

Ministeeriumi roll valitsusala julgeolekuasutuste üle (teenistusliku) järelevalve teostamisel

2013

Rakendusuringu tellis Siseministeerium.

Autor:

Rauno Vinni on Praxise valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi juht.

Roll projektis: ekspert.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus

10145 Tallinn

tel 640 8000

www.praxis.ee

praxis@praxis.ee

Sissejuhatus

Kokkuvõte: ministeeriumi roll julgeolekuasutuste (teenistuslikus) järelvalves	3
Lühendid	5
1. Sissejuhatus	6
2. Metoodika	8
2.1. Teoreetiline raam	8
2.2. Uurimismeetodid.....	8
3. Mis on järelvalve eesmärgid?	10
3.1. Järelvalve olemus	10
3.2. Haldusjärelvalve liigid.....	10
3.3. Teenistusliku järelvalve eesmärgid	11
4. Kuidas järelvalvet teostatakse?	14
4.1. Järelvalve poliitikakujundamise protsessis.....	14
4.2. Jõuametkondade järelvalve üldine süsteem	16
4.3. Teenistusliku järelvalve ja koordineerimise vahendid	17
5. Ministeeriumi tänane roll järelvalve teostamisel.....	20
5.1. Teenistusliku järelvalve korraldus siseministeeriumi valitsemisalas	20
5.2. Teenistusliku järelvalve ulatus	23
6. Ministeeriumi tulevane roll järelvalve teostamisel.....	24
6.1. Järeldused SiMi analüüsi arenguvajaduste ja ettepanekute kohta.....	24
6.2. Kommentaarid Siseministeeriumi teenistusliku järelvalve korra eelnõule.....	30
Lisa 1. Mõisted.....	32
Lisa 2. Poliitikakujundamine kui riigivalitsemise arendamise keskpunkt	34
Lisa 3. Koordineerimise mehhanismid	36

Kokkuvõte: ministeeriumi roll julgeolekuasutuste (teenistuslikus) järelvalves

Rakendusuuringu peamised järeldused on alljärgnevad:

1. Teenistuslik järelvalve julgeolekuasutuste üle toimub vastavuses kehtiva seadusandlusega ja toimib suuremate probleemideta.
2. Sellele vaatamata on seoses Siseministeeriumis poliitika analüüsimise ja kujundamise funktsioonide tugevnemisega päevakorda tõusnud küsimus ka teenistusliku järelvalve kui funktsiooni arendamise vajalikkusest ja võimalustest.
3. Tegureid, mis järelvalve arendamise vajadust toetavad, on mitmeid:
 - koalitsioonileppele vastavalt tagab valitsusliit tõhusa, seadustes kirjeldatud järelvalve jõuametkondade üle. Selleks nägi valitsusliidu tegevuskava ette analüüsi ja ettepanekute koostamise administratiivse järelvalve paremaks korraldamiseks jõuametkondade üle;
 - nii käesolev rakendusuuring kui ka Siseministeeriumi sisejulgeoleku osakonna tehtud jõuametkondade järelvalve protsesside analüüs on jõudnud järeldusele, et teenistusliku järelvalve edasiarendamine on ühel ajal nii võimalik kui ka vajalik, sest siiani on teenistusliku järelvalve korraldus Siseministeeriumi valitsemisalas olnud ebapiisavalt reguleeritud;
 - tänaseks on valminud Siseministeeriumi teenistusliku järelvalve korra projekt, mis sisaldab mitmeid valikukohti ministeeriumi rollist teenistuslikus järelvalves.
4. Tegureid, mis järelvalve arendamise võimalusi toetavad, on samuti mitmeid:
 - kui seni on teenistuslik järelvalve Siseministeeriumis ja selle valitsemisalas olnud pigem juhtumipõhine, siis edaspidi võiks see olla süsteemsem ja ennetava iseloomuga tegevustik;
 - sisejulgeolek on poliitikavaldkond, kus hierarhial põhinevad koordineerimise mehhanismid ja nn ülalt-alla juhtimine on omal kohal – tegevuse iseloomust tulenevalt on vajalikud selged regulatsioonid ja vastutuse jaotus, millega omakorda kaasneb vajadus ühese aruandluse ning järelvalve mehhanismide järele. Võib väita, et teenistusliku järelvalve kui koordineerimise ja juhtimise vahendit, täpsemalt võimalusi, mida teenistuslik järelvalve kui „tööriist“ pakub, on seni vähe kasutatud;
 - Siseministeeriumi sisemise töökorralduse ja struktuuri arendamine on jõudnud sellisesse arengujärku, et tekkinud on parem pinnas teenistusliku järelvalve korralduse täpsustamiseks;
 - kehtivad õigusaktid teenistusliku järelvalve arendamisele piiranguid ei sea – ühelt poolt on regulatsioonid üsna üldised ja paindlikud, teisalt on seadus(t)e kohaselt (sise-)ministril selge vastutus teenistusliku järelvalve heal tasemel toimimise eest ja seda terves valitsemisalas.
5. Siseministeeriumis teenistusliku järelvalve arendamine ei too eelduslikult kaasa põhimõttelisi muudatusi laiemas julgeolekuasutuste järelvalve korralduses. Arenduste eesmärk on järelvalve kui juhtimissüsteemi (või sisekontrolli süsteemi) ühe osa korrastamine ja võimalike probleemide ennetamine.
6. Teenistusliku järelvalve korrastamiseks on Siseministeerium loonud teenistusliku järelvalve korra eelnõu. Korra loomist oleks soovitanud ka käeolev rakendusuuring, aga kuna dokumendi eelnõu on olemas, siis on rakendusuuringus analüüsitud selle sisu. Teenistusliku järelvalve korra projekt on käesoleva rakendusuuringu tulemustega kooskõlas.

7. Rakendusuringu autor soovib siinkohal rõhutada mõningaid olulisemaid teenistusliku järelevalve korraldamise aspekte (mis langevad hästi Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve korra projekti sätete või mõtetega kokku):
- kuigi järelevalve menetlust planeerivad, teostavad ja analüüsi ning soovitused koostavad nn sisuosakonnad (kantsleri ja asekancleriga tegevust ja (vahe-)tulemusi kooskõlastades), peab nii korraldaja kui ka erakorraliste järelevalve mandaat pärinema ministrilt ja minister peaks ministeeriumi (poliitilise) juhina tulemused kinnitama. On tähtis, et minister oleks probleemidega kursis ja saaks operatiivselt teavet kvaliteetsemate juhtimisotsuste langetamiseks või poliitiliste valikute langetamiseks;
 - on õige, et järelevalve teostamisel on juhtiv roll antud sisuosakonnale. Julgeolekuasutuste tegevus on sedavõrd eripärane, et eeldab väga head valdkonna põhimõtete ja protsesside tundmist, mis on tõenäoliselt poliitikaosakonnal siseauditi osakonnaga võrreldes parem;
 - samas peaks järelevalve ja poliitikakujundamise funktsioonid vähemalt ametikohtadel olema lahutatud, sest ühel inimesel on keeruline täna poliitikaküsimustega tegeleda ja homme minna elluviimist kontrollima (kaaluda võib osakonnas raames ka eraldi talituse loomist, nt kui tulevasi järelevalveametnikke saab mitu olema). Samuti toetab poliitikaloo ja järelevalve funktsioonide jagamine spetsialiseerumist ja teadmiste akumulereerumist ehk lühidalt professionaalsuse kasvu. Selge tööjaotus mõistagi ei välista ametnikevahelist koostööd – auditeerimine toimub reeglina meeskonnatööna.
8. Teenistusliku järelevalvet tuleks võtta kui juhtimise ja koordineerimise vahendit (lai käsitlus), mitte kontrollimise ja sunni instrumenti (kitsas käsitlus). Järelevalve juhtimise vahendina looks enamal määral lisaväärtust. Praegune teenistusliku järelevalve korra eelnõu on nende tulemitega kooskõlas. Kuid äärmiselt oluline on teenistusliku järelevalve arendamist vaadata kui juhtimise ja poliitikakujundamise arendamise osa, mitte eraldiseisvat projekti. See tähendab, et muudatused (järelevalve meetodite ja mahu arendamine) võiksid olla järk-järgulised. Nii on võimalik maandada ka võimalikke riske, milleks on kasvav töökoormus nii ministeeriumi kui allasutuste poolel ja (eri kultuuri(de)st) tulenev võimalik vastuseis.
9. Lõpetuseks – ministeeriumi roll teenistuslikus järelevalves võiks olla senisest tugevam. Siseministeeriumi jõuametkondade järelevalve analüüs on heal tasemel kirjutatud ja siinse rakendusuringu tulemused kinnitavad sisejulgeolekupoliitika osakonna analüüsi tulemusi. Edasises tegevuses võib juhinduda viimase dokumendi, kui oluliselt detailsema töö, järeldusest. Samuti on edasiminekuks olemas tugev alus Siseministeeriumi uue teenistusliku järelevalve korra projekti näol.

Märkus: käesoleva uuringu raames vaatles autor, kuigi piiratud ulatuses, ka Kaitseministeeriumi ja Teabeametite vahelist juhtimise ja järelevalve korraldust. Töö käigus selgus, et julgeolekuasutuste põhitegevuse eripära tõttu ei saa Siseministeerium Kaitseministeeriumi järelevalve korraldust üheselt oma arendustegevuses aluseks võtta. Küll aga on oluline infovahetus (et olla teadlik eri lahendustest ja võimalustest), mis juba kahe ministeeriumi vahel toimib. Autor sai Kaitseministeeriumi ja Teabeametite esindajatega toimunud vestlustest kasulikke teavet oma seisukohtade arendamiseks mitmes siinse töö punktis.

Lühendid

JAS – Julgeolekuasutuste seadus

KAPO – Kaitsepolitseiamet

KIE – Kesk- ja Ida-Euroopa

SiM – Siseministeerium

TJK – Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve kord (projekt)

VV – Vabariigi Valitsus

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

1. Sissejuhatus

Taust

Valitsusliidu sisejulgeoleku- ja turvalisuspoliitika eesmärk on inimeste, inimeste tervise ja vara edukas kaitsmine ning Eesti põhiseadusliku korra, sisemise rahu ja stabiilsuse kindlustamine. Põhiseaduslike õiguste kaitse, võimude omavaheline tasakaal ning kontrollitavus ja jõustruktuuride vastavus kodanikuühiskonna nõuetele on põhimõtted, millest valitsusliit lähtub. Koalitsioon näeb Eesti riigikorralduse ja õiguskorra arengut eelkõige stabiilse ja paindliku täiustumisena, mitte põhjaliku ümberkorraldamisena.

Koalitsioonileppele vastavalt tagab valitsusliit koalitsioonileppe täitmiseks tõhusa, seadustes kirjeldatud järelevalve jõuametkondade üle. Selleks näeb võimulepe ette **analüüsi ja ettepanekud administratiivse järelevalve paremaks korraldamiseks jõuametkondade üle** ning Julgeolekuasutuste seaduse muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsuse loomise. Nimetatud kahe tegevuse eest vastutab siseminister kaasates kaitse- ja justiitsministrit.

Siseministeeriumi sisejulgeolekupoliitika osakonna eestvedamisel on valminud **analüüsi eelnõu** pealkirjaga „Jõuametkondade järelevalve protsesside analüüs ja ettepanekute tegemine (administratiivse) järelevalve paremaks korraldamiseks“. Vajadus kaasata analüüsi eelnõu kvaliteedi ja ettepanekute asjakohasuse hindamise väliseid osapooli, on üks käesoleva rakendusuringu koostamise ajendeid.

Arengud valdkonnas

Siseriiklikud tegurid. Julgeolekuasutuste järelevalve on riigiti kujundatud erinevalt. Eestis kehtivad julgeolekuasutuste tegevust reguleerivad õigusaktid *expressis verbis* järelevalvet ministeeriumi poolt ette ei näe. Samuti ei ole erisusi sätestatud üldist teenistuslikku järelevalvet reguleerivates õigusaktides (VVSis), mis annab ainest ministeeriumi rolli analüüsimiseks vertikaalses järelevalves.

Julgeolekuasutuste järelevalve korralduse ülevaatuse vajadus tuleneb ka muudest teguritest. Näiteks on Siseministeeriumis toimunud (struktuuri-) muutused, mille sihiks on olnud ministeeriumi rolli tugevdamine poliitikakujundamise tsüklis. Samuti on Siseministeeriumis valminud teenistusliku järelevalve korra eelnõu, mis on üheks käesoleva rakendusuringu analüüsi objektiks. Järelevalve korraldus on hetkel luubi all ka Kaitseministeeriumis. Praegune ministeeriumisises(t)e järelevalve süsteemi(de) analüüs ei tõuku vajadusest reageerida konkreetsetele probleemsetele kaasustele. Pigem on tegemist valitsemisala sisese töökorralduslike protseduuride toimimise ennetava vaatlemisega.

Teenistusliku ja riikliku järelevalve probleemistik on päevakorral ka Eesti haldusorganisatsioonis tervikuna. Justiitsministeerium tegeleb halduskorralduse kontseptsiooni arendamisega¹, mille üheks osaks on haldusjärelevalve korralduse täpsustamine.

Välised tegurid. Julgeolekuasutuste töö on viimastel aastakümnetel olnud pideva avalikkuse tähelepanu all – kasvõi sel põhjusel, et nende tegevus on suuresti varjatud. Kuid seoses hiljutiste rahvusvaheliste skandaalidega on küsimus luureorganisatsioonide järelevalvest üle maailma teravalt

¹ Justiitsministeeriumi tööplani tegevus nr 8 „Riigireformi toetamine, sh halduskorralduse regulatsioon“.

Tööplaan kättesaadav aadressil:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=58158/Justiitsministeeriumi+2013.+aasta+t%F6%F6plaan.pdf>.

üles kerkinud. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Rait Maruste kirjutab oma hiljutises arvamuskirjelduses: „Mis muret teeb, on abitus ja teadmatusest sellest, mis reeglid kehtivad. Või kas seal üldse on mingid reeglid, põhimõtted ja järelevalve. ... Selgust saamata selles, mis või kes on sellise massijälgimise eesmärk ning kuidas andmeid kogutakse, töödeldakse, filtreeritakse ja analüüsitakse ning kuidas on korraldatud selle üle demokraatlik järelevalve, tuleb eurooplastel õigustatult olla murelik ja umbusklik².“

Kokkuvõtvalt. Siseministeeriumi algatatud analüüs ministeeriumi rollist julgeolekuasutuste järelevalves, et järelevalvet paremini korraldada ning valdkonda edasi arendada, on kooskõlas nii siseriiklike arengutega kui värske väärtustega – valdkonna töökorralduse ülevaatus on ennetava tegevusena aja- ja asjakohane.

