallatavat asutust. Riigi 2017. aasta majandusaasta aruande kohaselt on riigi valitseva mõju all lisaks 77 valitsussektorisse kuuluvat sihtasutust ja 5 valitsussektorisse arvatud äriühingut.<sup>21</sup>

ATA kohaselt töötas kohaliku omavalitsuse üksustes 61 882 inimest ehk 53% valitsussektori töötajate koguarvust. Keskvalitsuse tasandil töötas 53 854 töötajat ehk 46% valitsussektori töötajate arvust. Eelnevast jaotusest üle jäänud 967 töötajat olid hõivatud sotsiaalkindlustusfondides (Haigekassa, Töötukassa). Riigihaldusministri informatsiooni kohaselt töötab 2018. aastal ministeeriumites (keskvalitsuses) 2592 inimest. 2016. aastal Rahandusministeeriumi koostatud riigiülesannete analüüsist selgub samas, et nn klassikalisi riigiametnikke on avalikus sektoris vaid 21 600 ehk 13,2% riigisektori töötajatest. Valdav osa riigisektori töötajatest töötab riigi või kohalike omavalitsuste äriühingutes, sihtasutustes, hallatavates asutustes jm. Seejuures tuleb siiski mõõnda, et märkimisväärne hulk riigi asutatud sihtasutustes töötavatest inimestest täidab sisuliselt klassikalisi riigiametnike ülesandeid, mistõttu eelviidatud riigiametnike koguarv ei pruugi olla lõpuni representatiivne.

ATA kohaselt on töötajate arv valitsussektoris näidanud väikest langustrendi – 2007. aastaga võrreldes keskmiselt 0,5% aastas. Samas sotsiaalkindlustusfondide töötajate arv on kasvanud – 2017. aastal kasvas töötajate arv sotsiaalkindlustusfondides 119 inimese võrra ehk 14%. Rahvastiku arv on samal perioodil vähenenud rohkem. Võrreldes 2006. aastaga on rahvaarv Eestis kahanenud 31 567 inimese võrra ehk 2,34%. 2017. aastal vähenes valitsussektori töötajate arv minimaalselt ehk 80 töötaja võrra. Tööealine elanikkond vähenes 2017. aastal aga 0,6% võrra, mis tähendab, et valitsussektori töötajate arvu vähenemine ei olnud kooskõlas demograafiliste muutustega. Valitsussektori hallatavates asutustes töötas 2017. aastal 6878 töötajat, kellest valdava osa moodustasid töölepingu alusel töötajad. On märgata, et poliitiline surve valitsussektori töötajaskonna vähendamiseks on nõrgenenud.

<sup>21</sup> Värske pildi Eesti Vabariigi Valitsuse haldustegevusest, kõrvutatuna Euroopa Liidu teiste riikidega, saab Euroopa Liidu väljaandest „A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28“, EU Comm, 2017.

Vastavalt ATA-le peetakse põhitegevust toetavate töötajate optimaalseks arvuks 10–15% töötajate üldarvust. Avalikus teenistuses on see suhtarv olnud paraku 25% ja kohalikes omavalitsustes isegi üle ühe kolmandiku.

Valitsussektori tööjõukulu kasvas 2017. aastal võrreldes 2016. aastaga 7%. Kõige enam ehk 19% kasvas tööjõukulu sotsiaalkindlustusfondides (sh Töötukassas 24,9%), kus see on viimastel aastatel olnud jätkuvas kasvutrendis ja seotud paljuski täiendavate töötajate värbamisega. Kohaliku omavalitsuse üksustes kasvas tööjõukulu 8,8% ja keskvalitsuses 5,5%. Keskvalitsuse sees kasvas tööjõukulu kõige enam sihtasutustes (9,7%) ning avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes (5,3%). Riigiasutustes kasvasid tööjõukulud 4,1% ning valitsussektori äriühingutes ja mittetulundusühingutes 1,2%. Valitsussektori, sh keskvalitsuse, keskmise palga kasv 2017. aastal oli sama Eesti keskmise palga kasvuga ja suhe Eesti keskmisesse palga jäi kolmandat aastat järjest samale tasemele (101%).

Oluliselt tuleks vähendada eelkõige riigile kuuluvates sihtasutustes ja mittetulundusühingutes, s.o sisuliselt riigi palgal töötavate ja sageli avalikku võimu teostavate isikute arvu. Kahjuks on riigi osalusega asutatud sihtasutustest kujunenud „tööriist“, mille abil näilikult vähendatakse riigitöötajate, sealhulgas ametnike arvu, kuid samas viiakse töökohad üle sihtasutustesse ehk palka jäävad inimesed saama sisuliselt ikkagi riigilt. Rahandusministeeriumi koostatud riigiülesannete analüüsi järgi töötas 2015. aastal riigi asutatud sihtasutustes 13 000 töötajat, riigi äriühingutes ja tulundusasutustes 1600 ning riigi asutatud mittetulundusühingutes 20 inimest. Muudes avaliku sektori sihtasutustes töötas 400, äriühingutes ja tulundusasutustes 16 100 ning mittetulundusühingutes 200 inimest.



## Lisa (2)

# Ülevaade Rootsi Kuningriigi valitsuse ülesehitusest ja toimimise põhimõtetest

1997. aastal hakkas Rootsi minema järk-järgult üle nii-öelda tavapäraselt valitsuse ja ministeeriumite süsteemilt, kus kõrvuti eksisteerib mitmeid iseseisvaid ministeeriume, ühe tervikliku valitsusorganisatsiooni süsteemile. Rootsis on küll olemas erinevad valdkondlikud ministeeriumid, kuid nii õiguslikus kui ka praktilise toimimise mõttes moodustavad need ministeeriumid koos peaministri kantselei ja administratiivasjade kantseleiga ühe integreeritud organisatsiooni (*Regeringskansliet*). Seetõttu on ka ametnikud, sõltumata sellest, millise konkreetse ministeeriumi juures nad töötavad, töösuhtes valitsusorganisatsiooni, mitte konkreetse ministeeriumiga. Aastate jooksul on Rootsi sellist valitsuse toimimise süsteemi edasi arendanud järjest suurema integreerituse ja ühtse toimimise suunas.

