

Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 31. mai 2012. aasta määruse nr 39 „Siseministeeriumi põhimäärus“ muutmise“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse 31. mai 2012. aasta määrust nr 39 „Siseministeeriumi põhimäärus“ (edaspidi ka *põhimäärus*) muudetakse ministeeriumi sisese töö ümberkorralduse ja tegevuste täpsustamise vajaduse tõttu. Olulisemad muudatused, mida Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 31. mai 2012. aasta määruse nr 39 „Siseministeeriumi põhimäärus“ muutmise“ eelnõuga (edaspidi *eelnõu*) ette nähakse, on järgmised:

- täiendatakse põhimääruse 2. jagu „Ministeeriumi ülesanded“ ja lisatakse elanikkonnakaitse valdkond;
- täpsustakse tugiteenuste valdkonda ja lisatakse teadus-, arendus-, innovatsiooni alased tegevused ning sisekaitseharidust pakkuva kooli pidaja roll;
- osakondade nimedest jäetakse välja liitsõna osa „-poliitika“, sest osakonna ülesanded on laiemad kui vastava valdkonna poliitika kujundamine;
- täpsustakse mõne osakonna nime ja ülesandeid;
- teabehalduse ja digiteemad koondatakse erinevatest osakondadest ühte loodavasse osakonda ning kodanikuühiskonna ja usuaasjade teemad liidetakse ühte osakonda.

Eelnõus toodud muudatusetel on positiivne mõju, sest ajakohastatud põhimäärus toob selgemalt esile Siseministeeriumi (edaspidi ka *SiM*) valdkondade tegevussuunad ning optimeerib juhtimist SIM-is.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Kertu Nurmsalu (kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee, tel 612 5084).

Eelnõu ja seletuskiri on keeleliselt toimetama. Keeleline toimetus tehakse pärast eelnõu kooskõlastamist eelnõude infosüsteemis.

1.3. Märkused

Eelnõu kohaselt muudetakse Vabariigi Valitsuse 30. mai 2012. aasta määrust nr 39 „Siseministeeriumi põhimäärus“ avaldamismärkega RT I, 27.08.2022, 8.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse põhimäärust.

Punktiga 1 muudetakse põhimääruse § 7 lõiget 1, milles on toodud SiM-i valitsemisala. Loetellu lisatakse elanikkonnakaitse, mis on üks Siseministeeriumi koordineerimisel olev ülesanne. Vastavasisuliselt on kavandatud täiendada ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 lõiget 1¹.

¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/70fd3a41-edf8-45c4-a6f9-629223a43198/vabariigi-valitsuse-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

Punktiga 2 täiendatakse põhimääruse 2. jagu „Ministeeriumi ülesanded“ §-ga 10¹ ja lisatakse ülesannete alajaotusesse elanikkonnakaitse valdkond. Elanikkonnakaitse valdkonnas koordineerib ministeerium elanikkonnakaitse poliitika väljatöötamist, sealhulgas suunab asjaomaste valitsusasutuste tegevust. Muudatuse tulemusel ei hakka Siseministeerium juhtima teiste ministeeriumite valitsemisala elanikkonnakaitse tegevusi ega nende valdkondlikke arendusi, vaid koordineerib üldist elanikkonnakaitse poliitikat ning suunab asjaomaste valitsusasutuste elanikkonnakaitse alast tegevust.

Punktiga 3 jäetakse paragrahvist 12 välja sõnad „ning õhusõiduki võime arendamise“. Tegemist on tehnilise muudatusega, sest piirivalvevaldkonnas ei töötata välja õhusõiduki võime arendamise poliitikat. Küll aga on õhusõidukid olulised Politsei- ja Piirivalveametile piiri valvamises. Ministeeriumi roll on toetada nende soetamist ja haldamist, mida teeb varahaldusosakond (vt punkti 5 lõike 15 selgitust).

Punktiga 4 sõnastatakse § 21 uuesti seetõttu, et muudatusi siseteenuste valdkonnas on mitu. Kõigepealt nimetatakse siseteenused ümber tugiteenusteks, mis ilmestab paremini loetelus toodud tegevusi. Muudatuse sõnastamisel on aluseks võetud [Riigi Tugiteenuste Keskus](#), mis pakub muu hulgas personaliarvestuse, raamatupidamise ja hankealaseid teenuseid. Seega põhimääruse §-s 21 toodud tegevused ei ole mitte siseteenused vaid tugiteenused.