Rakendusüraingu lähteülesanne

Rakendusüraingu eesmärk on anda sõltumatu **arvamus** ministeeriumi rollist julgeolekuasutuste üle järelevalve teostamisel.

Lähteülesande kohaselt rakendusüraing:

1. kirjeldab praegust olukorda ehk peegeldab ministeeriumi tänast rolli järelevalves arvestades kehtivat õigusruumi;
2. kajastab võimalikke arenguid, sh vajadusel laiemaid valitsemiskorralduse trende;
3. esitab hetkeseisu ja potentsiaalsete arengute valguses ettepanekuid optimaalsest ministeeriumi rollist julgeolekuasutuste järelevalvest, mis sobiks Eesti oludega, kuid võib vajada senise praktika, õigusaktide vms muutmist.

Rakendusüraingu eesmärk ei ole põhjalik senise järelevalvepraktika analüüs, sest see on antud analüüsi „Jõuametkondade järelevalve protsesside analüüs ja ettepanekute tegemine (administratiivse) järelevalve paremaks korraldamiseks“ eelnõus.

Kuivõrd teatud mõttes võib käesolevat dokumenti lugeda eelnimetatud SiMi analüüsi retsensiooniks, siis SiMi analüüsi ja rakendusüraingu teemad on paljuski kattuvad ning esineb dubleerimist. Käesolev rakendusüraing on kohati kasutanud avaliku halduse alase teaduskirjanduse teooriaid ja kontseptsioone ning kirjeldanud rahvusvahelisi suundumusi, et järelevalve alasesse arutellusse erinevat vaadet sisse tuua.

Tegu ei ole klassikalise ürainguga, sest tellijaga kokkulepitud töö maht ja meetodid üraingule esitatavatele kvaliteedinõuetele ei vasta. Teiselt poolt lubab aga rakendusüraingu arvamus „formaati“ luubi all olevaid küsimusi veidi vabamas vormis eritleda ja järeldustesse enamal määral autori isiklike seisukohti sisse põimida.

² Rait Maruste artikkel „Demokraatia – oht jallitustegevusele“, avaldatud Postimehes 30.11.2013. Kätesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/2615716/rait-maruste-demokraatia-oht-jallitustegevusele>.

2. Metoodika

2.1. Teoreetiline raam

Rakendusuringu maht ja ajalised raamid olid selgelt piiritletud, sestap oli fookuse hoidmiseks tähtis uurimisraamistiku loomine ja sellest kinnipidamine. Teoreetiline raamistik on ülevaatlikult antud järgmises tabelis:

Kesksed uurimisküsimused	Seostuvad kontseptsioonid, teemad, küsimused
1. Mis on järelevalve eesmärgid? (olukorra muutmise vajadust saab hinnata kui on teada, mis on tegevuse eesmärgid)	- Järelevalve olemus - Järelevalve liigid - Järelevalve eesmärgid
2. Kuidas järelevalvet teostatakse ja mis on selle ulatus? (ministeeriumi rolli tuleb vaadata kontekstis: mõista tuleb seda, mille üle, milliste vahenditega ja kui jõuliselt järelevalvet tegema peaks)	- Järelevalve koht laiemas poliitikakujundamise protsessis - Üldine julgeolekuasutuste järelevalve korraldus (seotud osapoolte rollid) - Teenistusliku järelevalve ja koordineerimise mehhanismide võrdlemine - Ministeeriumi roll teenistuslikus järelevalves - Milliste tegevuste üle järelevalvet teostatakse? - Mis ulatuses järelevalvet teostatakse?
3. Millised on võimalikud muudatused ministeeriumi järelevalve rollides?	- Milline on hinnang SiMi analüüsi ettepanekutele ja arendustele? - Kas uuringu raames tõusis esile täiendavaid ettepanekuid?

Sobivates kohtades on küsimustele vastamiseks vaadeldud ka laiemaid valitsemiskorralduse trende. Mõned pikemad mõistete ja kontseptsioonide käsitlused on tõstetud dokumendi lisadesse. Osad tabeli paremas veerus toodud küsimustest on üsna ammendavalt leidnud käsitlemist SiMi analüüsis. Sobivuse korral ongi SiMi uuringut kasutatud ja refereeritud. SiMi analüüsist üle võetud materjal on viidatud³, et „laenatud“ tekst oleks eristatav.

2.2. Uurimismeetodid

Uurimisküsimustele vastamiseks koguti teavet dokumendianalüüsi ja intervjuude abil. Dokumendianalüüs lubas:

- saada ülevaate probleemistikust;
- selgitada välja valitsemiskorralduse laiemad trendid, mis ministeeriumi rolli julgeolekuasutuste järelevalves võiks mõjutada.

Andmeallikatena kasutati:

- valitsemiskorraldust ja julgeolekuasutuste järelevalvet reguleerivaid õigusakte;

³ Tekstis esineb kohti, kus rahvusvaheliste või Eesti suundumuste kirjeldamisel on autor kasutanud oma sõnastust ja ei ole kõiki väiteid viidanud. Sellistel puhkudel on autori arvates tegu juba laialt aktsepteeritud teadmiseks kujunenud seisukohtadega, mida siinse arvamuse kirjutamisel pole vaja viidata. Samas, konkreetsete allikate kättesaadavuse korral on autor viited siiski ära toonud.

- valdkonnas varasemalt tehtud uuringuid või analüüse, peamiselt analüüsi „Jõuametkondade järelevalve protsesside analüüs ja ettepanekute tegemine (administratiivse) järelevalve paremaks korraldamiseks“ eelnõud; kuid samuti on kasutatud Justiitsministeeriumis valminud analüüsi⁴;
- muid dokumente (nt asutuste struktuuri kirjeldus, eri üksuste põhimäärused);
- allikaid, mis kirjeldavad valitsemiskorralduse probleemistikku ja trende meil ning mujal (riigivalitsemise, institutsionaalse korralduse ja koordineerimise, järelevalve jms teemadel).

Oluliseks infoallikaks olid intervjuud, mille eesmärk oli täpsustada ja täiendada dokumentide analüüsimisest kogutud informatsiooni. Intervjuud viidi läbi julgeolekuvaldkonna ekspertidega sise- ja kaitseministeeriumist. Samuti toimusid vestlused Kaitsepolitsei ameti ja Teabeameti esindajatega. Kokku toimus viis intervjuud (intervjueeritavaid oli kuus).

Tähtsaks uurimismeetodiks oli süntees, mida võib defineerida kui osade ühendamist ja nendest terviku koostamist. Kuivõrd valdkonnas on koostatud juba mitu mahukat analüüsi (lisaks SiMi omale käsitleb julgeolekuasutuste järelevalvet põhjalikult ka Justiitsministeeriumi analüüs), siis nende osade ühendamine käesoleva rakendusüriingu raames kogutud teabe allikatega, lubas (loodetavasti) juba tehtud töödele täiendavat väärtust juurde luua.

⁴ Pais, M., Sarapuu, E. 2010. Julgeolekuasutuste seadus: Õigusvõrdlev analüüs ja ettepanekud kehtiva regulatsiooni muutmiseks. Justiitsministeerium.

3. Mis on järelevalve eesmärgid?

3.1. Järelevalve olemus

Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt on järelevalve (pidev) kontroll või valve. Sõnal „kontroll“ on mitu tähendust ning selle kasutus ja mõte võib distsipliinide lõikes erineda. Kontroll võib tähendada nii juhtimist, võimu, tulemuste võrdlemist standarditega kui tegusõnana ka domineerimist ja reguleerimist. Lisaks võib kontroll olla nii organisatsioonisisene kui -väline⁵.

Juriidilises kirjanduses kohtab rohkelt järelevalvega seotud kontseptsioone, näiteks riiklik järelevalve, haldusjärelevalve (nimetatakse ka administratiivseks järelevalveks), teenistuslik järelevalve, siseaudit ja -kontroll, jne. Eri mõistete võrdlev tabel on antud dokumendis [lisas 1](#). Teenistuslikku järelevalve definitsioon võiks olla alljärgnev (siinkohal on kasutatud Riigikontrolli sõnastust):

- Teenistuslik järelevalve on järelevalve, mida kõrgemalseisev asutus/ametnik teostab valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks. Teenistuslikku järelevalvet iseloomustab otsese sekkumise õigus.

Võib väita, et teenistuslik järelevalve erineb riiklikust järelevalvest selle poolest, et viimane **keskendub haldusvälistele ohtudele**, riiklikku järelevalvet ei toimu ühe haldusekandja sees ei tema organite vahel vastastikku ega eri haldusekandjate vahel. Haldusjärelevalve on haldussisese (internse) järelevalve liik (sarnaselt teenistuslikule järelevalvele), mille korral kontrollib **üks haldusekandja teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist**, samuti sama haldusekandja organite vahel **väljaspool alluvusvahekorda** toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll.

Kuidas eristada siseauditit ja teenistuslikku järelevalvet? Eesmärkide mõttes on tegu kattuvate kontseptsioonidega – mõlemad tegelevad seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamisega. Küll aga viitab audiitortevõtte seadus, et siseaudit on **siseaudiitori kutsetegevus** (§ 71), mille objektiks on **kriteeriumide alusel korraldatud protsessid**, nende juhtimine ja kontroll, või mis on suunatud kontrolli objektiks oleva tehingu kontrollikriteeriumidena määratud **õigusaktile vastavuse kindlakstelemisele või mittevastavuse tuvastamisele**. Siseaudit on süsteemsetel alustel üles ehitatud kontroll, mida teostavad vastava **auditeerimise pädevusega** (sõltumatud) audiitorid lähtudes standarditest. Niisiis ei anna siseaudit soovitusi ja ei tee ettekirjutusi sel moel nagu teenistuslik järelevalve seda võimaldab – siseaudiitor avaldab arvamust tõendusmaterjali põhjal, jaatavas või eitavas vormis. Meenutagem – **teenistuslikku järelevalvet iseloomustab otsese sekkumise õigus**. Järelevalve teostaja võib teha ettekirjutuse akti või toimingute puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingute sooritamise või akti kehtivuse, tunnistada akti kehtetuks. Mõned Eesti valitsusasutuste siseauditi üksused viivad siiski läbi sisejuurdluseid ja teostavad teenistuslikku järelevalvet⁶.

3.2. Haldusjärelevalve liigid

Haldusjärelevalve näiteks on VVSi § 85 lõike 1 alusel maavanema poolt teostatav järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle või halduskoostöö seaduse alusel halduslepinguga üle antud haldusülesande täitmise üle teostatav järelevalve (HKTS § 10 punktid 5 ja 9). Samuti nt

⁵ Artikkel „Sisekontrollisüsteemide rakendamine“ Rahandusministeeriumi veebilehel. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/sisekontrollisusteemide-rakendamine>.

⁶ Rahandusministeerium. 2011. Avaliku sektori finantskontrolli süsteemi kaardistus 2011-2014. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/sisekontrollisusteemide-rakendamine>.

andmekaitseinspektsiooni tegevus talle mitte alluva riigiorgani, nt mõne Justiitsministeeriumi allasutuse tegevuse üle andmekaitsealaste õigusaktide järgimisel (praegu mõistetakse seda riikliku järelevalvena)⁷. Laialt mõistetud haldusjärelevalve eriliikideks on näiteks riigikontrolli poolt riigiorganite ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle teostatav majanduskontroll ja õiguskantsleri poolt õiguskantsleri seaduse alusel teostatav ombudsmani funktsioon. Haldusjärelevalve sisulise eristamise vajadus riiklikust järelevalvest seisneb eelkõige selles, et haldusjärelevalve teostamisel ei piirata üldjuhul nende isikute põhiõigusi, kelle üle järelevalvet teostatakse (seega ei ole tegemist riivehaldusega)⁸.

Siinne käsitlus ei taotle järelevalve liikide ammendavat kirjeldamist – juba esimeses lõigus antud loetelu näitab, et järelevalve liike on rohkelt. Kuid järelevalve liikide nimetamine aitab positsioneerida teenistusliku järelevalve kohta „maastikul“.

SiMi analüüs (p 1.1) on asjakohasel viisil kokku võtnud jõuametkondade haldusjärelevalve alaliigid (järelevalve teostaja põhiselt, allpool etappide alusel liigitatuna):

- **Erijärelevalve** – Prokuratuuri poolne järelevalve kriminaalmenetluse, tunnistajakaitse ja kuritegude ennetamiseks teostatud jälitustoimingute raames. Õiguskantsleri teostatud järelevalve põhiõiguste ja- vabaduste tagamise põhimõtte ja hea halduse tava järgimise üle.
- **Majandusjärelevalve** – Riigikontrolli poolne järelevalve rahaliste vahendite kasutamise üle.
- **Parlamentaarne järelevalve** – järelevalve teostamine täidesaatva riigivõimu asutuste üle: julgeolekuasutuste ja jälitusametkondade tegevusega, sealhulgas põhiõiguste tagamisega ja julgeolekuasutuste ning jälitusametkondade töö tõhususega, samuti nende üle teostatava järelevalvega seonduvates küsimustes.
- **Kohtulik (kontroll) järelevalve** – lähtub isikute õiguste ja vabaduste riivist ja selle seaduslikkusest (kaebeõigus).

Etappide põhiselt eristatakse:

- **Toimingute eelne järelevalve** – (loa eelne kontroll ka *ex ante* kontroll) kas on küllaldane faktiline ja õiguslik alus viia läbi toiminguid.
- **Toimingu aegne järelevalve** – (sisekontrolli meede) kas toimingud viiakse läbi kooskõlas õigusaktidega.
- **Toimingu järgne kontroll** – (ka *ex post* kontroll) kas toiming viidi läbi loa alusel, eesmärgipäraselt, kooskõlas seaduste ja protseduuri reeglitega, kas on tagatud isiku põhiõiguste piisav kaitse, minimaalne riive jne.

3.3. Teenistusliku järelevalve eesmärgid

Järelevalve kontseptsioonid, nende liigid ja eesmärgid kujutavad endast tegelikult ühe kolmnurga eri külgesid. Teisiti öeldes ei saa järelevalve eesmärke lahutada kontseptsioonidest ja liikidest ning kattuvuste tõttu on eesmärke juba eespoole käsitletud. Siin on tehtud kokkuvõtte – eelmistes punktides ja [lisas 1](#) toodud kontseptsioonides on teenistusliku järelevalve eesmärgidena läbivalt nimetatud:

- a) tegevuse seaduslikkuse tagamist (õigusaktidest kinnipidamise kontroll);
- b) tegevuse otstarbekuse tagamist.

