

Euroopa Liit
ÜhtekuuluvusfondEesti
tuleviku heaks**Transpordi valdkonna ühendameti(te) moodustamise
juriidiline analüüs järelevalvefunktsiooni
sõltumatuse tagamise riigiõiguslike põhimõtete osas**

Kuupäev 04.02.2020

KOKKUVÕTE

2019. aasta augustis tehti Vabariigi Valitsuse kabinetiotsusega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ülesandeks koostada 2020. a märtsiks transpordi planeerimise ja investeringute valdkonna ühendameti ning transpordi järelevalve valdkonna ühendameti moodustamise analüüs. Vastavalt analüüsi tulemustele tuleb valmistada ette valdkonna konsolideerimine kahte ametisse, mis alustaksid ümberkorraldatud kujul tegevust 2021. aastaks.

Sellega seoses telliti Advokaadibüroolt Eversheds Sutherland Ots & Co juriidiline analüüs järelevalvefunktsiooni sõltumatuse tagamise riigiõiguslike põhimõtete osas vastavalt 9.12.2019 pakkumuskutsele lisatud lähteülesandele (lisa 1).

Käesoleva analüüsi raames käsitletakse täna neljas erinevas ametis – Maanteeamet (MA), Veeteede (VA), Lennuamet (LA) ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti transpordiosakond (TTJA) – olevate transpordi planeerimise ja järelevalvega seotud funktsioonide koondamist kahte asutusse, millest üks tegeleb planeerimise ja investeringute ning teine järelevalvega. Täpsemad lähteülesande küsimused ja kokkuvõtlikud järeldused on esitatud järgnevalt.

1) Millised järelevalve funktsioonid peavad olema eraldatud transpordi planeerimise ja investeringute valdkonna ühendametist?

Transpordivaldkonna ametid täna täidavad mitut erinevat ülesannet, mida saab käsitleda järelevalvefunktsiooni teostamisena:

- riiklik järelevalve selle üle, kas füüsilised ja juriidilised isikud täidavad seadustes ja nende alustel kehtestatud nõudeid;
- ennetav järelevalve ehk lubade, litsentside jms andmine ning tunnustamine ja akrediteerimine (sh nt tüübikinnituste andmine ja juhiloa);
- haldusjärelevalve eraõiguslike juriidiliste isikute üle, kes täidavad avalikke ülesandeid ning samuti teiste riigiasutuste tegevuse kontrollimine küsimustes, kus kontrollija teeb riiklikku järelevalvet.

Järelevalvefunktsioonidega on tihedalt seotud ka:

- registrite pidamine;
- erinevatele tegevustele kooskõlastuste andmine.

Riigisiseseid nõuded

Põhiseaduse järgi on seadusandjal avar otsustusruum asutuste ümberkorraldamisel ning riigiõiguslikult ei teki probleeme täna neljas asutuses olevate järelevalvefunktsioonide ühendamisega ühte asutusse. Ei

eksisteeri ka riigiõiguslikku käsku nende funktsioonide rangeks institutsionaalseks eraldamiseks planeeringute ja investeeringute alal pädevast ametist.

Soovitav on erinevaid järelevalvefunktsioone ning nendega tihedalt seotud funktsioone mitte jagada erinevate asutuste vahel (nt lubade andmine ühes ja riiklik järelevalve lubade täitmise üle teises asutuses, lennunduse valdkonnas keelab seda teatud küsimustes ka EL õigus).

EL õigus

Ka EL õigus annab liikmesriigile suure vabaduse küsimuses, kuidas korraldada haldusorganisatsioon transpordi järelevalve valdkonnas. Ennekõike peetakse oluliseks piisavate ressursside eraldamist ning sõltumatust järelevalve all olevatest isikutest. Siiski peab ümberkorralduste tegemisel silmas pidama:

- Määruse (EÜ) nr 300/2008 art 9 keelab jagada vastutuse selles määruses sätestatud põhistandardite rakendamise koordineerimise ja järelevalve eest mitme asutuse vahel. Praegu täidab seda ülesannet LA.
- Täna täidab TTJA raudteevaldkonnas muu hulgas läbilaskevõime jaotusorgani ülesandeid. See ülesanne ei saa olla ühes asutuses rongireisijate õiguste tagamise järelevalve ülesandega, mistõttu on raudteeliikluse puhul antud järelevalve reisijate õiguste tagamise üle MA-le, kuigi reeglina teostab seda TTJA.

Kui transpordivaldkonna halduskorralduse reformi hõlmataks ülesandeid, mis täna on Konkurentsiametil või ministeeriumi tasemel, võib olla vajalik arvestada täiendavate EL õigusest tulenevate nõuetega.

2) Millised on potentsiaalsed juriidilised vastuolud, mis võivad tekkida käsitletavate asutuste järelevalve funktsioonide ühendamise järgselt? Kaardistada riskikohad võimalike huvide konflikti tekkimiseks (sh olemasolevad). Täiendav selgitus: tulenevalt asjaolust, et Veeteede Amet ja Maanteeamet on taristute omanikud või valdajad ning samas teostavad järelevalvet taristute haldajate üle, siis kas eelneva analüüsi kontekstis võib pakutud lahenduses seisneda juriidiline risk? Kuidas vastavaid riske maandada?

Lähteülesandes kirjeldatud 2-asutuse-lahendus ehk pelgalt erinevate transpordivaldkonna järelevalvefunktsioonide ühendamine ühte asutusse ei tekita analüüsis käsitletud õigusnormide ja -põhimõtete valguses probleeme.

