

Euroopa Liit  
ÜhtekuuluvusfondEesti  
tuleviku heaks**Keskkonnavaldkonna ühendameti moodustamise  
juriidiline analüüs järelevalvefunktsiooni sõltumatuse  
tagamise riigiõiguslike põhimõtete osas**

Kuupäev 04.02.2020

**KOKKUVÕTE**

Vastavalt Vabariigi Valitsuse augustis tehtud kabinetikoostöökavale valmistatakse ette keskkonna valdkonna ühendameti moodustamist, mille raames plaanitakse ühendada praegune Keskkonnamet (KeA) ja Keskkonnainspeksioon (KKI). Sellega seoses tellis Rahandusministeerium Advokaadibüroolt Eversheds Sutherland Ots & Co juriidilise analüüsi järelevalvefunktsiooni sõltumatuse tagamise riigiõiguslike põhimõtete osas vastavalt 9.12.2019 pakkumuskutsele lisatud lähteülesandele (lisatud).

Järgnevalt tuuakse kokkuvõtvalt välja analüüsi käigus selgunud järeldused.

**1. KKI ja KeA ühendamine ei too kaasa isikute õiguste või menetluse õiguspärasuse riivet**

Esmalt on oluline rõhutada, et KKI ei teosta järelevalvet KeA tegevuse üle ega kontrolli KeA antud lubade või muu tegevuse seaduslikkust. Seadused panevad valdavas osas KKI-le ülesande teha riikliku järelevalvet, sh juhtudel, mil KKI teostab järelevalvet loa saaja üle. Riiklik järelevalve on korraldusorgan, sh KKI tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korraldusorgan. Korraldusorgan ja riikliku järelevalve olemuse kohaselt ei saa see toimuda riigivõimude vahel.

Seetõttu ei mõjuta KKI ühendamine järelevalve teostamist isikute õiguste järgimise üle. KKI ja KeA tegevus riivab küll isikute õigusi, kuid seda piiravad põhiseaduses põhiõiguste kaitseks kehtestatud põhimõtted (halduse seaduslikkuse põhimõte, proportsionaalsuse põhimõte jne). Ka ühendamet nende põhimõtete samaväärselt seotud. Ühtlasi peavad nii loodav KKI ja KeA kui ka plaanitud ühendamet kaalutusotsuste tegemisel arvestama põhiseadusest tulenevate keskkonna- ja looduskaitse põhimõtete.

Lisaks on seadusandja loonud detailse normistiku, et kehtestada põhiseadusele vastavad menetlused keskkonnavaldkonnas (ennekõike läbi haldusmenetluse seaduse kohaldamise ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduses täpsemate nõuete kehtestamise). KKI ja KeA ühendamine tähendaks menetlusreeglite jaoks esmalt seda, et pädev korraldusorgan, süütegude kohtueelne menetleja ning uurimisasutus vahetatakse välja.

Järelevalvemenetlustes toimub täna osaliselt ka KKI ja KeA koostöö. Samuti võib KeA vajadusel kaasata lubade andmise ja kehtetuks tunnistamise menetlusse KKI, nt selleks, et vastavalt uurimisprintsipile tuvastada menetletavas asjas kõik olulise tähendusega asjaolud ja koguda selleks tõendeid. Menetlusaluse isiku jaoks ei tooks aga KKI kui eraldiseisva asutuse kadumine kaasa märgatavaid muudatusi, sest uurimisprintsipi rakendamiseks vajalik võimekus koondatakse ühte asutusse. Ühtlasi pole alust arvata, et kõnealuste menetlusreeglite rakendamine peaks olema kuidagi raskendatud olukorras, kus muutub keskkonnavaldkonnas pädev korraldusorgan või kui korraldusorgani ülesandeid täidab riigiasutus, kel on pädevus anda keskkonnalubasid.

Keskkonnavaldkonna ametite ühendamine ei mõjuta negatiivselt ka isikute õiguskaitse võimalusi kohtus, sest see ei too endaga kaasa muudatusi vastavates õigusaktides (nt halduskohtumenetluse seadustik või riigilõivuseadus).

## **2. KKI ja KeA ühendamine on kooskõlas riigi- ja halduskorralduslike põhimõtetega**

Riigikohus on asunud seisukohale, et seadusandjal on riigiasutuste süsteemi ülesehituse ja asutuste pädevuste ning volituste määramisel laialdane kaalutusruum. Samuti on Riigikohus märkinud, et piiratud avalike vahendite tingimustes võib erinevate ülesannete organisatsioonilisele lahutamisele vastu rääkida säästliku ressursikasutuse nõue. Seega on KeA ja KKI ühendamise otsustamine Riigikogu pädevusega kaetud. Samuti ei takista KKI ja KeA ühendamist asjaolu, et praegu kehtiv Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) eristab ameteid ja inspeksioone.

## **3. Keskkonnavaldkonna ühendameti loomine ei kahjusta järelevalve ja loamenetluse sõltumatust**

Esmalt tuleb selgitada, et kehtiv õigus ei nõua loamenetluste ning riikliku järelevalve ranget institutsionaalset eraldamist või nende funktsioonide teineteisest sõltumatut teostamist. Pigem valitseb keskkonnaõigusteaduses arusaam, et keskkonnalubadega seotud haldusmenetlust saab pidada laias mõttes keskkonna valdkonnas toimuva järelevalve hulka kuuluvaks.

Ametite ja inspeksioonide sõltumatus väljendub ennekõike selles, et konkreetsetes üksikjuhtumites menetlusse sekkumine kõrgemalseisva organi poolt on piiratud. VVS § 93 lg 6 punktist 1 tuleneb, et minister ei saa omal algatusel läbi viia teenistuslikku järelevalvet, kui tema valitsemisala asutus viib läbi riiklikku järelevalvet või kohaldab riiklikku sundi. KKI ja KeA ühendamine ei too endaga kaasa suuremaid sekkumisvõimalusi konkreetse loa andmise või järelevalve menetlusse.

Soovi korral on võimalik ühe või teise funktsiooni sõltumatust tugevdada seeläbi, et luua selle teostamiseks eraldi asutusesisene struktuuriüksus. Samuti saab ühendameti tegevuse õiguspärasuse tagamist toetada siseauditi funktsiooni tugevdamisega.

## 1. Sissejuhatus

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 2019. a augustis tehtud kabinetiotsusele valmistatakse ette keskkonna valdkonna ühendameti moodustamist KeA ja KKI liitmise teel. Vastav kava on varasemalt olnud Riigikogu menetluses kahel korral, kuid ei ole kahjuks leidnud piisavat toetust. Viimati arutas Riigikogu KeA ja KKI ühendamist käsitlevat VVS-i ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõud (710 SE) 2018. aasta lõpus.<sup>1</sup>

Eelnõu 710 SE seletuskirjas märgitakse, et KeA ja KKI ühendamise eesmärk on tõhustada riigi strateegiliste ülesannete täideviimist keskkonnavaldkonnas, kasutada tõhusamalt ja mõjusamalt olemasolevaid ressursse ning pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid ja vastata ühiskonna ootustele ka pikemaajalises perspektiivis.

