| Tõnis Saar  Kantsler  Justiitsministeerium  [Tonis.Saar@just.ee](mailto:Tonis.Saar@just.ee)  ÄRAKIRI:  Heddi Lutterus  Õiguspoliitika valdkonna asekantsler  Justiitsministeerium  [Heddi.Lutterus@just.ee](mailto:Heddi.Lutterus@just.ee) |  |
| --- | --- |

**Kohaliku valitsemise õiguse valdkonna mikrokraadi pilootprojektist ja edasisest koostööst**

Lugupeetud Tõnis Saar, austatud Heddi Lutterus

Täname sisuka koostöö eest. Hea meel on märkida, et oleme mitmetes olulistes valdkondades arendanud aktiivset koostööd. Eraldi võib välja tuua näiteks Eerik-Juhan Truuväli mälestuse jäädvustamiseks tehtu – sealhulgas kollokviumid Tallinna Ülikoolis, Riigikogus, Õiguskantsleri Kantseleis (kavad lisatud) ja sellel aastal kavandame 28.08.2024 Tartu Ülikoolis. Edasise osas on küpsemas idee, et 2025 toimuks kollokvium näiteks Justiitsministeeriumi koordineerimisel. Väga oluline on ka koostöö teaduspõhise avaliku võimu arendamisel ning seda nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil. Üheks väga heaks näiteks on siin ühistegevus omavalitsuspäeva kui riikliku tähtpäeva korraldamisel. Suurt tähelepanu on saanud ka justiitsministri, ministeeriumi asekantsleri ja teiste ministeeriumi esindajate osalemine üliõpilaste seminar-praktikumidel jne.

Meeldiv on tõdeda, et varasemalt Rahandusministeeriumi/riigihalduse ministri ja nüüd regionaalministri kaasabil on kohaliku omavalitsuse valdkonna inimvara tähtsustamine ja valdkonna arendamine jätkuvalt oluline. Senisest suuremat tähelepanu pööratakse ka kohaliku omavalitsuse ametnike, töötajate ja volikogude liikmete teadmiste koordineeritud arendamisele ning seda valdkonnaüleselt ja valitsustasandite vaheliselt. Vabariigi Valitsuse algatusel on ellu kutsutud kohaliku omavalitsuse inimvara arendamise juhtrühm, milles osalevad nii ministeeriumite, kohalike omavalitsuste ja nende liitude kui ka ülikoolide esindajad. Jätkuvalt on aktuaalne teaduspõhine lähenemine ning väga oluliseks on kujunemas riigi- ja kohaliku omavalitsuse institutsioonide, ülikoolide ning teiste koostööpartnerite aktiivsem kaasamine, et tagada sealhulgas kohaliku omavalitsuse valdkonna koolituse toimivus.

Tallinna Ülikool, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Harjumaa Omavalitsuste Liit, maakonna vallad ning linnad ja teised koostööpartnerid peavad omavalitsuspoliitikute ja -töötajate koolitust oma tegevuse üha olulisemaks osaks. Eelnevaga seondub ka Harjumaa I Omavalitsuspäeval Rae vallas vastu võetud deklaratsiooni punktis 11 sätestatu: „Ülikoolidel koostöös omavalitsustega luua kohaliku valitsemise ja KOV töötajate arendamisele suunatud mikrokraadid. Toetada Rae valla ettepanekut mikrokraadi pilootprojekti käivitamiseks koostöös Tallinna Ülikooliga“. Tallinna Ülikooli ja valla koostöös algatati Rae valla baasil ühiselt asjakohane pilootprojekt ning see viidi koostoimes tulemuslikult ka ellu. Hea meel on seejuures märkida, et kõik pilootprojektis osalejad olid õpituga väga rahul ning avaldasid soovi luua edaspidi valdkonnas järgnevad õppimise võimalused, sealhulgas õiguse valdkonnas. Oluline on samuti, et kõnealune pilootprojekt on pälvinud ka suure tunnustuse: nimelt valiti pilootprojekt 2022. aastal Eesti VII Omavalitsuspäeval Viljandis konkursi Aasta Tegu laureaadiks.