⁷ Allikas: <http://stud.sisekaitse.ee/roosve/Haldusorganid/haldusjärelevalve.html>.

⁸ Avaliku teenistuse seaduse seletuskiri. Kätesaadav aadressil:

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12.

Kui seaduslikkuse tagamine on üsna üheselt mõistetav – eksisteerivad konkreetsed nõuded, millele vastavust on (suhteliselt objektiivselt) võimalik hinnata, siis otstarbekuse mõiste on märksa laialivalguvam. Kuidas seda mõistet sisustada? Vihjeid annab sisekontrolli mõiste käsitlus.

VVS § 92¹ kohaselt on sisekontrollisüsteem valitsusasutuse ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja **otstarbekusele**⁹ suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada:

- 1) õigusaktidest kinnipidamise;
- 2) vara kaitstuse raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
- 3) asutuse tegevuse otstarbekuse asutuse ülesannete täitmisel;
- 4) asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise.

Rahandusministeeriumi auditeerimise alases sõnastikus¹⁰ käsitletakse sisekontrollisüsteemi riskijuhtimise lahutamatu osana, mis on kavandatud põhjendatud kindlustunnet pakkuvat abinõude kompleksi asutuse eesmärkide saavutamise toetamiseks, mis võimaldab tagada:

- tegevuse otstarbekuse, säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe;
- õigusaktidest kinnipidamise ja tavaõiguse põhimõtete järgimise;
- tõese, õigeaegse ja usaldusväärse aruandluse;
- ressursside kaitstuse raiskamise ja muu kahju eest.

Mõlemad käsitlused seovad otstarbekuse selliste „majandusliku iseloomuga“ avaliku halduse mõistetega nagu säästlikkus, tõhusus ja mõjususe:

- tõhusus on väljundi ja selle saamiseks kasutatud ressursside suhe. Tõhusus on mõjususe eelduseks;
- mõjususe tulemused (saavutatud tegelik mõju) võrrelduna eesmärkidega (soovitud mõjuga) ja suhestatuna nende eesmärkide saavutamiseks kasutatud ressurssidega¹¹;
- säästlikkus – tegevuse sooritamiseks kasutatud ressursside viimine miinimumini, pidades silmas kvaliteedinõudeid¹².

Rahandusministeerium on kontrolli olemust selgitanud nii: „Kuigi sageli mõistetakse kontrollimise all tegevust, mille abil selgitatakse välja tehtava vastavus varem kindlaksmääratule, võib läheneda ka selliselt, et kontrollimine ühendab tegevusi, mille abil tagatakse asutuse **eesmärkide ja tegeliku tegevuse kooskõla**¹³“.

⁹ Märkus: VVS § 100 lg 1 käsitleb akti või toiminguga kehtetuks tunnistamist ebaotstarbekuse tõttu. Paragrahvis sõnastatakse, mis ebaotstarbekus on. Muuhulgas on ebaotstarbekus mittevastavus seadusest tuleneva ning Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi poolt realiseeritava riikliku poliitikaga või ... muul viisil riiklike huvide kahjustamine. See lähenemisviis toob sisse sellised kontseptsioonid nagu poliitika ja huvid, mis ei pruugi alati olla üheselt defineeritavad.

¹⁰ Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, Sisekontrolli koordineerimise talitus. 2011. „Sõnastik: Lisamaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele.“ Kättesaadav: <http://www.fin.ee/sisekontrollisusteemide-rakendamine>.

¹¹ Ibid.

¹² Rahvusvaheline kõrgeimate kontrolliasutuste organisatsioon – INTOSAI auditistandardid. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Auditistandardid/tabid/122/language/et-EE/Default.aspx>.

¹³ Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, Sisekontrolli koordineerimise talitus. 2011. „Sõnastik: Lisamaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele.“ Kättesaadav: <http://www.fin.ee/sisekontrollisusteemide-rakendamine>.

Teenistusliku järelevalve eesmärgid sõltuvad järelikult paljuski konkreetse järelevalve all oleva asutuse või isiku tegevuse sisust ja eesmärkidest. Siit omakorda tuleneb, et teenistusliku järelevalve korraldus peaks tugevalt juhinduma hea valitsemise kontseptsioonist ja põhimõtetest¹⁴:

- hea valitsemine on normatiivne kontseptsioon väljendamaks „milline valitsemine olema peaks“. Hea valitsemine tähendab õigete asjade õigesti tegemist. Erinevates kontekstides on „hea“ määratlus muutuv;
- hea valitsemise põhimõtted aitavad defineerida kriteeriumeid, milledele vastavus annab aluse ütlemaks, kas valitsetakse hästi või halvasti ehk kas valitsemise protsess (eelkõige erinevate valitsemise ülesannete täitmine) on olnud hea.

Eelnev arutlus näitab, et otstarbekuse komponent hõlmab väga laia hulka tegureid ja selle sisu on paljuski normatiivne – teenistusliku järelevalve raames võib kontrollida sisuliselt kogu kontrollivata asutuse või isiku tegevust, sh eesmärkide täitmist ja selleks kulunud ressursse.

¹⁴ Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, Sisekontrolli koordineerimise talitus. 2011. „Sõnastik: Lisamaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele.“ Kättesaadav: <http://www.fin.ee/sisekontrollisusteemide-rakendamine>.

4. Kuidas järelevalvet teostatakse?

4.1. Järelevalve poliitikakujundamise protsessis

Eesti haldussüsteemis vajavad peaaegu kõik poliitikavahendid rakendamiseks õiguslikku alust. Õiguse ja poliitika tihe seotus väljendub järgnevas: ühelt poolt on õigus riigi poliitika väljendus ja selle tulemus, teiselt poolt riigi poliitika elluviimise vahend¹⁵.

Kuivõrd Eestis on tehtud mitu analüüsi, mis vaatlevad julgeolekuasutuste juhtimise õiguslikke aspekte, on käesoleva rakendusuuringu üheks „õigustuseks“ julgeolekuasutuste järelevalve temaatika vaatlemine avaliku halduse käsitluste kaudu. Üheks tähtsamaks ja päevakajalisemaks avaliku halduse arendamise teemaks nii meil kui ka mujal on poliitikakujundamise võimekus. Eesti puhul on madalat poliitikakujundamise võimekust nimetatud halduse peamiseks probleemiks (vt OECD 2011. a riigivalitsemise raportit¹⁶). Nõrk poliitikakujundamise suutlikkus on samaaegselt nii paljude halduskorralduse probleemide tagajärjeks kui ka nende põhjuseks. Poliitikakujundamise kui tänapäeva avaliku halduse sõlmküsümuse seoseid avaliku haldusega on käsitletud [Lisas 2](#). Antud rakendusuuringu kontekstis on tähtis see, et kui on soov aru saada järelevalve olukorrast ja hinnata muutmise vajadust, siis tuleks mõista ka poliitikakujundamise trende, sest poliitikakujundamise protsess seob poliitikat ja administreerimist.

Poliitikakujundamise tsükli klassikalised etapid on:

- poliitika visiooni kujundamine;
- poliitika formuleerimine;
- poliitika ettepanekute koostamine;
- otsustamine;
- poliitika elluviimine.

Arvestades teenistusliku järelevalve olemust ja eesmärke, annab see sisendit kõikidesse poliitikakujundamise etappidesse.

¹⁵ Joamets, K. 2003. „Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu“. Riigikogu toimetised. Kättesaadav: www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11407&op=archive2.

¹⁶ OECD raport „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ (OECD, 2011).

Poliitikakujundamise protsessi etapp	Järelevalve võimalik kasu / sisend
Visiooni kujundamine	Alusandmed ehk info olukorra kirjeldamiseks, sihtide seadmiseks, eesmärkide sõnastamiseks, sihttasemete määratlemiseks, jne.
Poliitika formuleerimine	Järelevalve tulemused võivad anda (mh ka kvalitatiivset teavet), mis aitavad laiemaid poliitikasuundi paika panna
Poliitika ettepanekute koostamine	Sarnane eelnevale järelevalve raames kogutud/kogutav teave loob aluse kvaliteetsemate alternatiivide sõnastamiseks ja loob otsuste tegemisele taustsüsteemi.
Otsustamine	Siin faasis võib nt ex ante hindamist / järelevalvet kasutada, kuid pigem on tegemist võimalike mõju analüüsiga kui järelevalvega kitsas / kontrollimise mõttes.
Poliitika elluviimine	Järelevalvet teostatakse ennekõike just selles faasis. Järelevalve oma olemuselt on ennekõike poliitikate elluviimise toimuv kontroll. Isegi julgeolekuasutuste toimingute eelne järelevalve kuulub tegelikult elluviimise faasi alla, sest poliitika on juba paigas. Oluline on tähele panna, et kuigi järelevalve vahetuks eesmärgiks poliitikate elluviimise faasis on seadusega ja eesmärkidega vastuolus olevate toimingute tõkestamine ennetavalt või reaalajas, on teabe kogumine tulevasteks juhtimisotsusteks samavõrd oluline. Poliitikakujundamine on pigem ringikujuline kui lineaarne protsess.

Arusaam järelevalve rollist poliitikakujundamise protsessis aitab paremini hinnata kuidas teenistuslik järelevalve peaks olema korraldatud. Kui järelevalvet võtta poliitikakujundamise protsessi loomuliku osana, siis poliitikakujundamise protsessi esimeste etappide ülesanded ei peaks olema poliitikate elluviimise poolest täiesti lahutatud.

Pikka aega kehtinud avaliku halduse trend oli poliitikakujundamine ja elluviimine lahutamine. Lääne-Euroopa riikides oli vastava suundumuse taga Uue haldusjuhtimise (New Public Management e NPM) ideoloogia, mille sihiks oli juhtimislike nippide sisseviimine avalikku sektorisse (nt soov luua selged eesmärgid ja lineaarsed vastutavusmehhanismid) ja dereguleerimine. KIE riikides oli poliitika loomise ja elluviimise lahutamise (agencification e halduse killustamine ametkondade vahel) mõjuriteks pigem vajadus luua demokraatlikud institutsioonid, võtta vastu uued seadused, arendada valdkondlikke poliitikaid¹⁷. Selline käsitlus lähtus spetsialiseerumise loogikast – lisaks horisontaalsele spetsialiseerumisele e valdkondadepõhisele spetsialiseerumisele eksisteerib haldusorganisatsioonis ka vertikaalne spetsialiseerumine, mille kohaselt hierarhias kõrgemaseisvad organid loovad poliitikat ja redelil allpool olevad organid (kes on „südamuskohale lähedal“) viivad otsuseid ellu arvestades konkreetseid olusid.

Selline poliitilise ja administratiivse otsusetegemise lahutamine näib loogiline ja on kontseptsioonina atraktiivne. Kuid tegelikkuses toimib ühene vahetegemine harva. Selge(ma)ks poliitikakujundamise ja elluviimise lahutamiseks on tarvis hulga eeltingimuste olemasolu. Näiteks peaks kõrgemaloleval organil olema kvaliteetsed ja ajakohased andmed ning kõrge analüüsivõimekus, et poliitikat teha. Allpool olevatel üksustel aga väga selged juhised-raamid oma töö tegemiseks. Sageli esineb nendes lõikudes vajakajäämisi. Kas samas organisatsioonis võib piir poliitikakujundamise ja elluviimise vahel

¹⁷ Randma-Liiv, T.; Nakrosis, V.; Hajnal, G. 2011. Public sector organization in Central and Eastern Europe: From agencification to de-agencification. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 160 – 175.

ajas muutuda (nt võib tasakaal sõltuda konkreetsete isikutest, poliitikute prioriteetidest, ametnike professionaalsusest, jne).

Spetsialiseerumise trend on toonud kaasa avaliku halduse institutsionaalse fragmenteerumise. Viimastel aastatel tajutakse killustumust väga olulise probleemina, sest taolist süsteemi on raske juhtida ehk teisiti öeldes koordineerida. Nii on väga paljudes maades päevakorraks kerkinud tervikliku või ühtse valitsemise arendamine (whole of government, joined-up government, one-stop-government) – seda nii Lääne-Euroopas kui KIE riikides, sh Eestis (vt OECD riigivalitsemise raporti põhijäreldusi). Kui sageli ühtse valitsemise arendamise all silmas horisontaalse koordineerimise tugevdamise vajadust, siis piisavalt on ka selliseid käsitusi, mis toovad välja vajaduse tugevdada vertikaalset koordinatsiooni. Seos on üsna loogiline – kõrgemal tasandil paremat koordineeritust ei ole võimalik saavutada kui alumised tasandid on ülemistest jätkuvalt ära lõigatud¹⁸.

Tulles laiemate trendide juurest tagasi (teenistusliku) järelevalve rolli juurde – eelnev arutlus näitab, et poliitkujundamise kvaliteedi parandamine koordineerimise tugevdamise kaudu on teema, millega tegelevad paljud riigid, sh Eesti¹⁹. Mündi teine külg on, et koordineerimise tugevdamiseks tuleks (väidetavalt) detsentraliseeritust vähendada ja tsentraliseerituse astet kasvatada. Jättes siinkohal kõrvale detsentraliseerimise–tsentraliseerimise plussid ja miinused, võib väita, et koordineerimise tugevdamine ei pea ilmtingimata tähendama ühetaoliste kontrollimeetmete rakendamist kõikides poliitikaalaldkondades ja/või valitsemisalades. Koordineerimise „maailm“ sisaldab lisaks nn kõvadele koordineerimise vahenditele (nt ettekirjutuste tegemine) ka hulgaliselt nn pehmemaid võimalusi (nt andmete kogumine ja esmane analüüsimine).

Eri koordineerimise võimalusi käsitleb antud dokumendi p 4.3. Punkt 4.2. annab lühidas vormis ülevaate järelevalve üldistest mehhanismidest.