Kõnealusel seletuskirjas tuuakse veel esile, et KeA ja KKI põhiülesanded kattuvad osaliselt. KeA ülesanne on viia ellu riigi keskkonnakasutuse, looduskaitse ja kiirgusohutuse poliitikat ning osaleda vastava valdkonna õigusaktide väljatöötamises. KKI ülesandeks on järelevalve looduskeskkonna ja -varade kasutamise üle, menetledes selleks nii keskkonnaalaseid väär- kui ka 2011. aastast alates kuritegusid. Mitmes valdkonnas (kompleksloa nõuete täitmise kontroll, keskkonnavastutuse kohaldamine, ohtlike jäätmete vedu) on järelevalvefunktsiooni täitmine eri asutuste vahel killustatud. Tegemist ei ole otseselt funktsioonide dubleerimisega, vaid ühe funktsiooni täitmisse on erinevatel õiguslikel alustel ja tööülesannete jaotuse kaudu kaasatud nii KeA kui ka KKI.

Kahe asutuse liitmine väldib eelnõu 710 SE seletuskirja kohaselt tööülesannete killustamist, vähendab halduskoormust ning liitmise tulemusel tekkiv sünergia võimaldab tõhustada riigi strateegiliste ülesannete täideviimist keskkonnavaldkonnas, kasutada tõhusamalt ressursse ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid.

Oluline on siinkohal esile tuua, et ka Riigikontrolli kui sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan on osutanud sellele, et järelevalvefunktsiooni killustatus erinevate ametiasutuste vahel põhjustab probleeme. Nimelt osutatakse 08.06.2015 valminud Riigikontrolli auditis "Ohtlike ja radioaktiivsete jäätmete käitlemine" muu hulgas sellele, et KKI järelevalve tulemused ei leia tihti väljundit KeA väljastatud lubades või juhtub see alles viivitusega.<sup>2</sup>

Eelmärgitule vaatamata lükati Riigikogu 20.12.2018 istungil eelnõu 710 SE tagasi (eelnõu poolt hääletas küll rohkem saadikuid kui vastu, kuid kuna eelnõuga oli plaanis muuta VVS-i, vajas eelnõu vastu võtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust). Üks olulisemaid aruteluteemasid ametite liitmise juures oli loamenetluse ning järelevalvefunktsiooni sõltumatuse tagamine ühendameti.

Nii kõlasid eelnõu 710 SE esimesel lugemisel Riigikogus nii koalitsiooni kui ka opositsiooni poolelt küsimused nagu „Kas te olete analüüsinud, kui palju Keskkonnaamet neid igasuguseid lubasid välja annab, mida inspeksioon kontrollima peab?“ või „Miks liidetakse just sisulist tööd tegev Keskkonnaamet ja kontrolliv inspeksioon? Ja küsimus nii oleviku kui ka tuleviku kohta: kes ja kuidas kontrollib kontrollijaid? Kuidas see on seni toimunud ja kuidas see toimub tulevikus, kui needsamad pooled ehk ühelt poolt lubade andja ja teiselt poolt lubade kontrollija on ühes majas?“<sup>3</sup> Eelnõu 710 SE kohta oma arvamuse esitanud ka kodanikuühendus Eesti Metsa Abiks „Kui KKI täielikult Keskkonnaametiga ühendada, siis tähendaks see sisuliselt igasuguse kontrollimehhanismi puudumist Keskkonnaameti poolt väljastatavatele lubadele meie keskkonnaressursside kasutamisel ja käitlemisel.“<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vt lähemalt: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb78eff0-e737-45cf-9424-10df11041940/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20\(Keskkonnaameti%20ja%20Keskkonnainspeksiooni%20%C3%BChendamine\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb78eff0-e737-45cf-9424-10df11041940/Vabariigi%20Valitsuse%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus%20(Keskkonnaameti%20ja%20Keskkonnainspeksiooni%20%C3%BChendamine))

<sup>2</sup> Vt auditi lk 32, internetis kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontroll%20%C3%B6r/Seisukohtijakommentaare/tabid/301/895GetPage/1/895Year/-1/ItemId/820/amid/895/language/et-EE/Default.aspx>

<sup>3</sup> Vt Riigikogu 13.11.2018 stenogramm, internetis kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201811131000#PKP-23569>

<sup>4</sup> Vt viide 1.

Eelnevast ning analüüsi lähteülesandest tulenevalt on käesoleva analüüsi eesmärk selgitada, kas KeA-l asuva keskkonnakaitse jms. lubade andmise ning peamiselt KKI-l lasuva järelevalve funktsioonide koondamine ühte asutusse on õiguslikult lubatav. Selleks määratletakse esmalt ühendatavad funktsioonid ning seejärel käsitletakse ühendamisplaane asjassepuutuvate riigiõiguslike põhimõtete valguses, sh selgitatakse kolmandate osapoolte huvide kaitse tagamise võimalusi loamenetluse ning järelevalve ühendamisel ühte asutusse ning olemasolevate kaebevõimaluste piisavust efektiivse järelevalvefunktsiooni teostamiseks keskkonnavaldkonnas. Viimasena käsitletakse järelevalvefunktsiooni ja loamenetluse sõltumatuse küsimust.

## **2. Keskkonnavaldkonna ühendametisse liidetavad riigi funktsioonid**

Järgnevalt kaardistatakse KeA ja KKI funktsioone tuginedes 01.08.2017 avalikustatud riigiülesannete analüüsile, milles vaadati Rahandusministeeriumi eestvedamisel ja koostöös ministeeriumitega üle riigi avalikud ülesanded, selgitati välja dubleerivad ja ebavajalikud tegevused ning nende korraldus asutustes.<sup>5</sup> KeA ja KKI pädevuste kataloogi on täiendatud lähtudes vahepeal toimunud seadusemuudatustest<sup>6</sup> ning pidades silmas käesoleva analüüsi eesmärki.

### **2.1. Keskkonnameti pädevus**

#### **2.1.1. Keskkonna- ja looduskaitse ning keskkonna kasutamise ning kiirgusohutuse poliitika, programmide ja tegevuskavade elluviimine järgmistes valdkondades:**

kliima-, vee-, jäätmel-, õhu- ja maapõue keskkonnamõtjude hindamine ning keskkonnavastutus; looduskaitse ja vee-elustik; metsandus ja jahindus; kiirguskaitse ja kiirgusseire.

#### **2.1.2. Keskkonnalubade, loodusvarade kasutamise lubade ja kiirgustegevuslubade väljastamine, litsentside andmine**

- üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu luba
- kaevandamis luba
- jahipiirkonna kasutusõiguse luba
- jäätmeluba, jäätmekäitleja registreerimine
- keskkonnakompleks luba
- kalastuskaardi andmine
- kiirgustegevus luba, kiirguseksperdi tunnistus
- veeluba
- õhusaasteluba ja viimistlusmaterjalide kasutamisluba
- orgaanilisi lahusteid kasutava käitise tegevuse kontroll ja registreerimine
- fluoritud kasvuhoonegaase sisaldava toote, seadme ja süsteemi käitlemise luba
- loomaia tegevus luba

<sup>5</sup> Internetis kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivalitsemise-reform>. Rahandusministeerium koostas ülesannete lühikirjeldused peamiselt põhimääruste/põhikirjade ning kodulehtede alusel, teatud organisatsioonide puhul küsiti organisatsioonidelt endilt täiendavat infot (eelkõige muud kõrvaltegevused).