Kuna toodud pilootprojekt läks väga edukalt, siis arvestades eelnevat arutas Harjumaa Omavalitsuste Liit koostöös Tallinna Ülikooli, Rae valla ning teiste maakonna valdade ja linnadega valdkonna edasist arendamist. Mitmed omavalitsusjuhid pidasid inimvara valdkonna arendamist väga tähtsaks ning olid valmis ette valmistama kohaliku valitsemise mikrokraadi Harjumaa pilootprojekti, arvestades seejuures Rae valla ja Tallinna Ülikooli koostöö kogemusi. Märgime seejuures, et nii Harjumaa Omavalitsuste Liit, Rae vald kui ka Tallinna Ülikool, tema ühiskonnateaduste instituut ja teised instituudid ning koostööpartnerid panustavad üha suuremal määral ühiskonna arengusse, pakkudes teaduspõhiseid ja innovaatilisi lahendusi avalikule teenistusele, poliitikutele, õiguspraktikutele ja kolmanda sektori esindajatele. Väga hea meel on märkida, et eeltoodud algatust tunnustas ka Rahandusministeerium ning riigihalduse minister Riina Solman, toetades seejuures projekti rahaliselt 25 000 euroga, mis võimaldas käivitada kavandatud maakondliku kohaliku valitsemise mikrokraadi pilootprojekti.

Eelnevaga haakub vahetult Tallinna arengustrateegia “Tallinn 2035”, mis peab üheks eesmärgiks kvaliteetset juhtimist ja kompetentseid töötajaid ja üheks olulisemaks tegevussuunaks on koostöö arendamine Harjumaa kohalike omavalitsustega. Harjumaa sisene koostöö sh pealinna piirkonnas, leiab kajastamist ka mitmes muus dokumendis. Arvestades eelnevat on olemas praktiline vajadus ja osalejate huvi viia kohaliku omavalitsuse valdkonnas läbi nii täiendõpet kui edaspidi ka tasemeõpet. Oluline on ka avaliku- ja erasektori konkurentsi aspektist piirkonna tööjõuturu eripära arvestamine, pidades seda oluliseks samuti valdkonna õppe-, teadus- ja arendustegevuses.

Tänaseks on projekt väga edukalt käivitunud. Juba teist aastat toimub kohaliku valitsemise mikrokraadi nn baaskursus (15 EAP-d; programm ja tunniplaan lisatud). Osalejad on aktiivsed ning positiivselt meelestatud – kursus lõpetab selle aasta mais. Tõdeme, et kuigi kohaliku omavalitsuse valdkonnas on ka seni püütud süsteemsemalt korraldada nii taseme kui ka täiendõpet ei ole senised katsed olnud jätkusuutlikud. Erinevatel põhjustel lõppesid näiteks Eesti Haldusjuhtimise Instituudi, Sisekaitseakadeemias Halduskolledži, Tallinna Tehnikaülikooli Kohaliku Omavalitsuse Akadeemia, Tartu Ülikooli munitsipaalõiguse aine õpetamine ja teised valdkonnaga seotud tegevused. Ülikoolidest on kohalike omavalitsustega seotud eraldi õppedistsipliinid alles jäänud üksnes Tallinna Ülikoolis. Teistes ülikoolides käsitletakse mõningaid omavalitsustega seotud küsimusi teiste ainete raames. Seetõttu on otstarbekas kohaliku omavalitsuse valdkonnas jätkata õpet Tallinna Ülikoolis, kus praeguse seisuga on olemas nii õppejõud kui ka valmidus ja võimekus. Väga oluline on samuti valdkonnaga seotud koostöövõrgustiku olemasolu, mille baasil on olemas toimiv mudel, mille tööd oleks mõistlik jätkata ja ressursside olemasolul edasi arendada.