4.2. Jõuametkondade järelevalve üldine süsteem

SiMi analüüsi (p 3.1.) kohaselt koosneb järelevalve järgmistest osadest:

- a) jõuametkonna juhi korraldatud sisekontroll – pideva protsessina kogu asutuse tegevuse ulatuses. Oluline kontrollida nii seaduslikkust kui tulemuslikkust;
- b) **siseministri teostatav teenistuslik järelevalve** – kontroll jõuametkonna sisekontrolli süsteemi rakendumise, tegevuse õiguspärasuse (sh lubade olemasolu, tegevuse tähtaegsus), tegevuse efektiivsuse (sh vahendite kasutamine) ning kaasuspõhine kontroll isikute pöördumiste alusel;

¹⁸ Autor soovib siinkohal eraldi rõhutada, et tõdemus poliitikakujundamise ja elluviimise tihedast seosest ei tähenda kuidagi seda, et minister peaks tegema administratiivseid otsuseid ja hierarhias allpool olivad peaksid igapäevaselt (partei-)poliitilistes otsustusprotsessides kaasa lööma. Vastupidi – kuivõrd poliitikakujundamist ja elluviimist on makrotasandil raske lahutada, siis mikrotasandil, vertikaalses juhtimises, peaks maksimaalse selgusega määratlema, kes mis tasandi otsuseid teevad või milliseid ülesandeid täidavad. Läbipaistvus tähendab ka seda, et on võimalik aru saada poliitikute rollist administreerimises ja ametnike tegevusest poliitika kujundamise protsessides. NB! ülesannete jaotuse paikapanemise aluseks peaks olema pigem ratsionaalne analüüs kui pime usk universaalsesse tõdedesse või retseptidesse (mis NPMi perioodi avalikus halduses kohati iseloomustas).

¹⁹ Eestit peetakse üsna detsentraliseeritud avaliku haldusega riigiks, vähemalt kui kõne all on horisontaalne vaade (ministeeriumide valitsemisalad kui eraldiolevad tornid). Teisalt leevendab Eestis spetsialiseerumise probleeme see, et väikeriigile iseloomulikult on nii ametnikud kui asutused üsna multifunktsionaalsed. Asutustevaheline koostöö on siiski pigem nõrgem kui tugevam. Eestis on ka üksikisiku mõju suhetele üsna suur – kui isik on koostööaldne, siis on multifunktsionaalsus pigem tugevus, kuid isik on konfliktne, võib see koostöö üleüldse halvata.

- c) prokuratuuri teostatav järelevalve – pideva protsessina kogu jälitustegevuse raames ning teavitamise üle PPVS alusel tehtud toimingute üle;
- d) kohtu teostatav järelevalve – kaasuspõhine ning isikute põhiõigusi ulatuslikult riivavate meetmete ja isikute teavitamata jätmise üle.
- e) Riigikontrolli järelevalve jälitustegevuseks ja teabehankeks eraldatud vahendite kasutamise üle;
- f) Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni kontroll julgeolekuteabe hanke ja analüüsi kava täitmise üle;
- g) Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni järelevalve – täidesaatva riigivõimu asutuste üle julgeolekuasutuste ja jälitusametkondade tegevusega, sealhulgas põhiõiguste tagamisega ja julgeolekuasutuste ning jälitusametkondade töö tõhususega, samuti nende üle teostatava järelevalvega seonduvates küsimustes;
- h) Õiguskantsleri kontroll – kaasuspõhine kontroll isikute pöördumiste ja Riigikogu erikomisjoni edastatud materjalide põhised.

4.3. Teenistusliku järelevalve ja koordineerimise vahendid

Teenistusliku järelevalve „tööriistad“

VVSi § 93, lõige 2 kohaselt on teenistusliku järelevalve teostajal õigus:

- 1) teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
- 2) peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus;
- 3) tunnistada akt kehtetuks.

VVSi § 93, lõige 5 kohaselt võib teenistusliku järelevalve teostaja:

- täidesaatva riigivõimu asutustest välja nõuda õigusakte ja muid dokumente,
- võtta ametiisikutelt seletusi ja arvamusi.

Teenistuslikku järelevalvet korraldatakse valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks. Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve korra projekt näeb ette mõned täiendavad vahendid (nt paikvaatlus), millest tuleb juttu allpool.

Koordineerimise „tööriistad“

Koordineerimise tööriistakast koosneb sedavõrd suurest võimaluste hulgast, et isegi nende süstematiseerimiseks kasutusele võetud mudeleid ja tüpoloogiad on rohkelt. Näiteks Bouckaert et al. (2010²⁰) eristavad kolme koordineerimise mehhanismi: hierarhilist, turupõhist ja võrgustike põhist. Esimest iseloomustavad teadlikult kujundatud ja kontrollitud eesmärgid, ülalt-alla normid ja standardid, rutiinid, järelevalve, inspekteerimine, sekkumine. Teist mehhanismi isevoolu teel tekkinud eesmärgid, nõudlus ja pakkumine, nähtamatu käsi, hinnamehhanism, oma huvide edendamine, kulu-tulu analüüs hindamiste alusena, kohtud erimeelsuste lahendamiseks. Kolmandat iseloomustavad märksõnad on: teadlikult kujundatud sihid või isetekkelised tulemused, jagatud väärtused, ühine probleemide analüüs, konsensus, lojaalsus, vastastikune kasu, usaldus, informaalne hindamine ja maine. Süsteemsem koordinatsioonimehhanismide kirjeldus on antud [lisas 3](#) olevas tabelis.

Eri valitsemistasanditele sobivad mõned meetodid paremini kui teised, mis tähendab, et diskussiooni peaks sisse tooma veel koordineerimise tasandid (selle töö fookuses on ennekõike vertikaalne

²⁰ Bouckaert et al. 2010. The Coordination of Public Sector Organizations.

koordinatsioon). Koordinatsiooni tasandid tulemuste²¹ võtmes on järgmised (Metcalf 1994, viidatud Bouckaert et al. 2010, 16²²):

- 9 Valitsuse strateegia
- 8 Kesksete prioriteetide määratlemine
- 7 Piirangute seadmine ministeeriumide ja/või muude organisatsioonide tegevusele
- 6 Poliitivate erinevuste / lähenemisviiside ühildamine
- 5 Kokkulepete otsimine ministrite/organisatsioonide vahel
- 4 Lahknevuste vältimine ministrite/organisatsioonide vahel
- 3 Konsulteerimine teiste ministrite/organisatsioonidega (tagasiside andmine)
- 2 Kommunikatsioon teiste ministrite/organisatsioonide (infovahetus)
- 1 Ministrite/organisatsioonide sõltumatu otsuste langetamine

Koordinatsioonitasandite tööriistad on reastatud nende tugevuse / jõulisuse alusel. Koordinatsiooni tööriistade tugevuse alusel on järjestatud ka järgmine tüpoloogia (Demmke et al 2006²³, 84). Alustades „kõvematest“:

- regulatsioonid (seadused, määrused, käskkirjad);
- järelevalve (hierarhiline kontroll, sise- ja välisauditid);
- juhtimise ja tulemuse saavutamise instrumendid;
- võrgustikud, isiklikud kontaktid ja mitteformaalne kontroll;
- info jagamine;
- eetikakoodeksid, hea valitsemise põhimõtted, väärtused;
- läbipaistvuse tagamise vahendid.

Kumbki kahest eeltoodud tüpoloogiast ei anna ammendavat ülevaadet koordinatsioonivahenditest – nende vahel on kattuvusi ja kõigele lisaks on mõned vahendid ikka nimetamata. Samuti tuleb arvestada, et koordinatsioonivahendite valik on eri riikides ja eri institutsionaalsetes keskkondades erinevad – universaalseid mudelid ei eksisteeri. Bouckaert et al (2010) on siiski tööriistad n-ö klastritesse ja analüüsinud milline vahend sobib millise koordineerimise mehhanismiga. Tabel, kus on antud tööriistad ja nende klastrid (mida on kokku 13), instrumentide seosed koordinatsioonimehhanismidega ja koordineerimiseks vajalik võimekus, on leitav [lisas 3](#).

Kogu rakendusuringu koostamise raames kogutud teavet (dokumentide ja kirjanduse analüüs, intervjuud) ning siin toodud tüpoloogiaid kokku võttes võib loetleda järgmisi julgeolekuasutuste koordineerimise tööriistu:

²¹ Koordineerimine/koordineeritus on samaaegselt nii protsess kui ka selle protsessi tulemus.

²² Allikas: Bouckaert et al. 2010. „The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management“. Palgrave Mcmillan.

²³ Demmke et al. 2006. Decentralisation and Accountability: As Focus of Public Administration Modernisation. Austrian Federal Chancellery, Directorate General III – Civil Service and Administrative Reform. Kättesaadav: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/personalentwicklung/international/dokumente/05Decentralisation-Accountability.pdf

Koordineerimise tööriist	Näiteid
Koodeksid ja head tavad	Eetikakoodeks, valdkondlik hea tava, lihtsamad kirjalikud töökorralduse aluspõhimõtted
Info jagamine e osapoolte vaheline kommunikatsioon	Kirjad ja e-kirjad, telefonikõned, koosolekud ja kohtumised vastavalt vajadusele
Konsulterimine ja nõustamine	Arvamuse küsimine ja andmine mingite (jooksvate) küsimuste lahendamiseks, kirjalike materjalide vahetamine arvamuse tagasiside saamiseks
Isiklik suhtlemine ja mitteformaalne kontroll	Regulaarsed briifimised või aeg-ajalt toimuvad koosolekud kas jooksvate küsimuste või prioriteetide täidetuse / tulemuste arutamiseks
Arengukavade, tööplaanide ja eelarve koostamine ning kooskõlastamine, sh eesmärkide (ja nende sihttasemete) määratlemine	Kõik strateegilised plaanid ja nende elluviimise mehhanismid, sh eelarve prognooside tegemine, eelarvete täitmise kontroll, muudatuste läbi rääkimine jms (lühidalt, tegevuse suunamine rahajagamise kaudu)
Aruandlus formaalse(ma)te plaanide ja kokkulepete täitmisest	Eelnevalt paika pandud aasta või poolaasta tegevuse aruanded, eelarve kasutamise aruanded. Aruannete arv ja sisu detailsus võivad olla väga erinevad.
Sisemiste (töö)kordade koostamine ja kooskõlastamine kõrgemalseisva organiga, asutuse sisekontrolli süsteem ja mehhanismid	Osad töökorralduse momendid tuleb kohustuslikus korra reguleerida / dokumenteerida, aga töökorrad võivad käsitleda ka suurt hulka selliseid küsimusi, mille reguleerimine pole otseselt kohustuslik, kuid mis moodustavad n-ö orgaanilise osa asutuse juhtimissüsteemist. Reeglid ja protseduurid võivad olla osa sisekontrolli süsteemist kui nad puudutavad asutuse põhitegevust.
Järelevalve: teenistuslik või haldusjärelevalve	Kõik sise- ja välisauditi vormid ja meetmed
Ettekirjutused	Akti või toimingu puuduste kõrvaldamine, akti kehtivuse või toimingu peatamine, akti kehtestuks tunnistamine
Seadusandlus	Seadused, määrused

Tabelis antud koordineerimisvahendite käsitelu näitab, et järelevalve kitsas tähenduses (kontrollimine) puudutab vaid väikest osa ministeeriumi ja valitsemisala asutuse vahelises töökorralduses. Kui aga mõista järelevalvet laiemas mõttes – ehk tõlgendades järelevalvet juhtimisfunktsiooni osana, on võimalike järelevalve meetmete nimekiri oluliselt pikem. Kui VVSis on teenistusliku järelevalve teostaja õigused üsna nappis vormis kirjas, siis tegelikkuses on ministeeriumi potentsiaalne roll julgeolekuasutuste tegevuse suunamisel oluliselt laiem. Järeldus seisneb selles, et teenistuslikku järelevalve arendamisel tuleb kindlasti vaadata kogu valitsemisala juhtimise pilti.

5. Ministeeriumi tänane roll järelevalve teostamisel

5.1. Teenistusliku järelevalve korraldus siseministeeriumi valitsemisalas

Tasand	Rolli / ülesannete kirjeldus teenistusliku järelevalve „ahelas“
Ministeerium	
Minister	<p>Minister on ministeeriumi ja haldusala juht (VVS § 49), kes:</p> <ul style="list-style-type: none"> vastutab põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest; valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle ning teostab teenistusjärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste ja tegevuse üle; tagab sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes ning valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes. <p>VVS § 95 lg 1 lähtuvalt minister:</p> <ul style="list-style-type: none"> valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle; tunnistab ministri kehtetuks ministeeriumi kantsleri, osakonnajuhatajate, ametite ja inspeksioonide peadirektorite ja teiste ministeeriumi ametiisikute, samuti muude paragrahvi 1. lõikes nimetatud riigiasutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega. <p>Siseministeeriumi põhimääruses (§ 23 lg 2 p 18 ja p 19) on dubleeritud VVS-is sätestatud ministri pädevust. Põhimääruses (§ 47 lg 2) on täpsustatud menetluse läbiviimist:</p> <ul style="list-style-type: none"> siseminister võib teenistusliku järelevalve korras teha kantslerile või asekanclerile või osakonnajuhatajale ülesandeks materjalide ja seletuste kogumise akti andmise või toimingu sooritamise asjaolude väljaselgitamiseks.
Kantsler	Võib kontrolli teostamisega seonduvalt asjaolude väljaselgitamiseks koguda materjale ja seletusi akti andmise või toimingu sooritamise asjaolude väljaselgitamiseks.
Asekantsler	Võib kontrolli teostamisega seonduvalt asjaolude väljaselgitamiseks koguda materjale ja seletusi akti andmise või toimingu sooritamise asjaolude väljaselgitamiseks.
Osakonnajuhataja	Võib kontrolli teostamisega seonduvalt asjaolude väljaselgitamiseks koguda materjale ja seletusi akti andmise või toimingu sooritamise asjaolude väljaselgitamiseks.
Ametnikud	Praktikas viivad menetlusi läbi sisuosakondade ametnikud. Tegevuse seaduslikkuse puhul analüüsitakse, kas valitsusala asutused lähtuvad oma tegevuses õigusaktidest. Tegevuse otstarbekuse osas analüüsitakse, kas valitsusala asutuste tegevused toimuvad vastavalt Siseministeeriumi püstitatud eesmärkidele, analüüsipõhiselt, kasutatakse õiget meetodikat, saavutatakse kasutatud ressursiga proportsionaalseid tulemusi jne.

Tasand	Rolli / ülesannete kirjeldus teenistusliku järelevalve „ahelas“
Valitsemisala asutused	
Ameti ja inspektsioonid peadirektor	KAPO põhimääruse (§6 lg 2 p 14) kohaselt korraldab peadirektor ameti sisekontrolli süsteemi rakendamist ja siseauditilast tööd. Sisekontrolli teostamises osas on samuti vajalik Siseministeeriumi kaasatus. VVS § 49 lg 1 p 131 kohaselt tagab minister sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes ning valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes. Sisekontrolli süsteemidega seenduvalt saab ministeeriumi tegevus olla ennekõike koordineeriv ning parimat praktikat juurutav.