<sup>6</sup> Nt kuni 01.01.2017 kehtinud maapõueseaduse § 28 lõike 4 kohaselt andis kaevandamisloa üleriigilise tähtsusega maardlas, piiriveekogus, territoriaal- ja sisemeres ning majandusvõondis Keskkonnaministeerium. Haldusorgani funktsioonide, sh ministeeriumi kui poliitikakujundaja funktsiooni ja Keskkonnaameti kui täideviija funktsiooni järjepidevuse tagamiseks leiti uue maapõueseaduse vastuvõtmisel, et ei ole otstarbekas jagada lubade andmise pädevust kahe haldusorgani vahel.

### **2.1.3. Keskkonnakaitse korralduslike küsimustega tegelemine**

#### **2.1.3.1. Järelevalve, hindamine ja vastavuse nõuete kontrolli teostamine**

- kompleksloa nõuete täitmise ja käitises toimuva tegevuse nõuete vastavuse kontroll koos KKI-ga
- metsakultiveerimismaterjali nõuete täitmise kontroll (lisaks pakendamise, markeerimise ja turustamise kontroll)
- metsa uuendamisel kasutatava kultiveerimismaterjali kvaliteedi kontroll
- järelevalve ja arvestuse pidamine metsakultiveerimismaterjali sisse- ja väljaveo üle
- metsakaitse- ja metsauuendusekspertiiside koostamine,
- metsateatiste menetlemine ja registreerimine
- metsaseemne varumiseks sobilike puistute hindamine
- metsakultiveerimismaterjali algmaterjali tunnustamine erinevates kategooriates

#### **2.1.3.2. Kiirguskaitse ja kiirgusseire**

- kiirgustegevuslubade järelevalve korraldamine koostöös KKI-ga
- keskkonna radioaktiivsuse seire (õhu, pinnase, vee ja toiduainete radioaktiivsuse seire) ning tulemuste analüüsi korraldamine
- looduskiirituse uuringute läbiviimine
- kiirgustöötajate isikudooside seire

#### **2.1.3.3. Looduskaitse**

- kaitstava loodusobjekti valitsemine, sh kaitse-eeskirjaga määratud keskkonnakasutusloa andmise otsustamine
- loodusobjektide teadus- ja uurimistööde korraldamine
- looduskaitseseaduses nimetatud lubade andmine
- kaitsealuste liikide ohustamise vältimiseks kaitsemeetmete rakendamine
- kaitstavate loodusobjektide tegevuskavade ja kaitsekorralduskavade koostamine, nende rakendamise korraldamine
- kalavarude kaitse ja taastamise korraldamine
- vääriselupaikade väljavalimise ja hindamise korraldamine, vääriselupaikade säilitamise kontroll

### **2.1.4. Keskkonnahariduslase tegevuse koordineerimine ja korraldamine**

#### **2.1.5. Registrid**

- keskkonnaotsuste infosüsteem
- riiklik kiirgustöötajate doosiregister

## **2.2. Keskkonnainspektsiooni pädevus**

### **2.2.1. Riiklik järelevalve**

- keskkonna-, loodus- ja kalakaitse valdkonnas seadustes ja nende alusel kehtestatud nõuete täitmise üle
- kompleksloa nõuete täitmise ja käitises toimuva tegevuse nõuete vastavuse kontroll koos KeA-ga

### **2.2.2. Riikliku sunni kohaldamine, seadusega sätestatud juhtudel kohtuväline menetlemine**

### 2.3. KeA ja KKI pädevuste kokkupuutepunktid

Kuna KKI ja KeA tegutsevad mõlemad keskkonna- ja looduskaitse ülesannetega, siis on mõlemal riigiasutusel paratamatult mitu kokkupuutepunkti ning ülesandeid, mida täidetakse koos. Käesoleva analüüsi jaoks omab peamiselt tähtsust see, kuidas on kahe ametiasutuse vahel jagatud rollid seoses erinevate lubade andmise ja kehtetuks tunnistamise ning järelevalve teostamisega seadusest tulenevate nõuete, sh erinevate lubade tingimuste täitmise üle.

Olulisemad seadused, kus vastavad pädevused kõnesoleva kahe organisatsiooni vahel ära jagatud, on:

- tööstusheite seadus (THS), mille § 27 järgi annab KeA kompleksloa ning millest tulenevate nõuete täitmise üle teostab keskkonnavalv kontrolli ja riikliku järelevalvet KKI (§ 155 ja § 158), sh kompleksloa saanud käitise kontroll koostöös KeA-ga. KeA pädevuses on ka orgaanilisi lahusteid kasutava käitise tegevuse registreerimine ja kontroll (§ 134);
- maapõueseadus (MaaPS), mille alusel annab KeA üldgeoloogilise uurimistöö loa, uuringuloa (§ 26), kaevandamisloa (§ 48) ja millest tulenevate nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet peamiselt KKI (§ 107 lg 1), kuid osaliselt ka KeA (§ 107 lg 2) ning mõned teised asutused;
- jahiseadus (JahiS), mille § 14 kohaselt annab jahipiirkonna kasutusõiguse loa KeA ning millest tulenevate nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet KKI (§ 47);
- jäätmeseadus (JääTS), mille § 76 alusel annab KeA jäätmeloa ja millest tulenevate nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet peamiselt KKI (§ 119), jagades üksikküsimustes pädevust mõne teise ametiga;
- kiirgustegevuse seadus (KiS), mille alusel annab KeA kiirgustegevusloa (§ 69) ja kiirguseksperdi tunnistuse (§ 90) ning millest tulenevate nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet peamiselt KKI, sh jagades teatud kaitsemeetmete rakendamisel pädevust KeA-ga (§ 112);
- veeseadus (VeeS), mille § 191 lg 1 järgi annab veeloa üldreeglina KeA ning millest tulenevate nõuete täitmise üle teevad mh järelevalvet nii KKI kui ka KeA (§ 250);
- atmosfääriõhu kaitse seadus (AÕKS), mille alusel väljastab KeA erinevaid lubasid, nagu nt õhusaasteluba (§ 89) ja viimistlusmaterjalide kasutusluba (§ 116), millest tulenevate nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet peamiselt KKI (§ 217), jagades üksikküsimustes pädevust mõne teise ametiga;
- metsaseadus (MS) - käesoleva analüüsi raames loa andmise kohta märgitud võib kohaldada ka metsateatise registreerimisele KeA poolt (§ 41), sest sellel toimingul on loaga sarnane toime.<sup>7</sup> Riiklikku järelevalvet MS nõuete täitmise üle teostab KKI ning mõne küsimuse puhul KeA (§ 65<sup>1</sup>);
- kalapüügiseadus (KPS), mille alusel annab KeA kalastuskaardi (§ 26) ning millest tulenevate nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet KKI (§ 63);
- looduskaitse seadus (LKS), mille § 22 valitseb KeA kaitstavat loodusobjekti, sh otsustab kaitseeskirjaga määratud keskkonnakasutusloa andmise ning millest tulenevate nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet peamiselt KKI (§ 70<sup>2</sup>).