Arvestades eelnevat oleme analüüsinud nii senist kogemust kui ka võimalikke arenguid. Oluline on seejuures arvestada nii riigi ja kohalike omavalitsuste üldisi suundumusi kui ka valdade/linnade spetsiifikat. Näiteks on riigireformi ning samuti haldusreformi temaatikat põhjalikult käsitletud detsembris 2023 ilmunud Riigikogu Toimetiste viimases numbris „Riigireformi väljakutse” (RiTo nr 48; [RiTo-48.pdf](https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2023/12/RiTo-48.pdf)). Ajakirjas avaldati põhjalik artikkel kohaliku omavalitsuse arengutest, haldusreformist ning võimalikest edasistest tegevustest “Kogukondlik haldus ja kohalik omavalitsus – side ajalooga teel tulevikku”, autoriteks Tallinna Ülikoolist on Sulev Lääne, Katri-Liis Lepik ning Jüri Ratas. Kaasautoriteks Sulev Mäeltsemees ja Innar Liiv Tallinna Tehnikaülikoolist ning Mikk Lõhmus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumist ning Jan Trei Eesti Linnade ja Valdade Liidust. Riigireformi teemalise artikli “Riigiuuenduse mõtlemiskohti ja võimalusi” autoriteks on Leif Kalev, Georg Sootla ja Kersten Kattai. Valdkonna teemal kirjutas põhjaliku essee vandeadvokaat Jüri Raidla jne.

Väga oluline on samuti rõhutada, et edasi tuleb töötada haldusreformiga seonduvate teemade lahtimõtestamisel ning „lahtiseks“ jäänud probleemide lahendamisel. Haldusreformi seaduse seletuskirjas toodud kohaliku omavalitsuse reformi eesmärgipuu on tegelikult väga ülevaatlik eesmärkide fikseerimine. Samas tuleb tunnistada, et suur osa eesmärkidest on saavutamata või on seda tehtud osaliselt. Oli ju reformi üks üldisemaid eesmärke mõistlikum, demokraatlikum ja säästlikum riigivalitsemine ning tasakaalustatud kohalik ja regionaalne areng – kas aga oleme selle saavutanud? Teadaolevalt on jätkuvalt päevakorras riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus, tulubaas ning rahastamine; Eesti kandev probleem on regionaalne ebavõrdsus jne. Arusaadavalt on asutud otsima optimaalseid lahendusteid ning teiste riikide, eriti Põhjamaade, eeskujul ei ole Eestis piloteerimine välistatud. Heaks näiteks on siin regionaalvaldkonnas kahes piirkonnas arenguleppe ja regionaalse nõukogu ellukutsumine. Eelnevat põhimõtet võiks aga rakendada tunduvalt enam. Näiteks tehti seda Soomes kui kaaluti samuti regionaalreformi elluviimist, väidetavalt Soome ajaloo suurim avaliku võimu reform – SOTE reform (sotsiaal- ja tervishoiu reform). Sarnaselt võiks Eestis piloteerida teatud kohalikes omavalitsustes andmete ja poliitika kujundamise ning otsustamise valdkonnas, samuti koosloomelise valitsemise ning miks mitte võimalusel ka tööandja ja töövõtja valdkonnas. Soomes on õigusloomes kasutatud nn vaba kohaliku omavalitsuse piloteerimise võimalust. Eelnev tähendab, et osadele kohalikele omavalitsustele on antud laiem tegutsemisvabadus koos suuremate asjakohaste funktsioonide, rahastamise, korralduse jne rakendamisega.

Üha rohkem räägitakse Eestis asümmeetrilise kohaliku omavalitsussüsteemi võimalikkusest jne. Peame tunnistama, et arusaadavalt eksisteerivad kohaliku omavalitsusega seonduvad üldised teemad, aga samas on ka Põhjamaades üha enam mõttevahetuse objektiks nn asümmeetrilise kohaliku omavalitsuse temaatika, mille raames käsitletakse mitmeid valdkondi kolmes erinevas kategoorias: 1) suurlinnu/metropole, 2) tugevama keskusega kohalikke omavalitsusi ning 3) valdavalt hajaasustusega piirkondi. Arvestades eelnevat võiks ka Eestis koos regionaalse aspektiga kaaluda selle teemaga sisulisemalt tegelemist.