Teenistuslik järelevalve mõnede tegevuste üle

Julgeolekuasutuste tegevuse kontrollimisel eksisteerivad mõned valdkonnad / tegevused, mis julgeolekuasutuste tegevuse spetsiifikast tulenevalt vajavad konkreetse täpsemalt reguleeritud järelevalve korraldust (ja on seadustes eraldi välja toodud) – nt järelevalve viisamenetluse raames, jälitustegevuse raames ja teabehanke raames. Põhjalikum teave on antud SiM analüüsi punktis 2.2.1., siin on üritatud julgeolekuasutuste ja siseministeeriumi ülesanded võrdleval ja veidi lühemal moel esitada²⁴:

Julgeolekuasutuse roll	Siseministeeriumi roll
Järelevalve viisamenetluse raames	
Välismaalaste seaduse (VMS) § 100 ¹ lg 1 näeb ette konkreetse viisade kaebemenetluse viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise korral jm sarnastes olukordades, mil välismaalane võib esitada avalduse otsuse uuesti läbivaatamiseks kas välisministeeriumile või siseministeeriumile (sõltuvalt millise ministeeriumi allasutus viisamenetlusega tegeles). Isikul on olemas teadmine menetluse toimumisest.	Õigusaktis ei ole selgelt sõnastatud Siseministeeriumi või valitsusala omaalgatuslikku järelevalve kohustust – eeldatakse, et järelevalve toimub isiku esitatud avalduse alusel. Regulatsioon tagab isikutele nende suhtes tehtud otsuse topeltkontrolli, mida võib pidada haldusmenetluse põhimõtetest lähtuvalt tavapäraseks (sarnane vaidemenetlusega). Menetlus võimaldab Siseministeeriumil saada vastavast valdkonnast ülevaate ning anda hinnang valitsusala tegevuse õiguspärasusele.

²⁴ Märkus: käesoleva uuringu maht ei lubanud kõikehõlmavat kontrolli SiMi dokumendi punkti 2.1. väidete üle teostada. SiMi analüüsi on küll võrreldud seadusandlusega ja osaliselt intervjuude tulemustega, kuid viimaste formaat ei lubanud nüanssidesse minna. SiMi analüüsi ja rakendusuuringu koostamise tulemused siiski langesid kokku.

Julgeolekuasutuse roll	Siseministeeriumi roll
Järelevalve jälitustegevuse raames	
<p>Jälitustoimingute läbiviimiseks või nende läbiviimise loa hankimiseks on vajalik prokuratuuri luba või prokuröri poolt kohtule esitatud taotlus.</p> <p>Jälitusasutuse juht vastutab jälitustegevuse korraldamise ning selle tegevuse seaduslikkuse eest temale alluvas süsteemis, prokuratuurilt loa küsimine toimub kas jälitusasutuse juhi või tema käskkirjaga volitatud ametniku nõusolekul. Antud kontrolli võib pidada esmaseks filtriks, mis välistab ebavajalike jälitustoimingute läbiviimise.</p> <p>Toimingute järgset kontrolli teostatakse kahest aspektist. Esmalt, kas toiminguga saavutati soovitud eesmärk, kas toiming oli õiguspärane. Teisalt, kas toimingust saab teavitata isikut, kelle suhtes toiming läbi viidi ning kas teavitamine on viidud läbi kooskõlas õigusaktidega. Esiteks peab jälitusasutus jõudma seisukohale, et on vajalik isiku teavitamata jätmine ning teiseks peab sama tulemuseni jõudma prokuratuur.</p> <p>Kriminaalmenetluse käigus läbiviidud jälitustegevusega seonduvaid kaebusi lahendatakse KrMS kohaselt vastavalt 8. peatüki 5. jaole, mis ei näe ette jõuametkonna sisest kontrolli.</p>	<p>Jälitustegevust reguleerivates õigusaktides ei ole täpsustatud siseministri järelevalve volitusi ja pädevust. Järelevalve teostamisel peamiselt prokuratuuri ja kohtu poolt on oht, et Siseministeeriumi järelevalve jääb juhtumipõhiseks ning süsteemne järelevalve ei toimi, samas aitab seda riski mõningal määral maandada Siseministeeriumi kaasamine aruandeprotsessi – jälitusasutus esitab vähemalt üks kord kolme kuu jooksul JAS sätestatud Riigikogu erikomisjonile asjaomase ministeeriumi kaudu kirjaliku aruande jälitustoimingute tegemise kohta. Samas tegevusteks raha eraldamise ja selle kasutamise üle järelevalve teostamisega tegeleb Siseministeerium, mis peaks omama võimalikult laia ülevaadet.</p> <p>Aruandekohustus isiku ja organi teesklemise osas ei ole praktikas realiseerunud. Aruandmine on toimunud juhuslikkuse alusel ning Siseministeeriumi poolt väljatöötatud kirjalikku vormi kasutatud ei ole. Antud valdkond nõuab Siseministeeriumi sekkumist, et töötada välja koostöös valitsusala asutustega teesklemisega seonduv aruande vorm ning selle esitamise kord.</p> <p>Õigusselguse mõttes oleks eesmärgipärane täpsustada jälitustegevuse osa ning sätestada selged volitused ja pädevused ministeeriumile jälitustegevuse üle järelevalve teostamisel (sh juurdepääs dokumentidele ning andmebaasidele).</p>
Järelevalve teabehanke teostamisel	
<p>Sõnumi saladuse ja kodu, perekonna- või eraelu puutumatus õiguse riivet sisaldavate meetme rakendamisel, on sätestatud toimingu eelne meetme lubatavuse, eesmärgipärasuse ja seaduslikkuse kontroll, mida viib läbi asutuse juht.</p> <p>Julgeolekuasutuse juht esitab kohtule põhjendatud taotluse.</p> <p>Toimingu läbiviimise ajal on oluline, et asutus, mis viib toimingut läbi rakendaks sisekontrolli meetmeid, mis tagavad toimingu protseduurilise ja praktilise teostamise kooskõlas kehtivate normidega.</p> <p>Julgeolekuasutus teavitab isikut kasutatud abinõudest ja põhiõiguste piiramise asjaoludest viivitamatult, kui see ei ohusta piirangu eesmärki, või sellise ohu lõppemisel. Seega on julgeolekuasutusel kohustus hinnata, kas esinevad teavitamist välistavad asjaolud või mitte. Antud regulatsiooni puuduseks on see, et ei ole sätestatud eraldi järelevalve korda, mitteteavitamiste põhjendatuse kontrolli osas. Seega rakendub üldine teenistusliku järelevalve</p>	<p>Järelevalve raskuskese on Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonil, kuid piiratud ei ole ka teenistusliku järelevalve läbiviimist. Õigusselguse mõttes oleks eesmärgipärane täpsustada JASis Siseministeeriumi poolt teostatava järelevalve osa ning sätestada selged volitused ja pädevused ministeeriumile teabehankelise tegevuse üle järelevalve teostamisel.</p> <p>JAS § 23 lg 5 kohaselt esitab julgeolekuasutuse juht iga nelja kuu järel Siseministeeriumile ülevaate julgeolekuasutuse poolt teeseldud isikute, asutuste ja organite tegevuse kohta. Nimetatud aruandekohustus ei ole realiseerunud ning vajab Siseministeeriumi sekkumist ning tõenäoliselt ka JAS muutmist.</p> <p>Teenistusliku järelevalve teostamise puhul on oluline tulenevalt KAPO ülesannete eripärast kriminaalmenetluse ja julgeolekuasutuse funktsioonide eristamine ning samas ka erinevaid</p>

põhimõtte ja järelevalvet saab teostada siseminister.	<p>menetlusi reguleeriva normistiku ühtlustamine (näiteks teesklemine PPVSis ja JASis või 01.01.2013 jõustunud PPVSi muudatustega lisandus õigusakti variisikuga seonduv, samas JAS seda selgesõnaliselt ette ei näe).</p> <p>Lisaks on julgeolekuasutuste tegevuse puhul problemaatiline isikute teavitamise üle kontrolli teostamine. Lisaks julgeolekuasutuse juhi kontrollile oleks võimalik selgesõnaliselt sätestada JASis Siseministeeriumi pädevus ex post kontrolli läbiviimiseks KAPO tegevuse üle (sh õigus kontrolli käigus tutvuda teabehankeliste toimingute taotlemise ja läbiviimise dokumentidega).</p>
---	--

Punkti kokkuvõte

- siseminister valvab valitsusalas olevate riigiasutuste **ülesannete täitmise üle (sisuline kontroll)**;
- vastavalt VVSile ja Siseministeeriumi põhimäärusele võivad kontrolli teostamisega seonduvalt asjaolude väljaselgitamiseks ministri korraldusel materjale ja seletusi koguda kantsler, asekancler ja osakonnajuhataja;
- hetkel puudub Siseministeeriumis teenistusliku järelevalve täpsem kord;
- julgeolekuasutuste eriomaste tegevuste järelevalve korralduses mõningaid ebaselgelt reguleeritud momente, mh on Siseministeeriumi õigused ja kohustused järelevalve korralduses umbmäärased. Tegevuste iseloomu tõttu peaks õiguselgus olema mõnes lõigus parem;
- Siseministeeriumi järelevalve on olnud juhtumipõhine, süvitsiminevaid kontrole või auditeid on olnud üksikuid (kindlates lõikudes²⁵) ja sestap pole kindlust, et järelevalve on olnud piisavalt süsteemne.

5.2. Teenistusliku järelevalve ulatus

Teenistusliku järelevalve läbiviimisel Siseministeeriumi poolt on vajalik eristada järelevalve läbiviimisel kahte erinevat järelevalve valdkonda:

- a) tegevuse seaduslikkus - analüüsitakse, kas valitsusala asutused lähtuvad oma tegevuses õigusaktidest;
- b) tegevuse otstarbekus - analüüsitakse, kas valitsusala asutuste tegevused toimuvad vastavalt Siseministeeriumi püstitatud eesmärkidele, analüüsipõhiselt, kasutatakse õiget metoodikat, saavutatakse kasutatud ressursiga proportsionaalseid tulemusi jne.

SiMi analüüs väidab kokkuvõtlikult (p 2.1.2), et siseministri pädevus on teenistusliku järelevalve läbiviimisel võrdlemisi ulatuslik olles piiritletud negatiivselt, ehk lubatud on kogu ulatus, mis ei ole keelatud. Rakendusuringu autor on eelneva arutelu alusel jõudnud samale seisukohale (ülal on seda juba mainitud).

²⁵ 2008 aastal teostati laiem kontroll jälitustegevuse üle. Peale seda ei ole sisuliselt kontrollitud teabehankes teostatavate toimingute põhjendatust. 2010. aastal viidi läbi audit asitõendite käitlemise üle (korrakaitse- ja kriminaalpolitsei valdkonnas). 2012. aastal viidi läbi audit majandustegevuse üle ning isikukaitsevahendite osas.

6. Ministeeriumi tulevane roll järelvalve teostamisel

Ministeeriumi võimalikku rolli järelvalve teostamisel on kirjeldatud SiMi analüüsis ja Siseministeeriumi teenistusliku järelvalve korra eelnõus. Sestap on ministeeriumi tänase ja tulevase rolli eritlemise aluseks need kaks dokumenti.

6.1. Järeldused SiMi analüüsi arenguvajaduste ja ettepanekute kohta

SiMi analüüs kirjeldab järelvalve probleemkohad, mida:

- osaliselt võib käsitleda kui järelvalve arendamise universaalseid või aluspõhimõtteid (nt punkti 3.1. tabeli jaotis „Järelevalvesüsteemi ülesehitusega seonduvad küsimused“);
- osaliselt saab pidada riskide kaardistuseks (ohte on tabelis läbivalt nimetatud).
- Osaliselt toob p 3.1. analüüs välja võimalike arenduse meetmeid ja osaliselt kaardistab konkreetsed probleemid küsimused, millele tuleb järelvalve arendamise raames vastused leida.

Lühidalt, SiMi analüüsi punkt 3.1. esitab igakülgset momendid, mida järelvalve arendamisel peab silmas pidama. Punktis 3.2. on täiendavalt lahatud nende momentide tagamaid. Edasi käsitleb kogu kolmas peatükk võimalikke sõlmpunkte. Kuivõrd SiMi analüüsi järelvalve arendamise käsitlus ühtib antud rakendusuringu koostamise käigus üles kerkinud järeldustega, siis siinkohal pole vajadust neid kõiki taasesitada – antud dokumendi kontekstis on kõige relevantsem SiMi analüüsi punkt 3.5. „Järelevalve konkretiseerimisega seonduvad küsimused“. Allolevas tabelis on võrreldud SiMi analüüsis püstitatud küsimuste haaval SiMi analüüsi ja rakendusuringu järeldusi.

SiMi analüüs	Rakendusuringu järeldused
Kuidas defineerida sisest järelvalvet ning kui kaugeleulatuv peaks olema selle kontseptsioon?	
<p>Sisemise järelvalve puhul peaks ennekõike mõistma valitsusala sisest järelvalvet, mis hõlmab endas nii ametkonna poolt teostatavat järelvalvet, kui ka ministeeriumi poolt teostatavat järelvalvet. Sisemist järelvalvet tuleb pidada vahest isegi kõige kaugemale ulatuvaks, ehk tegu on järelvalve teostajatega, kellel peaks olema võimalik pääseda piiramatult ligi informatsioonile (ennekõike asutuse enda poolt teostatava seesmise järelvalve puhul). Seega Eesti puhul võiks seesmist järelvalvet defineerida kui jõuametkonna ja ministeeriumi poolt teostatavat järelvalvet, mille eesmärgiks on tagada jõuametkonna tegevuse seaduslikkus ja otstarbekus. Tegu on definitsiooniga, mis on tuletatav VVSist. Samas tuleb nentida, et tulenevalt jõuametkondade teatavatest eripäradest (andmete juurdepääs) võib olla vajalik definitsiooni käsitlemine ka jõuametkondadega seonduvates õigusaktides. Tegu on valdkonnaga, mis peab olema väga täpselt reguleeritud.</p>	<p>Rakendusuringu järelvalve, sh teenistusliku järelvalve, olemuse, liikide ja eesmärkide eritlemine viis sarnaste tulemusteni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - teenistuslik järelvalve on valitsemisala sisene järelvalve, mis hõlmab nii allasutuse kui ministeeriumi enda teenistusliku järelvalvet, milles juhtiv roll on ministril (kes vastutab kogu süsteemi toimimise eest); - teenistusliku järelvalve eesmärk on nii seaduslikkuse kui otstarbekuse tagamine, mis tähendab, et teenistuslik järelvalve on laia fookusega – kontrollida võib kogu valitsemisala tegevuse spektrit ja seda eri lähtekohtadest; - julgeolekuasutuste ja ministeeriumi suhe põhineb klassikalisel e hierarhilisel koordineerimise mudelil, mille keskmes on selged rutiinid ja reeglid, kontroll, vajadusel sekkumine, sestap on oluline järelvalve senisest selgem reguleerimine (nii selle eesmärgid ja ulatus kui korralduslik pool).