Rootsi lahendus võimaldab nii-öelda klassikalise ministeeriumite süsteemiga võrreldes suuremat paindlikkust nii ametnike ministeeriumite vahel roteerumise kui ka võimal oleva valitsuse fookusteemade järgimise osas. Kuna ministeeriumite arvu ei ole Rootsi põhiseaduse ega muu seadusega kindlaks määratud, on igakordsel valitsusel vabadus valida, kui mitu ja milliste valdkondadega tegelemiseks ministeeriumid moodustatakse. See tähendab omakorda, et valitsusorganisatsioonis töötavad

ametnikud roteeruvad paindlikult selle ministeeriumi juurde, mille valitsemisalasse kuuluvad parasjagu need küsimused, millega ametnik on ette valmistatud tegelema.

Pärast valimisi nimetab Rootsi parlament valitsuse moodustamiseks peaministri, kes valib omakorda isiklikult kõik valitsuskabineti liikmed ehk ministrid. Ühtlasi määrab peaminister, kes ministritest millist (moodustatavat) ministeeriumi juhtima hakkab.<sup>22</sup> 1997. aastal ühtse valitsusorganisatsiooni süsteemile üleminekul leiti, et süsteemi toimimiseks on oluline nihutada piiri nende küsimuste vahel, mida otsustab valitsus tervikuna ja mida võivad otsustada üksikud ministrid. Leiti, et olukorras, kus teenuste osutamiseks kasutatakse ministeeriumitest sõltumatuid organeid, tuleb kõik selliseid organeid puudutavad otsused teha valitsuse poolt ühiselt.<sup>23</sup> Rootsi ühtse valitsusorganisatsiooni üheks aluspõhimõtteks ongi niisiis kollektiivse otsustamise ja vastutamise printsiip.

Peaminister juhib ja koordineerib valitsuse tööd. Seega on peaminister nii poliitiline valitsusjuht kui ka valitsusorganisatsiooni juht. Ministrid juhivad oma valdkonna ministeeriumit koos nende otsesesse alluvusse kuuluvate riigisekretäridega. Riigisekretärid vastutavad konkreetsete poliitikavaldkondade eest ja abistavad ministrit ministeeriumi tegevuse planeerimise, koordineerimise ja järelkontrolli vallas. Ministeeriumitel on ka pressinõunikud ja poliitilised nõunikud, kes tegutsevad ministri poliitiliste abidena. Erinevalt teistest valitsusorganisatsiooni ametnikest vabastatakse valitsuse vahetumisel koos ministriga ametist ka poliitilised nõunikud. Rootsi valitsusorganisatsiooni juures töötab ligikaudu 4800 inimest, kellest umbes 200 on poliitilised nõunikud.

Tähelepanuväärne on, et Rootsi valitsusorganisatsiooni juurde kuulub üks administratiivasjade kantselei, kelle vastutusallas on ministeeriumitevahelise administratiivse toe ning teenuste arendamine ja pakkumine. Administratiivasjade kantselei pakub mõningaid administratiivteenuseid ka valitsuse määratud uurimiskomisjonidele ja välisesindustele. Administratiivasjade kantseleid juhib peaministri kantselei alaline sekretär.<sup>24</sup> Kuigi väiksemad administratiivüksused on ka ministeeriumite enda juures,

<sup>22</sup> Vaata lähemalt: <https://sweden.se/society/the-swedish-system-of-government/>.

<sup>23</sup> J. Elvidge. Modernising Ministerial Government. Government as a Single Legal Entity, 2014, lk 13.

korraldab administratiivasjade kantslei järgmiseid tegevusi:

- |   |  |
|---|--|
| <p>1) abistab alalist sekretäri mitut ministeeriumi või komisjoni puudutavate küsimustega tegelemisel;</p> <p>2) vastutab valitsusorganisatsiooni eelarvevahendite planeerimise ja hindamise eest;</p> <p>3) koordineerib, arendab ja toetab ministeeriume järgmistes küsimustes: personalipoliitika, personali haldamise tugi, oskuste arendamine,</p> | <p>töökeskkond, IT tugi, arhiivid, registrid, raamatukogud, informatsioon ja kommunikatsioon, tööruumid, riigihanked, turvalisuse ja eriolukordadega tegelemise planeerimine, telefoniteenused, koristusteenus jne;</p> <p>4) juhib ja koordineerib valitsusorganisatsioonis olulisemaid muudatusi ja uuendusi ning arendab uusi juhtimis- ja töömeetodeid.<sup>25</sup></p> |
|---|--|

Lisaks kuulub administratiivasjade kantslei alla kommunikatsiooniosakond, mille ülesanne on pakku- da kogu valitsusorganisatsioonile nii sisemist kui ka välist kommunikatsiooniteenust.

Iga ministeeriumi vastutusalasse kuulub mitmeid ametid (*government agencies*), mida on Rootsis kokku veidi alla 400. Kui ministeeriumite ülesanne on poliitikate ja seaduseelnõude väljatöötamine, siis ametite ülesanne on neid poliitikaid ellu viia ja seadusi rakendada. Sellise süsteemi üks alus- printsiip on reegel, et ministritel ega laiemale ka ministeeriumitel ei ole lubatud asutuste tegevusse ja seaduste rakendamisesse sekkuda. Selle põhimõtte järgimise üle valvab Rootsi parlament (*Riksdag*).<sup>26</sup> Juhul, kui asutused rakendavad seadusi teisiti kui ministeeriumid seaduseelnõu väljatöötamisel plaani- sid, tuleb muuta seadust, mitte sekkuda ametite töösse. See põhimõte on ette nähtud muu hulgas selleks, et jõuda seadusloomes selgete ja ühemõtteliste normideni. Samas ei ole ametite sõltuvus ministeeriumitest absoluutne. Ametid vastutavad valitsuse ees näiteks eelarvevahendite kasutamise eest ning ühtlasi osaleb valitsus ametite juhtide valimises.

<sup>24</sup> Swedish Government Offices Yearbook 2017, lk 10.

<sup>25</sup> <https://www.government.se/the-government-offices/organisation/>.

