



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

Asutusesiseseks kasutamiseks  
AvTS § 35 lg 2 p 2  
Kuni otsuse vastuvõtmiseni

**ESITATUD** 02.03.2017 valitsuskabineti nõupidamisele

**ESITAJA:** Urmas Reinsalu, justiitsminister

**ESITAMISE AEG:** 01.03.2017

**TEEMA:** Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu kontseptsioonist ja halduskorralduse seaduse eelnõu kontseptsioonist (muudetud ja täiendatud versioon)

**SISUKOKKUVÕTE:** Valitsusliidu lühiajalised eesmärgid ja ülesanded tulenevad 100 päeva plaanist valitsusliidu üldeesmärkide täitmiseks ametisoleku saja päeva jooksul (23. nov. 2016 – 3. märts 2017). Nimetatud dokumendi alusel kavandab ametisolev valitsus ühiskondliku heaolu ja sidususe suurendamise raames viia läbi riigireformi. Viidatud üldeesmärgi saavutamiseks on justiitsministri ülesandeks koostada Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu kontseptsioon (valitsemiskorralduse kontseptsioon) ja halduskorralduse seaduse eelnõu kontseptsioon (halduskorraldusõiguse kontseptsioon).

Peamised valitsemiskorraldust puudutavad kontseptuaalsed lähtekohad on järgmised:

- 1) suurendada peaministri ja tema juhtimisel valitsuskabineti rolli mitut ministeeriumi puudutavate ja valdkonnaüleste küsimuste lahendamisel;
- 2) jätta rohkem pädevust Vabariigi Valitsusele ja seadusega kehtestada vaid üldised raamid valitsemisalade määratlemiseks ning ministeeriumide moodustamiseks. Ministeeriumide haldusalasse kuuluvad asutused tuleks üldjuhul moodustada, need ümber korraldada ja nende tegevus lõpetada seaduse volitusel Vabariigi Valitsuse määrusega. Asutuse alluvuse määramine anda Vabariigi Valitsuse pädevusse;
- 3) muuta ministeeriumi juhtimisskeemi sellisel, et ministeeriumi poliitiline juhtimine on ministri pädevuses ning ministeeriumi struktuuriüksuste igapäevase töö ja valitsemisala asutuste tegevuse korraldamine on kantsleri pädevuses koos viimase suurema vastutusega. Ministri ja kantsleri vahelise pädevuse piiritlemine kuulub täitevvõimu enesekorraldusõiguse esemesse, mistõttu saab seda tapsemalt määratleda Vabariigi Valitsuse määrusega.

Halduskorralduse regulatsiooni korrastamisel on vajalik töötada välja uued toimivad lahendused neljas võtmetähtsusega valdkonnas:

- 1) riigi ja erasektori koostöö;
- 2) haldusesisese koostöö korraldamine;



## **MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE**

- 3) riigi ülesannete täitmine regionaalsel tasandil;
- 4) haldusekandjate üle teostatava järelevalve korraldus.

Vabariigi Valitsus arutas justiitsministri 06.01.2017 esitatud memorandumit 16.02.2017 valitsuskabineti nõupidamisel ning otsustas, et töörühmal koosseisus justiitsminister (töörühma juht), haridus- ja teadusminister ning siseminister tuleb töötada läbi valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memorandumis väljapakutud lahendused Vabariigi Valitsuse seaduse ja halduskorralduse seaduse muutmiseks ning esitada oma ettepanekud esimesel võimalusel valitsuskabineti nõupidamisele.

Töörühm koosseisus justiitsminister (töörühma juht), haridus- ja teadusminister ning siseminister arutas 22.02.2017 toimunud koosolekul 06.01.2017 memorandumis väljapakutud lahendusi ning tegi kaks ettepanekut:

- 1) Vabariigi Valitsuse suuruse ülempiir tuleb jätta määratlemata (p 2.2.);
- 2) Riigikogu liikme ameti ja Vabariigi Valitsuse liikme ameti ühitamise asemel tuleb Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu koostamisel otsida võimalusi Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu tegevuse sidususe suurendamiseks (p 2.3.).

Töögrupi ettepanekutega on memorandumit muudetud ja täiendatud versioonis arvestatud. Konkreetsed kontseptuaalsed lahendused memorandumis on esitatud teemade lõikes ja need on aluseks Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu väljatöötamisel ning halduskorraldusõiguse revisjoni läbiviimisel.

Lisaks on arvestatud memorandumit muutmise ja täiendamise Vabariigi Valitsuse 12.01.2017 kabinetinõupidamisel tehtud otsusega, millega toetati ettepanekut jagada maavalitsuste ülesanded ministeeriumide valitsemisalade asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste või nende liitude vahel ning lõpetada maavalitsuste tegevus alates 1. jaanuarist 2018. a.