Nagu käesoleva analüüsi sissejuhatuses märgitakse, on loetletud seaduste osas tekkinud ekslik arusaam, et KKI teeb järelevalvet KeA väljastatud lubade üle. Isegi ministriumite endi koostatud dokumentides võib leida märkusi, mis sellise eksliku arusaama levikut soodustavad.<sup>8</sup>

#### **Seetõttu on oluline rõhutada, et KKI ei teosta järelevalvet KeA tegevuse üle ega kontrolli KeA antud lubade seaduslikkust.**

Samuti ei kontrolli KKI KeA tegevust kaitstava loodusobjekti valitsemisel. Ühtlasi ei vii KKI KeA kui riigiasutuse tegevuse suhtes läbi väärteo- või kriminaalmenetlust, sest Eesti Vabariigile kui juriidilisele isikule ja selle asutustele ei kohaldata karistusõiguslikku vastutust (karistusseadustiku, *edaspidi* KarS §

<sup>7</sup> Metsaomanik võib metsateatist esitamata raiuda kuni 20 tihumeetrit puitu kinnisasja kohta aastas (MS § 41 lg 14). Sellest suuremahulisemate raiete kavandamisel, v.a valgustusraie, tuleb KeA-le esitada metsateatis (§ 41 lg 1). KeA kontrollib nõuetekohase metsateatise alusel kavandatud raiete vastavust õigusaktide nõuetele ja seaduses ettenähtud juhtudel kehtivatele inventeerimisandmetele või tegelikele andmetele metsa seisundi, vanuse, rinnaspindala ning varude suuruse kohta, kui inventeerimisandmed ei vasta tegelikkusele (§ 41 lg 7). Kui kavandatud raie ei vasta õigusaktide nõuetele, on KeA-l õigus selle registreerimisest keelduda, põhjendades keeldumist kirjalikult ja andes ühtlasi soovitud tegevuse õigusaktidega vastavusse viimiseks (§ 41 lg 8).

<sup>8</sup> Vt Rahandusministeerium. Riigiülesannete analüüs (viide 5), lk 395: "Praegu tegeleb Keskkonnainspeksioon paljuski Keskkonnaameti poolt väljaantavate lubade kontrollimisega."

14 lg 3). Ka ei ole KKI KeA lubade osas vaideorgan (vt vaidealluvuse kohta haldusmenetluse seaduse, *edaspidi* HMS § 73).

Seadused panevad valdavas osas KKI-le ülesande teha riikliku järelevalvet, sh juhtudel, mil KKI teostab järelevalvet loa saaja üle (vt nt AÕKS § 217, VeeS § 250, MaaPS § 107, JahiS § 47). Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani, sh KKI tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Seda tegevust reguleerib läbivalt kõigis valdkondades korrakaitse seadus (KorS), mille § 1 lõike 7 järgi ei hõlma riiklik järelevalve ühe haldusorgani poolt teise haldusorgani tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle järelevalve teostamist.

Ka KorS eelnõu seletuskirjas rõhutatakse, et riikliku järelevalve olemuse kohaselt ei saa see toimuda riigiorganite ja -asutuste vahel. Riiklik järelevalve on eksterenne järelevalve, st see on suunatud halduseväliste ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele, riiklikku järelevalvet ei toimu ühe haldusekandja sees tema organite vahel vastastikku ega ka erinevate haldusekandjate vahel (nt riik ja kohaliku omavalitsuse üksus), kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle.<sup>9</sup>

See tähendab, et kui nt AÕKS annab KKI-le ülesande teostada riiklikku järelevalvet samas seaduses sätestatud nõuete täitmise üle, ei hõlma see ülesanne kontrolli selle üle, kas KeA täidab selle seaduse nõudeid. KeA tegevuse seaduslikkus tagatakse muude mehhanismide kaudu nagu nt kohtulik kontroll (vt allpool punkt 3.3).

Haldussiseselt võib kahe organi vahel, mis pole teineteise suhtes alluvusvahekorras, toimuda haldusjärelevalve ehk teise haldusorgani tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll. Haldusjärelevalvet reguleerivad VVS §-d 75<sup>1</sup>–75<sup>3</sup>. Haldusjärelevalve toimub näiteks siis, kui Päästeamet kontrollib tuleohutusnõuete täitmist teiste riigiasutuste ruumides. Ka KKI-le on antud haldusjärelevalve ülesandeid, nt keskkonnajärelevalve seaduse (KeJS) §-s 7 sätestatud järelevalvepädevus kohaliku omavalitsusüksuse tegevuse üle ja LKS § 70<sup>2</sup> lõikes 1<sup>1</sup> sätestatud haldusjärelevalvet Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 511/2014 sätestatud nõuete täitmise üle teadusasutuste poolt.

KKI-l puudub aga pädevus teostada haldusjärelevalvet KeA üle, iseäranis tema poolt väljastatavate lubade üle. Olgu siinkohal lisatud, et mudelit, kus ühe ja sama valdkonna eest vastutavad 2 asutust ning üks teostab teise üle järelevalvet, teadaolevalt Eestis rakendatud pole. On alust arvata, et selline dubleeriv ja ebamäärane pädevus oleks vastuolus põhiseaduses (PS) sätestatud riigikorralduslike põhimõtetega (vt allpool punkt 3.4).

### **3. Riigiõiguslikud alused ametiasutuste poolt teostatava loamenetluse järelevalve funktsiooni täitmisel**

KeA ja KKI funktsioonide ühendamise puhul võib tõusetuda küsimus ümberkorralduste kooskõlast riigiõiguslike põhimõtetega, nagu näitavad sissejuhatuses osundatud arutelud. Seetõttu käsitletakse järgnevalt ühendamisplaane PS-st tulenevate isikute õiguste ning riigikorralduslike nõuete valguses.

#### **3.1. Põhiõiguste kaitse ja põhiseaduslikud keskkonnakaitselised põhimõtted**

KKI teostatav riiklik järelevalve ning KeA poolt loa andmise üle otsustamine sekkub isikute põhiõigustesse. Näiteks saab KKI riikliku järelevalve toimingutena siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksti, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi (JäätS § 119<sup>1</sup>, KorS § 50). Riikliku järelevalve tulemusel võib KKI panna isikule ettekirjutusega kohustusi ning kohaldada haldussunnivahendeid (KorS § 28). Samuti on näiteks mineraalõli ja gaasi rafineerimise käitise käitamiseks vastavalt THS § 25 lõikele 1 vaja keskkonnakompleksluba, st kui KeA keeldub vastava loa andmisest, ei tohi käitist ilma loata käitada. Tegutsemine kompleksloata valdkonnas, kus kompleksluba on nõutav, või kompleksloa nõuete rikkumine on karistatav väärteona (THS § 162) või kuriteona, kui sellega on põhjustatud oht inimese elule või tervisele või olulise kahju oht keskkonnale (KarS 363).

<sup>9</sup> Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 14. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitse seadus>

Põhiõiguste piiramisel peavad riigiasutused järgima rida riigiõiguslikke põhimõtteid ja PS-i nõudeid. Esiteks tohib PS § 3 lg 1 järgi riigivõimu teostada üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab ennekõike, et isikute põhiõigustesse tohib sekkuda üksnes siis, kui seaduses (või otsekohalduvas EL õigusaktis) on selleks olemas alus. Vabariigi Valitsus või minister võib määrusega seadusandja selgepiirilise volitusnormi raames seaduses ette nähtud põhiõiguste piiranguid täpsustada, ent ei tohi kehtestada uusi, seadusega katmata põhiõigustesse sekkumise võimalusi riigiasutuste jaoks.