<sup>26</sup> <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/public-agencies-and-how-they-are-governed/>.

## Lisa ③

# Ülevaade Šotimaa valitsuse ülesehitusest ja toimimise põhimõtetest

Nii nagu Rootsis, on ka Šotimaal kasutusel ühtse valitsusasutuse süsteem<sup>27</sup>. Kui Rootsis on süsteemi alates 1997. aastast arendatud ja juurutatud järk-järgult, siis Šotimaa läks ühtse valitsusasutuse süsteemile üle 2007. aastal nii-öelda ühe paketina. Šotimaa, kuuludes Ühendkuningriigi koosseisu, ei ole klassikalises mõttes iseseisev riik ja kõik süsteemi osad ei pruugi olla seetõttu Eestis mudelina käsitletavat. Siiski väärib Šotimaal sisse viidud valitsuse korraldus oma sisulise unikaalsuse tõttu eraldi analüüsimist. Tähelepanuväärne on asjaolu, et nimetatud muudatus viidi Šotimaa parlamendi toel sisse ajal, mil võimul oli vähemusvalitsus.

Valitsuse moodustamiseks nimetab pärast parlamendi valimisi Šoti parlament oma liikmete seast peaministri kandidaadi, kelle kinnitab riigipea ehk Suurbritannia monarh. Peaminister juhib valitsust. Valitsuskabinetti kuulub lisaks peaministrile 11 peaministri poolt parlamendi heakskiidul nimetatavat kabinetisekretäri (ingl k *cabinet secretary*, nimetus tuleneb sellest, et antud isikud kuuluvad valitsus- kabinetti). Üks kabinetisekretäridest nimetatakse ühtlasi ka peaministri asetäitjaks. Lisaks kuulub

<sup>27</sup> Täiendava informatsiooni saamiseks vaata Šotimaa valitsuse kodulehte: <https://beta.gov.scot/about/>.

valitsuskabinetti parlamendasjade nooremminister ja alaline sekretär (*Permanent Secretary*). Valitsuskabinet on Šotimaa valitsuse olulisim otsustusorgan. Nii nagu Rootsisis, on ka Šotimaa valitsuse tegevuse aluspõhimõtteks kollektiivne otsustamine ja vastutus.

Lisaks peaministrile ja kabinetisekretärile kuulub Šotimaa valitsusse ka 14 nooremministrit (*junior minister*), kes küll nimetatakse sarnaselt kabinetisekretärile peaministri poolt, kuid kes ei kuulu samas valitsuskabinetti. Nooremministrite roll on nõustada ja abistada kabinetisekretäre nende töös. Täiendavalt kuuluvad valitsusse lordadvokaat (*Lord Advocate*) ja ülemõigusnõustaja (*Solicitor General*), kes on sisuliselt valitsuse õigusnõustajad. Õigusnõustajad ei pea olema parlamendi liikmed, kuid ka nende nimetamiseks on vajalik parlamendi heakskiit ja ühtlasi kuuluvad nad parlamendi järelevalve alla. Lisaks ei ole õigusnõustajad valitsuskabineti liikmed. Lordadvokaat osaleb valitsuskabineti istungitel üksnes peaministri kutsel.

Eelkirjeldatust nähtub Šotimaa valitsuse kahetasandiline struktuur — kollektiivseks otsustusorganiks ja poliitikakujundamise organiks on valitsuskabinet, nendest alamal paiknevad nooremministrid, kes abistavad kabinetisekretäri nende töös. Valitsuskabinetil on ka kaks alakomisjoni: õigusloome komisjon ja eriolukordade komisjon (*Scottish Government Resilience Room*), kuhu kuuluvad erinevad kabinetisekretärid. Valitsuskabinetti abistab eraldi valitsuskabineti kantselei (*Cabinet Secretariat*).

Šotimaal on õnnestunud likvideerida nn silotornide probleem selliselt, et seal puuduvad klassikalises mõttes eraldiseisvad ministeeriumid. Ühe organisatsioonina eksisteerib Šotimaa valitsus, mille alla kuulub üle 30 erineva direktoraadi. Direktoraatide ja nendega seotud avalike asutuste tegevus on suunatud valitsuse kui terviku poliitika elluviimisele ning valitsuse viie strateegilise eesmärgi — muuta Šotimaa jõukamaks ja õiglasemaks, tervislikumaks, turvalisemaks ja tugevamaks, targemaks ning keskkonnasõbralikumaks — edendamisele. Direktoraate võib küll mõnes mõttes võrrelda ministeeriumitega, kuid neid ei juhi kabinetisekretärid ja kabinetisekretäridel ei ole ka muud otsest rolli

direktoraatide toimimises. Direktoraadid on grupeeritud temaatiliselt kuude peadirektoraati (*Directorates General*), mida juhivad peadirektorid (*Director-Generals*).

Kõiki Šotimaa valitsuse heaks töötavat rohkem kui 5000 ametnikku juhib alaline sekretär (*Permanent Secretary*). Alaline sekretär on Šotimaa kõrgeim riigiametnik, kes abistab valitsust poliitikate väljatöötamisel, elluviimisel ja kommuniqueerimisel. Lisaks on alaline sekretär peaministri peamine poliitika-te nõunik ja isik, kes vastutab valitsuse ressursside efektiivse ja eesmärgipärase kasutamise eest.

Nagu Rootsisis, on ka Šotimaa ametnikel töösuhe ühtse valitsusorganisatsiooniga. Selle osas on esile toodud, et võrreldes eraldiseisvate ministeeriumite süsteemiga soodustab selline lähenemine ametnike liikumist erinevate osakondade ja ametikohtade vahel, laiemat arusaamist majanduslikest ja sotsiaalsetest probleemidest ning valitsuse toimimisest. Ühtlasi võimaldab selline struktuur karjääri, mis ei ole limiteeritud ühe ministeeriumi põhiseks.<sup>28</sup>

2007. aastal läbi viidud muudatuste lahutamatuks osaks oli ka kogu avalikule sektorile ühtse strateegilise plaani (*National Performance Framework*) koostamine ja vastuvõtmine. Strateegiline plaan on teataval määral sarnane koalitsioonilepingule, kuid keskendub konkreetsetele saavutada soovitavatele tulemustele, mitte lähtekohtadele, arenguvajadustele ega abstraktsetele eesmärkidele. Tulemused peavad olema mõõdetavad ja nende saavutamist kontrollitakse ning monitooritakse. Sellise strateegilise riigi juhtimise kohta on öelnud J. E. Stiglitz — nn Sarkozy komisjoni eestvedaja —, et tegemist on “ühega kolmest parimast näitest maailmas, kus riikliikku edukust mõõdetakse strateegiaga, mis hõlmab selliseid edu dimensioone, mida ei ole võimalik mõõta üksnes rahvusliku koguprodukti abil.”