### **I VALITSEMISKORRALDUSE KONTSEPTSIOON**

#### **1. Horisontaalne koostöö ministeeriumide vahel**

Horisontaalse koostöö edendamiseks suurendatakse peaministri rolli ministeeriumidevaheliste koostööprobleemide lahendamisel. Selleks teeme ettepaneku tuua kavandatavas seaduses selgemalt välja peaministri peamised sisulised ülesanded ja vastutuse. Lisaks sellele teeme ettepaneku kaaluda portfelliga ministri<sup>1</sup> rolli ümberkujundamist ning kollegiaalsete koordinatsioonimehhanismide tugevdamist.

---

<sup>1</sup> Minister, kes ei juhi ministeeriumi (PS § 94 lg 4).



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

### 1.1. Peaministri rolli suurendamine horisontaalsete koostööprobleemide lahendamisel

Kehtivas seaduses on peaministri ülesannete sõnastamisel lähtunud formaalsetest kriteeriumidest, mistõttu seisneb peaministri roll valitsuse tegevuse juhtimisel peaaesjalikult istungite juhatamises. Istungite juhatajana puuduvad peaministril hoovad riigi arengu suunamiseks ja mõjutamiseks, samuti temal lasuva vastutuse realiseerimiseks. Seetõttu lähtutakse kavandatavas seaduses peaministri juhtimisfunktsiooni kirjeldamisel eelkõige sisulistest kriteeriumidest (valitsuse strateegilise programmi koostamine, strateegiliste eesmärkide seadmine ja nende elluviimise tagamine, valitsuse poliitika põhisuundade kindlaksmääramine, ministrite tegevuse koordineerimine jne). Peaministril on võimalik seda vastutust teatud ulatuses jagada. Peaministrit ja volitatud ministreid toetab nende ülesannete täitmisel Riigikantselei.

#### Ettepanekud:

- anda kavandatavas seaduses peaministrile valitsuse tegevuse juhtimise raames poliitikate koordineerimise ülesanne ja vastutus;
- anda kavandatavas seaduses peaministrile valitsuse tegevuse juhtimise raames strateegiliste eesmärkide püstitamise ning nende saavutamise ülesanne ja vastutus;
- luua kavandatavas seaduses peaministrile võimalus poliitikate koordineerimise ülesande ja vastutuse ministritele delegeerimiseks;
- valitsust ja peaministrit toetavat funktsiooni valitsuse tegevusprogrammi koostamisel, strateegiliste eesmärkide määratlemisel ja elluviimisel ning ministriumide tegevuse koordineerimisel kannab Riigikantselei.

### 1.2. Portfellita ministri rolli ümberkujundamine

Portfellita ministri roll ja tähendus poliitiliste eesmärkide saavutamisel senise praktika põhjal on olnud vähene ja nad on üldjuhul olnud seotud mõne ministriumiga. Samas võimaldab meie põhiseadus anda uue tähenduse ka portfellita ministri positsioonile. Seadusega saab luua võimaluse, et on võimalik vajadusel määrata ametisse ministrite omavahelise töö koordineerimist igapäevaselt korraldavaid portfellita ministreid. Erinevalt senisest praktikast võimaldatakse neile peaministri koordineerimispädevust delegeerida. Portfellita ministreid on võimalik määrata ka peaministri asendajateks.

Näitena võib tuua, et paindliku koostöö tagamiseks, barjääride eemaldamiseks ja jäikadest struktuuridest loobumiseks tegi oma töökorralduses muudatusi J.-C. Junckeri juhtimisel ka Euroopa Komisjon. Konkreetsete ülesannete täitmiseks kujundati ümber asepresidendi instituut. Asepresidendid vastutavad selgelt määratletud esmatähtsate projektide eest ning neil on strateegiline sõelumisroll.



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

Poliitikate koordineerimiseks võib moodustada võrgustikulaadsed klastrid. Arvestades, et klastrid peaksid täitma koordineerimismehhanismi rolli, siis jäävad nende eduka käivitamise ja jätkusuutliku tegevuse tagamisega seotud ülesanded ja vastutus mh portfelli ministrite kanda. Peaministril on võimalik need ülesanded panna ka ministeeriumit juhtivale ministrile või juhtida nende tegevust vajaduse korral ise. Peaministril ja volitatud ministritel on otsustuspädevus, millistes valdkondades klaster moodustamine on vajalik. Klasterite töös peavad osalema valdkonnaga puutumust omavad ministrid. Klasteri töökorralduse määrab seda juhtiv minister kooskõlastatult valdkonnaga puutumust omavate ministritega. Klaster töötab seni kuni probleem on lahendatud.