Samuti täiendatakse loetelu tugiteenustega, mida SiM täidab, kuid mida seni loetelus kajastatud ei ole. Nendeks on teenusepõhise strateegilise planeerimise poliitika väljatöötamine (sealhulgas teenuste juhtimine ja arendamine) ning innovatsiooni, teaduskoostöö ja sisekaitse hariduse alase tegevuse koordineerimine. Uue ülesandena lisandub teenusepõhise juhtimise poliitika väljatöötamine.

Teenusepõhise strateegilise planeerimise ja juhtimise poliitika väljatöötamine on oluline nii ministeeriumi kui kogu SiM-i valitsemisala asutustele oma juhtimissüsteemi teenusepõhiseks viimisel ja teenuste juhtimise tegevuste realiseerimisel. Sisekaitse kooli pidaja ülesannete täitmise kohustus tuleb kõrgharidusseaduse § 23 lõikest 2, mille kohaselt sisekaitse rakenduskõrgkool on Siseministeeriumi hallatav riigiasutus. Innovatsiooni ja teaduskoostöö koordineerimisel teeb SiM koostööd nii valitsemisala asutustele kui ka teadusasutustele ja teiste avaliku sektori asutustega. Seega SiM-il on oluline roll kõigi eelnimetatud tegevuste osas valitsemisala ülestõhõtete ning raamistikute kehtestamises, aga ka asutustes nõuete elluviimise koordineerimisel, mistõttu need tegevused vääriavad ootuste ja rollisulguse huvides põhimääruses eraldi esiletõõmist.

Kuna tugiteenuste valdkonnas on SiM-i kanda erinevad tegevused, siis selguse huvides liigendatakse tegevused punktideks.

Punktis 5 antakse põhimääruse §-le 36, milles on loetletud SiM-i osakonnad ja nende ülesanded, uus sõnastus. Muudatusi on mitu ja osad neist on mitmes lõikes korduvad. Seega õigusselguse tagamise kaalutlustel on õigem kogu sätte uuesti sõnastada. Osakonnad on loetletud tähestikulises järjekorras.

Lõikes 1 on toodud uue loodava digi- ja teabehaldusosakonna põhiülesanded. Uus osakond moodustatakse praeguse info- ja varahaldusosakonna ning strateegia- ja arendusosakonna ümberkorraldamisel ning uude osakonda koonduvad kahest eelnimetatud osakonnast eraldatud teabehalduse ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna ülesanded.

Lõikes 2 on toodud elanikkonnakaitse osakonna põhiülesanded, et koordineerida tervikliku elanikkonnakaitse poliitika kujundamist. Sisuliselt jätkub praeguse pääste- ja ohutuspoliitika

ülesannete täitmine, kuid edaspidi on suurem rõhk elanikkonnakaitsele. Samas lisanduvad eelkõige järgmised tegevused:

- koostada elanikkonnakaitse strateegilised dokumendid, määrates kindlaks eesmärgid, luues võimekirjeldused, sihttasemed, prioriteedid ning selle alusel tegevuste rahastamise vajadused;
- töötada välja vajalikud õigusaktide muudatused, hinnata mõjusid;
- kujundada poliitikat elanikkonnakaitsega seotud ministeeriumide ülestes teemades nagu elanike teadlikkus, ohuteavitus jms.

Iga ministeerium vastutab ja jääb ka pärast eelnõu määrusena kehtima hakkamist vastutama talle VVS-iga pandud valdkondade eest, st et SiM ei hakka kujundama teiste ministeeriumide valitsemisala poliitikat või juhtima teiste valitsemisalade tegevusi.

Lõigetes 3, 4, 9, 11 ja 16 on toodud Euroopa Liidu ja välissuhete, kommunikatsiooni-, rahandus-, siseauditi ning välisvahendite osakonna põhiülesanded muutmatuna võrreldes kehtiva põhimäärusega.

Lõigetes 5, 7 ja 12 on vastavate osakondade nimedest välja jäetud liitsõna osa „poliitika“, põhiülesannetes sisulisi muudatusi ei tehta. Seejuures on poliitika kujundamine jätkuvalt kõnealuste osakondade ülesanne, kuid arvestades, et see ei ole ainus osakonna tegevus ning poliitika kujundamine on tervikuna ministeeriumi ülesandeks, ei ole seda vaja osakondade nimetustes eraldi rõhutada.