Olukorras, kus transpordi planeerimise ja investeeringute valdkond ning transpordi järelevalve valdkond liidetakse ühte asutusse, võivad aga lahendamata jääda mõningad täna eksisteerivad probleemid seoses asjaoluga, et mõnede taristuomanike ülesannete täitmise kontroll on nõrk (nt järelevalve teede seisundinõuete tagamise üle). Nende probleemide lahendamiseks ei pea aga tingimata eraldama kontrolli- või järelevalveülesanded ühte ja taristu omamisega seotud ülesanded teise riigiasutusse.

Ka transpordivaldkonnas ühe ameti loomise puhul võib järelevalvefunktsiooni täitmist parandada:

- ühendameti üle haldusjärelevalve teostamise pädevuse andmisega teisele asutusele seoses mõne taristuomaniku ülesande täitmisega;
- Eraldi struktuuriüksuse loomisega asutuse sees, andes talle vajadusel seaduse tasemel funktsionaalse sõltumatuse garantii;
- Sisekontrolli meetmete rakendamisega;
- Täiendava ressursi lisamine järelevalveülesannete teostamiseks (vastavalt Riigikontrolli soovitudele).

1. Analüüsi fookus ja meetod

Vastavalt lähteülesandele käsitletakse käesoleva analüüsi raames täna neljas erinevas ametis olevate transpordi planeerimise ja järelevalvega seotud funktsioonide koondamist kahte asutusse, millest üks tegeleb planeerimise ja investeeringute ning teine järelevalvega.

Analüüsi fookuses on seega järelevalveülesanded, mida täna neli transpordivaldkonna ametit täidavad. Lähteülesandes püstitatud küsimusi arvestades tuleb juriidilise analüüsi käigus:

1. välja selgitada, milline on asutuste ümberkorraldamise õiguslik raamistik eesmärgiga tuvastada, kas eksisteerib juriidiline kohustus või juriidiline keeld mõne ülesande täitmise organisatsioonilise korralduse osas, sh keeld või kohustus mõnede ülesannete täitmine teineteisest lahutada.

2. tuleb vaadata, kas on õiguspõhimõtetest või -normidest tulenevaid faktoreid, mis soodustavad ühte või teist lahendust täna MA-s, LA-s, VA-s ja TTJA-s olevate ülesannete osas, sh erinevate funktsioonide omavahelist ühilduvust. Need faktorid ei pruugi rangelt ette kirjutada organisatsioonilist lahendust mõne ülesande osas, ent nende järgmine on soovitatav, kuna need võivad aidata kaasa ülesande täitmise õiguspäraste lahendite saavutamisele.

Juriidilise analüüsi käigus ei pruugi saada aga vastust küsimusele, mis oleks kõige ökonomisem või juhtimiskorralduse ja organsatsiooni toimise seisukohalt kõige otstarbekam lahendus. Neile küsimustele vastuste leidmiseks tuleb kasutada teisi analüüsimeetodeid.

Analüüs esitati tagasiside andmiseks MA-le, LA-le, VA-le ja TTJA-le. Ülevaade laekunud märkustest ning analüüsi koostajate vastused neile on toodud lisas nr 3.

2. Transpordivaldkonna ametite järelevalvefunktsioonid

Transpordivaldkonna ametid täna täidavad mitut erinevat ülesannet, mida saab käsitleda järelevalvefunktsiooni teostamisena:

- Riiklik järelevalve selle üle, kas füüsilised ja juriidilised isikud täidavad seadustes ja nende alustel kehtestatud nõudeid (nt LA järelevalve lennuohutust, lennundusjulgestust, lennundustegevust ning õhuruumi kasutamist reguleerivate õigusaktide täitmise üle, LennS § 60¹);
- Ennetav järelevalve ehk lubade, litsentside jms andmine ning tunnustamine ja akrediteerimine, sh nt tüübikinnituste andmine ja juhiloa (LS § 78 ja 98)
- Haldusjärelevalve eraõiguslike juriidiliste isikute üle, kes täidavad avalikke ülesandeid ning samuti teiste riigiasutuste tegevuse kontrollimine küsimustes, kus kontrollija teeb riiklikku järelevalvet (nt tehnonõuetele vastavuse kontrolli haldusjärelevalve, LS § 75).

Järelevalvefunktsioonidega on tihedalt seotud ka:

- Registrite pidamine (nt Liiklusregister);
- Erinevatele tegevustele kooskõlastuste andmine (nt ilutulestiku kooskõlastamine LA-ga, LMS § 35 lg 4).

3. Järelevalve funktsiooni organisatsioonilise korraldamise õiguslik raamistik

Lähteülesandes toodud teemapüstitusest tulenevalt keskendub käesolev analüüs riigiõiguslikele põhimõtetele, mida tuleb transpordivaldkonna järelevalvefunktsioone täitvate asutuste ümberkorraldamisel järgida. Samuti palutakse käesoleva analüüsi lähteülesandes pöörata järgmistele aspektidele:

- kolmandate osapoolte huvide kaitse tagamise võimalused loamenetluse ning järelevalve ühendamisel ühte asutusse,
- olemasolevate kaebevõimaluste piisavus efektiivse järelevalvefunktsiooni teostamiseks.

Eelnevast tulenevalt käsitletakse järgnevalt ühendamisplaane kõigepealt PS-st tulenevate isikute õiguste ning seejärel haldus- ja riigikorralduslike nõuete valguses. Kuna transpordivaldkonda reguleerib

suures ulatuses EL õigus, tuleb analüüsida ka direktiivide ja määruste võimaliku mõju ametite korraldusele.

