

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Pavel Prokopenko

**EKSPERTIDE KAASAMISE HINDAMINE RIIGIKOGU XIII
KOOSSEISUS HALDUSREFORMI SEADUSE
VÄLJATÖÖTAMISEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja Rein Toomla, MA

Tartu 2020

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Pavel Prokopenko, 04.05.2020.

Kaitsmine toimub/kuupäev/ kell
...../kellaaeg//aadress/ auditooriumis
...../number/.

Retsensent: /nimi/
(...../teaduskraad/),
/amet/

Lühikokkuvõte

Antud töö eesmärgiks oli välja selgitada, millisel määral on Haldusreformi seaduse väljatöötamisel arvestatud ekspertide soovitustega ning kuidas on eksperte haldusreformi väljatöötamisel kaasatud. Kuna Eesti parlamendi ülesehitus ei garanteeri ekspertide automaatset kaasamist seadusloomes ning saadikute kuulumine Riigikogu alalistesse komisjonidesse tihtilugu ei seostu nende vastava kvalifikatsiooniga komisjoni valdkondade pädevusalas, muutub asjatundjate kaasamine otsustusprotsessidesse veelgi olulisemaks. Kõigil Eesti ekspertidel pole otsest ligipääsu seadusloomele - asjatundjatel tekib kaasarääkimise võimalus üksnes alaliste või ajutiste komisjonide töö tasandil, kuhu kutsutakse huvi- ja survegrupe, ametiühingute, ministeeriumide ning muude institutsioonide esindajaid. Ekspertide ja muude isikute kaasamisel seaduste väljatöötamisse on üldjuhul kaks eesmärki: anda seadustele teaduslikku sisendit ja seeläbi elimineerida pinnapealsust, ning kaasata seadusega kokku puutuvaid osapooli või neid, kes väljatöötavate seaduste raamistikus edaspidi tegutsema hakkavad.

Bakalaureusetöö eesmärgiks oli seega leida korrelatsiooni ekspertide seisukohtade ja seaduse sõnastuse vahel. Mainitud eesmärgi täitmiseks töötati läbi Haldusreformi seadust, põhiseaduskomisjoni istungite protokolle, valitsus- ja ekspertkomisjoni ettepanekuid ning püüti leida ekspertide ettepanekute osakaalu Haldusreformi seaduses. Teiseks eesmärgiks oli anda lisandväärtus ühiskonnale - kuna haldusreform mõjutas pea kõiki regioonide elanikke, on antud teema käsitlemine kasulik avalikkusele selle poolt, et käesoleva tööga tõestatakse haldusreformi võimalikult kõrgkvalifitseeritud läbiviimist.

Sisukord

Sissejuhatus.....	5
1. Teoreetiline raamistik.....	7
1.1 Eksperti piiritlemine.....	7
1.2. Ekspertide kaasamise praktika seadusloomes	8
1.3. Ekspertide kaasamine Euroopa Liidu tasandil.....	11
1.3.1. Probleeme lahendav komisjon.....	13
1.3.2. Tõestust andev komisjon	13
1.3.3. Konsensust ehitav komisjon.....	14
2. Metoodika	17
3. Eesti 2017. aasta haldusreform	19
3.1. Haldusreformi ekspertkomisjon.....	20
3.1.1. Ekspertkomisjoni poolt esitatud ettepanekud.....	21
3.2. Riigikogu põhiseaduskomisjon.....	24
3.2.1. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 52	25
3.2.2. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 57	25
3.2.3. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 58	26
3.2.4. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 59	26
3.2.5. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 60	27
3.3. Valitsuskomisjon.....	27
4. Ekspertkomisjoni ettepanekute osakaal Haldusreformi seaduse seletuskirjas	29
5. Ekspertkomisjoni ettepanekute osakaal Haldusreformi seaduses	31
Kokkuvõte.....	35
Kasutatud kirjandus:	37
Summary.....	40

Sissejuhatus

Eesti haldusterritoriaalsel jaotusel pole alates taasiseseisvumisajast tehtud väga suuremahulisi ning radikaalseid muutusi. Aasta 2017 jääb aga Eesti haldusterritoriaalse jaotuse annaalistesse selle poolest, et pärast tol aastal peetud kohaliku omavalitsuse valimisi jäi Eestisse 79 omavalitsust - vastavalt 15 linna ning 64 valda senise 213 omavalitsusüksuse asemel. Antud haldusreformi eripära seisnes omavalitsuste sundliitmises ning reformi mastaapsuses. 2016. aastal Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil väitis toonane riigihalduse minister Arto Aas, et Eesti omavalitsuste struktuur ja piirid ei ole muutunud 25 aastat, vaatamata kiire linnastumise trendile ning Eesti elanikkonna pideva vähenemisele - ühtlasi rõhutati, et mõnes kohalikus omavalitsuses (KOV) oli viimastel aastakümnetel rahvaarv langenud 20-30 protsenti (Riigikogu, 2016a:2). Ääremaastumisest tingitud ühiskonna arengu pidurdamine ei taga regioonidesse elama jäänud inimestele kvaliteetset kohaliku elu korraldamist ning avalike teenuste pakkumist (Vabariigi Valitsus, 2015), mis tähendab, et nii negatiivne iive kui urbaniseerumine mõjutab ka nende elanike elu, kes oma elukohta ei vaheta. Peamiselt rõhutas Vabariigi Valitsus oma seletuskirjas Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020 täitmist, mis sätestas, et igas toimepiirkonnas peavad inimestele olema kättesaadavad head töökohad, kvaliteetsed teenused ning mitmekesiseid tegevusi võimaldav meeldiv elukeskkond (Vabariigi Valitsus, 2015). Sellest tulenevalt oli 2015. aasta valitsuskoalitsioon kooskõlastanud seaduseelnõu, mis viiks teatud Eesti omavalitsusüksused, mis ei olnud mainitud tingimuste täitmiseks jätkusuutlikud, kokku. Haldusreformi tulemusena on 213st kohalikust omavalitsusest alles jäänud vaid 79 - 15 linna ning 64 valda.

Toonane riigihalduse minister nentis põhiseaduskomisjoni istungil, et Haldusreformi seaduse eelnõu väljatöötamisel oli algusest peale kaasatud hulk eksperte: omavalitsusjuhid, ülikoolide esindajad, tippametnikud, riigikontroll ja nii edasi (Riigikogu, 2016a:2). Antud bakalaureusetöö eesmärgiks on seega uurida ekspertide reaalselt kaasatust Haldusreformi seaduse väljatöötamisel - see hõlmab endas nii komisjonide protokollide läbi töötamist, Haldusreformi seaduse väljatöötamiseks loodud ekspertkomisjoni soovitude analüüsimist ning vahetult Haldusreformi seaduse lõppteksti võrdlust eelnevalt välja toodud ettepanekutega.

Antud teema on aktuaalne tänase päevani, sest 2019. aasta veebruaris on Jüri Ratase teise valitsuse riigihalduse minister Jaak Aab väitnud, et toetab edaspidi omavalitsuste ühinemist 2025. ja 2029. aasta kohaliku omavalitsuse valimiste ajal, kuid järgnevatel kordadel oleks omavalitsuste liitmine vabatahtlik ning toetatud ühinemistoetusega (Hepner, Mõttus, 2019). Sellest tulenevalt on 2017. aastal läbiviidud haldusreformi väljatöötamisse kaasatud ekspertide mõjuanalüüs veelgi olulisem - eelseisvate kohalike omavalitsuste ühinemiste korral oleks omavalitsusjuhtidel olemas kinnitus haldusreformi teaduspõhisest ja erinevaid osapooli arvestatavast väljatöötamisest ehk kvalitatiivsetest näitajatest, millest omakorda võiksid omavalitsusjuhid omavalitsuste ühinemisel lähtuda ning mis samuti võiks omavalitsusjuhtide usaldusväärsust haldusjaotuste ühinemiste vastu tõsta.

Antud töö keskendub sellele, kuidas on kasutatud ekspertide teadmisi - selleks uuritakse ekspertide kaasamise vajadust ning analüüsitakse ekspertkomisjonide toimimise praktikat Euroopa Komisjoni tasandil.

1. Teoreetiline raamistik

1.1 Eksperti piiritlemine

Kuigi sõna “ekspert” on nüüdisajal kasutatav võrdlemisi sagedasti, on oluline selle tähendust antud töö raames piiritleda - Merriam Websteris defineeritakse eksperti kui isikut eriliste oskuste või teadmistega, kes esindab meisterlikkust isesuguses valdkonnas (2020). Cambridge Dictionary määratleb eksperti järgmiselt:” Iseäralikus valdkonnas kõrgetasemelisi teadmisi või oskusi omav persoon.” (2020) Antud tööle annab kõige sobivama definitsiooni Eesti Keele Instituut, väites, et ekspert on asjatundja ehk isik, keda vaieldavail või raskeil juhtumel kutsutakse ekspertiisi tegema (2020). Teadlastele on omistatud eksperti roll vaid siis, kui teadlased või ülikooli õppejõud võtavad sõna ning räägivad kaasa oma valdkonna teemades. Ekspertid peavad demonstreerima oma teadmisi läbi erinevate hariduslike treeningute vastavates valdkondades, läbi nende positsiooni vastavates institutsioonides [ülikool, ministeerium, mõttekoda ja muud] või läbi regulaarsete kirjutiste publitseerimiste tunnustatud akadeemilistes ajakirjades (Bosswell, 2009:24) - mainitud demonstreerimised konsolideerivad asjatundjate volitusi poliitikaloomes kaasa rääkimast. Teine eksperti või ekspertarvamuse tunnusjoon johtub ülalmainitud kriteeriumist - asjatundja kirjutiste koherentsus ning toon on suuteline määratlema, kas inimese tööd kvalifitseeruvad kui uurimistöö või ekspertarvamus (Bosswell, 2009:24).

Formaalselt on ekspertgrupp nõuandev üksus, mis koosneb välistest ekspertidest, kes nõustavad ametnikke poliitiliste initsiatiivide ettevalmistamises (Gornitzka, Sverdrup, 2011:50). Ekspertarvamus saab ühtlasi produtseeritud olla kvalifitseeritud riigiametnikelt või ministeeriumide üksustelt - ekspertarvamus eristub tavalisest administratiivtööst selle poolest, et töös kaasatakse suurt informatsiooni ja analüüside varu ning komplekssemate tehniliste metodoloogiate või analüüsiks tarviliku lisavarustuse rakendamisel aitavad ministeeriumi ametnikke kaasa ka teadlased (Bosswell, 2009:24-25). Sellest tulenevalt on Riigikogu põhiseaduskomisjonis kaasatud ministeeriumi ametnike töö ja kaasarääkimine õigustatud ning kvalifitseerub kui ekspertarvamus.