### Ettepanekud:

- määratleda kavandatavas seaduses portfelli ministri staatus laiemalt kui seni, luues ühtlasi võimaluse peaministri koordineerimispädevuse delegeerimiseks;
- anda klasterite juhtimise korraldamine peaministri pädevusse.

### **1.3. Efektive koordineerimismehhanismide rakendamine**

Valitsuse lahendamist vajavatele probleemidele ja vastust ootavatele väljakutsetele terviklahenduste leidmise soodustamiseks ning poliitikate muutuvatele oludele kohandamise suutlikkuse tagamiseks luuakse uue koostöövormina klasterite moodustamise võimalus. Siduvat regulatsiooni koordineerimismehhanismi rakendamiseks seaduse tasandil ei kehtestata. Klasterite töö põhineb konsensuse leidmisel.

Teadlased-eksperdid on soovitanud anda suurem roll ka valitsuskomisjonidele. Valitsuskomisjon peaks olema valitsuse jaoks sisuline töövorm, kus toimub eri teemade tipptasemel sidustamine, probleemi definitsioonides kokkuleppele jõudmine, vajalike tegevuste kavandamine ning mille roll ja vastutus tulemuste saavutamise eest on kindlal ministril.<sup>2</sup>

Täna toimub valitsuses poliitilise konsensuse otsimine ja poliitikavalikute tegemine peamiselt kabinetinõupidamise formaadis. Selle formaadi tugevuseks on kõikide ministrite kaasatus ja sellest tulenev suurem legitiimsus. Tänapäevase kabinetiformaadi probleemidena saab välja tuua aga selle, et see on väga ajakulukas. Esiteks on raske leida piisavalt aega pikemateks aruteludeks, mis sobiksid kõigile ministritele, mistõttu sageli teemad kuhjuvad ja olulised otsused jäävad venima. Teisalt võivad nii jõuda kabinetinõupidamistele teemad, mis on veel liialt „toored“ ja mille ettevalmistustaset oleks võimalik tõsta neid esmalt väiksemas ministrite ringis arutades. Kolmandaks viiakse täna kabinetinõupidamisele ka teemasid, mis tegelikult puudutab või huvitab vaid osasid ministreid, samas nõuab see ikkagi kõigilt palju aega. Kõik see raskendab ka kabinetinõupidamise teemade ettevalmistamisse panustamist erinevate ministeeriumide (ametnike) poolt, kuna kindla küsimuse valitsuskabinetis arutamise aeg on sageli ettemääramatu, samuti

<sup>2</sup> Eesti Inimarengu Aruanne 2014/2015 „Lõksudest välja“. Tallinn 2015, lk 247.



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

valitseb kabinetimemo ettevalmistamisega otseselt mitteseotud ministeeriumide ametnike seas sageli teadmatus, kas ja millist infot või tuge nende ministrid neilt ootavad arutelude jaoks.

Kavandatavas seaduses nähakse Vabariigi Valitsusele ette võimalus moodustada valitsuskomisjone, kellele on võimalik delegeerida ka otsustusõigust. Eripädevusega valitsuskomisjonide ja/või klastrite süsteem seega kindlasti tõstaks valitsuse töövõimet poliitilise konsensus otsimisel ja poliitikavalikute tegemisel. Selle tõestuseks võib tuua tänase Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni toimimise. Kui teema kuulub julgeolekukomisjoni pädevusse, siis teavad nii seal osalevad ministrid kui ka ametnikud, millist sisendit ja ettevalmistust neilt üldjuhul oodatakse.

Samas ei vähenda klastritele ja/või valitsuskomisjonidele suurema pädevuse andmine ka nõ suure kabinetinõupidamise tähtsust, kuna olulised küsimused saab alati tuua kogu kabineti ette pärast väiksemas ringis arutamist, samuti on igal ministril õigus nõuda teema arutamist kogu kabineti. Ka siin saab eeskujuks tuua tänase julgeolekukomisjoni ja valitsuskabineti väljakujunenud vahekorra ja pädevuse.

### Ettepanekud:

- sätestada kavandatavas seaduses klastrite moodustamise võimalus;
- jätta valitsuskomisjonidele otsustusõiguse delegeerimine Vabariigi Valitsuse enesekorraldusõiguse esemeks.

## **2. Valitsuse ja valitsusasutuste moodustamise ja toimimise reeglid**

Ettepanek on jätta rohkem pädevust Vabariigi Valitsusele ja seadusega kehtestada vaid üldised raamid valitsemisalade määratlemiseks ning ministeeriumide moodustamiseks. Ministeeriumide haldusalasse kuuluvad asutused tuleks üldjuhul moodustada, need ümber korraldada ja nende tegevus lõpetada seaduse volitusel Vabariigi Valitsuse määrusega. Asutuse alluvuse määramine anda Vabariigi Valitsuse pädevusse. Selleks laiendatakse Vabariigi Valitsuse enesekorraldusõigust ning luuakse võimalused Vabariigi Valitsuse tegevuse tõhustamiseks.