3.1. Ametite ühendamise mõju füüsiliste ja juriidiliste isikute õiguste tagatusele

3.1.1. Põhiõiguste kaitse

Transpordivaldkonna ametite teostatav riiklik järelevalve ning lubade, litsentside jms. andmise üle otsustamine sekkub isikute põhiõigustesse. Näiteks saab LA riikliku järelevalve toimingutena siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi (LennS § 60² lg 1, KorS § 50). Riikliku järelevalve tulemusel võib LA panna isikule ettekirjutusega kohustusi ning kohaldada haldussunnivahendeid (LennS § 60³, KorS § 28). Samuti on näiteks avalikul raudteel kasutatava või raudteeveoks kasutatava raudteeveeremi tehnohoolde ja remondi tegevusala tegutsemiseks nõutav tegevusluba (RdtS § 10 lg 1 p 4), st kui TTJA keeldub vastava loa andmisest, ei tohi vastaval tegevusalal tegevust alustada. Tegutsemine tegevusloata valdkonnas, kus tegevusluba on nõutav, on karistatav väärteona ning teatud juhtudel kuriteona (KarS § 372).

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 otsekohaldavas EL õigusaktis) on selleks olemas alus. Vabariigi Valitsus või minister võib määrusega seadusandja selgepiirilise volituspõhise 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 kaalumisel arvesse võtma peab, on seejuures proportsionaalsuse põhimõte, mis nõuab, et põhiõigusi riivav haldusakt või toiming peab olema taotletava eesmärgi suhtes sobilik, vajalik ja mõõdukas.

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 kehtestab MSOS § 7 lg 1 p 1 loakohustuse laevaehituse ja -remondi ning laevade ümberehituse tegevusalal. Vastavatele tegevuslubadele kohaldatakse MSÜS-i. Seega võib VA kaaluda väljastatud tegevusloa kehtetuks tunnistamist üksnes MSÜS § 37 lõikes 2 või mõnes muus Riigikogu poolt vastuvõetud seaduses sätestatud alusel. Langetatud otsus peab olema proportsionaalne, nt peab reeglina vastava rikkumisega kaasnev kahju avalikule huvile või mulle õigushüvele 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 juhilubade väljastamise ülesanne antaks Politsei ja Piirivalveametile, seoksid seda asutus 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.¹ 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.²

Järelikult ei mõjuta seadusandja otsus, millisele riigiasutusele anda transpordivaldkonnas järelevalvefunktsioon, isikute põhiõiguste kaitstust, sh ei evi sellele ka kõnealuse funktsiooni ühendamine ühte asutusse negatiivset mõju.

¹ RKPJKo nr 3-4-1-4-08, p 15.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 14 kommentaar nr 4. Internetis kättesaadav: <https://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=19&p=14>

3.1.2. 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.”³ LA, MA, VA ja TTJA 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.

Transpordivaldkonna ühendameti loomine ei eelda muudatusi õigusaktides, mis kuidagi riivaks isikute PS §-st 15 tulenevaid õigusi. Ka ühendameti haldusaktid ja toimingud oleksid samamoodi halduskohtus vaidlustatavad. Seega ei mõjutaks transpordivaldkonna ametite ühendamine isikute õiguskaitse võimalusi.

3.2. Riigi- ja halduskorralduslikud põhimõtted

Haldusametuse organisatsioonilise korralduse määramine on riigi suveräänne õigus, v.a EL õigusest tulenevad piirangud, mida käsitletakse lähemalt allpool. Halduskorralduse reeglite määramine on seotud riigi halduskultuuri, ajaloo jms faktoritega.⁴

PS reguleerib üksnes vähesel määral täitevvõimu organisatsioonilisi küsimusi. PS § 94 lg 1 sätestab, et valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse seaduse alusel ministeeriumid. Peale selle reguleerib PS-s 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. Ministeeriumide 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.⁵ Ka Riigikohus on asunud oma praktikas seisukohale, et avaliku halduse seaduslikkuse nõudest tuleb haldusorgani pädevus ja volitused määrata piisavalt selgelt seadusega.⁶ Seejuures ei tohi riigiasutuste pädevus olla umbmäärane ning kooskõlas õigusselguse põhimõttega võimaldama üksikisiku õiguste kaitse meelevaldse riigipoolse sekkumise eest.⁷

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:⁸

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 liigest 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 Kaitsevägele riigi sõjaliseks kaitsmiseks ja sellise

³ RKHKm nr 3-3-1-68-03, p 15.

⁴ TÜ Riigi- ja Rahvusvahelise õiguse instituut. Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta, lk 4. Internetis kättesaadav: https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf.

⁵ Vt viide 4.

⁶ RKPJKo nr 3-4-1-8-00, p 12.

⁷ RKPJKo nr 3-4-1-3-96, p I.

⁸ RKPJKo nr 5-19-38, punktid 88 – 92.

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 transpordivaldkonna ühendamise otsustamine ilmselgelt Riigikogu pädevusega kaetud. Antud juhul ei ole põhjust rääkida ka võimuvolituste liigsest kontsentreerumisest: kuigi LA, MA, VA ja TTJA omavad ka haldussunni kohaldamise volitusi, ei ole need niivõrd ulatuslikud, et nende kombineerimine kujutaks ennast ohtu demokraatialikule riigikorraldusele (nt võrdluses Kaitseväge või Kaitsepolitsei võimuvolitustega).

Põhiseaduse järgi on seadusandjal avar otsustusruum asutuste ümberkorraldamisel ning riigiõiguslikult ei teki probleeme täna neljas asutuses olevate järelevalvefunktsioonide ühendamisel ühte asutusse. Ei eksisteeri ka riigiõiguslikku käsku nende funktsioonide rangeks institutsionaalseks eraldamiseks planeeringute ja investeeringute alal pädevast ametist.