Lõikes 6 on toodud kriisivalmiduse osakonna põhiülesanded, mis põhinevad praeguse sisekaitse- ja kriisivalmiduse osakonna ülesannetel. Kriisivalmiduse osakond täidab SiM-i ülesandeid kriisireguleerimise valdkonnas:

- koordineerib kriisivalmiduse tagamist ministeeriumi valitsemisalas, sealhulgas valitsemisala ülese olukorratähtsuse tagamist;
- valmistab ette ministeeriumi valitsemisala kriisideks, sealhulgas riigikaitse ülesannete täitmist.

Ülesannete täitmisel teeb osakond muuhulgas ettepanekuid riikliku kriisireguleerimise poliitika kujundamiseks ning koordineerib kriisi korral riigisisese ja rahvusvahelise operatiivinformatsiooni kogumist ja analüüsimist.

Lõikes 8 on toodud piirivalve- ja rändeosakonna põhiülesanded. Võrreldes kehtiva põhimäärusega lisandub ministeeriumi osakondade töö ümberkorraldamisest lähtuvalt põhiülesannete loetellu Eesti kodakondsusvaldkonna poliitika kujundamine. Täpsemalt on kodakondsus-, rände- ja piirivalvevaldkonna tegevused toodud põhimääruse §-des 11-12. Osakonna nimest on aga välja jäetud liitsõna osa „poliitika“ samal põhjusel nagu lõigete 5, 7 ja 12 selgituste juures toodu.

Lõikes 10 on tehtud rahvastiku toimingute osakonna põhiülesannetes vaid keelelised parendused, et osakonna põhiülesannete sõnastus oleks sarnane teiste osakondadega: sõnad „valdkonna poliitika kavandamine ja korraldamine“ asendatakse sõnadega „valdkonna poliitika väljatöötamine ja rahvastikutoimingute alase tegevuse korraldamine“.

Lõikes 13 on täpsustatud strateegia- ja arendusosakonna ülesandeid. Võrreldes kehtiva põhimäärusega on välja jäetud:

- varade alase poliitika väljatöötamine, mis on üle viidud varahaldusosakonna põhiülesannete loetellu ning
- info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ja digitaalsete andmete alase poliitika väljatöötamine, mis on uue digi- ja teabehaldusosakonna ülesannete loetelus.

Lisanduvad ülesanded, mida tegelikult ka praegu täidetakse:

- ministeeriumi ja valitsemisala asutuste teaduskoostöö ja innovatsiooni tegevuse koordineerimine ning
- sisekaitse hariduse poliitika väljatöötamine ja koordineerimine.

Uue ülesandena on toodud teenusepõhise juhtimise poliitika väljatöötamine. Selle ülesande kajastamine on vajalik, et tagada selge arusaam, kes on eestvedajaks teenusepõhise juhtimise juurutamiseks.

Lisanduvad ülesanded on loetletud ka põhimääruse eelnõus tugiteenustena §-s 21.

Lõikes 14 on toodud usuasjade ja kodanikuühiskonna osakonna põhiülesanded. Nimetatud osakond luuakse usuasjade osakonna ning kodakondsuspoliitika ja kodanikuühiskonna liitmisel, seejuures kodakondsuspoliitika alased tegevused on viidud üle piirivalve- ja rände osakonda (vt punkti 5 lõike 8 selgitust). Muus osas osakondade ülesannetes muudatusi ei tehta. Täpsemad ülesannete kirjeldused on esitatud ka põhimääruse §-s 15¹ ja §-s 20.

Lõikes 15 on toodud varahaldusosakonna põhiülesanded, mis põhinevad info- ja varahaldusosakonna ülesannetel. Võrreldes kehtiva põhimäärusega:

- lisatakse kliima ja varude haldamise poliitika väljatöötamine, selle rakendamise korraldamine ministeeriumis ja koordineerimine ministeeriumi valitsemisalas ning füüsilise turvalisuse korraldamine ministeeriumis;
- tuuakse varahaldusosakonda praegu strateegia- ja arendusosakonna ülesannetena nimetatud varade alase poliitika väljatöötamine (eelkõige kinnisvara ja transportvara, nii õhu-, vee-, kui maismaasõidukite, poliitika);
- välja jäetakse dokumendihalduse korraldamine ja selle koordineerimine ministeeriumi valitsemisalas, riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korraldamine ministeeriumis, ministeeriumi infoturbepoliitika väljatöötamine ja rakendamine ning info- ja kommunikatsioonisüsteemide projektide juhtimine. Teabehalduse ja info- ja kommunikatsioonialased tegevused on edaspidi uue digi- ja teabehaldusosakonna ülesanded (vt lõike 1 selgitust);
- riigivara valitsemise, logistilise toe (hoonete hooldus- ja remonditööd, erinevate sündmuste ettevalmistamine ja teenindamine, transportteenuse korraldamine jmt) ja töökeskkonnaga (vajalikud töövahendid, inventar jmt) seotud tegevused on jätkuvalt varahaldusosakonna ülesanded. Siseteenused on ümber nimetatud logistiliseks toeks.