Esmakordsel strateegilise plaani vastuvõtmisel seati kümneaastaseks perioodiks 16 erinevat saavutada soovivat tulemust. Selline lähenemine andis kogu avalikule sektorile poliitikate väljatöötamiseks üldise suuna ja fookuse. Tulemuste saavutamise progressi mõõdeti erinevate majanduslike, tervise-,

<sup>28</sup> Isle of Man Government. Modernising Ministerial Government. Government as a Single Legal Entity, October 2014, lk 14.

sotsiaalsete ja keskkonnanäitajate abil. Kõige olulisema aspektina on esile toodud, et ühtne plaan muutis avalike teenuste osutamise tulemuspõhiseks.<sup>29</sup>

**Šotimaa kogemusele tuginedes on esile toodud, et valitsuse toimimiseks ühtse organisatsioonina on olulised järgmised tegevused ja elemendid<sup>30</sup>:**

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>1) valitsuse üks strateegiline plaan;</li> <li>2) ühtlustatud tulemusjuhtimise raamistik;</li> <li>3) kollektiivne lähenemine poliitilisele otsustusprotsessile;</li> <li>4) ühtne valitsuse toimimise süsteem, nt ühtne raamatupidamine, personaliosakond, IT-osa-kond jm;</li> <li>5) valitsuse tasandil ühtlustatud finantsplaneerimine ja eelarve haldamine;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>6) integreeritud avaliku teenistuse struktuur selge juhtimis- ja vastutusahelaga;</li> <li>7) selged printsiibid joondamaks riigi poolt rahastatud ja valitsusega seotud avalike asutuste tegevust valitsuse strateegilise plaaniga;</li> <li>8) selged printsiibid joondamaks kohalike omavalitsuste tegevust valitsuse strateegilise plaaniga.</li> </ul> |
|--|--|

Kui Eestis otsustatakse minna üle ühtse valitsusasutuse süsteemile, on võimalik lähtuda eeltoodud printsiipidest, kohandades neid Eesti kultuurilisele ja poliitilisele ruumile.

<sup>29</sup> Vaata lähemalt: [nationalperformance.gov.scot](http://nationalperformance.gov.scot).

<sup>30</sup> Isle of Man Government. Modernising Ministerial Government. Government as a Single Legal Entity, October 2014, lk 11.

## Lisa ④

# Algoritmide süsteemi kasutuselevõtmine avalikus sektoris

Tulevikuühiskond on infoühiskond. Eesti on rahvusvahelisel tasandil juba aastaid kogunud tuntuust e-riigina. Edaspidi tuleks kaaluda lisaks senistele e-teenustele veelgi nüüdisaegsemate tehnoloogiliste lahenduste kasutusele võtmist avaliku sektori teenuste osutamisel ja igapäevatöö tegemisel. Üks võimalus oleks arendada ja kasutusele võtta algoritmide süsteem, mis võiks muuta avaliku sektori tööd tõhusamaks ja kiiremaks ning vähendada tulevikus oluliselt vajadust senise hulga ametnike järele.<sup>31</sup>

Praegu teeb avalikus sektoris kõiki otsuseid, samuti vajalikku eeltööd inimtöötajad ehk ametnikud. Nii nagu finantsettevõtted suudavad praegu algoritmide abil avalikku infot analüüsides piisava täpsusega tuvastada laenuvõtja laenuvõime, on näiteks ühiskondlikus ümberjagamissüsteemis ka riigil tegelikult võimalik tarkvara abil avalikes ja riigi andmebaasides kirjas olevatest andmetest lähtudes piisava täpsusega hinnata võimalike riigi abi vajavate inimeste tegelikke abivajadusi.

Näiteks oleks algoritmidel võimalik võtta arvesse elukohast sõltuvat elukalliduse taset, inimese tervislikku seisundit, elukoha kaugust lähimast arstist, koolist või poest, aastaaega, lississetulekuallikaid ja nende võimalusi, toetajate ja/või ülalpeetavate olemasolu jne. Personaalseid konsultante oleks sellises süsteemis vaja vaid inimeste nõustamiseks ja erijuhtumite käsitlemiseks, mida algoritm lahendada ei

<sup>31</sup> Varem on näiteks Teenusmajanduse Koda Jaan Pillesaare ja Aivo Adamsoni eestvedamisel selgitanud, kuidas algoritmid võiksid tulevikus asendada ametnike tööd solidaarse ümberjagamissüsteemi näitel.

suuda. Taanis on näiteks võetud vastu otsus, et riigiga tuleb suhelda üksnes e-kirja teel. Inimesed, kellel ei ole arvuti või arvuti kasutamise võimalust, saavad pöörduda asjakohase kontori ametniku poole isiklikult.

Esialgu võiksid jaotusalgoritmid olla lihtsad. Edasi, järjest mahukama tagasiside kogunedes on võimalik süsteemi tööd analüüsida ja komplekssemaks muuta. Senised kogemused algoritmide süsteemidega näitavad, et on võimalik „õpetada“ algoritme järjest targemaks ja õiglasemaks.

Kui tuua näiteks sotsiaalne ümberjagamissüsteem, võimaldaksid algoritmid tulevikus kujundada praeguse ümberjaotuskõvera ühetaolise sirge asemel erikujuliseks ning jagada riigi abi vastavalt tegelikule vajadusele (mis on ka solidaarsuse saavutamisel mõistlik eesmärk — kõigile vastavalt nende mõistlikele ja tegelikele vajadustele ning siis, kui vajadus on/tekib). Ajapikku muutuks selline analüüs järjest täpsemaks, sest analüüsitava andmete maht suureneb. Kuna on teada, millele inimesed abiraha kulutavad, siis on võimalik ka abi väga täpselt suunata.