Põhiseaduskomisjoni istungitele, Haldusreformi seaduse väljatöötamise ekspertkomisjoni ja valitsuskomisjoni kutsutud isikute seas, on oluline eristada

sõltumatuid eksperte ning huvi- ja survegruppide esindajaid, kes teatud ühtsete murede põhjal püüavad mõjutada poliitikat endi kasuks (Thomas, 2017). Antud töö kontekstis on ühtlasi võetud eelduseks, et parlamendi- või kohaliku omavalitsuse saadikud ehk inimesed, kes olid valitud oma kohtadele valimistega, üldjuhul ei kvalifitseeru ekspertideks. Eksisteerivad vaid mõned erandid.

1.2. Ekspertide kaasamise praktika seadusloomes

Ekspertide kaasalöömine seaduseelnõude ettevalmistamise protsessis ei tähenda ilmtingimata konsensuslike otsuste langetamist, sest nii olemasolevate seaduste tõlgendamine kui teatud seisukohad võivad asjatundjate seas lahkned. Ent sellegipoolest peavad ekspertkomisjonid lõppkokkuvõttes grupisisesel konstruktiivsel arutelu käigus jõudma teatud ühisosadeni ning seejärel väljapoole organisatsiooni avaldama konkreetseid ja ühtseid ettepanekuid. Belgias, Kanadas ning Suurbritannias on kahekojaline parlament, mille üks koda koosneb valimiste-üledest, mittevalitavatest liikmetest, kes üldjuhul on endised pikaajased oma valdkonna tegelased. Kanada senati-mittevalitavate liikmete koda kirjeldatakse näiteks järgmiselt: “Kanada 105 senaatorit on naised ja mehed eri saavutuste ja kogemusega. Nende hulka kuuluvad nii ärimehed kui teadlased, kohtunikud ja õpetajad, sportlased, ühiskonnaliidrid ja vanemad riigiteenistujad, kes kasutavad oma pika elu jooksul omandatud teadmisi kindlustamiseks, et parlament töötab kanadalaste parimate huvide.” (Parliament of Canada, 2020).

Samuti eksisteerib praktika, mil suuremahuliste seaduseelnõude väljatöötamiseks kutsutakse kokku ekspertkomisjonid või -komiteed. Antud töö raames on sõna ekspertkomisjon, ekspertgrupp kui ka ekspertkomitee kasutatud sünonüümidega. Ekspertkomisjoni juhi ülesandeks on kokku kutsuda võimalikult pädev asjatundjate grupp, et saada spetsialiseeritud teadmisi ning spetsiifilist tuge (van Schendelen, 2002:29). Haldusreformi seaduse väljatöötamisel oli ekspertkomisjoni juhiks vastav minister - riigihalduse minister Arto Aas. Ekspertkomisjonide kasutamise kaks põhilist tugevust seadusloome perspektiivist on, et apoliitiliste arutelude käigus on järk-järgult võimalik jõuda konsensusliku ettepaneku ülesehitamiseni, ning teisalt on ekspertgruppide kasutamine soodne - läbi säärase erikomisjonide tegeleb kõrgkvalifitseeritud tööjõud

vastavate lahenduste otsimisega võimalikult soodsate kuluhüvitiste eest (van Schendelen, 2002:28).

Ekspertkomisjoni täiuslikul funktsioneerimisel on seega neli tingimust (van Schendelen, 2002:29-30):

1. Ekspertkomiteed peavad koosnema ekspertidest, kes esindavad, vastavalt valdkonnale, erinevaid tähtsaid organisatsioone ning ekspertkomisjonidel peavad kättesaadavad olema baasressursid eelarve, tõhusa sekretariaadi ning efektiivsete eestvedajate näol,
2. Grupisisene koostöö peab olema interaktiivne ning peaks hõlmama koostööd ka *chef de dossier*'i ehk juhtumikorraldajaga,
3. Mida strateegilisem ja konsolideeritum ekspertrühma positsioon küsimuse lahendamisel on, seda rohkem mõju töö tulemusele avaldatakse,
4. Mida lähedasem kavandatav tekst seadusloomele ning mida vähem politiseeritud see on, seda suurem ekspertarvamuse sisend ning tõenäolisem mõju on lõpptekstile ehk puhtandile.

Peale tugevuste eksisteerib ekspertkomiteede loomises ka selge praktiline oht - sääraستesse komisjonidesse pürgivad alati ka paljud huvigruppide esindajad või nad sootuks püüavad lobeerida omi huve ekspertkomisjoni liikmete seas (van Schendelen, 2002:27,29). Huvigruppide kaasamine seadusloome aruteludesse on ühtlasi tähtis, ent tasakaaluka ning võimalikult autonoomse ja erapooletu ekspertkomisjoni toimimise huvides on oluline, et survegruppide esindajad jääksid seaduse väljatöötamise koosseisu põhituumikust välja. Samas eksisteerib ka vastupidine arvamus - nimelt on Irina Tanasescu sõnul ülimalt oluline kaasata huvigruppe juba rohujuure tasandil ehk seaduseelnõu väljatöötamise algusest peale, et suurendada võimalusi otsuste sujuvaks kulgemiseks ja nende edasiseks rakendamiseks (2009:214).

Ekspertgruppide- siseselt eksisteerivad seevastu ohud selles võtmes, et liikmed ei pruugi alati otsustada kui organisatsiooni esindavad delegaadid, vaid otsustavad kui üksikisikud (*Ibid.*), mis üldjuhul tähendab liigset emotsionaalsust või eelkõige isiklike huvide kaitsmist. Teiselt poolt on isikliku seisukoha kaitsmine õigustatud juhul, kui ekspertkomisjoni kutsutakse vastavate teadmiste ja haridusega inimest, ent kelle

organisatsioonil võib otsene seos mingi konkreetse probleemiga puududa - sellisel juhul mängib olulisemat rolli mitte organisatsioon, mida inimene parasjagu esindab, vaid isik ise. Komisjonidel võib ühtlasi jääda vajaka taotletud ressurssidest, komisjon ei pruugi leida teatud osades üksmeelt või komisjonide otsuseid võivad hakata mõjutama väljakutsed väljastpoolt komisjoni (*Ibid.*) - lobeerijate pealesurumine on taaskord oht, mis ekspertgrupppe ka väljastpoolt gruppe olles mõjutada võib.

Ka üksikisiku tasandil eksisteerivad teatud murekohad, mis ekspertgruppide efektiivsust mõjutada võivad: traditsiooniline arutelu võib olla häiritud selliste psühholoogiliste faktorite tõttu nagu mõne kohalviibija domineerimine arutelu käigus, veenvate isiksuste olemasolu, kalduvus käituda eesmärgiga tagada grupi heakskiit konfronteeriva arvamuse esitamise asemel, või soovimatus muuta oma arvamust, mis oli eelnevalt avalikult esitatud (Brown, 1968:2). Antud töö raames ei võeta aga üksikisikute mõju otsustusprotsessides arvesse, sest puudub informatsioon selle kohta, mis meetodil organiseeriti ekspertgruppide koosolekuid, kuidas arutelud olid läbi viidud ning ühtlasi puuduvad uuringud kaasatud ekspertide iseloomu kohta.

Ekspertgruppide töö eelised	Ekspertgruppide töö puudused
Apoliitilised arutelud viivad konsensuseni	Huvigrupid lobeerivad ekspertide seas omi huve
Majanduslikult ratsionaalne, soodne	Ekspertid ei otsusta alati kui organisatsioonide delegaadid, vaid otsustavad kui üksikisikud
Esindatud on eri organisatsioonide asjatundjad	Pakutud ressursside nappus
Apoliitiline ning seadusloomele lähendatud tekst on mõjukas ning annab suurema sisendi seaduseelnõu puhtandile	Ekspertide iseloom võib mõjutada ekspertgrupi töö efektiivsust

Tabel 1. Ekspertgruppide töö eelised ning puudused. Autori koostatud.

1.3. Ekspertide kaasamine Euroopa Liidu tasandil

Ekspertkomisjonide või -komiteede kokkukutsumise praktika on ühtlasi kasutusel nii Euroopa Parlamendi kui Euroopa Komisjoni töös. Ainuüksi Euroopa Komisjonis on loodud ligikaudu 1200 erinevat tüüpi ekspertkomisjoni, mis abistavad Euroopa Komisjoni seadusloomet ettevalmistustöös (Cini,Perez-Solorzano Borraran, 2016:135). Seaduste väljatöötamise praktiline pool leiab reeglina aset justnimelt ekspertkomisjonides, mis üldjuhul koosneb eri liikmesriikide valitsuse ametnikest ning muudest ekspertidest (*Ibid.*). Säärased komisjonid teevad eelkõige täiendavat ekspertiisi üksikasjalistes valdkondades, toetades ning täiendades seeläbi Euroopa Komisjoni permanentse ehk mitte valitava personali tööd (*Ibid.*), seega ekspertkomisjonidel pole otsest kokkupuudet poliitilise tasandiga, näiteks Euroopa komissaridega (Metz, 2013:269). Ekspertkomisjon nõustab ning abistab Euroopa Komisjoni seadusloomet alates seaduse algatamisest ning lõpetades selle rakendamisega (Metz, 2013:268).

Euroopa Komisjoni ekspertkomisjonid jagunevad neljaks - ajutisteks või alatisteks, ning omakorda kas formaalseteks või mitte-formaalseteks ekspertkomisjonideks (Metz, 2013:269). Euroopa Komisjoni ekspertgruppidel on neli järgmist ülesannet (European Commission, 2020):

1. Seadusandlike ettepanekute ja poliitiliste algatuste ettevalmistamine;
2. Delegeeritud aktide ettevalmistamine;
3. Euroopa Liidu õigusaktide, programmide ja poliitikate rakendamine, kaasa arvatud koordineerimine ja koostöö liikmesriikide ja huvigruppidega;
4. Vajaduse korral rakendusaktide ettevalmistamine varajases staadiumis enne, kui nad on komiteele saadetud vastavalt Euroopa Liidu määrusele nr 182/2011.

Komisjonide liikmeskonnad on väga iseäralikud - nende suurused tugevalt varieeruvad ning komisjonide koosseisu kuuluvad erinevatest sektoritest inimesed (*Ibid.*). Niiviisi saavad ekspertkomisjonidesse kuuluda eri tasandi [rahvuslik, regionaalne, lokaalne] riigivõimu esindajad, kodanikuühiskonna või tööstusharude esindajad kui ka iseseisvad

ekspertdid (*Ibid.*). Euroopa Komisjon toob välja viis erinevat ekspertkomisjoni liikmete tüüpi (2020):

1. Tüüp A- üksikisikud, kes on valitud lähtuvalt nende kompetentsist, tegutsedes iseseisvalt ning väljendades oma isiklikke seisukohti.
2. Tüüp B- isikud, kes olid määratud esindama konkreetset poliitikavaldkonnas huvigruppide organisatsioonide ühiseid huve. Isikud ei esinda üksikuid huvigruppe, vaid erinevate huvirühmade ühist poliitilist suundumust. Isikuid võivad välja pakkuda huvirühmade organisatsioonid.
3. Tüüp C- organisatsioonid laiemalt, kuhu kuuluvad ettevõtted, ühendused, valitsusvälised organisatsioonid, ametiühingud, ülikoolid, teadusinstituudid, advokaadibürood ja konsultatsioonifirmad.
4. Tüüp D- liikmesriikide asutused- riiklikud, piirkondlikud asutused või kohalikud omavalitsused.
5. Tüüp E- muud avalik-õiguslikud üksused, näiteks asutused Euroopa Liidu välistest riikidest (sealhulgas kandidaatriigid), Euroopa Liidu organid, agentuurid ja rahvusvahelised organisatsioonid.