3.3. EL õigusest tulenevad nõuded transpordivaldkonna asutuste korraldusele

Vaatamata eripädevuse puudumisele halduskorralduse osas avaldab EL mõnes valdkonnas tugevat mõju liikmesriikide asutuste korraldusele direktiivides ja määrustes sätestatud standardite kaudu.⁹ Transpordivaldkonda reguleerib suur hulk EL õigusakte, mida LA, MA, VA ja TTJA vastavalt oma pädevusele rakendavad. Selleks, et selgitada, milline mõju on EL õigusel transpordivaldkonna asutuste korraldusele, käsitleti käesoleva analüüsi raames direktiive ja määrusi:

1. milles on otsesõnu¹⁰ sätestatud kohustus luua või määrata „pädev asutus“ õigusaktist tulenevate nõuete täitmise kontrollimiseks või elluviimiseks ning
2. mille puhul on Eestis seadusega pädeva asutuse ülesanded pandud kas LA-le, TTJA-le, VA-le või MA-le.

Kui EL õigusakti sätetes üksnes viidatakse pädevale vms asutusele ilma selle mõiste sisu avamata, ei hõlmatud seda käesoleva analüüsiga. Seega ei käsitletud analüüsi koostamise käigus ammendavalt kõiki EL õigusakte, mille rakendamisega transpordivaldkonna asutused seotud on. See pole ka analüüsi eesmärgi saavutamiseks vajalik, kuna juhul, kui EL õigusakt ei ütle midagi pädeva asutuse kohta, on pädevate asutuste korraldus liikmesriigi otsustada.

Täpsemalt hõlmas analüüs 40 direktiivi ja määrust (täpsem ülevaade analüüsi lisas 2). Kohati sisaldasid need õigusaktid väga kaugeleulatuvaid nõudeid teatud funktsioone täitva asutuse korraldusele:

- Direktiivi¹¹ 2012/34/EL art 55 lg 1 sätestab, et nn reguleerivalt asutus on eraldiseisev asutus, mis on organisatsioonilise, funktsionaalse ja hierarhilise ülesehituse poolest ning otsuste tegemise seisukohast õiguslikult eraldiseisev ja sõltumatu teistest avalik-õiguslikest või eraõiguslikest üksustest. Eestis on aga reguleeriva asutuse ülesanne viidatud artikli 2. lõike alusel antud Konkurentsiametile.

⁹ European Commission. A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, p 3. Internetis kättesaadav: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e89d981-48fc-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁰ Otsesõnu sätestamine tähendab seda, et direktiivis või määruis on kas eraldi artiklis sätestatud liikmesriigi kohustus määrata või luua pädev asutus (inglise keeles reeglina *competent/appropriate/designated authority/body*), või on vähemalt nn definitsioonide artiklis olemas pädeva vms asutuse mõiste määratlus.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond

- Nii laeva-, raudtee- kui lennuliikluse valdkonnas tuleb luua sõltumatu õnnetuste uurimisorgan. Nt sätestab määruse¹² (EL) nr 996/2010 art 4, et lennuõnnetuste uurimisorgan on oma tegevuses sõltumatu eelkõige lennundusasutustest, kes vastutavad lennukõlblikkuse, sertifitseerimise, lennutegevuse, hoolduse, litsentsimise, lennuliikluse juhtimise või lennuvälja käitamise eest, ja üldisemalt kõigist isikutest või üksustest, kelle huvid või missioon võiks olla vastuolus lennuõnnetuste uurimisorganile usaldatud ülesandega või mõjutada tema objektiivsust (lg 2). Ohutusalase uurimise läbiviimisel ei küsi lennuõnnetuste uurimisorgan kelleltki juhiseid ega võta neid ka vastu ning tal on piiramatud volitused ohutusalaste uurimiste läbiviimisel (lg 3). Lennu-, laeva ja raudteeõnnetuste uurimisorgani ülesandeid täidab Ohutusjuurdluse Keskus, mis on spetsiifilist ülesannet täitev Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi struktuuriüksus.¹³

Ometi ei mõjuta eeltoodud 2 nõuet transpordivaldkonna ühendameti loomise kava eeldusel, et see ei kava puuduta Konkurentsiameti ja Ohutusjuurdluskeskusele pandud ülesandeid. Seoses täna LA-I, MA-I, TTJA-I ja VA-I lasuvate järelevalvefunktsioonide ümberkorraldamisega tuleb aga silmas pidada järgnevaid EL õigusaktidest tulevaid nõudeid:

- Määruse¹⁴ nr 300/2008 art 9 keelab jagada vastutuse selles määruses sätestatud põhistandardite rakendamise koordineerimise ja järelevalve eest mitme asutuse vahel. Praegu täidab seda ülesannet Lennuamet (LennS § 7 lg 6).
- Täna täidab TTJA muu hulgas läbilaskevõime jaotusorgani ülesandeid (RdtS § 63, direktiiv¹⁵ 2012/34/EL art 7a lg 3). See ülesanne ei saa olla ühes asutuses rongireisijate õiguste tagamise järelevalve ülesandega (määrus¹⁶ 1371/2007 art 30 lg 1), mistõttu on raudteeliikluse puhul antud järelevalve reisijate õiguste tagamise üle MA-le (RdtS § 71 lg 6), kuigi reeglina teostab seda TTJA (vt nt LennS §-d 58⁴ - 58⁶).

Seadusandjat ei piira antud juhul muud EL-st tulenevate halduskorraldust puudutavad nõuded, kui ta korraldab ümber LA, VA, TTJA ja MA ülesannete jaotuse, eeldusel, et:

- ametite ümberstruktureerimisel asutuste vahel ümberpaigutatavate ülesannete ring piirdub nende ülesannetega, mis on täna antud MA-le, VA-le, LA-le ja TTJA-le ning
- ülesanded jäävad VVS mõttes ameti tasandile ega liigu ministeeriumi pädevusse ning täna ministeeriumi tasandil olevad ülesandeid ei anta ameti tasandile.