Andmed abivajajate kohta on juba praegu riigi erinevates andmebaasides olemas. Lõpliku otsuse ekspertide pakutavate ümberjaotusvalemite osas peavad alati langetama Vabariigi Valitsus ja Riigikogu, kellel peab olema jooksev valmisolek vajadusel algoritmide täiendusi kiiresti korrigeerida.

Digitaalselt on võimalik ka nõustada — näiteks kui pensionär käib pidevalt oma piirkonna kõige pikema ravijärjekorraga arsti juures, siis saaks arvutisüsteem pakkuda talle ka sarnaseid, kuid soodsamaid võimalusi. Samuti saaks algoritm õppida selgeks erinevate teenuste turuhinnad eri piirkondades ja sellest lähtuvalt kujundada toetussummasid vastavates piirkondades.

Mõistagi on optimaalne ümberjaotuskõvera kuju esialgu pikkade debattide teema. Pikemas perspektiivis oleks aga tänu süsteemi paindlikkusele võimalik leida õiglane ja praeguse staatilise kokkuleppega võrreldes täpsem, vajadusel paindlikult muudetav kokkulepe. Algoritmide jooksev kohandamine vastavalt uutele vajadustele on tehniliselt mõne inimese ühekordne töö ning sellisena

kaugelt efektiivsem kui praegu riigiteenuseid koordineeriv tuhandete töötajatega riigiparaat.

Eespool kirjeldatud radikaalne algoritmistamise samm vajab hoolikat läbimõtlemist ja planeerimist ning otsustada tuleks see Riigikogu tasandil erakondadevahelise kokkuleppega. Seetõttu on seda sobilik teha just riigireformi käigus. Ümberjaotuse algoritmide ülesehituse kirjeldamine ei ole aga riigireformi kontseptsiooni raames paslik, kuna see sõltub olulisel määral Riigikogu tehtavatest poliitilistest valikutest, mis ei ole riigireformi esemeks.

Loomaks käesolevas dokumendis kirjeldatud ühiskondlikult ülimalt oluliste algoritmide kogumit, tuleks pärast põhimõttelise otsuse tegemist koostada Vabariigi Valitsuse korraldusel tippeksperptide grupp. Selles grupis osaleksid sõltuvalt algoritmitavast süsteemist erinevad kogenud tarkvara-, finants-, sotsiaal-, tervishoiu-, haridussüsteemi või muud eksperdid.

Selleks, et eespool käsitletud nüüdisaegseid infotehnoloogilisi lahendusi oleks võimalik avaliku sektori töös laiemalt kasutada, oleks vaja teha veel täiendavaid muudatusi riigifunktsioonide täitmise senises korralduses, sealhulgas ja eelkõige:

- 1) tsentraliseerida infotehnoloogia (IKT) funktsioon kui selline;
- 2) luua uued funktsioonid ja ametikohad, nagu riigi infosüsteemide (pea)arhitekt ja tema ametkond, andmelao arhitektid, määratleda teatud kriitiliste protsesside omanikud (olenevalt IT-süsteemidest), määratleda andmete omanikud riigipoolse haldamise mõttes;
- 3) panna tähtsuse järjekorda riigi IT-projektiportfelli (mahukad programmid) haldamine koos sinna juurde kuuluva rahastamisega;
- 4) kaasata algoritmide süsteemi rajamiseks praegused asjassepuutuvad ametkonnad.

Algoritmide süsteem peab toimima riigi kasutatava tööriistana, sõltumata sellest, millised poliitilised valikud tehakse solidaarsussüsteemi või mõne muu süsteemi säilitamisel, muutmisel või uuendamisel.

## Lisa ⑤

# Ülevaade Hollandi halduskoormuse vähendamise programmist

Üheks suurimaks edulooks halduskoormuse vähendamise vallas võib pidada Hollandit, kellel õnnestus aastatel 2003–2007 vähendada ettevõtjatele seatud halduskoormust 25% võrra, s.o 4 miljardi euro võrra. Reformi käigus kaotati vasturääkivad regulatsioonid, kaotati või lihtsustati mitmeid loakohustusi ning vähendati üleüldist halduskoormust. Aastaks 2011 seadis Holland eesmärgiks vähendada halduskoormust täiendavalt 25% võrra, s.o 2,2 miljardi euro võrra, kuid seekord olid fookuses kitsendused üldisemalt ja mitte üksnes ettevõtjaid puudutavad piirangud. Perioodil 2012–2017 vähendati regulatiivseid kitsendusi ettevõtjatele, kodanikele ja professionaalidele veel 2,5 miljardi euro võrra.

Reformi läbiviimise tingis asjaolu, et Hollandi regulatsioone peeti uute ettevõtete asutamist ja käivitamist, investeringuid, innovatsiooni ja konkurentsi pärssivateks. Enne ettevõtte asutamist oli vajalik erinevate lubade saamiseks läbi teha koormav bürokraatlik protsess ning pärast asutamist limiteerisid ettevõtja tegevust mitmed vaba otsustamist kitsendavad reeglid. Kõige selle tulemusena ei olnud Hollandi majanduskeskkond piisavalt konkurentsivõimeline ega innovatsioonile orienteeritud. Hollandi

reformist on pärast selle läbiviimist eeskuju võtnud mitmed teised riigid Euroopas ja mujal, sest üldreeglina võib ettevõtete halduskoormuse vähendamine kaasa tuua isegi kuni 15% eelarvelise kokkuhoiu ja suurendada riigi SKT-d 1–2% võrra.