Ekspertkomisjonide kontseptsioonid varieeruvad erinevate Euroopa Komisjoni komiteede vahel märkimisväärselt, ulatudes alates eriliigilistest huvigruppidest ning lõpetades gruppidega, kus osalevad eranditult ainult teadlased (*Ibid.*). Iseäralikud ekspertgruppide koosseisud seega hägustavad teadlaste, asjatundjate, valdkonna spetsialistide ja lobeerijate vahelisi piire, mistõttu kõikide ekspertkomisjonide hinnanguid või nõuandeid Euroopa Liidu tasandil ei saaks pidada täielikult sõltumatuks ning ainuõigeks. Antud töö teises pooles ei võeta arvesse lobigruppide tööd, vaid vaadeldakse üksnes neid komisjone, mis koosnevad teadlastest, teadlastest ning riigiametnikest või ainult mitte valitavatest riigiametnikest.

Kuivõrd ekspertkomisjonide koosseisud ja nende ülesanded on erinevad, rakendatakse komisjone tinglikult kolmel erineval viisil: üks on nii-öelda probleeme lahendav komisjon, teine on tõestust andev ning kolmas on konsensust ehitav komisjon (Metz, 2013:270). Kuigi kõik Euroopa Komisjoni ekspertkomisjonid ei ole oma seisukohtade poolest siduvad (Panke *et al*, 2015:15-16), võivad nende seisukohad sõltuvalt teatud teguritest - näiteks apoliitilisusest ning teksti lähendatusest seadusloomele (Tabel 1)-

omada suurt mõju seaduseelnõude väljatöötamisel. Komisjonide vajalikkus ning rakendamine sõltub suuresti sellest, mis eelnõud parasjagu menetletakse ning kas tegemist on näiteks poliitilise või tehnilise algatusega. Komisjonide koosseisude avalikustamisest saadik eksisteerib sisuline arusaamine sellest, mis funktsiooni komisjon täitma hakkab.

1.3.1. Probleeme lahendav komisjon

Probleeme lahendav komisjonide rakendus on tehnokraatlik ning põhineb üksnes ekspertiisil - see tähendab, et ekspertiisi põhjal ammutatud informatsioon on kasutatud kui faktuaalne tõepõhi, et lahendada poliitikaloomega seotud probleeme (Metz, 2013:270). Lihtsustatult jääb taolistes komisjonides nii-öelda peale see seisukoht, mis on kõige paremini seletatud ja argumenteeritud, mida seejärel hakatakse üheskoos edasi arendama. Probleeme lahendav komisjon hangib vajalikku informatsiooni mitmel viisil, alates teaduslikult uurimisel põhinevast informatsioonist ning lõpetades teadmistega Euroopa Liidu liikmesriikide legaliteetidest (Metz, 2013:270). Antud töö raames on pandud põhirõhk taolisel ekspertkomisjoni rakendamisel, mille tulemused ning seisukohad olid esitatud vastavate ekspertiiside kokkuvõtete najal.

1.3.2. Tõestust andev komisjon

Tõestust andev komisjon on info kogumise poolest võrdlemisi sarnane probleemide lahendava komisjoniga, ent sellise rakendusega komisjoni iseärasus on see, et läbi komisjoni toimimise otsitakse välist toetust poliitilistele lubadustele või ettepanekutele (Metz, 2013:271). Säärast toetust taotletakse eeskätt poliitiliste konkurentide poolt laekuvate etteheidete ja laituste elimineerimiseks (*Ibid.*). Kui probleeme lahendav komisjon tegeleb seaduse sisulise ülesehitamisega, siis tõestust andev komisjon toimib kui mehhanism, läbi mille tugevdatakse oma ideede positsioone väljastpoolt (*Ibid.*). Peamine erinevus seega seisneb selles, et tõestust andva komisjoni puhul on tegemist mitte tehnokraatliku, vaid poliitilise kalduvusega toimijaga, seega ekspertiisi leitmotiiviks ei ole tõsta seaduse väljatöötamise efektiivsust, vaid kinnitada eelistatud positsiooni teisitimõtlevate poliitiliste konkurentide ees (*Ibid.*). Kui probleeme lahendav komisjon loob midagi, siis tõestust andev komisjon üldjuhul kaitseb või põhjendab seda. Poliitilist komponenti lisab sellele asjaolu, et antud komisjonidesse võivad kuuluda kas

poliitilised nõunikud või bürokraadid, kes võivad esindada poliitiliste toimijate huve (Panke *et al*, 2015:16).

1.3.3. Konsensust ehitav komisjon

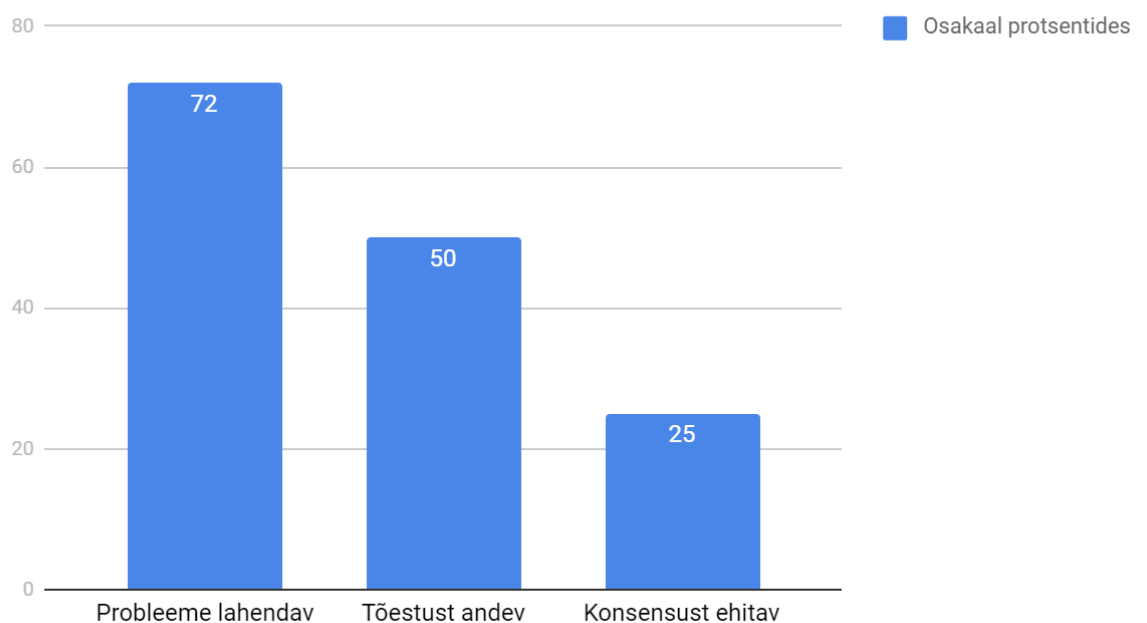
Konsensust ehitavates komisjonides eksisteerib suur paradoks - antud tüüpi komisjonides on kõige suuremad lahkkelid, mille käigus jõutakse lõpuks konsensuseni (*Ibid*). Et konsensust ehitavates komisjonides saavad üldjuhul kokku erinevad huvigruppide esindajad (*Ibid.*), on lahkavamate rohkus igati õigustatud. Teiselt poolt puudub neis komisjonides informatiivne ekspertiis (*Ibid.*), mistõttu ehitatud konsensus ei oma teaduslikku lisandväärtust. Konsensust ehitavat komisjoni saab nimetada ka kompromisse leidvaks komisjoniks, sest komisjoni töö struktuuriks on läbirääkimiste areeni loomine ja sellest tulenevate kokkulepete tegemine. Seaduseelnõudele sisendi andmise kontekstis on konsensust ehitavad komisjonid samuti pigem ebaproduktiivsed.

Kolme erineva komisjoni lõikes on probleeme lahendav komisjon siiski see, kus tegeletakse sisulise tööga ning püütakse anda seadusprojektidele reaalse sisendi uute tulemuste, ümberlükkamiste või suunavektorite andmise näol. Konsensust ehitav komisjon meenutab seda seaduse väljatöötamise etappi, kus seadust kooskõlastatakse nende organisatsioonidega, kes väljatöötava seaduse raames töötama hakkavad - sellistesse gruppidesse kuuluvad nii avaliku sektori, mittetulundussektori kui erasektori organisatsioonid. Nii probleeme lahendavas komisjonis kui konsensust ehitavas komisjonis on suur hulk lahkkelisid ning gruppide-siseselt valitseb pluralism, ent teemad või sisu, mille üle väideldakse, on sootuks erinevad - probleeme lahendavas komisjonis on eeskätt püstitatud teaduslikud või praktilised probleemid, kus vastaspoolse argumenteerimise käigus jõutakse teaduslikult tõestatud ja seletatud või teadmistel põhineva seisukohani. Probleeme lahendava komisjoni tööd karakteriseerib seega tehnokraatia, mis nimelt tähendab, et ekspertiis on teadlastest koosneva ekspertkomisjoni ainuke autoriteetne alus (Radaelli, 1999:758). Konsensust ehitavas komisjonis püütakse leida seevastu kompromisse, mis peaksid osaliselt rahuldama kõikide osapoolte huve. Probleeme lahendava komisjoni seisukohad on seega võetud vastavalt argumentatsiooni tugevusele, konsensust ehitav komisjon võtab neid seisukohti, mis püüavad kõigile osapooltele mingil määral meelepärased olla.

Komisjonide nimetus võib eri autorite ning tekstide puhul eristuda, ent töö- ja eesmärkide jaotus siiski ei erine. Euroopa Liit põhineb igal juhul kolmel esinduse mehhanismil: ekspertide esindamisel; huvigruppide esindamisel ning rahvuslikul esindamisel (Radaelli, 1999:759). Rahvusliku esindamise rolli täidab mõistagi tõestust andev komisjon, huvigrupid kuuluvad konsensust ehitava komisjoni alla ning eksperte - kelle märksõnadeks on ratsionaalsus, efektiivsus ning selguse toomine (Radaelli, 1999:759) - esindab probleeme lahendav komisjon. Claudio M. Radaelli artiklist leiab kinnitust tõdemus, et rahvuslik ehk tõestust andev komisjon osutab politiseeritusele - Radaelli väidab, et nii ekspertide kui huvigruppide esindatus osutab avaliku poliitika depolitisatsioonile (1999:759).