### **2.1. Vabariigi Valitsuse autonoomia laiendamine**

Võimude lahususe ja seaduslikkuse põhimõtetest tuleneb, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed. Neil on üldjuhul õigus ise määratleda oma pädevuse teostamise sisemine organisatsioon ja kord.<sup>3</sup> Vabariigi Valitsusel on riigi sise- ja välispoliitika elluviimisel, samuti valitsusasutuste suunamisel ja koordineerimisel põhiseadusest tulenev ainupädevus, seega laieneb neile valdkondadele ka Vabariigi Valitsuse ise- või enesekorraldusõigus. Kuivõrd Vabariigi Valitsus

---

<sup>3</sup> RKPJK 14.04.1998 otsus nr 3-4-1-3-98.



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

saab üldvolituse kohaselt määrusi anda üksnes seaduse alusel, siis tuleb kavandatavas seaduses kehtestada ka vastavad delegatsiooninormid. Samas tuleb arvestada, et üksnes ühe õiguspoliitilise instrumendi rakendamine ei pruugi paindlikkust tegelikkuses tagada. Vabariigi Valitsus saab küll õiguse paindlikult oma organisatsiooni kujundada, kuid hetkel kehtiv ministeeriumide struktuur ja töökorraldus ei võimalda seda kiirelt ja efektiivselt ellu viia. Näitena võib siinkohal tuua 2015. aastal aset leidnud regionaalvaldkonna Siseministeeriumi valitsemisalast Rahandusministeeriumi valitsemisalasse üleviimise protsessi.

Valitsuse ühtsuse suurendamiseks, samuti ministeeriumidevahelise koostöö soodustamiseks ja valitsemiskulude kontrollimiseks kehtestatakse ministeeriumide ühine põhimäärus ning kaotatakse põhjendamatud erisused ministeeriumide struktuuris ja töökorralduses, samuti jätkatakse tugiteenuste ühtlustamisega. Tugiteenuste ühtlustamine ei ole samas vajalik pelgalt ühistöö sujuvamaks ja sarnastest alustest lähtuvaks muutmiseks. See on vajalik ka selleks, et lihtsustada, kiirendada ning muuta odavamaks ministeeriumide struktuuriüksuste alaline üleviimine ühe ministeeriumi valitsemisalast teise ministeeriumi valitsemisalasse. Selleks on vajalik jätta seadustest välja ministeeriumide ja teiste asutuste loetelud ning kehtestada need Vabariigi Valitsuse määrusega, viia ministeeriumide tugiteenuste (info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, personal, riigivara, dokumendihaldus) tegevus ühtsetele alustele, muuta avaliku teenistuse seadust selliselt, et ametnike alaline üleviimine ühest asutusest teise toimuks vähima võimaliku bürokraatiga, muuta riigivaraseaduses riigivara valitsemise ja registreerimise põhimõtteid.

### Ettepanekud:

- jätta seadustest välja ministeeriumide ja teiste asutuste nimetused ning kehtestada need Vabariigi Valitsuse määrusega;
- kehtestada ministeeriumide ühine põhimäärus;
- jätkata tugiteenuste ühtlustamisega;
- sätestada Vabariigi Valitsuse õigus otsustada eriseaduses sätestatud pädevuse edasidelegerimine ministrile;
- sätestada Vabariigi Valitsuse õigus otsustada eriseaduses sätestatud ministri pädevuse edasidelegerimine Vabariigi Valitsusele.

### **2.2. Valitsuskabineti suurus**

Üheks valitsuse koosseisu iseloomustavaks tunnuseks on ka valitsuse suurus ehk valitsusliikmete arv. Valitsuskabineti suurust *expressis verbis* põhiseadusega paika pandud ei ole. Siiski tuleb arvestada PS § 93 lõikes 2 sätestatuga, mille kohaselt nimetab peaminister ametisse kaks ministrit, kellel on õigus teda asendada. Seega on valitsuskabineti minimaalne suurus põhiseadusest kaudselt siiski tuletatav. Kuna valitsuskabineti kollegiaalorganina säilimise tagab põhiseadus, siis seaduse tasandil see täiendavalt reguleerimist ei vaja. Samas tuleb arvestada, et koalitsioonivalitsuse



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

väikesearvulistes kabinettides on ministri ametikohtade jagamisel proportsionaalsuse saavutamine keerukam.<sup>4</sup>