Seda seetõttu, et analüüsitud EL õigusaktid ei kehtesta transpordivaldkonnas reeglina täpsemaid nõudeid ülesandeid täitvale asutusele. Juhtudel, kus kehtestatakse täpsemad nõuded pädeva asutuse osas, puudutavad need reeglina töötajate kvalifikatsiooninõudeid või piisava ressursi olemasolu ning sõltumatust järelevalvealustest subjektidest.

Veel tuleb täpsustatavalt märkida, et ülaltoodud eeldused ei tähenda seda, et ministeeriumi ja ametite tasandi vahel ülesannete liigutamine keelatud oleks. Küll aga peab sel juhul arvestama täiendavate nõuetega nagu nt peatselt rakenduva direktiivi¹⁷ (EL) 2016/798 art 16 lõikega 1, mis sätestab, et riikliku ohutuasutuse töökorraldus, õiguslik struktuur ja otsustamisprotsess ei sõltu ühestki raudteeveo-ettevõtjast, taristuettevõtjast, taotlejast, tellijast ega avaliku teenuse osutamise hankelepingu sõlmijast. See ohutuasutus võib olla transpordiküsimuste eest vastutava riikliku ministeeriumi osakond, tingimusel et eelnimetatud sõltumatus on tagatud.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 996/2010 tsiivilennunduses toimuvate lennuõnnetuste ja intsidentide uurimise ja ennetamise kohta

¹³ Ohutusjuurdluse Keskuse põhimäärus § 1 lg 1, Internetis kättesaadav: https://www.ojk.ee/sites/default/files/ojk_yldine/ohutusjuurdluse_keskuse_pohimaarus_3.pdf.

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 300/2008, mis käsitleb tsiivilennundusjulgestuse ühiseeskirju

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1371/2007 rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/798 raudteeohutuse kohta.

4. Järelevalve funktsioonide ühilduvus teiste funktsioonidega

Teatavasti ei täida transpordivaldkonna asutused täna üksnes järelevalvefunktsioone. Ennekõike on MA-I ning VA-I on veel rida korraldavaid ülesandeid. Käesoleva analüüsi lähteülesandes püstitatud küsimuste valguses omab tähtsust, et lisaks järelevalvefunktsioonile kuulub MA põhiülesannete hulka ka riigiteede planeerimine, ehitamine ja korrashoid.¹⁸ VA põhiülesannete hulgas on ka tingimuste loomine ohutu ja turvalise veeliikluse tagamiseks Eesti merealadel ja laevatatavatel sisevetel.¹⁹

Analüüsi lähteülesandes püstitatakse küsimus, millised on potentsiaalsed juriidilised vastuolud, mis võivad tekkida käsitletavate asutuste järelevalve funktsioonide ühendamise järgselt ning palutakse kaardistada riskikohad võimalike huvide konfliktiks tekkimiseks (sh olemasolevad). Ühtlasi pani Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR, kes viis paralleelselt läbi analüüsi transpordivaldkonna ametite ühendamise osas, intervjuude põhjal kokku kolm potentsiaalset huvikonflikti kaasust, mis edastati käesoleva analüüsi teostajatele.

Eelnevaga seoses on vaja selgitada, et analüüsi lähteülesanne ei tegele antud küsimuses ilmselt huvide konfliktiga selle tavapärase mõistes, mis kirjeldab nt olukorda, kus otsuse tegija mõnes organisatsioonis saab teha otsuseid, mis mõjutavad tema erahuvisid (tüüpiline näide on olukord, kus ametisik peaks tegema otsuse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes, vt korruptsioonivastase seaduse § 11 lg 1). Seega käsitletakse järgnevalt probleeme, mis võivad tekkida seoses tõsiasjaga, et transpordivaldkonna ametite täidetavate erinevate ülesannete eesmärgid võivad teatud olukordades olla vastassuunalised.

4.1. Stsenaarium A: transpordivaldkonnas luuakse 2 ametit

Kui saab teoks lähteülesandes kirjeldatud plaan, et transpordiga seotud funktsioonid koondatakse kahte asutusse, millest üks tegeleb planeerimise ja investeeringute ning teine järelevalvega, siis on olemasoleva teabe põhjal keerukas tuvastada, millised õiguslikud probleemid võiksid tekkida asutuste siseselt seoses võimaliku konfliktiga taristu omamisega seotud huvide ning riikliku järelevalve teostamise eesmärkide vahel.

Antud stsenaariumi jaoks on relevantne kaasus, mille CentAR koostas seoses sellega, et TTJA täidab (raudtee)ohutusasutuse ülesandeid direktiivi 2016/798/EL tähenduses. Muuhulgas tähendab see seda, et transpordi osakonna töötajad tegelevad nii ohutustunnistuste (veoettevõtjatele) ja ohutuslubade (taristuettevõtjatele) väljaandmisega, kui ka järelevalve teostamisega muuhulgas selle üle, et ettevõtjad, kellele vastavad load/tunnistused on väljastatud, vastaksid nende andmise aluseks olevatele nõuetele. Nii loa/tunnistuse väljastamise kui hilisema järelevalvega tegeleb sama isik. Potentsiaalset huvide konflikti võidakse näha selles, et kui loa/tunnistuse väljastamisel on tehtud ametnike poolt vigu (loa/tunnistuse on saanud keegi, kes ei vasta nõuetele), siis kui need järelevalve protsessis ilmnevad võib järelevalve teostajal olla teoreetiline huvi jätta need puudujäägid tähelepanuta, sest puudujäägid viitaks puudujääkidele ka tema enda töös.