Ühe seaduse väljatöötamine ei piirdu ainult sellega, et seaduseelnõud käsitletakse ainult ühes ekspertkomisjonis. Järgnev diagramm iseloomustab seda, milliseid ekspertkomisjoni töö tüüpe 2013. aastal Euroopa Komisjonis kasutatud on.

Ekspertkomisjonide tüüpide osakaal, N=32



Joonis 1. Ekspertgruppide tüübid Euroopa Komisjoni töös: ekspertrühmade osalusega juhtumite osakaal, N=32. Allikas: Metz, 2013:274.

Diagrammist selgus, et 2013. aastal oli seaduseelnõude väljatöötamisel kasutatud kõige rohkem probleeme lahendavaid komisjone - kokku 72 protsendi ulatuses kõigist valitud seaduseelnõudest (Joonis 1). Ühtlasi selgub, et täpselt pooltes seaduseelnõudes kaasati tõestust andvaid ehk poliitilisi lubadusi kinnitavaid komisjone ja vaid veerandis eelnõudest kaasati lobigruppe ehk konsensust ehitavaid komisjone (Joonis 1). Siinjuures peab märkima, et ühe seaduse väljatöötamiseks võidakse rakendada erineva funktsiooniga komisjone - sellest tulenevalt on diagrammis toodud protsendiline osakaal summaarselt suurem kui 100 protsenti.

Antud valimi põhjal on selge, et pea kolmveerandi seaduseelnõu puhul kasutatakse neid ekspertkomisjone, mille liikmete tagataust - nende teadmised, haridus või kogemus - on tihedalt seotud valdkonnaga, mille lahendamisse nad parasjagu kaasatud on, ning teiselt poolt tähendab probleeme lahendava komisjoni sage kasutamine, et seaduseelnõude paljud kriteeriumid suuresti vastu võetud sõltumatu ja iseseisva komisjoni poolt.

2. Metoodika

Antud töö uurib, kui suur oli erinevate ekspertkomisjonide sisendite ligikaudne osakaal Haldusreformi seaduse väljatöötamisel. Autor analüüsib ekspert-, valitsus- ja põhiseaduskomisjoni poolt esitatud liikmete ettepanekuid ning otsib seoseid Haldusreformi seadusesse kirjutatud eeskirjadega. Ekspertkomisjonide tüüpe Eesti haldusreformi väljatöötamisel võrreldakse Euroopa Liidu tasandil kaasatud ekspertgruppide liikidega. Töö teoreetiliseks taustaks ehk Euroopa Komisjoni tööd hindavateks autoriteks olid valitud mitmed inimesed, ent põhiliseks Euroopa Komisjoni ekspertgruppide tööd analüüsitavaks autoriks oli valitud Julia Metz. Ekspertgruppide praktilist vajadust kirjeldavaks autoriks oli valitud Rinus van Schendelen.

Empiiriliste teadmiste aluseks kuuluvad käesolevas töös põhiseaduskomisjoni istungite vastavad protokollid, kus oli arutusel haldusreform. Ühtlasi ammutatakse vajalikke andmeid Haldusreformi seadusest, haldusreformi kodulehel olevatest ekspert- ja valitsuskomisjoni ettepanekutest ning haldusreformi artiklikogumikust, kus põhirõhk on pandud neile artiklitele, mis otseselt puutuvad Haldusreformi seaduse vormimist, ning peatükkidele, mille autorid on haldusreformi ekspertkomisjoni liikmed. Kuigi ekspertkomisjoni koosolekud olid protokoleeritud, on ligipääs ekspertkomisjoni protokollidele piiratud asutuse-sisese [Rahandusministeeriumi-sisese] kasutuse tõttu. Sellest hoolimata on haldusreformi kodulehel piisavalt vajalikku informatsiooni, analüüsimaks seda, kas ekspertkomisjoni ettepanekud olid lõppkokkuvõttes kuulda võetud või mitte. Protokollide vaatluse puuduseks on asjaolu, et ei suudeta näha ega analüüsida arutelu ning diskussiooni jooksul tehtud ettepanekuid, vaid nähakse ainult komisjoni töö tulemusi ehk vahetuid ettepanekuid, mis olid valitsusele tehtud. Küll aga mõne ekspertkomisjoni ettepaneku sügavust korvavad haldusreformi artiklikogumikus avaldatud artiklid, kus tuuakse välja teatud motiivid, miks üks või teine ettepanek just sellisel kujul valitsusele tehtud oli.

Enne haldusreformi sisseviimist Riigikokku on sellekohasel teemal tehtud hulgaliselt uurimistöid, mis hindasid nii kodanike suhtumist haldusreformi kui ka avalikku teenust pakkuvate institutsioonide ja kohalike omavalitsuste efektiivsust (Haldusreform, 2020). Nende eraldi käsitlemine ning suhestamine Haldusreformi seadusega on ebavajalik -

ekspertkomisjonide ettepanekuid uuritakse eeldusel, et komisjoni liikmed olid varasematest uuringutest teadlikud, seega nende ühised seisukohad olid võetud lähtuvalt tehtud uuringute tulemustest kui ka liikmete isiklikest tähelepanekutest.

Bakalaureusetöö üldisem eesmärk on ümber lükata ühiskonnas laialt levinud tõekspidamisi Riigikogu töö võõrandumisest ja pealiskaudsusest. Bakalaureusetöö võib kuuluda kinnituseks sellele, et seaduseelnõude väljatöötamisse on erineval määral kaasatud eri ühiskonna-, teadus- kui ka huvigrupid, täitmaks kõiki ühiskonna niinimetatud lünki.

3. Eesti 2017. aasta haldusreform

Eesti toonase haldusreformi otsus oli vastu võetud 2016. aasta juunis ehk pea poolteist aastat enne kohaliku omavalitsuse valimisi. Haldusreform oli eripärane seetõttu, et Vabariigi Valitsusele oli antud õigus algtada omavalitsuste ühinemist ka omavoliliselt (Vabariigi Valitsus, 2015:8). Haldusreformi seaduse väljatöötamisel oli viis erinevat formaalset tasandit, kus kulgesid peamised arutelud seaduseelnõu ümber: Riigikogu vastavad täiskogu istungid või infotunnid; Riigikogu põhiseaduskomisjon; valitsuskomisjon; ekspertkomisjon ja Vabariigi Valitsuse istungid. Järgnevalt analüüsitakse teise, kolmanda ja neljanda tasandi tööd, misjärel hakatakse analüüsima iga komisjoni panust Haldusreformi seaduse sisendi loomisse.

Järgnevalt on välja toodud joonis, mis näitab ekspertkomisjonis kooskõlastatud soovitusi ning seda, kus ekspertkomisjoni algseid soovitusi edasi menetletakse (Joonis 2). Ekspertkomisjon oli esimene koht, kus hakati arutama haldusreformi sisulist osa. Kõik ekspertkomisjonide ettepanekud jõudsid algul valitsuskomisjoni, kus valitsuskomisjon arutas mõned detailid läbi, ning seejärel saadeti kavandid Vabariigi Valitsusele (Joonis 2). Enne seaduseelnõu Riigikokku saatmist oli eelnõu saadetud ka kooskõlastusringile nii ministeeriumidele kui ka omavalitsusliitudele (Haldusreform, 2017: 625). Seejärel jõudis Haldusreformi seaduse algne eelnõu põhiseaduskomisjoni (Joonis 2). Kuivõrd seaduseelnõud peavad läbima kolm lugemist, pärast igat lugemist jätkus haldusreformi arutelu põhiseaduskomisjoni, kus hääletati pärast lugemisi esitatud erinevate muudatusettepanekute üle. Kuna põhiseaduskomisjoni laekunud muudatusettepanekud olid saadetud enne vahetuid põhiseaduskomisjoni istungeid, sai Vabariigi Valitsus võtta nende muudatusettepanekute osas oma seisukohti juba varasemalt.

Riigikogu täiskogu
Põhiseaduskomisjon
Vabariigi Valitsus
Valitsuskomisjon
Ekspertkomisjon

Joonis 2. Ettepanekute etapiviisiline väljatöötamine haldusreformiks. Autori koostatud.

3.1. Haldusreformi ekspertkomisjon

Haldusreformi ekspertkomisjon on antud töö peamine uurimisorgan, millel on antud uurimise juures kõige suurem osatähtsus. Ekspertkomisjon oli kokku kutsutud pea aasta enne esimest haldusreformi arutelu Riigikogu põhiseaduse komisjonis. Ekspertkomisjonis oli kokku 19 liiget, mille juht oli riigihalduse minister (Eesti Rahvusringhääling, 2015). Komisjoni ühtlasi kuulus Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu, Eesti Koostöö Kogu, suhtekorraldusfirma OÜ Geomedia, Tartu Ülikooli RAKE, Tallinna Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli, Tartu Ülikooli, Riigikontrolli, Praxise, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi esindajad, Rakvere linnapea ning kaks Riigikogu saadikut (Eesti Rahvusringhääling, 2015). OÜ Geomedia esindaja kuulub Tüüp C esindajate kategooriasse, sest viimane pakkus pelgalt teenust kommunikatsioonialases nõustamises - inimesel puudus sisuliste paranduste tegemise roll. Kuivõrd kõrgkoolide ja mõttekodade esindajatel, välja arvatud Tallinna Tehnikaülikooli esindajal, puudus otsene seos kavandatava reformiga, olid nii ülikoolide kui mõttekodade esindajad kutsutud kui niinimetatud Tüübi A üksikisikud, kes olid valitud lähtuvalt nende kompetentsist, tegutsedes iseseisvalt ning väljendades oma isiklikke seisukohti (European Commission, 2020). Samuti olid ka mõlemad Riigikogu saadikud kutsutud mitte kui poliitilise

organisatsiooni esindajad, vaid üksikisikutest ekspertidena, kel on olemas vastav kompetents, et enda poolt vajalikud sisendid anda. Neeme Suurel ning Rait Marustel oli eelnevalt suur kogemustepagas - esimesel oli maavanema kogemus, teine on kõrgkvalifitseeritud jurist. Sellest tulenevalt oli kahe parlamendiliikme osalus ekspertkomisjonis õigustatud. Nii riigiasutuste kui kohalike omavalitsuste esindajad kuuluvad Tüüp D kategooriasse ning ülejäänud organisatsioonide esindajad kuuluvad avalik-õiguslike üksuste esindajate ehk Tüüp E toimijate hulka.