Valitsuse maksimaalne suurus praegu on reguleeritud seaduse tasandil. VVS § 3 lõikest 4 tulenevalt ei ole Vabariigi Valitsuses üle 15 liikme. Valitsusliikmete maksimaalne arv on sätestatud arvestusega, et valitsuse koosseisu saaksid kuuluda peaminister, 12 ministeeriumi juhtivat ministrit<sup>5</sup> ja kaks portfelli ministrit. Ministrite ametinimetuste seaduses sätestamisest loobuti 01.07.2014 seadusemuudatuse tulemusena ning ministeeriumide nimetuste kataloogist on kavandatud loobuda Vabariigi Valitsuse autonoomia laiendamise raames. Viidatud muudatus võimaldab edaspidi ministeeriumide paindlikku ümberkorraldamist, sealhulgas vajadusel ministeeriumide ja ministrite arvu vähendamist. Samuti tuleb arvestada, et kabinetiliikmete arv on oluline tegur koalitsioonikõnelustel, aga sellest sõltuvad ka valitsuse kujundatava poliitika tulemused. Seetõttu kujutab valitsuskabinetile ülempiiri seadmine piirangut valitsuse enesekorraldusõigusele.

Erialakirjanduses on tähelepanu valitsuskabinettide suurusele olnud vähene. Samas avaldatud analüüsist selgub, et kabinetide suurus Euroopa riikides ei ole reeglina fikseeritud, vaid seda muudetakse valitsuses.<sup>6</sup> Erandiks sellest reeglist on Iirimaa, kus kabineti suuruse ülempiir on sätestatud põhiseaduses ja see on 15.<sup>7</sup> Piirangu kabineti suurusele seab ka Belgia põhiseadus. Kabinettide suurused erinevad riigiti märgatavalt. Analüüsitud 17-st Lääne-Euroopa riigist väikseim kabinet oli 5-liikmeline ja suurim 38-liikmeline.<sup>8</sup> Peamiseks kirjanduses välja toodud põhjuseks kabineti suurusele ülempiiri seadmiseks on kabineti kui otsusetegemise organi kontrollimise ja koordineerimise vajadus parlamentaarsetes süsteemides. Esiteks muutub suuremas grupis tegevuste koordineerimine keerukamaks. Näiteks kui ministrid annavad märkimisväärse kontrolli poliitikakujundamisel üle ministeeriumidele, siis ministrite arvu suurendamisel suurenevad ka koordinatsiooniprobleemid. Samas parlamentaarsed süsteemid üldiselt nõuavad kollektiivset vastutust – doktriin mis nõuab ministeeriumide vahelist koordineerimist.<sup>9</sup> Seega koordinatsiooniprobleemide kontrolli all hoidmise vajadus justkui eeldaks kabineti suurusele ülempiiri seadmist. Samas on optimaalse numbri väljaselgitamine ja selle põhiseaduspärane põhjendamine seadusandja poolt keerukas. Arvestades, et valitsuse koosseisu vähendamine on ja jääb peaministri pädevusse, siis peaks ka koordinatsiooniprobleemide tuvastamine ja lahendamine kuuluma valitsusjuhi pädevusse. Ka selle lahenduse juures säilib Riigikogul kontroll valitsuse tegeliku suuruse üle, sest lõppastmes saab peaministri kandidaat oma volitused valitsuse moodustamiseks Riigikogult.

<sup>4</sup> I. H. Indridason, S. Bowler. Determinants of cabinet size. *European Journal of Political Research*. 2013, lk 392.

<sup>5</sup> VVS § 45 nägi algselt ette 12 ministeeriumi moodustamist, praegu on ministeeriumide arv kahanenud 11-ni.

<sup>6</sup> I. H. Indridason, S. Bowler. Determinants of cabinet size. *European Journal of Political Research*. 2013, lk 381-382.

<sup>7</sup> I. H. Indridason, S. Bowler. Determinants of cabinet size. *European Journal of Political Research*. 2013, lk 400.

<sup>8</sup> I. H. Indridason, S. Bowler. Determinants of cabinet size. *European Journal of Political Research*. 2014, lk 387.

<sup>9</sup> I. H. Indridason, S. Bowler. Determinants of cabinet size. *European Journal of Political Research*. 2013, lk 382.



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

### Ettepanekud:

- jätta kavandatavas seaduses Vabariigi Valitsuse suuruse ülempiir määratlemata.