Asutuse tasemel ei ole tegemist huvide konfliktiga, sest haldusõiguse põhimõtetest tulenevalt on organil kes annab haldusaktina loa või tunnistuse, pädevus see luba ka kehtetuks tunnistada (vrd HMS 68 lg 2). Kooskõlas selle põhimõttega on TTJA õigus tunnistada ohutusluba ja ohutustunnistus reguleeritud RdtS § 23 lõigetes 6 – 9. Seega peab TTJA-l olema võimalus veenduda, et puuduvad alused ohutusloa või -tunnistuse kehtetuks tunnistamiseks ning et loa saaja endiselt täidab asjakohaseid nõudeid. Samuti näitab praktika keskkonnavaldkonnas, et loa andmise pädevuse ja järelevalvefunktsiooni jagamine eri asutuste vahel pigem tekitab probleeme kui lahendab neid.²⁰

¹⁸ Majandus- ja taristuministri 16.10.2018 määrus nr 55 "Maanteeameti põhimäärus" § 7 p 2 ja § 14 lg 2 p 1.

¹⁹ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 12.02.2003 määrus nr 34 "Veeteede Ameti põhimäärus" § 13 p 2.

²⁰ Keskkonnavaldkonnas on keskkonnalubade andmise pädevus Keskkonnaametil ja riikliku järelevalve teostamise pädevus Keskkonnainspeksiioonil. 08.06.2015 valminud Riigikontrolli auditis "Ohtlike ja radioaktiivsete jäätmete käitlemine" viidatakse muu hulgas sellele, et Keskkonnainspeksiiooni järelevalve tulemused ei leia tihti väljundit Keskkonnaameti väljastatud lubades või juhtub see alles viivitusega. Vt auditi lk 32, internetis kättesaadav:

<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontroll%C3%B66r/Seisukohtijakommentaare/tabid/301/895GetPage/1/895Year/>

Mis puudutab küsimust, kas asutusesiseselt võib üks ja sama isik või üksus tegeleda nii lubade andmisega kui ka järelevalvega loa tingimuste täitmise üle, siis määrab TTJA HMS § 8 lõikest 2 tulenevalt kaalutusõiguse alusel, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel. Järelikult peab TTJA kaaluma erinevate lahenduste poolt ja vastuargumente ning seadused ei kirjutada ette ainuvõimalikku lahendit. Antud juhul eksisteerib ühest küljest (pigem teoreetiline) risk, et ametnik soovib järelevalve käigus varjata oma vigu, mida ta tegi loa menetluse käigus. Teisest küljest peab aga arvesse võtma selle, et järelevalve funktsiooni eraldamine loa andmise funktsioonist eeldab teises üksuses dubleeriva võimekuse loomist samal teemal, mis nõuab täiendavaid ressursse ning tõenäoliselt suurendab halduskoormust loa saaja jaoks. Samuti saab arvestada sellega, et võimalikke riske saab asjakohaste protseduuridega maandada (nt nelja-silma-põhimõtte ja sisekontrolli meetmete rakendamine).

4.2. Stsenaarium B: transpordivaldkonnas luuakse 1 amet

Varasemates valdkonna analüüsidest märgitakse ühe võimaliku lahendusena ära see, et tänased transpordiametid ühineksid suureks transpordiliikide üleseks ühendametiks ning tekiks üks ühendamet ca 815 töötajaga.²¹ Selles kontekstis saab käsitleda ka lähteülesandes esitatud küsimust, kas tulenevalt asjaolust, et VA ja MA on taristute omanikud või valdajad ning samas teostavad järelevalvet taristute haldajate üle, siis kas võib pakutud lahenduses seisneda juriidiline risk?

Võimalikud riskikohad, mida CentAR-i kaasustes seoses MA erinevate rollidega kirjeldati on järgmised.

MA on ise ehitusloa taotleja ja väljastaja rollis. MA väljastab riigitee, mille omanikuõiguseid ta teostab (EhS § 92 lg 6), ehitamiseks projekteerimistingimused (EhS § 99 lg 2), ehitusloa (EhS § 101 lg 2), korraldab riigitee ehitamise ning selle raames omanikujärelevalve ja teostab järelevalvet tee ehitamise üle (EhS § 130 lg 7). MA on teede ehitamise järelevalve teostamisel teoreetiliselt mitmes rollis:

- ehitusloa taotleja, kelle huvi on ehitusluba saada, võimalikult kiirelt ja vastuväideteta;
- ehitusloa menetleja ja väljastaja, kelle ülesanne on ehitusprojekti tingimuste vastavuse kontroll planeeringutele ja muudele nõuetele ning loa kooskõlastamine asutuste ja isikutega, kelle huve võib ehitist või ehitamist puudutada;
- tellija ja hankija, kelle huvides on saada hankelepingu täitjalt võimalikult soodsa hinna eest võimalikult head teenust;
- riigiasutus, mille ülesandeks on kontrollida, et valmiv tee vastaks nõuetele.

VA poolt edastatud info kohaselt esinevad veetranspordi valdkonnas järelevalve funktsiooni ja taristus omamise funktsiooni kokkupuutepunktid.

- VA omab laevu, mille üle teeb ise ka järelevalvet. Laevad kuuluvad hüdrograafia ja navigatsioonimärgistuse teenistusse, järelevalvet teostab meresõiduohutuse teenistus.
- VA-l on kaks sadamat: Hundipea sadama ja Väike-Turu sadam. VA ise teeb ka sadamate ülevaatusi.
- Üldkasutataval veeteel korraldab navigatsioonimärgistuse ja laevateede projekteerimist, rajamist ning haldamist Veeteede Amet. Sadamates on see sadamapidaja kohustus, mille üle VA teeb järelevalvet/kontrollib nende vastavust navigatsiooniteabes toodule.