Varude haldamine (ingl.k. *inventory management*) on logistika ja tarneahela juhtimise valdkond, mis hõlmab varude juhtimise, varude füüsilise seisundi jälgimise ning tootenimetuste tegelike (füüsiliste) koguste tuvastamise tegevusi. Ka kriisivalmiduse ja riigikaitseülesannete tagamiseks vajalike materjalide sh varude koordineerimine on varude haldamise üks tegevussuundadest.

Selleks, et ministeeriumi hoone ja selles töötavad isikud ning paiknev vara oleks kaitstud, on oluline tagada füüsiline turvalisus. Kuigi turvalisuse tagamine on ka seni olnud ministeeriumis korraldatud, siis ei olnud põhimääruses selgelt toodud, millise osakonna ülesanne see on.

Lõikes 17 on toodud õigusosakonna ülesanded. Võrreldes kehtiva põhimäärusega on välja jäetud lauseosa „ja vajaduse korral ministeeriumi valitsemisala riigihangete läbiviimine“. Muudatus on seotud SiM-i töökorralduse muutumisega. Ministeeriumi ülesanne on jätkuvalt tagada, et valitsemisalas oleksid ühtsed (riigi)hankealased põhimõtted. Samas puudub vajadus valitsemisala üleselt hangete läbiviimist koordineerida või neid läbi viia, kuna iga asutus teeb seda ise.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse määruse jõustumise aeg, 1. veebruar 2025. aastal.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole Euroopa Liidu õigusega seotud.

4. Määruse mõjud

Eelnõuga kaasneb positiivne mõju riigiasutuse, st SiM korraldusele. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike.

Mõju ulatus teenistujatele ei ole suur. SiM-is on hetkel 184 teenistukohta. Muudatused puudutavad ligikaudu 15 teenistujat, eelkõige neid kelle osakonna töö korraldatakse ümber:

- kodakondsusvaldkonna teenistuja,
- usuasjade osakonna 2 teenistujat,
- kodanikuühiskonna valdkonna 2 teenistujat,
- teabehalduse valdkonna ~7 teenistujat,
- andmehalduse valdkonna teenistuja,
- infokommunikatsiooni valdkonna ~2 teenistujat,
- strateegia- ja arendusosakonna juhatajat ning praeguse info- ja varahaldusosakonna juhatajat.

Seega arvestades ministeeriumi kogu teenistujate arvu, siis mõju ulatus ei ole suur. Osakondade nimede täpsustamine on tehniline küsimus ja teenistujate tööülesannete jaotust sellega ei muudeta. Edaspidi on toodud mõjud täpsemalt.

Tugiteenuste valdkonna täpsustamine

Mõju ulatus on väike, sest neid ülesandeid täidab SiM ka praegu. Samas on lisatavad tugiteenuste valdkonna tegevused sellised, milles SiM-il on oma valitsemisala asutuste suhtes juhtiv roll ning seetõttu on õige need ka põhimääruses kajastada. Need tegevused on strateegia- ja arendusosakonna põhiülesanded, mis on valdavalt juba selle osakonna ülesannetes toodud. Strateegia- ja arendusosakonnas on 11 teenistujat, arvestades SIM teenistujate koguarvu on sihtrühm väike.

Elanikkonnakaitse valdkonna lisamine

Põhimäärust täiendatakse SiM valitsemisala elanikkonnakaitse kavandamise ja koordineerimise ülesandega. Elanikkonnakaitse ülesande paremaks ning efektiivseks täitmiseks kujundatakse senine pääste- ja ohutuspoliitika osakond ümber elanikkonnakaitse osakonnaks. Muudatuse eesmärk on viia ministeeriumi struktuur senisest paremini vastavusse tänastele ülesannetele ning luua rolliselgus. Muudatuse tulemusena vaadatakse üle osakonna senine töökorraldus ning ülesannete jaotus, osakonda lisandub üks uus ametikoht.