### **2.3. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse sidususe suurendamine**

Demokraatia printsiip nõuab riigivõimu teostamisel rahvalt kuni täidesaatva organini ulatuva katkematu legitimatsiooniketi olemasolu. Valimistega kaasnev aruandekohustus loob siduva ahela. Nii valib rahvas kaudselt oma valitsuse. Samas Eesti põhiseadus Riigikogu liikme ja valitsuse liikme ametite ühitamist ei võimalda.<sup>10</sup>

Mitmetes demokraatlikes riikides peavad ministrid olema ühtlasi parlamendi liikmed. Teistes riikides säilitavad ministrid valitsuse liikme volituste ajaks oma parlamendiliikme staatuse ja mõnedes riikides nõutakse ministrilt varasemat parlamentaarset kogemust (nt Norras, kus parlamentaarne kogemus peab olema peaministril ja rahandusministril). Kehtiv seadus valitsuse moodustamisel rahva mandaadiga ei arvesta. Memorandumis varasemalt väljapakutud lahendused (ministritele varasema parlamentaarse kogemuse nõue või nõue valida ministreid Riigikogu liikmete hulgast) ei vasta praegu ühiskonna ootustele. Seetõttu ning arvestades vajadust säilitada hetkel kehtiv tehnokraatide valitsuse moodustamise võimalus, tuleb seaduseelnõu koostamisel otsida muid lahendusi parlamendi ja valitsuse sidususe suurendamiseks.

### Ettepanekud:

- otsida Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu koostamisel võimalusi Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse sidususe suurendamiseks.

### **3. Ministri staatus ja pädevus**

Ettepanek on muuta ministeeriumi juhtimisskeemi sellisel, et ministeeriumi poliitiline juhtimine on ministri pädevuses ning ministeeriumi struktuuriüksuste igapäevase töö ja valitsemisala asutuste tegevuse korraldamine on kantsleri pädevuses koos viimase suurema vastutusega. Ministri ja kantsleri vahelise pädevuse piiritlemine kuulub täitevvõimu enesekorraldusõiguse esemesse, mistõttu saab seda täpsemalt määratleda Vabariigi Valitsuse määrusega. Kantsleri ametiga seotud piirangud ja tagatised ning ministriga eriarvamuse lahendamise mehhanismid sätestatakse seaduse tasandil.

Ministri põhiseadusest tulenev juhtimispädevus laieneb nii poliitilisele juhtimisele kui administreerimisele (nn väline ja sisemine juhtimine). Võimaldamaks ministril keskenduda eelkõige valitsemise funktsiooni täitmisele kavandatakse sisemise juhtimise ülesanne anda üle kantslerile.

---

<sup>10</sup> PS § 64 lg 1.





## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

Ministril on õigus sellist juhtimiskorraldust teatud ulatuses muuta. Ministri ja kantsleri täpsemad õigused ja kohustused on edaspidi sätestatud ministeeriumide ühises põhimääruses.

### Ettepanekud:

- kavandatavas seaduses sätestatakse ministri pädevus juhtimisfunktsiooni teostamisel;
- ministri ja kantsleri täpsemad õigused ja kohustused on edaspidi sätestatud ministeeriumide ühises põhimääruses.

### **4. Õiguslikud lahendused**

Ettepanek on reguleerida Vabariigi Valitsuse seaduses edaspidi üksnes valitsust kui põhiseaduslikku institutsiooni ning tema sisemist töökorraldust puudutavaid küsimusi.

Kavandatavas Vabariigi Valitsuse seaduses reguleeritakse Vabariigi Valitsuse moodustamist, koosseisu, tagasiastumist ja töökorraldust ning Vabariigi Valitsuse, peaministri ja ministri õigusi ja kohustusi. Kavandatavas Vabariigi Valitsuse seaduses reguleeritakse ministeeriumide ja Riigikantselei tegevust ulatuses, mis on otseselt vajalik Vabariigi Valitsuse toimimise tagamiseks. Kehtiva seadusega võrreldes ei reguleerita kavandatavas Vabariigi Valitsuse seaduses riigihalduse korraldust. See valdkond viiakse üle halduskorralduse seadusesse.

### Ettepanekud:

- Põhiseaduse 6. peatüki realiseerimiseks täpsustatakse kavandatava Vabariigi Valitsuse seadusega Vabariigi Valitsuse moodustamist, koosseisu, tagasiastumist ja töökorraldust ning Vabariigi Valitsuse, peaministri ja ministri õigusi ja kohustusi.

## **II HALDUSKORRALDUSÕIGUSE KONTSEPTSIOON**

Halduskorraldusõigus, teisisõnu ka riigihalduse korraldus määrab ära, milline on ja kuidas on kujundatud haldusorganisatsioon. Halduskorraldus määratleb ära subjektid (õigusvõimelised isikud), kes saavad olla riigi haldusõiguslike õiguste ja kohustuste kandjateks ning nende organid (struktuuriüksused). Haldusekandjad ja nende organid moodustavad avaliku halduse kandja ülesehituse.

