



# I osa: esinduskogud

Reformipaketi viis peatükki, mis koondavad rahva esinduskogude, õigusloome ja rahva osalusega seotud ettepanekud ning puudutavad uuenduste elluviimiseks vajalikke põhiseaduse sätteid.

# 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 põhimõttele 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, eesmäärke 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 tegelikusega 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 põhiseaduslike 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 peamiselt 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 põhimõtte saab veelgi kaalukamaks, kui riigieelarve koostamisel minnakse üle tegevuspõhisuse ehk poliitikasuundade printsiibile. On mõeldamatu, et parlamentaarses riigis jääb parlament sellest protsessist kõrvale ja tegevusprioriteedid (poliitikasuunad) koostatakse, valitakse ja otsustatakse täitevvõimu sees.

Üks moodus esinduskogu poliitilise elu elavdamiseks on näha ette erinevatel maailmavaadelistel 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 täitevvõimu, 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 põhi-olemus on jäänud endiseks. Nii nähakse parlamendi komisjone kui ka täiskogu valdavalt seaduseelnõude menetlemise kohana, tahaplaanile on aga jäänud Riigikogu roll poliitilise debati ja poliitiliste valikute areenina.

Seadus vajab nii normitehnilist kui ideoloogilist uuendamist. Oleks mõistlik lahutada töökord ja kodukord. Seaduse tasemel aktiga vajab reguleerimist üksnes töökord, sest seaduste kui kõige olulisemate üldaktide menetlemisel peab valitsema selge ja kindel protseduuriline kord. Kodukorda käsitatakse 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 keskkonnakomisjoni, 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-lirimaa 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 eeskju 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 eeskju andev. Samuti ei oleks vähen-

damine niivõrd drastiline, et ohtu satuks erinevate maailmavaadete esindatus või Riigikogu töö kvaliteet. Parlamendi suuruse vähendamise eeskuju 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 kavatsetakse vähendada lähitulevikus.

- 2016. aastal vähendas Põhja-Iirimaa oma seadusandliku kogu liikmete arvu 108-lt 90-le.
- Portugal vähendas 1989. aasta reformi käigus parlamendi liikmete arvu 250-lt 230-le.
- Belgia kahekojalises parlamendis oli enne 1993. aastat esindajate kojas 212 liiget, misjärel vähendati nende arvu 150-le liikmele. Senaatoreid oli 1990. aastatel 184 (pluss seisusest tulenevad automaatsed 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.
- Prantsusmaal on president Macroni valimislubaduste järgi kavas vähendada Prantsusmaa parlamendi (nii esindajate koja kui ka senati) liikmete arvu 2019. aastaks kolmandiku võrra. Kavas on vähendada esindajate koja liikmeid 577 liikmelt 404 liikmele ja senaatoreid 348-lt 244-le, s.o kokku 925 liikmelt 648 liikmele.
- 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-lirimaa 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 märkimisväärseid probleeme demokraatia sujuva toimimisega.

Saadikute arvu vähendamise ega ei kaasne parlamendis esindatud erinevate maailmavaadete või erakondade arvu vältimatu 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-lirimaa 90-liikmelises parlamendis kaheks erinevat erakonda, Islandi 63-liikmelises parlamendis kaheksa erakonda ja Luksemburgi 60-liikmelises parlamendis kuus erakonda.

Saadikute arvu vähendamise ega saavutatav kokkuhoid annab ühe osana lisavahendeid saadikutele professionaalse tugisüsteemi loomiseks. On korduvalt tunnistatud, 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 mustriga 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 kandideerima 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 mittekariistatuse 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, värske 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 värskenemine 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 taaskord 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 võimaldab näha riigijuhtimise ja toimimise probleeme teise nurga alt ning samas kanda uude tegevusvaldkonda teadmisi ja kogemusi, mis ammutatud esinduskogu töö käigus. Kokkuvõtlikult võimaldab selline piirang tuua Riigikokku rohkem värskeid ja mitmekülgeid 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 taht 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 viiesik 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 ajalisi piiranguid 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 konk-

reetne 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. 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 ideaalis valimisringkonnad 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 valimistsükliid. Praegused valimistsükliid 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 valimistsükliid 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.