Pole alust arvata, et tänane VA ja MA korraldus oleks õigusvastane. Ehk teisisõnu öeldes õiguslikult pole keelatud anda eelkirjeldatud taristu omaniku ülesanded ning järelevalvefunktsioonid ühe asutuse täita. Nagu eespool märgitud, ei saa rangelt võttes eelkirjeldatud olukorras rääkida huvide konfliktist selle tavapärasest mõistes. Nii taristu omamisega seotud ülesannete kui ka järelevalvefunktsioonide täitmise eesmärgiks on eelduslikult riigi või avalik huvi.

[1/ItemId/820/amid/895/language/et-EE/Default.aspx](https://www.riigikontroll.ee/Riigikontroll/C3%B6r/Seisukohtjakkommentaare/tabid/301/895/GetPage/1/895Year/1/ItemId/820/amid/895/language/et-EE/Default.aspx)<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontroll/C3%B6r/Seisukohtjakkommentaare/tabid/301/895/GetPage/1/895Year/1/ItemId/820/amid/895/language/et-EE/Default.aspx>.

²¹ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala transpordivaldkonna ja reformimeetmete analüüs [avalikustamata], valminud 29. septembril 2017, lk 193.

Siiski peab möönma, et konkreetsete funktsioonide eesmärgid võivad teatud juhul olla vastassuunalised. Näiteks on riigil ühest küljest huvi võimalikult kiiresti ja soodsalt teid ehitada, teisest küljest on tal aga ülesanne tagada, et ehitusluba ei riku kellegi õigusi ning et teede ehitamine oleks kooskõlas asjakohaste ohutus-, keskkonna- vms standarditega. Õigussüsteemis on aga olemas mehhanismid, mis tagavad võrreldes organisatsiooniliste ümberkorraldustega oluliselt mõjusamalt, et erinevate avalike huvide vahel leitaks õiglane tasakaal või et mõne avaliku huvi nimel ei rikutaks isikute õigusi. Nende hulgas on:

1. Võimude lahusus (PS § 4), mis tagab selle, et vahetult demokraatlikult legitimeeritud normide kehtestaja roll (Riigikogu) on lahutatud normide rakendajast (Vabariigi Valitsus, ministrid, valitsusasutused). Riigikogu saab küll delegeerida normiloomet ja Vabariigi Valitsusele ja ministritele, kuid nemad peavad kinni pidama seaduses sätestatud volitusnormidest, mida seadusandja saab vajadusel ka tagasi võtta. Sellega on näiteks MA täidetavate ülesannete puhul tagatud, et teede omanikuna ja teedeehituste tellijana ei ole ta vaba otsustama selle üle, mis nõuetele tee vastama peab.

2. Sõltumatu õigusemõistmine kohtutes, sh eespool ära märgitud võimalus taotleda halduskohtust kaitset MA ja VA tegevuse suhtes. Näiteks kui VA peaks kuritarvitama oma järelevalvepädevusi selleks, et soodustada navigatsioonimärgistuse teenuse pakkumist, saab sellest puudutatud sadamaomanik oma õigusi halduskohtust kaitsta.

3. Menetlusreeglid, sh HMS-s, mis tagavad ühelt poolt huvitatud osapoolte kaasamise ja menetlusosaliste ärakuulamise ja haldusaktide põhjendamise ning teiselt poolt haldusorganite enesekontrolli. Näiteks ei saa MA seetõttu teede ehituslubasid väljastada ilma kolmandate osapoolte huvisid kaalumata ning vastavaid otsuseid kirjalikult põhjendamata (vt EHS § 42 lõiked 7 – 9).

4. Riigiasutuste tegevuse läbipaistvust tagavad mehhanismid nagu nt täitevvõimu parlamentaarne kontroll (nt arupärimised), sõltumatud kontrollorganid (Riigikontroll, õiguskantsler), avalikustamiskohustused (avaliku teabe seadus) jne.

4.3. Täiendavad võimalused riskide maandamiseks

Eespool kirjeldatud stsenaarium A ehk transpordivaldkonnas 2 ameti loomine on teoreetilisel tasandil meede, et maandada riske, mis võrsubad sellest, et transpordivaldkonna ametite täidetavate erinevate ülesannete eesmärgid võivad teatud olukordades olla vastassuunalised. Samas ei pruugi see lahendada kõiki probleeme, mis on praktikas esile kerkinud riigi ülesannete täitmisega transpordivaldkonnas ning tegemist pole ka ainuvõimaliku lahendusega.

Selleks, et parimini aru saada, millistele praktilistele n-ö huvide konfliktide olukordadele organisatsioonilised ümberkorraldused leevendust pakkuda võiks, osutas käesoleva analüüsi tellija asjakohastele Riigikontrolli audititele²². Nendes on välja toodud muu hulgas järgmised kitsaskohad:

- MA järelevalve teehooldelepingute täitmise üle on puudulik;
- riiklikku ehitusjärelevalvet kohalikel teedel praktikas ei tehta (MA kohustus selleks on sätestatud EHS § 130 lõikes 7);
- riikliku järelevalvet tee seisundinõuete tagamise üle ei tehta;
- järelevalve teede renoveerimise üle on nõrk.