Ülaltoodud ekspertkomisjoni liikmete kategoriseerimine erinevatesse toimijate tüüpidesse näitab, et antud ekspertgrupi seas prevaleerisid kompetentsed üksikisikutest toimijad ja avalik-õiguslike organisatsioonide esindajad. Sellest tulenevalt saab oletada, et ekspertkomisjoni valdav osa hakkab lähtuma eelkõige riigi ratsionaalse toimimise huvidest. Ehkki avalik-õiguslike organisatsioonide esindajate puhul saab spekuloida, et viimased võivad olla kallutatud poliitiliste esindajate eelistuste kaitsmise poole, on oluline märkida, et iseseisvate teadlaste osatähtsus suudab komisjoni tasakaalus hoida.

Haldusreformi seaduse väljatöötamise kontekstis oli kokku kutsutud ekspertkomisjonil Euroopa Komisjoni kriteeriumide järgi esimene ehk seadusandlike ettepanekute ja poliitiliste algatuste ettevalmistamise ülesanne - valitsuskomisjon lähtus nimelt ekspertkomisjoni poolt esitatud ettepanekutest (Vabariigi Valitsus, 2015:8), mis omakorda kinnitab mainitud ülesande täitmist. Ning kuivõrd valitsusel olid seatud ka ajalisel piirangul seaduse vastuvõtmise osas [hiljemalt 1. juuliks 2016], täitis ekspertkomisjon osaliselt ka neljandat funktsiooni ehk valmistas ette vajalikke rakendusakte varajases staadiumis enne, kui kantakse sisse seaduseelnõu. Haldusreformi ettevalmistamiseks kokku kutsutud komisjon seega omab probleeme lahendava komisjoni tüpaažile omaseid tunnuseid.

3.1.1. Ekspertkomisjoni poolt esitatud ettepanekud

Korduvalt kohtunud ekspertkomisjon avaldas enda seisukohti juba 2015. aasta oktoobrikuus. Haldusreformi läbiviimise esmane alus oli pandud koalitsioonilepingus ning seejärel Vabariigi Valitsuse 2015-2019 aasta tegevuskavas ning oli märgitud riigireformi peatükis (Riigi Teataja, 2015:9). Haldusreformi kontseptsioon oli aga

esitatud 2015. aasta detsembrikuus. Komisjon kaardistas eraldi seitse teemat (Haldusreform, 2015b):

- 1) KOV reformi eesmärgid;
- 2) tuleviku kohaliku omavalitsuse üksuste kujundamine;
- 3) kriteeriumid;
- 4) erandid;
- 5) KOV koostöö (ühisasutused, omavalitsusliidud)
- 6) KOVide rahastamine
- 7) Ühinemistoetuste suurendamine.

Iga teema juures oli välja toodud vastava teema seletus ning ekspertkomisjoni seisukohad - mõne teema osas oli ekspertkomisjonil võetud mitu seisukohta, mõne teema puhul vaid üks. Nii olid sõnastatud seisukohad iga teema juures - kõiki ekspertkomisjoni seisukohti kirjutatakse lahti, sest Haldusreformi seaduse läbitöötamisel saab antud töö määravamaks osaks justament ekspertkomisjoni soovitusel ja ettepanekud.

Kohaliku omavalitsuse reformi eesmärkide alapeatükis oli 4 punkti. Ekspertide hinnangul oli reformi üheks eesmärgiks suurendada kohalike omavalitsuste rolli ühiskonnaelu kujundamisel (Haldusreform, 2015b). Ekspertkomisjoni arvates saaksid kohalikud omavalitsused ühiskonnaelu kujundada neljal viisil (Haldusreform, 2015b):

- 1) Võime, valikuvõimalus ning vastutus iseseisvalt ja tõhusalt korraldada kohalikku elu;
- 2) Suurem finantsautonoomia ja eelarveliste vahendite osakaal riigi valitsussektori eelarves;
- 3) Kasvanud juhtimise strateegilisus ja võimekus kohalike arengueelduste kasutuselevõtuks ning regionaalarengu tasakaalustamiseks riigis;
- 4) Suutlikkus arvestada ja osaleda üleilmastavas konkurentsivõimelises ja koostöö protsessides.

Nelja mainitud punkti seostab üks oluline tegur, mis oli leitud ka punktide sõnastuses - nimelt kõik neli punkti osutavad autonoomia ehk detsentraliseerituse suurendamisele. Kuivõrd autonoomia eeldab suuremat vastutust, juhtimise strateegilisuse,

finantsautonoomia kasvu ning arvestamist potentsiaalse konkurentsiga, on alust arvata, et haldusreformi üheks oluliseks eesmärgiks oli kasvatada kohalike omavalitsuste autonoomiat.

Kohaliku omavalitsuse reformi teise eesmärgina oli märgitud, et haldusreform kasvatab kohalike omavalitsuste kompetentsi ja võimekust kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused, nende aeg-ruumilist kättesaadavust ja majanduslikult tõhusat korraldust (Haldusreform, 2015b). Kolmas eesmärk oli konsolideerida kohalikku esindus- ning osalusdemokraatiat ja suurendada võimalusi osaleda kohaliku omavalitsuse elluviimisel ning neljandaks eesmärgiks oli ühendada kohalike omavalitsusi nii, et omavalitsusüksused moodustaksid loogilise territoriaalse terviku, mis võtaks arvesse piirkondade eripärasid ja oleks kooskõlas asustussüsteemiga (Haldusreform, 2015b).

Tuleviku kohaliku omavalitsuse üksuste kujundamise alateema käsitles Eesti omavalitsuste asustussüsteemi. Ekspertkomisjon on jõudnud antud teemal kahe seisukohani - võimalikud oleksid nii keskus- tagamaa tüüpi omavalitsusüksused kui ka mitme keskusega võrgustikupõhised KOV üksused, ning et rõngasvallad tuleks üldjuhul ühendada keskusomavalitsustega (Haldusreform, 2015b).

Kohaliku omavalitsuste ainukese kriteeriumi osas puudus üksmeel ning samuti tõdeti, et ideaalset kohaliku omavalitsuse suurust ja kliendibaasi ei ole, ent valdav enamus ekspertkomisjoni liikmetest toetas 5000 elaniku miinimumnõuet, mistõttu jäi komisjoni seisukohaks mainitud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike miinimumsuurus (Haldusreform, 2015b).

Erandite seisukohalt oli ekspertkomisjonil arutelu käigus jõutud nelja soovituseni (Haldusreform, 2015b):

- 1) Erandid rakenduvad iga konkreetse kaasluse kaalutusotsusena, neid on igal üksikul juhul vaja põhjendada ja taotleda;
- 2) Erandi tegemine on võimalik hajaasustuspiirkonnas, mis moodustab võrgustikupõhisel toimimisel loogilise terviku, millel on üks või rohkem vähemalt II tasandi keskust (RAKE uuringu põhjal), mille pindala on vähemalt 900 km² ja kus elab

vähemalt 3500 elanikku. Selle erandi rakendamisel ei tohi tekkida uusi rõngasvaldasid, ega tekkida olukorda, et mõni KOV tõrjutakse ühinejate ringist välja;

3) Erand on põhjendatud mereliste saarvaldade osas, kuid seejuures tuleb välja töötada meetmed erandiga hõlmatud kohaliku omavalitsuse üksuste suutlikkuse tagamiseks;

4) Konkreetsete kaasuste osas ettepanekute tegemine on piirkondlike ekspertgruppide pädevuses. Komisjon ei saaks sõnastada uusi seaduses sätestamata erandeid.

Kuivõrd kohalike omavalitsuste koostöö teema omas juriidilisi iseärasusi, ei ole ekspertkomisjonis jõutud mõne seisukoha osas üksmeelele (Haldusreform, 2015b). Seevastu oli valdav enamus komisjoni liikmeid seisukohal, et reformi tulemusel ei tohi tekitada kahetasandilist omavalitsust ning et piirkondliku koostöö korraldamisel ei tohi suurendada avalike teenistujate arvu (Haldusreform, 2015b). Antud teemal oli ekspertkomisjonil vaid üks konsensuslik seisukoht - reguleerida seaduses kohaliku omavalitsuse ühisasustuse õiguslikud alused (Haldusreform, 2015b).

Ekspertkomisjoni liige Sulev Liivik osutas kohalike omavalitsuste rahastamist puudutavatele muudatusettepanekutele (Haldusreform, 2015b), ent ekspertkomisjon ei olnud selles osas ühtegi seisukohta võtnud. Küll aga oli ühinemistoetuste suurendamise juures jõutud seisukohani, et ühinemistoetuse maksimummäär oleks õige rakendada juhul, kui ühinev kohalik omavalitsus täidaks 5000 elaniku kriteeriumi (Haldusreform, 2015b). Alles siis, kui ühinemise tulemusel moodustuksid kriteeriumitele vastavad omavalitsused, suureneks kahekordseks pearaha määr (Haldusreform, 2015b). Samuti komisjoni ettepanek oli määratleda valem ühinemistoetuste arvutamiseks iga ühinemisjuhtumi kohta eraldi (Haldusreform, 2015b).

3.2. Riigikogu põhiseaduskomisjon

Riigikogu põhiseaduskomisjon on Riigikogu alatine komisjon, kus peale Riigikogu saadikute ja Riigikogu kantselei töötajate võivad olla ühtlasi kutsutud nii ministeeriumide ametnikud, ministrid kui ka muud vastava teemaga otseselt või kaudselt seotud isikud. Kokku on Haldusreformi seadust arutatud põhiseaduskomisjoni tasandil viiel korral.

3.2.1. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 52

Põhiseaduskomisjoni esimene istung, kus alustati Haldusreformi seaduse menetlemist, leidis aset 21. märtsil 2016. Antud komisjoni istungile oli kutsutud riigihalduse minister, Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna nõunik, Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik, Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna juhataja ja Riigikogu Kantselei valimiste osakonna juhataja (Riigikogu, 2016a). Antud koosseisu puhul on näha, et kutsutud osalejad olid kõik riigiametnikud. Haldusreformi eestkõneleja oli tol istungil riigihalduse minister, kes tõi välja ekspertkomisjoni poolt esitatud erinevaid ettepanekuid (Riigikogu, 2016a:2-8). Tähelepanu pälvisid esimese istungi juures komisjoni liikmete sisulised pärimised, millele vastas nii riigihalduse minister kui Rahandusministeeriumi nõunik (Riigikogu, 2016:4-8). Kuigi tegemist oli parlamentaarse komisjoniga, millele ei ole omistatud ekspertkomisjoni tiitel, saab siiski väita, et Rahandusministeeriumist kutsutud asjaosalised sisuliselt täitsid tõestust andva komisjoni ülesandeid ning kriteeriume: kutsutud liikmed olid kõik vastutava ministeeriumi ametnikud; pareerisid oponentide etteheiteid; tugevdi ekspertkomisjoni seisukohtade positsioone; vastati oponentide küsimustele. Komisjoni istungile kutsutud ametnikud tegutsesid ühtlasi tinglikus koosmõjus komisjoni liikmete või asendusliikmetega - kuna ametnikud ei saanud komisjoni istungitel peetud hääletustest osa võtta, hääletasid ametkonna poolt tutvustatud ettepanekute eest koalitsiooni liikmed, misläbi jõudsid vastavad ettepanekud täiskogu istungitele. Poliitilise kalduvuse mõõdet andis ametkonnale seega juurde Riigikogu saadikutest komisjoni liikmete nii-öelda õige hääletamine ning see, et ametnikud kaitsesid eelnõu algatajaid ning vastasid kõiksugu küsimustele, mis olid seoses selle eelnõuga esitatud.