### Hollandi halduskoormuse vähendamise mudel koosnes laias laastus kuuest elemendist.

- 1) Halduskoormuse kindlakstegemiseks töötati välja ja kasutati nn standardkulude mudelit (*standard cost model*), mille abil suunati reformi fookus kõige rõhuvamatele regulatsioonidele. Standardkulude mudeli eesmärk on täielikult või osaliselt kaotada regulatsioonid, mis panevad ettevõtetele ülemäärased haldusnõuete täitmise kulusid. Võrreldes regulatsioonide mõjude hindamisega, mille eesmärk on kindlaks teha uute regulatsioonide vajadus, on standardkulude mudeli eesmärk just kehtivate regulatsioonide kaotamine.
- 2) Holland seadis oma tegevusele kindla kvantitatiivse eesmärgi, s.o eesmärgi vähendada aastatel 2003–2007 halduskoormust 25%. Sellist selget, ambitsioonikat ja kindlatesse ajaraamidesse pandud eesmärki peetakse Hollandi reformi edukuse peamiseks alustalaks. Peale selle, et kvantitatiivne eesmärk määrab ära selge lõpptulemuse, on sellist eesmärki kergem kommunikeerida ka süsteemist väljapoole.
- 3) Ministeeriumitevahelise koostöö edendamiseks loodi rahandusministeeriumi juurde eraldi kogu, kes korraldas nii ministeeriumitevahelist tegevust kui ka tagas tegevuste metodoloogilise ühtsuse, ühesuguse aruandluse ja samasuguste lähenemiste kasutamise. Ühtlasi tagas koordineeriva kogu asumine just rahandusministeeriumi juures tiheda sideme eelarvega.
- 4) Lisaks asutati eraldiseisev nõustav kogu, kelle ülesanne oli jälgida ja hinnata eesmärgi täitmise protsessi. Sellise iseseiva nõustava kogu olemasolu vähendas võimalust, et reform jäetakse selle keerulisuse tõttu läbi viimata, sest eelnimetatud kogu hoidis reformi nii pideva tähelepanu all kui ka andis

vajalikku tuge ja nõu programmi tugevdamise osas. Ühtlasi andis nõustava kogu iseseisvus keskvalitsusest tema antavatele hinnangutele vajaliku objektiivsuse ja usaldusväärset.

- 5) Projekti elluviimisest aruandmine valitsusele ja parlamendile seoti eelarveliste küsimuste aruandlusega. Selline side tagas aruandmisele edasilükkamatud tähtajad ja ühtlasi valitsuse ja parlamendi järjepideva huvi reformi hetkeseisu kohta.

- 6) Halduskoormuse vähendamise programmil oli algusest peale selge valitsusepoolne poliitiline toetus, mida väljendati nii koalitsioonilepingus kui ka edaspidises praktilises tegevuses. Ühtlasi toetasid reformi parlament ja asjakohased ühiskonnagrupid. Selline toetus kaitses reformi liigse politiseerimise ja sisemiste pidurdamiste eest.

Peale eelnimetatud reformi elementide oli üheks Hollandi reformi edu aluseks ettevõtjate programmis osalemine ja nende antud sisend. Hollandi lähenemine põhines arusaamal, et valitsus tegeleb selliste probleemide lahendamisega, mille on ettevõtjad ise tõstatanud. Selleks, et piiranguid tõhusalt vähendada, on vajalik, et ettevõtlussektor kommunikeeriks praktikas tekkinud probleeme. Kui halduskoormuse vähendamise initsiatiiv tuleb ainuüksi valitsuse tasandilt, nagu see toimus Suurbritannias, vähendab see teataval määral sedasorti ettevõtmise edukust. Ettevõtjate osalemine regulatsioonide puudutavas reformis juba alates selle algstaadiumitest, nagu seda tehti Hollandis, on oluline mitmel põhjusel:

- 1) ettevõtjad on programmiga kursis ja teavad sellega arvestada, mis tõstab ka reformi läbi viiva valitsuse vastutustunnet;
- 2) ettevõtjad osalevad suurema tõenäosusega halduskoormuse kindlakstegemise hindamistes, mis on oluline seetõttu, et standardkulude mudel eeldab erasektori aktiivset osalust;
- 3) ettevõtjad mõistavad paremini reformi sisu ja on seeläbi paremini valmis uusi reegleid järgima.

Aastatel 2007–2017 läbi viidud täiendavate piirangute kaotamise reformide käigus seati eesmärgiks vähendada selliseid reeglite täitmise kulusid, mis on ebaproportsionaalselt kõrged võrreldes avaliku huviga, mida vastavad regulatsioonid kaitsevad. Samuti seati eesmärgiks parandada riikliku järelevalve kvaliteeti ja vähendada ettevõtlussektoris riikliku järelevalve koormat keskmiselt neljandiku võrra ühe sektori peale. Ühtlasi leiti, et lubade andmise menetlusi tuleb läbi viia kiiremini, mistõttu on vajalik erinevad load ühendada ja kus võimalik, rakendada laiemalt *lex silencio positivo* printsiipi.

Täiendavalt märgiti, et riiklikud toetused peavad olema vähekoormavad; ettevõtetele antavad teenused peavad muutuma kiiremaks ja kvaliteetsemaks, mis eeldab riigiasutuste muutumist professionaalsemaks ja kliendile orienteeritumaks; ettevõtetele suunatava informatsiooni edastamist tuleb tõhustada. Lisaks oli halduskoormuse vähendamise programmi osaks visioon, et ei piisa ainuüksi kehtivate kitsenduste kaotamisest, vaid ühtlasi tuleb ära hoida uute kitsenduste kehtestamist läbi seadusloome parendamise ja tõhustamise.



## Lisa ⑥

# Ülevaade individuaalkaebuse (konstitutsioonikohtusse otsepöördumise) instituudist

### SISSEJUHATAVAD MÄRKUSED

II maailmasõja ja Ida-Euroopa vabanemise järgses Euroopas uuendati demokraatia, vabaduse ja konstitutsionalismi ning inimõiguste ja -vabaduste tõhusamaks kaitseks põhiseadusi. Põhiseaduslikkuse paremaks ja tõhusamaks järelevalveks arendati muu hulgas ka olemasolevaid süsteeme ja meetodeid. Üks tõhusamaid ja uuenduslikumaid neist on individuaalkaebus ehk otsepöördumine konstitutsioonikohtusse riikides, kus konstitutsioonikohtud on olemas.