SiMi analüüs	Rakendusüüringu järelused
Millised tegevused peaksid järelevalve alla kuuluma?	
<p>Järelevalve alla kuuluvad tegevused on mõneti defineeritud seadustes, mis reguleerivad järelevalve teostamist, samas võib nendest lugeda välja võrdlemisi ulatusliku õiguse järelevalve teostamiseks (kitsamalt on sätestatud prokuratuuri erijärelevalvega ja majandusliku järelevalvega seonduv). Tuleb asuda seisukohale, et järelevalve alla peaksid kuuluma kõik jõuametkondade tegevuse aspektid. Samuti võiks tegevuste järelevalve kohustuste jagamisel erinevate asutuste, institutsioonide jms vahel arvestada vajadusega, et oleks tagatud mitme tasandiline järelevalve (so keegi ei omaks valdkonnas ainupädevust).</p>	<p>Eelmise küsimuse kommentaarides on juba viidatud, et teenistuslik järelevalve katab definitsiooni kohaselt kogu tegevuse skaalat. Julgeolekuasutuste eripäradest tulenevalt on täiendavalt vajalik teatud valdkondade / funktsioonide (jälitustegevus, teabe hankimine) üldisest teenistuslikust järelevalvest veelgi täpsem reguleerimine.</p>
Kes peaksid olema järelevalve subjektid (kõik ametnikud, eriseaduse alusel töötavad ametnikud, töölepingu alusel töötavad isikud)?	
<p>Isikute kategoriseerimisel tuleks lähtuda olemasolevatest regulatsioonidest, mis ei erista isikuid. Isikute töösuhte liik sõltub paljuski nende poolt teostatavatest ülesannetest. Samas võib järelevalve teostamine hõlmata endas mitmeid erinevaid valdkondi sh ametnikest koosnevaid sisuvaldkondi ning töölepingu alusel töötavaid tugivaldkondi (näiteks raha või muude vahendite kasutamisega seonduv).</p>	<p>Teenistusliku järelevalve regulatsioon (samuti mõisted, liigid, eesmärgid) ei käsitle eraldiseisvana järelevalve subjekte. Teenistusliku järelevalve kui kontseptsiooni keskmes on tegevuste (toimingute) seaduslikkus ja otstarbekus. See tähendab, et teenistuslik järelevalve raames tuleb vaadata kogu konteksti, mille moodustavad lisaks isikute tegevusele eri juhtimistasandite vahelise vastutuse ja ülesannete jaotus, protsessid ja protseduurid, eri juhtimissüsteemid (sisekontrolli korraldusest finantsjuhtimise süsteemini), jne. Lühidalt, teenistuslik järelevalve „subjektiks“ on ennekõike süsteem, mitte üksikisik. See, kas tegemist on ametniku või töötajaga, ei oma tähtsust. Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve korra eelnõu ulatuse kirjelduses on küll sõnaselgelt mainitud järelevalvet nii ametnike kui töötajate üle, kuid see lähenemine on eelneva mõttearendusega siiski kooskõlas.</p>

SiMi analüüs	Rakendusuuringu järeldused
Millised peaksid olema järelevalves osalevate isikute õigused ja kohustused?	
<p>Järelevalve teostaja õigused:</p> <ol style="list-style-type: none"> Välja nõuda õigusakte; Välja nõuda dokumente; Võtta ametiisikutelt seletusi ja arvamusi. <p>Järelevalve teostaja kohustused:</p> <ol style="list-style-type: none"> Hoida salajas järelevalve teostamisel teatavaks saanud informatsiooni; Välja selgitama asjas olulise tähtsusega asjaolud; Andma järelevalve all olevale isikule võimaluse esitada oma vastuväiteid esialgsetele tulemustele. <p>Antud nimekirja ei saa pidada ammendavaks. Sisemist järelevalvet puudutavat osa on võimalik täpsustada siseministri poolt valitsusala asutuste järelevalve ulatuse ja korra kehtestamisel. Samuti on võimalik õiguseid ja kohustusi täpsustada jõuametkondade tegevust puudutavate õigusaktide muutmisel.</p>	<p>Siin võib lisada, et VVSi § 93, lõige 2 kohaselt on teenistusliku järelevalve teostajal õigus:</p> <ol style="list-style-type: none"> teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks; peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus; tunnistada akt kehtetuks. <p>SiMi teenistusliku järelevalve kord (TJK) lisab veel paikvaatluse tegemise õiguse, mis mahub kehtiva regulatsiooni raamidesse. TJK jätab tegelikult järelevalve meetodite nimekirja avatuks – „paragrahv 1 lg 6 kohaselt on võimalikud ka „muud toimingud“, mis on mõistlik lahendus, et järelevalve tööriista saaks valida lähtuvalt järelevalve eesmärgist / teemast.</p> <p>Üldiselt võib kehtivat õiguste ja kohustuste regulatsiooni pidada piisavaks, eriti kui järelevalvet käsitleda kitsas mõistes kontrollina. Käesoleva töö üheks tähelepanekuks on, et kui (teenistuslikku) järelevalvet käsitleda laialt, st juhtimise ja/või poliitikakujundamise tööriistana, siis järelevalve tulemuseks võib olla ka olemasoleva olukorra analüüs ilma vajaduseta VVSi § 93, lõige 2 õigusi rakendada. Tulemuseks võib olla tõdemus, et süsteem toimib. Tulemuseks võivad olla ka ettepanekud, mis ei ole seotud vigade parandamisega, vaid viitavad lihtsalt süsteemi täiustamise võimalustele (nn pidev parendamine). Oluline on, et järelevalve raames tehtud analüüsi tulemusi kasutatakse juhtimisotsustes (analüüs ei jää n-ö riulile) ja (NB!) leidude põhjal antakse konstruktiivset tagasisidet ka vaatuse all olnud üksustele.</p>
Milline peaks olema järelevalve menetluse käik?	
Siseministeeriumi poolt teostatava järelevalve käiku kajastavad SiMi analüüsi Lisas 5 toodud tabelid.	Tänaseks on Siseministeeriumis valminud teenistusliku järelevalve korra (TJK) eelnõu, mis SiMi analüüsi skeeme täpsustab. TJK kommentaarid on antud käesoleva punkti alajaotuses „Kommentaaris Siseministeeriumi Teenistusliku järelevalve korra eelnõule „

SiMi analüüs	Rakendusüingu järeldused
Kuidas tagada järelevalve abil isikute õiguste kaitse?	
<p>Isikute õiguste kaitse saab ennekõike tagada kontrollides asutuste tegevuse seaduslikkust. Õigusaktide täitmine ja seega seaduslik tegevus eelduslikult toob kaasa ka olukorra, kus isikute õigused on kaitstud. Antud valdkonna puhul tuleb pöörata tähelepanu ka isikute teavitamise kohustuse järgimisele. Isikute teavitamata jätmise võtab isikutelt võimaluse kaitsta enda õiguseid seega peavad olema regulatsioonid, mis tagavad jõuametkonnast sõltumatu kontrolli nii teavitamiskohustuse täitmise kui ka teavitamise edasilükkamise üle.</p>	<p>SiMi analüüs, selle järeldused ja ettepanekud, on selles lõigus asjakohased. Lühidalt seisnesid need selles, et täiendavalt on järelevalvest veelgi täpsem reguleerimine. Kõige olulisem moment / eesmärk siin on õigusselgus, detailne rollide jaotus on samuti oluline, kuid võib väita, et siinkohal isegi teise tähtsusega (vahend õigusselguse suurendamiseks).</p>
Kuidas peaks toimuma järelevalve teostamisel andmete juurdepääs ning nende töötlemine?	
<p>Jõuametkondade ja ennekõike julgeolekuasutuste tegevust võib pidada ulatuslikult salastatuks, et tagada nende ülesannete täitmine. Järelevalve teostamisel võib olla vajalik tutvuda antud informatsiooniga suures ulatuses, et jõuda mõnes küsimuses konkreetsete tulemusteni (so lisaks konkreetset kaasust puudutavale toimikule ka asutuse toimimist, koostööd ja meetodikat puudutavad dokumendid jms teave). Antud teabega tutvumisel tuleb seega leida tasakaal teabe kaitstuse ning järelevalve aluse asutuse ning järelevalve teostaja soovide vahel. Oluline on, et juurdepääsuõigust omavale isikule oleks juurdepääs võimaldatud. Kaaluma peab siiski, kuidas toimub dokumentidega tutvumine, et oleks tagatud erinevate huvide kaitstus. Välistada ei saa ka olukorda, kus teatava infoga tutvumine toimub järelevalve aluse asutuse ruumides.</p>	<p>SiMi analüüsis kirjeldatu on loogiline ja tõene. Rakendusüingu raames kogutud teabe alusel võib arutellu lisada ühe nüansi – teenistuslik järelevalve on reeglina üsna ressursimahukas tegevus kõikidele osapooltele. Praktilisest vaatevinklist oleks n-ö kohapeal infoga tutvumise võimaluste loomine lahenduseks, mis ressursikasutust võiks veidi optimeerida (eelduseks on muidugi vastavate lubade olemasolu). Maailmas on näiteid, kus järelevalve teostajad asuvad / töötavad füüsiliselt järelevalve aluses asutuses. Eesti väiksust ja tihedaid isikutevahelisi võrgustikke arvestades pole väga tähtis, kus järelevalve ametniku põhitöökoht füüsilises mõttes asub. Küsimuse tuum on selles, et kui salastatud teabe liigutamisel on takistusi, siis võivad inimesed hõlpsasti minna sinna, kus teave või järelevalve objekt asub. Ohtu, et järelevalvaja kaotab järelevalvatavale liiga lähedal oles oma objektiivsuse, peaks füüsilise (või IT lahendustele juurdepääsu mõttes virtuaalse) distantse loomise asemel maandama eelkõige inimeste pädevuse arendamisega ehk igas mõttes professionaalsuse kasvatamisega (nii sisuline pädevus kui ka auditeerimisealane pädevus pluss eetika).</p>

SiMi analüüs	Rakendusuuringu järeldused
Millised peaksid olema järelevalve aluste asutuste suhtes rakendatavad sanktsioonid puuduste avastamisel?	
<p>Sanktsioone saab jagada dokumendi/toiminguga (haldusaktiga - kord, korraldus vms) või isikuga seonduvaks. Juhul, kui järelevalve teostamisel tuvastatakse, et eksimus on seotud dokumendi/toiminguga siis on võimalik:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks; 2) peatada toimingu sooritamise või akti kehtivus; 3) tunnistada akt kehtetuks. <p>Kui järelevalve teostamisel selgub, et eksimus on seotud isikuga on võimalik olenevalt tuvastatud asjaoludest liikuda teise menetlusse, ehk algatada vastavalt distsiplinaarmenetlus või edastada materjalid kriminaalmenetluse algatamiseks. Nn. sanktsioonide kehtestamist võib ka kehtivates õigusaktides pidada vähemalt sisemise kontrolli puhul piisaval määral sätestatuks.</p>	<p>Vt kommentaare küsimusele „Millised peaksid olema järelevalves osalevate isikute õigused ja kohustused?“</p> <p>Lühidalt on eelpoololeva kommentaaris tuumaks see, et võimalikud sanktsioonid on piisavalt reguleeritud. Kuid järelevalve arendamisel, eesmärgistamisel, planeerimisel teostamisel, kokkuvõtete tegemisel ja tagasiside andmisel, peaks pidevalt silmas pidama analüüsi väärtust juhtimisliku tööriistana ja koordineerimise vahendina.</p>
Kuidas peaks toimuma monitooring ja raportite esitamine?	
<p>Monitooringu ja raportite esitamise kohustuste kehtestamisel arvestama nii selleks kuluva tööaja kui ka andmebaaside kasutamise võimalusega.</p> <p>Monitooringu teostamise puhul on Eesti kontekstis võimalik ennekõike kasutada infotehnoloogial põhinevaid lahendusi, kus jõuametkondade poolt kasutatavad e-lahendused on kasutatavad ka monitooringut teostavale ametnikule. Selliste lahenduste puudumisel tuleb arvestada vajadusega need tulevikus tarkvara arenduse käigus luua. E-lahenduste põhiline monitooringut võib pidada asutusele minimaalselt koormavaks (puudub vajadus ametnike aktiivseks tegevuseks), samuti on tarkvaraliselt võimalik seada kindlad piirid, millele monitooringut teostav ametnik juurdepääsu omab. Kehtivad õigusaktid hetkel monitooringule kindlaid reegleid ei sea.</p> <p>Raporti koostamine eeldab jõuametkonna ametnike poolt aktiivset panust ning samuti ka järelevalve teostaja konkreetset soovi või õigusaktist tulenevat kohustust raporti koostamiseks. Tuleb nentida, et raportite koostamine on kehtivates õigusaktides mõnevõrra puudulikult reguleeritud. Sätestatud on küll raporti (ülevaate) esitamise kohustus, kuid ei ole selgelt piiritletud selle sisu. Nagu varasemalt korduvalt rõhutatud, peaks järelevalvega seonduv olema täpselt sätestatud.</p>	<p>Mitmed intervjueritavad märkisid ära järelevalve töömahukuse. Et kõrvaltegevused ei hakkaks mõjutama asutuste põhiülesannete täitmist peaks teenistuslik järelevalve olema senisest süsteemsem. See tähendab (lisaks SiMi analüüsis pakutule):</p> <ul style="list-style-type: none"> - rõhuasetuse nihutamist kaasusepõhiselt järelevalvelt ennetava iseloomuga järelevalvele (mis ei tähenda esimese järelevalve liigi kadumist); - järelevalve planeerimise kvaliteet peab tõusma, st tööplaanide koostamist ja kooskõlastamine, riskide tuvastamise / juhtimise süsteemi olemasolu, et tööplaanide tegemiseks sisendit saada; - vajaduste ja võimaluste kokkuvõimist järelevalve kavandamisel, mis hõlmab probleemide prioritseerimise võimekust²⁶ (analüüs, riskide hindamise meetodid jms) ja ressursside (aeg, inimesed, teadmised) oskuslikku juhtimist tööplaanide elluviimise paikapanemisel; - äärmiselt oluline on stabiilsuse saavutamine järelevalve korralduses – ühekordsete karistusaktatsioonide asemel peab teenistuslikust järelevalvest kujunema läbipaistev mehhanism, mille toimumise viis ja eesmärgid on osapooltele üheselt selged ja aeg on (korraliste järelevalvete osas) ette teada.