Seadus võib anda haldusorganile ka kaalutusõiguse, st volituse kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (HMS § 4 lg 1). Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Üks olulisimaid põhimõtteid, mida haldusorgan otsuse kaalumisel arvesse võtma peab, on seejuures proportsionaalsuse põhimõtte, mis nõuab, et põhiõigusi riivav haldusakt või toiming peab olema taotletava eesmärgi suhtes sobilik, vajalik ja mõõdukas. Kaalutusõiguse teostamisel keskkonna valdkonnas on lisaks põhiõiguste kaitsele oluline arvestada sellega, et PS sätestab ka keskkonnakaitselised nõuded ja põhimõtted. Nimelt sätestab PS § 5, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. PS § 53 järgi on igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Nendes sätetes toodud nõuded on Riigikohtu praktika kohaselt põhiõiguste piiramise legitiimsed eesmärgid.<sup>10</sup>

Eelnimetatud põhimõtted puudutavad haldustegevuse sisulisi aspekte ja küsimusi, millistel juhtudel ning millises ulatuses võib riik põhiõigustesse sekkuda, sh järelevalve teostamisel või mingi majandustegevuse keelamise või lubamise otsustamisel. Näiteks võib KeA kaaluda keskkonnavalda kehtetuks tunnistamist üksnes keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 59 lõikes 2 või mõnes muus Riigikogu poolt vastuvõetud seaduses sätestatud alusel. Langetatud otsus peab olema proportsionaalne, nt peab reeglina vastava rikkumise mõju keskkonnale ja avalikule huvile olema kaalukam kui tegevusloa kehtetuks tunnistamise negatiivne mõju isiku õigustele.

Halduse seaduslikkuse, proportsionaalsuse jms haldustegevuse sisulisi aspekte reguleerivad riigiõiguslikud põhimõtted kehtivad seejuures sõltumata asjaolust, millisele konkreetsele riigiasutusele või -organile on põhiõiguste piiranguid kaasa toova ülesande täitmine usaldatud. Nt kui keskkonnalubade andmise ja kehtetuks tunnistamise pädevus antaks Politsei ja Piirivalveametile, seoksid seda asutust samad põhimõtted täpselt samas ulatuses. Riik tervikuna on põhiõiguste ja vabaduste adressaat, kellel on kohustus käituda ning võimalus oma võimu rakendada vaid PS-ga kooskõlas.<sup>11</sup> Sellest kohustusest ei saa riik vabaneda oma pädevat asutust või oma tegutsemisvormi muutes, muu hulgas ka mitte eraõiguslike tegutsemisvormide korral ega avaliku võimu volitusi eraisikule delegeerides.<sup>12</sup>

Järelikult ei mõjuta seadusandja otsus, millisele riigiasutusele anda keskkonnavaldkonnas järelevalvefunktsioon või lubade osas otsuste tegemise ülesanne, isikute põhiõiguste või keskkonnavalda PS-i põhimõtete kaitstust, sh ei evi sellele ka kõnealuste funktsioonide ühendamine ühte asutusse negatiivset mõju.

### **3.2. PS-st tulenevad nõuded menetluse õiguspärasusele**

Käesoleva analüüsi lähteülesandes püstitatud küsimustest lähtudes analüüsitakse järgnevalt, kas KKI järelevalvefunktsiooni täitmine ja KeA poolt antavate lubade üle otsustamine ühes asutuses võib kaasa tuua vastavate menetluste õiguspärasuse riive. Selleks kirjeldatakse järgnevalt, millised nõuded kehtestab PS vastavate menetluse osas ning analüüsitakse, kas need nõuded on täidetud ka KKI ja KeA ühendamise korral.

<sup>10</sup> RKPJKo nr 3-4-1-27-13, p 63.

<sup>11</sup> RKPJKo nr 3-4-1-4-08, p 15.

<sup>12</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 14 kommentaar nr 4. Internetis kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=19&p=14>



### 3.2.1. Õigus korraldusele ja menetlusele

PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohtu järjekindla praktika kohaselt on PS §-s 14 sätestatud põhiõigus korraldusele ja menetlusele, mille kaitseala sisustab Riigikohus järgmiselt: „Põhiseaduse § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.“<sup>13</sup>

Õigust menetlusele ja korraldusele haldusõiguse valdkonnas konkretiseerib õigus heale haldusele, mis põhineb samuti PS §-l 14 ja Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtetel ning on üks põhiõigustest.<sup>14</sup> Õigus heale haldusele ei nõua üksnes haldusmenetlusnormide kehtestamist, vaid seab ka sisulisi nõudeid menetluse olemusele. Sellele põhiõigusele vastab riigi kohustus luua isikute õiguste ja vabaduste kaitseks tõhus haldusmenetlus, milles on isikutele muude õiguste seas tagatud vähemalt õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega, õigus olla ära kuulatud, õigus nõuda haldusorganilt otsuse põhendamist jne.<sup>15</sup>

PS §-st 14 tulenevate põhiõiguste riivega on tegemist juhul, kui seadusandja on jätnud PS-i miinimumnõuetele vastava menetluse sätestamata<sup>16</sup>: „[...] haldusmenetluse reeglid peavad vastama ka teatud nõuetele. Põhiseaduse tekst neid nõudeid ei loetle ning nende sisustamiseks tuleb appi võtta õiguse, eriti haldusõiguse üldpõhimõtted.“<sup>17</sup>

Eestis on hea halduse põhimõtteid omaks võetud nii haldus- kui ka kohtupraktikas. Halduse põhimõtteid on sätestatud HMS-s ja eriseadustes.<sup>18</sup> HMS konkretiseerib hea halduse põhimõtet ja teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid ning realiseerib PS §-st 14 tulenevat üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele ning hea halduse tavale.<sup>19</sup> Eelöeldu ei välista küll HMS-st erandite tegemist, kuid Riigikohus on asunud seisukohale, et kui eriseadusega tehakse HMS-i kohaldamisest erand, peab vastav eriregulatsioon üldjuhul olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, mis on võrreldav haldusmenetluse seaduse enda regulatsiooniga ja tagab isikule HMS-ga võrreldava menetlusliku õiguskaitse.<sup>20</sup>

### 3.2.2 Asjakohaste menetluste vastavus PS nõuetele KKI ja KeA ühendamise puhul

Eelnevast tulenevalt on vaja leida vastus küsimusele, kas täna KeA-s asuva loamenetluse funktsiooni ning KKI poolt täidetava järelevalvefunktsiooni koondamine ühte asutusse riivab PS §-s 14 sätestatud õigust korraldusele ja menetlusele.

KeA annab peamiselt keskkonnakaitsealubaid KeÜS § 40 tähenduses ehk keskkonnakomplekslubaid ning keskkonnalubaid. Keskkonnakompleksluba annab õiguse tegutseda käitajana THS § 19 lõikes 2 nimetatud tegevusalal. Keskkonnaluba annab isikule õiguse teha ühte või üheaegselt mitut järgnevat tegevust:

- 1) vee erikasutus;

<sup>13</sup> RKPJKo nr 3-4-1-4-03, p 16.

<sup>14</sup> RKPJKo, nr 3-4-1-1-03, p 16. RKPJKo, nr 3-4-1-14-09, p 44.