### **1. Valitsusasutuse mõiste, moodustamine ja korraldus**

Põhiliseks struktuuriüksuseks avaliku halduse ülesannete täitmisel on haldusasutus. Kehtivas õiguses vajavad ühtlustamist valitsusasutuste ning valitsusasutuste hallatavate asutuste eristamise põhimõtted, regulatsioon puudub osalise õigusvõimega asutuste ja sõltumatute asutuste kohta.



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

Samuti ei tee kehtiv Vabariigi Valitsuse seadus vahet sise- ja välisõiguse vahel. Samas nõuded siseõigusele peaksid olema oluliselt leebemad.

### Ettepanekud:

- Eelnõust peab selguma, millised valitsusasutused teostavad valitsusasutusele omaseid funktsioone (täidesaatva võimu teostamine) ning milline on osalise õigusvõimega asutuste ja sõltumatute asutuste koht riigi haldusorganisatsioonis.

### **2. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute õiguslik regulatsioon**

Avalik-õiguslik juriidiline isik kutsutakse ellu seadusega. Samas puuduvad kehtivas õiguses ühtsed alused avalik-õiguslike juriidiliste isikute loomise eesmärgi, pädevuse ulatuse (aluste määratlemine, millal riigi antud ülesanne muutub isiku ülesandeks), juhtimise ning riigi poolt teostatava järelevalve korralduse, vastutuse ja rahastamise kohta. Tartu Ülikooli riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituudi arvamuse kohaselt vajab avalik-õiguslike juriidiliste isikute juhtimine, järelevalve ja vastutus senisest rangemat regulatsiooni. Avalik-õiguslike juriidiliste isikutega seonduvalt tõusetunud probleemidele on juhtinud tähelepanu ka Riigikontroll.

### Ettepanekud:

- Avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle tõhusama kontrolli saavutamiseks ning nende omavaheliste suhete selgemaks muutmiseks tuleks nende asutamine, tegevus ja rahastamine viia ühtsetele alustele.

### **3. Riigi ja erasektori koostöö**

Halduskoostöö seaduses puuduvad alused selle kohta, millal on lubatud ja millisel viisil on lubatud riigi ülesannete delegeerimine riigi valitseva mõju all olevatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele ning riigi valitseva mõju alt väljas olevatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Halduskoostöö seaduses puuduvad ka õiguslikud alused avalik-õiguslike ülesannete täitmise lubatavuse kohta eraõiguslikus vormis või ülesande täitmise eraõiguslikele isikutele täielikul loovutamisel (erastamine).

### Ettepanekud:

- Eelnõus tuleb korrastada mõistesüsteem, selgitada, millal on riigi haldusülesannete delegeerimine lubatav ning milline on võimalik haldusülesannete delegeerimise korraldus. Samuti, millal on avalik-õiguslike ülesannete erastamine lubatav ning milline on erastatud ülesande täitmise järelevalve korraldus.

### **4. Haldusesisese koostöö korraldamine**



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

Ametiabi regulatsiooni puuduseks võib pidada eelkõige bürokraatiat ametiabi taotlemisel, vaidluste tekkimise kõrget riski ning kulude hüvitamise regulatsiooni ebaselgust. Täitevvõimu organite pädevust puudutavad õigusvaidlused (siseõigusvaidlus) lahendatakse kehtiva õiguse kohaselt halduse siseselt kohtumenetluseta. Kuigi õiguslike vaidluste lahendamise täpsema korra peaks määrama Vabariigi Valitsus, siis sellist korda kehtestatud ei ole. Samas vajadus regulatsiooni järele on olemas.

### Ettepanekud:

- Eelnõus tuleb selgitada, kuidas muuta ametiabi taotlemine lihtsamaks ja selgemaks, kas on vajalik reguleerida täiendavaid haldusesiseseid koostöövorme, kas ja mil määral tuleks reguleerida haldusesiseste õigusvaidluste lahendamise korda.

### **5. Riigi ülesannete täitmine regionaalsel tasandil**

Maavanema ja maavalitsuste roll riigi ülesannete täitmisel on muutunud minimaalseks. Haldusülesandeid täidavad valitsusasutuste kohapealsed struktuuriüksused. Eesti Koostöö Kogu ettepanekutest haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks nähtub, et ministriumide esindajad tõid intervjuudes välja, et mõnes tegevuses nad hea meelega näeksid ka oma valdkonnas maavalitsustel rolli, aga kui teised ministriumid maavalitsustele ülesandeid ei anna, siis ainult nende üksikute, pigem vähetähtsamate ülesannete täitmiseks, pole ka mõtet eraldi maavalitsusi üleval pidada. Omavalitsused ja nende maakondlikud liidud leiavad, et maavanemad ei saa täna esindada maakonna huve, sest neil puudub selleks mandaat. Praktikas on tõusetunud ka maakondlike omavalitsusliitude staatuse ja tähenduse küsimus. Kohaliku omavalitsuse korraldus riigi ülesannete täitmisel on kehtivas õiguses reguleerimata.