²⁶ SiMi analüüsis (lk 18) on kirjeldatud võimalikku lähenemist järelevalve algatuste prioritseerimiseks Siseministeeriumi valitsemisalas.

SiMi analüüs	Rakendusuringu järelused
Kuidas tagada järelevalve efektiivsus (so kuidas jõuda vea tuvastamisest tulemusteni)?	
<p>Samavõrd oluliseks, kui esmast kontrolli ehk vea tuvastamist tuleb pidada ka järelkontrolli. Järelkontrolli eesmärgiks on selgitada välja, kas viga (laias tähenduses) on kõrvaldatud.</p>	<p>Teenistusliku järelevalve korraldus peaks vastama üldlevinud auditeerimise standarditele, mida on küll üsna rohkelt – nii siseriiklikke reegleid ja kordi (sh ülevõetud standardid) kui rahvusvahelisi tavaid ja standardeid²⁷. Kusjuures SiMi teenistusliku järelevalve kord neile vastabki. Siit tuleb kinnitus ka SiMi analüüsis püstitatud väitele, et järelkontrollil on oluline koht – siseauditeerimise standardite kohaselt on järelkontroll või -audit pigem reegel, mille eesmärk lühidalt ongi tulemuste-muudatuste kinnistamine.</p> <p>Järelevalve efektiivsus laiemas mõttes seostub juba eespool mitu korda viidatud väitega, et (teenistuslik) järelevalve ei peaks olema mitte ainult vigade otsimise „projekt“, vaid süsteemi analüüsimisele ja parendamisele suunatud tegevuste kogum.</p>
Kas ning millises ulatuses peaks olema õigusaktides sätestatud asutuse sisene järelevalve asutuse tegevuste õiguspärasuse üle?	
<p>KAPO põhimääruse § 6 lg 2 p 14 kohaselt korraldab peadirektor ameti sisekontrolli süsteemi rakendamist ja siseauditorialast tööd;</p> <p>VVS § 95 lg 1 kohaselt valvab minister ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.</p>	<p>Käesolevas töös antud definitsioonide kohaselt peaks sisekontrolli süsteem ja siseauditi alane tegevus hõlmama ka tegevuste õiguspärasust. Täiendavalt on ministri ülesandeks valvata valitsusasutuste ja nende ametiisikute tegevuste õiguspärasuse üle.</p> <p>Töö autori arvates asutusesisese järelevalve kohustust ei pea eraldiseisvana seaduse tasandi õigusakti sisse viima. Piisab regulatsioonist ministeeriumi tasandil - kui Siseministeerium ei oleks tänaseks juba teenistusliku järelevalve korra eelnõud teinud, siis oleks käesolev rakendusuring seda kindlasti soovitanud. Muuhulgas on siseministril kohustus tagada sisekontrolli toimimine allasutustes, mis tähendab, et Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve korra kehtestamisel tuleb üle vaadata, kas on vajadus täiendada või muuta (kirja panna) allasutuste sisemise järelevalve kord (sisekontrolli süsteemi mõiste eeldab, et mingi (kirjalik, ja asutuse põhimäärusest detailsem) regulatsioon asutuses peaks kehtima).</p>

²⁷ Siin on silmas peetud seda, et siseauditi valdkonnas on nt oma standardid (mille koha on rohkelt teavet nt Rahandusministeeriumi veebilehe eraldi siseauditi alases alamveebis), kuid eksisteerivad ka nt kvaliteedijuhtimise alased standardid, mille fookuses on juhtimissüsteemid ja nende auditeerimine (nt ISO 19011 kvaliteedijuhtimissüsteemide auditeerimise standard). Eri auditeerimise koolkondade standardite üldine ideoloogia / aluspõhimõtted ja auditeerimise sammud on siiski ühetaolised.

6.2. Kommentaarid Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve korra eelnõule

TJK kohta võib väita järgmist:

Vaatamata sellele, et TJK reguleerib teenistuslikku järelevalvet kogu Siseministeeriumi valitsemisala üle, sobib see ka julgeolekuasutuste teenistusliku järelevalve korraldamiseks. Eelduseks on vaid see, et teatud funktsioonide (jälitustegevus, teabe hankimine) järelevalve kord reguleeritakse mujal, nt seaduse tasandil.

TJK ulatus lubab kontrollida aktide või toimingute seaduslikkust ja otstarbekust, mis võimaldab katta kogu tegevuste skaala ning on kooskõlas käesoleva rakendusüüringu mõttega, et järelevalve ei peaks olema kontroll kitsas mõttes, vaid laiem juhtimise ja koordineerimise vahend. See mõte on sisse kirjutatud ka TJK teenistusliku järelevalve definitsiooni, mis viitab ka probleemide ennetamise vajadusele („edaspidi vältida vigu või ebaotstarbekust“). Samuti toob TJK selgelt sisse korralise järelevalve kontseptsiooni (§ 2).

TJK § 1 lg 7 kohaselt „Järelevalve ja järelkontrolli ettevalmistamise, kontrolltoimingute läbiviimise, tulemuste analüüsi ning ettekirjutuste ettevalmistamisega tegeleb üldreeglina ministeeriumi osakond, mille tegevuse valdkonda kuulub objekt. Siseminister või regionaalminister võib vajadusel panna antud ülesande ka mõnele teisele ministeeriumi osakonnale.“ Selles sättes peitub üks oluline küsimus. Nimelt – milline üksus ministeeriumis peaks järelevalve teostamisel olema juhtivas rollis? Kas siseauditi osakond või nn sisuosakond (mille peamine eesmärk peaks, vähemalt teoorias, olema poliitikakujundamine ja mitte poliitikate elluviimise korraldamine)? TJK-s on küsimus lahendatud nii, et nii järelevalve planeerimisel kui ka teostamisel ning tulemuste analüüsimisel on juhtivaks osapooliks sisuosakond. Kuid olemas on võimalused teiste ministeeriumi osakondade – olgu see siseauditi osakond või valdkondlikult „kõlgnep“ sisuosakond – kaasamiseks ja järelevalvealaseks koostööks.

Julgeolekuasutuste näite varal tuleb järelevalvet juhtiva üksuse / osakonna valimisel arvestada julgeolekuasutuste tegevuse spetsiifikaga (varjatud tegevus, teabe hankimine), mis eeldab väga head julgeolekuasutuste toimimise põhimõtete ja viiside tundmist. Küsimus, millele ühest vastust ei olegi, seisneb selles, et kas järelevalve teostaja peaks olema ka jälitustegevuse, teabe hankimise vms julgeolekuasutuse põhitegevuse alal ekspert või piisab selles, et järelevalvaja on auditeerimise ekspert? Julgeolekuasutuste tegevuse eksperdid on reeglina nende asutuste endised või praegused töötajad, mis seab kahtluse alla nende erapooletuse. Professionaalsed auditeerijad ei pruugi aga tajuda valdkonna nüansse piisaval määral. Julgeolekuasutuste tegevuste detaile ei pruugi tunda isegi ministeeriumide sisuosakondade teenistujad, kes poliitika kujundamisega igapäevaselt tegelevad, sest osa julgeolekuasutuste tegevusest on ka nende eest varjatud.

Rakendusüüringu järeldused annavad siiski alust toetada TJK projektis kirjeldatud töökorraldust, sest:

- sisuosakond evib valdkonnast paremat teadmist kui siseauditi osakond (või võimalik sisekontrolli üksus – kui see just valdkonna ekspertidega ei ole mehitatud);
- sisueksperdile on eeldatavasti otstarbekam auditeerimise põhimõtteid ja võtteid õpetada kui vastupidi;
- sisuosakond saab vajalikke teadmisi „laenata“ siseaudiitoritelt, kellele salastatud teabele juurdepääsu loomine võib olla seotud enamate takistustega kui sisuosakonna teenistujate puhul;
- samal põhjusel on mõistlik ka ekspertide kaasamise võimalus, mis TJK projektis on ette nähtud.

Rakendusuringu autor on seisukohal, et Siseministeeriumi sisejulgeolekupoliitika osakonnas on tarvis lisaks poliitika analüüsi ja kujundamise suutlikkusele (mis on tänaseks tekkinud või tekkimas tänu osakonna teenistujate arvu kasvule ja ajapikku lisanduvatele kogemustele) luua ka teenistusliku järelevalve suutlikkus. Aga, et teatud spetsialiseerumine oleks võimalik, siis poliitika kujundamise ja (teenistusliku) järelevalve teostamisega ei peaks tegelema samad ametnikud. Julgeoleku valdkonnas on igasugu protseduuriliste ja institutsionaalsete muudatuste kõrval äärmiselt oluline järelevalve teostajate professionaalsuse süsteemne arendamine ning (institutsionaalse) mälu tekkimise teadlik toetamine. Seda aga aitab tekitada – lisaks koolitustele, juhendamisele jms „pehmetele“ arendusmeetmetele – ka võimalus ühe teemaga enam süvitsi minna. Antud juhul oleks teemaks siis julgeolekuasutuste järelevalve ja selle iseärasused.

Rakendusuringu koostamise raames tõusis esile üks oluline märkus, mis veidi kaudsemalt seostub järelevalve korralduse institutsionaalse poolega. Kui järelevalvet defineerida juhtimise ja koordineerimise viisina, siis kuulub selle alla ka eelarvestamine ja strateegiline planeerimine, personalijuhtimise alased meetmed, vastav aruandlus, jne – allasutused suhtlevad nii oma põhi- kui tugitegevuste korraldamisel suure hulga ministeeriumi sisuosakondadega. Viimaste infovajadused või suunised pole aga alati omavahel kooskõlas, esineb dubleerimist, jne. Teenistusliku järelevalve korrastamisel võiks kaaluda võimalust, et sisuosakond saab peamiseks kontaktpunktiks allasutusele. Nii poliitika kujundamise võimekuse kui elluviimise tagamise ja järelevalve teostamise suutlikkuse kasvatamiseks on tarvis, et sisuosakond räägiks kaasa strateegiliste plaanide koostamisel, oskaks eesmärkide seadmisel ja eelarvestamisel hinnata, kas osapoolte seisukohad on põhjendatud või mitte, suudaks ülesannete andmisel hinnata paremini nende elluviimise ressurside vajadust jne. Lühidalt, koos teenistusliku järelevalve arendamisega peaks hoolikalt vaatama, et kogu tegevuskeskkond ja allasutuste juhtimise loogika toetaks järelevalve rolli laiemas süsteemis. Praktikast tähendab see seda, et teenistusliku järelevalvet kui ühte sisuosakonna ülesannet arendatakse järkjärgult ja selle mahtu ning ulatust (mida „reguleeritakse“ tööplaaniga) suurendatakse vastavalt teadmiste, kogemuste ja teiste juhtimissüsteemide arenemisele.

Tulles tagasi TJK ja eri osapoolte rollide juurde – siis, lisaks sisuosakonna rolli määratlemisele järelevalves, on oluline, et minister valitsemisala (poliitilise) juhina oleks teenistusliku järelevalve protsessides samuti juhtivas rollis. Võib ju väita, et teenistusliku järelevalve teostamine on administratiivne ülesanne. Aga taas – kui võtta järelevalvet juhtimismehhanismina, siis ei saa ka teenistuslikku järelevalvet jätta vaid ametnike pärusmaaks. Kui Siseministeeriumi teenistuslikus järelevalves saavad korraliselt teostatavad järelevalved suurema osakaalu, siis ministri kaasamine ei muutu oluliselt keerulisemaks, sest vajalikud plaanid on võimalik läbi vaadata ja kinnitada korraga (ühe käskkirjaga)²⁸. Järelevalve edasine korraldamine võib ettevaatavate plaanide olemasolul olla delegeeritud lausa asekancleri tasandile. Kui järelevalve lõpetamine peaks toimuma jällegi ministri tasandil, et minister oleks (jooksvalt) infoväljas. Erakorraliste järelevalvete puhul täna toimivat loogikat muuta pole vaja.

TJK kirjeldab ammendavalt teenistusliku järelevalve etappe, järelevalvega seotud isikuid ning nende õigusi ja kohustusi.

²⁸ TJK eelnõus on üks nüanss, mis tundub ebamõistlik. § 18 kohaselt tehakse järelkontrolli ministri käskkirja alusel (kui on avastatud puudusi). Kuivõrd järelkontroll peaks olema reegel, mitte erand, siis võiks see nii olla ka TJKs sätestatud ja eraldi järelkontrolli käskkirjasid poleks tarvis.

Lisa 1. Mõisted

Justitsiministeerium ²⁹	Riigikontroll ³⁰	SiMi analüüs
Riikliku järelevalve kontseptsioon		
Riiklik järelevalve on eksterne järelevalve, st selle eesmärk on haldusväliste ohtude väljaselgitamine ja tõrjumine. Riiklikku järelevalvet ei toimu ühe haldusekandja sees ei tema organite vahel vastastikku ega eri haldusekandjate vahel, kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle. Eelkõige teostavad riiklikku järelevalvet ametnikud ametites ja inspeksioonides.	Riigiasutuste (ametid ja inspeksioonid) tehtavad järelevalvetoimingud õigusaktidega kehtestatud nõuete täitmise üle. Riikliku järelevalve tulemused võivad olla aluseks riikliku sunni kohaldamisele. Riiklik järelevalve on alati reguleeritud seadusega, üldalus Vabariigi Valitsuse seadus § 75.	-
Haldusjärelevalve kontseptsioon		
Haldusjärelevalve on haldussisese (internse) järelevalve liik, mille korral kontrollib üks haldusekandja teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist, samuti sama haldusekandja organite vahel väljaspool alluvusvahekorda toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll. Haldusjärelevalve näide on VVS § 85 lõike 1 alusel maavanema poolt teostatav järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle või halduskoostöö seaduse (edaspidi HKTS) alusel halduslepinguga üle antud haldusülesande täitmise üle teostatav järelevalve (HKTS § 10 punktid 5 ja 9).	INTOSAI audistandardite ³¹ terminite seletussõnastik tunneb mõistet administratiivne kontrollisüsteem e halduskontrolli süsteem, mis on toimingute seeria, mis sisekontrolli süsteemi lahutamatu osana tagab haldusprotseduurid, mis on vajalikud juhtimisotsuste tegemiseks ning kõrgeima võimaliku majandusliku ja administratiivse tõhususe ja halduspõhimõtete elluviimise kindlustamiseks, sõltumata seotusest rahaasjadega.	Haldusjärelevalve (administratiivne järelevalve) – jõuametkondade inspekteerimine, et tagada jõuametkondade tegutsemise kooskõla nende õigusliku mandaadiga.