Tänaseks on individuaalkaebuste süsteem mõningaste varieerumistega olemas enam kui 20 Euroopa riigis, sealhulgas pea kõigis Ida- ja Kesk-Euroopa riikides, aga samuti Austrias, Hispaanias, Saksamaal ja Belgias.

Esimesel iseseisvusperioodil puudus Eestis tänapäevases mõttes põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve. Kasutusel oli kelseniaanlik seaduslikkuse kontroll. Taasiseseisvumise järgselt astuti samm edasi,

Põhiseaduses fikseeriti see, et riigi kõrgem kohus (Riigikohus) on ka põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve kohus. Ühtlasi võeti vastu põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve seadus. Paraku jäi selles uues regulatsioonis endiselt domineerima kelseniaanlik seadusriigi mõtteviis ja selle tagamise meetodid. Üksikisikul puudus ja puudub senini individuaalkaebuse ehk otsepöördumise õigus (v.a valimis-kaebused) Riigikohtusse kui konstitutsioonikohtusse.

Praeguses Eesti süsteemis võib üksikisik tõstatada põhiseaduslikkuse probleemi ainult alama astme kohtute või õiguskantsleri kaudu. Juhul, kui need riigiasutused nõustuvad inimesega, võib tema taotlus jõuda Riigikohtusse kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtusse. Teostusviisilt on see kaudne juurdepääs põhiseaduslikkuse kontrollile.

Kaudse põhiseaduslikkuse kontrolli peamiseks puuduseks on see, et tema tõhusus sõltub ametlike kanalite (I ja II astme kohtute ja õiguskantsleri) soovist ja võimest identifitseerida ning põhjendada põhiseaduslikkusega kooskõlalise probleemi ja edastada see lahendamiseks konstitutsioonikohtule.

Tavajuhul kontrollib Riigikohtu asjakohane kolleegium vaidlustatud õigusakti põhiseaduspärasust ning põhjendatuse korral saab inimene üldjuhul vastuseks, et x seaduse y norm on / ei ole Põhiseadusega kooskõlas. Euroopa Inimõiguste Kohtu doktriini ja praktika kohaselt ei peeta sellist otsust efektiivseks kaitseabinõuks, sest see otsus ei ole akti andjale siduv ega anna pöördujale õiglast hüvitist. Tulenevalt oma siseriikliku süsteemi ebapiisavusest on Eesti Strasbourgi esitatud kaebuste arvult *per capita* häirivalt kõrgel kohal.

Eesti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve tänases praktikas on selgelt domineerimas seaduslikkuse hindamine ehk seaduse ja Põhiseaduse kõrvutamise. Põhjendamatult tagaplaanil on toimingute või tegevuse põhiseaduspärasuse hindamine.



### INDIVIDUAALKAEBUS (OTSEPÖÖRDUMINE)

Igaühe õigus individuaalkaebusega otse konstitutsioonikohtusse pöörduda juhul, kui tema subjektiivseid põhiseaduslikke õiguseid ja vabadusi on rikutud, jaguneb kaheks:

- 1) normatiivne põhiseaduslikkuse kontroll ja
- 2) täielik põhiseaduslikkuse kontroll.

### NORMATIIVNE PÕHISEADUSLIKKUSE KONTROLL

Normatiivse põhiseaduslikkuse kontrolli puhul saab konstitutsioonikohtu poole pöörduda igaüks, kelle subjektiivseid põhiseaduslikke õigusi on konkreetses asjas rikutud kas tema suhtes otserakenduva üldakti või sellel üldaktil põhineva individuaalaktiga. See on piiratud ulatuses võimalik ka tänases Eesti süsteemis. Paraku sellistes süsteemides, mis pakuvad ainult normatiivset kontrolli, ei saa normatiivakti kohaldamist individuaalaktiga (üksikjuhtumil) otsuse, toimigu või praktika läbi vaidlustada.

### TÄIELIK PÕHISEADUSLIKKUSE KONTROLL

Täielik konstitutsiooniline kaebus annab parima võimaliku kaitse individuaalsete administratiivsete aktide (otsuste ja toimingute) põhiseaduslikkuse vaidlustamiseks, sest põhiõiguste ja vabaduste leviniim rikkumine leiab aset Põhiseadusega kooskõlas olevate normatiivaktide mittepõhiseaduspärasel kohaldamisel. Täieliku põhiseaduslikkuse kontrolli puhul võib üksikisik subsidiaarsuse põhimõtet järgides vaidlustada igat avaliku võimu akti, mis otseselt (vahetult) ja kestvalt rikub tema põhiseaduslikke õigusi.

Kokkuvõtvalt: täielik põhiseaduslikkuse individuaalkaebus annab igaühele, kelle põhiseaduslikke õigusi või -vabadusi on rikutud, võimaluse vaidlustada nii üldakti, juhul, kui see on vahetult tema suhtes kohalduv, kui ka individuaalakti, millega üldakti kohaldatakse.

Kui konstitutsioonikohtu otsus on lõplik, siduv ja kannatanule kohast hüvitist pakkuv, mis on võrreldav Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt mõistetava hüvitisega (ta on efektiivne kaitseabinõu – *effective remedy*), siis üldjuhul loeb Strasbourgis kohus edasise pöördumise Strasbourgis mittevajalikuks ja kaebuse mittevastuvõetavaks. Selliselt toimivat siseriiklikku mehhanismi loetakse legitiimseks ja põhjendatud filtriks pöördumistele EIÕK-sse Konventsiooni artiklite 13 ja 35.1 mõttes.

Eelkirjeldatud süsteem on kasutusel Albaanias, Andorras, Armeenias, Austrias, Aserbaidžaanis, Belgias, Bosnia ja Hertsegoviinas, Horvaatias, Küprosel (teatud tingimustega), Tšehhis, Gruusias, Saksamaal, Lätis, Liechtensteinis, Maltal, Montenegros, Poolas, Serbias, Sloveenias, Hispaanias, Šveitsis, Makedoonias ja Slovakkias. Tingimused on riigiti varieeruvad, kuid näiteks osas riikides nagu Albaania, Bosnia ja Hertsegovina ning Malta võib „konstitutsioonilise revisjoni“ käigus vaidlustada ka tavakohtute otsuseid juhul, kui need pole kooskõlas põhiseadusega. Austrias rakendub konstitutsiooniline revisjon ainult asüülikohtu otsustele, kuid mitte tavakohtute otsustele.

