

Riigireformi kontseptsioon kokkuvõtlikult

RIIGIREFORM JA SELLE VAJALIKKUS

Riigireformi kontseptsioonis esitatakse terviklik riigireformi käsitus, mis hõlmab kesk- võimu, põhiseaduslike institutsioonide ja kohaliku omavalitsuse ülesehituse ja tegevuse ümberkorraldamist. Kontseptsioonis toodud ettepanekud ja soovitused on tehtud heas usus ja parimas tahtes, et meie riiklus kesk- taks, 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 kesk- võimu, 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 silmas pidada 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, välis- teenistust, rahvuskeelset haridust, teadust, kultuuri, tervishoidu, sotsiaalkaitset, kohtu- võimu.
2. Eesti on kahaneva ja vananeva elanikkonnaga väikeriik. Statistikaameti andmeil



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

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.

3. Eestis ei ole eeldada maavarade laialatuslikku 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 teravnenud.

Vahendeid riigi arengu, heaolu kestva kasvu ja aja väljakutsetele vastamise tagamiseks on vähe, kuid peamine meist sõltuv viis on moderniseerida ja tõhustada ühiskonna kesksel organisatsiooni – riigi kesk- võimu ja kohaliku 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.



Riigikogu tuleks muuta reaalse poliitiliste valikute tegemise ja poliitiliste debattide pidamise keskuseks.

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 järjestikuse kahe koosseisuga. Pideva valimiskampaania välistamiseks 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 täitevõimu domineerimist ja suurendada Riigikogu osatähtsust poliitiliste suundade valimisel.

Riigikogu koosseisu vähendamine 91 liik-

mele oleks oluline märgiline ja eeskjuu 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 reaalse kaasärääkimise võimaluste andmiseks tuleks viia sisse rahvaalgatus kohaliku omavalitsuse tasandil kohalikes küsimustes. Nüüdisaegseid digilahendusi kasutades võiks avalikust kaasata laiemalt juba eelnõu väljatöötamisprotsessis.

Vabariigi Presidendi võimude tasakaalustaja rolli ning sõltumatuse ja objektiivsuse tugevdamiseks tuleks kaotada võimalus valida presidenti kaheks järjestikuseks ametiajaks. Presidendi ametiajale tuleks seetõttu seada järjestikuliselt ühekordne seitsmeaastane tähtaeg. Vabariigi Presidendi valimine tuleks



Rahva ja võimu võõrandumist saaks vähendada Riigikogu valimistel avatud nimekirjade kasutamise kaudu; rahvahääletuste, rahvaküsitluste ja kohalikul tasandil rahvaalgatuste korraldamise kaudu ning läbi kodanike õiguse seada 20 000 toetus allkirjaga üles presidendikandidaati.

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 presidendi-kandidaati 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 administratiivosakond 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



**Täitevvõimu tasandil tuleks luua ühtne, strateegiline ja esma-
tähtsale keskenduv Riigivalitsus ning ministrite kvaliteedi tõstmiseks korraldada ministrikandidaatide avalikke ärakuulamisi Riigikogu täiskogu istungil.**

ametnike vähendamine ei puuduta õpetajaid, päästjaid, arste, politseinikke ega kaitseväelasi.

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 riigikontrolööri rutiinne osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetikoosolekutel. Õiguskantsleri institutsioon tuleks sarnaselt teiste Euroopa riikidega kujundada ümber klassikaliseks ombudsmani ametkonnaks, integreerida sellesse soolise võrdõiguslikkuse voliniku ametkond ning välistada sõltumatuse tagamiseks sarnaselt riigikontrolöriga ka õiguskantsleri rutiinne osalemine Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetikoosolekutel.

Omavalitsusüksuste haldussuutlikkuse ja konkurentsivõimelisuse tagamiseks tuleks viia lõpuni haldusreform, moodustades maakonnapõhised omavalitsusüksused ja neile lisaks kuni neli omavalitsuslikku linna. Ümber tuleks kujundada omavalitsusüksuste tulubaas, luues uue ja arendatud omavalitsusüksuste rahastusmudeli kohalike omavalitsuste ühtlasemaks arenguks üle Eesti.

RIIGIREFORMI KASU EESTI INIMESTE LE

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:

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

- loob juurde võimalusi, et igaühe põhi-seaduslikud õigused saavad kiirema ja tõhusama kaitse;

- aitab meie riigiasutuste tööd korraldada nii, et asjaajamine nendega on lihtsam ja ladusam ning ühiskonnaelu korraldamiseks kasutatakse tõhusaid ja aja nõuetele vastavaid lahendusi;

- vähendab kulutusi riigiaparaadi ülalpidamiseks, muudab selle paindlikumaks ja tulemuslikumaks;

- kindlustab tõhusama töökorralduse ja riigiaparaadi parema ülesehitusega suurema garantii meie riikluse kestlikkusele ja üldise heaolu kasvule.

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 lähene-mist, läbimõeldud 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.