<sup>15</sup> RKPJKo nr 3-4-1-15-07, p 18. RKPJKo nr 3-4-1-1-03, p 15. RKPJKo 3-4-1-14-09, p 44. Vt ka RKHKm nr 3-3-1-32-03, p 14, milles Riigikohus leiab, et haldusmenetluses on menetlusnormidel „[...] oluline roll haldusotsuse sisu õigsuse garanteerimisel. [...] Ainuüksi võimalus tugineda vaidluses avaliku võimuga haldusõiguse üldpõhimõtetele, ei taga õiguste efektiivset kaitset. Õiguspõhimõtete operaerimine eeldab põhjalikke õiguslaseid teadmisi. Riik peab seadusega konkretiseerima haldusõiguse üldpõhimõtted nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni.“

<sup>16</sup> Vt viide 12, kommentaar 21.

<sup>17</sup> RKPJKo nr 3-4-1-1-03, p 13.

<sup>18</sup> RKPJKo nr 3-4-1-1-03, p 17.

<sup>19</sup> RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 13.

<sup>20</sup> RKHKm nr 3-3-1-32-03, p 12; RKPJKo nr 3-4-1-15-07, p 18.

- 2) saasteainete viimine paiksest saasteallikast välisõhku;
- 3) jäätmete käitlemine;
- 4) maavara kaevandamine.

KeÜS § 2 järgi kohaldatakse selles seaduses ettenähtud haldusmenetlusele, sh keskkonnakaitselubade andmise menetlusele HMS-i sätteid, arvestades KeÜS-s endas sätestatud erisusi. KeÜS 5. peatükk, mis reguleerib loamenetlust, kehtestab veelgi täpsemad ning kõrgemate standarditega menetlusreeglid kui HMS (nt tehes §-ga 44 avalikust menetlusest üldreegli ning täpsustades keskkonnavalda andmise menetlusest ilmselt puudutatud isikute teavitamist avatud menetluse korral §-s 46). Ka nende KeA väljastatavate lubade ja litsentside menetlemisel, mis pole keskkonnavalda KeÜS § 40 tähenduses, tuleb kohaldada HMS-i:

- kalastuskaardi puhul tulenevalt KPS § 2 lõikest 4;
- kiirgustegevusloa ja kiirguseksperdi tunnistuse puhul tulenevalt KiS §-st 2, mille järgi kohaldatakse lisaks HMS-le ka KeÜS 5. peatükki;
- orgaanilisi lahusteid kasutava käitise tegevuse registreerimise ja kontrolli puhul tulenevalt THS § 3 lõikest 1;
- fluoritud kasvuhoonegaase sisaldava toote, seadme ja süsteemi käitlemise luba ning viimistlusmaterjalide kasutamisloa (kemikaaliloo) puhul tulenevalt AÕKS § 2 lõikest 1;
- jahipiirkonna kasutusõiguse loa puhul tulenevalt JahiS § 2 lõikest 2
- keskkonnakasutusloa puhul tulenevalt LKS §-st 6;
- metsateatise registreerimise puhul tulenevalt MS § 1 lõikest 2.

Nagu eespool märgitud, on KKI järelevalve ennekõike riiklik järelevalve<sup>21</sup> ning KorS § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse ka riikliku järelevalve menetlusele HMS-i. Samuti täpsustab KorS haldusmenetluse nõudeid riikliku järelevalve teostamisel, nt korrakaitseorgani selgitamiskohustust (§ 11) ja riikliku järelevalve meetme kohaldamise dokumenteerimist ja aruandlust (§ 12).

Lisaks riiklikule järelevalve teostamisele on KKI mitmes seaduses sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja ning uurimisasutus kriminaalmenetluses (KrMS § 31 lg 1). Süüteo menetluse puhul kehtestavad PS §-ga 14 nõutud menetlusreeglid VTMS ja KrMS.

Eeltoodud normistikuga on seadusandja täitnud PS §-st 14 tuleneva kohustuse sätestada miinimumnõuetele vastavad menetlused keskkonnavaldkonnas. KKI ja KeA ühendamine tähendaks menetlusreeglite jaoks esmalt seda, et pädev korrakaitseorgan, süütegude kohtueelne menetleja ning uurimisasutus vahetatakse välja.

Järelevalvemenetlustes toimub täna osaliselt KKI ja KeA koostöö (vt nt AÕKS § 71 lg 2 või THS § 157 lg 1). Samuti võib KeA vajadusel kaasata HMS § 11 lõike 2 alusel lubade andmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse KKI, nt selleks, et vastavalt uurimisprintsibile (HMS § 6) tuvastada menetletavas asjas kõik olulise tähendusega asjaolud ja koguda selleks tõendeid.<sup>22</sup> Menetlusaluse isiku jaoks ei tooks aga KKI, kui eraldiseisva asutuse kadumine kaasa märgatavaid muudatusi, sest uurimisprintsibi rakendamiseks vajalik võimekus koondatakse ühte asutusse.

Ühtlasi pole alust arvata, et kõnealuste menetlusreeglite rakendamine peaks olema kuidagi raskendatud olukorras, kui muutub keskkonnavaldkonnas pädev korrakaitseorgan või kui korrakaitseorgani ülesandeid täidab riigiasutus, kel on pädevus anda keskkonnavalbasid. Ka 2018. aastal Riigikogus menetletud KKI ja KeA ühendamise eelnõu 710 SE ei näinud ette menetlusnormide sisulist muutmist.<sup>23</sup>

Eelnevast tulenevalt ei riiva KKI ja KeA ühendamine õigust korraldusele ja menetlusele ega nõrgenda menetluste õiguspärasuse tagamise mehhanisme seoses riigi antavate lubade ning järelevalvega keskkonnavaldkonnas.

<sup>21</sup> Enne KorS jõustumist 2014. aastal reguleeris KKI järelevalvefunktsioone suures osas KeJS, sh sätestas see seadus KKI järelevalvetoimingud. KeJS kehtib tänini, kuid reguleerib nüüd peamiselt KKI andmekogude ja keskkonnainspektoritega seonduvat.

<sup>22</sup> Kuni 31.12.2019 kehtinud THS § 55 lg 1 sätestas täiendavalt, et kompleksloa kehtetuks tunnistamist võivad taotleda menetlusosalised ja KKI, kuid see säte tunnistati Riigikogus 04.12.2019 vastu võetud KeÜS-i ja teiste seaduste muutmise seadusega kehtetuks.

<sup>23</sup> Välja arvatud THS § 55 lg 1 osas, mis on aga tänaseks juba sõltumata KKI ja KeA ühendamise plaanidest kehtetuks tunnistatud.

### 3.3. Õigus kohtulikule kaitsele

PS § 15 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See tähendab mh, et „Õigus pöörduda halduskohtusse on tagatud igaühele, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud haldussuhetes avaliku võimu kandja poolt.“<sup>24</sup> KeA ja KKI tegevuse osas saab igaüks, kes arvab, et tema õigusi on rikutud, esitada halduskohtule halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 37 lõikes 2 nimetatud kaebusi (nt tühistamis-, kohustamis- või keelamiskaebuse) samas seadustikus sätestatud korras ja tähtaegade jooksul.