Kriisikorralduse ja riigikaitse tegevuste korrastamine

Sisekaitse- ja kriisivalmiduse osakonna ümberkujundamisel kriisivalmiduse osakonnaks ei ole tegemist uute ülesannete lisandumisega, vaid osakonna tegelike tegevuste selgema sõnastamisega. Muudatusel on positiivne mõju nii Siseministeeriumile kui Siseministeeriumi valitsemisala asutustele, võimaldades paremini edasi anda Siseministeeriumi rolli valitsemisalas kriisideks valmisoleku loomisel ja kriiside lahendamisel. Muudatuse tulemusena vaadatakse üle ka osakonna senine töökorraldus ning ülesannete jaotus.

Kodakondsusvaldkonna üleviimine

Kodakondsusvaldkonna liitmisel piirivalve- ja rändevaldkonnaga laieneb selle osakonna vastutusvaldkond, samas on need valdkonnad omavahel ka praegu põimunud. Pikemas plaanis aitab ettenähtud muudatus parandada kodakondsusvaldkonna sidusust rände-, identiteedihalduse ja piirivalvevaldkonnaga. Tekib parem arusaam valdkonna tervikhuvidest ja -vajadustest ning lõimitakse seotud tööprotsessid.

Teenistusülesannete muudatus ei ole nii suuremahuline, mis võiks kaasa tuua osakonna juhataja ülesannete üle vaatamise ning ametikohale sobivuse hindamise. Muudatusega viiakse üle ka ühe teenistuja ametikoht ühest osakonnast teise, tema ametiülesanded ei muutu.

Uute osakondade loomine

Muudatustega optimeeritakse juhtimiskorraldust SiM-is.

Esimesel juhul liidetakse usuasjade ja kodanikuühiskonna alased tegevused. Kui praegu on mõlemas osakonnas 2 teenistajat (osakonna juhataja ja nõunik), siis muudatuse tulemusel moodustub nende kahe osakonna põhjal üks, senisest suurem osakond. See aitab paremini planeerida tegevusi ning suurendab sidusust usuasjade ja kodanikuühiskonna valdkonnas. Osakonna juhataja vastutusala aga laieneb: kui seni keskenduti ühe valdkonna spetsiifilistele teemadele, siis nüüd on osakonna ülesannete seas kahe, põhimääruse § 15¹ ja § 20 nimetatud valdkonna tundmine ning nende tegevuste eest vastutamine.

Teisel juhul viiakse seni kahe osakonna (strateegia- ja arendusosakonna ning praeguse info- ja varahaldusosakonna) vahel jaotatud teabehalduse ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia alased tegevused ühte osakonda. Tekib terviklik ülevaade nii olemasolevast teabest ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia alastest tegevustest kui ka sellest, millised on uued suunad ning kuidas rakendada uusi strateegiaid nendes valdkondades. Sellega kaasneb valdkondade vahelise kommunikatsiooni ja koostöö tõhustamine, sest tegevused ei ole killustunud kahe osakonna vahel.

Eelnõu ei oma sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju ega mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule.

5. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei too riigieelarvesse lisatulu. Määruse rakendamisega ei kaasne ka täiendavaid kulusid. Juhul kui osakondade töö ümberkorraldamise tulemusena tekib vajadus teenistuja koondamiseks, siis ettenähtud hüvitised kaetakse olemasolevate tööjõukulude arvelt.

Määruse rakendamiseks on vaja muuta nende osakondade põhimääruseid, mille nime või ülesandeid muudetakse, vajaduse korral ka nende osakondade teenistujate ametijuhendeid. Tegemist ei ole sisuliste muudatustega vaid täpsustustega.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. veebruaril 2025. aastal. Ülemineku aeg on vajalik, et:

- ette valmistada vajalikud osakondade põhimääruste ja ametijuhendite muudatused,
- järgida avaliku teenistuse seaduse § 101 toodud teenistusest vabastamisest etteteatamise tähtaegasid või töölepingu seaduse § 97 toodud töölepingu ülesütlemise tähtaegasid. Tähtajad on ametniku puhul vahemikus 30-90 päeva, olenevalt teenistusstaazist ning töötaja puhul vahemikus 15-90 päeva, olenevalt töösuhte kestusest.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Riigikantseleile, Justiitsministeeriumile, Kaitseministeeriumile ja Rahandusministeeriumile.