²⁹ Kasutatud on väljavõtteid Avaliku teenistuse seaduse seletuskirjast. Kättesaadav aadressil: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12.

³⁰ Audiitori oskussõnastik³⁰, kättesaadav aadressil:

<http://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Auditis%C3%B5naraamat/tabid/123/language/et-EE/Default.aspx>.

³¹ Rahvusvaheline kõrgeimate kontrolliasutuste organisatsioon – INTOSAI auditistandardid. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Auditistandardid/tabid/122/language/et-EE/Default.aspx>.

Justitsiministeerium ³²	Riigikontroll ³³	SiMi analüüs
Teenistuslik järelevalve		
-	Järelevalve, mida kõrgemalseisev asutus/ametnik teostab valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks. Teenistuslikku järelevalvet iseloomustab otsese sekkumise õigus. Järelevalve teostaja võib teha ettekirjutuse akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks; peatada toimingu sooritamise või akti kehtivuse; tunnistada akti kehtetuks.	Teenistuslik järelevalve (haldusesisene järelevalve) – võimupädevuse alusel toimuv järelevalve asutuse siselt (sisekontroll) ning ministeeriumi poolt valitsusala asutuste üle.
Sisekontrolli ja -auditi kontseptsioonid		
<p>Vastavalt VVSile rakendatakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja tema kutsetegevuse alusena audiitortegevuse seaduses sätestatud. Audiitortegevuse seaduse § 71 kohaselt on siseaudit siseaudiitori kutsetegevus, mille objektiks on kriteeriumide alusel korraldatud protsessid, nende juhtimine ja kontroll, või mis on suunatud kontrolli objektiks oleva teingu kontrollikriteeriumidena määratud õigusaktile vastavuse kindlakstegemisele või mittevastavuse tuvastamisele.</p> <p>Siseauditis on siseaudiitori eesmärk võimaldada kogutud tõendusmaterjali põhjal siseaudiitori avaldada oma aruandes ettenähtud kasutajale üldistavas jaatavas või eitavas vormis arvamust.</p>	<p>Siseaudit - sisekontrolli osaks olev tegevus (sisekontrolli kontrollimine), mis on suunatud organisatsiooni tegevuste täiustamiseks ning mille ülesanne on hinnata sisekontrollisüsteemi olemasolu, tõhusust ja vastavust õigusaktis kehtestatud nõuetele. Sisekontroll on kõik organisatsiooni tegevuspõhimõtted ja protseduurid, mida asutuse juhtkond kavandab ja võtab kasutusele, loomaks kindlustunnet, et:</p> <ul style="list-style-type: none"> - asutuse eesmärgid saavutatakse säästlikul, tõhusal ja mõjusalt viisil; - järgitakse kehtestatud norme (seadused, määrused jne) ja juhtimispõhimõtteid; - on tagatud vara ja teabe kaitse; - välditakse ja avastatakse pettusi ning vigu; - on tagatud kvaliteetne raamatupidamisarvestus ning õigeaegne ja usaldusväärne finants- ja juhtimisteave. 	Sisekontrolli ja -auditit eraldi ei defineerita. Sisekontrollile viidatakse kui asutusesisesele järelevalvele (lk 9).

³² Kasutatud on väljavõtteid Avaliku teenistuse seaduse seletuskirjast. Kättesaadav aadressil: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12.

³³ Audiitori oskussõnastik³³, kättesaadav aadressil: <http://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Auditis%C3%B5naraamat/tabid/123/language/et-EE/Default.aspx>.

Lisa 2. Poliitikakujundamine kui riigivalitsemise arendamise keskpunkt

Puudujäägid valitsemis- ja halduskorralduse õiguslikus reguleerimises on osad laiemast avaliku halduse problemaatikast. Alusprobleemiks on riigi madal poliitikakujundamise võimekus – kitsaskohad halduskorralduses on ühest küljest selle juurpõhjuseks ja teisest küljest tagajärjeks. Probleemide omavahelisi seoseid illustreerib Painteri ja Pierre (2004, 2)³⁴ käsitlus võimekuse eri tahkudest.

Painter ja Pierre defineerivad poliitikakujundamise võimekust kui suutlikkust mobiliseerida vajalikke ressursse strateegiliste suundade seadmiseks, tarkade kollektiivsete valikute tegemiseks ja nappide vahendite jaotamiseks (pidades seejuures silmas avalikke huve). Painter ja Pierre eristavad lisaks poliitikakujundamise võimekusele haldusvõimekust ja riigi võimekust. Haldusvõimekus viitab valitsuse suutlikkusele juhtida tõhusalt inim- ja füüsilisi ressursse, et saavutada soovitud tulemusi (outputs). Riigi võimekus on riigi suutlikkus mobiliseerida sotsiaalset ja majanduslikku toetust ning ehitada konsensust avalike sihtide saavutamiseks. Riigi võimekus keskendub riigi (nii tema haldusjuhtimise kui ka poliitikakujundamise rolle arvestades) ja ühiskonna suhetele ning tegeleb laiemate mõjudega (outcomes) lisaks poliitikakujundamise ja halduse vahetuile tulemustele.

Poliitikakujundamise võimekus on aga teljeks, mille ümber kaks teist suutlikkuse elementi „tiirlevad“. Selline seos peegeldab strateegia ja nn tüürimise (steering) tähtsat rolli efektiivsel valitsemisel. Näide: kindlate poliitikakujundamise sammude läbikäimine on eelduseks nii väiksematele halduse reformidele kui ka riigivalitsemise aluste moderniseerimisele (millest viimane tegeleb olemuslikult riigi võimekuse problemaatikaga) (Painter ja Pierre, 2004, 2-3). Teisiti öeldes ei ole haldusvõimekuse ja poliitikakujundamise võimekuse arendamine pelgalt tehnilised küsimused, mida ametnikud ainult omavahel peaksid klaarima. Äärmiselt oluline, et poliitikute õigeaegne kaasamine otsuste langetamisse (otsustajad, sh tippametnikud, peaksid ideaalis juba alternatiivide kaalumise ja valiku faasis kaasa lööma).

Painter ja Pierre rõhutavad, et riigi võimekus ei ole haldus- ja poliitikakujundamise võimekuse summa. Pigem tuleks riigi- poliitika- ja haldusvõimekuse mõisteid vaadata kui omavahel seotud, kuid siiski veidi erineva sisuga kontseptsioone (kolmnurga kolm nurka). Erinevusi selgitab alljärgnev tabel, kus on antud ka seosed (n-ö madalama taseme) halduse tugisüsteemidega. Tugisüsteemide disain (sisu, vorm, ülesehitus) mõjutab poliitikakujundamise võimekust. Mis omakorda tähendab – näiteks – , et riigivalitsemise alase võimekuse kasvatamisel³⁵ peab suutma näha seoseid avaliku teenistuse arendamisega, haldusterritoriaalse organisatsiooniga, teenuste delegeerimise temaatikaga, jne.

Rohked seosed eri avaliku halduse tugisüsteemide vahel näitavad, et avaliku halduse arendamine on kui mitme muutujaga võrrand, kus ühe aspekti reguleerimisel (ühele muutjale väärtuse andmisel) peab analüüsima selle mõju teistele muutujatele. Kui eeldusi (muutujate väärtusi) korrigeeritakse, siis võib sama mudel anda teistsuguseid vastuseid või tekib muutujate vahel teistsugune tasakaal. Võrrandi näitega jätkates – valem võib olla tõene ka siis kui mõned muutujad jäävadki tundmatuks. Mõte praktikaks – sh teenistusliku järelevalve arendamiseks – seisneb selles, et kõiki üksiküsimusi ei

³⁴ Painter, M ja Pierre, J. 2004. „Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes“, in Painter, M ja Pierre, J. (eds). Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives. Palgrave MacMillan.

³⁵ PS! Painter ja Pierre kasutavad kolme võimekuse tüübi „katusmõistena“ just riigivalitsemise võimekuse (governing capacity) kontseptsiooni.

pea korraga lahendama. Oluline on defineerida prioriteetsed küsimused ja määratleda arenduste üldine suund, et hiljem järk-järgult muutusi süsteemi sisse viia.

Võimekuse tahk	Indikaatorid	Väärtused/ kriteeriumid	Avaliku halduse tugisüsteemid
Haldusvõimekus	Efektiivne ressursside juhtimine	Säästlikkus; Tõhusus; Vastutus (responsibility); Moraalikindlus; Õiglus	Avaliku teenistuse süsteemid (meritokraatia); Territoriaalne organisatsioon ja delegeerimine; Avalike kulutuste juhtimine; Auditeerimine ja inspekteerimine
Poliitikakujundamise võimekus	Targad valikud	Sidusus; Avaliku huviga arvestamine; Usaldusväärus; Otsusekindlus; Resoluutsus	Kollektiivsed otsustusprotsessid; Planeerimine ja hindamine; Informeerimine ja analüüs; Koordineerimise protseduurid
Riigi võimekus	Asjakohased tulemused (outcomes)	Legitiimsus; Aruandekohustus (accountability); Nõuetele vastavus; Üksmeel	Konsensuse alusel eliidi kujunemine; Poliitilised avaliku raha paigutamise struktuurid; Unitaarriigi sunnimehhanismid; Täideviimise struktuurid; Konsultatiivsed mehhanismid

Lisa 3. Koordineerimise mehhanismid

Koordinatsioonimehhanismide kirjeldus³⁶

	Hierarhiline	Turupõhine	Võrgustike põhine
Koostoime alusprintsip	Võimupositsioon ja domineerimine	Konkurents ja kaupade vahetamine	Koostöö ja solidaarsus
Eesmärk	Teadlikult kujundatud ja kontrollitud eesmärgid	Isevoolu teel tekkinud eesmärgid	Teadlikult kujundatud sihid või isetekkelised tulemused
Juhendamine, kontroll ja hindamine	Ülalt-alla normid ja standardid, rutiinid, järelevalve, inspekteerimine, sekkumine	Nõudlus ja pakkumine, hinnamehhanism, oma huvide esindamine, kulu-tulu analüüs hindamise alusena, nähtamatu käsi, kohtud erimeelsuste lahendamiseks	Jagatud väärtused, ühine probleemide analüüs, konsensus, lojaalsus, vastastikune kasu, usaldus, informaalne hindamine ja maine
Valitsuse roll	Ülalt-alla reeglite kehtestaja ja ülevaataja, sõltuvaid osapooli juhatakse reeglitega	Turgude looja ja „valvur“, kaupade ostja, osapooled on sõltumatud	Võrgustiku eestvedaja, juht ja osaleja
Vajalikud ressursid	Õigused/volitused; võim	Kauplemine, informatsioon, võim	Vastastikune koostöötahe, usaldus
Teoreetiline baas	Weberi bürokraatia	Neo-institutsionaalne majandusteadus	Võrgustike teooria

Koordinatsioonivahendite klastrid³⁷

³⁶ Bouckaert et al. 2010. The Coordination of Public Sector Organizations. Lk 35.

³⁷ Bouckaert et al. 2010. The Coordination of Public Sector Organizations. Lk 52.

Instrument	Mehhanism	Koordineerimise suutlikkuse allikas					
		Volitused	Võim	Kauplemine	Info	Normid	Koostöö
Juhtimislikud instrumendid							
1. Strateegiline juhtimine (planeerimine ja hindamine). Sõltuv peaesmärgist ja protsessist.	Võrgustik ja hierarhia						
1.1. <i>Alt-üles ja interaktiivne strateegiline juhtimine</i>	Võrgustik			+	+		+
1.2. <i>Ülalt-alla ja ühepoolne strateegiline juhtimine</i>	Hierarhia	+	+				
2. Finantsjuhtimine (eelarvestamine, raamatu-pidamine ja auditeerimine)	Võrgustik-hierarhia-turg						
2.1. <i>Traditsioonilised sisendipõhised finantsjuhtimise süsteemid</i>	Hierarhia	+	+	+			
2.2. <i>Tulemuspõhised finantsjuhtimise süsteemid (keskmes stiimulid)</i>	Turg			+			
2.3. Tulemuspõhised finantsjuhtimise süsteemid, mille keskmes on infovahetus ja konsolideerimine poliitika-valdkondade lõikes	Võrgustik			+			
3. Org.-ide vaheline õppimine: kultuuri juhtimine (koolitus, rotatsioon, karjääri-juhtimine, sisemine tööjõu turg)	Peamiselt võrgustik, ka turg			+	+	+	
4. Protseduurid, mis puudutavad mandaadipõhist konsulteerimist ja ülevaatust	Peamiselt turg	+	(+)	+			
Struktuursed elemendid							
5. Kompetentside ümber-paigutamine: org.ide ühendamine ja lahutamised; tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine	Peamiselt hierarhia	+	+				
6. Kontrolli ulatuse/piiride	Peamiselt hierarhia	+	+				

ümberjagamine							
7. Eraldi koordineerimise ülesande või üksuse loomine; kontrolli liinide määramine	Võrgustik-turg	+	+		+		+
8. Reguleeritud turud: siseturg, kvaasiturg, vautšerite turg ja välised turud	Peamiselt turg	(+)		+	+		
9. Infovahetuse süsteemid	Peamiselt võrgustik			+			
10. Nõuandvad organid ja konsultatsiooni-organid + nõuandvad organid	Peamiselt võrgustik			(+)	+		+
11. Organid ühiseks otsuse-langetamiseks	Peamiselt võrgustik			(+)	+		+
12. Partnerlusel põhinevad organisatsioonid	Peamiselt võrgustik			+	+	+	+
13. Ahelatel põhinevad struktuurid („tootmisahelad“)	Peamiselt võrgustik			+	+	+	+