Vabariigi Valitsus otsustas 12.01.2017 kabinetinõupidamisel toetada Rahandusministeeriumi ettepanekut jagada maavalitsuste ülesanded ministriumide valitsemisalade asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste või nende liitude vahel ning lõpetada maavalitsuste tegevus alates 1. jaanuarist 2018. a. Maavalitsuste ja maavanemate ülesannete selget jaotust valitsus toona ei kinnitanud. Seetõttu on praegu kaalumisel, kes hakkab teostama järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse, sealhulgas haldusaktide õiguspärasuse üle<sup>11</sup>. Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, et VVS § 85 lõike 1 alusel on maavanemal üldise haldusjärelevalve pädevuse raames lisaks kohalike omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse hindamisele õigus kontrollida ka seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses ka kohalike omavalitsusüksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkust ja otstarbekust. Ka selle järelevalvepädevuse muutmine vajab eraldi arutamist. Kaaluda tuleb vastava kompetentsi koondamist Justiitsministeeriumise.

### Ettepanekud:

---

<sup>11</sup> Küsimus seondub ka käesoleva memorandumi punktiga 6.



## MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

- Eelnõus tuleb selgitada, kes hakkab teostama järelevalve kohalike omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Samuti, kes hakkab teostama järelevalvet kohalike omavalitsusüksuste kasutuses ja valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

### 6. Haldusekandjate üle teostatava järelevalve korraldus

Kehtiv õigus jagab riigi teostatava järelevalve sisuliselt kolmeks – teenistuslik järelevalve, riiklik järelevalve ja haldusjärelevalve. Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>1</sup> lõigete 1 ja 4 vastuolust tulenevalt vajab selgust küsimus, kelle üle haldusjärelevalvet teostatakse. Seetõttu on vajalik töötada välja ka avalik-õiguslike isikute (sh kohalikud omavalitsused) üle teostatava haldusjärelevalve üldalused: meetmed, sunnivahendid ja kaebeõigus. Eristada tuleb õiguspärasuse ja otstarbekuse järelevalvet ning ülesandeid, mille üle järelevalvet teostatakse.

#### Ettepanekud:

- Eelnõus tuleb selgitada, kas järelevalvet riigi sees peaks teostama haldusorganite üle või halduskandjate üle. Samuti tuleb selgitada, millises ulatuses ja korras teostatakse riigi sees teenistusliku ja haldusjärelevalvet haldusorganite üle, kes omavad teatavat tegevuse sõltumatust halduse hierarhilises süsteemis.

#### **ETTEPANEK VALITSUSE OTSUSEKS:**

1. Kiita heaks memorandumis väljapakutud lahendused Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõus.
2. Kiita heaks memorandumis väljapakutud lahendused halduskorralduse seaduse eelnõus.
3. Justiitsministeeriumil koostöös Rahandusministeeriumi ja Riigikantseleiga valmistada ette Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu ja seletuskiri hiljemalt 01.03.2018.
4. Justiitsministeeriumil koostöös Rahandusministeeriumi ja Riigikantseleiga valmistada ette halduskorralduse seaduse eelnõu ja seletuskiri hiljemalt 01.04.2018.

#### **KOOSTAJA:**

Heili Kaares, Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik, 6 208 189.

#### **MÄRKUSED:**

Halduskorralduse seaduse eelnõu koostatakse valitsemiskorralduse ja halduskorraldusõiguse revisjoni raames.<sup>12</sup> Seetõttu järgitakse eelnõu koostamisel õiguse revisjoni läbiviimiseks kehtestatud tingimusi, sealhulgas revisjoni etapi üldist tegevuskava. Revisjoni etapi arvestuslikuks kestuseks on

---

<sup>12</sup> Haldusvõimekuse valdkondlik komisjon kiitis revisjoni algatamise ettepaneku heaks 06.10.2015 kohtumisel ja muutis selle ulatust 01.11.2016 kohtumisel (Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu koostamist projekti eelarvest ei finantseerita).



## **MEMORANDUM VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE**

kavandatud ca 12 kuud, sealhulgas riigihanke läbiviimine töörühma moodustamiseks, detailse tegevuskava ja kaasamiskava koostamine ja kooskõlastamine ca 2 kuud, analüüsi ning kontseptsiooni koostamine ja kooskõlastamine ca 6 kuud, seaduseelnõu ja seletuskirja koostamine ca 4 kuud.