3.2.2. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 57

Ametkonna niinimetatud poliitilist kalduvust, mis on tõestust andva komisjoni üks põhilistest kriteeriumidest, ilmestas väga hästi 2016. aasta 2. mail peetud komisjoni istung. Ehkki teisel haldusreformiga seotud istungil puudus riigihalduse minister, olid kohal sama Rahandusministeeriumi ametnikud, kes olid esindatud esimesel istungil ning olid Vabariigi Valitsuse eestkõnelejate rollis (Riigikogu, 2016b:6-9).

Opositsioonierakondade poolt olid laekunud muudatusettepanekud, millele vastas eitavalt Rahandusministeeriumi esindaja, tuues välja nii endapoolsed argumendid kui ka viited Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontrolli ning haldusreformi ekspertkomisjoni hinnangutest (Riigikogu, 2016b:6-9). Keskerakonna muudatusettepanekud puudutasid eeskätt ekspertkomisjoni poolt esitatud seisukohti, mis olid algul Rahandusministeeriumi esindaja ja komisjoni liikmete vahel arutatud ning seejärel maha hääletatud (Riigikogu, 2016b:6-9).

3.2.3. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istung protokoll nr 58

3. mail 2016. aastal peetud kolmas haldusreformi käsitlev põhiseaduskomisjoni istung oli nii ajaliselt kui ka sisuliselt kõikidest istungitest palju mahukam. Istungile olid kutsutud kõik eelnevad Rahandusministeeriumi esindajad ning ühtlasi ka Riigikogu Kantselei valimiste osakonna asejuhataja (Riigikogu, 2016c:1). Kokku oli opositsiooniliste fraktsioonide poolt esitatud 162 muudatusettepanekut, millest 49 oli esitatud Keskerakonna fraktsiooni, 60 oli esitatud Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna poolt ning Vabaerakonna fraktsiooni poolt esitatud 53 muudatusettepanekut (Riigikogu, 2016c). 162st muudatusettepanekust olid kas osaliselt, täielikult või sisuliselt arvestatud 13 muudatusettepanekut (Riigikogu, 2016c). Kuigi muudatusettepanekud kätkesid pigem sõnastuse parandamist - näiteks Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna ettepanek asendada paragrahvi lõikes sõna “teenistus” sõnaga “töö” (Riigikogu, 2016c:45) - on märkimisväärne asjaolu, et haldusreformi väljatöötamisel oli arvestatud ka opositsiooni-poolsete ettepanekutega. Küll aga on Rahandusministeeriumi ametnikud kaitsnud kõiki muudatusettepanekuid, mis käsitlesid haldusreformi sisulise poole muudatusettepanekuid, millele järgnes koalitsioonikaaslaste kollektiivne ettepanekute mahahääletamine.

3.2.4. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 59

Eelviimane haldusreformi käsitlev põhiseaduskomisjoni istung oli eelmise istungi jätk, kus keskenduti Riigikogu üksikliikmete ja koalitsiooni fraktsioonide esitatud ettepanekute hääletamisele. Kuigi paljud Riigikogu liikmed, kes enda nimel esitasid muudatusettepanekuid, olid koalitsiooni liikmed, olid nende ettepanekud maha hääletatud (Riigikogu, 2016d). Seevastu Isamaa ja Res Publica ning Sotsiaaldemokraatliku

Erakonna fraktsioonide ettepanekud, mis ei oldud tagasi kutsutud, olid vastu võetud (Riigikogu, 2016d). Lisaks sõnastuste muutmisele olid esitatud ka olulised täiendused nii-öelda tuumikideele, mida võeti põhiseaduskomisjonis Vabariigi Valitsuse toel samuti vastu.

3.2.5. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 60

Viimane põhiseaduskomisjoni istung, kus arutati Haldusreformi seadust, oli peetud 9. mail (Riigikogu, 2016e). Kuivõrd eelmisel ja üle-eelmisel istungil oli esitatud hulk muudatusettepanekuid, siis osa nendest ettepanekutest kattusid, mistõttu mõned ettepanekud olid ühendatud. Sellest tulenevalt oli esitatud 121 muudatusettepanekut ning neist oli arvesse võetud 28 ettepanekut- pool arvesse võetud ettepanekutest oli esitatud koalitsiooniliste fraktsioonide poolt (Riigikogu, 2016e:2-3). Arvesse võetud ettepanekute puhul oli täheldatav trend, et sisulistele punktidele tegid täiendusi koalitsiooni fraktsioonid, opositsiooniliste fraktsioonide muudatusettepanekud olid seevastu seotud eeskätt sõnastusega.

3.3. Valitsuskomisjon

Kolmas oluline tasand, kus menetleti ekspertkomisjoni ettepanekuid, oli valitsuskomisjon. Kuigi valitsuskomisjon meenutab oma nime poolest seda, et komisjoni töösse on kaasatud üksnes ministrid või ministeeriumi ametnikud, siis tegelikkuses peale peaministri, peaministri nõuniku, riigihalduse ministri, haridus- ja teadusministri, justiitsministri, rahandusministri, siseministri ning tervise- ja tööministri olid valitsuskomisjoni kaasatud Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja esindaja, Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu, Riigikogu kohalike omavalitsuste ja regionaalpoliitika toetusrühma esindajad, kaks Riigikogu põhiseaduskomisjoni esindajat, Riigikogu maaelukomisjoni ning Vabariigi Presidendi Kantselei esindaja (Haldusreform, 2015a). Vaatamata nimelisele viitele sellest, et valitsuskomisjon võib liigituda tõestust andva komisjoni alla, pole valitsuskomisjonil seost tõestust andva komisjoniga, sest valitsuskomisjoni kuulus ka Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja liige. Kaubandus-Tööstuskoja esindaja kuulub Tüüp B kategooriasse ehk nimetatud organisatsiooni liige oli valitud selleks, et esindada paljude huvigruppide ühiseid huve. Kaubandus-

Tööstuskoja kodulehe kirjelduse järgi on mainitud koda Eesti suurim ja mõjukaim ettevõtjaid esindav organisatsioon (Eesti Kaubandus- Tööstuskoda, 2020).

Kuivõrd see oli ainuke komisjon, kuhu oli kutsutud huvigruppide esindaja, saab seda komisjoni pidada konsensust ehitavaks komisjoniks. Seda kinnitab ühtlasi asjaolu, et just valitsuskomisjon on viimane etapp, kus kooskõlastatakse viimaseid punkte enne nende esitamist Vabariigi Valitsusele ning kus diskussiooni on kaasatud eri vertikaalsete tasandite ametnikud ning eraettevõtjate esindaja.

4. Ekspertkomisjoni ettepanekute osakaal Haldusreformi seaduse seletuskirjas

Haldusreformi vastavaks eelnõuks oli lisatud ka seletuskiri, kus olid üksikasjalikult seletatud kõik haldusreformi peatükide, paragrahvid ning lõiked. Seletuskirjas nenditi, et põhimõttelistes reformiga seotud küsimustes, mis sisuliselt kuulusid haldusreformi vundamendiks, polnud Vabariigi Valitsusele antud täiendavat kaalutlusruumi (Vabariigi Valitsus, 2015:8). Seletuskirjas oli märgitud, et üksnes omavalitsuse miinimumsuuruse kriteeriumi väljatöötamisel oli Vabariigi Valitsusel kaalutlusruum (Vabariigi Valitsus, 2015:8), ent ka antud küsimuses polnud Vabariigi Valitsusel väga otsustusvõimeline, sest omavalitsuste miinimumsuuruse üle hääletasid valdavalt poliitilistest ametikohtadest kaugel asetsevad inimesed ning ka põhiline arutelu käis ekspertide poolt esitatud ettepanekute ümber. Vabariigi Valitsusel oli seega korrektiivide loomise võimalus, kuid lähtuti siiski ekspertkomisjoni poolt pandud kriteeriumitest.

2015. aasta novembris peetud valitsuskomisjoni istungil ning novembri samal päeval peetud valitsuskabineti nõupidamisel lepidi kokku ekspertkomisjoni poolt pakutud kohalike omavalitsuste vastavuse kriteeriumite kinnitamises (Vabariigi Valitsus, 2015: 8). Seega lepidi kokku kaheksas punktis, kus osa punktidest oli eelnevalt kirjeldatud ekspertkomisjonide ettepanekute kontekstis. Selleks, et Haldusreformi seaduse edasise läbitöötamise ajal paremini identifitseerida ekspertkomisjoni ettepanekuid, tuuakse kinnitatud punktid, mis haakuvad ekspertkomisjoni seisukohtadega, järgnevalt välja (Vabariigi Valitsus, 2015:8-9):

1. Rakendada haldusreformi kriteeriumina kohaliku omavalitsuse üksuse minimaalset elanike arvu – 5000 elanikku;

2. Näha nimetatud kriteeriumi rakendamisel ette erandite tegemise võimalused järgmistel tingimustel:

2.1. Hajaasustusega kohaliku omavalitsuse üksuse erand, kui kaks kuni kolm omavalitsusüksust ühinevad piirkonnas, mis moodustab geograafiliselt ja demograafiliselt loogilise terviku, ja mille pindala on vähemalt 900 km² ning kus seejuures elab vähemalt 3500 elanikku;

2.2. Mereliste saarvaldade erand: merelistele saarvaldadele erandi tegemise võimaldamine on põhjendatud arvestades saarte eriolukorda;

3. Kiita heaks ühinemistoetuse kahekordistamine kriteeriumeid täitvatele kohaliku omavalitsuse üksustele, s.t neile omavalitsusüksustele, kelle ühinemisel moodustub üle 5000 elanikuga uus omavalitsusüksus;

4. Pidada vajalikuks omavalitsusüksuste koostöö tugevdamist maakondlikul tasandil.

Seletuskirjas oli ühtlasi erandite peatükis märgitud ekspertkomisjoni seisukoht, mis käsitles keskus-tagamaa tüüpi omavalitsuste teket ning taoliste omavalitsuste ühinemise eelduseid (Vabariigi Valitsus, 2015:37). Nii nagu märkis ka ekspertkomisjon, et rõngasvallad tuleks üldjuhul ühendada keskusomavalitsusega (Haldusreform, 2015b), toodi seletuskirjas näitena välja, et sellistes olukordades oleks rõngasvaldade ühinemine keskusomavalitsustega igati loogilisem (Vabariigi Valitsus, 2015:37).