Keskkonnaasjades on aga juurdepääs õiguskaitsele veelgi laiem. Nimelt on Eesti ratifitseerinud Århusi konventsiooni<sup>25</sup>, mille 9. artikli eesmärk on tagada juurdepääs õiguskaitsele juhul, kui on rikutud konventsioonis sätestatud õigust küsida keskkonnateavet või õigust osaleda keskkonnaotsuste tegemisel. Vastav regulatsioon on piisavalt täpne, mistõttu on Riigikohus seda vahetult kohaldanud.<sup>26</sup> Ka KeÜS laiendab keskkonnaasjades kaebeõigust omavate isikute ringi. Täpsemalt sätestab KeÜS § 30, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingut HKMS-s või HMS-s sätestatud korras, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga.<sup>27</sup>

Keskkonnavaldkonna ühendameti loomine too kaasa endaga muudatusi õigusaktides, mis kuidagi riivaks isikute PS §-st 15 ja Århusi konventsioonist tulenevaid õigusi. Ka ühendameti haldusaktid ja toimingud oleksid samamoodi halduskohtus vaidlustatavad, samuti ei plaanitud nt eelnõu 710 SE raames tõsta riigilõivu halduskohtusse kaebuse esitamisel või teha muid kohtukaebeõigust riivavaid muudatusi. Seega ei mõjutaks keskkonnavaldkonna ametite ühendamine isikute õiguskaitse võimalusi.

### 3.4. Riigi- ja halduskorralduslikud põhimõtted

Haldusametuse organisatsioonilise korralduse määramine on riigi suveräänne õigus, v.a üksikud EL õigusest tulenevad piirangud. Halduskorralduse reeglite määramine on seotud riigi halduskultuuri, ajaloo jms faktoritega.<sup>28</sup>

PS reguleerib üksnes vähesel määral täitevvõimu organisatsioonilisi küsimusi. PS § 94 lg 1 sätestab, et valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse seaduse alusel ministriumid. Peale selle reguleerib PS seoses haldusorganisatsiooniga ennekõike küsimust, kellele kuulub otsustuspädevus. Täitevvõimu asutuste korraldus on olulistes ja põhimõttelistes küsimustes Riigikogu pädevuses (PS § 3 lg 1 ja § 104 lg 2 p 8). Muus osas on Vabariigi Valitsusel võimude lahususe põhimõttest tulenevalt organisatsioonilistes küsimustes enesekorraldusõigus (PS § 4).

Õigusteoorias domineeriva seisukoha järgi tuleb seaduses selgelt määratleda isiku põhiõiguste piiramiseks õigustatud pädev haldusorgan ja tema õigused. Ministriumide valitsemisaladesse kuuluvate täidesaatva võimu asutuste olemasolu ja alluvuse otsustamisel Riigikogu rolli vähendamist piirab halduse seaduslikkuse, õigusselguse, parlamentaarse kontrolli ja Riigikogus kõikide oluliste küsimuste otsustamise nõue.<sup>29</sup> Ka Riigikohus on asunud oma praktikas seisukohale, et avaliku halduse seaduslikkuse nõudest tuleneb haldusorgani pädevus ja volitused määrata piisavalt selgelt seadusega.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> RKHKm nr 3-3-1-68-03, p 15.

<sup>25</sup> Täpsemalt keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, internetis kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78466>.

<sup>26</sup> Nt RKHko nr 3-3-1-43-06.

<sup>27</sup> Vt lisaks ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu kohta, art 6.

<sup>28</sup> TÜ Riigi- ja Rahvusvahelise õiguse instituut. Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta, lk 4. Internetis kättesaadav: [https://www.koqu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus\\_halduskorralduse\\_kavale\\_02\\_19-2.pdf](https://www.koqu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf).

<sup>29</sup> Vt viide 28.

<sup>30</sup> RKPJKo nr 3-4-1-8-00, p 12.

Seejuures ei tohi riigiasutuste pädevus olla umbmäärane ning peab kooskõlas õigusselguse põhimõttega võimaldama üksikisiku õiguste kaitse meelevaldse riigipoolse sekkumise eest.<sup>31</sup>

Riigikohus on võtnud seisukoha ka Riigikogu otsustusruumi ulatuse osas halduskorralduslike küsimuste lahendamisel ehk teisisõnu öeldes otsuste tegemisel selle kohta, milline asutus milliseid ülesandeid täitma peaks. Nimelt tulenevad Riigikohtu praktikast järgmised põhimõtted:<sup>32</sup>

- 1) seadusandjal on riigiasutuste süsteemi ülesehituse ja asutuste pädevuste ning volituste määramisel laialdane kaalutusruum.
- 2) piiratud avalike vahendite tingimustes võib erinevate ülesannete organisatsioonilisele lahutamisele vastu rääkida säästliku ressursikasutuse nõue.
- 3) PS mõtte kohaselt ei pea riik tagama võimuvolituste liigsest kontsentreerumisest tuleneda võivate kuritarvituste ärahoidmist mitte üksnes erinevate võimuharude vahelistes suhetes, vaid ka võimuharude sees. See puudutab aga ennekõike olukordi, kus võimuvolitused võimaldavad intensiivseid ning ulatuslikke põhiõiguste riiveid (nt olukorda, kus Kaitseväge riigi sõjaliseks kaitsmiseks ja sellise kaitse ettevalmistamiseks ette nähtud ülesannete täitmine on riigisiselt ja rahuajal kombineeritud isikuandmete varjatud töötlemise volitusega).
- 4) Seadusandja peaks vältima dubleerivad või ebaselgelt piiritletud ülesanded, mis võivad tekitada pädevuskonflikte.
- 5) Kui mõni õigusnorm nõuab teatud ülesannete funktsionaalset eristamist üksteisest ja nende ülesannete täitmist eriliigilistes menetlustes, ei järeldu sellest, et neid ülesandeid ei tohiks ühelgi juhul täita sama riigiasutus (nt võib Kaitseväge täita nii riikliku järelevalve ehk korrakaitseülesandeid kui ka riigikaitseülesandeid).

Eelnevast tulenevalt on KeA ja KKI ühendamise otsustamine ilmselgelt Riigikogu pädevusega kaetud. Antud juhul ei ole põhjust rääkida ka võimuvolituste liigsest kontsentreerumisest: kuigi KKI omab ka riikliku sunni kohaldamise volitust, ei ole need niivõrd ulatuslikud, et nende kombineerimine KeA volitustega kujutaks ennast ohtu demokraatialikule riigikorraldusele (nt võrdluses Kaitseväge või Kaitsepolitsei võimuvolitustega). Samuti on Riigikohtu praktika järgi ka riigikorralduslikult lubatav lubade andmise ja riikliku järelevalve pädevuse andmine ühele asutusele, ehkki neid ülesandeid täidetakse eriliigilistes menetlustes (vt KorS § 1 lg 8).<sup>33</sup>

Lisaks PS-le on asutuste ümberkorraldamisel vaja arvestada ka VVS-i kui PS §-s 104 nimetatud konstitutsioonilist seadust. VVS § 39 lg 3 nimetab valitsusasutuste liikidena muu hulgas ameteid ja inspeksioone. VVS § 70 järgi on amet valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. Inspeksiooni põhiülesanne on küll VVS § 71 lg 1 järgi reeglina üksnes riiklikku järelevalve teostamine, kuid seadusandja võib ka sellest erandeid teha. Ka ajalooliselt pole inspeksioonide ja ametite eristamise eesmärk olnud eraldada juhtimisfunktsioon ja järelevalve funktsioon.<sup>34</sup> Eelnevast tulenevalt lubab ka VVS riikliku järelevalvet ning juhtimisfunktsiooni ühte valitsusasutusse koondada.