## Ettepanekud

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 tsükliid 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 normiloome – 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>1</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. Äriseadustikku 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 regulatsioone saab üle võtta ratsionaalselt, omi vajadusi ja olukorda arvestades ning mitte alati ja kõiges „saksa täpsusega“.

<sup>1</sup> Vaata näiteks õiguskantsleri ettekanne Riigikogule 18. septembril 2018 seoses õiguskantsleri 2017.–2018. aasta tegevuse ülvaaetega.

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 ja Euroopa Komisjon institutsioonidevahelise kokkuleppe, milles märgiti, et õigusaktid peavad keskendumise 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 tulenevat 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.

Väljatöötamiskavatus 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 poliitikasuundade läbiarutamise keskuks, 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 tsiviilkäivet 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) regulatioone. 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>2</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 regulatioone, seda enam vajab ühiskond inimesi, kes jälgivad nendest kinnipidamist. Samas suureneb õigusnormide adressaatide (inimeste, nende ühenduste ja ette-

<sup>2</sup> Reegli kohaldamisele nähti ette erandid seoses Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega ja rahvusvaheliste kohustustega.

võtete) kohustus norme tundma õppida ja järgida ning anda aru, see kõik suurendab mitte-tootlikku 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.

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 Justiitsministeeriumi 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 töajalistest 15–74-aastastest Eesti elanikest 55,6% kantud karistusregistrisse erinevate väär- ja kuritegude toimepanemise eest (hõlmab ka kustunud karitusi). 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 tavapärase 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 punktisüsteemi sisseviimine. Selle poliitikasuuna keskmes on süsteem, mille kohaselt ei pruugi igale pisirikumisele 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 sünonüümidenäna. 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 põhisel. 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 eba-mõistlikult 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. Väärib 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 seadus- tega 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 üld- joontes 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 normiloo 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 ühiskondlikke kokkuleppeid.**
- 4. Töötada välja üldkohustuslikud õigusaktide ja õiguskeeke 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. Keske 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 tavaasse nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil.

Üks hea vahend rahva lähendamiseks võimule oleks anda rahvale õigus seada üles presidendikandidaate. Seda ettepanekut on lähemalt selgitatud Vabariigi Presidendi puudutavas ala-peatükis. Ühtlasi tasub kaalumist rahvaalgatuse ja rahvahääletuse sisseviimine kohaliku omavalitsuse tasandil kohalikes küsimustes, seda 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 riigivalitsemise 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 poolthääle 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 kasutusele võtta.

## 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.**



# 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” lahendamisenä. 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 kohalik kui üleriigiline teema. Kui kohalik omavalitsus on regionaalne demokraatia, millel on oma selge autonoomia ja kohalikest tingimustest lähtuv eripära, siis sellest järeldub, et keskvõimu 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>3</sup> Kui sellest printsibist 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

<sup>3</sup>Vaata Soome kohta lähemalt riigireformi kontseptsiooni lisadest.

tekib kohalikul omavalitsusel võime iseseisvalt täita seadusest tulenevaid ülesandeid, palgata kompetentne personal ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid. Haldusreformi käigus moodustuvate omavalitsusüksuste soovituslik suurus oli 11 000 elaniku.

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 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 suurst 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 mõistlikuim variant oleks seda teha maakondade põhiste 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-siseseid 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 innustaks 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 peab 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.

<sup>4</sup> Haldusreformi analüütiline ja statistiline ülevaade on esitatud kogumikus „Haldusreform 2017“, Rahandusministeerium, 2018.

Samas ei tohiks kogukondliku vabaduse käsitlesega 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 vala- 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 rahvahääletuseta, 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.

## 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 demokraatiamedeli 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 legitimeerimise 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. Viia 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. Viia 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.**