Seletuskirjas märgiti paragrahv 5 juurde, et haldusterritoriaalse korralduse muutmisesse kaasatakse ühtlasi ka piirkondlikke komisjone, ning paragrahvi 5 lõigete 1 ja 2 juures sätestatakse piirkondlike komisjonide pädevused (Vabariigi Valitsus, 2015:27). Idee algatajaks oli samuti kokku kutsutud ekspertkomisjon, mis nentis, et konkreetsete kaasuste lahendamine peaks olema piirkondlike komisjonide pädevuses (Haldusreform, 2015b). Pädevusi ning muid piirkondlike komisjonidega seonduvaid tehnilisi kui ka praktilisi funktsioone arendati aga väljastpoolt ekspertkomisjoni. Ekspertkomisjonil oli siinkohal idee genereerija roll.

5. Ekspertkomisjoni ettepanekute osakaal Haldusreformi seaduses

Haldusreformi seaduses sätestatud paragrahvid ning kirjeldused on lõpptekst, kus peegelduvad kõikide tasandite poolt pakutud ning tehtud muudatused - alates ekspertkomisjoni algsetest soovitudest ning lõpetades opositsiooni poolt pakutud sõnaliste muudatustega. Raskendav asjaolu ekspertkomisjoni ettepanekute analüüsimisel Haldusreformi seaduses on, et Vabariigi Valitsus on võtnud seisukohti, mida on osa ekspertkomisjoni liikmeid kas esitanud või toetanud, ent millel puudus ekspertgrupi sees konsensus või poolthääle enamuse. Seega, säilitamaks ekspertkomisjoni kollektiivse heakskiidu põhimõtet, ei võeta ekspertkomisjoni ettepanekutena arvesse neid ideid, mis kajastusid Haldusreformi seaduse lõppversioonis, ent mis olid esitletud ekspertkomisjoni üksikliikmete või ekspertkomisjoni vähemuse poolt.

Haldusreformi seaduse esimeses peatükis käsitleti seaduse üldsätteid - esimeses paragrahvis kirjeldati seaduse reguleerimisala ning haldusreformi eesmärgi (Riigi Teataja, 2016). Paragrahvi teises lõigus olid välja toodud haldusreformi eesmärgid. Paragrahvi lõige on sõnastatud järgmiselt: *“Haldusreformi eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Selle eesmärgi elluviimiseks nähakse käesoleva seadusega ette valdade ja linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmine, mille tulemusena peavad kohaliku omavalitsuse üksused olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid.”* (Riigi Teataja, 2016) Ehkki esimese paragrahvi teise lõike kirjeldamisel seletuskirjas viidati, et reformi eesmärgi sõnastus oli võetud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist (Vabariigi Valitsus, 2015:19), puudus tegevusprogrammis üksikasjalik eesmärkide sõnastus. Haldusreformi seaduse seletuskirjas märgitud haldusreformi eesmärgid olid aga üks-ühele ekspertkomisjoni eesmärkide püstitusest maha kirjutatud - eesmärkidena oli välja toodud neli eelmainitud punkti (Vabariigi Valitsus, 2015:6-7). Püstitatud eesmärkide sisu oli aga täielikult integreeritud

Haldusreformi seadusse - punktid kattuvad nii avalike teenuste pakkumise kvaliteedi, piirkondade arengueelduste kasutamise, konkurentsivõime suurendamise ning ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Haldusreformi eesmärkide põhituum on järelikult algusest peale jäänud samaks - eesmärkide sõnastuse lõppversioonis olid tehtud pelgalt niinimetatud väiksed kosmeetilised, mitte sisulised muudatused.

Üldsätete kolmandas paragrahvis oli märgitud omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteerium, mis oli paika pandud ekspertkomisjonis (Riigi Teataja, 2016) - ekspertkomisjoni kokkuleppel oli selleks miinimumarvuks 5000 elanikku ning see arv on ühtlasi kajastatud ka seaduse lõpptekstis. Kuigi omavalitsuse soovitusliku suuruse kriteerium oli esitatud mõne ekspertkomisjoni liikme poolt, ei saa seda arvu pidada ekspertkomisjoni poolt kehtestatuks, sest antud arv oli heakskiidetud siiski Vabariigi Valitsuse kabinetis, mitte ekspertkomisjonis. Ehkki Vabariigi Valitsusel oli tõepoolest natuke kaalutlusruumi teatud kriteeriumide kehtestamisel, ent näiteks soovituslik omavalitsuse elanike arvu kriteerium ei ole kohustuslik, mis tähendab, et selle tähtsus on ekspertkomisjoni poolt kehtestatud miinimumarvu kriteeriumist vähem tähtis.

Järgnevad peatükid 2 ja 3, mis käsitlevad haldusterritoriaalse korralduse muutmist volikogude ja Vabariigi Valitsuse algatusel (*Ibid.*), omab seost ekspertkomisjoni ettepanekutega seoses kohalike omavalitsuste ühinemiste esitatud eranditega. Nii on seaduses säilinud ekspertkomisjoni soovitus, et omavahel liituvad hajaasutuspiirkonnad peavad katma pindalalt 900 ruutkilomeetrit, kus peab elama vähemalt 3500 elanikku (*Ibid.*). Sama kriteeriumi – miinimumarvu 3500 elaniku näol - kasutati ka muude erandkorraliste kaasuste puhul: näiteks põhiseaduskomisjonis Jüri Adamsi poolt välja toodud muudatusettepaneku võeti lõppversioonis arvesse, ent seoti mainitud elanike arvu nõudega. Haldusreformi seaduses kui ka seletuskirjas on ühtlasi mainitud loogilise terviklikkuse nõue, et ühinevate kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalne jaotus moodustaks loogilise terviku (Vabariigi Valitsus, 2015:34, Riigi Teataja, 2016). Samuti säilis paragrahv 9 lõike 4 all erandite taotlemise ja põhjendamise nõue (Riigi Teataja, 2016), mis oli ühtlasi ekspertkomisjoni üks seisukohtadest erandite peatükis. Teatud osa põhiseaduskomisjonis heakskiidetud muudatusettepanekuid seoti ekspertide soovitustega, mis konsolideerib eksperthinnangu osatähtsust seadusloomes. Paragrahv 10

sätestas piirkondlike komisjonide tegevust (Riigi Teataja, 2016), mis oli algusest saadik olnud esitatud ekspertkomisjoni mõttena.

4. peatükk käsitles aga haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seonduvaid õiguslikke muudatusi ja lisakohustusi (Riigi Teataja, 2016). Ehkki otsest seost ekspertgrupi ettepanekutega ei ole, osutas ekspertgrupp oma soovitude dokumendis sellele, et kohaliku omavalitsuse piirkondliku ja valdkondliku koostöö alane õigusruum vajab korrastamist (Haldusreform, 2015b). Ekspertkomisjon leidis murekohti, mis vajasisid parandamist, ent ekspertkomisjon ise otseselt ei panustanud teatud õigusruumi nõrkohtade parandamisse. Samas peatükis sätestatud ühinemistoetuste maksmise alused ja määrad ei ole tulenenud otse ekspertkomisjoni soovitudest - need olid pisut muudetud. Kuigi paragrahv 20 lõike 2 kohaselt jäid ühinemistoetused justkui muutmatuks (Riigi Teataja, 2016), said ekspertkomisjoni soovitud seadusesse siiski sisse kirjutatud, kuid neid on ühtlasi ka edasi arendatud. Paragrahvi 21 lõike 4 järgi, kui *ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuse elanike arv on võrdne 5000-ga või sellest suurem, arvutatakse iga ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuse kohta ühinemistoetust elaniku kohta kahekordses määras või ühinemistoetuse kahekordses minimaalses või maksimaalses suuruses (Ibid.)*. Oluline täiendus oli aga tehtud poliitilisest tahtest kujunenud soovituslikule kriteeriumile, et moodustuvate kohalike omavalitsuste elanike arv võiks olla 11 000 või rohkem - seda kriteeriumi täitnud omavalitsustele ning maakonna suurusleks kujunenud omavalitsusi oleks täiendavalt toetatud 500 000 euroga (*Ibid.*). Erinevalt miinimumsuuruse kriteeriumist ei ole 11 000 elaniku nõue kohustuslik. Ühinemistoetuse soovitude osas on samuti kuulda võetud ekspertkomisjoni soovitus, et iga ühinemisjuhtumi tarvis oleks määratletud ühinemistoetuse arvutamise valem. Erinevad ühinemistoetuse valemid on sõnastatud sama paragrahvi järgnevates lõigetes.

Seaduse viies peatükk, kus kirjeldati vahetuid rakendussätteid, ei ole seotud ekspertkomisjoni ettepanekutega. Seaduses ei leidnud üldse kajastust ka ekspertkomisjoni tuleviku kohaliku omavalitsuse üksuste kujundamise peatükis esitatud soovited, mis käsitlesid keskus-tagamaa ja võrgustikupõhiste omavalitsuste teket ning rõngasvaldade ühendamist keskuskomavalitsustega, mis oli aga mainitud seletuskirjas. Alljärgnev tabel 2 näitab ekspertkomisjoni soovitude kajastust seletuskirjas ning vahetult seaduses.

Ekspertkomisjoni soovitud	Kajastus seletuskirjas	Kajastus seaduses
Eesmärkide püstitus	Sõna-sõnalt üle võetud	Sisu üle võetud
Tuleviku kohaliku omavalitsuse üksuste kujundamine	Mõlemad seisukohad üle võetud	Kumbki seisukoht puudub seaduses
Omavalitsuse miinimumsuuruse kriteerium	Täielikult üle võetud	Täielikult üle võetud
Erandid	Täielikult üle võetud	Täielikult üle võetud, kasutatud ka põhiseaduskomisjonis esitatud erandites
Kohalike omavalitsuste koostöö alase õigusruumi korrastamine	Arvestatud	Arvestatud
Ühinemistoetuste suurendamine, KOVide rahastamine	Täielikult üle võetud, arvestatud	Täielikult üle võetud edasi arendatud kujul, ühinemistoetuse arvutamise valemid tehtud

Tabel 2. Ekspertkomisjoni soovitude peegeldus Haldusreformi seaduseelnõu seletuskirjas ja Haldusreformi seaduses. Autori koostatud.

Kokkuvõte

Haldusreformi seaduse eelnõu oli väga laiapõhjaline ning hõlmas endaga ka paljude muude seaduste parandusi või täiendusi. Kokkuvõtvalt oli näha, et pea kõik seadused, mis olid valitsuskomisjoni ning Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud, leidsid lõpuks kajastust ka Haldusreformi seaduses. Osa ekspertkomisjoni soovitusi, millega välja tuldi, ei omanud niivõrd sisulist tähtsust, kuivõrd konkreetselt soovituslikku väärtust. Seetõttu jäid kohe algstaadiumis mõned ekspertkomisjoni soovitused välja, sest need olid üldised ning osutasid vaid puudustele, mis raskendavad haldusreformi läbiviimist.