Tõdeme, et kohaliku omavalitsuse inimvara vajab Eestis senisest rohkem arendamist. Jällegi peame vaatama Põhjamaade, eriti Soome poole. Teadaolevalt on Tampere Ülikool üks olulisemaid teadus- ja arengukeskusi just avaliku halduse, sealhulgas kohaliku omavalitsuse valdkonnas ning seda kogu Euroopa mastaabis. Nii on näiteks Tampere Ülikoolis välja kujundatud terviksüsteem kohaliku omavalitsuse õppe valdkonnas, sealhulgas magistriõppes. Ülikooli veebist võib lugeda, et haldusteaduse magistriõppe munitsipaal- ja regionaaljuhtimise õppesuunal koolitatakse kohalike omavalitsuste ja piirkondade juhtimise ja arendamise spetsialiste. Soomes tehakse tulenevalt subsidiaarsuse põhimõttest märkimisväärne osa inimeste ja ettevõtete igapäevaelu mõjutavatest avaliku halduse otsustest valdades, linnades ja praegustes heaolupiirkondades. Õppesuund annab head oskused nii kohalike omavalitsuste ja piirkondade eriküsimuste kui ka erinevate juhtimistingimuste ja -meetodite mõistmiseks. Õppetöös tutvustatakse munitsipaal- ja piirkondlike kogukondade otsustamist, piirkondlike kogukondade arendamise ja teenuste korraldamise võimalusi, kehtivat õiguskorda jne. Õppevaldkonna lõpetanud asuvad näiteks juhtivatele kohtadele linnades ja valdades, rahvusvahelistele eksperdikohtadele, ettevõtetes ja organisatsioonides juhtivatele positsioonidele, eksperdi-, arendus- ja administratiiv töökohtadele, samuti teadusliku uurimistöö ja õppejõu ametikohtadele.

Arusaadavalt ei ole me kohe valmis rakendama eeltoodud süsteemi täies mahus, küll aga saaksime arvestades praegust praktikat, sealhulgas ülikoolide suundumust mikrokraadide paindlikule ellu kutsumisele, võtta suunaks terviklikuma kohaliku omavalitsuse õppe-, teadus- ja arendustegevuse süsteemi ülesehitamisele. Heaks võimaluseks oleks näiteks edasi arendada praegust kohaliku valitsemise mikrokraadi. Jätkutegevuseks on välja pakutud idee ühiselt ette valmistada eraldi õiguse mikrokraad ning järgnevalt mikrokraad juhtimise ja innovatsiooni valdkonnas. Meeldiv on märkida, et ka Justiitsministeeriumi esindajad on õiguse valdkonna mikrokraadi osas põhimõtteliselt toetaval seisukohal. Eelnev on oluline seda enam, et kehtiva õiguse kohaselt teostab Justiitsministeerium järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle seadusega sätestatud korras. Edaspidi võiks kaaluda ka koostööd (õigemini selle taastamist) Tampere Ülikooliga, kuna vastav praktika on varem toiminud (näiteks algselt Riigikaitse-/Sisekaitseakadeemiaga, hiljem Tallinna Ülikooliga).

Arvestades eeltoodut on koos kohaliku valitsemise mikrokraadi baaskursuse väljaarendamisega asjakohane kaaluda valdkonnas näiteks üheaastase magistrikava ellukutsumist. Tulenevalt senisest kogemusest ja mikrokraadi lõpetajate seisukohtadest oleks asjakohane välja arendada lisaks kohaliku valitsemise nn baaskursusele ka õiguse valdkonna mikrokraad (18 EAP-d) ning seejärel juhtimise ja innovatsiooni mikrokraad (12 EAP-d). Arutelude käigus on toodud välja idee, et taoline üheaastane magistrikava võiks lõppeda magistrieksamiga. Heaks näiteks on siin Tallinna Ülikoolis Senati poolt eelmise aasta detsembris heaks kiidetud ühe aastase “Vaidluste kohtuväline lahendamine” magistriõppekava, mille algatajateks olid Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut ning loodus- ja terviseteaduste instituut.