Enamike nende probleemide põhjus paistab olevat ressursinappus²³, mistõttu on Riigikontroll teinud ka ettepanekuid analüüsida ressursside vajadust maanteeametile pandud kohustuste täitmiseks ning

²² Riigikontrolli 23.11.2013 audit "Riigi põhimaanteede Renoveerimine" internetis kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2307/Area/4/SubArea/147/language/et-EE/Default.aspx>;

Riigikontrolli 3.02.2012 audit "Teehooldetööd ja järelevalve nende üle", internetis kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2223/Area/4/SubArea/147/language/et-EE/Default.aspx>.

²³ Vt Riigikontrolli 3.02.2012 audit "Teehooldetööd ja järelevalve nende üle", lk 41: "Maanteeameti selgitusel põhjustab järelevalve nii vähest tegemist asjaolu, et Maanteeameti töötajatel, kes teevad järelevalvet hooldelepingu täitmise üle, on lisaks järelevalvekohustusele kümnekond mahukat lisaülesannet nagu projektidele ja teetöödele kooskõlastuste andmine, ehituslubade, kaevelubade ja metsamaterjalide laadimislubade väljastamine ja järelevalve nende üle, teetööde kirjelduste koostamine, kodanike

eraldada nendeks tegevusteks vajalikud ressursid. Selle ettepaneku põhjendatuse hindamine väljub juriidilise analüüside raamidest, ent Riigikontrolli seisukohavõtt näitab, et järelevalve funktsioonide ning taristu omamisega seotud ülesannete pelgalt formaaljuriidiline eraldamine ei pruugi tuua loodetud tulemusi. Eelduslikult on probleemide lahendamiseks vajalik täiendavate ressursside eraldamine ning muude lisaabinõude rakendamine. Teatud meetmetega on aga võimalik eelkirjeldatud probleemide lahendamisele kaasa aidata ka stsenaariumi B ehk üheainsa transpordivaldkonna ameti loomise puhul.

4.3.1. Haldusjärelevalve taristu omaniku kohustute täitmise üle

Näiteks, mis puudutab järelevalvet selle üle, kas MA täidab piisaval määral taristu omaniku kohustusi, siis tuleb esmalt märkida, et riik enda tegevuse suhtes ei teostagi riiklikku järelevalvet. Seda tegevust reguleerib läbivalt kõigis valdkondades 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 riiklik järelevalve on eksterne 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.²⁴

Riigiasutuste tegevuse seaduslikkus tagatakse muude mehhanismide kaudu, sh teenistuslik järelevalve (vt VVS § 93 jj) ning kohtulik kontroll jms, millele viidati ülalpool. Lisaks nendele mehhanismidele võib haldusesiselt ette näha haldusjärelevalve ehk ühe haldusorgani tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse kontrolli teise haldusorgani poolt, mis toimub väljapool alluvussuhet. Haldusjärelevalvet reguleerivad VVS §-d 75¹–75³. Haldusjärelevalve funktsiooni loomine valdkondades, kus seda täna ei tehta, vajab aga eeldatavasti täiendavat ressursi. Samas võib täiendavat ressursivajadust vähendada see, kui haldusjärelevalve funktsioon anda mõnele riigiasutusele, kus vastav kompetents juba olemas on (nt on TTJA-le antud EhS-ga mitu ehitamisega seotud järelevalvefunktsiooni ning TTJA-l on olemas ka vastav struktuuriüksus – ehitusosakond).

4.3.2. Eraldiseisvad struktuuriüksused asutuse sees

Veel ühe õigusliku muudatusena on võimalik kaaluda ühe või teise funktsiooni sõltumatuse tugevdamiseks eraldi asutusesisese struktuuriüksuse loomist, mis funktsiooni täitjatele tagab teatud määral institutsionaalse eraldatuse ja finantsilise isetsustusõiguse. Nt kui mõne järelevalve funktsiooni teostamiseks on loodud eraldi struktuuriüksus (nt osakond), tekib selle juhul:

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

Kui seadusandja peab ühtse transpordiameti loomisel nt järelevalvefunktsiooni asutusesisest sõltumatust taristuomaniku ülesannete teostamisest väga oluliseks, saab vajadusel vastavale üksusele anda seaduse tasemel funktsionaalse sõltumatuse tagatise. Tegemist on aga Eesti õiguskorras pigem harva nähtusega (nt lisaks OhutusjuurdLuse Keskuse tagatistele LennS § 48 lõikes 2 eksisteerib veel sarnane asutusesisene tagatis riigihangete valdkonnas, vt riigihangete seadus § 203 lg 2). Liati peab arvestama sellega, et seadusandja ei tohiks võimude lahususe põhimõttes teha liiga detailseid ettekirjutusi valitsusasutuste sisemise ülesehituste kohta.

4.3.3. Sisekontrolli tugevdamine

Viimase abinõuna n-õ huvide konflikti olukordadega kaasnevate riskide maandamiseks saab ära märkida sisekontrolli süsteemi tugevdamise, millele on osutanud ka Riigikontroll.²⁵ Selleks tuleb

kirjadele vastamine jm. Halvimal juhul ei jää nende ülesannete täitmisest nädala jooksul järelevalve tegemiseks üldse aega üle, samuti ei leita töötajatele sageli puhkuse ajaks asendajat.”

²⁴ Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 14. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitse seadus>

²⁵ Riigikontrolli 3.02.2012 audit “Teehooldetööd ja järelevalve nende üle”, lk 44.

transpordivaldkonna asutuse juhtkonnal luua vastavad protseduurid, mis tagavad õigusaktidest kinnipidamise ja riigivara otstarbeka kasutamise olukorras, kus teib konflikt taristu omamisega seotud huvide ning riikliku järelevalve teostamise eesmärkide vahel.

Lugupidamisega,

/allkirjastatud digitaalselt/

Toomas Pikamäe
vandeadvokaat