Tõepoolest tähelepanuväärne on, et põhiseaduskomisjoni istungite käigus said Haldusreformi seadusse korrekture lisada ka opositsiooni esindajad - nii üksikisikuliselt kui ka fraktsiooniti. Osaliselt ka tänu opositsiooni ettepanekutele kinnistasid ekspertkomisjoni poolt pandud kriteeriumid seaduses veelgi paremini, sest näiteks Jüri Adamsi täiendus, mis puudutas Setomaa kultuurilist säilimist, oli ühildatud ekspertkomisjoni erandeid käsitleva elanike arvu arvulise kriteeriumiga.

Osakaalu poolest oli ekspertgrupi soovitude proportsioon mõistagi väike, sest haldusreformi elluviimine, sätete rakendamine ning haldusreformi teostamise tehniline pool oli ministeeriumi ametnike pädevusallas. Vaatamata sellele, et ekspertkomisjoni ettepanekud on korduvalt läbinud eri institutsioone, jäi haldusreformi vundament ehk põhituum, millesse andis ekspertkomisjon oma sisendi, samaks. Ekspertkomisjoni soovitude ümber hakati lisama neid kriteeriume, mis olid kujunenud vastavalt poliitilistele kokkulepetele. Sellest tulenevalt on alust väita, et probleeme lahendava ja tõestust andva komisjoni loogika pidas paika - probleeme lahendav komisjon lõi seaduse piltliku luustiku ning paljude arutelude käigus hakkas tõestust andev komisjon lisama luustikule piltlikke lihaseid haldusreformi tehniliste lahenduste ning poliitiliste kokkulepete elluviimise näol. Küll aga ei saa näiteks soovitusliku omavalitsuste elanike arvu pidada pigem poliitiliseks, sest 11 000 elanikuga omavalitsuste loomist küll toetasid mõned ekspertkomisjoni liikmed, ent jäid lõppkokkuvõttes vähemusse. Poliitiliseks kokkuleppeks või tahteks saab pidada uue termini loomist - omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumi ei ole arutatud ekspertkomisjonis, vaid see termin kujunes alles Vabariigi Valitsuse tasandil. Ekspertkomisjonis töötati läbi üksnes

omavalitsusüksuse miinimumarvu kriteeriumi, mille osatähtsus oli oluliselt kõrgem, sest see kohustas omavalitsusi möödapäästmatult lähtuma antud kriteeriumist.

Nii nagu ka Euroopa Liidus, oli ka Eestis konsensust ehitava komisjoni täitval valitsuskomisjonil võrdlemisi väike roll, sest valitsuskomisjon ei teinud olulisi parandusi ekspertkomisjonide soovitusesse. Põhjuseks võib hüpoteetiliselt kuuluda asjaolu, et valitsuskomisjonis oli vaid üks eraettevõtjaid esindav liige - kui peale Kaubandus-Tööstuskoja esindaja oleksid kaasatud näiteks ka väikeettevõtjate liidu esindajad, võiks valitsuskomisjonil teoreetiliselt suurem kaal olla. Käesolev lahendus meenutab seevastu pigem sümboolset kaasamist, vältimaks olukorda, kus valitsusele heidetaks ette seda, et olulistesse ning suuremahulistesse seadusloome protsessidesse ei kaasatud lisandväärtust loovate inimeste esindajaid.

Hinnates ekspertide kaasamist Haldusreformi seaduse väljatöötamisel, saab kindlalt väita, et ekspertkomisjon täitis oma funktsiooni - ekspertrühm kui esimene tasand lõi haldusreformi aluse, millest edaspidi hakkas lähtuma Haldusreformi seaduse väljatöötamise mõttes kõige olulisem institutsioon ehk Vabariigi Valitsus, mille tegevuskavast haldusreformi initsiatiiv algas.

Kasutatud kirjandus:

1. Bosswell, Christina, 2009. "The Political Uses of Expert Knowledge" *Immigration Policy and Social Research*, lk 14-28.
2. Brown, Bernice B., 1968. "DELPHI PROCESS: A Methodology Used for the Elicitation of Opinions of Experts" *The RAND Corporation, Santa Monica, California*, lk 1-14.
3. Cambridge Dictionary, 2020. "Expert" <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/expert> (külastatud 18.02.2020).
4. Cini, Michelle, Perez-Solorzano Borraran, Nieves, 2016. "The European Commission" *European Union Politics*, fifth edition, lk 126-136.
5. Eesti Kaubandus- Tööstuskoda, 2020. "Mis on Eesti Kaubandus- Tööstuskoda?" <https://www.koda.ee/et/meist/mis-eesti-kaubandus-toostuskoda> (külastatud 30.03.2020).
6. Eesti Keele Instituut, 2020. "Ekspert" Võõrsõnade leksikon, <http://www.eki.ee/dict/vsl/index.cgi?Q=ekspert&F=M&C06=et> (külastatud 19.02.2020).
7. Eesti Rahvusringhääling, 2015. "Aas moodustas haldusreformi ettevalmistamiseks ekspertkomisjoni" <https://www.err.ee/535730/aas-moodustas-haldusreformi-ettevalmistamiseks-ekspertkomisjoni> (külastatud 28.03.2020).
8. European Commission, 2020. "Expert Groups Explained" *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities*, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2> (külastatud 21.03.2020).
9. Gornitzka, Åse, Sverdrup, Ulf, 2011. "Access of Experts: Information and EU Decision-making" *West European Politics*, vol. 34, nr. 1, lk 48-70.
10. Haldusreform, 2015a. "Haldusreformi valitsuskomisjon arutas omavalitsuste ühinemiskriteeriume" *Rahandusministeerium*,

<https://haldusreform.fin.ee/2015/10/haldusreformi-valitsuskomisjon-arutas-omavalitsuste-uhinemiskriteeriume/> (külastatud 28.03.2020).

11. Haldusreform, 2015b. "Ekspertkomisjoni soovitusi haldusreformiks" *Rahandusministeerium*, <https://haldusreform.fin.ee/2015/10/ekspertkomisjoni-soovitusi-haldusreformiks/> (külastatud 03.04.2020).

12. Haldusreform, 2017. "Haldusreformi olulisemate sündmuste kronoloogia 2015-2017" *Rahandusministeerium*, lk 625-632.

13. Haldusreform, 2020. "Uuringud ja varasemad plaanid" *Rahandusministeerium*, <https://haldusreform.fin.ee/haldusreformi-seadus/uuringud/> (külastatud 22.03.2020).

14. Hepner, Juhan, Möttus, Mirjam, 2020. "Riik loodab näha tulevikus maakondade suuruseid omavalitsusi" *Eesti Rahvusringhääling*, <https://www.err.ee/1030851/riik-loodab-naha-tulevikus-maakondade-suuruseid-omavalitsusi> (külastatud 12.02.2020).

15. Merriam Webster, 2020. "Expert" <https://www.merriam-webster.com/dictionary/expert> (külastatud 18.02.2020).

16. Metz, Julia, 2013. "Expert groups in the European Union: A suis generis phenomenon?" *Policy and Society*, vol. 32, nr. 3, lk 267-278.

17. Panke, Diana, Hönnige, Christoph, Gollub, Julia, 2015. "Consultative Committees in the European Union" *ECPR Press*, lk 15-26.

18. Parliament of Canada, 2020. "Senate of Canada" <https://www.sencanada.ca/en/senators/> (külastatud 19.03.2020).

19. Radaelli, Claudio M., 1999. "The public policy of the European Union: whither politics or expertise?" *Journal of European Public Policy*, vol. 6, nr. 5, lk 757-774.

20. Riigikogu, 2016a. "Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 52".

21. Riigikogu, 2016b. "Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 57".

22. Riigikogu, 2016c. "Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 58".

23. Riigikogu, 2016d. "Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 59".
24. Riigikogu, 2016e. "Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 60".
25. Riigi Teataja, 2015. „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015-2019“
<https://www.riigiteataja.ee/akt/3030/6201/5006/231klisa.pdf> (külastatud 15.04.2020).
26. Riigi Teataja, 2016. "Haldusreformi seadus"
<https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001> (külastatud 18.04.2020).
27. Tanasescu, Irina, 2009. "Stakeholder Involvement in Impact Assessment" The European Commission and Interest Groups 214-222
28. Thomas, Clive S., 2017. "Interest Group" *Encyclopaedia Britannica*,
<https://www.britannica.com/topic/interest-group> (külastatud 20.02.2020).
29. Vabariigi Valitsus, 2015. „Seletuskiri haldusreformi seaduse eelnõu juurde“
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/hrs_eelnou_seletuskiri.pdf (külastatud 07.02.2020).
30. Van Schendelen, Rinus, 2002. "The in-sourced experts" *The Journal of Legislative Studies*, vol.8, nr.4, lk 27-39.

EVALUATION OF THE INVOLVEMENT OF EXPERTS IN THE DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE REFORM ACT IN 13TH RIIGIKOGU

Pavel Prokopenko

Summary

The aim of this work was to find out to what extent the proposals of experts have been taken into account in the development of the Administrative Reform Act and how experts had been involved in the development of administrative reform. As the structure of the Estonian Parliament does not guarantee the automatic involvement of experts in law-making, and the membership of deputies in standing committees of the Riigikogu is often not related to their respective qualifications in the committee's areas of competence, the involvement of experts in decision-making processes becomes even more important. Not all Estonian experts have direct access to policy-making- experts may get the opportunity to participate only at the level of the work of standing or temporary committees to which are also invited representatives of interest and pressure groups, trade unions, ministries and other institutions. The involvement of experts and other persons in the drafting of laws generally has two purposes: to provide scientific input to laws and thereby eliminate superficiality, and to involve parties involved in the law or those who will act in the framework of drafting laws in the future.

The aim of the bachelor's thesis was thus to find a correlation between the views of experts and the wording of the law. In order to fulfill the mentioned goal there was worked through the Administrative Reform Act, protocols of the sittings of Constitutional Committee, the proposals of the Government and expert committee, and there was made an attempt to find the share of expert proposals in the Administrative Reform Act. The second goal was to add value to society- as the administrative reform affected almost all the inhabitants of the regions, the treatment of this topic is beneficial for the public as a proof of as highly qualified implementation of the administrative reform as possible.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Pavel Prokopenko (isikukood 39801220283), annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Ekspertide kaasamise hindamine Riigikogu XIII koosseisus Haldusreformi seaduse väljatöötamisel“, mille juhendaja on Rein Toomla,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pavel Prokopenko

Tartus, 18.05.2020.