Arutelude käigus on asutud seisukohale, et kohaliku valitsemise õiguse mikrokraad võiks põhimõtteliselt koosneda kolmest osast: õiguse entsüklopeedia/munitsipaalõigus (6 EAP-d), avalik õigus (6 EAP-d) ning eraõigus (6 EAP-d). Loomulikult saab seda täpsustada. Oleme teemat arutanud Tallinna Ülikooli, Harjumaa Omavalitsuste Liidu, sealhulgas Tallinna linna, Eesti Linnade ja Valdade Liidu, Tartu Ülikooli ja teiste valdkonnaga seotud institutsioonide esindajatega. Arvestades asjaolu, et kohaliku valitsemise nn baaskursuse koostamisel oleme püüdnud kaasata valdkonna parimad õppejõud, siis oleks asjakohane sama põhimõtet rakendada võimaluste piires ka õiguse mikrokraadi väljaarendamisel. Oluline on seejuures sarnaselt varasemale kogemusele töötada kõigepealt välja mikrokraadi programm ning seejärel tunniplaan. Eelnev saaks toimuda osapoolte koostöös, kaasates sellesse tegevusse nii ülikoolide kui ka omavalitsuste liitude ja huvitatud kohalike omavalitsuste üksuste kui ka teiste valdkonnaga seotud institutsioonide esindajaid. Korralduslikult võiks mikrokraadi erinevad osised olla koordineeritud valdkonna õppejõudude/ekspertide poolt. Väga oluline on samuti valdkonna õigusaktide, kirjanduse, uuringute jms kogumine, analüüs ja süstematiseerimine. Eelneva rakendamiseks oleks võimalusel mõistlik kokku kutsuda ühine töögrupp, kes sarnaselt esimese, Rae valla ja Tallinna Ülikooli poolt ellu kutsutud kohaliku valitsemise mikrokraadi pilootprojektiga „peegeldaks“ asjast huvitatud institutsioonide seisukohti õiguse mikrokraadi väljatöötamisel. Sõltuvalt edasistest arengutest oleks mõeldav, et õppetöö võiks alata 2025. aasta sügisel.

Arvestades senist kogemust vajab asjakohase tegevuse korraldamine ka rahalisi vahendeid ning koos sellega on ettepanek Justiitsministeeriumile toetada kohaliku valitsemise õiguse valdkonna mikrokraadi ettevalmistamist omalt poolt sobivusel 15 000 euro ulatuses (vt lisa).

Täname veelkord väga meeldiva koostöö eest.

Parimate soovidega,

Katrin Niglas, Tallinna Ülikooli teadusprorektor

Madis Sarik, Rae vallavanem

Maris Sild, Tallinna Linnavolikogu esimees

Andre Sepp, Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor

Veikko Luhalaid, Eesti Linnade ja Valdade Liidu tegevdirektor

Sulev Mäeltsemees, Eesti Linnade ja Valdade Liidu vanematekogu esimees

LISA 1 Kohaliku valitsemise õiguse valdkonna mikrokraadi pilootprojekti ettevalmistamise võimalik struktuur

| Üldkoordinaator |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Moodulid ja koordinaatorid | I Moodul:  *Õiguse entsüklopeedia;*  *munitsipaalõigus*  Koordinaator: | II Moodul:  *Avalik õigus*  Koordinaator: | III Moodul:  *Eraõigus*  Koordinaator: |
| Mooduli eksperdid | Õiguse entsüklopeedia:  Munitsipaalõigus: | Üldosa  Eriosa | Üldosa  Eriosa |
| Tehniline tugi |  |  |  |

LISA 2 Kohaliku valitsemise õiguse valdkonna mikrokraadi pilootprojekti ettevalmistamise eelarve projekt

| **Võimalikud kulud** | **Üksuste arv** | **Bruto**  **(eur)** | **Koos maksudega**  **(eur)** | **Summa kokku**  **(eur)** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Üldkoordinaator | 1 | 2000 | 2676 | 2676 |
| Mooduli koordinaatorid | 3 | 1500 | 2007 | 6021 |
| Eksperdid | 6 | 1000 | 1338 | 8028 |
| Tehniline tugi | 1 | 2000 | 2676 | 2676 |
| Kohvipausid jms |  |  |  | 599 |
| **KOKKU** |  |  |  | 20 000 |

| **Võimalikud tulud** | Ministeerium (eur) | Ülikool (eur) |
| --- | --- | --- |
|  | 15 000 | 5000 |
| **KOKKU** |  | 20 000 |