### ÜLEKOORMAMIST VÄLTIVAD FILTRID

Nagu igal teisel kohtumenetlusel, on ka individuaalkaebusel (otsepöördumisel) konstitutsiooni-kohtusse kohtu ülekoormamist vältivad protseduurilised ja sisulised vastuvõetavuse tingimused. Sõltuvalt riigi õigussüsteemist võivad need varieeruda, kuid üldjuhul peavad individuaalkaebused täielikuks põhiseaduslikkuse kontrolliks vastama mõningatele nõuetele.

#### Menetluslikeks pöördumise vastuvõetavuse tingimusteks võivad olla:

- |  |   |
|--|---|
| <p>1) ajapiirang (aegumine) — pöördumiste ajaline piirang on seotud õiguskindluse tagamiseks ja õigusemõistmise efektiivsuse ja põhjendamatute viivitusteta toimimiseks. Individuaalaktide vaidlustamise korral peaks konstitutsioonikohtul olema võimalik ajapiiri pikendada juhul, kui pöördumine on takistatud pöördujast olenematutel põhjustel;</p> <p>2) juriidiline esindatus — õiguslikult kvalifitseeritud esindaja kasutamine aitab tagada pöördumise juriidilist taset. Tasuta õigusabi peab olema kättesaadav juhul, kui pöördujal</p> | <p>puuduvad vahendid õigusabi eest tasumiseks. Juriidiliseks esindatuseks loetakse ka ombudsmani kaudu või tema poolt esitatud pöördumist;</p> <p>3) kohtulõiv — kohtulõiv põhiseaduslikkuse järelvalveks peaks aitama kaasa ilmselt põhjendamatute pöördumiste ärahoidmiseks, kuid ta ei tohiks olla ülemäära suur ja kohtul peaks olema võimalus lõivu vähendada või sellest üldse vabastada;</p> <p>4) pöördumise kirjalik nõuetekohane vormistus.</p> |
|--|---|

#### Sisulisteks vastuvõetavuse tingimusteks võivad olla:

- |   |  |
|---|--|
| <p>1) ohvriks olemine — pöörduja peab olema isiklikult rikkumisest puudutatud (ohver), vahetult ja jätkuvalt. Rikkumise olukord on tekitanud tema põhiseaduslikele õigustele ja vabadustele kahju ning pannud pöörduja võrreldes teistega põhjendamatult ebavõrdsesse olukorda. Teovõimes piiratud isikuid (ohvreid) võivad esindada seadusejärgsed esindajad;</p> <p>2) mittepopulistlikkus — pöördumine ei või olla nn <i>actio popularis</i> ehk pöördumine üldistes</p> | <p>huvides, milles pöörduja ise vahetult kannatanu ei ole;</p> <p>3) subsidiaarsuse nõue — pöörduja on mõistlikul ja põhjendatud viisil püüdnud lahendada probleemi teiste talle kättesaadavate meetoditega;</p> <p>4) kaebus peab tuginema põhiseaduses fikseeritud ja kohtulikult kaitstavale õigusele või vabadusele.</p> |
|---|--|

Individaalkaebuste jaoks töötatakse välja pöördumiste menetlemise kord (menetlusreeglid). Põhiseadusega kaitstud õiguste ja vabaduste üldiseks laiemaks kõlapinnaks, tuntuseks ja järgimiseks on kohane, et menetlus oleks maksimaalselt avatud ja jälgitav, eriti individuaalaktide (halduspraktikate, tegude ja toimingute) vaidlustamise asjades.



## Riigireformi Sihtasutusest

4. mail 2018 asutasid 27 Eesti ettevõtjat Riigireformi Sihtasutuse eesmärgiga anda selge sisu Eesti riigikorralduse uuendamiseks. Tegu on üheks aastaks loodud apoliitilise eraalgatusega, mis töötab välja riigireformi kontseptsiooni ja selle elluviimiseks vajalikud mitmete eelnõude kavandid ning seletuskirjade teesid.

Sihtasutuse asutajateks on Eesti ettevõtjad Andres Saame, Armin Kõomägi, Enn Kunila, Hannes Tamjärv, Heldur Meerits, Jaak Nigul, Jaan Pillesaar, Jaanus Otsa, Jüri Käo, Jüri Mõis, Koit Uus, Lembit Lump, Mark Berman, Mati Polli, Olari Taal, Olav Miil, Parvel Pruunsild, Peeter Mänd, Priit Kessa, Priit Piilmann, Raivo Hein, Tiina Mõis, Tiit Pruuli, Tiit Kuuli, Toomas Sildmäe, Viljar Arakas ja Vjatšeslav Leedo.

Sihtasutuse juhatuse liikmed on Jüri Käo, Olari Taal ja Rait Maruste.

Sihtasutuse nõukogu liikmed on Aivo Adamson, Alar Karis, David Vseviov, Jaak Aaviksoo, Jaan Puusaag, Jüri Raidla, Kristi Liiva, Marek Helm, Raivo Vare, Riina Varts, Ringa Raudla, Tarmo Jüristo, Tiit Pruuli, Toomas Tamsar, Urmas Varblane ja Viljar Arakas.

Sihtasutuse sisulist tööd veavad endine Riigikohtu esimees ja Euroopa Inimõiguste Kohtu liige Rait Maruste ja õigusteadlane, vandeadvokaat ja Eesti Vabariigi põhiseaduse üks loojatest Jüri Raidla ning advokaat Kristel Urke. Nende hoole all on ettevalmistustöö riigireformi kontseptsiooni ja eelnõude kavandite ning kavandite seletuskirjade teeside koostamisel koostöös asutajate, nõukogu ja juhatusega ning ekspertidest mõttekaaslastega.

Väljaandja: Riigireformi Sihtasutus

Kujundus: Pult

Ikonid: Estonian Design Team, Pult

Šrift: Aino, autor Anton Koovit

Trükikoda: Paar

(C) 2018 Riigireformi Sihtasutus