#### **4. Järelevalve ning loamenetluse sõltumatuse tagamine**

Vastavalt analüüsi lähteülesandele käsitletakse järgmiselt küsimust, millised õiguslikud nõuded kehtivad järelevalve ning loamenetluse sõltumatuse osas. Enne selle küsimuse detailset lahendamist tuleb aga esmalt märkida, et loamenetluse ja järelevalve sõltumatuse nõuded seonduvad ennekõike vastavate ametite ja inspeksioonide sõltumatusega poliitilisest otsustustasandist. Kehtiv õigus ei nõua loamenetluste ning riikliku järelevalve ranget institutsionaalset eraldamist või nende funktsioonide teineteisest sõltumatut teostamist.

<sup>31</sup> RKPJKo nr 3-4-1-3-96, p I.

<sup>32</sup> RKPJKo nr 5-19-38, punktid 88 – 92.

<sup>33</sup> RKPJKo nr 5-19-38, p 92.

<sup>34</sup> Vt lähemalt Taro, K. Parrest, N. Valikud Eesti haldusorganisaiooni loomisest. Juridica 2014/X.

Pigem valitseb keskkonnaõigusteaduses arusaam, et keskkonnalubadega seotud haldusmenetlust saab pidada laias mõttes keskkonna valdkonnas toimuva järelevalve hulka kuuluvaks. Täpsemalt leitakse erialakirjanduses, et lisaks loa andmisele eelnevale kontrollile on loa andja seotud lubatud tegevusega ka keskkonnavalda kehtivuse ajal. Keskkonnavalda andmine tavaliselt ei lõpeta loa andnud haldusorgani seost lubatud tegevusega. Pärast loa andmist peab loa andja hindama (nt teatud käitiste korrapäraste kontrollide tulemuste alusel), kas isiku tegevus ei põhjusta näiteks olulisi keskkonnahäiringuid. Uute asjaolude ilmnmisel on võimalik haldusmenetluse uuendamine ja loa muutmise või kehtetuks tunnistamise menetluse algatamine.<sup>35</sup>

Teiseks peab osutama tõsiasjale, et täitevvõimu ametid või inspeksioonid ei saa omada sellist sõltumatust nagu nt kohtud, õiguskantsler, Riigikontroll või kohaliku omavalitsuse üksus, mille sõltumatus või autonoomsus on sätestatud PS-s. Valitsusasutused asuvad PS § 94 lg 1 järgi ministeeriumite valitsemisalades ning on seega osa demokraatialle omasest legitimatsiooni- ja vastutusahelast, kus valitsus vajab parlamendi usaldust ning on selle ees aruandekohustuslik, sh valitsusasutuste tegevuse osas. Seetõttu on ka ministritel kui oma valitsemisala juhtidel VVS § 49 lg 1 järgi õigus otsustada asutuste eelarve (p 9), teenistuskohdade koosseisu (p 11), põhimääruse (§ 42 lg 1) jms üle. Samuti nimetab reeglina minister ametisse oma valitsemisala asutuste juhid ning vabastab nad ametist (VVS § 49 lg 1 p 5).<sup>36</sup> Lisaks on ministril õigus teostada oma valitsemisala asutuste üle teenistuslikku järelevalvet, mille tulemusel on tal muu hulgas võimalik kehtetuks tunnistada oma allasutuste akte (vt VVS § 95).

Ometi on Eesti riigikorralduses juurdunud põhimõte: „Poliitilised otsused tuleb langetada poliitikul, kuid haldusülesandeid saab ja tuleb täita haldusorganil.“<sup>37</sup> Sellest tulenevalt väljendub ametite ja inspeksioonide sõltumatus ennekõike selles, et konkreetsetes üksikjuhtumites menetluse sekkumine kõrgemal tasemel organi poolt on piiratud. VVS § 93 lg 6 punktist 1 tuleneb, et minister ei saa omal algatusel läbi viia teenistuslikku järelevalvet, kui tema valitsemisala asutus viib läbi riikliku järelevalvet või kohaldab riiklikku sundi. Ka praktikas valitseb seisukoht, et „Konkreetses juhtumis asjaolude uurimisel tuleb kõigil osapooltel teadvustada järelevalveorgani sõltumatust. Seda ei tohi ühegi toiminguga kahtluse alla seada.“<sup>38</sup> Sama saab laiendada ka konkreetsele isikule keskkonnavalda vms loa andmise menetlusele.

VVS-st tulenevad garantiid, mis kaitsevad asutust konkreetsetesse keskkonnavaldaalasesse järelevalve menetluse või konkreetsetesse keskkonnavaldaaitseloa andmise otsustamisesse sekkumise eest, kohalduvad võrdväärselt nii olukorras, kus keskkonnavaldaalased järelevalvemenetluse ja keskkonnavaldaaitseloa andmise otsustamise pädevus on jagatud KKI ja KeA vahel, kui ka olukorras, kus need pädevused oleks ühes asutuses.

Soovi korral on võimalik ühe või teise funktsiooni sõltumatust tugevdada seeläbi, et luua selle teostamiseks eraldi asutusesisene struktuuriüksus, mis funktsiooni täitjatele tagab teatud määral institutsionaalse eraldatuse ja finantsilise isotsustusõiguse. Nt kui järelevalve funktsioonide teostamiseks on loodud eraldi struktuuriüksus (nt osakond), tekib selle juhul:

- 1) ühest küljest motivatsioon seista enda täidetava funktsiooni eest (suhtluses väljapoole oma üksust) ning
- 2) (üksuse sisese) temale usaldatud otsusõiguse raames seada prioriteete ja suunata ressursikasutust.

Ka eelnõu 710 SE seletuskirjas märgitakse, et ühendatud asutuse loomisega kaasnevat riski sõltumatusele saab maandada korraldava ja järelevalve poole eraldamisega peadirektori eri asetäitjate alluvusse ning

<sup>35</sup> Veinla, H. Lopman, E. Relve, K. Triipan, M. Keskkonnaõigus. Tallinn, Kirjastus Juura 2016. Lk 232.

<sup>36</sup> Kui asutusele on vaja tagada suurem sõltumatus, on võimalik viia asutuse juhi ametisse nimetamise otsus Vabariigi Valitsuse tasemele nagu nt Andmekaitse Inspeksiooni juhi puhul tehtud on.

<sup>37</sup> Vt viide 34.

<sup>38</sup> Riigisekretäri komisjoni aruanne Maaeluministeeriumi valitsemisalas toimunu kohta, lk 19. Internetis kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigisekretari\\_komisjoni\\_aruanne\\_21.11.2019\\_lopp.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigisekretari_komisjoni_aruanne_21.11.2019_lopp.pdf)

otse peadirektorile alluva keskkonnakuritegusid uuriva üksuse jätkamisega ja sisekontrolli tugevdamisega.<sup>39</sup> Kindlasti pole tegemist ainuvõimaliku lahendusega aga tuleb nõustuda, et selliste või sarnaste meetmete rakendamine, sh peamiselt sisekontrolli tugevdamine toetaks keskkonnavaldkonna ühendameti tegevuse õiguspärasuse tagamist.

Lugupidamisega,

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Toomas Pikamäe  
vandeadvokaat

---

<sup>39</sup> Vt viide 1, lk 16.